

# *Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental\**

Erika Castro-Buitrago\*\*

Recibido: marzo 11 de 2011

Aprobado: agosto 5 de 2011

## **Resumen**

Este artículo presenta un breve estudio sobre la recepción del concepto de Gobernanza en Colombia, su uso en la política ambiental y la investigación interna que existe en esta materia. En especial, el artículo llama la atención sobre la necesidad de estudiar la influencia del término en el ámbito del derecho administrativo ambiental, a partir de la importancia que otros ordenamientos jurídicos le han otorgado. En el caso europeo, la gobernanza se entiende como el modelo ideal de gobernación para gestionar los asuntos ambientales.

**Palabras clave:** gobernanza; derecho ambiental; política ambiental.

---

\* Este artículo es resultado parcial de la investigación titulada "Los procesos de concertación en la legislación de control integrado de la contaminación y sus aportes al derecho administrativo" en la que la autora participó como investigadora principal, para optar por el título: Diplomado de Altos Estudios en Medio Ambiente y Ordenación del territorio de la Universidad Autónoma de Madrid. Finalización y aprobación en octubre de 2009.

\*\* Docente investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Derecho Ambiental. Diplomado en Altos Estudios en Medio Ambiente y Ordenación del territorio de la Universidad Autónoma de Madrid. Candidata a Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid. Directora de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín. [ecastro@udem.edu.co](mailto:ecastro@udem.edu.co)

## *An Approach to the Governance Concept in Colombia and Some Notes on the Importance of the Environmental Law*

### ***Abstract***

This article shows a brief study on the acceptance of the Governance concept in Colombia, as well as its use in the existing environmental policies and internal research. This article is specifically focused on the need for studying the influence of the term on the environmental administrative law from the importance other legal systems have given to it. In Europe, governance is understood as the ideal governing model for managing environmental issues.

***Key words:*** governance; environmental law; environmental policy.

## Introducción

El estudio de la gobernanza y su influencia en el derecho administrativo, en especial en el derecho ambiental, se basa en un nuevo enfoque de la actividad de la administración, esto es, desde su eficacia, lo que implica un control de los resultados de su actuación en la consecución de los fines del Estado<sup>1</sup>. La orientación hacia la eficacia del derecho administrativo le otorga su carácter de "ciencia de dirección y vertebradora", lo cual requiere una nueva visión del sistema dogmático y del método tradicional para su construcción (Schmidt-Assmann, 2003).

En este sentido, la idea de eficacia de la acción administrativa, a través del análisis de sus actuaciones en la práctica, hace indispensable el estudio de los planteamientos de la llamada Ciencia de la Dirección, entendiendo la Administración como "sujeto" que cumple la función de dirección de los diversos procesos sociales dentro del marco de la legalidad. Esto es, en palabras de Barnés "se trata de una aproximación científica dominada por la perspectiva funcional o, lo que es lo mismo, orientada hacia el cumplimiento y la satisfacción de los objetivos que el ordenamiento asigna en cada caso a la Administración" (Barnés, 2006, p. 268).

La visión del derecho administrativo como Ciencia de Dirección y la Administración como su principal agente, plantea la necesidad de evaluar la eficacia de su acción en la realidad social, con lo cual los presupuestos de la teoría de la dirección se constituyen en imprescindibles para establecer las condiciones actuales de su ejercicio y los retos que debe afrontar. Este es el enfoque que debe predominar en el estudio y

<sup>1</sup> La atención de la Administración como sujeto de dirección, que implica por tanto el juzgamiento de su eficacia, debe transformar la tradicional manera de atender el procedimiento desde un enfoque negativo dirigido a la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos frente a los posibles abusos del Estado. Este enfoque no ha permitido la reflexión sobre la eficacia de la actuación administrativa en sí misma, antes de dejar esta deliberación a instancias judiciales.

reflexión sobre las funciones gubernamentales en materia ambiental, dado que es esta manera de ver la administración la que proporciona una mayor certeza sobre el cumplimiento de los deberes constitucionales del Estado.

Uno de los conceptos relacionados con la teoría de la Dirección y que debe ser objeto de estudio, en aras de establecer las actuales formas de actuación de la Administración como objeto y sujeto de dirección, es el de gobernanza, entendida como "una nueva forma de gobernar distinta del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores públicos y privados participan en redes mixtas público-privadas, y toman sus decisiones en consenso" (Cerrillo, 2005, p.12).

Esta reflexión sobre la necesidad de nuevas formas de dirigir los asuntos por la Administración Pública, otorgando mayor importancia a la participación de los particulares, tanto en el diseño, elaboración y ejecución de las políticas así como en la toma de decisiones administrativas, no es novedosa en materia de política ambiental<sup>2</sup>. Estos temas han sido abordados desde los años 90 por los **Programas Comunitarios de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente, las Directivas europeas y las Recomendaciones de la Comisión.**

### El Quinto Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente

<sup>2</sup> En este trabajo se toma el concepto de participación como se ha interpretado por la Corte Constitucional a partir de la Constitución de 1991, esto es como un principio, un deber y un mecanismo al servicio de los ciudadanos (Corte Constitucional, 2002). En tal sentido: "El principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual" (Corte Constitucional, 1995). Ver al respecto: Rodríguez, G. y Muñoz, L. (2009).

**y desarrollo sostenible (1992-2000)**<sup>3</sup> es el primer instrumento que destaca la importancia de los procesos de concertación con agentes económicos y ciudadanos, mediante una nueva estrategia a favor del ambiente, cuyo centro estaría dado por la integración de todos los agentes, niveles de decisión y, en general, todos los instrumentos normativos y de política a fin de prevenir la degradación ambiental:

El presente Programa sigue ocupándose de importantes problemas medioambientales tales como el cambio climático, la acidificación, la contaminación de las aguas, la degradación y erosión del suelo, la gestión de residuos, etc. Sin embargo, en vez de limitarse a tratar únicamente estos problemas, la estrategia del Programa va a consistir en crear una relación distinta entre los principales grupos de agentes (gobiernos, empresas, ciudadanos, etc.) y los principales sectores económicos (industria, energía, transporte, agricultura y turismo) por medio de una amplia e integrada gama de instrumentos. (*Consejo de las Comunidades Europeas y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros*, 1993, 17 de mayo).

Esta tendencia es mantenida y fortalecida por el Sexto Programa (2001-2012) y los demás instrumentos en materia de prevención y control de la contaminación<sup>4</sup>. Concomitantemente con

<sup>3</sup> Vid. "Dado que los objetivos y metas presentados en el Programa, así como la finalidad última, el desarrollo sostenible, sólo pueden alcanzarse mediante una acción concertada por parte de todos los actores implicados, que deberán cooperar entre sí, el Programa combina el principio de subsidiariedad con el concepto, más amplio, de responsabilidad compartida. Este término implica no tanto la selección de un determinado nivel en perjuicio de otro, sino, más bien, una intervención mixta de actores e instrumentos en los niveles adecuados, sin poner en cuestión la división de competencias entre la Comunidad, los Estados miembros, las autoridades regionales y las locales. En el caso de un objetivo o problema concreto, el énfasis (actores e instrumentos) recaerá sobre el nivel comunitario/nacional/regional, y el caso de otro, sobre el nivel regional/local/sectorial o el de empresas/público en general/servicios". (Subrayado fuera de texto). (*Consejo de las Comunidades Europeas y los representantes de los Gobiernos de los estados miembros*, 1993, 17 de mayo).

<sup>4</sup> Ver al respecto: la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité

los planteamientos de mayor participación, integración y concertación de todos los actores en las decisiones administrativas, en el contexto europeo se inicia una importante discusión sobre la transformación de la gobernación europea por un nuevo modelo, mucho más democrático.

La publicación del *Libro Blanco* sobre la gobernanza europea, en julio de 2001, marcó un importante hito en la reflexión sobre las transformaciones que debían surtir en el manejo del poder otorgado por los ciudadanos a la Unión y la apertura en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Los cambios propuestos se dirigían a la inclusión de un mayor número de personas y sus organizaciones con el objeto de dar más transparencia a tales procesos y otorgar mayor responsabilidad a quienes participen (Fundación Galicia Europa, 2001)<sup>5</sup>. Este documento presenta un marco de actuación para la UE mediante la observancia de los principios y los mecanismos de la gobernanza como guía de su futura actuación.

Luego del *Libro Blanco* se han elaborado dos comunicaciones de la Comisión Europea: en 2003, *Gobernanza y Desarrollo* (Comisión Europea, 2003) y

de las Regiones, de 17 de julio de 2002, sobre Acuerdos Medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador" (Comisión Europea, 2002, 412 final); Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente. "Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos" de 24 de Enero de 2001 (Comisión Europea, 2002; Comisión Europea, 2001, 31 final)".

<sup>5</sup> La reforma de la gobernanza europea se plantea en el Libro Blanco como una prioridad para afrontar los problemas de falta de participación o de déficit democrático que vive la UE. Existe una brecha que cada vez se ensancha más entre las personas y la UE, ésta se manifiesta en la percepción de las personas de que la Unión no tiene la capacidad para actuar eficazmente en problemas específicos como el desempleo, la inseguridad o los conflictos que se presentan en sus fronteras. No se reconocen tampoco los logros de la UE en la mejora de los derechos y calidad de vida de los ciudadanos; no existe una comunicación acertada de los Estados miembros a sus ciudadanos de la labor de la UE por sus derechos y no aceptan su propia responsabilidad; y muchos de los ciudadanos no conocen las funciones y las diferencias entre las instituciones europeas, por lo que no perciben que tales instituciones puedan canalizar sus demandas. (Fundación Galicia Europa, 2001).

en 2006, *La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea* (Comisión Europea, 2003). Estas comunicaciones se centran en temas fundamentales que deben ser abordados por el enfoque de la buena gobernanza: se trata de la lucha contra la pobreza, la democratización y la seguridad mundial. Se mantiene el énfasis en la participación de todos los actores en la formulación y aplicación de las políticas públicas como condición necesaria para el desarrollo.

