

GOBERNANZA AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA
(HACIA UN MODELO DE VALORACIÓN
DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL)

ALEJANDRO ISSA GUTIÉRREZ

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA
FACULTAD DE CIENCIAS AMBIENTALES
MAESTRÍA EN CIENCIA AMBIENTALES

Pereira, Diciembre de 2014

GOBERNANZA AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA
(HACIA UN MODELO DE VALORACIÓN
DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL)

ALEJANDRO ISSA GUTIÉRREZ

Trabajo de grado como requisito para optar el título
de Magíster en Ciencias Ambientales

TITO MORALES PINZÓN, PhD
Director

Grupo de Investigación
GESTIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA
FACULTAD DE CIENCIAS AMBIENTALES
MAESTRÍA EN CIENCIA AMBIENTALES

Pereira, Diciembre de 2014

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del Director

Pereira, Diciembre de 2014

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	8
SUMMARY.....	9
INTRODUCCIÓN	11
1 MODELO TEÓRICO DE INVESTIGACIÓN.....	14
1.1 Enunciado holopráxico.....	14
1.2 Planteamiento del problema.....	15
1.3 Justificación.....	16
1.4 Proyecto de investigación	18
1.5 Objetivos	19
1.5.1 Objetivo general.....	19
1.5.2 Objetivos específicos	19
1.6 Proceso metodológico.....	20
1.6.1 Diseño de investigación	20
1.6.2 Esquema de gestión operacional.....	22
2 FUNDAMENTACIÓN EPISTÉMICA (Sintagma gnoseológico).....	25
2.1 Sistema teórico y referencial de la gobernanza	25
2.1.1 Antecedentes de la gobernanza	26
2.1.2 Gobierno, gobernabilidad y gobernanza.....	27
2.1.3 La gobernanza como estrategia administrativa.....	29
2.1.4 La gobernanza ambiental	31
2.1.5 La gobernanza ambiental en Latinoamérica	34
2.1.6 Gobernanza ambiental en Colombia.....	36
2.2 Política pública y ordenamiento jurídico para la gobernanza ambiental....	38
2.2.1 Administración estatal y políticas públicas.....	39
2.2.2 La gestión pública ambiental.....	42
2.2.3 La gestión ambiental municipal.....	43
2.2.4 El principio de la participación ciudadana	46
2.2.5 Marco normativo para la gestión ambiental y la participación ciudadana	48
2.3 Experiencias de valoración de la gobernanza.....	51
2.4 Crisis y desafíos de la gobernanza ambiental.....	53
2.4.1 Hacia un nuevo orden en las relaciones Estado – sociedad.....	54
2.4.2 Una ecología social y política para la gobernanza ambiental	54
3 HACIA UN MODELO DE VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL	60

3.1	Elementos previos para la estructuración del modelo	61
3.2	Prototipo de gobernanza ambiental local	63
3.2.1	Componente Buen Gobierno Ambiental	65
3.2.2	Componente Empoderamiento Social y Participación Ciudadana para la Gestión del Ambiente.....	78
3.3	Mapa conceptual del modelo de gobernanza ambiental local.....	86
3.4	Modelo de valoración de la gobernanza ambiental local	91
4	APLICACIÓN DEL MODELO DE VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL A LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA	103
4.1	Gobernanza ambiental en el municipio de Apía	104
4.2	Gobernanza ambiental en el municipio de Balboa	106
4.3	Gobernanza ambiental en el municipio de Belén de Umbría	107
4.4	Gobernanza ambiental en el municipio de Guática	109
4.5	Gobernanza ambiental en el municipio de La Celia	110
4.6	Gobernanza ambiental en el municipio de La Virginia	112
4.7	Gobernanza ambiental en el municipio de Marsella.....	113
4.8	Gobernanza ambiental en el municipio de Mistrató	115
4.9	Gobernanza ambiental en el municipio de Pueblo Rico	116
4.10	Gobernanza ambiental en el municipio de Quinchía	117
4.11	Gobernanza ambiental en el municipio de Santa Rosa de Cabal	119
4.12	Gobernanza ambiental en el municipio de Santuario	120
4.13	Gobernanza ambiental en 12 municipios del departamento de Risaralda	123
5	ESTRATEGIAS PARA HABILITAR LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL.....	131
5.1	Educación para la participación	131
5.2	Motivación para la gobernanza	133
5.3	Acuerdo para la gobernanza ambiental.....	134
5.3.1	Decálogo para la gobernanza ambiental local	141
6	CONCLUSIONES	143
7	BIBLIOGRAFÍA.....	150
8	ANEXOS.....	155

ÍNDICE DE TABLAS

	Pag.
Tabla 1. Operacionalización de la gobernanza ambiental	21
Tabla 2. Proyección de la gestión operacional para la gobernanza ambiental local	24
Tabla 3. Modelos históricos de gestión pública	27
Tabla 4. Experiencias de gobernanza ambiental en América Latina	36
Tabla 5. Componentes de la gobernanza ambiental local	64
Tabla 6. Elementos para la valoración de la gobernanza ambiental local	94
Tabla 7. Ponderación para la valoración de la gobernanza ambiental local.....	98
Tabla 8. Criterios de calificación de los parámetros para la valoración de la gobernanza ambiental	99
Tabla 9. Criterios de calificación de la gobernanza ambiental local	99
Tabla 10. Procedimiento para valorar la gobernanza ambiental local	101
Tabla 11. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Apía (2003 – 2012)	105
Tabla 12. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Balboa (2003 – 2012)	106
Tabla 13. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Belén de Umbría (2003 – 2012)	108
Tabla 14. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Guática (2003 – 2012)	109
Tabla 15. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de La Celia (2003 – 2012)	111
Tabla 16. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de La Virginia (2003 – 2012)	112
Tabla 17. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Marsella (2003 – 2012)	114
Tabla 18. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Mistrató (2003 – 2012)	115
Tabla 19. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Pueblo Rico (2003 – 2012)	117
Tabla 20. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Quinchía (2003 – 2012)	118
Tabla 21. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Santa Rosa de Cabal (2003 – 2012)	120
Tabla 22. Valoración de los factores de gobernanza ambiental del municipio de Santuario (2003 – 2012)	121
Tabla 23. Valoración media de los factores de gobernanza ambiental en los municipios de Risaralda (2003 – 2012)	122
Tabla 24. Valoración de los componentes de gobernanza ambiental en los municipios de Risaralda (2003 – 2012)	126
Tabla 25. Valoración de la gobernanza ambiental local en Risaralda (2003 – 2012)	128

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pag.
Gráfico 1. Principios de buen gobierno en Colombia	42
Gráfico 2. Mapa conceptual de la gobernanza ambiental local	88
Gráfico 3. Esquema de gobernanza ambiental local.....	90
Gráfico 4. La cadena de valor de los público	92
Gráfico 5. Valoración del componente Buen Gobierno Ambiental en los municipios de Risaralda (2003 – 2012)	126
Gráfico 6. Valoración del componente Empoderamiento Social y Participación Ciudadana para la Gestión de lo Ambiental en los municipios de Risaralda (2003 – 2012)	127
Gráfico 7. Valoración del Índice de Gobernanza Ambiental Local en los municipios de Risaralda (2003 – 2012)	129

ÍNDICE DE ANEXOS

	Pag.
Anexo 1. Principios rectores de la administración pública en Colombia (Énfasis en gestión ambiental)	155
Anexo 2. Agenda 21. Lineamientos operativos para fortalecer la participación en la gestión ambiental local.....	159
Anexo 3. Marco normativo básico para la gestión ambiental.....	161
Anexo 4. Marco normativo básico para la participación ciudadana.....	162
Anexo 5. Decálogo de principios de buen gobierno del Sistema Nacional Ambiental, SINA.....	163
Anexo 6. Referentes de democratización de la administración pública en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011).....	164
Anexo 7. Objetivos del Sistema de Control Interno (Ley 87 de 1993).....	165
Anexo 8. Inventario no taxativo de organizaciones urbanas de la sociedad civil.....	166
Anexo 9. Justificación de los pesos asignados para la valoración de la gobernanza ambiental local.....	167
Anexo 10. Formato para la valoración de valoración de los factores de la gobernanza ambiental local	169

RESUMEN

La gobernanza ambiental se orienta a la armonización de procesos relacionados con la gestión del ambiente, de tal manera que sea posible la participación efectiva e integrada de los gestores públicos y los actores privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, encaminada al logro de gobernabilidad, construcción de capital social y sustentabilidad ambiental.

Bajo el marco de las ciencias ambientales y el soporte metodológico de la *Investigación Holística*, se formuló un esquema de valoración para estimar el nivel de gobernanza ambiental en municipios de categoría básica, orientado a revelar su estado y carácter, mediante la evaluación del gobierno ambiental y la escala de empoderamiento social y participación ciudadana. El modelo fue aplicado a 12 municipios de Risaralda de categorías 4º a 6º, para las vigencias 2003 y 2012, con el objeto de estimar el grado de conformidad y tendencia de apropiación.

Para 2003, el Índice medio de Gobernanza Ambiental Local, IGAL, fue del 61,4%, para un rango de gobernanza insuficiente (60,1–80%), a solo 1,4 puntos % de la categoría inferior (deficiente). Una década después, el indicador se incrementó en 6,1 puntos %, para un registro medio de 67,5%, sosteniendo el atributo de gobernanza. En el período, todos los municipios mejoraron su IGAL, salvo las localidades de Santuario, Quinchía y Guática.

Los mayores índices para 2003, los obtuvieron los municipios de Quinchía (77,1%), Santa Rosa de Cabal (68,2%) y La Virginia (64,9%), y para 2012, Santa Rosa de Cabal (78,3%), La Virginia (75,6%) y Quinchía (73,4%), sin embargo, todos se ubicaron en categoría insuficiente, a pesar de que la órbita política y legal de competencia está orientada hacia un esquema de gestión participativa. En el período, ninguna localidad logró un IGAL efectivo (80,1–100%), evidenciando la necesidad de fortalecer las relaciones de corresponsabilidad y cooperación entre los gobiernos locales y la ciudadanía para la gestión compartida y solidaria del ambiente.

De manera adicional, se formularon estrategias encaminadas a afianzar el proceso de gobernanza ambiental local, a través de la promoción de la educación para la participación, la motivación de su ejercicio y el acuerdo consensuado para su implementación en el escenario de la administración ambiental.

Finalmente, se evidenció que una gobernanza suficiente y consistente en la praxis del gobierno local puede fortalecer la gobernabilidad y mejorar la confianza social en la planeación y la gestión del capital ambiental, incrementando la efectividad de su práctica y posibilitando la sustentabilidad del ambiente.

PALABRAS CLAVE: *Gobernanza, gobernanza ambiental, gestión ambiental local, participación ciudadana, sustentabilidad ambiental.*

SUMMARY

Environmental governance is oriented to harmonization of processes related to environmental management to be possible effective and integrated participation of public managers and subject in decision making, conflicts management and consensus construction, aimed to achieving governance, construction of social capital and environmental sustainability.

Under the framework of environmental sciences and methodological support holistic research, valuation scheme was formulated to estimated environmental guberment level in basic category municipalities, oriented to disclose the status and kind by assessing the environmental governance and layover of social empowerment and citizen participation. This model was applied to 12 municipalities of Risaralda of 4th and 6th category, for the years 2003 and 2012 with the finality to estimate grade appropriation of conformity and tendency.

The average Index of Local Environmental Governance, ILEG, in 2003 was 61,4%, to insufficient range (60,1-80%), only 1,4% of the low category. After 10 years, indicator increased 6,1%, for average record of 67,5%, holding on attribute of governance. In that time, all the municipalities improved their ILEG, except Santuario, Quinchía and Guática.

The highest indices for 2003 was obtained by Quinchía (77,1%), Santa Rosa de Cabal (68,2%) and La Virginia (75,6%); and for 2012, Santa Rosa de Cabal (78,3%), La Virginia (75,6%) and Quinchía (73,4%); however, all of this was located in Insufficient category despite the political and legal orbit of competency is oriented to an scheme of participatory management. In that time, any municipality achieved an effective ILEG (80,1-100%), requiring strengthen responsibility and cooperation relationships among local governments and citizenship for shared management and friendly with environment.

In addition, were formulated strategies aimed at strengthening local environmental governance process, through promotion of education to participation, the motivation of its exercise in the consensual agreement to implementation on the stage of environmental management.

Finally, were revealed that a sufficient governance and consistent in praxis of local government can strength governability and improve social trustfulness in planning and management of environmental capital, increasing the effective practice and enabling environmental sustainability.

KEYWORDS: Governance, environmental governance, local environmental management, citizen participation, environmental sustainability.

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

DECLARACIÓN DE RÍO (Principio 10) / 1992

“La estrategia para el desarrollo humano del siglo XXI consiste en promover la participación mediante la gestión democrática de los asuntos públicos”.

Informe sobre la Democracia, PNUD / 2002

INTRODUCCIÓN

El municipio en Colombia, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, no solo ostenta un papel nuclear en la estructura territorial del país, si no que asume un papel protagónico en temas capitales como la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras que demanda el progreso local, la promoción de la participación comunitaria, la gestión del ordenamiento territorial, la planeación del desarrollo, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Su rol es igualmente relevante en las responsabilidades inherentes a la gestión ambiental. Posee una categoría principal en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, como nodo estratégico de actuación, en razón a que en su territorio tienen concreción los instrumentos de política, planeación y gestión del Estado, y allí mismo se genera el impacto primario del ejercicio público, referido esencialmente a beneficios ambientales y réditos sociales. Sin embargo, el efecto puede ser contrario como consecuencia de la aplicación de inadecuadas políticas, carencia de cultura ambiental, modelos insostenibles de desarrollo, ausencia de rigor en la gerencia del ambiente y externalidades del proceso productivo.

En el marco de competencias, el municipio dispone de un amplio régimen jurídico que regula su propósito estructural, funcional y misional; sujeto a éste, existe un compendio representativo de disposiciones orientadas a reglamentar y disciplinar su actuación en torno al manejo, protección, ordenamiento, uso y recuperación del capital natural, encaminado a propender por la sustentabilidad ambiental, como principio de planeación territorial¹ y postulado rector de la administración local².

No obstante lo anterior, su limitada capacidad administrativa y financiera, así como la falta de gestión pública, la deficiente planeación institucional y territorial, y un insuficiente personal capacitado y técnico, han restringido la aplicación eficaz del mandato jurídico y la estructuración de un sistema de desempeño ambiental que posibilite las bases para el logro de un modelo de desarrollo local con protección prioritaria de su capital natural.

Lo expuesto, evidencia un bajo margen de gobernabilidad en relación con el ejercicio del poder y la asunción de la autoridad para el logro de decisiones políticas en materia de jurisdicción ambiental, aunado a una apatía creciente del ciudadano y de la sociedad civil para atender y aplicar los mecanismos de participación, inclusión y solidaridad.

Dicha realidad, obliga a explorar nuevos enfoques administrativos que asuman la dirección del desempeño público con una clara perspectiva sistémica,

¹ Ley 152 de 1994 (Artículo 3, literal h)

² Ley 1551 de 2012 (Artículo 4, literal g). Relacionado como principio de sostenibilidad.

fortaleciendo la gestión estatal, posibilitando la definición de objetivos y metas, definiendo las instancias responsables, promoviendo la participación ciudadana y asegurando el logro de los resultados, todo ello sujeto a principios de ordenación de competencias, coordinación, planeación, continuidad, eficiencia y efectividad.

Bajo la citada premisa, surge el concepto de gobernanza, que en su concepción más amplia alude a buen gobierno, concurrencia de actores y administración de calidad. El precepto trasciende ante la aspiración de la sociedad de que el Estado satisfaga sus necesidades colectivas, promueva la prosperidad y preste de manera eficiente los servicios públicos, como bien lo establece su doctrina. Dicha perspectiva debe mediar entre la administración pública y la sociedad, en busca de intereses comunes que propendan por el bienestar ciudadano, acercando a los agentes, priorizando las actuaciones y regulando los procesos.

La gobernanza, como lo cita Longo, F. (2009), articula y cataliza los arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado, incluyendo estructuras, procesos, relaciones entre actores, reglas, mecanismos de imposición, control y rendición de cuentas, incentivos, normas informales y en general todos los instrumentos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública.

En dicha materia, la gobernanza para lo ambiental, como particularización del marco genérico, se orienta al gobierno y administración del medio ambiente, a través de la regulación, aplicación y control de políticas tendientes a la sustentabilidad del capital natural. Santes-Álvarez, R. (2011), aduce que la condición de gobernanza ambiental debe ser meta obvia de toda sociedad con inclinaciones democráticas; sin embargo, existe poca esperanza de su consecución efectiva cuando no hay acuerdos generales en aspectos básicos como significado, características principales y alcances de gobierno.

El presente ejercicio académico propone la formulación de un esquema primario, en el marco de las ciencias ambientales, como teoría integradora y soporte epistémico, que permita aproximar la valoración del nivel de gobernanza ambiental en el ámbito local, encaminado a determinar la apropiación de mecanismos, estructuras y estrategias que validen la observancia de acuerdos públicos y no gubernamentales para la eficiente gestión ambiental territorial y sectorial, que convoque las partes interesadas y facilite sinergias entre la administración y la sociedad, catalizando la tendencia hacia la sustentabilidad ambiental.

El proyecto estimó la apropiación de criterios de gobernanza ambiental en 12 municipios de Risaralda en la década 2003 - 2012, especialmente frente a la gerencia de lo público y la participación de la sociedad civil en la intervención y concurrencia para la gestión de un ambiente sano.

Finalmente, la propuesta de modelo de gobernanza para la gestión ambiental de un municipio colombiano de categoría básica³, aporta no solo al análisis de la situación de gestión pública en materia de responsabilidad, administración e inclusión ambiental, sino que posibilita elementos de juicio para avanzar en la sustentabilidad ambiental como principio rector y eje transversal de la política pública en Colombia.

³ Según lo dispuesto en el Artículo 6º, numerales 6 y 7, de la Ley 1551 de 2012. El 93% de los municipios colombianos están ubicados en este rango (26 municipios en Categoría 5º y 995 en Categoría 6º), de acuerdo a la Federación Colombiana de Municipios (2010).

1. MODELO TEÓRICO DE INVESTIGACIÓN

La integración dinámica del conocimiento en que se soporta la presente investigación se funda en el proceso de *investigación holística*, desarrollada por Hurtado de Barrera, J. (2000), en el que el proceso de revisión e integración, que se realiza como parte de la fundamentación conceptual, teórica y referencial, configura un sintagma gnoseológico.

El sintagma gnoseológico, según la citada autora, es el desarrollo organizado y sistemático del conjunto de ideas, conceptos, antecedentes y teorías que permiten sustentar la investigación y comprender la perspectiva o enfoque desde el cual el investigador parte, y a través del cual interpreta sus resultados. El proceso dinámico constituye la fundamentación epistémica de la investigación, resultado de la indagación, recopilación e integración de paradigmas.

El sintagma integra paradigmas, nociones, informaciones, conocimientos y experiencias, en un *corpus* conceptual armónico, lógico y congruente. Para su construcción se formula, de manera previa, el enunciado holopráxico como pregunta de investigación acerca del evento de interés.

La metodología propuesta se funda en el desarrollo de fases complementarias, entre las que se destacan la formulación del enunciado holopráxico, el desarrollo de la justificación y del proyecto de investigación, el establecimiento de los objetivos y el alcance, la precisión de los lineamientos que soportan el proceso metodológico, el desarrollo del sintagma gnoseológico, y el análisis, integración, evaluación y presentación de los resultados.

1.1 ENUNCIADO HOLOPRÁXICO

¿Una gobernanza insuficiente e inconsistente afecta la gobernabilidad y altera la confianza social en la planeación y la gestión ambiental local, así como restringe la efectividad de su práctica, imposibilitando la sustentabilidad ambiental?.

El enunciado alberga el interrogante central del ejercicio, en el cual se busca indagar si el déficit de gobernanza local constituye un referente de desviación de la acción pública, evidenciado en la falta de legitimación, confianza, inclusión, concreción y efecto; impactando negativamente la gobernabilidad, alterando la concepción y enfoque de los instrumentos, planes y proyectos, y el alcance de los objetivos propuestos, especialmente frente al empoderamiento social que debería derivar de su ejecución y la eficacia de su propósito.

De igual manera cuestiona si la carencia o insuficiencia en la concurrencia social para la acción ambiental en el ámbito municipal, restringe o limita la sustentabilidad ambiental, entendida como la capacidad de los sistemas ecológicos para mantenerse diversos y productivos en el transcurso del tiempo.

La sustentabilidad ambiental, según la Universidad Nacional de Córdoba, se refiere a la administración eficiente y racional de los bienes y servicios ambientales, de manera que sea posible el bienestar de la población actual, garantizando el acceso a éstos por los sectores más vulnerables, y evitando comprometer la satisfacción de las necesidades básicas y la calidad de vida de las generaciones futuras.

El alcance del ejercicio permite adicionar los siguientes interrogantes: ¿La incorporación de criterios de gobernanza en la práctica del gobierno local, puede mejorar la gobernabilidad ambiental, especialmente frente al logro de decisiones políticas?, ¿Puede un modelo de valoración de gobernanza incidir en el buen gobierno y el empoderamiento social para la gestión ambiental municipal?, ¿Puede la gobernanza ambiental ser un instrumento válido y efectivo para promover la sustentabilidad ambiental?, y para el caso de estudio, ¿Ha mejorado el nivel de gobernanza ambiental en los municipios de Risaralda, de categorías 4º a 6º, en los últimos diez años?.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La falta de participación activa de la sociedad civil ha incidido para que la gestión ambiental municipal no posea un elevado desarrollo, limitando el avance en indicadores de calidad ambiental.

La alteración de las estructuras naturales y el detrimento continuo del medio ambiente han afectado los índices de supervivencia y progreso de los pueblos, incidiendo en los niveles de prosperidad, productividad, justicia, bienestar, sustentabilidad y gobernabilidad.

Son evidentes las restricciones tanto de los modelos de desempeño, como de los patrones de seguimiento y control, que permitan evaluar el grado en que la administración pública local ha asumido lo ambiental como uno de los principios rectores de gestión, especialmente en relación a su misión, organización, planeación y control.

En razón a ello, la gestión ambiental requiere explorar nuevos enfoques que dinamicen su actuación y perfilen su marco de operación, incidiendo en su eficacia y efectividad, así como de mecanismos que valoren el proceso administrativo en que se soporta, graduando su desarrollo y alcance, ejerciendo control sobre su propósito, mapeando los riesgos y evaluando sus logros.

En este sentido, la gobernanza para lo ambiental constituye un enfoque válido para abordar y apropiar la gestión con un esquema de administración colectiva, respetando facultades y atribuciones; de innovación social, de adopción de responsabilidades compartidas y de asunción de modelos que propicien mejores ratas de eficiencia en los resultados.

El déficit de gobernanza evidencia desviación de la acción pública, en razón a que los postulados jurídicos en que se soporta, validan las actuaciones de la participación democrática como soporte que ampara el constituyente primario⁴, lo cual incide en el grado de legitimidad de decisiones y procesos, y en el margen de confianza, inclusión, concreción y participación ciudadana.

El ejercicio académico busca explorar si la gobernanza puede constituir un nuevo esquema de actuación institucional frente al reto de la gestión ambiental municipal para Colombia, como estrategia administrativa y práctica de gobierno, que la ordene, dinamice y fortalezca, llevándola a propiciar escenarios de participación efectiva y de empoderamiento social, que posibilite y coadyuve en la protección, recuperación, ordenación y manejo sostenible del capital natural como base de supervivencia, desarrollo y calidad de vida.

No existen, sin embargo, referentes respecto al estado y condición de la gobernanza en la esfera municipal, lo cual impide identificar causas de desviación, estrategias inocuas y fallas en los procedimientos administrativos y operativos, encaminados a proponer por la corrección de las apuestas futuras en materia de fortalecimiento de la gestión local, como instrumento de mejora social, a través de la protección y restauración de los sistemas ecológicos, la calidad y continuidad de los servicios ecosistémicos y el uso sustentable de los recursos naturales.

El estudio busca examinar en el lapso de la última década, los niveles de apropiación del esquema de gobernanza ambiental en 12 municipios de Risaralda, con el fin de soportar tanto las fortalezas y avances, como las falencias y desafíos, encaminado a formular un modelo que incorpore dicho criterio para el ámbito local como práctica efectiva de gobierno.

1.3 JUSTIFICACIÓN

El municipio debe asumir la competencia de la gestión ambiental como un proceso administrativo principal, reglado por conductas gerenciales, disposiciones normativas y códigos técnicos, que propendan por la debida observancia de su objeto misional. Sin embargo, la deficiente voluntad política, la debilidad de su estructura funcional, la insuficiencia de recursos y la carencia de procedimientos

⁴ Prescrito en la Constitución Política y reglado en las leyes 134 de 1994, 99 de 1993, 152 de 1994, 489 de 1998 y 1551 de 2012.

acordes a su organización, han impedido que los impactos de la gestión ambiental trasciendan, en buena parte, a lo meramente administrativo.

Existe incapacidad, agotamiento e insuficiencia administrativa para asegurar márgenes de gobernabilidad ambiental en la esfera local, por lo cual deben adoptarse acuerdos responsables entre el gobierno y la sociedad civil que faculten el acceso a mejores perspectivas de desarrollo respecto a las estructuras ambientales y a la calidad y sustentabilidad de los servicios ecosistémicos.

La gobernanza ambiental puede fundar un claro referente de gestión para la administración local, orientada a la asunción del objeto misional, permitiendo focalizar la acción pública, integrando redes de actuación y empoderando a los tomadores de decisiones políticas y técnicas.

El concepto de estudio permitiría no solo ahondar en herramientas para centrar el enfoque de gestión sobre lo ambiental, si no operativizar mecanismos de control administrativo que coadyuven al logro de los propósitos, a la identificación de las desviaciones, a la determinación de los riesgos y al mejoramiento continuo de la organización.

La propuesta de investigación/gestión no solo busca aportar al conocimiento del método administrativo para lo ambiental, arrojar información sobre el nivel de observancia de los deberes relacionados y medir su variación en el tiempo, si no que puede beneficiar a los municipios, a través de la adopción de estrategias de actuación ambiental fundada en la gobernanza, como enfoque estratégico de actuación.

Para ello, las ciencias ambientales⁵ proporcionan el aporte necesario frente a la conceptualización del tema de estudio, por el enfoque pragmático en que se sustentan, la visión interdisciplinaria, su carácter holístico, el estudio de las relaciones hombre-ambiente y gestión pública-sociedad, y la búsqueda de mecanismos que coadyuven a la sustentabilidad del desarrollo.

La investigación de la gobernanza no solo permite explorar un nuevo enfoque de lo ambiental que trasciende lo estrictamente ecológico, si no que facilita su integración al proceso social, económico, institucional y cultural.

Finalmente, se pretende formular lineamientos para mejorar las estructuras administrativas relacionadas con los procesos de dirección, planeación, ejecución

⁵ Entendidas como el referente conceptual que posibilita una visión compleja del ambiente, que al reconocer las interrelaciones entre cultura y naturaleza, aborda el territorio desde sus connotaciones políticas y el conocimiento científico-tecnológico, así como brinda posibles soluciones a las problemáticas ambientales locales, regionales y nacionales desde una mirada holística, interdisciplinaria y sistémica (Facultad de Ciencias Ambientales, UTP/ 2010).

y control, que incidan de manera importante en el avance de la gerencia ambiental y la participación ciudadana, como herramienta de transformación e inclusión social y mecanismo que aporte, a través de la gobernanza efectiva, a la conservación de los ecosistemas y a la sustentabilidad del capital natural.

1.4 PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

El proyecto busca proponer un esquema conceptual, a modo de patrón de tasación, que permita estimar el nivel de gobernanza ambiental⁶, en municipios de categoría básica⁷, de acuerdo a los criterios generales que adopta dicha estrategia administrativa. Una vez planteado el perfil, se aplicará a los municipios de Risaralda de categorías 4^o a 6^o⁸, en los años 2003 y 2012, con el objeto de medir el grado de conformidad u observancia⁹.

La propuesta considera o tasa la escala en que el municipio ha incorporado u ostenta los cometidos esenciales de la gobernanza a los asuntos relacionados con la gestión del ambiente y la participación ciudadana, a través de indicadores de apropiación y dominio.

Hay gobernanza en la medida en que la estructura administrativa asume conductas básicas de gobierno (dirección, participación, ejecución, control), sin embargo, dicha categoría, de manera general y no consciente, es baja y más aún cuando no existe suficiente voluntad democrática. Se pretende establecer una medida para estimar la gobernanza ambiental municipal, como práctica de gobierno que involucre al ciudadano y a la sociedad en las relaciones de decisión, especialmente frente a criterios de manejo, uso, aprovechamiento, conservación y recuperación del ambiente.

⁶ Entendida como la capacidad del municipio de disponer y articular los instrumentos necesarios para gobernar y administrar, de manera técnica y eficiente, los asuntos relacionados con la gestión del ambiente en sus distintas modalidades (conservación, recuperación, protección, control, aprovechamiento, etc.), propiciando la participación de los actores, el acceso a la información y la efectividad de los resultados, con el objeto de propiciar un desarrollo sustentable en materia institucional, socioeconómico y ambiental.

⁷ Categorías 5^o y 6^o, según lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012 (Artículo 6 – III Grupo). Los municipios de Categoría 5^o poseen una población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales e importancia económica Grado seis), y los de Categoría 6^o, una población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales e importancia económica Grado siete.