En materia ambiental, la *Comunicación sobre Gobernanza y Desarrollo de 2003* insiste en la implementación de formas de gobierno basadas en el diálogo con los distintos sectores de interés:

A fin de promover un desarrollo sostenible, es importante que los sectores público y privado instauren un verdadero diálogo y una colaboración efectiva, que abarquen igualmente cuestiones tales como los derechos humanos y la responsabilidad social de las empresas (RSE). La RSE hace referencia a la integración voluntaria, por parte de las empresas, de los intereses sociales y medioambientales en sus actividades empresariales y en su interacción con otros agentes interesados (Comisión Europea, 2003, p.15).

En síntesis, los paradigmas de la gobernanza se han convertido en herramientas esenciales para ejecutar las funciones públicas en materia ambiental<sup>6</sup>. Los procedimientos administrativos de toma de decisión adoptan sus principios, y ceden grandes espacios para la deliberación con una gran diversidad de actores interesados<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> En este sentido Pierre Calame (2009) trata la gestión de los recursos naturales como un tema central de la gobernanza, desde la crítica del enfoque tradicional de gestionar el tema ambiental con base en la división de lo público y lo privado.

<sup>7</sup> Como ejemplos de la implementación de los postulados de la gobernanza en la política ambiental colombiana, se puede citar la Política Nacional de Producción más Limpia de 1997 (Ministerio del Medio Ambiente, 1997), la "Política de Participación social en la Conservación" (Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 1999) y los "Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios eco turísticos en el sistema de parques nacionales naturales – SPNN" (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2004).

La gobernanza ha influenciado profundamente el derecho ambiental, y en especial, la operatividad de las medidas sobre protección ambiental. Esta transformación, a su vez, viene a operar en el derecho administrativo, pues como lo exponen Laurence y O'Toole, citando a Dwight Waldo:

... los especialistas no pueden pretender que las obligaciones de la gobernanza democrática sean externas a la esfera de la Administración Pública. La función de buscar una reconciliación apropiada de la Administración con la democracia requiere un análisis de las instituciones administrativas contemporáneas para determinar en qué medida éstas, y los administradores que las dirigen, pueden contribuir a la consecución de la gobernanza democrática (Laurence & O'Toole, 2005, p. 259-260).

De acuerdo con la introducción precedente y en el marco de la importancia que la gobernanza ha adquirido como forma de gobernación de los asuntos ambientales, este artículo tiene por objeto presentar un breve estudio sobre la recepción del concepto de gobernanza en Colombia, su uso en la política ambiental y la investigación interna existente en esta materia en aras de adelantar algunas conclusiones sobre la relevancia de su reflexión desde el derecho administrativo ambiental colombiano<sup>8</sup>.

## 1. *Origen y uso del concepto de gobernanza en Colombia*

La escasa bibliografía sobre gobernanza en Colombia advierte que este concepto es poco usado y que existe un uso más frecuente del término de gobernabilidad, en el que según los

<sup>8</sup> Este artículo presenta resultados de la investigación "Los procesos de concertación en la legislación de control integrado de la contaminación y sus aportes al Derecho administrativo" como trabajo de investigación para optar al Diplomado de Altos Estudios en Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la Universidad Autónoma de Madrid (2009). Esta investigación se basó el método deductivo-inductivo, aplicando la técnica de análisis documental.

actores puede comprenderse el significado de la gobernanza o estar desprovisto de esta. Para la investigadora Claire Launay, en Colombia y en América Latina se privilegia el uso del concepto de gobernabilidad, y se destaca que frente a este término tampoco existe un significado unívoco; en sus palabras: "en Colombia la gobernabilidad constituiría entonces una noción evolutiva con varias referencias teóricas y aplicaciones, pero que se usa cada vez que se trata de analizar el modo y la acción de gobernar" (Launay, s. f., A).

Según esta tesis de Launay, el concepto de gobernabilidad empleado en el medio político del país no parece contener los elementos esenciales de la gobernanza. En este sentido, como ruta para establecer los usos y la recepción del término de gobernanza en Colombia es necesario identificar sus relaciones con el concepto de gobernabilidad, a efectos de comprender si existe una simple confusión terminológica y en el contexto interno se ha logrado una fusión de los dos conceptos, o si se trata de un problema de confusión conceptual o que responde a posiciones ideológicas.

Para efectos de este estudio, la reflexión planteada es necesaria por dos razones: la primera, referente a la determinación de la forma de recepción del término y su influencia en instituciones jurídicas como la participación en el derecho ambiental colombiano; y la segunda, dirigida a desvelar la aplicación práctica del concepto en la interacción entre la Administración y los ciudadanos, en relación con el manejo de los asuntos ambientales.

De acuerdo con la doctrina nacional, los términos gobernabilidad y gobernanza han sido trasladados a los Estados latinoamericanos por diversas instituciones y agencias de cooperación internacionales (Launay & Bolívar, 2010). Gracias a la gran influencia en la región de estas organizaciones, en cuanto a la adopción de medidas estrictas por parte de los Estados para acceder a créditos monetarios o a diferentes tipos de

ayudas de cooperación, se ha asumido entre muchas de sus recomendaciones, un lenguaje nuevo que busca homologar los términos usados por estas y los diferentes gobiernos latinoamericanos.

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza no han sido delimitados por los organismos internacionales, y son empleados indistintamente, a pesar de que en la doctrina de la ciencia política y de la administración se encuentran diferenciados<sup>9</sup>.

Según Luis Aguilar (2006), el origen del uso de estos conceptos en las instituciones interna-

<sup>9</sup> En la literatura es muy frecuente identificar varios términos para referirse a la actividad que ejercen las autoridades públicas, o en general, el Gobierno. Los autores usan indistintamente estos términos, pero sus significados son distintos. En este trabajo es preciso identificar el significado y alcance de estos términos dado que son objeto de reflexión. Primero, según el Diccionario de la RAE se define la **Gobernación** como "1. Acción y efecto de gobernar o gobernarse." || 2. Ejercicio del gobierno." Sobre esta definición, Prats Catalá expone que "El concepto de gobernación es bien clásico. Comprende tanto las instituciones de gobierno como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración)" (Prats, 2005, p.162). Por su parte, la **Gobernabilidad** es definida por el Diccionario de la RAE como "Calidad de gobernable", concepto que a la vez implica la facultad de alguien para gobernar, como lo apunta más específicamente Vargas Hernández: "Gobernabilidad es la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. La gobernabilidad se relaciona con el ejercicio del poder del gobierno" (Vargas, 2005, p. 329). Por último, la **Gobernanza** se presenta de manera general por la RAE como "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". Así las cosas, la Gobernanza sería un modo de gobernación opuesto a otros modelos como el de gobierno vertical.

Desde una perspectiva etimológica, el traductor Amadeu Solá (2000) expone el origen del término gobernanza y su inclusión en el idioma español: así el término *governance* procede del francés antiguo *gouvernance* "una palabra francesa tan en desuso como su equivalente «gobernanza» en castellano; una y otra tenían el mismo significado (gobierno) cuando la primera se introdujo en el inglés en el s. XIV (cf. español: J. Corominas; inglés: *Oxford English Dictionary*; francés: *Dictionnaire historique de la langue française*, París, 1993)". Al respecto ver también a Pierre Calame (2009). Igualmente, la Gobernanza tiene múltiples significados, que de acuerdo con Rhodes (2005) en el contexto británico por lo menos se identifican 6 definiciones: estado mínimo; gobernanza corporativa; nueva gestión pública; «buena gobernanza»; sistema socio cibernético; y redes auto organizadas.



cionales inicia en noviembre de 1989 con el reporte del Banco Mundial sobre el gobierno y desarrollo en África, titulado: *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable Una perspectiva a largo plazo*<sup>10</sup>. Más tarde en 1992, el término es usado por esta organización en el estudio de la vinculación de la gobernanza con el desarrollo (*Governance and development*).

Para el Banco Mundial la "Good Governance" defiende unos procedimientos para alcanzar una buena gestión del Estado en sus relaciones con el mercado y la sociedad, procedimientos que presume válidos y neutrales universalmente (ESAP). La definición del Banco Mundial identifica tres aspectos de este enfoque de gobernanza:

... as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. (World Bank –WB–, 1994, p. 7).

The World Bank has identified three distinct aspects of governance: (i) the form political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions (World Bank –WB–, 1994, p. 14).

Esta definición es amplia, no ampara un tipo de gobierno en especial, su énfasis está puesto en uno de los aspectos de la gobernanza, esto es, la capacidad para gobernar, y su principal preocupación es la gestión de los recursos económicos y sociales como problemas que deben ser resueltos (Jiménez, Ramírez & Roncancio, 2007). La participación o la interacción del Es-

tado con los diferentes actores de la sociedad no es una parte fundamental de la definición; según Campbell, citado por Jiménez et al. (2007), la participación solo es un mecanismo para legitimar reformas institucionales. Este mismo enfoque perdura en el informe "el Estado en un mundo en transformación" del Banco Mundial (1997).

De igual manera, otros organismos retoman la idea de "Buena gobernanza" sin que exista una definición uniforme. Para la Organización de Estados Americanos –OEA–, la gobernabilidad tiene un carácter pluridimensional en el que se identifican tres niveles de acción: los político-institucionales, los económico-sociales y los de seguridad. En el nivel político-institucional se traza como propósito consolidar la democracia representativa, el manejo democrático de los conflictos, fortalecer la capacidad de los actores democráticos especialmente partidos políticos y sociedad civil para tramitar las demandas y construir acuerdos, fortalecer el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos (OEA, 2003).

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, usa indistintamente en sus programas de acción, el término gobernabilidad y el de gobernanza democrática. Según este organismo, estos términos se relacionan con la participación de las personas en la toma de decisiones políticas, la responsabilidad de las instituciones democráticas en la atención de las demandas de la ciudadanía, la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de la mujer y la rendición de cuentas<sup>11</sup>.

Debe también resaltarse que el PNUD ha hecho precisión sobre el concepto de Gobernanza, para señalar su diferencia con la forma en que la Administración ejercía el manejo de los asuntos públicos o aquellos asuntos relacionados con

<sup>10</sup> En este informe se destacaba que el problema del poco desarrollo africano se debía a la incapacidad de gobernar y la necesidad de "a better governance" por medio de una reforma política consistente en un mayor respeto de la ley, la transparencia, la rendición de cuentas, mejor diseño de las políticas económicas y sociales y la lucha contra la corrupción.

<sup>11</sup> Al respecto ver el portal web: <http://www.undp.org/spanish/temas/gobernabilidad.shtml>

el desarrollo. Según cita Joan Prats, la nueva definición del PNUD consiste en "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (Prats, 2001, p.114).

En resumen, los organismos se refieren al fortalecimiento de la gobernabilidad/gobernanza tanto como requisito para la consolidación de la democracia, como por un conjunto de planteamientos de orden de eficiencia económica, ligados a los compromisos impuestos y/o adquiridos por los Estados, gracias a su dependencia crediticia, y la participación es un elemento instrumental para estas organizaciones<sup>12</sup>.

La vinculación de la gobernanza con el enfoque de desarrollo posibilitó que estas organizaciones internacionales trasladaran el término a los gobiernos de los Estados latinoamericanos en vía desarrollo<sup>13</sup>. De esta manera, los Estados asumieron el concepto de gobernanza según el enfoque de estas organizaciones, lo que podría ser unas de las explicaciones de la falta de una definición uniforme acogida por los gobiernos, y la falta de una reflexión situada sobre las implicaciones políticas y jurídicas de la adopción de este concepto en Colombia.

No obstante, es importante citar que el Estado colombiano a través de entidades como el Departamento Nacional de Planeación, el DANE, la Contraloría General, y organizaciones como el Pacto por la Transparencia y Laboratorio de De-

sarrollo Institucional, y Gobernabilidad Pública Territorial han implementado metodologías de evaluación, entre otros factores, de la eficacia, eficiencia, gestión, participación de la sociedad civil en la actividad pública y cumplimiento legal en el desempeño institucional (Aristizábal, s. f.). Esta actividad demuestra que en el país se inicia un proceso de evaluación propio que, si bien no manifiesta una definición autónoma de gobernanza, permite identificar los elementos de ésta en las actividades que se espera desempeñe la Administración.

En este orden de ideas, en Colombia tal y como sucedió en los demás países latinoamericanos, el uso de los términos gobernabilidad/gobernanza tiene su origen en la adopción del lenguaje que el Estado asumió de las organizaciones internacionales con las que ha mantenido una constante relación<sup>14</sup>. De esta manera es posible identificar por lo menos dos formas del uso de estos términos en el país muy relacionadas con los actores involucrados:

Una primera, se identifica con el uso que el Gobierno y sus asesores hacen del concepto de gobernabilidad/gobernanza en los documentos de políticas públicas y las estrategias derivadas de estos; y una segunda, que coincide con el uso de los conceptos por la academia, en la que puede identificarse a aquellos doctrinantes que usan indistintamente estos términos en sus trabajos sin una reflexión especial, y los investigadores que se han dedicado al estudio de estos con el propósito de establecer sus notas distintivas y la intención de su uso en el medio político.

<sup>12</sup> Al respecto Joan Prats (2001) en el texto *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*.

<sup>13</sup> "A lo largo de los 90 va diluyéndose el dogma anterior de la neutralidad política de la cooperación al desarrollo. Crecientemente se acepta la democratización como un objetivo legítimo de desarrollo. Las agencias multilaterales y bilaterales van estableciendo programas de ayuda o cooperación a la democratización. América Latina es un continente privilegiado en este sentido. Especialmente el PNUD América Latina impulsa proyectos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Otras Agencias preferirán adoptar como objetivo de su cooperación el concepto más neutral de *governance*, aunque abriéndose progresivamente a los contenidos democráticos" (Prats, 2001, p.107-108).

<sup>14</sup> De acuerdo con Launay "para disponer de créditos internacionales, el gobierno colombiano debe responder a algunos requisitos de 'buena gobernabilidad' impuestos en particular por el Banco Mundial o otras instituciones internacionales como la Unión Europea. Hay que notar en este sentido que el gobierno aplicaría entonces la definición internacional de la gobernabilidad tratando de proponer algunas reformas: lograr más transparencia en los asuntos públicos, luchar contra la corrupción, fortalecer la organización administrativa del Estado" (Launay, s.f., A).



## 2. *El uso oficial del concepto de gobernabilidad/gobernanza en la política ambiental colombiana*

Como se expuso en el acápite anterior, el Gobierno ha acogido el término gobernanza/gobernabilidad a partir de la influencia de las organizaciones internacionales en los asuntos del Estado. De esta manera no se encuentran referencias como tal al concepto de gobernanza, y se prefiere el de gobernabilidad, el cual engloba aspectos centrales de la gobernanza como la participación ciudadana y la concertación, gracias a la confusión del uso de estos términos por las organizaciones internacionales.

Un breve recorrido por los cuatro últimos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) luego de la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 otorga ideas del uso del concepto de gobernabilidad, y algunos atributos de la gobernanza según el Gobierno colombiano. Para efectos de este trabajo, se analizan brevemente los PND por cuanto constituyen la bitácora de las políticas ambientales de cada período presidencial.

### ***Plan Nacional de Desarrollo -PND- 1994-1998 "El Salto Social"***

El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 1994-1998 "El Salto Social" trazó como uno de sus objetivos alcanzar un "Buen Gobierno", meta que ameritó la construcción de un capítulo dedicado al diseño de los objetivos específicos y las estrategias necesarias para su logro. De acuerdo con el Plan, la Constitución de 1991 sentó las bases de una nueva forma de gobernar en las que la descentralización administrativa, la participación ciudadana y el mejoramiento de la gestión pública son sus elementos principales. Según el Plan, la implementación en la realidad de estos tres elementos contribuiría a lograr una mayor eficiencia y eficacia de la acción estatal (Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–, 1993).

El Gobierno del "Salto Social" reconoció la importancia de fortalecer institucionalmente y normativamente los principios de la democracia participativa de la Constitución, gracias a la reciente expedición de la carta:

El corto horizonte temporal con el cual la sociedad civil ha asumido estas nuevas responsabilidades hace necesario el desarrollo de las políticas y acciones públicas que contribuyan a hacer efectiva la participación y apoyar el desarrollo de organizaciones y capacidades de articulación de intereses que, por su legitimidad, racionalidad y gobernabilidad, contribuyan a aumentar la efectividad de ellas mismas y del Estado.

El compromiso con la participación ciudadana es definitivo como complemento de un buen gobierno. Por ello la transparencia en la información, la consulta de las decisiones públicas, la rendición de cuentas y la inclusión de la audiencia de los ciudadanos en los procesos de formulación y evaluación de la gestión pública son una voluntad que el gobierno nacional reitera a cada una de las esferas del Estado" (DNP, 1993, p. 9).

Para contribuir con el desarrollo de la sociedad civil y el "éxito de la concertación", este programa de gobierno se propuso trabajar en tres elementos: el conocimiento de los ámbitos de la participación, la difusión de la información y el desarrollo de las capacidades para la participación. El principal instrumento de acción de la política se centró en la regulación jurídica de los mecanismos de participación, y la financiación de programas y de espacios locales para la participación<sup>15</sup>.

La política ambiental del "Salto Social" se consignó en el Documento CONPES 2750 de 1994 (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 1994). Esta política reafirma la

<sup>15</sup> Para llevar a cabo estas acciones el Gobierno se comprometió a crear el Fondo para la Participación Ciudadana dependiente del antiguo Ministerio de Gobierno.

prioridad que el Gobierno le otorgó al tema de participación ciudadana y concertación para el logro del "Buen Gobierno"<sup>16</sup>. En este sentido la política pretendía:

... incorporar, mediante **la concertación**, la variable ambiental en las políticas, programas y proyectos de todos los sectores del Estado y la sociedad, y crear y fortalecer los espacios de diálogo y análisis con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de consumidores, el sector productivo, y las diversas instancias e instituciones públicas, creados por la ley 99 y en particular el Consejo Nacional Ambiental.

... la **participación** permitirá la adopción de las responsabilidades y valores ambientales, la cogestión y el control social en la evaluación de la gestión por parte de los diversos estamentos de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias. El Gobierno fortalecerá mecanismos como las **audiencias públicas**, la intervención en los procesos administrativos en trámite, el derecho de petición de información, las acciones populares y de cumplimiento y la consulta previa con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y, de conformidad con la ley, las comunidades indígenas y negras para adoptar decisiones ambientales que incidan en sus territorios" (DNP, 1994, p. 9-10).

Como ejemplo de la implementación de los postulados de la gobernanza en la política ambiental colombiana de este período, se puede citar la Política Nacional de Producción más Limpia de 1997, cuya estrategia de *Promoción de las*

*prácticas empresariales de autogestión y autorregulación* ejecutó como principal herramienta de trabajo el mecanismo de los Convenios de Concertación más Limpia con los sectores productivos, y el apoyo del sector de la ciencia y la tecnología. Desde antes de su implementación, la política fue concertada con el sector privado a través de la firma de un Convenio Marco de Producción Limpia en julio de 1995. Los principales logros de estos convenios fueron: alcanzar por primera vez en la política ambiental, el diálogo y la concertación del gobierno con el sector productivo, acercar a las universidades y centros de investigación a la discusión sobre la mejor manera de implementar las estrategias de la política, y construir fórmulas de acuerdo para el cumplimiento de sus objetivos (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia [IDEAM], 2005; Van Hoof & Herrera, 2007; Guhl, 1997)<sup>17</sup>.

Claramente, el PND 1994-1998 hizo un gran aporte en la incorporación en la agenda pública de aspectos clave de la gobernanza como la participación y la concertación<sup>18</sup>. Pese a lo anterior, en el período citado no se dan cambios en el ejercicio vertical del poder por las autoridades ambientales como lo demuestran los pocos acuerdos conseguidos mediante mecanismos de participación en grandes proyectos objeto de licencia ambiental y la convocatoria de la

<sup>16</sup> Los cinco objetivos básicos de esta política fueron: (1) promover una nueva cultura del desarrollo, (2) mejorar la calidad de vida, (3) promover una producción limpia, (4) desarrollar una gestión ambiental sostenible y (5) orientar comportamiento poblacionales. Las estrategias para alcanzar tales objetivos fueron: la educación, la concertación, gradualidad, políticas nacionales y gestión descentralizada, participación ciudadana y apoyo científico y tecnológico.