⁸ De la muestra, diez municipios están clasificados en Categoría 6^o, uno en Categoría 5^o y uno en Categoría 4^o.

⁹ Concebido como la medida (indicador de estado), en que la administración municipal ha asumido la gestión ambiental, en el marco de los criterios definidos por la gobernanza. Estima la capacidad del municipio para implementar, de manera integral, el proceso de estudio, con énfasis en gobierno (dirección), política, planeación, redes, información, control, análisis e impacto.

La herramienta estimará los niveles de asunción de los criterios básicos, a través de la valoración de las condiciones institucionales y sociales, necesarias para aplicar e instrumentar decisiones políticas para la gestión ambiental territorial, optimizando las responsabilidades públicas, especialmente relacionadas con instancias de actuación, planeación del desarrollo, inversión y ordenamiento territorial.

La evaluación permitirá formular estrategias que orienten un proceso de mejora continua, articulando criterios definidos para la gobernanza ambiental, de acuerdo al marco normativo, administrativo y financiero en que se funda. El propósito se centra en el diseño de mecanismos que permitan mejorar el nivel de gobernanza ambiental en el municipio, como instrumento de gobernabilidad y sustentabilidad.

El proyecto de estudio se aplicará a los municipios del departamento de Risaralda de categorías 4º (La Virginia), 5º (Santa Rosa de Cabal) y 6º (Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Mistrató, Pueblo Rico, Quinchía y Santuario). La investigación comparará los resultados de una serie de variables estratégicas para la gobernanza ambiental en un período de diez años (2003 y 2012).

Frente al alcance del método se analizarán las estructuras administrativas responsables de la gestión ambiental local, así como las competencias delegadas a los respectivos entes territoriales, la existencia y eficacia de las redes, los actores relacionados, y la variación o transformación de las actuaciones y resultados en el período de estudio.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 OBJETIVO GENERAL

Formular un modelo de valoración de la gobernanza ambiental local, encaminado a estimar y evaluar el grado de buen gobierno y empoderamiento social para la gestión ambiental territorial en 12 municipios de Risaralda para la década 2003 – 2012.

1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Definir criterios genéricos de valoración para estimar el nivel de gobernanza ambiental en un municipio básico, con énfasis en competencia, relevancia y efectividad.
- Determinar y comparar el nivel de gobernanza ambiental en 12 municipios de Risaralda, de categorías 4º a 6º, para las vigencias 2003 y 2012.

- Proponer estrategias que permitan fortalecer el proceso de gobernanza ambiental municipal en el marco de las ciencias ambientales.

1.6 PROCESO METODOLÓGICO

El esquema conceptual se funda en la *Metodología de la Investigación Holística* propuesto por Hurtado de Barrera, J. (2000), orientada a incorporar la integralidad de las variables y relaciones en que se sustenta el objeto de estudio, así como a determinar los componentes estratégicos que lo integran.

El enfoque metodológico posibilita un modelo que busca organizar y sistematizar la información y el conocimiento, a través de un sistema coherente y armónico, y planear y orientar la investigación dentro de una visión amplia pero al mismo tiempo precisa, como lo cita la autora.

El proceso de evaluación se enmarca en un saber relacionado con atributos de estructura, eficacia, calidad, eficiencia e impacto; para ello se propone una investigación comparativa y proyectiva, que pretende, por un lado, precisar las diferencias y semejanzas que existen entre dos períodos respecto a un mismo evento y, por otro, elaborar una propuesta para solucionar una determinada situación, especialmente relacionada con la investigación para la intervención socioambiental.

Para el ejercicio metodológico se formuló un Diseño de Investigación y Esquema de Gestión Operacional, el cual establece la estructura básica de investigación y la propuesta principal de extensión (gestión).

1.6.1 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El diseño de investigación relaciona los criterios básicos de método, para lo cual se requiere precisar, previa definición del evento de estudio, sus sinergias e indicios.

El evento se define, según Hurtado de Barrera, J. como cualquier característica, fenómeno, proceso, hecho, ser o situación susceptible de ser objeto de estudio y de indagación en una investigación. Los eventos complejos integran a otros eventos más específicos, los cuales, relacionados entre sí, en pautas identificables, constituyen sinergias del evento complejo.

Para lo anterior es necesario definir el evento conceptual y operacional, entendido el primero como el enunciado de sus características, especificando las relaciones entre éstas, de modo que el resultado sea una comprensión global y abstracta de

lo definido, y el segundo, como el conjunto detallado de instrucciones que permiten clasificar a las unidades de estudio en forma inequívoca.

1.6.1.1 OPERACIONALIZACIÓN DEL EVENTO

La operacionalización del evento integra el conjunto de sinergias e indicios que caracterizan el evento, lo identifican y valoran. Para desarrollar una definición es necesario realizar el proceso de formulación, el cual permite conceptualizarlo de manera precisa, unificar criterios en cuanto a su comprensión e identificar aquellos aspectos que hacen posible percibirlo. La siguiente tabla consolida el ejercicio.

TABLA 1. OPERACIONALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

EVENTO: GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL		
<p>Estrategia administrativa orientada a la armonización de políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información relacionados con la planeación y la gestión ambiental municipal, de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad y transparencia, encaminado a atender los requerimientos de la sociedad, la consolidación de espacios democráticos y la sustentabilidad del patrimonio natural.</p> <p>La gobernanza ambiental local constituye una gestión en red que faculta la pluralidad de actores interesados para participar en la definición, regulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas ambientales, como elemento nodal para el desarrollo sustentable.</p>		
SINERGIA	INDICIO	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS
Elementos estructurantes de la gobernanza	✓ Políticas públicas	Revisión documental Matriz de revisión Mapa mental – Modelo sistémico
	✓ Participación ciudadana	
	✓ Actores y agentes	
	✓ Buen gobierno	
Gestión pública ambiental	✓ Institucionalidad ambiental	Auditoría ambiental Listas de chequeo Indicadores de gestión Entrevistas
	✓ Procesos e instrumentos de gestión	
	✓ Indicadores de desempeño	
	✓ Control, seguimiento y evaluación	

Dinámicas institucionales	✓ Gestión ambiental local-regional	Modelo de seguimiento y control Listas de chequeo
	✓ Planeación del desarrollo	
	✓ Comunicación y rendición de cuentas	

1.6.1.2 CRITERIOS DE VALIDEZ Y CONFIABILIDAD

- ENFOQUE O PERSPECTIVA TEMPORAL DEL TRABAJO: Desarrollo de un ejercicio comparativo o de contraste en una década (2003 y 2012), para estimar la variación de la gobernanza ambiental en 12 administraciones locales de Risaralda, de categorías 4º a 6º.
- FUENTES DE INFORMACIÓN: Registros documentales, observación directa y fuentes vivas.
- PROCEDIMIENTOS ESTADÍSTICOS E INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN: Estadística básica descriptiva, revisión de informes de gestión, reportes de auditoría, planes ambientales y documentos oficiales, y entrevistas con actores relacionales.

1.6.2 ESQUEMA DE GESTIÓN OPERACIONAL

El esquema de gestión operacional consigna los referentes metodológicos relacionados con la extensión/profundización (gestión ambiental).

El análisis e interpretación de la información se funda en el examen de referencias secundaria, esencialmente de orden bibliográfico, con el objeto de sustentar el marco teórico y conceptual; uno de esquematización de la estructura de valoración y finalmente uno propositivo, orientado a formular estrategias que permitan, mediante el análisis de los registros, la ordenación de los datos y la interpretación de los resultados, plantear alternativas viables para la incorporación del esquema de gobernanza en la dimensión de la gestión pública ambiental.

En términos generales, las fases propuestas se relacionan a continuación:

- ✓ Con énfasis en el soporte conceptual del marco de gobernanza, se proyecta un modelo genérico que estime el grado de gobernanza ambiental para un municipio básico (gobernanza real¹⁰).
- ✓ El esquema de tasación se aplica a 12 municipios para la vigencia 2012, para luego compararlo con los resultados obtenidos una década atrás

¹⁰ Gobernanza efectiva (existente).

(2003), según reportes de auditoría, informes de gestión y registros de rendición de cuentas.

No se valoran otras vigencias fiscales o los años comprendidos entre éstas en razón a la dificultad para obtener la información requerida, así como la falta de sensibilidad en los datos o registros. De igual manera, el intervalo es suficiente y pertinente para identificar la variación manifiesta, situación que pudiera no ser tan perceptible en un período menor.

- ✓ La aplicación del esquema se hace dependiendo de las variables adoptadas (sinergias). Se verifican los registros, así como se consultan fuentes institucionales (municipios, Contraloría Departamental, Corporación Autónoma Regional de Risaralda, Gobernación de Risaralda, universidades, entidades estatales).
- ✓ La confrontación de ambos períodos, privilegiando los criterios de competencia (capacidad administrativa), relevancia (prioridad programática y presupuestal) y efectividad (impacto social y ambiental), permite determinar la variación en el grado de observancia, no sólo del mandato legal, si no de los procesos administrativos inherentes a la gestión ambiental en los municipios evaluados¹¹.
- ✓ Se formulan estrategias, de acuerdo a los resultados obtenidos y al análisis arrojado, que propenden por la implantación de mecanismos administrativos, el diseño de procedimientos y la focalización de la actuación pública, que facilitan al municipio, en el marco de la gobernanza ambiental, la asunción efectiva de la gestión ambiental territorial.

El estudio valora la información oficial emitida por las secretarías de planeación Departamental y municipales, autoridades ambientales (CARDER) y organismos de control (contralorías, personerías, concejos municipales).

1.6.2.1 PROSPECCIÓN

El ejercicio posibilita, en un escenario futuro, la instrumentalización de conductas que incorporen la gobernanza dentro de la dimensión ambiental del desarrollo local, a través de procesos de empoderamiento social para la planeación, la gestión, la acción y el control ambiental.

¹¹ Los resultados y tendencias permitirán valorar la eficacia en la toma de decisiones administrativas, los procesos de planeación, la eficiencia de las estructuras administrativas y la aplicación de los recursos públicos, así como determinar los niveles de efectividad en la solución de conflictos ambientales, fortalecimiento de la gestión, sustentabilidad y mejoramiento de la calidad de vida.

El estadio surge como espacio de corresponsabilidad y participación activa y efectiva de los actores inherentes a éste (públicos, privados, sociedad civil, ciudadanía), frente a los retos del desarrollo y la sustentabilidad ambiental, en el marco de la formulación y ejecución de políticas públicas, administración estatal y participación ciudadana.

1.6.2.2 PROYECTACIÓN

La siguiente tabla consigna los procesos, acciones, resultados y recursos requeridos para la gestión operacional del evento de estudio.

TABLA 2. PROYECTACIÓN DE LA GESTIÓN OPERACIONAL PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

PROCESO	ACCIÓN	RESULTADO	RECURSOS
Esquemmatización (Delimitación de la gobernanza ambiental)	Conceptualización (marco referencial)	Criterios de valoración (Índice de gobernanza ambiental)	Documentales Metodológicos
	Instrumentalización (desempeño)		
	Estandarización (patrón o prototipo)		
Operacionalización (Estimación de la gobernanza local)	Aplicación (estructuras y dinámicas)	Estimación y variación de la gobernanza ambiental en Risaralda (2003/2012)	Documentales Logísticos Económicos Técnicos
	Comparación (períodos de estudio)		
	Introspección (análisis de resultados)		
Proactivación (Marco conductual para la gobernanza ambiental)	Proposición (estrategia)	Prospección estratégica para la gobernanza ambiental local	Documentales Técnicos

Agotada la formulación del modelo teórico de investigación a través de la descripción de sus elementos estructurantes y la sustentación del proceso metodológico, se elabora el sintagma gnoseológico, que permite fundar teórica y conceptualmente el proyecto de investigación.

2. FUNDAMENTACIÓN EPISTÉMICA (Sintagma gnoseológico)

Para la delimitación del modelo de valoración de la gobernanza se requiere el desarrollo de un marco sistémico soportado en la fundamentación conceptual que permita proyectar el diseño metodológico.

La integración dinámica del conocimiento, como bien se advirtió, se funda en el proceso de investigación holística en el que el proceso de revisión e integración conceptual, teórica y referencial, configura un *sintagma gnoseológico*. El proceso dinámico constituye la fundamentación epistémica de la investigación, resultado de la indagación, recopilación e integración de paradigmas.

Para el soporte cognitivo se revisaron e incorporaron los fundamentos y métodos de competencia relacionados, en esencia, con cuatro elementos que median el proceso relativo a la gobernanza: El sistema teórico y referencial en que se sustenta, la política pública ambiental y el ordenamiento jurídico que la rige, las propuestas existentes para la valoración de la gobernanza y la crisis y los desafíos en que se circunscribe, como medida de eficacia, estabilidad e impacto.

2.1 SISTEMA TEÓRICO Y REFERENCIAL DE LA GOBERNANZA

El modo de gobernar las sociedades, como lo cita Ivonne Cruz en la Cátedra UNESCO de Sostenibilidad, ha experimentado cambios en los últimos tiempos pasando de una noción de gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político y tenía el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad, constituyendo claros arreglos de gobernanza.

Dicha práctica de gobierno puede concebirse desde el nivel global, a través de decisiones y políticas internacionales, hasta la esfera local, ámbito que ostenta el mejor escenario para el desarrollo de nuevas y mejores formas de gobierno, amparado entre otros en el principio de subsidiariedad¹².

El sistema teórico y referencial de la gobernanza versa, para este caso, en la revisión de sus antecedentes; las relaciones entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza; su examen como estrategia administrativa; el estudio de su alcance para la dimensión ambiental y su desarrollo y perspectiva en el contexto latinoamericano y colombiano.

¹² Principio de administración que establece que la toma de decisiones debe hacerse en el nivel más cercano posible al tema, proceso, problema o asunto de interés.

2.1.1 ANTECEDENTES DE LA GOBERNANZA

El término proviene del griego, cuyo significado estaba relacionado con dirigir o conducir una nave o un carro¹³. Fue utilizado por Platón, metafóricamente, para denominar el modo de gobernar a los ciudadanos. A finales de la Edad Media se registra su uso en las lenguas modernas, más a partir del latín que del griego, con el francés *gouvernance* desde el siglo XIV, designando *el arte o manera de gobernar*, del que pasa al inglés *governance*, con usos registrados desde 1380. En español, *gobernanza*, parecen también derivar del francés.

Launay-Gama, C. (2008), menciona, que su raíz etimológica viene de la palabra latina *gubernare* que significa pilotear (manejar) una nave, pero también el manejo de los asuntos públicos. En el idioma francés, *gouvernance* es una palabra antigua que usó por primera vez Carlos de Orleáns en el siglo XV y que describe el arte de gobernar. El término resurge en 1937 con los estudios norteamericanos sobre *corporate governance*, el cual hace referencia a la eficiencia y rentabilidad de una empresa.

En los años noventa, según la citada autora, con el fracaso de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial, aparecen nuevas condiciones de ayuda al desarrollo por parte de las instituciones internacionales. En efecto, los países están sometidos a criterios de *buena gobernanza* que miden su consolidación democrática y cuyo cumplimiento es indispensable para solicitar créditos de ajuste estructural.

En el Diccionario de la Lengua Española se diferencia un uso antiguo de *gobernanza*: 2. f. ant. *Acción y efecto de gobernar o gobernarse*, y el más reciente 1. f. *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*.

Sin embargo, la mayoría de autores coinciden en que el término posee una aplicación más contemporánea. Rosas-Ferrusca, F. (2012), manifiesta que el concepto tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación, naciendo con el objeto de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales.

El autor señala que su tránsito desde la economía a la ciencia política y a la administración, con el objeto de procurar una gestión más inclusiva y co-responsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos, lo convirtieron en un concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso. Koresawa y Konvitz (2001), citados por Rosas-Ferrusca, F.,

¹³ En www.gobernanzayadministracionpublica.blogspot.com

destacan que su carácter polisémico ha permitido que fuera desarrollado por muy diversas líneas y escuelas de pensamiento como la *nueva gerencia pública*, el neoinstitucionalismo de un nuevo Estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

Aguilar, L. (2007), precisa que dicho concepto emergente debe ser entendido como el proceso de dirección de la sociedad mediante el cual gobierno y sociedad definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos de la vida asociada, definiendo su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y distribuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados. Es decir, la gobernanza se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político.

Rosique, J. A. (2009), citado por Rosas-Ferrusca, F. (2012), presenta en la siguiente tabla, la evolución histórica de la gestión pública, desde el modelo pre burocrático al de gobernanza, como último eslabón emergente del proceso administrativo.

TABLA 3. MODELOS HISTÓRICOS DE GESTIÓN PÚBLICA

PRE BUROCRÁTICO	BUROCRÁTICO	GERENCIAL	GOBERNANZA
Patrimonialista	Sistema de botín	Plusvalía	Interés público
Estamental	Clases sociales	Consumidores	Ciudadanos
Ciudad-Estado	Estado-nación	Mercado local-global	Estado-bienestar
Cerrado	Corporativo	Contractual	Concertación
Despótico-Tributario	Autoritario represivo	Democracia representativa	Integral
Súbditos	Gobernados	Clientes	Públicos
Subsistencia	Producción	Productividad	Sustentabilidad
Monarquía	Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Conquistador	Colonizador	Globalizador	Cooperación
Teológico-Militar	Élite política	Servicios e información	Bien común
Antigüedad	Época moderna	Actual	Emergente

Fuente: Rosique, J. A. (2009).

2.1.2 GOBIERNO, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Conviene diferenciar los términos gobierno, gobernabilidad y gobernanza, los cuales pueden generar confusión o inadecuada interpretación, en razón a su concomitancia. Según Rosas-Ferrusca, F. (2012), la teoría política anglosajona

emplea la palabra gobierno para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio de poder coercitivo legítimo. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan; constituye los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

El Banco Mundial (1997), citado por éste, define gobierno como el conjunto de gobernantes o administración pública que hace uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico.

Por su parte, la gobernanza es definida por las Naciones Unidas (1995), citado por Barriga, M. (2007), según su enfoque. De acuerdo a una visión prescriptiva, como la manera en que el poder legítimo se ejerce en relación con la sociedad y para el bien común; de acuerdo al enfoque descriptivo, el concepto señala que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que éste es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos.

Finalmente, gobernabilidad es referida por Arbós, X. (1993), a la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo.

Altman (2001), citado por Barriga, M (2007), aduce que si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas.

La OEA aduce, respecto a gobernabilidad, que constituye la línea más corta entre la demanda de la sociedad y el resultado del gobierno; es la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios, y que ésta finalmente depende de la gobernanza, por ejemplo del nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar correctamente.

Ahora bien, frente a gobernabilidad–gobernanza, a pesar de que ambas se relacionan con la acción de gobernar, la primera está relacionada con el ejercicio del poder y la autoridad para el logro de decisiones políticas, mientras la segunda es entendida como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad definen el sentido de la dirección social.

2.1.3 LA GOBERNANZA COMO ESTRATEGIA ADMINISTRATIVA

Según Andrade, K. (2011), los arreglos de la gobernanza se expresan a través de la normativa, las políticas, las estrategias y los planes de acción, donde los diversos sectores de la sociedad deben confluir hacia la búsqueda del bienestar común, con el desarrollo de metas y la implementación de políticas de seguimiento y monitoreo de las acciones.

La gobernanza ha tenido variadas raíces teóricas, sin embargo, se ha asociado fundamentalmente con estructuras administrativas, gestión pública y análisis de políticas estatales, a través de la cual se han estudiado sus patrones, estructuras y reglas de juego que favorecen o limitan la articulación y la interacción sociopolítica.

F. Longo (2009), aduce que el cambio de perspectiva conduce directamente a los actores de los nuevos procesos, a los valores que encarnan, a las formas mediante las cuales expresan sus preferencias e intereses, a las interacciones que se producen entre ellos y a las normas que las rigen, lo cual lleva a analizar la calidad de los marcos y arreglos institucionales que configuran el nuevo modelo de gobernanza.

El autor señala que la aplicación del término se debe, entre otros, a dos factores conceptuales, el primero, de naturaleza teórica y origen académico, adquirido por un enfoque neoinstitucionalista en las ciencias sociales y el segundo, de naturaleza fáctica, relacionado con los cambios producidos en las formas de intervención pública (Estado relacional).

Bajo los citados parámetros surge el concepto de gobernanza como enfoque más allá de gobierno, que adicional al ángulo descriptivo, se relaciona con la aspiración a una acción pública de calidad, al modo de un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y el bienestar.

En efecto, muchos autores afirman que ésta se enfoca esencialmente a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado.

Existen varias perspectivas frente a su enfoque: La gobernanza democrática, la buena gobernanza, la gobernanza multinivel y la gobernanza eficaz. Conviene, sin embargo, revisar la concepción sobre el tema de estudio que algunos autores han explorado, especialmente respecto a su alcance y ámbito conceptual:

Según Aguilar, L. (2007), gobernanza se refiere a un nuevo proceso directivo que incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz. Se orienta al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad, dirección que debe ser estructurada

institucional y técnicamente, a través de una acción colectiva y la interlocución entre actores.

Para la Oficina Regional del IDRC (International Development Research Center), citado por Launay-Gama, C. (2008), la gobernanza se refiere a los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego con las cuales una sociedad toma sus decisiones y determina su conducta.

Así mismo, indica que puede usarse con un enfoque analítico (descriptivo) y por otro lado con un enfoque normativo, a lo que debería ser (prescriptivo). En este sentido, se habla de buena gobernanza, es decir, se presume que también habría una mala gobernanza.

Según BizkaiLab (2012), el término es utilizado, especialmente en la Unión Europea, con dos acepciones. Un sentido más restringido propugnaría como modo de gestión de políticas públicas en red, que faculta a una pluralidad de actores interesados (stakeholders) para participar en grado variable en la definición, regulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

En su acepción más amplia, equivaldría al buen gobierno. Es decir, la regulación, aplicación y control de políticas públicas en torno a imperativos de legitimidad democrática, eficacia y participación.

Sosa M. (2000), citado por Andrade, K. (2011), aduce que se refiere a las condiciones financieras, sociales y administrativas para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad, mientras que la gobernabilidad implicaría las condiciones políticas para la mediación de intereses y el apoyo político para gobernar.

Bevir, M. (2011), del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública, indica que la gobernanza plantea dilemas que exigen nuevas estrategias de gobierno para ampliar jurisdicciones, vincular personas a través de diferentes niveles de gobierno y movilizar diversos grupos de interés.

Gobernanza es referida por Cano, L. (2011), como la interacción entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder es ejercido, cómo las decisiones son tomadas respecto a temas de interés público y cómo los ciudadanos u otros actores participan (Graham, 2003), para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero y para un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Según Rosas-Ferrusca, F. (2012), es un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político, propiciando la participación activa de diferentes organismos tanto públicos

como privados en beneficio del buen desempeño gubernamental, así como del logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad. Frente a ello, la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación más que de subordinación.

Por último, Scanlon y Burhenne-Guilmin (2004), citado por Andrade, K. (2011), señalan que los arreglos de la gobernanza se expresan a través de la normativa, las políticas, las estrategias y los planes de acción, donde los diversos sectores de la sociedad deben confluir hacia la búsqueda del bienestar común, con el desarrollo de metas y la implementación de políticas de seguimiento y monitoreo de las acciones.

Finalmente vale advertir, que no existe una versión integradora o unificada del concepto, que éste tiene significancia de acuerdo a los criterios políticos, a los actores en juego, a los espacio de discusión, y a los objetivos y alcances propuestos. Sin embargo, se reportan, de manera evidente, rasgos comunes relacionados con el proceso administrativo, con énfasis en dirección o gobierno, existencia de redes, actores multinivel y eficacia en resultados.

2.1.4 LA GOBERNANZA AMBIENTAL

El concepto de gobernanza ambiental, según Inomata, T. (2008), surge desde la creación en 1972 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, marco de actuación que posteriormente fue fortalecido con principios y políticas, soportados en una base normativa para su incorporación en el sistema de Naciones Unidas.

En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, aprobó el Programa 21 y la Declaración de Río, adoptando medidas comunes en relación a la protección del medio ambiente e incorporando la necesidad de asegurar en ello la participación de las comunidades en comunión con los gobiernos. En 2000 y 2002, el Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente aprobó la Declaración de Malmo y el Conjunto de Medidas de Cartagena, respectivamente, relativas al fortalecimiento de la gobernanza ambiental como instrumento de gestión e inclusión.

En esta última se afirma que su éxito presupone la incorporación de la protección del medio ambiente en las políticas económicas y de desarrollo mediante la elaboración de una normativa coherente a nivel de todo el sistema y un marco para la gestión de recursos.

El citado autor concluye que existe un consenso conceptual dentro del sistema de Naciones Unidas en cuanto a la finalidad y el alcance de la gobernanza ambiental y la relación existente entre el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, así como en lo que respecta a lo que es preciso hacer a nivel institucional para ponerla en práctica. No obstante, la voluntad política e institucional ha distado enormemente del cometido manifiesto.

Ahora bien, un buen sistema de gobernanza que administre el medio ambiente, a través de un conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarquen su gestión en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, recuperación y manejo en general), puede constituir un mecanismo altamente eficiente para gestionar de manera adecuada los sistemas naturales.

La gobernanza ambiental, según Bridge y Perrault (2008), citado por Andrade, K. (2011), ha cobrado un importante interés en la literatura de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales preocupados por la complejidad de la relación entre la humanidad y el medio ambiente.

El contexto político internacional en el que se desarrolla el concepto, de acuerdo a Barriga, M.(2007), data de la década de 1970, cuando se evidenció la temática en la agenda global, a partir de la Conferencia de Estocolmo (1972). En los años 1980, la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas (1983) hizo prioritario el tema de la sostenibilidad ambiental, surgiendo de allí la primera definición de desarrollo sostenible.

Posteriormente, en la Cumbre de la Tierra (1992), se adoptaron marcos ambientales internacionales, los cuales continúan vigentes. En el nuevo siglo, la agenda de equidad pasó a primer plano, siendo el empoderamiento en la toma de decisiones un asunto de orden prioritario, destacando las nuevas atribuciones de la sociedad civil y la necesidad de tomar parte en el propio desarrollo.

Sin embargo, desde finales de la década de los noventa, los análisis y estudios de la gobernanza se han centrado en problemas sociales y políticos. Andrade, K. (2011), manifiesta que dentro de lo socioambiental, se habla en la contemporaneidad de gobernanza forestal, del agua, energética, de los recursos naturales, de las áreas protegidas, entre otros campos, acuñando una serie de enfoques conceptuales y prescriptivos sobre la buena gobernanza, que incluyen entre sus elementos marcos legales e institucionales, transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión de derechos.

Según Santes-Alvarez, R. (2009), la condición de gobernanza ambiental parece ser meta obvia de toda sociedad con inclinaciones democráticas; sin embargo, existe poca esperanza de su consecución cuando no hay acuerdos generales en aspectos básicos, como significado, características principales y alcances de la

gobernación. El autor defiende la idea que el elemento de corresponsabilidad gobierno-sociedad representa la esencia de la gobernanza ambiental.

La gobernanza ambiental eficaz a todos los niveles es fundamental, según el PNUMA (2010), para hallar soluciones a los desafíos del desarrollo y la insostenibilidad de los recursos naturales. Para el citado Programa, ésta debe abarcar las reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el medio ambiente.

A través del sistema de gobernanza, de acuerdo a lo manifestado por Andrade, K. (2011), una sociedad define sus metas y prioridades, y comprende su sistema de toma de decisiones, el acceso a la información y de participación. La gobernanza ambiental se plantea como una herramienta de análisis para la administración de los recursos naturales, las políticas, las normas, los procesos y los actores involucrados en las dinámicas alrededor de las mismas.

Frente a los criterios de buena gobernanza, se aspira que propendan por la eficiencia, la responsabilidad del Estado, la capacidad de ejecutar políticas públicas, y la utilización óptima y equitativa de los recursos. De igual manera, resulta claro que puede estar formalmente inscrita en las normas ambientales y en las políticas ambientales, proporcionando herramientas y mecanismos, acordes al marco jurídico del cual se genera, para la administración de los recursos naturales.

Frente a ello, resulta interesante anotar que, por ejemplo, la Ley General de Ambiente del Perú (Ley N° 28611 de 2005), establece, adicional a los principios de sostenibilidad, prevención, precautelatorio, internalización de costos, responsabilidad ambiental y equidad, el de gobernanza ambiental, orientado a la búsqueda de la armonización de políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad y transparencia (Art. I – XI).

La gobernanza para lo ambiental, como lo cita Barriga, M. (2007), no es un concepto referido exclusivamente al Estado o al sector público, sino que involucra de una forma mucho más compleja a actores políticos, privados y otros actores con influencia en la gestión ambiental, constituyendo un medio para propender por la conservación de los recursos naturales, soportada en los marcos normativos y las políticas ambientales, encaminadas a atender los requerimientos de la sociedad, la consolidación de espacios democráticos y la conservación del patrimonio natural.

Finalmente argumenta Barkin, D., referido por el mismo autor, que en el marco de la gobernanza ambiental, la sustentabilidad no es sólo un asunto de la protección

del ambiente, de justicia social y de desarrollo, sino que se trata de la gente, y de nuestra sobrevivencia como individuos y cultura.

2.1.5 LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN LATINOAMÉRICA

América Latina no ha sido proclive al desarrollo e implementación de modelos que propicien sinergias entre Estado-gobierno y sociedad, en busca de intereses comunes y objetivos de desarrollo, más allá de ejercicios independientes y autónomos. Dentro de estos, vale resaltar movimientos locales en comunidades indígenas o de ancestro indígena, en los cuales existen ejemplos sostenibles de gobernanza que evidencian, soportado en el encuentro de voluntades políticas, logros valiosos de consenso local, marcado por notables niveles de capital social.

Según Anrdrade, K. (2011), la gobernanza indígena en Latinoamérica, desde la aplicación de su derecho consuetudinario, tiene un papel fundamental como soporte para el mantenimiento de los rasgos culturales de los pueblos y para la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas ubicados dentro de sus territorios. La gobernanza indígena tradicional ha contribuido a la construcción de modelos propios de desarrollo desde los pueblos indígenas.

El desarrollo de estudios sobre gobernanza en América Latina, de acuerdo a Concepción Montiel (2010), citada por Rosas-Ferrusca, F. (2012), puede ubicarse en tres fases: La primera en los años ochenta y noventa, donde la discusión se centró en la gobernabilidad política y estatocéntrica; la segunda, en los noventa, donde los análisis se fusionaron con los de gestión pública y la diversidad de paquetes y reformas impulsadas por el Consenso de Washington; y, finalmente, en el último período, la atención se ha centrado en la gobernanza como aquella que evalúa el desempeño de las instituciones políticas en la implantación de políticas públicas.

En los últimos años, sin embargo, se empiezan a evidenciar cambios importantes en la esfera de lo público que permiten dimensionar una nueva realidad frente a la gestión del Estado, especialmente en torno a la dinámica de movimientos sociales, participación ciudadana y descentralización administrativa.

Como lo afirma Delgado, L. (2010), pese a que aún persiste el centralismo en la toma de decisiones en varios países de América Latina es posible ver avances concretos respecto de la descentralización, existiendo una tendencia a enfrentar este problema por la vía de transferir las responsabilidades del desarrollo a los gobiernos municipales. Frente a ello, existen iniciativas de gobernanza ambiental que son muestra de un nuevo paradigma participativo, las cuales fomentan una administración flexible, plural y habilitadora de una sociedad corresponsable con el ambiente.

En el contexto latinoamericano, como lo anota Rosas-Ferrusca, F. (2012), el debate sobre la gobernanza ha conducido a los tomadores de decisiones públicas a la reflexión sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, así como al análisis de la vinculación entre el Estado y la sociedad civil en un entorno de transformaciones globales, por lo que resulta imprescindible aproximarnos al concepto de gobernanza con un enfoque propio de la región.

En América Latina, según éste, el término gobernanza se relaciona con las políticas públicas sectoriales, territoriales y locales, la evaluación, la rendición de cuentas y la efectividad de los gobiernos, entre otros aspectos; el concepto ha adquirido gran relevancia al asociarse a la promoción del desarrollo integral sustentable y a la democracia ciudadana.

Carrizo, L. (2012), asegura que las políticas de descentralización instrumentadas en esta región durante las últimas décadas han influido de manera contundente en el desarrollo de los gobiernos locales. Esto ha traído consigo un aumento considerable en las facultades de los municipios quienes se han visto investidos de nuevas responsabilidades que antes no les competían. Dentro de sus nuevas competencias, la gestión ambiental emerge como uno de los grandes deberes misionales que se han visto abocados a asumir, valga advertir, sin la apropiación de recursos adicionales en la mayoría de las veces.

De igual manera anota, que las alternancias políticas, la participación ciudadana, la planeación participativa y la constante búsqueda de nuevos modelos del desarrollo local sustentable e integral se han hecho cada vez más presentes en el ámbito local.

Al mismo tiempo, el nuevo proceso responde al principio de subsidiaridad, donde la toma de decisiones debe hacerse en el nivel más cercano posible al recurso natural de interés. Como mencionan Celedón y Orrellana (2003) *“...el ejercicio del poder encuentra potencialmente en la participación ciudadana, un argumento de rediseño y renovación”*.

Ahora bien, respecto a ejercicios formales de gobernanza ambiental en la región, vale la pena relacionar diez experiencias como muestra de un nuevo paradigma participativo, de gestión multisectorial de servicios ecosistémicos, distribuidas en cinco países del área. Barriga, M. (2007), quien las estudió, aduce que fomentan una administración flexible, plural y habilitadora de una sociedad corresponsable con el ambiente, las cuales reconocen el papel de representantes electos por medios tradicionales, experiencias que se listan en la siguiente tabla.

TABLA 4. EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA

NOMBRE	UBICACIÓN	FUNCIONA	EXTENSIÓN (Km ²)	POBLACIÓN (Habitantes)
Bosque Modelo Jujuy	Provincia de Jujuy, Argentina	Desde 2002	1300	601.058
Bosque Modelo Formoseño	Occidente de la Provincia de Formoseño, Argentina	Desde 2001	8000	18.500
Bosque Modelo Chiloé	Isla Chiloé, X Región, Chile	Desde 1998	9180	155.000
Bosque Modelo Araucarias del Alto Malleco	Curacautín y Lonquimay, IX Región, Chile	Desde 2002	3600	30.000
Bosque Modelo Reventazón	Provincia de Cartago, Costa Rica	Desde 2004	1500	432.923
Corredor Biológico Volcánica Central - Talamanca	Provincia de Cartago, Costa Rica	Desde 2004	721	41.521
Mesa Sectorial de Ambiente y Producción	Copán, MANCORSARIS, Honduras	Desde 2006	619	36.342
Consejo de Cuenca La Soledad	Municipio de Valle de Ángeles, Honduras	Desde 2005	46	13.400
Comité de la Cuenca Aguas Calientes	Municipio de Somoto y una comunidad en el municipio de San Lucas, Nicaragua	Desde 2004	47	7.294
Comité de la Cuenca Jucuapa	Matagalpa, Nicaragua	Desde 2004	39	3.705

FUENTE: Barriga, Milka y otros (2007). Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos.

Los avances justifican un modelo conceptual de gobernanza ambiental como una iniciativa que se suma a las existentes en América Latina, bajo la visión de gestionar el conocimiento al servicio de un desarrollo equitativo y sostenible, y de forma consistente con el enfoque ecosistémico (evaluación de los ecosistemas y gestión de servicios ecosistémicos), y que la visión de estas experiencias responde a la escala donde un sistema ecológico pueda mantener la integridad de sus funciones.

2.1.6 GOBERNANZA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Launay-Gama, C. (2008), advierte que no existe en Colombia un uso estandarizado ni una definición común de gobernanza. Los distintos sectores apelan a este concepto de acuerdo a sus propias apuestas políticas.

La autora manifiesta que en el país existen, sin embargo, dos tendencias en su comprensión, por un lado, una aplicación global, institucional, legal del concepto que se manifiesta en la puesta en marcha de un conjunto de herramientas institucionales orientadas a la promoción de una mejor transparencia en los asuntos públicos, de una más efectiva descentralización, de un fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana, agrupados bajo el término de “buena gobernanza”.

Por otro lado, el conjunto de los procesos que permiten la implementación de regulaciones económicas, sociales y políticas, en un sentido más amplio.

Sin embargo, vale advertir que el espíritu constitucional del país, reflejado en los principios fundamentales de descentralización administrativa, autonomía territorial, democracia participativa y pluralista, solidaridad y prevalencia del interés general, es coherente con un esquema político asociado a un esquema de gobernanza. Dicha estructura es fortalecida con uno de los fines sociales del Estado, el cual está encaminado a facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

De igual manera, en materia ambiental, el país tuteló los derechos colectivos y del ambiente, promoviendo el derecho a gozar de un ambiente sano, ordenando la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y garantizando la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla, lo cual afirma el sustrato para la práctica de la gobernanza ambiental.

Sin embargo, en el país no existen reportes sobre ejercicios sistematizados de gobernanza ambiental, formalmente constituidos, salvo el programa de gobernanza forestal liderado por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER, a través del esquema de Bosque Modelo.

El ejercicio de gobernanza forestal parte, según CARDER, de un proyecto aprobado por la Unión Europea que tiene su origen en la convocatoria EuropeAid/128320/C/ACT/TPS en el año 2009. Su objetivo es consolidar la gobernanza forestal en tres regiones del país, con participación de la sociedad civil, población indígena, afrocolombiana y campesina e instituciones públicas o privadas, relacionadas con la aplicación de la legislación, el comercio forestal, mejorando su nivel de incidencia en la reducción de la ilegalidad y la promoción de la gestión forestal sostenible.

En materia forestal, la gobernanza se orienta a la armonización de procesos (políticas, instituciones, normas, herramientas, información, mecanismos), relacionados con la gestión de ecosistemas forestales (ordenación, planificación, conservación, manejo, uso, recuperación, aprovechamiento), de tal manera que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados

(sociales) en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, encaminados al logro de intereses compartidos claramente definidos (productividad, sustentabilidad, equidad, democracia).

La sede del proyecto está en Pereira, Risaralda, bajo la coordinación de la CARDER; su área de intervención cubre los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca. Las entidades socias del proyecto son Carder, Corantioquia, Corpocaldas, CRC, Corpouraba, Cortolima, Corponor, Corponariño, CRQ, Codechoco, CVC y Corporación Aldea Global.

Los beneficiarios son los usuarios de las 11 autoridades ambientales (CAR's) de 10 Departamentos que participan en éste, las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas mestizas, propietarios de los bosques y los actores de la cadena forestal de nivel local, regional y nacional; el Estado y la sociedad civil en su conjunto.

El proyecto de gobernanza forestal se encuentra actualmente en ejecución, observando de manera juiciosa tanto los cronogramas establecidos, como el avance sobre objetivos y metas propuestas.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA Y ORDENAMIENTO JURÍDICO PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

En los documentos finales de la Cumbre de la Tierra, Declaración de Río, Programa 21 y Conjunto de Medidas de Cartagena, en el del marco de política ambiental del sistema de Naciones Unidas, se formularon principios y políticas fundamentales para abordar una amplia serie de cuestiones ambientales internacionales y proporcionar una base normativa para la gobernanza ambiental, especialmente frente a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, según reseña Inomata, T. (2008).

La gobernanza ambiental, según el PNUMA (2010), abarca las reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el medio ambiente. En la buena gobernanza ambiental se tiene en cuenta la función de todos los agentes que repercuten en el medio ambiente. De acuerdo al Programa, desde los gobiernos hasta las ONG's, el sector privado y la sociedad civil, la cooperación es fundamental para lograr una gobernanza eficaz que pueda ayudar a transitar hacia un futuro más sostenible.

Pero como bien lo anota Scribano, R. (2013), el mundo de las políticas públicas y del medio ambiente comprende un complejo y entramado escenario, que en la vida real muchas veces no sigue un camino tan lógico del ciclo de las políticas

públicas, sin embargo hay una cuestión que queda clara: La necesidad del involucramiento y participación de todos los actores acorde a su posicionamiento y nivel de poder e injerencia dando esto mayor legitimidad y con ello aumentando la posibilidad de lograr el éxito, principalmente, en la fase de implementación de tales políticas.

Dado pues, que un elemento importante en el desarrollo de la gobernanza ambiental lo constituye el marco de política pública y el entorno normativo en que se desenvuelve, a continuación se esbozan los principales referentes en torno a ello, con énfasis en su concepción estatal, el contexto de la gestión pública ambiental y su dimensión local, el nuevo principio de la participación ciudadana y el ordenamiento jurídico que rige la política ambiental y de participación ciudadana en Colombia.

2.2.1 ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La gobernanza busca, según Rosas-Ferrusca, F. (2012), que los ciudadanos resuelvan colectivamente sus problemas y respondan a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea, configurando un “*nuevo arte de gobernar*” que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera responsable con el gobierno. Los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias.

El autor advierte que las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar. La estructura institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal ha sido rebasada por la realidad, requiriendo de nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo.

En este sentido, el Estado tiene como propósito satisfacer el interés general mediante la práctica de la función pública, a través de las relaciones Estado–sociedad, definidas por procesos inherentes a la administración pública. En este marco, su cometido debe regirse bajo acuerdos que faciliten el direccionamiento de una buena gobernanza como principio catalizador para la gestión integral de las políticas públicas como respuesta a las demandas de la sociedad.

Resulta claro que en la medida en que el modelo de Estado asegure el cumplimiento eficiente de su cometido, la sociedad ostentará mayores niveles de justicia social, equidad, calidad de vida, productividad y sustentabilidad ambiental.

La Constitución Política definió en su Artículo 2º, los fines esenciales del Estado colombiano, orientados a servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ésta; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

La administración pública tiene el deber, por tanto, de disponer las estructuras organizacionales, así como los medios necesarios con el objeto de garantizar el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales de la población, en observancia a los fines esenciales del Estado.

No obstante, existen condicionantes que de una u otra manera impiden el adecuado y oportuno logro de los objetivos estatales, entre los que se destacan la ineficiencia administrativa; la falta de voluntad política; las fallas en la dirección, gestión y control del cometido estatal; la planeación cortoplacista; la corrupción pública; los limitantes presupuestales; la falta de coordinación interinstitucional y la carencia de capital social.

En este sentido, el ejercicio de la función administrativa del Estatal, reglado por la Ley 489 de 1998, es concebido como un proceso tendiente a satisfacer las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Carta Política, adicionando los principios Constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia.

Ahora bien, los lineamientos programáticos en las democracias modernas se fundan en la expedición de políticas públicas, políticas de Estado que regulen su ejercicio más allá de los períodos de gobierno, definiendo reglas de actuación para el largo plazo, y políticas de gobierno, centradas en el establecimiento de prácticas para la administración temporal (períodos de gobierno), las cuales, en esencia, se adoptan a través de planes de desarrollo.

Dichas políticas materializan la intervención del Estado en la sociedad y la economía. Éstas, como lo cita Delgado, L. (2009), constituyen el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, emanando de uno o varios actores investidos de autoridad pública.

No obstante, para viabilizar la política pública se requiere de gobernabilidad, entendida como la capacidad del Estado de hacer cumplir las demandas sociales, así como de gobernanza orientada a que la sociedad asuma su deber de asistir su

desarrollo y que el Estado lo fomente, a través de un proceso de participación efectiva, empoderamiento e inclusión social.

Tal como lo anota Galeano, J. (2009), el binomio gobernabilidad y gobernanza se reconoce identificando el primero con un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz, y el segundo identificando dinámicas mediante las cuales los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: Su sentido de dirección y su capacidad de dirección.

Resulta claro que la gobernabilidad, en buena medida, depende de la gobernanza, soportado en la estructuración de una sociedad organizada, existencia de capital social y capacidad para asumir responsabilidades compartidas, todo ello en el marco de políticas públicas que permeen la voluntad institucional y la participación ciudadana.

Frente a ello, el Estado debe velar por una alta calidad en su administración pública, asegurando los recursos financieros, de talento humano, metodológicos, físicos y tecnológicos, para que, apoyado en políticas públicas fuertes y coherentes, satisfaga las necesidades de la sociedad y apueste a indicadores de prosperidad, justicia, equidad y sustentabilidad.

Frente a esto, el Departamento Nacional de Planeación (2012), estableció que uno de los mecanismos más efectivos para alcanzar la prosperidad democrática, como política principal de gobierno, es el fortalecimiento institucional por medio del buen gobierno, a través de acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, lucha contra la corrupción, observancia de los derechos humanos, preservación del medio ambiente y protección a la ciudadanía, incluyendo el sector público, el sector privado por medio de la participación ciudadana y el sector empresarial con las manifestaciones de capital social e iniciativas de responsabilidad.

El ejercicio estatal se funda en implantar prácticas de transparencia por medio de rendición de cuentas, trabajo colectivo interinstitucional Estatal, implementando y ejecutando esquemas de medición y seguimiento con resultados cuantificables, con requisitos centrales tales como una buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos, adicional a promover la participación privada en la financiación de los proyectos y la participación ciudadana en el proceso de control de la ejecución de las políticas públicas.

De igual manera, fomentando la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia, el diseño y seguimiento de políticas públicas, la vigilancia y control de la gestión de las autoridades, y empoderando a los ciudadanos en las decisiones y las responsabilidades del desarrollo.

A continuación se presenta el esquema de los principios orientadores del ejercicio del buen gobierno en Colombia, según el Departamento Nacional de Planeación:

GRÁFICO 1. PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO EN COLOMBIA



- (1) Enfocada hacia el fomento de mecanismos de rendición de cuentas.
- (2) Que comprende programas para la innovación y eficiencia y los programas estratégicos para el buen gobierno –gestión jurídica pública, gestión de los activos del Estado, contratación pública, entre otros–.
- (3) Apoyando acciones para modernizar las políticas de empleo público y fortalecimiento del sector administrativo de la función pública.

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación, 2012.

Dicha práctica busca mejores organizaciones, eficiencia de los recursos públicos y procesos de gestión, atracción y promoción de talento humano y mayor transparencia, así como pretende que las prioridades y metas de los planes de desarrollo se cumplan, velando porque la visión y prioridades cuenten con planes, indicadores de gestión y mecanismos de coordinación permitiendo una rendición de cuentas permanente y transparente a los ciudadanos. Prácticas coherentes con los lineamientos esbozados por el esquema de gobernanza.

2.2.2 LA GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

La gestión ambiental constituye *“el ejercicio conciente y permanente de la sociedad y sus instituciones para orientar sus procesos culturales hacia el logro de la sostenibilidad, a la construcción de valores y actitudes amigables con el medio ambiente, tendientes a proteger, conservar, recuperar y usar de manera sostenible los recursos naturales, a revertir los efectos del deterioro y la contaminación sobre*

*el medio natural y la calidad de vida de la población*¹⁴. Es pues, una práctica que pretende cimentar un cambio actitudinal, pero sobre todo cultural, frente a la administración del medio ambiente.

Buena parte de los postulados para la gestión ambiental se centran en la regulación y orientación de las conductas individuales y colectivas en torno a la oferta y demanda de bienes y servicios ambientales, los impactos de los procesos productivos y las relaciones sociedad-naturaleza.

La Constitución Nacional prescribió, como uno de los derechos colectivos que *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”* (Artículo 79), así como ordenó al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución (Artículo 80). La citada carta incorporó el ideario político de la nación en materia ambiental como una nueva y relevante responsabilidad frente a la protección de la diversidad e integridad del ambiente.

Posteriormente, se expidió la Ley 99 de 1993, Ley del Medio Ambiente, con el objeto de desarrollar los postulados ambientales de la Constitución. La citada norma estipuló, como uno de los principios generales ambientales sobre los cuales debe fundarse la política ambiental colombiana, que *“la acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado”* (Artículo 1, numeral 10). Además definió que el manejo ambiental del país deberá ser descentralizado, democrático y participativo.

Ahora bien, dado que el país no sólo adhirió a los principales instrumentos políticos en materia ambiental de la esfera mundial (Declaración de Río, Cambio Climático, Biodiversidad, Principios sobre Bosques, Programa 21 y posteriores), si no que incorporó como uno de sus principios ambientales el del desarrollo sostenible para su proceso de desarrollo económico y social¹⁵, se requiere una estructura administrativa tanto en el nivel Nacional, como en el descentralizado, que asuma de manera integral el ejercicio público tendiente a asegurar adecuados indicadores de desarrollo socioeconómico y de protección del capital natural.

2.2.3 LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Dentro del marco de competencias ambientales, el municipio ostenta un papel fundamental en la estructura del Estado, correspondiéndole, entre otros, prestar los servicios públicos, ordenar el desarrollo de su territorio y promover el mejoramiento social. En dicha órbita posee una competencia fundamental frente a

¹⁴ Ministerio del Medio Ambiente (2004). Sistema de Gestión Ambiental Municipal, SIGAM.

¹⁵ Ley 99 de 1003 (Artículo 1, numeral 1).

los procesos inherentes a la promoción del desarrollo sustentable y la sustentabilidad ambiental del territorio.

La responsabilidad ambiental, encaminada a asegurar la protección, conservación y recuperación del capital natural como soporte de vida y desarrollo socioeconómico, constituye, sin lugar a dudas, uno de los más altos deberes públicos.

La Ley 99 de 1993, delegó una parte importante de responsabilidades ambientales al municipio con el objeto de que éste, como estructura territorial y política, asumiera un papel protagónico frente a la administración de su patrimonio natural.

La gestión pública ambiental para el nivel municipal, por tanto, se funda en un proceso administrativo conformado por el conjunto de decisiones y actividades relacionadas, en el ejercicio de la función pública que le compete, orientado al logro de un modelo de desarrollo local sostenible, a través del ordenamiento ambiental del territorio y la planificación del uso del mismo y de los recursos naturales, con el objeto de garantizar una adecuada conservación, protección y aprovechamiento de su capital natural, así como erradicar, prevenir o minimizar los conflictos ambientales asociados a las actividades humanas”¹⁶.

Las responsabilidades de orden ambiental para el municipio se compilan en el Artículo 65 de la Ley 99 de 1993, no obstante existe una variada gama de disposiciones contenidas en otras normas, especialmente en las leyes 136 de 1994, 142 de 1994, 152 de 1994, 388 de 1997, 715 de 2001 y 1551 de 2012, las cuales configuran la estructura normativa básica que regula su gestión en dicha materia.

De manera adicional, el ente local debe observar una serie de principios administrativos relacionados con su misión institucional en materia de gestión ambiental, especialmente referidos a la planeación del desarrollo, ordenamiento territorial, política ambiental, planificación ambiental y gestión del ambiente, los cuales se consolidan en el Anexo 1.

En esencia y retomando las principales directrices normativas, las responsabilidades de orden ambiental para el municipio se centran en las siguientes:

- Ejecutar programas y políticas ambientales, y elaborar planes, programas y proyectos ambientales
- Dictar normas para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ambiental
- Ejercer control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales

¹⁶ Contraloría General del Risaralda. Informe Ambiental del Departamento de Risaralda (2012)

- Dictar normas de ordenamiento territorial y reglamentar los usos del suelo
- Ejecutar proyectos de descontaminación de corrientes de agua y de manejo de basuras
- Prestar los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y saneamiento ambiental
- Ordenar y planificar el desarrollo del territorio bajo el principio de la sustentabilidad ambiental
- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y el medio ambiente
- Promover la participación ciudadana para el adecuado manejo del patrimonio ambiental del territorio.

Es claro entonces que el municipio ostenta un papel preferente en el destino ambiental del país como eje dinámico del SINA, territorio de concreción de políticas y estructura administrativa estratégica en el proceso de planeación del desarrollo socioeconómico, lo que resulta, desde luego, una alta responsabilidad pública que requiere enfrentarse con eficaces criterios gerenciales.

Así mismo, vale anotar que existe una clara competencia en la entidad territorial frente a la promoción de la participación ciudadana. La obligación de fomentar los espacios de participación democrática para la protección y conservación del medio ambiente, asegurando la inclusión de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG´s y la empresa privada, permitiendo la aplicación de los mecanismos de participación y contribuyendo al ejercicio del control social, posibilitan no solo un mayor nivel de efectividad en la acción ambiental, si no que aseguran procesos más legítimos, eficientes y sostenibles en el tiempo.

Ahora bien, frente al desarrollo de la gestión ambiental local en el departamento de Risaralda, conviene ahondar en el mandato promovido por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER, quien ha fomentado la apropiación social, institucional y sectorial de instrumentos y mecanismos para la consolidación de la gestión territorial, tal como se esboza en sus reportes e informes de gestión¹⁷.

La autoridad ambiental ha impulsado la formulación de herramientas de planeación ambiental de manera concertada, especialmente el Plan de Gestión Ambiental Regional, PGAR, cuyos lineamientos han sido incorporados en los planes de desarrollo municipal, orientado, entre otros, a fortalecer la gestión ambiental local con la implantación de sistemas de gestión ambiental municipal, SIGAM, así como la asistencia en la formulación y adopción de agendas ambientales municipales y la promoción de las unidades de gestión ambiental

¹⁷ CARDER (2012). Fortalecimiento de la gestión ambiental local en Risaralda. Experiencias y retos de la CARDER hacia una gestión ambiental compartida.

municipal, como instancias de coordinación y articulación para la implementación de la política ambiental local.

Pero especialmente vale destacar, en relación con el enfoque de gobernanza, la conformación de mesas ambientales municipales, como espacios formales de participación local con el objeto de discutir las problemáticas territoriales, concertar prioridades de intervención, rendir cuentas y realizar seguimiento a las políticas ambientales¹⁸, al igual que los consejos ambientales municipales como organismos coordinadores del sistema de gestión ambiental municipal, compuesto por actores institucionales y sociales.

2.2.4 EL PRINCIPIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La columna vertebral del modelo de gobernanza la constituye la participación de los agentes públicos y de los actores sociales inmersos en procesos de búsqueda de intereses comunes.

El principio de participación ciudadana o participación del público está inserto dentro de los principios del derecho internacional del medio ambiente, que sin embargo encuentra su real sustento en el derecho de los estados y especialmente en la doctrina de los derechos humanos.

El principio fue incorporado en la Carta Mundial de la Naturaleza (1982), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el que se afirma lo siguiente:

“Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización” (Artículo 23).

De igual manera, el citado principio fue incluido en la Declaración de Río, en cuyo principio 10 se proclamó:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades,

¹⁸ Las mesas ambientales municipales fue reconocida por el Instituto Republicano Internacional y la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana como una de las 25 experiencias innovadoras en participación política y ciudadana en Colombia en el marco del programa Construyendo Democracia.

así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

En el país el citado principio ha sido incorporado, tal como se evidencia en el numeral 2.2.5, en la Constitución Política, siendo reglamentado en varias leyes, entre ellas la 99 de 1993, 134 de 1994, 152 de 1994, 489 de 1998 y 1551 de 2012.

Sin embargo, han existido innumerables limitantes para su efectiva aplicación a través de los mecanismos de participación que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para ello, así como una evidente falta de voluntad (pública y social) para su adecuado uso.

Frente a ello, vale retomar el análisis adelantado por López, C. (2000), en el cual consolida parte del diagnóstico relacionado con la participación en Colombia, a saber:

- ✓ El déficit de capital social ha limitado la participación comunitaria en Colombia.
- ✓ La educación ambiental no ha generado conciencia social para participar ni activa, ni eficazmente.
- ✓ El proceso de sostenibilidad ambiental no es viable sin la participación de la sociedad civil.
- ✓ La participación efectiva se ha visto limitada por la falta de información ambiental continua y de calidad.
- ✓ No existen espacios formales y permanentes de información, concertación y comunicación ambiental, que promuevan la participación ciudadana.
- ✓ No hay pedagogía social para la participación en la gestión ambiental.

De igual manera expuso la necesidad de fortalecer la sociedad civil mediante las siguientes acciones:

- ✓ La sociedad civil organizada y consciente de su potencialidad y de su responsabilidad, debe ser la protagonista principal de la construcción del desarrollo sostenible desde la base.
- ✓ La sociedad civil fortalecida debe ser la garantía del ejercicio de la autoridad pública al servicio de los intereses generales.
- ✓ El papel de las ONG's debe ser el de facilitadoras de los procesos de aprendizaje y de la construcción de nuevas estructuras sociales representativas de la diversidad colectiva.
- ✓ El rol principal de las organizaciones comunitarias debe ser el de expresar y representar el cuerpo social y garantizar la participación de todos sus integrantes.

- ✓ La participación y la práctica política debe guiarse bajo nuevos principios que garanticen una democracia desprovista de intereses particulares.
- ✓ El funcionamiento y operatividad del Sistema Nacional Ambiental, SINA, debe ser garantizado por la acción de la sociedad civil. Si la institucionalidad ambiental no opera adecuadamente, las ONG's y las organizaciones comunitarias deben tener la capacidad de mantener el funcionamiento de las redes y relaciones sistémicas por medio de una serie de mecanismos de acción y gestión.

Conviene finalmente retomar la necesidad de incorporar dentro de las prioridades públicas, el deber de fomentar y promover la participación democrática como mecanismo de activación de procesos de desarrollo, inclusión y búsqueda de equidad.

2.2.5 MARCO NORMATIVO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Decreto 2811 de 1974, los acuerdos y demás protocolos suscritos en la Cumbre de Río del año 1992, que en buena medida se condensan en la Agenda 21, conjuntamente con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia de 1991 y las leyes 99 de 1993, 152 de 1994 y 388 de 1997, constituyen el marco general de actuación de la gestión ambiental para el desarrollo sostenible del Estado colombiano.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue el principal documento de política pública ambiental emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. La carta funda su objetivo central en el establecimiento de una nueva alianza mundial mediante la creación de niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, así como procura alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial.

Frente a ello, vale resaltar el Principio 10, citado anteriormente, el cual establece un claro referente frente al propósito de la participación, la corresponsabilidad y la gobernanza.

De igual manera, la Conferencia promulgó el Programa o Agenda 21, documento que recoge una serie de lineamientos operativos para avanzar desde los gobiernos locales hacia el desarrollo sostenible. De este, conviene resaltar los capítulos 23 y 28, relacionados con el fortalecimiento de los actores y de las autoridades locales (Anexo 2).

Por su parte la Constitución Política, incorporó una serie de principios ambientales orientados a velar porque tanto el Estado, como los ciudadanos, propendan por la protección, recuperación y manejo sostenible del capital ambiental del país, disposiciones que posteriormente fueron regulados por normas relativas a la organización del sector público ambiental, la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial, entre otros temas relevantes de orden ambiental.