<sup>17</sup> Dentro del balance final del gobierno del Salto Social en agosto de 1998, se destacó la firma de cincuenta convenios marco de concertación con el sector productivo como uno de los cien logros del período presidencial (Herrera, 9 de junio de 2011). Por su parte, en el informe de evaluación del IDEAM, para el año de 2005, se encontraban vigentes 49 convenios que incluían más de 200 empresas. Uno de los inconvenientes de esta política fue la poca vinculación de la sociedad civil en los procesos de concertación con los sectores productivos. La nueva política de Producción y Consumo Sostenible de 2010, trata de mejorar este aspecto mediante la concertación de agendas ambientales que amplía su participación a las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>18</sup> Cabe destacar en este período, la expedición de algunas normas sobre mecanismos de participación en materia ambiental como la regulación de las acciones populares mediante la Ley 472 de 1998 (República de Colombia, 1998A), la regulación de las audiencias públicas por medio del Decreto 330 de 1997 (República de Colombia, 1997) y de la Consulta Previa mediante el Decreto 1320 de 1998 (República de Colombia, 1998B).

ciudadanía en la formulación de las políticas ambientales<sup>19</sup>.

### ***Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 "Cambio para construir la paz"***

El principal objetivo del PND "Cambio para construir la paz" fue el: "diseño de una acción inmediata y ambiciosa que ubique de nuevo al país sobre una senda de crecimiento sostenible con cohesión social" (DNP, 1998, p.3). Para el logro de este objetivo el Plan denominó su primera estrategia: "Hacia un Estado participativo". Esta estrategia tuvo como centro el fortalecimiento de la democracia participativa, según la cual debía hacerse una gran reforma política que asegurara el retorno de la gobernabilidad. Por tal reforma se entendió no solo la modificación de ciertas instituciones, sino también la ampliación de espacios participativos para las comunidades minoritarias.

La reforma política tendría como objetivo fundamental la "gobernabilidad para el desarrollo". En este orden de ideas, el Plan definió gobernabilidad como: "capacidad de articular las

diversas instancias que en nuestra democracia ostentan poder de carácter político con el propósito de generar políticas armonizadas de largo plazo en todos los frentes" (DNP, 1998, p.38). El fortalecimiento de la gobernabilidad sería "una condición fundamental para que el país pueda encauzarse hacia el desarrollo económico" y con ello consolidar la democracia (DNP, 1998, p.38). La estrategia "Hacia un Estado participativo" resaltó la relación entre democracia y desarrollo económico:

La buena calidad de la democracia permea la actividad de un Estado eficiente en la promoción del desarrollo económico. De un lado quienes tienen las riendas para tomar las decisiones más caras al proceso de desarrollo económico se escogen directa o indirectamente a través de los instrumentos democráticos que brindan los partidos y el sistema electoral. De otro, el efectivo control de lo que ellos hagan con esas funciones depende en grado sumo de un funcionamiento correcto de la democracia. Por intermedio de los controles políticos debe hacerse imposible para cualquier funcionario o grupo político ocultar información, alterar las reglas del juego o incurrir en conductas que den rendimientos electorales de corto plazo a costa de comprometer el logro de los objetivos de desarrollo económico deseados por la mayoría (DNP, 1998, p.151).

Es evidente que para el PND de 1998-2002, la gobernabilidad democrática se definió como gestión eficiente del gobierno en los asuntos económicos, en clara sintonía con las definiciones de "Buena Gobernanza" del Banco Mundial, en la cual, como se desprende del mismo Plan, la participación es meramente de carácter representativo y su principal función es el control político de las decisiones de tipo económico (DNP, 1998). La participación ciudadana se asumió como ejercicio de la acción electoral mediante el cual ejerce control de la actividad pública, incluso mediante la reforma de los partidos políticos.

<sup>19</sup> En la investigación sobre mecanismos de participación ambiental dirigida por la profesora Gloria Amparo Rodríguez de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental se presenta el fracaso de las Consultas previas a comunidades étnicas y audiencias públicas en procesos de licenciamiento ambiental en la consecución de acuerdos y la inclusión de la ciudadanía en procesos de decisión pública. Al respecto ver artículo resultado de investigación publicado por la Profesora Rodríguez sobre Consulta Previa y Comunidades étnicas en esta edición especial de la Revista Opinión Jurídica. Ver también Rodríguez y Muñoz, La participación en la gestión ambiental, un reto para el nuevo milenio (Rodríguez & Muñoz, 2009) y a ILSA (2009). Por su parte, el Documento CONPES 2910 de 1997, sobre evaluación de la Política Nacional Ambiental "Hacia el Desarrollo Humano Sostenible", advirtió el espacio marginal que ocupaba la participación en la política: "Los instrumentos de participación ciudadana se vienen aplicando a través del Consejo Nacional Ambiental, el Consejo Técnico Asesor, la participación en los Consejos Directivos de las Corporaciones, las audiencias públicas y las consultas previas, aunque no se han desarrollado de manera suficiente. En la evaluación de la gestión ambiental se ha avanzado poco en definir y aplicar, de manera sistemática, los mecanismos, procedimientos e indicadores adecuados para estos fines. En este sentido, la columna vertebral debe ser la puesta en marcha de planes indicativos y de acción. Un vacío fundamental para poder avanzar, es la falta de capacitación e información adecuadas y oportunas" (DNP, 1997, p.15).

De esta manera, la participación directa en las decisiones públicas no hace parte del concepto de gobernabilidad democrática, ni de la gran reforma que el Gobierno de la época perseguía alcanzar. En materia ambiental, la política no presentó grandes cambios con el enfoque propuesto de participación, prioriza la promoción de la sostenibilidad ambiental, mediante el equilibrio del modelo de desarrollo que buscaba el equilibrio entre el crecimiento económico, la calidad de vida de las personas y la conservación de los recursos naturales, enfoque en el cual la participación se presentaría a través de acuerdos y responsabilidades compartidas<sup>20</sup>. Este enfoque de participación hace mayor énfasis en la relación institucional con los sectores económicos, que en el acceso a la toma de decisiones con injerencia de la ciudadanía (DNP, 1998)<sup>21</sup>.

### ***Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado comunitario" y 2006-2010 "Estado comunitario: desarrollo para todos"***

Los dos últimos períodos presidenciales del ex presidente Álvaro Uribe Vélez se sustentan en la construcción del Estado comunitario. Este fue definido como:

<sup>20</sup> Durante este Gobierno se implementaron políticas para la promoción de la participación de la sociedad civil en asuntos administrativos relacionados con la conservación de la biodiversidad. Así en 1998, se presentó al CNA (Consejo Nacional Ambiental) el documento "Lineamientos de política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental". En 2001 se expidió la "Política de Participación Social en la Conservación". En estas políticas se incentiva la participación de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas en la conservación de áreas protegidas. Estas políticas han tenido serios inconvenientes desde su formulación hasta la actualidad como lo denuncian los estudios de casos de Durán (2009) e Iriarte (2002), que se comentan más adelante.

<sup>21</sup> No obstante, Tobasaura afirma que durante este período existió un fortalecimiento de las instancias de concertación, aunque no es claro si ese fortalecimiento también se presentó en la participación efectiva de la ciudadanía: "Uno de los avances más importantes de la política en este cuatrienio fue la definición de ecoregiones estratégicas y los avances en los planes de ordenamiento territorial (POT). Se fortalecen las instancias nacionales de concertación como el CONPES, el Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor; y en el ámbito regional se consolidan los Consejos de las CAR, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, los CORPES y los Consejos Territoriales de Planeación" (Tobasaura, 2006, p.10).

Un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria (DNP, 2003, p. 19).

La definición de Estado comunitario privilegió la participación ciudadana en la acción pública y el enfoque gerencial de la actividad administrativa. La construcción de este Estado comunitario sería alcanzada a través de cuatro objetivos: i. Brindar seguridad democrática. ii. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, iii. Construir equidad social; iv. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado (DNP, 2003).

El Estado Comunitario es participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en su ejecución y supervisión. La participación ciudadana es, a su vez, connatural al Estado Comunitario: es garantía de transparencia, eficiencia y equidad en el resultado de la acción oficial. La exigencia ciudadana permanente impone un sincero afán de los funcionarios, prudencia en el compromiso, diligencia en la acción e imaginación para explorar opciones y superar obstáculos. La presencia continua del funcionario de cara a la comunidad facilita el acceso a la información, el conocimiento de las cifras, la conciencia sobre las posibilidades y las limitaciones, la reflexión sobre las obligaciones y la confianza en las instituciones (DNP, 2007, p.18).

El objetivo cuarto del Plan, *Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado*, tendría como propósito principal, la renovación de la Administración Pública, con los objetivos fundamentales de: la participación ciudadana, Estado gerencial y transparencia, y lucha contra la corrupción. Mediante la participación ciudadana se buscó el impulso de la formación de las veedurías ciuda-



danos garantes de la transparencia de la gestión pública, en los niveles nacionales, regionales y locales, y los consejos comunales de gobierno como mecanismos principales de participación y el suministro de información pública.

En materia ambiental, se ha sostenido por la doctrina, que el PND 2002-2006 es el que menos importancia le ha otorgado al tema ambiental (Tobasaura, 2006; Rodríguez, 2007). El primer Plan incluyó la política ambiental en la "Estrategia de Sostenibilidad Ambiental" en la cual la participación de los sectores económicos es vital para impulsar los programas, conjuntamente con la participación de todos los demás actores<sup>22</sup>.

A pesar de lo consignado en el primer Plan, la crítica señala dos hechos contundentes que marcaron este período de gobierno: el debilitamiento de la institucionalidad ambiental y la preeminencia de las políticas sobre desarrollo por encima de los fines de protección ambiental. Igualmente, se denuncia la poca importancia que el Gobierno otorgó a los espacios de participación política de la ciudadanía, al obviar las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación [CNP] sobre la formulación del componente ambiental en el PND (Rodríguez, 2007; 2008; 2009).