El Anexo 3. compendia el marco normativo básico que regula la gestión ambiental local en Colombia. Adicional a éste, existe un marco legal específico que reglamenta la actuación local de los entes municipales, especialmente relacionado con ordenanzas departamentales (adopción del PGAR, organización y políticas ambientales), resoluciones de la autoridad ambiental regional (CAR) y acuerdos y decretos municipales (estructura administrativa, manual de funciones, plan de desarrollo local, ordenamiento territorial y disposiciones de orden ambiental).

Ahora bien, en materia de participación ciudadana, el marco jurídico que la rige es igualmente profuso, aunque su aplicación dista, en buena medida, del espíritu de su promulgación.

El ordenamiento normativo para la participación ciudadana en la gestión ambiental parte de uno de los principales derechos colectivos y del ambiente tutelado en la Constitución Política: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”* (Art.79).

La Ley 99 de 1993 emitió disposiciones, dentro de los Principios Generales Ambientales (Art. 1º), orientados a fortalecer la participación social, como uno de los pilares básicos de la gestión, así:

“La acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental” (Numeral 10).

“El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo” (Numeral 12).

De igual manera ordenó que *“para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil”* (Numeral 13 del Artículo 1º), y que su coordinación le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente con el fin de *“asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento*

de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación” (Artículo 2.)

Según la citada ley, el Sistema Nacional Ambiental, SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993. La jerarquía en el SINA, sigue el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios.

La composición del Sistema Nacional Ambiental es la siguiente (Art. 4)

- ✓ Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en la Ley 99 de 1993 y en la normatividad ambiental que la regula.
- ✓ La normatividad específica que no derogó la Ley 99 de 1993 y la que se desarrolle en virtud de la ley.
- ✓ Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
- ✓ Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
- ✓ Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
- ✓ Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

Ahora bien, la misma ley en el Título X, reguló los modos y procedimientos de participación ciudadana, así:

- ✓ Derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales.
- ✓ Trámite de las peticiones de intervención.
- ✓ Publicidad de las decisiones sobre el medio ambiente.
- ✓ Audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite.
- ✓ Conducencia de la acción de nulidad.
- ✓ Derecho de petición de información.
- ✓ Intervención del Ministro del Medio Ambiente en los procedimientos judiciales por acciones populares.
- ✓ Comunidades indígenas y negras.

Posteriormente se expidió la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana y el Documento CONPES 2779 de 1995 para la Promoción de la participación de la sociedad civil.

En materia de política ambiental, el entonces Ministerio del Medio Ambiente promulgó los Lineamientos de una política de participación ciudadana en la gestión ambiental, en el año de 1998, y la Política de participación social en la conservación en 2001, como referentes fundamentales para incorporar mecanismos de participación en la gestión ambiental para Colombia.

Vale resaltar lo expresado por Gustavo Wilches-Chaux en los lineamientos de política: *“De lo que si estamos seguros es que sin una verdadera y eficaz participación ciudadana en la gestión ambiental no puede existir desarrollo sostenible, y de que en Colombia no podrá existir paz mientras no exista sostenibilidad, al igual que no podrá existir desarrollo sostenible si no hay paz”*.

De éste, así mismo conviene anotar lo consignado en el Principio básico N° 6: *“La acción del Estado a través del SINA, irá encaminada a posibilitar la participación, en términos de equidad, de los distintos actores que concurren a los espacios de diálogo y de concertación, y que ejercen o pretenden ejercer ciudadanía, en cualquiera de los escenarios en los cuales se debe materializar el concepto de desarrollo sostenible”*.

El Objetivo específico N° 3 de dicho instrumento de política busca *“Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de participación y de gestión de los actores gubernamentales y de la sociedad civil que intervienen o deben intervenir en la gestión ambiental”*.

Finalmente el Anexo 4. consigna las principales normas de participación ciudadana que rigen en Colombia.

2.3 EXPERIENCIAS DE VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA

Existen pocos referentes sobre métodos de medición de la gobernanza y ninguno reportado sobre valoración de la gobernanza ambiental local, al menos en la consulta bibliográfica realizada y especialmente de búsqueda en la Web.

Según World Bank, 2007 y Taylor y Halfani, 2004, citado por Calabuig, C. (2008), definir indicadores para medir la gobernanza o su desempeño es una tarea difícil debido a la complejidad inherente al concepto de gobernanza. Sin embargo, algunos organismos han creado índices para su medición, agrupando indicadores relativos a determinados componentes que la caracterizan.

No existe unanimidad en los organismos multilaterales a la hora de definir los componentes, dimensiones o incluso principios de la gobernanza, aunque se constatan coincidencias entre las diferentes caracterizaciones, según la autora citada.

A continuación se reportan cinco experiencias relacionadas con la medición de ésta, de acuerdo a modelos diseñados especialmente por organismos multilaterales:

- Índice de Gobernanza Mundial. Diseñado por Renaud Francois del European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC) de Bruselas. El índice constituye un prototipo o primer modelo en el campo de la gobernanza mundial y como tal es perfectible. Se trata de una herramienta limitada, como la mayoría de los indicadores complejos, por un cierto número de elementos, entre los cuales la disponibilidad de los datos así como la inevitable subjetividad del autor.

Los temas siguientes, en forma de indicadores e índices compuestos, han sido elegidos para formar parte del IGM: Paz y seguridad, Estado de Derecho, derechos humanos y participación, desarrollo sustentable y desarrollo humano.

- UN-HABITAT: El índice elaborado se denomina *Urban Governance Index* (UGI, 2002). Se usa para medir el desempeño de la gobernanza tanto a nivel local, concretamente en el ámbito urbano, como a nivel regional y global. Se compone de 26 indicadores relativos a siete principios que conformarían la buena gobernanza urbana: Sostenibilidad, subsidiariedad, eficiencia, equidad, compromiso cívico y ciudadanía, transparencia y rendición de cuentas y seguridad. El índice pretende ser un catalizador del diálogo y la acción a nivel local, haciendo especial énfasis en los indicadores de proceso.
- Banco Mundial: El organismo ha elaborado lo que denomina *Worldwide Governance Indicators* (WGI, 2007), propuesta que aglutina los seis componentes de la gobernanza, referidos a nivel país. El BM incorpora para el análisis los indicadores de voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia del gobierno, calidad del marco regulatorio, Estado de derecho y control de la corrupción.
- Barómetro de Buena Gobernanza: A través de la construcción participativa de indicadores para la gestión municipal transparente. Desarrollado por el Programa de Aprendizaje Regional en Ecuador. Para ello se analizaron los temas de eficacia, gestión eficiente, transparencia, participación, equidad, focalización de los esfuerzos, y recursos y Estado de derecho.
- El PNUD (1997) propone nueve características de la buena gobernanza, a saber: Participación, Estado de derecho, transparencia, capacidad de respuesta, orientación al consenso, equidad, efectividad y eficiencia, rendición de cuentas y visión estratégica.

No obstante lo anterior, a pesar de que no se reportan mediciones periódicas regulares en razón a la dificultad de asegurar el levantamiento de la información, los costos implícitos y los permanentes ajustes conceptuales y metodológicos, resulta importante valorar la importancia del avance en la medición de la gobernanza orientada a conocer sus patrones, identificar sus estructuras y sobre todo promover su aplicación.

2.4 CRISIS Y DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

La gobernanza es, a todas luces, un concepto polisémico, complejo, controversial y sobre todo, en emergente construcción. No existe, por ahora, una versión integradora o unificada frente a su contexto; tiene significancia de acuerdo a los criterios en juego, a los actores que lo esgrimen, a los espacios de discusión, a los objetivos y alcances propuestos, y a los escenarios de aplicación.

No obstante, la mayoría de autores coinciden en que se funda, en términos generales, en la buena orientación del Estado a través de la adecuada aplicación de los instrumentos administrativos (buen gobierno), y especialmente en la práctica compartida con la sociedad del poder público, a través de la armonización de los mecanismos de participación, disposición y praxis del consenso, y la búsqueda de la inclusión democrática.

En este sentido, para su ejercicio en materia ambiental se requiere corresponsabilidad entre gobierno y sociedad con el fin de propiciar sinergias que posibiliten tendencia al desarrollo sustentable, conciliando voluntades entre las aspiraciones de la sociedad y las obligaciones del Estado.

A propósito, como lo cita Ángel Maya, A. (1991)¹⁹, es indispensable crear una ciencia para la convivencia, sin ello difícilmente habrá sociedad... *El futuro de la vida está en manos del hombre y el futuro del hombre depende de la construcción de una nueva sociedad.*

Se requiere construir, o al menos aproximar, un marco sociocultural para sustentar la gobernanza ambiental, como área de investigación, a través de la revisión de los circuitos que la permean, desde la ecología social como escuela de análisis y praxis (naturaleza-sociedad), a la ecología política, como disciplina de responsabilidad y poder (naturaleza-sociedad-Estado).

¹⁹ Ángel Maya, Augusto (1991). Ciencia, cultura y medio ambiente.

2.4.1 HACIA UN NUEVO ORDEN EN LAS RELACIONES ESTADO – SOCIEDAD

Para una efectiva gobernanza se requiere la asociación de voluntades, disposición de estructuras administrativas, trabajo en red, equidad en los poderes, rendición de cuentas e información de calidad, todo ello soportado en autoridad democrática, interés general y capital social.

Los ingredientes han sido mezclados con buen rigor en múltiples escenarios foráneos, obteniendo relevantes logros, así como importantes dinámicas en torno a un nuevo ejercicio democrático y plural; situación contraria a los avances en materia de inserción social, colectividad deliberativa y propositiva, y participación ciudadana en Colombia.

Cuando se invocan antecedentes en el país frente a procesos de planeación del desarrollo, políticas públicas, ordenamiento territorial y gestión ambiental, subyacen fracturas reiteradas entre las atribuciones públicas, cimentadas en la institucionalidad, y el poder ciudadano, fundado en el pueblo (sociedad civil), evidenciadas en la ausencia de voluntad para la concurrencia, falta de articulación, carencia de legitimidad en parte importante de las actuaciones, limitación de espacios de encuentro e insuficiencia en la disposición y el carácter de las partes, que faciliten decisiones compartidas y el logro de propósitos comunes.

Pero no se trata de sostener una posición fatalistas *per se* o resistir una visión (un tanto) desolada respecto al vínculo gobierno-sociedad; se trata por el contrario de indagar razones en torno a las dificultades frente a la promoción de la participación real y efectiva, y la adopción de mecanismos legítimos por parte de la ciudadanía para concurrir e intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder social y político, como especial derecho Constitucional.

Se aspira, por tanto, avanzar en el modelo de la gobernanza desde la postura epistemológica de la ecología social a la postura ideológica de la ecología política, en el sentido de no solo apropiar conductas de decisión, desde el reconocimiento de actores interesados y de elementos estructurantes a agentes de transformación y motores de desarrollo local, empoderados, propositivos, proactivos; desde una conducta social analítica a una postura política deliberativa, pragmática, funcional y, sobre todo, conciente y competente.

2.4.2 UNA ECOLOGÍA SOCIAL Y POLÍTICA PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

La praxis de la ecología social, como lo anota Gudynas, E. (1991), descansa en una participación profunda y reflexiva que obliga a reconocer que existe un

interjuego de poderes y por lo tanto de jerarquías; poderes y jerarquías que deben confluir en asociaciones que fomenten la práctica de consensos sobre las necesidades compartidas de la sociedad.

Frente a ello, sí existe un encuentro en torno a la necesidad de asegurar decisiones (sociales, políticas, económicas, culturales, éticas), y convocar esfuerzos colectivos, es en materia ambiental. La crisis de la gestión pública y la baja efectividad alrededor de la protección y recuperación de los sistemas ecológicos, aunado al deber de asegurar indicadores de calidad y continuidad de los servicios ecosistémicos (de soporte, aprovisionamiento, regulación y culturales), como base de bienestar y desarrollo, pero especialmente de supervivencia, han propiciado la necesidad de convocar diversos actores sociales que velen por el interés común y propendan por la defensa del capital natural.

El autor plantea que la búsqueda de una verdadera participación, desde la investigación hasta la acción, es el desafío de la ecología social como herramienta para la demanda de nuevas relaciones entre los hombres y de éstos con el medio ambiente.

Existe, en torno a esto, la necesidad de proponer nuevos mecanismos de abordar la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, y, más importante aún, la obligación del Estado de convocar a los actores interesados, legitimando las actuaciones, enriqueciendo las discusiones, empoderando a los agentes y motivando las transformaciones sociales que requiere la nueva dinámica en materia de planeación y gestión ambiental.

El reto de la crisis ambiental es tan amplio y complejo que ha desbordado la capacidad solitaria del Estado para cercarlo, controlarlo, mitigarlo y revertirlo; se requiere una voluntad asociativa que propicie sinergias en torno a propósitos comunes.

En este nuevo escenario, la gobernanza ambiental constituye un instrumento que aboga por un nuevo orden: Uno que discrimine la desidia, que incentive la proactividad, que condene la apatía, que posibilite la asociación, que recrimine la indiferencia, que premie la creatividad, que desestimule la inercia, que promueva el acuerdo, la coalición, el consorcio.

Escenarios que desde lo local, desde la base, propongan y adopten una nueva dinámica en las relaciones gobierno-sociedad, que enriquezca la discusión, legitime las actuaciones, empodere a los actores y contribuya al buen gobierno, a la eficiencia y a la transparencia.

Fundado en esto, es pertinente formular estrategias de exploración, que, desde la pedagogía y la investigación-acción, avancen hacia nuevas formas de relacionar las partes, acercando a los actores y repensando los procesos de construcción de

sociedad, desde lo público y lo privado, desde lo asociativo y lo productivo, desde lo académico y lo comunal, desde lo gremial y lo individual.

Instrumentos pedagógicos que faciliten la conexión, incrementen la confianza y propongan caminos de acercamiento, de común unidad (de comunidad), de mejoramiento de condiciones, de satisfacción de necesidades, de fortalecimiento, de empoderamiento para el desarrollo, para la justicia social, la equidad y la sustentabilidad ambiental.

Debería resultar natural el deber de ambos (Estado-sociedad) de concurrir, desde sus respectivos roles y respetando sus propias competencias y alcances, para la generación de sinergias que promuevan la construcción de espacios que, a su vez, incentiven la transformación, la innovación y el desarrollo (social, económico, ambiental, institucional). Un Estado facilitador, que promueva, disponga y viabilice, y una sociedad responsable, que asuma, proponga y se empodere, pudiera ser un mecanismo lo suficientemente poderoso para generar nuevos escenarios de construcción colectiva, de energía revitalizadora, de poder popular, de movilidad, de escuela, de tendencia (de transformación ideológica, de reconversión actitudinal, de re-evolución local).

La ecología social, como lo anota Pino, R. (2010), constituye una perspectiva analítica, política y conceptualmente pertinente para enfrentar, desde una práctica comprometida con la sociedad, los problemas de la crisis socioambiental actual y desde ahí propiciar un debate académico en torno a sus contenidos e implicaciones, y frente a ello una nueva concepción de la participación real y efectiva puede generar profundos cambios socioambientales.

Entre tanto, la ecología política, reflexiona y discute las relaciones de poder en torno de la naturaleza, según Palacio, G. (2006), en términos de su fabricación social, apropiación y control, por distintos agentes socio-políticos, que para el caso que nos ocupa se funden en la esfera del gobierno local en relación a los asuntos ambientales de las políticas públicas.

No obstante, frente a lo anterior, existe una evidente asimetría en las jerarquías y en las relaciones de poder, esencialmente entre el poder popular (social) y el político (estatal). La ecología política, tal como lo aduce el autor, permite una reflexión en torno a las relaciones de poder y saber sobre la naturaleza y su apropiación, transformación, producción y control, una posición de cambio ambiental y de justicia social liberadora.

Cabría preguntarse entonces, sobre las motivaciones existentes para que un encuentro cultural que pudiera propiciar un alto margen de gobernabilidad, entendida como el conjunto de condiciones favorables para la acción de cualquier gobierno, no se de en el contexto administrativo, ni en la escena pública.

Un sistema político con alta capacidad de maniobra, puede atender de manera adecuada y oportuna las demandas de los ciudadanos, acercándolos a los procesos que exigen validación y sustento social. Ciudadanos comprometidos con los gobiernos para trazar lineamientos de actuación pública, en bien del interés colectivo, coadyuvando en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y asistiendo en la prestación de los servicios públicos.

No deja de generar inquietud las razones por las cuales existiendo múltiples instrumentos políticos y normativos que promueven la participación de la sociedad civil en la gestión del ámbito público, y muy especialmente en la dimensión ambiental, no se haya logrado avanzar de manera efectiva en la concreción de espacios que permitan permear la voluntad social, encaminado a transformar patrones de consumo y motivar actitudes y conductas de manejo sustentable, protección de ecosistemas y recuperación del capital natural.

Desde los principales instrumentos de política internacional se ha promovido que los gobiernos en sus diferentes ámbitos, fomenten la participación de los ciudadanos en pos de la defensa del ambiente, tengan acceso a información de calidad para motivar su participación efectiva y hagan valer sus derechos frente al deber estatal de asegurar el acceso a un ambiente sano.

En la escala Nacional existen suficientes postulados Constitucionales y legales, que en sus principios abogan por la promoción de procesos democráticos, participativos y pluralistas, a través del respeto, la solidaridad y la prevalencia del interés general. En esencia, dichos postulados se acercan a los propósitos de la gobernanza, en el sentido de propiciar un acercamiento entre el Estado y la sociedad, a través de la promoción de la prosperidad general y la vigencia de un orden justo.

Conviene indagar sobre las razones por las cuales los gobiernos han sido incapaces de promover la concurrencia social, a través de la invocación, la inclusión y la inserción, con el objeto de permitir una real y efectiva participación de la sociedad, motivando la expresión popular, invitando a la cogestión y convocando a procesos de control, seguimiento y evaluación de las actuaciones estatales.

Pero así mismo, observar si es un problema de negligencia y falta de interés del Estado para que los actores civiles tengan voz y voto en las decisiones colectivas, y que sus propuestas puedan ser atendidas y consideradas en igualdad de condiciones, o por el contrario, dada la condición de inercia social, ésta no se invoca, ni mucho menos se ejerce, lo cual tendería a configurar el anverso de la moneda.

Existen importantes espacios de convergencia para lo ambiental que generalmente son desechados, subutilizados o mal aplicados, en los cuales tienen

asiento representantes de la sociedad civil y la comunidad, encaminados a asistir la toma de decisiones y acompañar la administración del ambiente²⁰. A pesar del legítimo espacio, se evidencian altos márgenes de inconformismo y falta de interés, lo cual ha deformado, y sobre todo malformado, el ejercicio honesto y cívico de la participación democrática.

En torno a ello, prevalece un déficit que incide en el avance de la aplicación efectiva de los instrumentos de participación, esto es, la insuficiencia de capital social, entendido, según Alberdi, J. (2006), como el conjunto de acuerdos (normas), redes y organizaciones construidas sobre relaciones de confianza y reciprocidad que contribuyen a la cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad, así como a la capacidad de sus miembros para actuar y satisfacer sus necesidades de forma coordinada en beneficio mutuo.

Resulta claro que la falta de valores sociales como la solidaridad, el civismo, la confianza, la participación y la cohesión, aunado al debilitamiento de las organizaciones sociales y el desencanto (o frustración) por la acción gubernamental y la actuación de sus líderes, han marcado cierta apatía, escepticismo y distanciamiento de la acción colectiva, dejando la responsabilidad omnímoda y omnipresente al Estado, lo que conlleva un evidente riesgo por manipulación y sesgo.

En razón a ello, se requiere un nuevo orden que resulta conveniente y oportuno explorar. No debería existir discusión sobre la conveniencia y oportunidad del esquema de gobernanza, más allá de las voluntades e instrumentos para incorporarla en el ejercicio social y político de la gestión ambiental. No obstante, esta nueva dimensión, fundada en el respeto del otro, en la legitimidad democrática y en las formas en que la sociedad toma sus decisiones y determina los mecanismos de relacionarse, entre sus voceros y miembros, y a la vez con su territorio, rompe el paradigma del Estado totalitario y decisor.

Conviene avanzar en la gobernanza como un nuevo esquema de actuación institucional frente al reto de la gestión territorial, como estrategia administrativa que la ordene, dinamice y fortalezca, llevándola a propiciar escenarios de participación efectiva y empoderamiento social, que posibiliten la protección, recuperación, ordenación y manejo sostenible del capital natural como base de supervivencia, desarrollo y calidad de vida.

²⁰ P. Ej. juntas directivas de las autoridades ambientales, consejos territoriales de planeación, comités municipales de educación ambiental, consejos seccionales de política agropecuaria, consejos para el manejo de plaguicidas, mesas ambientales para el plan de desarrollo, comités de control social de los servicios públicos y comités de prevención y atención de desastres (gestión del riesgo).

La gobernanza puede fundar un claro referente de gestión para la administración local, que oriente la asunción de su objeto misional, soportados en los fines sociales del Estado, permitiendo focalizar el desempeño público, integrando redes de actuación y empoderando a los tomadores de decisiones políticas, técnicas y sociales. Sin embargo, ello demanda un alto nivel de iniciativa y creatividad que permita superar el factor de (in)gobernanza que limita el avance en la gestión ambiental y contribuye a la degradación y al uso insostenible de los recursos naturales.

Un nuevo ámbito que permita a las comunidades locales ser cogestoras de su propio desarrollo, agentes de su bienestar y responsables de su futuro.

Para ello, se requiere ahondar en la investigación de su constructo en el marco de la ecología social y en la dimensión de la ecología política, formulando estrategias para movilizar grupos de interés, armonizar las políticas, mejorar la información, fortalecer las organizaciones sociales, asegurar la corresponsabilidad y mejorar la gobernabilidad, asociada a la protección ambiental, como apuesta indiscutible de futuro.

La gobernanza, finalmente, puede inspirar y activar una poderosa alianza estratégica para tender hacia la sustentabilidad ambiental del país, en la medida en que los gobiernos la asuman de manera responsable y conciente, y la sociedad civil y la ciudadanía entienda su verdadero valor, la exija y la practique de manera legítima, juiciosa y sistemática.

3. HACIA UN MODELO DE VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

Como bien se esgrimió en el desarrollo teórico, la gobernanza puede ser concebida desde múltiples dimensiones dependiendo de los enfoques conceptuales, intereses particulares, ámbitos de desarrollo y posibilidades de aplicación, así como de los espacios administrativos y socioculturales en que se gesten o pueda ser concebida.

Bajo esta premisa, es necesario definir su alcance en la esfera local, fijando su objeto, estableciendo sus características y limitando su movilidad, para lo cual debe restringirse la polisemia del concepto, dada la multiplicidad de acepciones, resultado, entre otros, de su influencia extranjera, concepción endógena, desarrollo inacabado y especialización en el medio social en que se use o aplique.

No obstante, si existe una dimensión propicia para su implantación es en la esfera ambiental, derivado de su enfoque transversal, visión holística, carácter sistémico y concepción colectiva, escenario, sin lugar a dudas, en el que puede ser aplicada con innovación y efectividad.

El ámbito del modelo para valorar la gobernanza ambiental se orienta hacia la definición de un marco conceptual, metodológico, procedimental y sistémico para ordenar la dirección, coordinación y articulación de la administración municipal con los actores civiles y gestores productivos.

Sin embargo, su formulación constituye un ejercicio académico que aspira avanzar en el conocimiento de la gobernanza ambiental sin agotar la opción de avanzar en alternativas de medición, análisis u operación de la misma. La propuesta busca una primera aproximación a un tema que a pesar de que puede ser altamente estratégico para el fortalecimiento y dinamización de la gestión ambiental local, no ha contado con suficiente espacio de investigación, crítica o estudio de su realidad.

El modelo pretende incorporar los elementos básicos en que se funda la gestión ambiental participativa, para lo cual se requieren identificar los nodos que la dinamizan y establecer sus relaciones y flujos, encaminados a fortalecer el desempeño ambiental municipal.

No obstante, para dicha valoración se debe formular previamente un esquema de gobernanza aplicable a la realidad del contexto que se pretende evaluar, en este caso la escala municipal como territorio donde convergen realidades ambientales, contextos sociales y actuaciones institucionales.

3.1 ELEMENTOS PREVIOS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DEL MODELO

Frente al desarrollo metodológico para estructurar un modelo de valoración de la gobernanza ambiental pueden surgir múltiples criterios de abordaje del perfil conceptual de la gobernanza, como frente al modelo de valoración de la misma. El diseño de ambas partes, sin embargo, de los elementos transversales que soportan su arquitectura.

El elemento metodológico central se funda en la discusión de si las instituciones del Estado deben ostentar el monopolio de las decisiones políticas, asumiendo la primacía en la formulación y ejecución de políticas públicas, adopción de protocolos administrativos, generalmente inconsultos, y toma de decisiones que afectan el bien común.

Lo anterior resulta, por un lado, del supuesto de la existencia de mecanismos débiles de participación social, bajo interés de propiciar encuentros ciudadanos y falta de directrices de inclusión para la toma de decisiones, y por otro, de la debilidad en el capital social, reflejado en un déficit de solidaridad, confianza, visión de bien común, autogestión, cohesión social y ausencia de empoderamiento para participar activa y efectivamente, como sociedad, como común unidad, en el entorno público y en los asuntos de interés colectivo que la benefician o la perturban.

Para ello se requiere cimentar una cultura de cooperación y colaboración, a través del tejido de redes de confianza, la cual se traduce en la construcción de capital social, entendido por Carrizo, L. (2012), como el desarrollo de relaciones de cooperación efectiva y de interacción entre actores diversos identificados con una problemática común y dispuestos a acordar soluciones y tomar decisiones colectivas.

Su edificación requiere, según el autor, en símil con la intermunicipalidad²¹, que es un clase especial de gobernanza territorial, de un liderazgo democrático, caracterizado por la capacidad de articular una visión viable para impulsar los cambios y vencer las resistencias que se oponen; para construir un tejido institucional y cultural en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores; y por la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas.

Así mismo, demanda un enfoque territorial que comprende el desarrollo como un movimiento social generado y sostenido, principalmente por los agentes locales,

²¹ Estrategia de política pública territorial, en el cual los gobiernos locales suman esfuerzos para enfrentar problemas en común y mejorar la cohesión social y territorial.

que opere de modo integrado y coordinado; que reconozca el entorno y la dinámica global, pero que actúe localmente; siendo una forma “moderna” de relacionarse, ya que la sociedad contemporánea funciona a partir de redes de cooperación, donde las organizaciones se fortalezcan, y cumplan con sus metas en la medida que trabajan en red con otras organizaciones.

No obstante, resulta apenas lógico que la implantación formal del proceso genera resistencia de las partes invocadas, unas por el temor a compartir el poder de decisión (gobierno) y otras, por asumir el deber y responsabilidad de participar (sociedad-comunidad).

Pero, como igualmente lo manifiesta Carrizo, L. (2012), la palabra clave para caracterizar la relación entre gobierno/sociedad local/desarrollo/cultura/territorio es, sin dudas, “integración”. Pero no se trata de una integración ingenua ni exenta de conflictos.

Para comprender lo anterior, el autor apeló al concepto de “dialógica” establecido por Edgar Morin, en referencia a un sistema complejo entre lógicas diversas, entidades o instancias que son, a la vez, *complementarias, concurrentes y antagonistas*, y que se alimentan mutuamente siendo al mismo tiempo contradictorias, y en ello reside su poder transformador y dinámico. Existen entidades que tienen lógicas propias y distintas, y que deben integrarse de manera dialógica para constituir un sistema proyectado hacia el desarrollo local sustentable: Centralización/ descentralización; gobierno/sociedad; economía/naturaleza; mundialización/localidad; política electoral/política de Estado; culturas ancestrales/ modernización y proyecto político-territorial/tensiones político-partidarias, entre otras.

La principal utilidad del enfoque propuesto, como lo cita Rosas-Ferrusca, F. (2012), radica en constituirse en un proceso orientador que pretende transformar la realidad y lograr resultados, lo cual demuestra su enorme potencial de desarrollo y aplicación en el ámbito territorial al diseñar esquemas alternativos de administración, gobernanza y gestión, que se fundamenta en los modernos paradigmas de la gestión pública, aportando un marco conceptual relativo a las transformaciones que el Estado y el gobierno deben adquirir para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el ámbito territorial.

Según éste, los gobiernos (estatales y locales) están llamados a asumir un papel especial en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos, contribuyendo con un adecuado marco regulador y de gestión de la información, incentivando la cooperación multinivel y convirtiéndose en referentes de apertura y participación con el buen ejemplo de su propia gestión.

Así mismo advierte, que les corresponde legislar para garantizar las prácticas innovadoras de participación y gobernanza, sobre todo si se reconoce que

actualmente nos enfrentamos a la pluralidad de actores de todo tipo (naciones, estados, regiones, ciudades, compañías trasnacionales, ONG, movimientos sociales, sindicatos, etc.), que exigen participar en los asuntos que les afectan, desafiando viejas y estrechas concepciones de la política.

Así, las relaciones entre la gobernanza y la democracia participativa consideran que el principio participativo sería concebido como un instrumento que dotaría de legitimidad y legalidad a las prácticas corporativas y al diálogo silencioso entre los diferentes grupos de la sociedad; por ello, el principio participativo es una herramienta política ideal para que los ciudadanos puedan hacer valer mejor sus aspiraciones.

Bajo los anteriores preceptos, se aborda un marco lógico que busca acercar la construcción de un prototipo de gobernanza ambiental para el ámbito municipal, como esquema administrativo que permita catalizar el principio de la sustentabilidad ambiental en el territorio con una efectiva inclusión social.

3.2 PROTOTIPO DE GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

Para esbozar un modelo que valore la gobernanza ambiental local se requiere perfilar una estructura conceptual previa, especialmente frente a sus componentes y relaciones, los cuales soportan la dinámica de toma de decisiones y la concreción de éstas.

No existe discusión sobre la necesidad de propiciar acuerdos, a través de la negociación de objetivos, alcances y métodos, y la adopción de valores y principios, que permitan asegurar mayores niveles de eficacia, eficiencia y efectividad en la práctica de la gestión ambiental, como dimensión que representa y afecta un *constructo* estratégico de carácter eminentemente colectivo.

El logro de la gobernanza ambiental, tal como lo hemos entendido, requiere la conjunción de dos ejes que articulan la dinámica del proceso: Estructuras que posibiliten un buen gobierno ambiental, y protocolos que habiliten el empoderamiento social y la participación ciudadana para la gestión del ambiente.

Lo anterior conforma dos componentes esenciales: El primero relacionado con la existencia de elementos que aseguren una adecuada gerencia ambiental, a través de disposiciones administrativas con responsabilidades claras, adopción de políticas ambientales, procesos de dirección y coordinación, eficacia en la planeación y la gestión ambiental, mediante la debida aplicación de instrumentos, y procesos eficientes y transparentes de desempeño público, participación social y oportuna rendición de cuentas sobre lo actuado y especialmente sobre los resultados.

El segundo, relacionado con en el empoderamiento social y la participación efectiva de la sociedad civil en materia de deberes y responsabilidades de orden ambiental, esto es, la adopción de criterios de desarrollo con protección ambiental, control social, uso de los mecanismos de participación y colaboración para la recuperación y conservación del capital natural.

Vale advertir, que adicional a las falencias en los gobiernos locales y su consecuente intermitencia en la gestión, evidenciado en la falta de continuidad, gobernabilidad, debilidad y atomización de los espacios y déficit en la participación ciudadana, han restringido la posibilidad de generar escenarios que faciliten un encuentro entre administradores y administrados, como actores que pueden ser beneficiarios, afectados, usuarios o víctimas, pero que finalmente hacen parte de la solución o por el contrario factores que impiden el desenlace o buen término de la misma.

Respecto a ello, se relacionan en la siguiente tabla, los componentes y factores básicos propuestos que conforman el modelo de gobernanza ambiental local, de acuerdo a los principales elementos que lo soportan y resultado del constructo teórico definido, los cuales constituyen elementos estructurantes del sistema.

TABLA 5. COMPONENTES DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

COMPONENTE	FACTOR
○ BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica
	Estructura administrativa
	Agentes públicos (red)
	Instrumentos de gestión
	Promoción de la participación
	Planeación participativa
	Eficacia ambiental
	Transparencia
	Control y vigilancia
Rendición de cuentas	
○ EMPODERAMIENTO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA GESTIÓN DEL AMBIENTE	Actores sociales
	Participación ciudadana
	Control social
	Redes sociales

FUENTE: Elaboración propia

A continuación se describen los principales elementos y objeto del prototipo base.

3.2.1 COMPONENTE BUEN GOBIERNO AMBIENTAL

Un buen gobierno ambiental es aquel que incorpora dentro de su práctica administrativa los principios rectores que permiten satisfacer las necesidades de la sociedad en materia ambiental, asegurando una eficiente y transparente gestión de los recursos disponibles, observando las disposiciones y competencias en materia ambiental que regulan su actuación y rindiendo cuentas de su responsabilidad delegada.

La gobernanza puede conducir hacia la gobernabilidad, como elemento de buen gobierno, según lo expresa Centelles, J. (2011), es decir, dicha estrategia es el mecanismo para llegar a la gobernabilidad como objetivo final, o lo que sería lo mismo, a que existiera un “buen gobierno”. Gobernabilidad definida como atributo de un sistema sociopolítico, es decir, que si la gobernanza de un sistema es efectiva, aquel sistema social será gobernable.

El citado autor aduce que un buen gobierno debe responder a ocho características principales: Participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia y eficiencia, y sensibilidad.

En Colombia, el DNP, como se observó anteriormente, fijó como política principal de gobierno el fortalecimiento institucional por medio del buen gobierno, a través de acciones concretas, entre otras, para la preservación del medio ambiente y el fomento a la ciudadanía, incluyendo el sector público y privado por medio de la participación ciudadana y el empresarial con las manifestaciones de capital social e iniciativas de responsabilidad.

De igual manera, el criterio de buen gobierno constituye uno de los principios rectores de la administración municipal en Colombia, según lo dispone el Artículo 4º, literal i), de la Ley 1551 de 2012.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible promulgó en 2012, bajo el compromiso de desarrollar una gestión ambiental eficiente, los principios de buen gobierno a partir de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

El Acuerdo del Sistema Nacional Ambiental, SINA²², ratifica el compromiso de adelantar una gestión eficiente, eficaz y transparente acorde con las políticas nacionales y prioridades regionales en materia ambiental, en el marco de la Constitución Nacional y en cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. De éste conviene resaltar los numerales 5, 6 y 7, orientados a propender por procesos de transparencia, inclusión y participación social en

²² Acuerdo por el Buen Gobierno del SINA, suscrito el 10 de agosto de 2012

materia ambiental, como elementos relevantes del proceso de gobernanza (Anexo 5).

En síntesis, un buen gobierno ambiental local debe asegurar una eficiente estructura administrativa, adoptar y aplicar instrumentos de gestión, promover una alta eficacia en la formulación y ejecución de políticas ambientales, observar oportunamente sus deberes ambientales, fomentar la participación ciudadana, asegurar los canales de comunicación e información, rendir cuentas de su gestión y promover un proceso transparente de desempeño público.

La propuesta de modelo de gobernanza plantea que para tender a un buen gobierno ambiental deben gestionarse y articularse diez elementos básicos, a saber: Visión estratégica, estructura administrativa, agentes públicos (red), instrumentos de gestión, promoción de la participación, planeación participativa, eficacia ambiental, transparencia, control y vigilancia y rendición de cuentas, los cuales se esbozan a continuación.

3.2.1.1 VISIÓN ESTRATÉGICA

Un buen gobierno en materia ambiental debe poseer una visión estratégica, como punto focal de partida. Debe existir un protocolo formal que advierta la voluntad expresa del gobierno local para asumir la práctica de la gestión ambiental como eje estratégico de administración de lo público, que incorpore una política tendiente al adecuado manejo del capital ambiental con miras al desarrollo sustentable y que propicie la adopción de un sistema de gestión que asegure, a través del proceso administrativo, resultados de mejora ambiental en el territorio.

Así mismo, se requiere que involucre de manera clara la participación ciudadana y la inclusión social como estrategia que promueva y facilite la toma de decisiones, que incorpore a la sociedad civil y a los actores productivos en los planes de gestión ambiental y fomente el empoderamiento ciudadano para el adecuada protección, conservación y recuperación de los ecosistemas de los que depende el bienestar, el desarrollo y la supervivencia de los pueblos.

Lo ideal, frente a ello, es que exista continuidad estratégica, como política pública. El largo plazo permite afianzar estructuras que aseguren la consolidación del proceso de gobernanza como un ejercicio habitual de interés colectivo; en la medida que pueda convertirse en una práctica cultural, puede permear las conductas sociales y políticas de transformación y cambio, acercando los intereses comunes.

Dicha visión puede plasmarse, como bien se manifestó, en un documento de política pública o a través de un acto administrativo que plasme la voluntad manifiesta.

Sin embargo, el instrumento base donde se consignan los acuerdos programáticos para el ámbito local es el plan de desarrollo, salvo que existan protocolos políticos, mandatos, acuerdos o disposiciones municipales que promuevan la participación de la sociedad y el desarrollo sustentable como paradigmas de actuación. El plan de desarrollo, por su parte, debe poseer referentes políticos o estratégicos tendientes a fortalecer la gestión ambiental y fomentar la participación ciudadana, como requisitos propios de la gobernanza ambiental.

Una visión estratégica debe ser considerada apropiada cuando en su formulación quede manifiesta la voluntad expresa de la administración municipal por promover la sustentabilidad ambiental, con activa participación ciudadana, que permita incentivar la protección y el incremento del stock del capital natural, fomentar el flujo continuo y la calidad de los servicios ecosistémicos, recuperar los recursos naturales degradados, promover un adecuado modelo de desarrollo local bajo principios de protección ambiental y motivar el compromiso de la sociedad civil en la gestión del ambiente.

3.2.1.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La base organizacional y funcional de la administración pública que soporta la gestión ambiental local constituye el eje operativo de actuación para la gobernanza. Dicha estructura debe poseer comandos responsables de las decisiones políticas, administrativas, técnicas y de control en materia ambiental.

En el ámbito local, el municipio ostenta la calidad de entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, cuya finalidad, según la Ley 136 de 1994, es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (Art. 1º).

Para observar lo anterior, los municipios tienen potestad, según la Ley 1551 de 2012, para adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias asignadas por la Constitución y la ley (Art.2, num. 4).

En torno a ello, el organigrama de la administración pública local posee una figura principal en cabeza del alcalde municipal, quien rige los destinos políticos, administrativos y financieros del ente territorial; es responsable de asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, y

distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos, con el objeto de impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

Entre sus deberes, en relación con la ciudadanía, debe informar sobre el desarrollo de su gestión, presentar informes de gestión, difundir el plan de desarrollo y facilitar la participación ciudadana en su elaboración.

De manera adicional, existen dependencias, instancias o unidades responsables de los procesos de planeación territorial y sectorial, administración financiera, gestión agropecuaria, prestación de los servicios públicos domiciliarios, obras públicas, control interno, control político, control disciplinario, expedición de normas locales y demás deberes propios de la organización y competencia municipal.

En este sentido, una estructura administrativa es apropiada a la realidad ambiental local en la medida que esté formalmente instituida en la planta de personal atendiendo las competencias delegadas, con deberes y responsabilidades expresas en los manuales de funciones, procesos y procedimientos; con perfiles idóneos y especialmente que satisfaga las expectativas políticas, legales, regulatorias, y de gestión y resultados, así como las demandas sociales en materia de gestión ambiental.

Se requiere, por tanto, la existencia de una organización que permita la adecuada asunción de las competencias de gestión ambiental, compatibles con el proceso administrativo (dirección, planeación, coordinación, ejecución, información, control y evaluación), tendientes a asegurar la oportuna y correcta observancia de las responsabilidades ambientales, así como en torno a la promoción de los mecanismos de participación e inclusión social.

3.2.1.3 AGENTES PÚBLICOS (RED)

Su objeto se centra en identificar, promover y asegurar un eficaz proceso de coordinación interinstitucional con las entidades públicas responsables de la gestión ambiental nacional, regional y local, especialmente las autoridades ambientales nacionales y regionales (Ministerio de Ambiente, Corporaciones autónomas Regionales), así como con las demás entidades o instancia responsables de ejercicios de planeación y gestión del ambiente (departamento, comité regional y local de gestión del riesgo, empresa de servicios públicos, personería, concejo municipal, empresa social del Estado, etc.).

La conformación de una red funcional de agentes o entidades públicas permite optimizar el ejercicio tendiente a promover una adecuada y oportuna gestión sobre el ambiente, creando una especial sinergia que amplifique los resultados, disminuyendo los costos asociados a recursos financieros, tecnológicos, metodológicos y de talento humano.

La autoridad ambiental regional (CAR), constituye el principal aliado en materia de asistencia, apoyo, asesoría y acompañamiento a la gestión ambiental municipal, en razón a su objeto misional, a través de la administración dentro del área de su jurisdicción, del medio ambiente y los recursos naturales renovables, promotor del desarrollo sostenible, y ejecutor de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales.

Frente a ello, resulta altamente relevante la competencia de coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, en especial, asesorar a los municipios en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como coadyuvar en su ejecución.

De igual manera la asistencia de la gobernación del departamento constituye un eslabón estratégico en el engranaje del ejercicio público para la entidad territorial, especialmente en torno a procesos de asesoría, acompañamiento, asistencia, coordinación, apoyo y complementariedad de la acción municipal.

El Art. 64 de la Ley 99 de 1993, conmina al departamento en materia ambiental, entre otras, a apoyar presupuestal, técnico, financiero y administrativamente a los municipios en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Vale resaltar los roles de las dependencias de planeación departamental, mediante sus deberes de orientar los procesos de planeación territorial, promocionar el desarrollo económico y social, y gestión del riesgo; la secretaría de salud, mediante el fomento del saneamiento ambiental; la secretaría de agricultura, a través del fomento y la aplicación de las políticas ambientales rurales, y la secretaría de desarrollo social, incentivando la cooperación e intervención social, entre otras.

Así mismo, se requiere la existencia de procesos armónicos y consensuados con entidades territoriales contiguas, con miras a manejos integrados de ecosistemas compartidos, áreas de manejo especial, cuencas hidrográficas, zonas agrícolas o sistemas boscosos.

El principio de coordinación, contenido en la Ley 1551 de 2012, establece que las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles. Coordinación que resulta altamente necesaria en el tema del manejo de los sistemas ambientales y la gestión ecológica, que entre otros, no reconocen jurisdicciones político administrativas.

En conclusión, una red eficaz de agentes públicos para la gestión ambiental local es aquella en la que sus elementos (entidades o instancias), están claramente definidos de acuerdo a sus competencias, objetivos y alcances; que participan activamente de manera planificada y coordinada, y que generan valor agregado y sinergia en sus actuaciones.

3.2.1.4 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

La definición, incorporación y aplicación de instrumentos para la implementación y desarrollo de la gestión ambiental municipal, aseguran un eficaz proceso de dirección, planeación, coordinación, ejecución, control, evaluación y retroalimentación, permitiendo observar las competencias ambientales, definiendo las prioridades, incorporando los riesgos, optimizando los recursos y focalizando las actuaciones.

En esencia, el conjunto de instrumentos de gestión se materializan a través de los siguientes componentes:

- ✓ Políticas ambientales y sectoriales y su articulación en el nivel municipal, metropolitano y regional.
- ✓ Instrumentos básicos de planeación y sus componentes ambientales, planes de desarrollo y de ordenamiento, planes sectoriales, planes ambientales regionales y agendas ambientales, entre otros.
- ✓ Instrumentos jurídicos y normativos.
- ✓ Instrumentos administrativos y organizacionales (agencias municipales con responsabilidades asignadas para adelantar gestión ambiental).
- ✓ Instrumentos económicos y financieros (tasas, fondos, multas, etc.).
- ✓ Sistemas básicos de información municipal, que incorporen los respectivos indicadores de calidad ambiental y de seguimiento y evaluación de la gestión ambiental municipal.
- ✓ Instrumentos técnicos y metodológicos (procedimientos, protocolos, lineamientos técnicos y metodológicos).

- ✓ Instrumentos de educación ambiental (Proyectos ambientales escolares - PRAES, proyectos ambientales de educación ambiental - PROCEDA y de participación ciudadana).
- ✓ Mecanismos y espacios de coordinación, considerados como estratégicos en la construcción, implementación y consolidación de sistema administrativo y de gestión ambiental.

La administración local debe disponer y hacer uso de los instrumentos con lo cual fomenta la gestión, propicia la participación y optimiza los resultados y la efectividad de la acción administrativa. Resulta claro que su ausencia o inaplicación obstaculiza y afecta el desarrollo y madurez de los procesos de gobierno ambiental.

3.2.1.5 PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

El fomento a los mecanismos de participación y la promoción de espacios e instancias de inclusión ciudadana, constituye el eje central del proceso de gobernanza. No sobra advertir sobre el beneficio de asegurar ejercicios colectivos de decisión, en torno a la construcción de capital social, inclusión de socios para el desarrollo socioeconómico y ambiental, fortalecimiento de las bases para la cogestión, incremento de la gobernabilidad y aseguramiento de procesos democráticos, legítimos y sostenibles.

El municipio en Colombia posee múltiples responsabilidades frente a la promoción de la participación ciudadana. Es función de éste, de acuerdo al régimen local, promover la participación comunitaria (Ley 136 de 1994, Art. 3., Num. 3); garantizar el acceso de los ciudadanos a lo público, a través de la concertación y la cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal (Ley 1551 de 2012, Art. 3, Lit. g).

De igual manera obliga al ente territorial a facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal y del plan de ordenamiento territorial, así como fomentar la aplicación de los mecanismos de participación, especialmente los contenidos en la Constitución Política (Art. 103) y en las normas que regulan la materia (Ley 134 de 1994).

La citada norma adoptó, así mismo, como principio rector del ejercicio de competencia el de participación (Art. 3, lit. g), el cual obliga a las autoridades municipales a garantizar el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la

concertación y cooperación para que éstos tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente a los particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

Finalmente, conviene resaltar lo dispuesto en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011, Ar. 78), respecto a la democratización de la administración pública, en relación con la obligación de las entidades y organismos de la administración pública de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública (Anexo 6).

La anterior disposición constituye un protocolo relevante para el fortalecimiento de la gobernanza, orientado a prevenir actos de corrupción, asegurando la transparencia en las actuaciones gubernamentales y promoviendo el control social y la efectividad de la gestión pública.

3.2.1.6 PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Uno de los principales instrumentos de gestión que pueden incidir positivamente en la transformación de la realidad lo constituye el proceso de planeación, entendido como mecanismo dinámico orientado a lograr un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos.

La planeación participativa, como lo anota Velásquez, F. (2003) es a la vez proceso y escenario. Como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas.

La planeación del desarrollo local, del ordenamiento territorial, del uso de los suelos, ambiental del territorio, agropecuaria, de gestión del riesgo, para la prestación de los servicios públicos, institucional o sectorial, permite visualizar los espectros deseados por la sociedad, con miras a mejorar las condiciones, asegurar bienestar, proteger e incrementar el capital, mitigar o evitar riesgos y desarrollar el territorio.

La dimensión ambiental en la planeación del desarrollo constituye un eje transversal que permea a los demás sectores en la medida que soporta la estructura física en que estos se asientan, demanda y respuesta que debe

sopesar la sociedad asistiendo los procesos de planeación participativa en busca de promover la defensa de sus intereses.

Entre las funciones asignadas a los alcaldes por la Ley 1551 de 2012 (Art. 29), está la atribución de generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo.

La gobernanza pretende aproximar a la ciudadanía a la formulación consensuada de los planes, permitiendo acercar las organizaciones de la sociedad civil, los gremios de la producción, las juntas de acción comunal, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones y las comunidades, a la construcción de diagnósticos, formulación de objetivos, definición de metas, focalización de procesos, establecimiento de controles, asignación de responsables e inclusión de presupuestos, que permita no solo legitimar las actuaciones públicas, si no fomentar la gobernabilidad y favorecer los compromisos para incrementar la eficacia y efectividad en los resultados.

De igual manera pretende construir política pública desde la base y no desde la cima, promover la toma de decisiones inclusivas, convocar esfuerzos para la gestión, fortalecer los mecanismos de participación democrática y propiciar la sostenibilidad de los procesos.

La política pública debe diseñarse a partir de los ciudadanos, permitiendo que éstos contribuyan a identificar los problemas o los desafíos, hagan parte de su implementación, contribuyan a su ejecución, participen en su control, seguimiento y evaluación, y sean los protagonistas de sus beneficios e impactos.

Una efectiva planeación participativa incorpora a los actores sociales en la concepción, formulación, ejecución, ajuste, seguimiento, control y evaluación de las políticas y los planes ambientales, de tal manera que sean protagonistas y responsables de su propio desarrollo.

3.2.1.7 EFICACIA AMBIENTAL

La administración municipal debe observar las políticas ambientales que rigen su actuación pública. Dichas políticas generalmente se traducen en lineamientos operativos, directrices técnicas y normas. El ordenamiento jurídico soporta los instrumentos de política adoptados, encaminados a focalizar la administración del Estado.

La eficacia de dichas políticas constituye el componente de mayor peso para ostentar o tender hacia un buen gobierno ambiental en el ámbito local. La debida y oportuna observancia de las disposiciones que regulan las consideraciones

ambientales debe permitir la adopción de una línea estratégica de gestión, que por un lado asegure la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo socioeconómico y, por otro, fortalezca el modelo cultural en torno a la sustentabilidad ambiental.

Frente a ello, la Ley 136 de 1994 (Art. 5), fijó la eficacia como el primer principio rector de la administración municipal, frente al cual se obliga a determinar la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias y entidades, definiendo al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de los servicios y establecer rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

Como bien se anotó en el marco normativo, el municipio ostenta una extensa plataforma jurídica que rige su actuación en materia ambiental. En términos generales debe ordenar y planificar el desarrollo del territorio en materia ambiental, y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente (Ley 136 de 1994, Art. 3); adoptar acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (Ley 1551 de 2012; Art. 4), y formular y adoptar planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo y garantizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico (Ley 1551 de 2012; Art. 6).

La Ley 136 de 1994 (Art. 91), establece que, además de las funciones asignadas por la Constitución y la ley, el alcalde municipal debe velar por el desarrollo sostenible en concurrencia con las entidades que determine la ley.

De igual manera las leyes 99 de 1993 (Ley del medio ambiente), 152 de 1994 (Orgánica del plan de desarrollo), 388 de 1997 (Planeación del ordenamiento territorial) y 715 de 2001 (Sistema general de participaciones), entre otras, delegan atribuciones especiales en materia de gestión ambiental al municipio.

Un buen gobierno ambiental debe propender, en buena medida, por acatar las disposiciones que regulan su actuación; la eficacia ambiental constituye el elemento de mayor peso dentro de las dimensiones que alberga la esfera de la administración ambiental. En la medida que se observen los protocolos de manera adecuada, oportuna y efectiva, la realidad ambiental puede asegurar mejores índices en los atributos que busca la sociedad, especialmente en relación a sustentabilidad, calidad, continuidad y cantidad.

La eficacia debe garantizar que el uso de los recursos genere altos beneficios sociales y ambientales, fortaleciendo el capital ecológico, modificando las conductas productivas insostenibles en materia ambiental y fomentando nuevos patrones culturales en torno al uso, recuperación y protección de los ecosistemas. La eficacia, en todo caso, debe propender por la efectividad frente a los objetivos,

logros y metas propuestas, promoviendo beneficios e impactos a la sociedad, instituciones, ciudadanos y medio ambiente.

Finalmente la eficacia ambiental local se evidencia en la debida y oportuna observancia de los deberes ambientales reglados, en el adecuado cumplimiento de sus compromisos políticos y programáticos, en la juiciosa aplicación de los recursos destinados a la gestión ambiental y en el logro de los objetivos y las metas propuestas por la administración municipal.

3.2.1.8 TRANSPARENCIA

La transparencia está relacionada con la apertura de los procesos del gobierno municipal en la toma de decisiones sobre políticas y medidas administrativas, la gestión de los recursos, las operaciones y la prestación de servicios, y las prioridades de inversión y su ejecución.

La Ley 1551 de 2012, fijó como principio rector del ejercicio público municipal, el de responsabilidad y transparencia, para lo cual la administración debe asumir las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios y garantizando su manejo transparente (Art. 4, Lit. f.).

De igual manera, la Ley 136 de 1994, definió en el principio de publicidad y transparencia (Art. 5, Lit. c), el deber de facilitar el acceso de los ciudadanos al conocimiento y fiscalización de los actos de la administración municipal, los cuales son públicos.

En desarrollo del citado principio, las autoridades locales deben promover el control de las actuaciones de la administración por parte de los ciudadanos, a través de ejercicios que los involucren en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos oficiales, a fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción relacionados con la ejecución del presupuesto y la contratación estatal.

De igual manera el libre acceso a la información desempeña un papel fundamental en la promoción de la transparencia. Para ello, la información debe ser oportuna, relevante, exacta y completa para que pueda ser utilizada con eficacia. Quién produce qué información, y con qué propósito, se convierte en una cuestión clave para promover la transparencia.

Las tecnologías de la información constituyen un instrumento altamente válido y oportuno para difundir los resultados de la administración, visibilizar la gestión pública y convertirse en herramienta práctica de comunicación y participación en tiempo real. El programa de Gobierno en Línea proporciona una plataforma útil

para establecer relaciones cercanas y continuas entre administradores, usuarios y ciudadanos.

La existencia de plataformas de información actualizadas y oportunas e indicadores ambientales reglados, tales como el índice ICAU, son indicios de transparencia en la gestión ejecutiva del municipio, al igual que informes de gestión ambiental y presencia de veedurías que coadyuven con una mayor grado de visibilización de la administración local.

3.2.1.9 CONTROL Y VIGILANCIA

El Código de Régimen Municipal insta al municipio a implementar un sistema de control de resultados técnicos, que permita evaluar los programas y los proyectos adoptados por la entidad; un sistema que ejerza control sobre los resultados, los evalúe, mida y retroalimente, y vigile permanentemente la gestión administrativa, operativa y fiscal.

La Ley 136 de 1994, conmina a los municipios y a las entidades descentralizadas, a organizar e implementar sistemas de control interno (Art. 186), al concejo municipal le corresponde ejercer función de control político a la administración municipal (Art. 38), las personerías son las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio, ejerciendo funciones del Ministerio Público (Art. 168) y el régimen del control fiscal lo ejerce la respectiva contraloría (Art. 154).

Cada uno de estos controles está regulado por disposiciones específicas, así: La Ley 87 de 1993 establece el ejercicio del control interno en la administración pública, entendiéndolo como un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos (Art. 1º).

Dicho ejercicio debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, debe concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad de mando. El diseño y desarrollo del Sistema de Control Interno se orienta al logro de los objetivos consignados en el Anexo 7.

Por su parte, la Ley 42 de 1993 organizó el sistema de control financiero como una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y controla sus resultados bajo los principios de la economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

Frente a este último, busca cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Así mismo, la Ley 99 de 1993 (Art. 65), delega a los municipios a dictar normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio; ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano, y coordinar y dirigir las actividades de control y vigilancia ambiental, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

La fase de control y vigilancia del proceso administrativo representa un elemento esencial dentro de la gerencia pública, al propiciar el adecuado y oportuno cumplimiento de los objetivos misionales y programáticos adoptados por la entidad.

El factor de control y vigilancia se ejerce de manera eficaz en la medida que la entidad territorial atienda los cometidos de ley, los incorpore en su proceso administrativo y asegure su efectividad, atendiendo las oportunas y adecuadas correcciones a que haya lugar.

3.2.1.10 RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas públicas constituye no sólo un deber legal, sino sobre todo ético, del funcionario público, en esencia representante legal o gestor fiscal, frente al deber de responder e informar por la administración, manejo y rendimiento de los fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados del cumplimiento del mandato conferido.

Las cuentas fiscales son los informes soportados legal, técnica, financiera y contablemente de las operaciones realizadas por los responsables del erario, sobre un período determinado. Frente a la obligación de responder por las cuentas, el funcionario está llamado a asumir la responsabilidad que se derive de su gestión, especialmente de carácter fiscal, disciplinario y penal.

De manera adicional, existe la competencia de rendir cuentas a la ciudadanía sobre el mandato entregado por los electores. Las audiencias públicas de rendición de cuentas a la ciudadanía fueron establecidas en el artículo 33 de la Ley 489 de 1998.

La Ley 1551 de 2012 (Art. 29), obliga al alcalde, en relación a la ciudadanía, a: 1. Informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía a través de bandos y medios de comunicación local de que dispongan, para los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categoría., 2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración y 3. Difundir de manera amplia y suficiente el plan de desarrollo del municipio a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general.

La entidad local observa lo referente a dicho factor en la medida que exista un proceso planificado y ejecutado de rendición de cuentas ambientales, que bien puede ser independiente o incorporado en las cuentas institucionales.

3.2.2 COMPONENTE EMPODERAMIENTO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA GESTIÓN DEL AMBIENTE

La participación, según Velásquez, C. (2003), es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, género, generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.

La Cátedra UNESCO de Sostenibilidad refiere que la participación ciudadana en el ámbito local cobra particular importancia en razón a que éste es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y donde se puede articular de una manera más efectiva. Por tanto, los mecanismos de participación ciudadana son un elemento clave en todos aquellos asuntos a nivel local que tienen un matiz político.

El derecho a la participación representa un elemento clave en la práctica de la gobernanza local, así como la injerencia en la toma de decisiones en los asuntos de la comunidad.

Barriga, M. (2007), citando a Ackerman (2005), aduce que en el ajuste temporal de las tendencias políticas hacia la participación y la subsidiaridad²³, se evidencian los cambios sufridos desde fines de la Segunda Guerra Mundial, hace 40 años, cuando imperaba la fe en el Estado intervencionista; seguido por una tendencia a la aceptación del modelo de mercado, durante los últimos 20 años, y el surgimiento de un nuevo paradigma –la participación de la sociedad civil- en años recientes.

El mismo autor hace referencia de Celedón (2002), quien manifiesta que “... *el ejercicio del poder encuentra potencialmente en la participación ciudadana, un argumento de rediseño y renovación*”.

Lo anterior, constituye pues, un nuevo referente que invoca la necesidad de explorar nuevos mecanismos de asistencia social, que permitan dinamizar el ejercicio oxidado de decisión monolítica del Estado hacia un nuevo paradigma que empodere a la sociedad civil y la convierta en actor estratégico del desarrollo y la protección ambiental.

En los *Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental* se aduce que la participación constituye un proceso continuo, colectivo y de largo plazo, que debe permitir a los actores acopiar y procesar la información necesaria y convertirla en decisiones concretas dentro de procesos determinados. Según éstos, sin información de calidad no puede haber participación eficaz.

De igual manera consigna que la participación en la gestión ambiental debe contribuir a la construcción de una cultura participativa por parte de un número cada vez más amplio de actores sociales, y a generar las condiciones que posibiliten la paz en Colombia.