Por su parte, el segundo PND 2006-2010 supuso un cambio en materia ambiental frente al período anterior, por lo menos en lo que se refiere a la redacción del Plan. Se incluyó un capítulo dedicado al tema: "Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible" a diferencia del plan anterior, donde ocupaba un sitio marginal. Se aceptaron varias de las recomendaciones del CNP.

<sup>22</sup> Esta Estrategia la conformaron cinco programas: La conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales; Manejo integral del agua; Generación de ingresos y empleo verde; Sostenibilidad ambiental de la producción nacional; y Planificación y administración eficiente del medio ambiente (DNP, 2003).

No obstante lo anterior, el último período presidencial deja un balance negativo en materia de inclusión de la participación y concertación de la ciudadanía en las políticas y expedición de licencias, permisos y otros actos administrativos relacionados con los asuntos ambientales<sup>23</sup>, con lo cual, la definición del Estado Comunitario como participación ciudadana en los asuntos públicos solo sirvió como un eslogan, que ayudó a la invisibilidad de la actuación autoritaria e ineficaz del Gobierno en la consecución de los fines constitucionales de conservación y protección ambiental.

A manera de síntesis, los últimos cuatro planes de desarrollo otorgaron un papel central al fortalecimiento de la gobernabilidad, término que según el período de Gobierno, se identifica con el "buen gobierno", la "gobernabilidad democrática" o la "gobernabilidad para el desarrollo". En todos los casos, la participación y la concertación con todos los actores interesados son fundamentales para la consecución de los fines gubernamentales. En tal sentido, a pesar de no usarse el término Gobernanza, se identifica que el sector público es consciente de la necesidad de fortalecer los atributos principales de esta, como modelo de gobernación imprescindible para alcanzar los fines constitucionales de la función pública, así la práctica no haya demostrado avances significativos por lo menos en materia ambiental<sup>24</sup>.

### 3. *La investigación sobre gobernanza en Colombia*

#### *La investigación desde el derecho público*

En el país, la investigación sobre gobernabilidad y gobernanza desde el derecho público es

<sup>23</sup> Tal como lo demuestran los diferentes estudios que se publican en esta edición especial de la Revista Opinión Jurídica.

<sup>24</sup> Infortunadamente no existen evaluaciones de los PND y las políticas ambientales implementadas que permitan contrastar sus resultados en la práctica con los objetivos y fines programados en materia de participación y concertación.

mínima. De los 226 Grupos de investigación en Derecho con escalafón en COLCIENCIAS<sup>25</sup>, tan solo 7 grupos han registrado proyectos en esta materia, esto es tan solo el 3% de los grupos de investigación en derecho inscritos.

Los proyectos se dirigen a diagnosticar los problemas de la gobernabilidad democrática en Colombia y proponer fórmulas para su mejoramiento<sup>26</sup>. Igualmente, la investigación sobre la gobernabilidad se ha enfocado en el análisis de políticas públicas específicas como la dirigida a la indemnización de las víctimas del desplazamiento forzado<sup>27</sup>, el análisis de la cooperación internacional<sup>28</sup> y de la gobernabilidad de los organismos financieros multinacionales<sup>29</sup>.

En materia de gobernanza, solamente se reportan dos proyectos de investigación por dos grupos de investigación en derecho. Uno de ellos dirigido a identificar las tendencias de la gobernanza global<sup>30</sup>, y el segundo sobre gobernanza y gobernabilidad ambiental en materia de alimentos transgénicos<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Colciencias es el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Promueve las políticas públicas para fomentar la Ciencia, Tecnología e Innovación y funciona como ente certificador de la investigación en Colombia. Al respecto: [www.colciencias.gov.co](http://www.colciencias.gov.co)

<sup>26</sup> En este sentido, el Grupo de Gestión Pública de la Universidad de los Andes, reportó dos proyectos de investigación titulados: *Gobernabilidad y reforma del Estado (2001)* y *Gobernabilidad Democrática (2001)*. El Grupo Democracia y Modernización del Estado de la Universidad Simón Bolívar, presenta el proyecto: "Diagnostico sobre gobernabilidad en la región Caribe colombiana (2006 -2010; 2009 – 2010)"

<sup>27</sup> Proyecto "Las políticas públicas en materia de indemnización pública de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia (2006)" del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

<sup>28</sup> Proyecto: "Procesos de cooperación internacional y reforzamiento institucional (2007)" perteneciente al Grupo de Investigaciones Jurídicas y Socio Jurídicas de la Universidad Santo Tomás de Tunja.

<sup>29</sup> Proyecto: "La gobernabilidad de los organismos financieros multilaterales sobre los estados contemporáneos (2009)" del Grupo Derecho y Economía de la Universidad Santo Tomás.

<sup>30</sup> Proyecto: "Nuevas tendencias de los mecanismos de gobernanza global (2010)", Grupo de Investigación en Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales – GICPODERI. Universidad Santiago de Cali.

<sup>31</sup> Sub-proyecto *Gobernanza ambiental colombiana*, de la línea de investigación *Derecho Público Económico y Globalización* del Grupo *Hombre, Sociedad y Estado* del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre

De acuerdo con la base de datos de proyectos de COLCIENCIAS, no existe producción investigativa sobre la influencia y manifestación de la gobernanza en el derecho administrativo y más propiamente, en el derecho ambiental colombiano.

La afirmación anterior coincide con la falta de publicaciones jurídicas que presenten análisis del concepto de la gobernanza y sus implicaciones en el derecho público interno. Igual sucede en materia ambiental: la bibliografía existente se ocupa del análisis de mecanismos de gobernanza en la gestión de áreas protegidas con énfasis en instrumentos participativos, el estudio de casos que involucran comunidades étnicas en ecosistemas estratégicos; la evaluación de las políticas públicas y la comercialización de alimentos transgénicos, y el modelo de gobernanza y las políticas públicas dirigidas a la Amazonía.

Algunas de estas publicaciones hacen breves reflexiones sobre el contenido y uso del concepto de Gobernanza en sus investigaciones, tomando partido por un concepto específico, sin profundizar mucho en la relación de éste y las instituciones jurídicas del Derecho administrativo y ambiental.

En los resultados del proyecto "Gobernanza y Gobernabilidad Ambiental estudio comparado 2002-2008", el profesor Juan Pablo Galeano<sup>32</sup> afirma que la gobernanza es un nuevo concepto cuyo uso varía según la apropiación que hagan de este los distintos actores. En lo relacionado con el estudio de la participación ciudadana o la reforma del Estado, el autor afirma que la

2002-2008.

<sup>32</sup> Los resultados del proyecto se publicaron en el artículo: "La gobernanza y la gobernabilidad ambiental un estudio desde el modelo de geografía y desarrollo. El caso de los alimentos transgénicos" (Galeano, 2009). El proyecto de investigación *Gobernanza y Gobernabilidad Ambiental estudio comparado 2002-2008* corresponde al Sub-proyecto *Gobernanza ambiental colombiana*, de la línea de investigación *Derecho Público Económico y Globalización* del Grupo *Hombre, Sociedad y Estado* del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.



doctrina interna hace referencia exclusiva al concepto de gobernabilidad, por lo que no reconoce que exista un concepto o uso de gobernanza aceptado por la academia y el sector público.

Para Galeano, la gobernanza en el caso colombiano debe ser entendida como "un nuevo concepto que en su definición general analiza el funcionamiento del Estado pero también su interacción y relación con otros actores públicos y privados" (Galeano, 2009, p.76). Sin embargo, una de sus principales conclusiones consiste en afirmar que en el período gubernamental 2002-2008, se presentó "un ejercicio de vieja gobernanza centralista, estado-céntrica y en donde la sociedad civil no cabe" (Galeano, p.76).

Por su parte, el investigador Germán Palacio en la introducción al libro *Ecología política en la Amazonía. Las profundas y difusas redes de la gobernanza* (2010), se refiere a los análisis sobre gobernabilidad ambiental precedentes en la materia como insuficientes, teniendo en cuenta que este término asume al Estado en su forma tradicional, como "entidad autocontenida y autoexplicativa en su relación con la sociedad civil". Según el autor, esta noción es insuficiente porque no tiene en cuenta el contexto global contemporáneo, en que las instituciones gubernamentales no se perciben como definitivas; de esta manera, la gobernanza explica mejor la tendencia global:

Piensa el gobierno actual no solo estatal, sino una combinación o entramado de instituciones públicas y privadas, y que está inyectado de recursos propios y provenientes de la cooperación internacional. Al tener una mirada supranacional, observa que la actividad estatal, aunque tenga un matiz o sello nacional, es parte y agente de procesos de carácter transnacional que se arraigan a nivel nacional o local (Palacio, 2010, p.34).

El estudio de la institucionalidad ambiental desde la categoría de la gobernabilidad se queda corto, al asumir exclusivamente las estructuras

formales sin analizar las reglas informales que en la cotidianeidad de su actuación hacen mayor presencia. Estas reglas informales desde la mirada de la gobernanza, en opinión de Palacio:

... considera las formas de gobierno existentes –las cuales tienden a ser descentralizadas y engloban actores no estatales, incluidas las organizaciones corporativas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales– de modo menos jerárquico que como son imaginadas desde la lógica de un Estado piramidal. Incluye también medios de comunicación, organismos internacionales y organizaciones científicas y educacionales (...) la gobernabilidad todavía es piramidal y jurídicamente formal. Sigue apegada a la imagen de jerarquía de la Constitución y a las normas jurídicas que conducen hacia abajo, hacia las reglas locales. La gobernanza tal como aquí se entiende, es reticular, inestable y compleja (Palacio, 2010, p.34).