Finalmente anota que la acción del Estado, a través del SINA, irá encaminada a posibilitar la participación, en términos de equidad, de los distintos actores que concurren a los espacios de diálogo y de concertación, y que ejercen o pretenden ejercer ciudadanía, en cualquiera de los escenarios en los cuales se debe materializar el concepto de desarrollo sostenible.

El ejercicio del segundo componente de la gobernanza se centra en revisar su alcance en torno a los actores sociales, la participación de la ciudadanía, el ejercicio del control social y las redes sociales existentes y operantes en el territorio local.

²³ Principio que establece que la toma de decisiones debe hacerse en el nivel más cercano posible al proceso o elemento de interés.

3.2.2.1 ACTORES SOCIALES

Tal como lo señala Brenner, L. (2010), los actores comprometidos con la buena gobernanza deben fomentar de manera proactiva la participación de la sociedad civil en la toma democrática de decisiones para ampliar su legitimidad.

Según el autor, un punto central en cualquier acercamiento político–ecológico es la conceptualización e identificación de los actores involucrados: Sus intereses, motivos, estrategias de acción y conflictos con respecto al uso de recursos, lo cual es una precondition para resolver los múltiples problemas de gestión (Stonich, 1998).

Lambin (1994), afirma, según el citado autor, que los actores pueden considerarse *"como individuos, unidades domésticas y empresas que actúan de formas específicas según sus propios cálculos o reglas de decisión"*. Otros autores (Bryand y Bailey, 1997), sin embargo, destacan que las instituciones gubernamentales, las ONG ambientales y las comunidades locales también son actores importantes, aunque estas últimas no constituyen necesariamente unidades homogéneas en términos sociales.

El papel del gobierno (administración pública) es coordinar la acción pública con la participación de los actores sociales. El gobierno es el instrumento que coordina y facilita la tarea.

El Artículo 103 de la Constitución Política obliga al Estado a contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamental con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Los actores sociales provienen del ámbito privado (empresas, gremios de la producción, cámaras de comercio, cadenas productivas), de la sociedad civil (organizaciones sociales, culturales y comunitarias, sindicatos, medios de comunicación, ONG's, asociaciones de profesionales, estudiantes). Además de estos actores organizados, hay que añadir a la ciudadanía en general.

Las juntas de acción comunal representan un importante actor social, en razón a su cohesión, continuidad y pertenencia, éstas pueden aglomerar un notable número de ciudadanos a su alrededor lo cual las convierte en elemento líder y decisor en asentamientos humanos y coordinador de procesos de desarrollo ambiental.

En el contexto municipal, la responsabilidad de manejar los asuntos públicos no se limita a la administración local, sino que también incluye una amplia variedad de actores sociales, los cuales tiene un papel específico que cumplir según sus intereses y capacidades. Los actores sociales, por tanto, no solo deben estar claramente identificados, si no que sus roles deben ejercerse de acuerdo a sus intereses, motivaciones o preocupaciones.

3.2.2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación constituye la columna vertebral de la práctica de la gobernanza, el eje sobre el cual se asienta el ejercicio público. La Constitución Política establece dentro de sus principios fundamentales, que el país, como Estado Social de Derecho, se rige por principios democráticos, participativos y pluralistas, fundado, entre otros, en la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés general.

La participación de la ciudadanía, según Velásquez, C. (2003), mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de la administración pública al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

La participación puede asumir un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local, según el citado autor. Esa posibilidad depende, sin embargo, de, por lo menos, dos condiciones: De una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regionales y municipales) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. De otra, la existencia de ciudadanos, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública.

Vale advertir que el factor adopta la realidad inherente a la condición de la participación ciudadana desde los actores sociales, diferente a la concepción de los factores relacionados con el Buen Gobierno Ambiental, en la que su participación se mide desde la promoción, motivación o facilitación que otorga el gobierno local para que éstos intervengan.

Uno de los principales fines esenciales del Estado, adicional al de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los

principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución, es el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

El Artículo 40 de la citada Carta, dentro de los derechos fundamentales, establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual podrá, entre otras, hacer uso de los mecanismos de participación democrática; por su parte el Artículo 41 conmina a las instituciones de educación, oficiales y privadas, a la instrucción cívica y a fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

El Artículo 79, en el marco de los derechos colectivos y del ambiente, prescribe que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y el Artículo 95, en el capítulo de deberes y obligaciones, define que dentro de los deberes de la persona y el ciudadano, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país y proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

Por su parte, el Artículo 311, obliga al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, entre otros deberes, a promover la participación comunitaria.

De igual manera, la Ley 134 de 1994, por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, establece en su Artículo 100 que las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel territorial, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

La Ley 99 de 1993, estableció que la política ambiental colombiana se guiará, entre otros, por los siguientes principios generales (Art. 1º): La acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado (Num. 10); el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo (Num. 12) y para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil (13).

El Artículo 31 de la citada ley, prescribe que es función de las Corporaciones Autónomas Regionales, promover y desarrollar la participación comunitaria en

actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables (Num. 3).

Finalmente el Título X de la norma citada, regula los modos y procedimientos de participación ciudadana en materia ambiental, especialmente frente al derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (Art. 69), trámite de las peticiones de intervención (Art. 70), publicidad de las decisiones sobre el medio ambiente (Art. 71), audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite (Art. 72), conducencia de la acción de nulidad (Art. 73), derecho de petición de información (Art. 74), intervención del Ministro del Medio Ambiente en los procedimientos judiciales por acciones populares (Art. 75) y participación de las comunidades indígenas y negras (Art. 76).

Ahora bien, vale retomar uno de los principales instrumentos de política ambiental expedidos en el país, los *Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental* (1998), expedido por el entonces Ministerio del Medio Ambiente. En éste se define que la sostenibilidad constituye el orientador final y la medida de eficacia de la gestión y en consecuencia de la participación, y bajo este principio, que la participación debe medirse en función de si contribuye o no a la sostenibilidad.

Así mismo, establece que la participación constituye un requisito sin el cual no es posible alcanzar la sostenibilidad.

Finalmente, el ejercicio de la participación debe orientarse en función de la sociedad civil y la ciudadanía, utilizando, como lo anota José Juan Sánchez, citado por Rosas-Ferrusca, F. (2012), la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo. A partir de la influencia de la gobernanza a la gestión pública, el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial.

Vale finalmente reiterar que el factor de participación ciudadana en la gestión ambiental está relacionado integralmente con el deber que tienen los integrantes de la sociedad de asistir la gestión administrativa del Estado, a través del ejercicio y el control político, la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, la cooperación comunitaria, la autogestión y el control social, valorado en el presente ejercicio como factor independiente, atendiendo los principios democráticos, participativos y pluralistas.

3.2.2.3 CONTROL SOCIAL

El control del poder político constituye uno de los pilares en que se funda la democracia. La carta política colombiana lo consagra como un derecho fundamental (Art. 40), para lo cual aduce que todo ciudadano tiene derecho a

participar en la conformación, ejercicio y control de dicho poder político, para lo cual podrá hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana.

La Ley 134 de 1994 prescribió para las organizaciones civiles la posibilidad de constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel territorial, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos (Art. 100).

El Título X de la Ley 99 de 1993, definió los modos y procedimientos de participación ciudadana en materia ambiental (Art. 69 a 76), para lo cual dispuso una serie de mecanismos idóneos orientados a fomentar la práctica social para el ejercicio del control ciudadano y comunitario sobre las tareas propias de la administración pública, las conductas de la sociedad y los impactos ambientales del sector productivo.

El control social ambiental alberga un proceso esencial dentro del espíritu democrático de la sociedad contemporánea, invocando un interés particular por hacer parte del ejercicio político, a través de la defensa del sistema ecológico, la vigilancia de la gestión ambiental pública y privada, y la incorporación de conductas y prácticas para la sostenibilidad ambiental.

Frente a ello, las veedurías ambientales constituyen un claro ejemplo de mecanismo idóneo que promueve, mediante la organización social, el eficaz cumplimiento de objetivos y metas, el logro efectivo de resultados y la satisfacción de los usuarios o beneficiarios de medidas administrativas, operativas o políticas en materia ambiental.

El ejercicio del control social constituye un importante instrumento legal que posee la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de vigilar la aplicación de los recursos públicos, el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias, y el logro de las políticas, planes, programas y proyectos adelantados por la administración.

Un ejercicio adecuado de control social incorpora la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana para ejercer vigilancia sobre la gestión administrativa y evaluar los resultados obtenidos por el gobierno local en materia ambiental, de tal manera que exista un continuo seguimiento por parte de la sociedad a las políticas, planes, programas, proyectos, competencias e inversiones de la administración municipal.

3.2.2.4 REDES SOCIALES

Tratar de medir el grado de organización de los actores, sus capacidades y sus modalidades de acción supone encontrar las redes que se han formado en el seno

de la comunidad a través de un *mapa de actores*. Se trata de identificar los grupos que estructuran la sociedad local y, entre estos grupos, a aquellos que son capaces de intervenir en y sobre la tarea municipal, por interés, por capacidad o por vocación, según lo expone Carrizo, L. (2012).

Estas redes sociales pueden articularse en torno a prácticas o intereses comunes; en particular, profesionales o culturales, asociaciones de defensa o con múltiples vocaciones. La atención a las redes permite no limitar el análisis a las asociaciones formales y a las organizaciones oficiales, e integrarlas en un *pacto local*. Otros organismos con finalidades muy sectoriales pueden igualmente intervenir en la gestión municipal, constituyendo redes informales en torno, por ejemplo, a un sector de actividad que es objeto de un programa intermunicipal.

Por otra parte, existen aportes exteriores y plataformas de intercambio que, como redes, contribuyen a promover transformaciones a nivel territorial. La relación con la técnica o el conocimiento exige frecuentemente dirigirse a organismos o instituciones externos al territorio.

Su compromiso en una tarea colectiva, y en particular en la acción asociativa, les permite insertarse en la vida local, inscribirse en relaciones de vecindad o redes sociales; en pocas palabras, les permite obtener un reconocimiento local, sus aportes catalizan nuevas dinámicas de desarrollo territorial y facilitan, por su energía positiva, la buena animación o reanimación de los territorios

Wilches-Chaux, G., elaboró un inventario no taxativo de organizaciones urbanas de la sociedad civil, como anexo a la política de participación para lo ambiental, relacionadas en el Anexo 8, las cuales pueden conformar una red de actores de especial importancia para la dinamización y fortalecimiento de la gestión ambiental.

Las redes constituyen circuitos que permiten el flujo constante de información, materia y energía, creando lazos políticos, sociales y/o económicos, fortaleciendo los vínculos y focalizando la actuación en torno a consensos y resultados.

Una red social contribuye favorablemente a la gobernanza ambiental local en la medida que permita articular intereses compartidos de una comunidad, favoreciendo el flujo de información, participando en prácticas comunes de gestión ambiental, asociándose para motivar desarrollos endógenos y fortaleciendo las dinámicas de relación y acompañamiento a los gobiernos locales en materia política, social e institucional.

3.3 MAPA CONCEPTUAL DEL MODELO DE GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

El modelo propuesto pretende un Estado facilitador de la gobernanza, representado en el municipio como su unidad básica, asumiendo un liderazgo público, fomentando la participación ciudadana y la inclusión social para el fortalecimiento de la gestión ambiental, lo cual, sin embargo, no riñe, con la iniciativa de la sociedad civil y la empresa privada para asumir conductas de responsabilidad social, en torno a la sustentabilidad ambiental.

Este último, debería constituir el modelo ideal partiendo de la iniciativa de una sociedad civil organizada, dispuesta a participar activamente en la gestión de su ambiente. Sin embargo, el déficit de capital social, la falta de iniciativa popular, el desencanto y la frustración en torno a los asuntos públicos y la ausencia de liderazgo han llevado a disgregar las voluntades en torno a ello.

La estructura del modelo busca propender por la eficiencia ambiental del gobierno local, supliendo las necesidades e intereses de los actores que subyacen en un territorio municipal, en relación al suministro de bienes y servicios ambientales, con criterios de calidad, continuidad, cantidad y cobertura.

El proceso de gobernanza se da a partir de relaciones verticales y horizontales. Las verticales, según Rosas-Ferrusca, F.(2012), son relaciones multinivel entre las diferentes categorías político-administrativas, en especial entre las escalas local y regional y las horizontales involucran la coordinación entre las políticas sectoriales, entre territorios y entre los diferentes agentes o actores (formando partenariados²⁴, público-públicos y público-privados). La participación de la ciudadanía se puede dar a título individual y en forma de grupos organizados.

Frente a ello, conviene retomar la experiencia del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, de Costa Rica, sobre el enfoque de gestión adaptativa y colaborativa a escala de paisaje, el cual permite promover un ambiente habilitador para el diálogo y la negociación entre actores, orientado a la mejora en la provisión de servicios ecosistémicos. Las experiencias estudiadas por dicho centro demuestran que la interacción entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado puede cimentar plataformas que faciliten la concertación de intereses particulares que converjan en objetivos comunes.

Dicha gobernanza tiende a incrementar el diálogo entre sectores y a reducir la generación de conflictos, además de fomentar espacios de concertación de temas

²⁴ El partenariado, según el PNUD, es una manera de entender el desarrollo desde la participación, a través del diálogo y la negociación entre diversos actores que establecen un programa de acciones conjuntas, de manera que los beneficiarios se trasformen en actores de la acción de desarrollo.

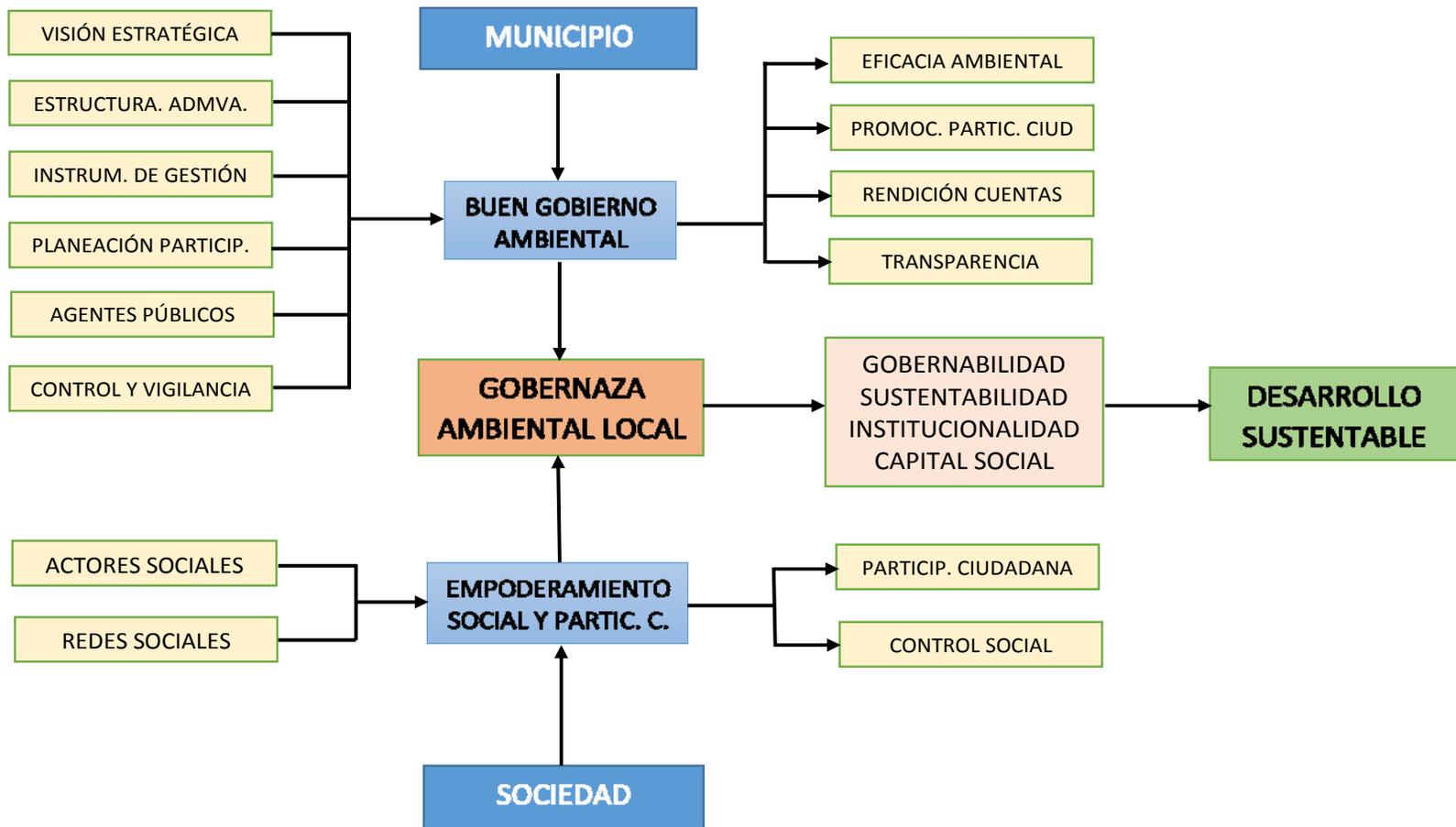
neurálgicos relacionados con pobreza, pérdida de biodiversidad, tenencia de la tierra, derechos humanos, equidad, contaminación, escasez de agua y reducción de la vulnerabilidad.

A continuación se plantea, orientado a esquematizar el evento de estudio, el diseño de un mapa conceptual que permita su representación gráfica, a través de una red de conceptos, en que los nodos los representan y los enlaces muestran las relaciones entre éstos.

La teoría que soporta el mapeamiento conceptual, como pilar de síntesis, según lo anotado por Moreira, M. (2005), es la teoría cognitiva de aprendizaje de David Ausubel (2000). El mapa contribuye al desarrollo de habilidades de síntesis y pensamiento en sistemas, cuyo objeto es representar relaciones significativas entre conceptos en forma de proposiciones, permitiendo agrupar y ordenar los elementos básicos en que se funda el evento de estudio y conectándolos de acuerdo a su objeto, a través de enlaces de relación conceptual.

El siguiente diagrama presenta el mapa conceptual propuesto para la gobernanza ambiental local.

MAPA CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL



El mapa muestra la articulación de los conceptos estructurantes de la gobernanza ambiental mediante la asignación o asunción de atributos tanto a la administración municipal, como a la sociedad en que está circunscrita.

Dicha gobernanza debe permear el encuentro entre el gobierno local y la sociedad civil, en busca de acuerdos sobre medios y estándares para asegurar una acción orientada a la calidad ambiental, superación de conflictos, mitigación de impactos, abastecimiento de bienes y servicios ecosistémicos, bienestar social, participación efectiva y sustentabilidad ambiental.

El municipio debe promover la implantación y desarrollo de un esquema de buen gobierno ambiental, incorporando una visión estratégica, a través de un marco formal o política pública de gestión ambiental y de participación ciudadana; una estructura administrativa que la dinamice; el diseño, formalización y aplicación de instrumentos de gestión ambiental; la incorporación de la planeación ambiental participativa; la coordinación de procesos con los agentes públicos y la ejecución de programas de control y vigilancia administrativo y ambiental.

Lo anterior, debe propender por niveles de eficacia ambiental, a través de la observación de sus deberes normativos y programáticos, la promoción de la participación ciudadana, la rendición de cuentas del desempeño ambiental y el fomento de la transparencia, la información y la publicidad en sus actuaciones.

Por otra parte, la sociedad debe promover, a través de los actores de la sociedad civil, previa motivación del gobierno local, un proceso dinámico y permanente de empoderamiento social y participación ciudadana para la gestión ambiental, conformando redes para asociarse, comunicarse o defender sus intereses.

Dicha asunción de poder ciudadano debe conducir a una efectiva y permanente voluntad de participación, inclusión y cooperación, a través del uso de los mecanismos reglados, así como a través del ejercicio del control social a la administración pública.

El mapa evidencia que la convergencia de un buen gobierno ambiental y el empoderamiento social para la participación ciudadana favorece, promueve e incitan la estructuración de un esquema de gobernanza ambiental, como esquema de actuación conjunta que dinamice la gestión ambiental local, motivando sinergias y promoviendo gobernabilidad.

El ejercicio permite la confluencia de agentes públicos y actores sociales, en pos de un fin común, incentivando un proceso de corresponsabilidad, fortaleciendo y legitimando la institucionalidad, fomentando la cultura ambiental, construyendo capital social y sobre todo, disponiendo estructuras básicas para tender a la sustentabilidad ambiental, tal como se esboza en la siguiente gráfica.

GRÁFICO 3. ESQUEMA DE GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL



FUENTE: Elaboración propia.

Dicha arquitectura puede servir de puente para tender, procurar o encaminar al desarrollo local sustentable, como uno de los objetivos vértice de la sociedad, junto con los de justicia social, equidad y paz.

El ejercicio esboza que la búsqueda de gobernanza sea impulsada desde el gobierno local, en razón a su deber de promover la participación ciudadana, capacidad de convocatoria, poder político, disposición de recursos y disponibilidad de espacios de encuentro; no solo como condicionante de su marco legal y sobre todo ético que rige su actuación, si no como mecanismo que fomente la asociación como estrategia de gobernabilidad, eficiencia, sinergia, cogestión, economía, sostenibilidad y productividad.

No obstante, lo anterior no exime a los actores sociales para que asuman liderazgos de un nuevo poder popular, que retome y guíe procesos que conciten la adopción de mecanismos de participación en defensa de lo ambiental, que promueva su incorporación prioritaria dentro de las políticas públicas, dentro de los planes de acción y dentro de los presupuestos oficiales o que demande la apertura de espacios o escenarios donde se analicen, promulguen, formulen, discutan o reinterpreten las decisiones de carácter ambiental para el ámbito local.

Para esto, sin embargo, es necesario reconocer al otro como interlocutor, con sus roles y posiciones, con sus capacidades e intereses, aceptando la validez del contrario, acercando a las partes a los objetivos comunes. La gobernanza aporta el instrumento fundamental para fortalecer la capacidad de gestión local, permitiendo consolidar la condición del municipio como eje articulador de entidades, políticas y actores que soportan responsabilidades inherentes a su propio desarrollo.

Finalmente, el mapa conceptual posibilita trazar el perfil para la elaboración del modelo de valoración de la gobernanza ambiental.

3.4 MODELO DE VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

El modelo de valoración parte de la estructuración de criterios que permiten delimitar el objeto en que se funda, esto es, definir el alcance de la gobernanza como estrategia administrativa y proceso dinámico que orienta la actuación en red de las instituciones e instancias públicas, privadas y sociales que participan en la gestión ambiental.

Su aplicación arroja un coeficiente denominado Índice de Gobernanza Ambiental Local, IGAL, como indicador del sistema de administración ambiental municipal, evidenciando información sobre el estado o evolución de la gobernanza. El indicador permite generar una representación de una realidad compleja, compuesta por apuestas políticas, suma de voluntades y resultados de gestión.

El índice igualmente informa sobre el momento y carácter de la gobernanza, alerta sobre la realidad administrativa, y habilita la conducción y la acción del gobierno local, ésta última en torno a una visión instrumental del indicador. Frente a esto, puede poseer una relevante dimensión política en la medida que permite trascender su ámbito académico para constituir una herramienta eficaz en la toma de decisiones, transformación de estructuras y mejoramiento en las condiciones de participación democrática para la sustentabilidad ambiental.

Las Naciones Unidas, a través de lo dispuesto en la Agenda 21, adoptada en la Conferencia de Río en 1992, insiste en la necesidad de diseñar indicadores para el desarrollo sostenible con el objeto de guiar y evaluar las políticas en dicha materia, por lo cual el índice de gobernanza puede contribuir al conocimiento sobre cómo se están tomando las decisiones, el nivel de asunción de criterios administrativos democráticos, la tendencia en la participación y la inclusión y el avance de plataformas sociales necesarias para la protección ambiental.

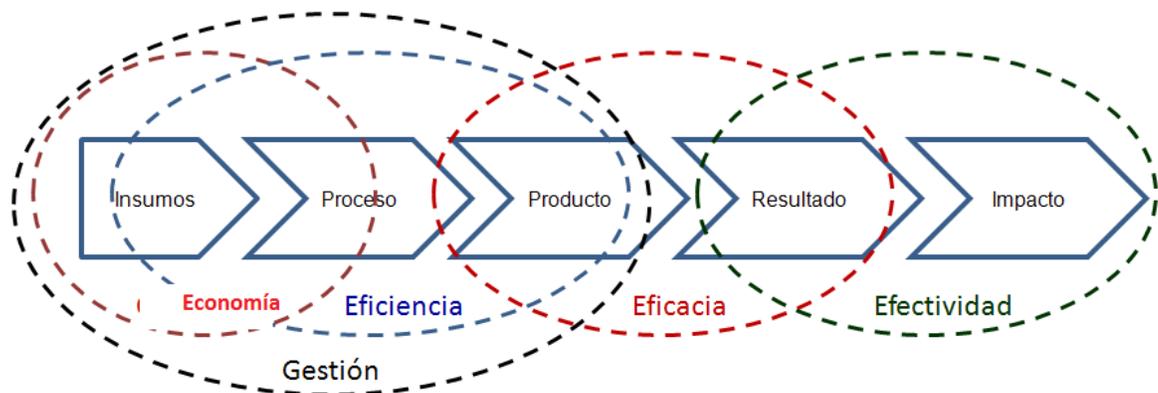
Bien valdría la pena aprovechar las virtudes pedagógicas del índice, encaminado a constatar el nivel de avance en democracia participativa, incorporación de derechos ciudadanos y mejoramiento de prácticas ambientales.

El modelo de valoración esbozado parte de entender la cadena de valor de lo público para la gestión del ambiente, en razón a la necesidad de gestionar y administrar insumos (recursos, bienes, información), adelantar procesos de gestión ambiental (conservación, recuperación, mitigación, control), obtener productos (disposiciones, planes, políticas, proyectos), lograr resultados (mejoramiento de las condiciones, fortalecimiento institucional, flujo de servicios) y asegurar impactos (calidad ambiental, conciencia ciudadana, capital natural).

La cadena de valor para la administración pública permite entender el flujo de información, materia y energía, mediante la toma de decisiones, la transformación de recursos, la aplicación de procesos, el logro de resultados y la obtención de beneficios que impacten las conductas sociales, procesos productivos, actuaciones administrativas y calidad, regulación y cantidad de los bienes naturales y de los servicios ecosistémicos, cambios que trasciendan modelos insostenibles de desarrollo y crecimiento.

La siguiente ilustración muestra la cadena de valor, así como referencia los indicadores de criterio o principios de gestión que deben observarse en cada una de las fases o eslabones, en aras de garantizar cambios fiables y duraderos, en el marco de la administración pública.

GRAFICO 4. LA CADENA DE VALOR DE LO PÚBLICO



FUENTE: Contraloría General de la República, 2012.

La sucesión evidencia la adopción de decisiones, adquisición de recursos, transformación en bienes o prestación de servicios en coherencia con los objetivos previstos, resultados e impacto esperado, así como focaliza los criterios e indicadores de gestión pública en aplicación de los principios de la gestión fiscal.

La valoración de la gobernanza ambiental permite definir el nivel de incorporación y avance de los principios de buen gobierno y participación social. En la medida en que el modelo integre en la práctica la definición de los elementos estructurantes de la gobernanza, como cadena de valor, mediante la definición estratégica de sus circuitos e interfaces, podrá existir una mayor posibilidad de regular y controlar el citado proceso administrativo.

La Tabla 6. presenta los componentes y factores para la valoración de la gobernanza ambiental local, en la cual se relacionan las variables, objetivos y criterios legales en que se soportan.