De otra parte, las publicaciones de investigadores nacionales que tratan sobre estudios de caso en áreas protegidas y mecanismos de gobernabilidad y/o gobernanza describen el contexto actual de las políticas gubernamentales de conservación, evidenciando que, a pesar de estar formuladas con base en la garantía de la participación, se ejercen de manera vertical y con exclusión de las comunidades. Estas investigaciones asumen conceptos de gobernanza como la toma de decisiones conjuntas entre la administración y todos los actores intervinientes en los procesos de conservación<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> En el artículo "Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo" producto de la investigación de maestría del autor, este afirma adoptar el concepto de gobernanza de la siguiente manera: "Utilizo el concepto de gobernanza (*governance*) para dar cuenta de procesos democráticos de participación política en la toma de decisiones de gobierno de manera legítima, en los que se involucra a la totalidad de actores sociales, económicos y políticos, estatales y de la sociedad civil. Muy distinto sería hablar de gobernabilidad (*governability*) en un Parque Nacional, la cual entiendo como la capacidad que tienen las autoridades ambientales para gobernar (ejercer el poder y definir el rumbo)

En estas investigaciones, no se presenta un análisis a fondo del uso del concepto de gobernanza, su percepción por los actores o su vinculación con las reglas formales o informales impuestas por la Administración<sup>34</sup>. Lo que sí evidencian las investigaciones de campo es la fragilidad de la participación de las comunidades, el desconocimiento de los mecanismos legales y el ejercicio autoritario (vertical) del gobierno en la imposición de las políticas<sup>35</sup>.

Los estudios de casos coinciden con que los principales problemas de la gobernanza en las áreas protegidas es la presencia de grupos ilegales que presionan a los funcionarios gubernamentales y desplazan a las comunidades y el predominio de los intereses económicos empresariales sobre el de las comunidades que habitan los espacios protegidos (Durán, 2009; Iriarte, 2002).

### ***La investigación desde las ciencias sociales y políticas***

La publicación de resultados de investigación dirigida a la reflexión del contenido, atributos y uso del concepto de gobernanza en Colombia es escasa. La base de datos de COLCIENCIAS que registra los proyectos de investigación en ciencias sociales y políticas contiene un bajo número de proyectos que referencian expresamente el concepto de gobernanza, y se destaca un mayor

en las áreas protegidas" (Durán, 2009, p.61).

<sup>34</sup> Se deben destacar los estudios que la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) ha hecho sobre la percepción del concepto de gobernanza ambiental en la Región, incluyendo en su observación a Colombia. En el diagnóstico regional, titulado "Los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales" se define la *Gobernanza Ambiental* como: "las decisiones (participativas) entre gobierno y sociedad civil que se toman en torno al uso, acceso, normatividad y beneficios generados por los recursos naturales y la biodiversidad". De este concepto se deriva el de Gobernanza de las Áreas protegidas: "La gobernanza en áreas protegidas se define como los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder" (UICN, 2006 p.9). Ver al respecto: [www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur\\_trabajo/sur\\_pgam.cfm](http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_pgam.cfm)

<sup>35</sup> Ver al respecto: Durán (2007), Iriarte (2002), Ramírez (2006) y Castro, Bustamante y Correa (2011).

número de estudios sobre gobernabilidad<sup>36</sup>. La afirmación anterior también se sustenta en las pocas publicaciones hechas por los grupos de investigación en ciencias sociales y políticas dirigidas al análisis conceptual de la gobernanza en Colombia<sup>37</sup>.

En la materia, se destaca la labor de investigación que ha venido desarrollando el *Observatorio colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado* (ODECOFI)<sup>38</sup> conjuntamente con el Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza, conocido como IRG por sus siglas en francés<sup>39</sup>; y el Grupo de Investigación Políticas Públicas y Gobernabilidad. Transformación de la Acción Pública, de la Escuela de Administración Pública<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> De los 61 Grupos escalafonados en COLCIENCIAS en el área de Ciencia Política, tan solo 10 grupos reportan un solo proyecto en materia de Gobernabilidad, de esta misma base de datos, solo 4 grupos reportan proyectos sobre gobernanza. Estos últimos proyectos se a dirigen criterios de viabilidad de gobernabilidad local, las estructuras de gobernanza locales, los procesos de descentralización y gobernabilidad local y la participación de ciertos sectores de la juventud en las políticas públicas locales.

<sup>37</sup> La investigación en materia de Gobernanza es llevada a cabo más por organizaciones no gubernamentales con apoyo de entidades de cooperación internacional, que por el sector académico y formalmente inscrito en los índices de COLCIENCIAS. Infortunadamente sobre estas investigaciones no se tiene un banco de datos completo, unificado y público que pueda detallar su número, ejecutores, problemas de investigación y sus resultados.

<sup>38</sup> Se trata de un Centro de Investigaciones de Excelencia en el área de las ciencias sociales creado en el año 2007 con el apoyo financiero de Colciencias. Al respecto: [www.odecofi.org.co](http://www.odecofi.org.co)

<sup>39</sup> El Instituto fue creado por iniciativa de la Fundación Charles Léopold Mayer y se presenta como "una red de reflexión (think tank) con sede en París (Francia) y una oficina en Bogotá (Colombia). Su vocación es la de animar y alimentar el debate sobre la gobernanza mediante la consultoría y producción de conocimiento, la implementación de de módulos de formación académica y capacitación, la organización de seminarios y la acumulación y la difusión de documentos (sitio web y publicaciones) para ayudar a la elaboración de políticas públicas y de programas de desarrollo, pero también identificar nuevos campos de estudio". Al respecto: [www.institut-gouvernance.org](http://www.institut-gouvernance.org).

<sup>40</sup> Este Grupo de investigación se ha interesado por el estudio del origen de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, las diferentes acepciones de la doctrina extranjera, con el fin de establecer la correspondencia de sus características con las políticas públicas. En el libro "Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública. Propuesta teórica y estudio de caso" se tuvo como objetivo establecer la relación entre una específica forma de gobernanza y el mayor o menor

El IRG y el ODECOFI han venido publicando en la página *web* del Instituto, y recientemente en el libro titulado "Gobernanza y conflicto en Colombia", los resultados de estudios específicos sobre conceptualización y práctica de la gobernanza en el país. El enfoque crítico de estos centros de reflexión otorga un valioso contexto, en el que se identifican las especiales características de todos los actores involucrados en el ejercicio de la gobernanza, su legitimidad y las condiciones geográficas en que se desenvuelve su interacción, con referencia a la Constitución política de 1991 como marco jurídico.

Claire Launay (s. f., A) del IRG, al investigar el uso del concepto de gobernanza en Colombia, precisa que el Estado, las organizaciones y la academia han usado el término de gobernabilidad con diferentes connotaciones y acepciones, razón por la cual prefiere este término para estudiar el modo y la acción de gobernar. La investigadora identifica tres etapas de evolución en la percepción y uso del concepto de gobernabilidad: los años 80 para referirse de manera negativa a la falta de gobernabilidad en el país y la región; principios de los años 90, en donde se supera el aspecto negativo del concepto y se destaca la reflexión sobre la relación del concepto con la capacidad del gobierno para manejarse conforme a los principios democráticos, la transparencia, eficacia y eficiencia; y por último, la expedición y desarrollo de la Constitución de 1991 que otorgaría una nueva visión del concepto, con la "redefinición de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado y, por consiguiente, con un cierto mejoramiento de la gobernabilidad en Colombia" (Launay, s.f., A).

Con respecto a esta última etapa, Teófilo Vásquez subraya que si bien la Constitución de 1991 redefinió las relaciones entre Estado y sociedad, mediante la proclamación de un Estado social de derecho con un reconocimiento

nivel de gobernabilidad en la política distrital de empleo durante el 2001-2005 (Jiménez et al., 2007).

expreso de una amplia carta de derechos, el modelo económico implementado contradice los fines y principios de esta forma de Estado, tal y como se ha comprobado en la actuación gubernamental hasta la actualidad. Citando a Vásquez:

Las esperanzas generadas por los avances en materia de derechos y garantías encontraron un formidable obstáculo para su realización plena en las medidas y la reorientación del modelo económico de corte "neoliberal" aplicado con mayor o menor énfasis por los sucesivos gobiernos de turno en estos 15 años (...) La contradicción en la que hemos insistido culmina por hacer más grande la distancia ente ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva [Marshall, T. H. Tom Bottomore, 1998]. Lo primero entendido como "la pertenencia a un estado-nación [Brubaker, 1989]. La segunda entendida como "...un conjunto derechos, civiles, políticos y especialmente sociales que implican alguna forma de participación en los asuntos del gobierno" [Marshall, T. H. Tom Bottomore, 1998] (Vásquez, s. f.).

Conjuntamente con la contradicción que expone Vásquez, los investigadores del IRG y ODECOFI, destacan la imposibilidad de investigar los usos o aplicación de la gobernabilidad/gobernanza de manera uniforme en el país. La propuesta se centra en el estudio de estos conceptos desde la perspectiva de un "Estado inacabado" en medio del conflicto. Para Fernán González y Silvia Otero, la gobernabilidad es una condición indispensable para considerar formas de interacción entre el Estado y la sociedad:

El supuesto básico del concepto de la gobernabilidad es la idea de que unas instituciones estatales bastante fuertes conducen a la canalización de las demandas de la sociedad civil. Acuñado hace un par de décadas, el concepto indica que una buena gobernabilidad se da cuando existe una respuesta gubernamental eficiente.

Esta mirada supone que el Estado es el destinatario principal de las peticiones de la sociedad civil, además de detentar la exclusividad del ámbito de lo político y regular exclusivamente el orden social en la totalidad del territorio. Esto se traduce en la posesión del monopolio de la violencia legítima y el control territorial. De ese enfoque se desprende que el estado colombiano adolece de un déficit de gobernabilidad, que lo pone al borde del colapso, total parcial (González & Otero, 2010, p. 30.).

Un recuento de la formación del Estado colombiano y su desarrollo político en un contexto de conflicto permite a los investigadores hacer depender el grado de aplicación de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza según la "presencia diferenciada del Estado":

Este desarrollo político dio por resultado la coexistencia de diferentes lógicas de acción política, a los que corresponden diferentes estilos de relación entre la ciudadanía y las instituciones estatales y diversas modalidades de violencia: esto es resultado de la modernización selectiva de las instituciones del Estado, la semiautonomía de poderes locales y regionales frente a ellas, la presencia de actores armados ilegales en vastas partes del territorio, la penetración del narcotráfico en la sociedad colombiana, la crisis de representación política y los intentos de reformas. (González & Otero, 2010, p.35.).

...Así la paradoja queda resuelta: orden institucionalizado en las regiones centralmente integradas, orden negociado con los poderes locales y regionales en regiones integradas a medias y violencia en las que están en proceso de integración. Buen gobierno en las primeras, negociación entre funcionarios estatales y poderes regionales en las segundas y lucha violenta por el control territorial en las terceras: esta diferenciación obligaría a pensar diferenciadamente los criterios de gobernabilidad o gobernanza en el

caso colombiano (González & Otero, 2010, p.36.).

En este mismo sentido, Fernán González e Ingrid Bolívar cuestionan el uso del término de gobernanza en Colombia. Destacan que en la situación de conflicto interno en el país, donde el Estado colombiano no tiene el control total del territorio, y en el cual desde una perspectiva normativa y desde la visión impuesta por ciertas organizaciones internacionales se percibe como único actor capaz de garantizar los derechos y como el único regulador social, es difícil alcanzar una noción de gobernanza desprovista de su identificación total con la acción estatal y aún más en un "Estado inacabado" (Launay, s. f., B)<sup>41</sup>.

En una síntesis general de la investigación sobre Gobernanza y conflicto en Colombia, "interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento", los investigadores destacan los grandes desafíos y tensiones que enfrenta la recepción y aplicación de un concepto de gobernanza en el país a partir de definiciones impulsadas por organismos internacionales o por la doctrina extranjera. Las condiciones geográficas, la presencia de distintos actores que disputan el poder en las regiones, los distintos grados de legitimidad que gozan los gobernantes y las contradicciones del modelo económico neoliberal de la Constitución Política y el Estado Social de Derecho proclamado, no permiten establecer una noción unívoca de gobernanza con base en la cual evaluar el modelo de gobernanza colombiano, entendiendo por tal "el enfoque con que un gobierno asume y ejercita su papel en relación con la sociedad civil" (Pascual, 2010, p. 41).

<sup>41</sup> Estas ideas fueron expuestas por los investigadores al autor Pierre Calame en su visita al país entre el 20 y 28 de abril de 2009. Al respecto puede consultarse la reseña de Claire Launay (s.f., B) "Gobernanza en un estado inacabado y en guerra" disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-410.html> (consultado el 15 de noviembre de 2010).



#### 4. ***La importancia del estudio de la gobernanza desde el derecho administrativo ambiental colombiano. Algunas conclusiones***

Tal como se expuso en los acápites precedentes, en Colombia no existe una reflexión profunda sobre las implicaciones de la recepción de la figura de la gobernanza por las instancias gubernamentales. Ello se pudo comprobar en la inexistencia de un concepto claro de la misma, de sus principales atributos y de su manifestación práctica en la vida política del país, tanto desde los actores oficiales como desde la comunidad académica y la ciudadanía.

La afirmación anterior repercute indiscutiblemente en la falta de estudios sobre el tema desde el derecho administrativo colombiano, acentuado por el carácter cerrado y todavía inflexible de este frente a la recepción de instituciones distintas al derecho, y que le imponen su necesaria transformación<sup>42</sup>.

En la actualidad no se puede negar la influencia del modelo de la gobernanza en los países en

<sup>42</sup> Los estudios de Derecho público se han fundamentado en una visión meramente normativista, esto es, desde la descripción y explicación exclusiva de las normas jurídicas, por lo que no se consideran las condiciones reales sociales (culturales, políticas y económicas) que influenciaron la creación de tales normas (López, 2007, p.5; Peña, 2007, p.3; Alviar, 2007). En consecuencia, la doctrina administrativa nacional se caracteriza por basar sus estudios jurídicos esencialmente en el formalismo jurídico, desde las ideas de neutralidad y coherencia del Derecho. Según el profesor Cesar Rodríguez pueden resumirse en cuatro las razones de la pervivencia del formalismo jurídico en Latinoamérica y en especial en Colombia, lo que no ha permitido un desarrollo de estudios críticos al interior del Derecho: "En primer lugar, la adopción en el siglo XIX del sistema jurídico francés (...) este hecho dio lugar a una tradición formalista aun prevalente, centrada en la exégesis de los textos legales y en la insistencia en el carácter apolítico de la adjudicación. En segundo lugar, la educación jurídica ha tendido a reproducir la concepción formalista del Derecho, al concentrarse casi de manera exclusiva en el estudio de las normas positivas, lo que ha generado al mismo tiempo una atención solo marginal a la jurisprudencia y un escaso análisis de las relaciones entre el derecho y la vida social. En tercer lugar, el desconocimiento del realismo jurídico ha impedido que se articule en nuestro medio una crítica radical al derecho y a la adjudicación" (Rodríguez, 1999, p.33).

vía de desarrollo como Colombia, cuya política social y económica depende de los dictados de ciertas organizaciones internacionales. En consecuencia, aunque desde la doctrina se advierta una confusión de los contenidos y significados de los términos, en el país las políticas han asumido términos como el "buen gobierno", "governabilidad democrática", "governabilidad para el desarrollo" entre otros, para establecer objetivos, estrategias y acciones concretas en lo concerniente a la relación gubernamental con los ciudadanos.

En la gran mayoría de los instrumentos de política, se trate de los planes nacionales de desarrollo o de políticas sectoriales como las relacionadas con el medioambiente, se identifican presupuestos básicos que implican la implementación de modelos de gobernanza como la gobernanza. Se trata del reconocimiento de la participación y de la concertación, como etapa más avanzada, en el tratamiento de los asuntos públicos, que en las versiones de modelos de gobernanza verticalistas estaban reservados exclusivamente a la Administración.

Desde hace unos años, la participación se ha convertido en el centro de la atención de las políticas públicas colombianas. Como se identifica en este trabajo se ha entronizado la participación en los asuntos públicos como clave para alcanzar figuras como el "Estado comunitario", el "Buen gobierno", la "governabilidad democrática o para el desarrollo", en últimas, para lograr los fines del Estado social y democrático de derecho.

No obstante las buenas intenciones de la política e incluso de la Carta Constitucional como gran directriz de esta, los servidores públicos permanecen anclados en las tradicionales formas inflexibles e impositivas de administrar los asuntos públicos.

Aunado a lo anterior, la ESAP en sus investigaciones afirma que:

... en Colombia no parece existir aun una sociedad civil fuerte, diferenciada e independiente de la esfera estatal que permita la emergencia de una "gobernanza moderna" sin temor de enmascarar relaciones corporatistas. Por otra parte, la precariedad del sistema de partidos –en recomposición–, y las limitaciones del proceso de descentralización y de los mecanismos de democracia participativa, contribuyen a que el gobierno sea un actor determinante en la construcción de políticas públicas. De otro lado, el sistema presidencialista colombiano le confiere aun más poder al Ejecutivo y el gobierno frente a los demás poderes públicos y la sociedad civil (Jiménez et al., 2007, p. 122).

En igual sentido se expresa el profesor Luis Aguilar al referirse a la práctica de la gobernanza como una "gobernación por redes" en sentido estricto:

... puede ser algo teóricamente ilustrativo pero no es en este momento la representación de una realidad gubernativa o administrativa institucionalizada, debido entre otras cosas a la indisposición del derecho administrativo público a restringir la superioridad y responsabilidad del gobierno en el ámbito público o a reconocer a los actores civiles como agentes titulares y responsables de la función pública (Aguilar, 2006, p.133).

Esta apreciación del profesor mexicano se ajusta al actual enfoque que el derecho administrativo colombiano otorga a las relaciones del Estado con los particulares. Este enfoque, todavía con graves vicios de un modelo de gobernación basado en la verticalidad, contrasta con los objetivos de las políticas públicas de alcanzar relaciones horizontales con la ciudadanía, con base en el derecho a la igualdad y a los presupuestos del Estado social de derecho cuya conceptualización reafirma la obligación de crear espacios de participación que sean efectivos para incluir en el proceso de la decisión pública a los ciudadanos.

Aunque tradicionalmente en Colombia el principal instrumento de operatividad y ejecución de las políticas públicas ha sido la expedición de regulación jurídica, en esta no se ha asumido integralmente el mandato de hacer eficiente y efectiva la relación bidireccional entre el Gobierno y los particulares, tal como lo implica el modelo de gobernanza. En efecto, luego de la proclamación de la democracia participativa por la Constitución de 1991, se constata la regulación de un buen número de mecanismos de participación que en sus fines son compatibles como fundamento y vías jurídicas de verdaderas estructuras de gobernanza<sup>43</sup>, pero que en la regulación procedimental y en la práctica perpetúan la posición predominante de la Administración y la poca eficacia de estos mecanismos para incidir en la toma de decisiones públicas.

De otra parte, la obligatoria asunción de responsabilidades por el Estado, como la protección del derecho a un ambiente sano y la gestión pública ambiental, ha tenido como consecuencia la intensificación en la práctica de la relación de la Administración pública y ciertos actores clave en la realización de los fines de la función pública, como el sector productivo y el sector de la ciencia y la tecnología. Esta relación se manifiesta en la práctica en la suscripción de acuerdos de concertación como en el caso de la política de producción más limpia, arriba comentada.

Las relaciones consensuales entre la Administración y los grupos económicos se han convertido en un imperativo de las políticas públicas ambientales en el país, con una menor promoción y convocatoria del Gobierno de las

<sup>43</sup> De acuerdo con ESAP (Jiménez et al., 2007, p.111-116), las estructuras de gobernanza se definen como estructuras institucionales (en las que se incluirían los procedimientos de los mecanismos de participación) que permiten analizar, caracterizar los diversos arreglos institucionales en la relación actores privados y públicos en torno a una política o subsistema de políticas. Para efectos de este estudio, en el caso del Derecho, estas estructuras de gobernanza permiten el análisis del logro de los fines constitucionales de la participación, su tutela jurídica y la eficacia de la actuación de la administración.



organizaciones ambientales y la sociedad civil en general.

De esta manera, podría adelantarse como conclusión, que la recepción de la gobernanza en Colombia mediante la inclusión de sus principales atributos por las políticas públicas, ha tenido, como su mayor expresión en el derecho, la regulación de ciertos mecanismos de participación, que en la práctica se han manifestado como insuficientes e ineficaces para influenciar todo el proceso de toma de decisión pública en materia ambiental.