INSTRUMENTOS PARA LA VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

INDICADOR	VARIABLE	OBJETO	CRITERIO (SOPORTE LEGAL)
	Dimensión ambiental en el plan de desarrollo municipal	Conformidad, consistencia, pertinencia y prelación de la dimensión ambiental en el plan de desarrollo local, con énfasis en la política pública	Ley 152 de 1994 Ley 136 de 1994 Ley 1551 de 2012
	Inclusión social y participación ciudadana en el plan de desarrollo	Lineamientos políticos de la participación ciudadana en el plan de desarrollo municipal	
Administrativa	Competencia ambiental en la estructura administrativa local	Estructura administrativa con competencias ambientales propias del municipio	Ley 136 de 1994 Ley 489 de 1998 Ley 1551 de 2012
Municipales	Coordinación interinstitucional para la planeación ambiental	Coordinación con entes locales y regionales para la formulación de la dimensión ambiental del plan de desarrollo local y del plan de ordenamiento territorial	Ley 99 de 1993 Ley 152 de 1994 Ley 1551 de 2012
	Coordinación interinstitucional para la gestión ambiental	Coordinación con entes locales y regionales para el desarrollo de la gestión ambiental (armonización, coherencia y coordinación)	
Instrumentos de	Política ambiental local	Diseño de instrumentos de política ambiental para el ámbito local	Ley 99 de 1993 Ley 152 de 1994
	Planes ambientales territoriales y sectoriales	Instrumentos para la planeación ambiental municipal	Ley 136 de 1994 Ley 388 de 1997
	Disposiciones ambientales (normas)	Disposiciones municipales relacionadas con la gestión ambiental	Ley 715 de 2001 Ley 1551 de 2012
	Financiación de la gestión ambiental (inversión)	Inversión destinada a financiar proyectos ambientales	
	Educación ambiental	Programas formales e informales de educación ambiental	
	Información ambiental	Volumen y calidad de la información ambiental existente en el municipio	
de la Gestión	Programas o espacios de participación ciudadana para la gestión ambiental	Formulación de programas o diseño de espacios que fomenten la participación de la sociedad civil	Ley 99 de 1993 Ley 134 de 1994 Ley 136 de 1994
	Fomento a la creación de veedurías ambientales por parte de la personería	Promoción para la creación y operación de veedurías ambientales	Ley 1474 de 2011 Ley 1551 de 2012

		Consulta del POT al consejo de planeación antes de su adopción	Sometimiento del POT al consejo de planeación territorial antes de ser remitido al concejo municipal para aprobación	
Planeación participativa		Planes ambientales con acompañamiento social	Formulación de instrumentos de planeación con acompañamiento de la sociedad civil	Ley 99 de 1993 Ley 136 de 1994 Ley 1551 de 2012
		Participación ciudadana en la formulación de la dimensión ambiental del plan de desarrollo	Inclusión del componente social y productivo en la elaboración de la dimensión ambiental del plan de desarrollo (diagnóstico, parte estratégica, proyectos de inversión)	
Eficacia ambiental		Cumplimiento de las competencias ambientales por parte de la administración municipal	Observancia de las responsabilidades misionales y programáticas en materia ambiental por parte de la administración municipal	Ley 99 de 1993 Ley 136 de 1994 Ley 152 de 1994 Ley 715 de 2001 Ley 1551 de 2012
Transparencia		Disponibilidad de la información relacionada con la gestión ambiental	Visibilización de la información que soporta la gestión ambiental local	Ley 136 de 1994 Ley 1551 de 2012
		Consulta sobre el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial	Exposición y consulta a la ciudadanía sobre el contenido del POT, antes de su aprobación en el concejo municipal	
Control y vigilancia		Control interno, seguimiento y evaluación del desempeño ambiental	Mecanismos de control interno, monitoreo y evaluación de la gestión ambiental local	Ley 99 de 1993 Ley 42 de 1993 Ley 87 de 1993 Ley 136 de 1994 Ley 1551 de 2012
		Control político a la gestión ambiental local	Control político por parte del concejo municipal a la gestión ambiental local	
		Control y vigilancia de los recursos naturales y del medio ambiente	Programas de control y vigilancia del medio ambiente en la jurisdicción territorial	
Rendición de cuentas		Rendición de la gestión y los resultados ambientales a la comunidad	Mecanismo de información de las gestiones y resultados ambientales a la comunidad	Ley 136 de 1994 Ley 489 de 1998 Ley 1551 de 2012
		Rendición de cuentas fiscales ambientales a los organismos de control	Comunicación de las cuentas e informes relacionados con la gestión fiscal y los resultados a los organismos fiscalizadores	
Empoderamiento social y	Actores sociales	Actores de la sociedad civil y de la empresa privada partícipes en la gestión ambiental municipal	Relación de actores sociales y privados que participan de manera activa en la gestión ambiental local	Ley 99 de 1993 Ley 134 de 1994 Ley 850 de 2003

participación ciudadana	Participación ciudadana	Utilización de los mecanismos de participación ciudadana para la gestión ambiental	Aplicación de los mecanismos formales para participar en la gestión ambiental municipal	Ley 99 de 1993 Ley 143 de 1994 Ley 152 de 1994 Ley 393 de 1997 Ley 388 de 1997
		Análisis y discusión del plan de desarrollo por parte del consejo municipal de planeación	Revisión y examen por parte del consejo municipal de planeación del plan de desarrollo	
		Representación del sector ecológico en el consejo municipal de planeación	Participación del sector ecológico del municipio en el consejo territorial de planeación	
		Participación del consejo municipal de planeación en la aprobación del POT	Asistencia del consejo para la revisión y aprobación del plan de ordenamiento	
	Control social	Control ciudadano a la gestión ambiental (veedurías)	Uso de los mecanismos legales para ejercer control social sobre la gestión ambiental	Ley 142 de 1994 Ley 134 de 1994 Ley 489 de 1998 Ley 850 de 2003
		Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	Operación del Comité en la gestión de la prestación de los servicios públicos domiciliarios	
	Redes sociales	Redes sociales para participar en la gestión ambiental local	Existencia y gestión de redes que dinamicen la gestión local	N.A.

FUENTE: Elaboración propia

Adicional a la descripción y análisis de los elementos que conforman el modelo de valoración, es necesario obtener una medida o magnitud que permita ponderar la importancia relativa de las variables propuestas. Para ello se requiere la utilización de un método de ponderación que permita asignar pesos o jerarquías a los componentes y factores en que se soporta la gobernanza ambiental, con el objeto de expresar, en términos cuantitativos, la relevancia de los diferentes elementos, lo cual no deja de ser controvertible en razón a la subjetividad que le puede caber.

Existen diversos métodos de asignación de pesos: El de la entropía, cuyo principal interés reside en su objetividad respecto al decisor, siendo los propios datos del problema los que determinan la importancia relativa de los criterios; los métodos de asignación directa, que son aquellos en los que el decisor asigna los pesos; los de asignación indirecta, entre los que destacan por un lado, los métodos de eigenpesos, en el que sobresale el Análisis Jerárquico o Proceso de Jerarquía Analítica de Thomas L. Saaty (1999), basado en comparaciones binarias de los criterios y, por otro lado, los llamados métodos de aproximación, basados en comparaciones binarias de las alternativas.

Para el presente ejercicio de valoración se utilizó el método de asignación directa en el cual se confieren los pesos de manera explícita, a través del análisis crítico de los elementos involucrados, ejerciendo un control calificado y objetivo mediante el contraste de argumentos y soportes en torno a la importancia relativa y al fin misional de la temática de análisis. Sin embargo, la justificación de la ponderación es de carácter académico y se somete a la responsabilidad de quien la emite.

La ponderación por asignación directa debe valorar de manera diferencial el impacto de cada uno de los elementos en la función sustantiva que pretende la gobernanza ambiental, a través de la configuración de sus elementos constitutivos. Su importancia se da mediante la asignación justificada de pesos relativos respecto a la función misional referenciada. En el Anexo 9. se consigna la justificación de los pesos asignados, según el respectivo factor de ponderación.

La Tabla 7. presenta la matriz de ponderación para la valoración de la gobernanza ambiental local, de acuerdo a los componentes y factores propuestos.

TABLA 7. PONDERACIÓN PARA LA VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

COMPONENTE	PONDERACIÓN	FACTOR	PONDERACIÓN
Buen Gobierno Ambiental	0.65	Visión estratégica	0.10
		Estructura administrativa	0.08
		Agentes públicos (red)	0.05
		Instrumentos de gestión	0.08
		Promoc. de la participación	0.12
		Planeación participativa	0.08
		Eficacia ambiental	0.30
		Transparencia	0.04
		Control y vigilancia	0.05
		Rendición de cuentas	0.10
		SUBTOTAL	1.00
Empoderamiento Social y Participación Ciudadana para la Gestión del Ambiente	0.35	Actores sociales	0.30
		Participación ciudadana	0.40
		Control social	0.20
		Redes sociales	0.10
		SUBTOTAL	1.00
TOTAL	1.00		

FUENTE: Elaboración propia

Para el levantamiento de la información se diseñó una lista de chequeo (Anexo 10), en la cual se incorporan las variables propuestas (32), resultado de los factores que las integran (14) y los componentes de la gobernanza (2). Para la calificación de las variables, el formato adiciona 79 parámetros de verificación, de acuerdo a los puntos de control definidos en la metodología de auditoría a la gestión ambiental contenidos en los respectivos informes elaborados por la Contraloría General del Risaralda.

El promedio simple de la calificación de los parámetros arroja la valoración de cada variable, así como el promedio de éstas arroja el de los factores.

Ahora bien, realizada la ponderación y definidos los elementos de calificación se adoptaron los criterios de valoración para cada una de las variables que conforman los factores. El ejercicio busca determinar el nivel de observancia o cumplimiento de las variables definidas, con énfasis en indicadores de eficacia y efectividad o impacto, utilizando para ello cuatro criterios, a saber: Cumplimiento satisfactorio, insuficiente, deficiente o incumplimiento del parámetro, tal como se muestra en la Tabla 8.

TABLA 8. CRITERIOS DE CALIFICACIÓN DE LOS PARÁMETROS PARA LA VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

CRITERIO	VALORACIÓN	DESCRIPCIÓN
No cumple	0	No existe, no se realiza, no cumple. No hay evidencia del cumplimiento del parámetro (No hay eficacia).
Cumplimiento deficiente	1	Existe, se realiza o cumple pero el resultado es deficiente. El parámetro no cumple con los propósitos definidos o esperados, no satisface los resultados y el impacto es nulo o bajo (Hay eficacia, pero no efectividad).
Cumplimiento insuficiente	2	Existe, se realiza o cumple pero el resultado no es suficiente para el logro del objetivo. El parámetro cumple parcialmente con los propósitos definidos o esperados, no satisface completamente los resultados y el impacto es medio (Hay eficacia con baja efectividad).
Cumplimiento satisfactorio	3	Existe, se realiza o cumple de manera óptima. El parámetro observa adecuadamente los propósitos definidos o esperados, satisface completamente los resultados y el impacto es alto (Hay eficacia y efectividad).

FUENTE: Elaboración propia

Una vez aplicados los respectivos cuestionarios de valoración de la gobernanza ambiental local (Anexo 10.), se califica el nivel de asunción o avance de la misma, según los criterios enunciados en la siguiente tabla, en razón al valor del Índice de Gobernanza Ambiental Local.

TABLA 9. CRITERIOS DE CALIFICACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

CALIFICACIÓN	RANGO (%)	DESCRIPCIÓN
Gobernanza ambiental efectiva	80.1 – 100	<p>Existe un compromiso formal por parte de la administración municipal para incorporar la gobernanza ambiental como estrategia política, de manera que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, encaminado a atender los requerimientos de la sociedad, la consolidación de espacios democráticos y la sustentabilidad ambiental.</p> <p>De igual manera, se evidencia una voluntad explícita por parte de la sociedad para asumir responsabilidades inherentes a la gestión ambiental, a través de la participación activa en los escenarios democráticos.</p> <p>Se han adoptado los protocolos básicos de la gobernanza a la gestión ambiental local, especialmente a través de la incorporación</p>

		del buen gobierno ambiental y el empoderamiento social para la participación ciudadana, lo que posibilita gobernabilidad ambiental y construcción de capital social, como requisitos para el desarrollo local sustentable.
Gobernanza ambiental insuficiente	60.1 – 80	<p>Existe un compromiso informal en la administración municipal para la práctica de la gobernanza ambiental, lo que permite la participación moderada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, encaminado a atender de manera parcial los requerimientos de la sociedad, la consolidación de espacios democráticos y la sustentabilidad ambiental.</p> <p>Así mismo, se evidencia una discreta voluntad por parte de la sociedad civil para asumir responsabilidades selectivas de gestión ambiental, a través de la participación en algunos escenarios democráticos.</p> <p>Se ha avanzado en lineamientos generales de gobernanza para la gestión ambiental local, incorporando referentes de buen gobierno ambiental y de empoderamiento social para la participación ciudadana, lo que posibilita niveles básicos de gobernabilidad ambiental y construcción de capital social.</p>
Gobernanza ambiental deficiente	30.1 – 60	<p>No existe un compromiso claro en la administración municipal para la práctica de la gobernanza ambiental, lo que genera una baja participación de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, por lo cual se atiende de manera escasa los requerimientos de la sociedad, se limitan los espacios democráticos y no se aporta significativamente a la sustentabilidad ambiental.</p> <p>Se evidencia una baja voluntad por parte de la sociedad civil para asumir responsabilidades en la gestión ambiental, a través de la participación en escasos escenarios democráticos.</p> <p>Se ha avanzado poco en mecanismos de gobernanza para la gestión ambiental local, incorporando algunos referentes de buen gobierno ambiental y de empoderamiento social para la participación ciudadana, derivando en bajos niveles de gobernabilidad ambiental y construcción de capital social.</p>
Ingobernanza ambiental	0.0 – 30	<p>No existe un compromiso en la administración municipal para la práctica de la gobernanza ambiental, lo que genera una muy baja o nula participación de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, por lo cual se atiende muy poco o no se atienden los requerimientos de la sociedad, se limitan al máximo los espacios democráticos y se afecta la sustentabilidad ambiental.</p> <p>Se evidencia una muy baja voluntad o ausencia de ésta por parte de la sociedad civil para asumir responsabilidades en la gestión ambiental, a través de una escasa o nula participación en escenarios democráticos.</p>

		No se ha avanzado en mecanismos de gobernanza para la gestión ambiental local, por lo cual se adolece de un buen gobierno ambiental y no existe empoderamiento social para la participación ciudadana, existiendo muy bajos niveles de gobernabilidad ambiental y ausencia de construcción de capital social.
--	--	---

FUENTE: Elaboración propia

Para considerar la conformidad u observancia de los componentes (Buen Gobierno Ambiental y Empoderamiento Social) se establecen, de igual manera, los siguientes rangos de calificación: 75.1 – 100% (eficaz), 50.1 – 75% (Deficiente) y 0 – 50% (Ineficaz).

Los resultados de la aplicación del modelo propuesto permiten dimensionar el estado de la gobernanza ambiental local, generando una descripción agregada de la realidad en torno a la gestión ambiental participativa, evidenciando las fortalezas y debilidades en materia de gobierno ambiental y participación ciudadana, y posibilitando incidir sobre los factores que posean inobservancias o deficiencias que obstaculicen la práctica de la gobernanza ambiental, como esquema de gobierno plural, concurrente y democrático para la administración del ambiente.

Finalmente la Tabla 10. resume el procedimiento reglado para la valoración de la gobernanza ambiental local:

TABLA 10. PROCEDIMIENTO PARA VALORAR LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

ITM	ACTIVIDAD	INSUMOS	OBSERVACIONES
1.	Aplicar la lista de chequeo para la valoración de los factores de la gobernanza ambiental local (1), de acuerdo a los criterios de calificación adoptados (0, 1, 2 o 3).	<ul style="list-style-type: none"> Anexo 10. Formato para la valoración de los factores de la GAL. Tabla 8. Criterios de calificación de los parámetros para la valoración de la GAL. 	<p>Las variables se califican de acuerdo a la Tabla 8, según criterios de eficacia y efectividad.</p> <p>El promedio simple de las variables que conforman cada factor arroja su calificación.</p> <p>La estimación de las variables para el modelo propuesto, se soporta en la valoración de cumplimiento de parámetros de verificación, tal como se evidencia en el Anexo 10. El promedio simple de su calificación arroja la valoración de cada variable.</p>
2.	Promediar las variables de la lista de chequeo de acuerdo a la calificación de los parámetros de verificación y de los	<ul style="list-style-type: none"> Tabla 8. Criterios de calificación de los parámetros para la 	

	factores según el promedio de las variables que lo conforman.	valoración de la GAL.	
3.	Diligenciar la Tabla 11 sobre valoración de los factores de la GAL.	<ul style="list-style-type: none"> Tabla 11. Valoración de los factores de gobernanza ambiental municipal. Tabla 7. Ponderación para la valoración de la GAL 	<p>Para la vigencia, la columna de calificación contiene el valor promedio del factor de gobernanza, de acuerdo a la lista de chequeo (Anexo 10), el Subtotal resulta del promedio de calificación del componente y el Total, del promedio de los 14 factores.</p> <p>La columna de Escala 100 es el porcentaje equivalente de la calificación de cada factor.</p> <p>La columna de valor ponderado resulta de la multiplicación del valor de la Escala 100 por la ponderación de cada factor (Tabla 7).</p> <p>Los subtotales del valor ponderado resultan de la sumatoria de los valores ponderados de los factores de cada componente.</p> <p>El Total del valor ponderado (Índice de Gobernanza Ambiental Local), resulta de la sumatoria del Subtotal del componente Buen Gobierno Ambiental multiplicado por 0,65 (factor de ponderación) y el Subtotal del componente Empoderamiento Social multiplicado por 0,35 (factor de ponderación).</p>
4.	Calificar los subtotales de los valores ponderados de los componentes de la gobernanza, según los criterios adoptados		De acuerdo a los rangos de calificación para los componentes: 75.1 – 100% (eficaz), 50.1 – 75% (Deficiente) y 0 – 50% (Ineficaz).
5.	Calificar la conformidad de la gobernanza ambiental local, según el IGAL (Total del valor ponderado).	<ul style="list-style-type: none"> Tabla 9. Criterios de calificación de la gobernanza ambiental local. 	De acuerdo a los rangos de calificación para la GAL: 80,1 – 100% (Gobernanza ambiental efectiva), 60,1 – 80% (Gobernanza ambiental insuficiente), 30,1 – 60% (Gobernanza ambiental deficiente) y 0 – 30% (Ingobernanza ambiental).

(1) La lista puede ajustarse de acuerdo a criterios previamente definidos (alcance, marco normativo, disponibilidad de la información, juicio del evaluador).

FUENTE: Elaboración propia

4. APLICACIÓN DEL MODELO DE VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL A LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA

El Modelo de Valoración de la Gobernanza Ambiental Local se aplicó a los 12 municipios muestreados del departamento de Risaralda para las vigencias fiscales 2003 y 2012. Para ello se utilizó como insumo principal los informes de auditoría integral a la gestión ambiental municipal elaborados por la Contraloría General del Risaralda en los años 2004 y 2013²⁵, evaluando las vigencias anteriores, así como los informes de auditoría social a las administraciones municipales en materia de participación ciudadana y control social para la vigencia 2012, cuyos reportes reposan en los archivos del ente de control fiscal.

De manera adicional se revisaron los contenidos programáticos y presupuestales de los planes de desarrollo municipal 2000 – 2003 y 2012 – 2015, se examinaron los informes de gestión y resultados de los entes territoriales, así como de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER, y se analizaron las cuentas fiscales rendidas a los organismos de control con el objeto de soportar los respectivos análisis.

Finalmente, se surtieron entrevistas con funcionarios adscritos a la autoridad ambiental, organismos de control y municipios evaluados, con el fin de verificar los resultados, validar la información y extender el examen sobre nivel y calidad de la gobernanza en materia ambiental.

Dada la calidad y volumen de la información, así como la variedad de fuentes, no existió necesidad de coleccionar información en campo.

El Anexo 10. consigna el formato de valoración de los factores de la gobernanza ambiental local aplicada a los municipios para ambas vigencias. La calificación de cada variable recoge el promedio simple cuando existe más de un ítem de verificación. De manera complementaria a los elementos confrontados en las listas de chequeo existentes en los informes de auditoría, se efectuó consulta sobre información adicional, registros o estadísticas que no reposaban en éstos.

Una fuente importante de consulta y verificación fue la página Web de la CARDER (www.carder.gov.co), en la cual existe información pertinente y suficiente sobre la gestión ambiental local de las entidades analizadas, así como los portales Web institucionales de la totalidad de municipios examinados.

²⁵ La auditoría se funda en una metodología de control y vigilancia ambiental que confronta y evalúa los criterios básicos que debe observar el municipio, esencialmente de carácter legal y programático, para lo cual se aplica una lista de chequeo con 214 parámetros a través de cuatro ejes temáticos (Administración ambiental, ordenamiento territorial, planeación del desarrollo y gestión ambiental en los servicios públicos).

La valoración de los factores y variables de la gobernanza se efectuó de acuerdo a los criterios definidos en una escala de 0 a 3, así: 0 (No cumple), 1 (Cumplimiento deficiente), 2 (Cumplimiento insuficiente) y 3 (Cumplimiento satisfactorio); para ello se observó lo reglado en la descripción del modelo de calificación propuesta, fundado en criterios de eficacia y efectividad. Los números decimales corresponden al promedio simple de los ítems de verificación.

De igual manera la tasación de cada uno de los factores se llevó a Escala 100, filtrando la calificación a porcentaje, con el fin de facilitar su análisis e interpretación; por su parte, el valor ponderado corresponde a la escala propuesta en el modelo.

Los resultados de la variación para la década se dan en puntos porcentuales para el valor de los factores llevados a Escala 100; para los componentes y el Índice de Gobernanza Ambiental Local se da para los valores ponderados. Las cifras entre paréntesis en la columna de variación en la década en la tabla de valoración de la gobernanza corresponden a valores negativos (decremento).

A continuación se presenta la información consolidada por municipio, resultante de la valoración de los componentes y factores de la gobernanza ambiental para las vigencias 2003 y 2012. Las matrices que recogen la tasación de cada una de las variables y elementos confrontados reposan en los papeles de trabajo del ejercicio de investigación.

4.1 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE APÍA

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 17.700 habitantes, distribuidos en una superficie de 214 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$12.004,4 millones y 28 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales.

La Tabla 11 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

TABLA 11. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE APÍA (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARIA- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	1.5	50.0	5.00	1.9	63.3	6.33	13.2
	Estructura administrativa	1.0	33.3	2.66	1.0	33.3	2.66	0.0
	Agentes públicos (red)	2.0	66.7	3.33	2.5	83.3	4.16	16.6
	Instrumentos de gestión	1.9	63.3	5.07	2.3	76.7	6.14	13.4
	Promoción de la particip.	2.7	90.0	10.80	2.3	76.7	9.20	(13.3)
	Planeación participativa	2.0	66.7	5.34	2.4	80.0	6.40	13.3
	Eficacia ambiental	2.4	80.0	24.00	2.2	73.3	21.99	(6.7)
	Transparencia	2.0	66.7	2.67	2.5	83.3	3.33	16.6
	Control y vigilancia	1.3	43.3	2.16	2.0	66.7	3.33	23.4
	Rendición de cuentas	1.0	33.3	3.33	2.5	83.3	8.33	50.0
	SUBTOTAL	1.78	59.33	64.36	2.16	72.0	71.87	7.51
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	1.5	50.0	15.00	16.7
	Participación ciudadana	2.0	66.7	26.68	2.5	83.3	33.32	16.7
	Control social	2.0	66.7	13.34	1.0	33.3	6.66	(33.4)
	Redes sociales	0.0	00.0	0.0	0.0	00.0	0.00	0.0
	SUBTOTAL	1.25	41.7	50.01	1.25	41.7	54.98	4.97
TOTAL		1.63	54.33	59.33	1.90	63.33	65.96	6.63

El municipio de Apía obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 65.96% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, a pesar de haber mejorado 6.63 puntos porcentuales respecto a 2003 y haber ascendido de la categoría deficiente. Según el índice, el municipio se ubicó en el 8º puesto entre los 12 evaluados, descendiendo una posición respecto a la valoración anterior.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 71.87% para 2012, lo cual arroja una estimación deficiente, según los rangos definidos, no obstante haber mejorado en la última década. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a los agentes públicos, rendición de cuentas y transparencia con un 83.3%, seguido por planeación participativa con un 80%; en el otro extremos se ubicaron los de estructura administrativa (33.3%), visión estratégica (63.3%) y control y vigilancia (66.7%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 54.98% de cumplimiento, calificado como deficiente. Los factores estimados tuvieron una valoración ineficaz, salvo el de participación ciudadana con un 83.3%. El ejercicio del control social fue bajo (33.3%) y no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con el ejercicio del control social (33.4 p.%), la promoción de la participación ciudadana (13.3 p.%) y la eficacia ambiental (6.7 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar los procesos de rendición de cuentas (50 p.%) y los programas de control y vigilancia (23.4 p.%). Los factores de estructura administrativa y redes sociales no tuvieron variación en el período.

4.2 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE BALBOA

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 6.700 habitantes, distribuidos en una superficie de 120.5 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$8.159,3 millones y 27 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales.

La Tabla 12 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

TABLA 12. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE BALBOA (2003 – 2012)

COMPONENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARIACIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFICACIÓN	ESCALA 100	VALOR PONDER.	CALIFICACIÓN	ESCALA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	1.9	63.3	6.33	2.2	73.3	7.33	10
	Estructura administrativa	3.0	100.0	8.00	2.0	66.7	5.34	(33.3)
	Agentes públicos (red)	2.0	66.7	3.33	2.5	83.3	4.16	16.6
	Instrumentos de gestión	2.1	70.0	5.60	1.9	63.3	5.06	(6.7)
	Promoción de la particip.	2.1	70.0	8.40	2.5	83.3	10.00	13.3
	Planeación participativa	2.5	83.3	6.66	2.6	86.7	6.94	3.4
	Eficacia ambiental	2.3	76.7	23.01	2.0	66.7	20.01	(10.0)
	Transparencia	1.5	50.0	2.00	2.0	66.7	2.67	16.7
	Control y vigilancia	1.0	33.3	1.66	1.5	50.0	2.50	16.7
	Rendición de cuentas	1.0	33.3	3.30	2.0	66.7	6.67	33.4
	SUBTOTAL	1.94	64.67	68.29	2.12	70.67	70.68	2.39
EMPODERAMIENTO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	1.5	50.0	15.00	16.7
	Participación ciudadana	2.0	66.7	26.68	2.5	83.3	33.32	16.6
	Control social	0.5	16.7	3.33	1.5	50.0	10.00	33.3
	Redes sociales	0.0	0.00	0.00	0.0	0.00	0.00	0.0
	SUBTOTAL	0.87	29.00	40.00	1.37	45.67	58.32	18.32
TOTAL		1.64	54.67	58.39	1.91	63.67	66.35	7.96

El municipio obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 66.35% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, a pesar de haber mejorado 7.96 puntos porcentuales respecto a 2003 y haber ascendido de la categoría deficiente. Según el índice, el municipio se ubicó en el 7º puesto entre los 12 evaluados, ascendiendo dos posiciones respecto a la valoración anterior.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 70.68% para 2012, lo cual arroja una estimación deficiente, según los rangos definidos, no obstante haber mejorado en la última década. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a la planeación participativa (86.7), y agentes públicos y promoción de la participación (83.3); en el extremo contrario se ubicaron los factores de control y vigilancia (50%) e instrumentos de gestión (63.3%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 58.32% de cumplimiento, calificado como deficiente, a pesar de haber mejorado 18.32 puntos respecto a 2003. Los factores estimados tuvieron una valoración ineficaz, salvo el de participación ciudadana con un 83.3%; en la evaluación no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con la estructura administrativa (33.3 p.%), la eficacia ambiental (10 p.%) y los instrumentos de gestión (6.7 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar los procesos de rendición de cuentas (33.4 p.%) y los ejercicios de control social (33.3 p.%). El factor de redes sociales permaneció igual (0).

4.3 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 27.750 habitantes, distribuidos en una superficie de 182.4 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6º, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$14.749,4 millones y 32 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales.

La Tabla 13 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

TABLA 13. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARIA- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	1.7	56.7	5.67	2.3	76.7	7.67	20.0
	Estructura administrativa	1.0	33.3	2.66	2.0	66.7	5.34	33.4
	Agentes públicos (red)	2.0	66.7	3.33	2.5	83.3	4.16	16.6
	Instrumentos de gestión	1.6	53.3	4.26	2.4	80.0	6.40	26.7
	Promoción de la particip.	2.0	66.7	8.00	2.5	83.3	10.00	16.6
	Planeación participativa	2.5	83.3	6.66	2.7	90.0	7.20	6.7
	Eficacia ambiental	2.5	83.3	24.99	2.2	73.3	21.99	(10.0)
	Transparencia	1.5	50.0	2.00	2.5	83.3	3.33	33.3
	Control y vigilancia	1.2	40.0	2.00	2.2	73.3	3.66	33.3
	Rendición de cuentas	1.5	50.0	5.00	2.3	76.7	7.67	26.7
	SUBTOTAL	1.75	58.33	64.57	2.36	78.67	77.42	12.85
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	2.0	66.7	20.01	33.4
	Participación ciudadana	2.0	66.7	26.68	2.5	83.3	33.32	16.6
	Control social	2.0	66.7	13.34	1.5	50.0	10.00	(16.7)
	Redes sociales	0.0	0.00	0.00	0.0	0.00	0.00	0.0
	SUBTOTAL	1.25	41.67	50.01	1.5	50.0	63.33	13.32
TOTAL		1.61	53.67	59.47	2.11	70.33	72.49	13.02

El municipio de Belén de Umbría obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 72.49% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, a pesar de haber sido la localidad que más mejoró respecto a 2003 con 13.02 puntos porcentuales y haber ascendido de la categoría deficiente. Según el índice, el municipio se ubicó en el 4º puesto entre los 12 evaluados, ascendiendo dos posiciones respecto a la valoración anterior.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 77.42% para 2012, lo cual arroja una estimación eficaz, según los rangos definidos, ascendiendo de la categoría deficiente. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a la planeación participativa (90%), y agentes públicos, transparencia y promoción de la participación con un 83.3%; en el otro extremos se ubicaron los de estructura administrativa (66.7%), y control y vigilancia, y eficacia ambiental con un 73.3%.

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 63.33% de cumplimiento, calificado como deficiente. El factor de participación ciudadana obtuvo una calificación de 83.3%, mientras que el de control social sólo ascendió a un 50%. En el ejercicio no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con el ejercicio del control social (16.7 p.%) y la eficacia ambiental (10 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar la estructura administrativa (33.4 p.%) y los programas de control y vigilancia, transparencia y presencia de actores sociales (33.3 p.%). El factor de redes sociales permaneció igual (0).

4.4 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE GUÁTICA

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 15.500 habitantes, distribuidos en una superficie de 114 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$8.749,7 millones y 18 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales.