A pesar de las escasas publicaciones e investigaciones sobre el concepto y uso de gobernanza en el país, los trabajos analizados presentan importantes aportes para adoptar aspectos clave para una noción de gobernanza, que posibilite su análisis desde el derecho administrativo. En este orden de ideas, algunos elementos según los resultados de la presente investigación serían: la interacción entre el Estado y los ciudadanos como centro del concepto resaltando la incidencia efectiva de la participación en la toma de decisiones; la implementación de procedimientos regulados o informales que garanticen tal interacción, siempre que se respete en todo su alcance la participación (como principio, derecho y deber); de tal manera que no se consientan asuntos públicos excluidos de la promoción de la participación o dirigidos a la intervención de ciertos sectores; y por último, el Estado tiene el deber constitucional de garantizar los factores anteriores en todo el territorio nacional.

Es, por tanto, indiscutible que el derecho administrativo debe ser permeado no solo por nuevos enfoques de gobernanza pública, sino por las normas de jerarquía constitucional que asumen esos enfoques. En consecuencia, el derecho administrativo colombiano debe ser estudiado a partir de los cambios constitucionales que lo identifican con la Ciencia de la Dirección, esto es, orientado a la eficacia y eficiencia de sus efectos en las relaciones

sociales, reconduciendo su análisis a través de enfoques y teorías más flexibles que permitan explicar las relaciones formales e informales que la Administración sostiene con los particulares, a fin de garantizar el cumplimiento de los fines de la función pública, los principios jurídicos y los derechos humanos reconocidos por la Constitución política.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alviar, H. (2007). Una mirada distinta a las transformaciones del derecho administrativo. *Revista de Derecho Público*, (19), pp.3-15.
- Aristizábal, L. (s.f.). *Evaluación de las instituciones públicas desde el Estado colombiano*. Recuperado el 15 de julio de 2011 del sitio Web [www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-390.html#10](http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-390.html#10).
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Barnés, J. (2006). Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas. En J. Barnes (Ed.). *Innovación y reforma en el derecho administrativo* (pp. 263-341) Sevilla: Global Law Press – Editorial Derecho Global.
- Castro, E. L. Bustamante, I. Correa, J. (2011). La participación en el Programa de Familias Guardabosques. Análisis basado en el marco del ordenamiento jurídico-político colombiano. En J. Agudo (Ed.). *Concertación con la Administración y protección del medio ambiente. El Programa de Familias Guardabosques en Colombia* (pp. 57-76 ) Madrid: Catarata.
- Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza, reinventar la democracia*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Cerrillo, A. (2005). La Gobernanza Hoy: Introducción. En A. Cerrillo (Coord.). *La Gobernanza hoy 10 textos* (pp. 11-36). Madrid: Editorial INAP.
- Comisión Europea. (2001). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio*

- Ambiente*. "Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos" de 24 de Enero de 2001. COM 31 final de 2001. Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2002). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de julio de 2002, sobre Acuerdos Medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador"*. COM 412 final de 2002. Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2003). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo. "Gobernanza y Desarrollo" de 20 de octubre de 2003*. COM 615 final de 2003. Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2006). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea*. COM 421 final de 2006. Comisión Europea.
- Consejo de las Comunidades Europeas y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. (1993, 17 de mayo). *Diario Oficial, Primera parte, capítulo 8*. N° C 138, pp. 0001 – 0004.
- Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-585 de 1995*. República de Colombia.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-886 de 2002*. República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (1993). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El Salto Social*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (1994). *CONPES 2750 de 1994*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (1997). *CONPES 2910 DE 1997*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (1998). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. El Cambio para construir la Paz*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (2004). *CONPES 3296 de 2004*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (2004). *Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios eco turísticos en el sistema de parques nacionales naturales – SPNN*. Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá, Colombia.
- Durán, C. A. (2007). ¿Es nuestra isla para dos? Conflicto por el desarrollo y la conservación en Islas del Rosario, Cartagena. *Colección Prometeo*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Durán, C. A. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista Estudios Sociales*, (32), 60-73.
- Fundación Galicia Europa. (2001). *La Gobernanza Europea. Libro blanco*. Santiago de Compostela: Fundación Galicia Europa.
- Galeano, J. P. (2009). La gobernanza y la gobernabilidad ambiental un estudio desde el modelo de geografía y desarrollo. El caso de los alimentos transgénicos. *Revista Diálogo de Saberes*, (31), 73-92.
- González, F. & Otero, S. (2010). La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En C. Launay & F. González (Eds.), *Gobernanza y conflicto. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (pp.28-36). Bogotá: CINEP-IRG, Universidad Javeriana.
- Guhl, E. (1997). Evolución del concepto de la Producción más limpia en Colombia. En Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Programa hacia una Producción más limpia. Avances y perspectivas 1995-1998* (pp.14-80). Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Herrera, C. (9 de junio de 2011). Producción más limpia y convenios de concertación. (E. Castro, entrevistador).
- ILSA. (2009). El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. *Revista El Otro Derecho*, (40), Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. 55-74.

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia –IDEAM–. (2005). *Evaluación y seguimiento a los convenios de PML. Convenio interadministrativo de cooperación financiera, científica y tecnológica*. No. 097/2004 (número IDEAM) y No. 023/2004 (número MAVDT). Informe de consultoría no publicado. Bogotá.
- Iriarte, P. (2002). Conservación y gobernabilidad en las áreas protegidas del Caribe colombiano. *Revista Aguaita*, (8), 70-75.
- Jiménez, W.; Ramírez, C. & Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública. Propuesta teórica y estudio de caso*. Bogotá: ESAP.
- Launay, C. (s.f., A). *El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia*. Recuperado el 15 de noviembre de 2010 del sitio Web [www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-236.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-236.html)
- Launay, C. (s. f., B). *Gobernanza en un estado inacabado y en guerra*. Recuperado el 15 de noviembre de 2010 del sitio Web [www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-410.html](http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-410.html)
- Launay, C. & Bolivar, J. (2010). La gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes. En C. Launay y F. González (Eds.), *Gobernanza y conflicto. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (pp.13-22). Bogotá: CINEP-IRG, Universidad Javeriana.
- Laurence, J. & O’Toole, J. (2005). Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red. En A. Cerrillo (Coord.). *La Gobernanza hoy 10 textos*. (pp. 245-262). Madrid: Editorial INAP.
- López, D. (2007). El sueño Weberiano. Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público*, (19), 3-43.
- Ministerio del Medio Ambiente. (1997). *Política Nacional de Producción más Limpia*. Ministerio del Medio Ambiente.
- Organización de los Estados Americanos –OEA–. (2003). *Lineamientos para el Programa de Gobernabilidad democrática en las Américas*, párrafo resolutivo 3 de la ag/res. 1960 (xxxiii-o/03). OEA.
- Palacio, G. (2010). *Ecología política en la Amazonía. Las profusas y difusas redes de la gobernanza*. Bogotá: ILSA, Ecofondo y Universidad nacional- sede Amazonía.
- Pascual, J. M. (2010). La gobernanza democrática: el nuevo modo de gobernar en la sociedad Red. En J.M. Pascual i Esteve & X. Godás (coords.). *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial: Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad* (pp. 37-64). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peña, D. (2007). El trasegar del acto administrativo en Colombia: entre el retrato y la conveniencia. *Revista de Derecho Público*, (19), 3-18.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, (10), 103-148.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- Ramírez, I. (2006). *Entre el infierno y el paraíso: conservación y conflicto en el PNN Tairona, Colombia*. Tesis de Maestría no publicada en Antropología de la Universidad de los Andes.
- República de Colombia. (1997). *Decreto 330 de 1997*. Colombia.
- República de Colombia. (1998A). *Ley 472 de 1998*. Colombia.
- República de Colombia. (1998B). *Decreto 1320 de 1998*. Colombia
- Rhodes, R.A.W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo, Agustí (Coord.). *La Gobernanza hoy 10 textos* (pp. 99-122). Madrid: Editorial INAP.
- Rodríguez, C. (1999). Una crítica contra los dogmas de la coherencia del derecho y la neutralidad de los jueces (estudio preliminar). En D. Kennedy (Autor), *Libertad y restricción en la decisión judicial*. Bogotá: Uniandes. Siglo del Hombre (pp.17-86).
- Rodríguez, G. & Muñoz, L. (2009). *La participación en la gestión ambiental un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, M. (2007). Hacia la insostenibilidad ambiental. Un balance de la política ambiental 2002-2006. *Revista Actualidad*, (18), 6-48.
- Rodríguez, M. (2008). ¿Colombia país líder en la protección ambiental? *Razón Pública, revista digital*. Consultada el 12 de julio de 2011, en la página web <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/76-colombia-ipalr-en-proteccionambiental.html>

- Rodríguez, M. (2009). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? *Revista Estudios Sociales*, (32), 18-33.
- Schmidt, E. (2003). *La Teoría del Derecho Administrativo como Sistema*. Madrid: Marcial Pons.
- Solá, A. (2000). *La traducción de Governance, en Punto y Coma*. *Boletín de los traductores españoles de las instituciones de la Unión Europea*, (65). Recuperado el 10 de junio de 2009 del sitio Web <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/index.htm>.
- Tobasaura, I. (2006). La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión Crítica. *Revista Luna Azul*, (22), 8-19.
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. (1999). *Política de Participación social en la Conservación*. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Unión Mundial para la Naturaleza –UICN–. (2006). *Gobernanza de los sistemas nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Diagnóstico regional y análisis comparativo*. Quito: UICN. Puede ser consultado en [www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur\\_trabajo/sur\\_pgam.cfm](http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_pgam.cfm)
- Van Hoof, B. & Herrera, C. (2007). La evolución y el futuro de la producción más limpia en Colombia. *Revista de Ingeniería de la Universidad de Los Andes*, (26), 101-120.
- Vargas, J. (2005). Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad global/local postnacional. En J. M. Vidal & J. Prats (Coords.), *Gobernanza: diálogo Euro Iberoamericano* (pp. 327-352). Madrid: Editorial Colex.
- Vásquez, T. (s.f.). *La Constitución del 91, entre los derechos y el modelo de desarrollo*. Recuperado el 15 de noviembre de 2010 del sitio web [www.institut-gouvernance.org](http://www.institut-gouvernance.org)
- World Bank –WB–. (1994). *Governance, the World Bank's Experience*. Washington D. C.: The World Bank.