La Tabla 14 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

TABLA 14. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE GUÁTICA (2003 – 2012)

COMPONENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARIACIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFICACIÓN	ESCALA 100	VALOR PONDER.	CALIFICACIÓN	ESCALA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	1.9	63.3	6.33	1.6	53.3	5.33	(10.0)
	Estructura administrativa	2.0	66.7	5.33	1.0	33.3	2.66	(33.4)
	Agentes públicos (red)	2.3	76.7	3.83	2.0	66.7	3.33	(10.0)
	Instrumentos de gestión	1.8	60.0	4.80	2.2	73.3	5.86	13.3
	Promoción de la particip.	2.5	83.3	10.00	1.8	60.0	7.20	(23.3)
	Planeación participativa	2.6	86.7	6.94	1.8	60.0	4.80	(26.7)
	Eficacia ambiental	2.0	66.7	20.01	2.1	70.0	21.00	3.3
	Transparencia	1.0	33.3	1.33	2.0	66.7	2.67	33.4
	Control y vigilancia	0.6	20.0	1.00	1.0	33.3	1.66	13.3
	Rendición de cuentas	1.0	33.3	3.33	2.0	66.7	6.67	33.4
	SUBTOTAL	1.77	59.00	62.90	1.75	58.33	61.18	(1.72)
EMPODERAMIENTO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	1.5	50.0	15.00	16.7
	Participación ciudadana	2.8	93.3	37.32	1.8	60.0	24.00	(33.3)
	Control social	0.5	16.7	3.34	1.0	33.3	6.66	16.6
	Redes sociales	0.0	0.00	0.00	0.0	0.00	0.00	0.0
	SUBTOTAL	1.07	35.67	50.65	1.07	35.67	45.66	(4.99)
TOTAL		1.57	52.33	58.61	1.56	52.00	55.75	(2.86)

El municipio de Guática obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 55.75% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza deficiente, 2.86 puntos porcentuales menos respecto a 2003. Según el índice, el municipio se ubicó en el último lugar entre los 12 evaluados, descendiendo cuatro posiciones respecto a la valoración anterior.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 61.18% para 2012, lo cual arroja una estimación deficiente, según los rangos definidos, 1.72 puntos menos que la cifra de 2003. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a los instrumentos de gestión (73.3%) y eficacia ambiental (70%); en el otro extremos se ubicaron los de estructura administrativa y procesos de control y vigilancia con un 33.3%, y visión estratégica con un 53.3%.

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 45.66% de cumplimiento, calificado como ineficaz, el menor registro entre los entes evaluados. Los factores estimados tuvieron una valoración ineficaz, salvo el de participación ciudadana con un 60%. El ejercicio del control social fue bajo (33.3%) y no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con la estructura administrativa (33.4 p.%), participación ciudadana (33.3 p.%), planeación participativa (26.7 p.%), promoción de la participación (23.3 p.%), visión estratégica (10 p.%) y agentes públicos (10 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar los procesos de transparencia y rendición de cuentas (33.4 p.%). El factor de redes sociales permaneció igual (0).

4.5 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE LA CELIA

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 8.680 habitantes, distribuidos en una superficie de 102 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$7.976,5 millones y 18 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales. La Tabla 15 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

El municipio de La Celia obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 63.17% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, a pesar de haber mejorado 10.7 puntos porcentuales respecto a 2003 y haber ascendido de la categoría deficiente. Según el índice, el municipio se

ubicó en el 10º puesto entre los 12 evaluados, ascendiendo dos posiciones respecto a la valoración anterior.

TABLA 15. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE LA CELIA (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARIA- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	2.3	76.7	7.67	2.1	70.0	7.00	(6.7)
	Estructura administrativa	1.0	33.3	2.66	1.0	33.3	2.66	0.0
	Agentes públicos (red)	2.5	83.3	4.16	2.6	86.7	4.33	3.4
	Instrumentos de gestión	1.8	60.0	4.80	1.8	60.0	4.80	0.0
	Promoción de la particip.	1.8	60.0	7.20	2.1	70.0	8.40	10.0
	Planeación participativa	2.5	83.3	6.66	2.4	80.0	6.40	(3.3)
	Eficacia ambiental	2.1	70.0	21.00	2.0	66.7	20.01	(3.3)
	Transparencia	1.5	50.0	2.00	2.5	83.3	3.33	33.3
	Control y vigilancia	0.9	30.0	1.50	1.2	40.0	2.00	10.0
	Rendición de cuentas	1.0	33.3	3.33	2.0	66.7	6.67	33.4
	SUBTOTAL	1.74	58.00	60.98	1.97	65.67	65.60	4.62
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	0.0	0.00	0.00	2.0	66.7	20.01	66.7
	Participación ciudadana	2.5	83.3	33.32	2.4	80.0	32.00	(3.3)
	Control social	0.5	16.7	3.34	1.0	33.3	6.66	16.6
	Redes sociales	0.0	0.0	0.00	0.0	0.00	0.00	0.0
	SUBTOTAL	0.75	25.00	36.66	1.35	45.00	58.67	22.01
TOTAL		1.46	48.67	52.47	1.79	59.67	63.17	10.70

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 65.6% para 2012, lo cual arroja una estimación deficiente, según los rangos definidos, no obstante haber mejorado en la última década. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a los agentes públicos (86.7%), transparencia (83.3%) y planeación participativa (80%); en el otro extremos se ubicaron los de estructura administrativa (33.3%), procesos de control y vigilancia (40%) e instrumentos de gestión (60%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 58.67% de cumplimiento, calificado como deficiente, a pesar de haber avanzado 22.01 puntos desde 2003. Resalta el indicador del factor de participación ciudadana (80%), mientras que el del ejercicio del control social fue bajo (33.3%); no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con la visión estratégica (6.7 p.%), la

planeación participativa (3.3 p.%), la eficacia ambiental (3.3 p.%) y la participación ciudadana (3.3 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar la presencia de actores sociales (66.7 p.%), los procesos de rendición de cuentas (33.4 p.%) y la transparencia (33.3 p.%). Los factores de estructura administrativa y redes sociales permanecieron igual.

4.6 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 34.177 habitantes, distribuidos en una superficie de 33 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 4^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$17.874,5 millones y 65 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales.

La Tabla 16 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

TABLA 16. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE LA VIRGINIA (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARI- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	2.0	66.7	6.67	2.3	76.7	7.67	10.0
	Estructura administrativa	2.0	66.7	5.34	3.0	100.0	8.00	33.3
	Agentes públicos (red)	2.0	66.7	3.33	2.5	83.3	4.16	16.6
	Instrumentos de gestión	2.4	80.0	6.40	2.6	86.7	6.94	6.7
	Promoción de la particip.	2.0	66.7	8.00	2.5	83.3	10.00	16.6
	Planeación participativa	3.0	100.0	8.00	2.5	83.3	6.66	(16.7)
	Eficacia ambiental	2.6	86.7	26.01	2.6	86.7	26.01	0.0
	Transparencia	2.0	66.7	2.67	2.5	83.3	3.33	16.6
	Control y vigilancia	2.1	70.0	3.50	2.3	76.7	3.83	6.7
	Rendición de cuentas	2.0	66.7	6.67	2.5	83.3	8.33	16.6
	SUBTOTAL	2.21	73.67	76.59	2.53	84.33	84.93	8.34
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	1.5	50.0	15.00	16.7
	Participación ciudadana	2.0	66.7	26.68	2.5	83.3	33.32	16.6
	Control social	1.0	33.3	6.66	1.5	50.0	10.00	16.7
	Redes sociales	0.0	0.00	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0
		SUBTOTAL	1.00	33.33	43.33	1.37	45.67	58.32
TOTAL		1.86	62.00	64.95	2.20	73.33	75.61	10.66

El municipio de La Virginia obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 75.61% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de

gobernanza insuficiente, a pesar de haber mejorado 10.66 puntos porcentuales respecto a 2003, conservando la misma categoría. Según el índice, el municipio se ubicó en el 2º puesto entre los 12 evaluados, ascendiendo una posición respecto a la valoración anterior.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 84.93% para 2012, lo cual arroja una estimación eficaz, según los rangos definidos, mejorando 8.34 puntos en la última década y obteniendo el mejor registro entre los municipios. Los factores de mayor observancia fueron los de estructura administrativa (100%) e instrumentos de gestión y eficacia ambiental con 86.7%, mientras que la visión estratégica y los procesos de control y vigilancia obtuvieron los menores registros con un 76.7%.

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 58.32% de cumplimiento, calificado como deficiente. Los factores estimados tuvieron una valoración deficiente, salvo el de participación ciudadana con un 83.3%. El ejercicio de control social y los actores sociales tuvieron una calificación de 50%, y no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto el relacionado con la estructura administrativa (33.3 p.%), y actores sociales y ejercicio del control social (16.7 p.%). Los factores de estructura administrativa y redes sociales permanecieron igual.

4.7 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE MARSELLA

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 20.683 habitantes, distribuidos en una superficie de 149 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6º, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$11.334,2 millones y 31 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales. La Tabla 17 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

El municipio de Marsella obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 68.7% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, a pesar de haber mejorado 12.08 puntos porcentuales respecto a 2003, la segunda variación más alta en el período, ascendiendo de la categoría deficiente. Según el índice, el municipio se ubicó en el 5º puesto entre los 12 evaluados, ascendiendo cinco posiciones respecto a la valoración anterior.

TABLA 17. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE MARSELLA (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARIA- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	1.5	50.0	5.00	2.2	73.3	7.33	23.3
	Estructura administrativa	2.0	66.7	5.34	2.0	66.7	5.34	0.0
	Agentes públicos (red)	2.5	83.3	4.16	2.4	80.0	4.00	(3.3)
	Instrumentos de gestión	1.8	60.0	4.80	2.5	83.3	6.66	23.3
	Promoción de la particip.	2.7	90.0	10.80	2.8	93.3	11.20	3.3
	Planeación participativa	2.0	66.7	5.34	2.6	86.7	6.94	20.0
	Eficacia ambiental	2.1	70.0	21.00	2.3	76.7	23.01	6.7
	Transparencia	2.0	66.7	2.67	2.5	83.3	3.33	16.6
	Control y vigilancia	0.8	26.7	1.33	1.5	50.0	2.50	23.3
	Rendición de cuentas	1.0	33.3	3.33	2.0	66.7	6.67	33.4
	SUBTOTAL	1.84	61.33	63.77	2.28	76.00	76.98	13.21
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	1.0	33.3	9.99	0.0
	Participación ciudadana	2.0	66.7	26.68	2.5	83.3	33.32	16.6
	Control social	1.0	33.3	6.66	1.5	50.0	10.00	16.7
	Redes sociales	0.0	0.00	0.00	0.0	0.00	0.00	0.0
	SUBTOTAL	1.0	33.33	43.33	1.25	41.67	53.31	9.98
TOTAL		1.60	53.33	56.62	1.99	66.33	68.70	12.08

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 76.98% para 2012, lo cual arroja una estimación eficaz, mejorando en 13.21 puntos porcentuales desde 2003. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a la promoción de la participación con un 93.3% y planeación participativa con un 86.7%; en el otro extremos se ubicaron los procesos de control y vigilancia (66.7%) y estructura administrativa y rendición de cuentas (66.7%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 53.31% de cumplimiento, calificado como deficiente. Los factores estimados tuvieron una valoración ineficaz, salvo el de participación ciudadana con un 83.3%. La presencia de los actores fue baja (33.3%) y no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con los agentes públicos (3.3 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar la rendición de cuentas (33.4 p.%) y la visión estratégica, instrumentos de gestión y procesos de control y vigilancia (23.3 p.%). Los factores de estructura administrativa, actores sociales y redes sociales permanecieron igual.

4.8 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE MISTRATÓ

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 15.266 habitantes, distribuidos en una superficie de 102 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$11.868,9 millones y 15 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales. La Tabla 18 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

TABLA 18. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE MISTRATÓ (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARI- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	1.8	60.0	6.00	2.0	66.7	6.67	6.7
	Estructura administrativa	2.0	66.7	5.34	1.0	33.3	2.66	(33.4)
	Agentes públicos (red)	2.5	83.3	4.16	2.4	80.0	4.00	(3.3)
	Instrumentos de gestión	1.9	63.3	5.06	2.3	76.7	6.14	13.4
	Promoción de la particip.	1.8	60.0	7.20	2.3	76.7	9.20	16.7
	Planeación participativa	2.5	83.3	6.66	2.3	76.7	6.14	(6.6)
	Eficacia ambiental	2.0	66.7	20.01	2.0	66.7	20.01	0.0
	Transparencia	2.0	66.7	2.67	2.5	83.3	3.33	16.6
	Control y vigilancia	0.3	10.0	0.50	1.5	50.0	2.50	40.0
	Rendición de cuentas	1.0	33.3	3.33	2.5	83.3	8.33	50.0
	SUBTOTAL	1.78	59.33	60.93	2.08	69.33	68.98	8.05
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	1.5	50.0	15.00	16.7
	Participación ciudadana	2.5	83.3	33.32	2.3	76.7	30.68	(6.6)
	Control social	0.5	16.7	3.34	1.5	50.0	10.00	33.3
	Redes sociales	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0
	SUBTOTAL	1.0	33.33	46.65	1.32	44.00	55.68	9.03
TOTAL		1.56	52.00	55.93	1.86	62.00	64.33	8.40

El municipio de Mistrató obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 64.33% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, a pesar de haber mejorado 8.4 puntos porcentuales respecto a 2003 y haber ascendido de la categoría deficiente. Según el índice, el municipio se ubicó en el 9^o puesto entre los 12 evaluados, ascendiendo dos posiciones respecto a la valoración anterior.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 68.98% para 2012, lo cual arroja una estimación deficiente, según los rangos definidos, no obstante haber mejorado en la última década. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a la rendición de

cuentas y la transparencia con un 83.3%, seguido por los agentes públicos con un 80%; en el otro extremos se ubicaron los de estructura administrativa (33.3%) y procesos de control y vigilancia (50%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 55.68% de cumplimiento, calificado como deficiente. Los factores estimados tuvieron una valoración ineficaz, salvo el de participación ciudadana con un 76.7%; no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con la estructura administrativa (33.4 p.%), la planeación participativa (6.6 p.%), la participación ciudadana (6.6 p.%) y los agentes públicos (3.3 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar los procesos de rendición de cuentas (50 p.%), control y vigilancia (40 p.%) y ejercicios de control social (33.3 p.%). Los factores de eficacia ambiental y redes sociales permanecieron igual.

4.9 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE PUEBLO RICO

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 12.500 habitantes, distribuidos en una superficie de 1020 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$10.604,4 millones y 14 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales. La Tabla 19 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

El municipio de Pueblo Rico obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 68.31% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, a pesar de haber mejorado 3.94 puntos porcentuales respecto a 2003, habiendo mantenido la categoría. Según el índice, el municipio se ubicó en el 6^o puesto entre los 12 evaluados, descendiendo dos posiciones respecto a la valoración anterior.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 76.39% para 2012, lo cual arroja una estimación eficaz, según los rangos definidos, habiendo mejorado en la última década en 7.86 puntos porcentuales. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a los agentes públicos (100%) y rendición de cuentas, transparencia, promoción de la participación y planeación participativa con un 83.3%, seguido por planeación participativa con un 80%; en el otro extremos se ubicaron los de estructura administrativa y procesos de control y vigilancia (66.7%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 53.31% de cumplimiento, calificado como deficiente. Los factores estimados tuvieron una valoración ineficaz, salvo el de participación ciudadana con un 83.3%; no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

TABLA 19. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE PUEBLO RICO (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARI- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	1.9	63.3	6.33	2.1	70.0	7.00	6.7
	Estructura administrativa	2.0	66.7	5.34	2.0	66.7	5.34	0.0
	Agentes públicos (red)	3.0	100.0	5.00	3.0	100.0	5.00	0.0
	Instrumentos de gestión	2.0	66.7	5.34	2.4	80.0	6.40	13.3
	Promoción de la particip.	1.8	60.0	7.20	2.5	83.3	10.00	23.3
	Planeación participativa	3.0	100.0	8.00	2.5	83.3	6.66	(16.7)
	Eficacia ambiental	2.2	73.3	21.99	2.1	70.0	21.00	(3.3)
	Transparencia	2.0	66.7	2.67	2.5	83.3	3.33	16.6
	Control y vigilancia	2.0	66.7	3.33	2.0	66.7	3.33	0.0
	Rendición de cuentas	1.0	33.3	3.33	2.5	83.3	8.33	50.0
	SUBTOTAL	2.09	69.67	68.53	2.36	78.67	76.39	7.86
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	1.0	33.3	9.99	0.0
	Participación ciudadana	2.5	83.3	33.32	2.5	83.3	33.32	0.0
	Control social	2.0	66.7	13.34	1.5	50.0	10.00	(16.7)
	Redes sociales	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0
	SUBTOTAL	1.37	45.67	56.65	1.25	41.67	53.31	(3.34)
TOTAL		1.88	62.67	64.37	2.04	68.00	68.31	3.94

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con la planeación participativa (16.7 p.%), el ejercicio del control social (16.7 p.%) y la eficacia ambiental (3.3 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar los procesos de rendición de cuentas (50 p.%), la promoción de la participación (23.3 p.%) y la transparencia (16.6 p.%). Los factores de estructura administrativa, agentes públicos, procesos de control y vigilancia, actores sociales, participación ciudadana y redes sociales permanecieron igual.

4.10 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE QUINCHÍA

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 33.602 habitantes, distribuidos en una superficie de 149,8 Km², según su página Web institucional.

Estaba clasificado en Categoría 6º, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$16.164,6 millones y 29 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales. La Tabla 20 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

TABLA 20. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE QUINCHÍA (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARIA- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	2.3	76.7	7.67	2.3	76.7	7.67	0.0
	Estructura administrativa	3.0	100.0	8.00	3.0	100.0	8.00	0.0
	Agentes públicos (red)	2.8	93.3	4.66	2.0	66.7	3.33	(26.6)
	Instrumentos de gestión	2.6	86.7	6.94	2.1	70.0	5.60	(16.7)
	Promoción de la particip.	2.2	73.3	8.80	2.2	73.3	8.80	0.0
	Planeación participativa	3.0	100.0	8.00	1.9	63.3	5.06	(36.7)
	Eficacia ambiental	2.6	86.7	26.01	2.3	76.7	23.01	(10.0)
	Transparencia	2.0	66.7	2.67	2.2	73.3	2.93	6.6
	Control y vigilancia	1.8	60.0	3.00	1.6	53.3	2.66	(6.7)
	Rendición de cuentas	2.0	66.7	6.67	3.0	100.0	10.00	33.3
	SUBTOTAL	2.43	81.00	82.42	2.26	75.33	77.06	(5.36)
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	2.0	66.7	20.01	2.0	66.7	20.01	0.0
	Participación ciudadana	2.8	93.3	37.32	2.5	83.3	33.32	(10.0)
	Control social	1.5	50.0	10.00	2.0	66.7	13.34	16.7
	Redes sociales	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0
	SUBTOTAL	1.57	52.33	67.33	1.62	54.00	66.67	(0.66)
TOTAL		2.18	72.67	77.14	2.07	69.00	73.42	(3.72)

El municipio de Quinchía obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 73.42% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, habiendo disminuido su registro 3.72 puntos porcentuales respecto a 2003; sin embargo, mantuvo su categoría. Según el índice, el municipio se ubicó en el 3º puesto entre los 12 evaluados, descendiendo dos posiciones respecto a la valoración anterior, donde fungía como el mejor de la muestra.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 77.06% para 2012, lo cual arroja una estimación eficaz, a pesar de haber disminuido el registro en 5.36 puntos frente a 2003. Los factores de mayor observancia fueron los relativos a la estructura administrativa y rendición de cuentas con un 100%, y visión estratégica y eficacia ambiental con 76.7%; en el otro extremos se ubicaron los de procesos de control y vigilancia (53.3%), planeación participativa (63.3%) y agentes públicos (66.7%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 66.67% de cumplimiento, calificado como deficiente. Los factores estimados tuvieron una valoración deficiente, salvo el de participación ciudadana con un 83.3%; no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron incremento en su calificación, excepto los relacionados con la planeación participativa (36.7 p.%), los agentes públicos (26.6 p.%), los instrumentos de gestión (16.7 p.%), la eficacia ambiental (10 p.%), la participación ciudadana (10 p.%) y los programas de control y vigilancia (6.7 p.%). Frente a los que mejoraron su condición, vale destacar los procesos de rendición de cuentas (33.4 p.%) y los ejercicios de control social (16.7 p.%). Los factores de visión estratégica, estructura administrativa, promoción de la participación, actores sociales y redes sociales permanecieron igual.

4.11 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE CABAL

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 72.417 habitantes, distribuidos en una superficie de 564 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 5^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$34.972,2 millones y 115 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición de sus cuentas fiscales. La Tabla 21 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

El municipio de Santa Rosa de Cabal obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 78.37% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza insuficiente, a pesar de haber mejorado 10.15 puntos porcentuales respecto a 2003, manteniendo la categoría. Según el índice, el municipio se ubicó en el 1^o puesto entre los 12 evaluados, ascendiendo una posición respecto a la valoración anterior.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 82.52% para 2012, lo cual arroja una estimación eficaz, según los rangos definidos, mejorando el indicador en 9.87 puntos respecto a 2003. Los factores de mayor observancia fueron los relativos a los agentes públicos y transparencia con un 90%, seguido por planeación participativa con un 86.7%; en el otro extremos se ubicaron los de estructura administrativa (66.7%) y procesos de control y vigilancia (76.7%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 70.67% de cumplimiento, calificado como deficiente, sin embargo, fue el

indicador más alto de los municipios evaluados. Los factores estimados tuvieron una valoración deficiente, salvo el de participación ciudadana con un 93.3%; no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

TABLA 21. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE CABAL (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARI- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	2.1	70.0	7.00	2.5	83.3	8.33	13.3
	Estructura administrativa	2.0	66.7	5.34	2.0	66.7	5.34	0.0
	Agentes públicos (red)	2.7	90.0	4.50	2.7	90.0	4.50	0.0
	Instrumentos de gestión	2.3	76.7	6.14	2.5	83.3	6.66	6.6
	Promoción de la particip.	2.1	70.0	8.40	2.5	83.3	10.00	13.3
	Planeación participativa	2.6	86.7	6.94	2.6	86.7	6.94	0.0
	Eficacia ambiental	2.2	73.3	21.99	2.5	83.3	24.99	10.0
	Transparencia	2.0	66.7	2.67	2.7	90.0	3.60	23.3
	Control y vigilancia	1.8	60.0	3.00	2.3	76.7	3.83	16.7
	Rendición de cuentas	2.0	66.7	6.67	2.5	83.3	8.33	16.6
	SUBTOTAL	2.18	72.67	72.65	2.48	82.67	82.52	9.87
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	2.0	66.7	20.01	2.0	66.7	20.01	0.0
	Participación ciudadana	2.5	83.3	33.32	2.8	93.3	37.32	10.0
	Control social	1.0	33.3	6.66	2.0	66.7	13.34	33.3
	Redes sociales	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0
	SUBTOTAL	1.37	45.67	59.99	1.70	56.67	70.67	10.68
TOTAL	1.95	65.00	68.22	2.26	75.33	78.37	10.15	

Respecto a la variación de los factores en la década, el municipio de Santa Rosa de Cabal fue el único donde todos tuvieron incremento en su calificación. Frente a éstos, vale destacar los ejercicios de control social (33.3 p.%), la transparencia (23.3 p.%) y los procesos de control y vigilancia (16.7 p.%). Los factores de estructura administrativa, agentes públicos, planeación participativa, actores sociales y redes sociales permanecieron igual.

4.12 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE SANTUARIO

Para 2012, el municipio tenía una población estimada de 15.420 habitantes, distribuidos en una superficie de 201 Km², según su página Web institucional. Estaba clasificado en Categoría 6^o, según decreto municipal expedido para ese año, contando con un presupuesto de \$9.970,3 millones y 31 funcionarios de planta, incluyendo los adscritos al Concejo y a la Personería local, según rendición

de sus cuentas fiscales. La Tabla 22 reporta los resultados de la valoración de la gobernanza ambiental para el período.

TABLA 22. VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE SANTUARIO (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES						VARIA- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003			VIGENCIA 2012			
		CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	CALIFI- CACIÓN	ESCA- LA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	1.9	63.3	6.33	1.5	50.0	5.00	(13.3)
	Estructura administrativa	2.0	66.7	5.34	1.0	33.3	2.66	(33.4)
	Agentes públicos (red)	3.0	100.0	5.00	1.8	60.0	3.00	(40.0)
	Instrumentos de gestión	1.7	56.7	4.54	1.6	53.3	4.26	(3.4)
	Promoción de la particip.	2.5	83.3	10.00	2.2	73.3	8.80	(10.0)
	Planeación participativa	2.8	93.3	7.46	2.1	70.0	5.60	(23.3)
	Eficacia ambiental	2.2	73.3	21.99	1.8	60.0	18.00	(13.3)
	Transparencia	1.5	50.0	2.00	2.0	66.7	2.67	16.7
	Control y vigilancia	1.1	36.7	1.83	1.2	40.0	2.00	3.3
	Rendición de cuentas	1.0	33.3	3.33	2.5	83.3	8.33	50.0
	SUBTOTAL	1.97	65.67	67.82	1.77	59.00	60.32	(7.5)
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR- TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	1.0	33.3	9.99	1.0	33.3	9.99	0.0
	Participación ciudadana	2.8	93.3	37.32	2.5	83.3	33.32	(10.0)
	Control social	0.5	16.7	3.34	1.5	50.0	10.00	33.3
	Redes sociales	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0
		SUBTOTAL	1.07	35.67	50.65	1.25	41.67	53.31
TOTAL		1.71	57.00	61.81	1.62	54.00	57.87	(3.94)

El municipio de Santuario obtuvo un Índice de Gobernanza Ambiental Local (IGAL) de 57.87% para la vigencia 2012, lo cual lo ubica en un rango de gobernanza deficiente, habiendo disminuido 3.94 puntos porcentuales respecto a 2003 y rebajando, así mismo, de categoría. Según el índice, el municipio se ubicó en el 11º puesto, entre los 12 evaluados, descendiendo seis posiciones respecto a la valoración anterior, el mayor retroceso frente a gobernanza ambiental local.

Frente al componente de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación de 60.32% para 2012, lo cual arroja una estimación deficiente, según los rangos definidos, no obstante haber mejorado en la última década. Frente a los factores relacionados, los de mayor observancia fueron los relativos a la rendición de cuentas (83.3), promoción de la participación (73.3%) y planeación participativa (70%); en el otro extremos se ubicaron los de estructura administrativa (33.3%), control y vigilancia (40%) y visión estratégica (50%).

El componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa de 53.31% de cumplimiento, calificado como deficiente. Los factores

estimados tuvieron una valoración ineficaz, salvo el de participación ciudadana con un 83.3%. La presencia de actores sociales fue baja (33.3%) y no se identificaron redes sociales para la gestión ambiental local que permitieran dinamizar el ejercicio democrático de la gobernanza.

Respecto a la variación en la década, todos los factores tuvieron decremento en su calificación, excepto los relacionados con la rendición de cuentas (50 p.%), el control social (33.3 p.%), la transparencia (16.7 p.%) y el control y vigilancia (3.3 p.%). Frente a los que desmejoraron su condición, vale resaltar los agentes públicos (40 p.%), la estructura administrativa (33.4 p.%), la planeación participativa (23.3 p.%) y la eficacia ambiental (13.3 p.%). Los factores de actores sociales y redes sociales permanecieron igual.

A continuación se presenta la cuantificación de la valoración media de los factores de la gobernanza ambiental local para los municipios muestreados en el período 2003 – 2012.

TABLA 23. VALORACIÓN MEDIA DE LOS FACTORES DE GOBERNANZA AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA (2003 – 2012)

COMPO- NENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES				VARIA- CIÓN (P. %)
		VIGENCIA 2003		VIGENCIA 2012		
		ESCALA 100	VALOR PONDER.	ESCALA 100	VALOR PONDER.	
BUEN GOBIERNO AMBIENTAL	Visión estratégica	63.3		69.4		6.1
	Estructura administrativa	63.9		58.3		(5.6)
	Agentes públicos (red)	81.4		80.3		(1.1)
	Instrumentos de gestión	66.4		73.9		7.5
	Promoción de la participación	72.8		78.3		5.5
	Planeación participativa	86.1		78.9		(7.2)
	Eficacia ambiental	75.6		72.5		(3.1)
	Transparencia	58.3		78.9		20.6
	Control y vigilancia	41.4		56.4		15.0
	Rendición de cuentas	43.0		78.6		35.6
	SUBTOTAL		67.82		72.83	5.01
EMPODERA MIENTO SO CIAL Y PAR TICIPACIÓN CIUDADANA	Actores sociales	36.1		51.4		15.3
	Participación ciudadana	78.9		81.4		2.5
	Control social	36.1		48.6		12.5
	Redes sociales	0.00		0.00		0.0
	SUBTOTAL		49.61		57.69	8.08
TOTAL			61.44		67.53	6.09

4.13 GOBERNANZA AMBIENTAL EN 12 MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA

El índice de Gobernanza Ambiental Local promedio para los 12 municipios en la vigencia 2003 fue del 61.44%, ubicado en el rango de gobernanza insuficiente, a solo a 1.44 puntos porcentuales de la categoría inferior (deficiente). Dicho indicador se incrementó en 6.09 puntos, una década después, para establecer un registro medio de gobernanza de 67.53%, sosteniendo la calidad de insuficiente (entre 60.1 y 80%).

Dicho criterio advierte que, en términos generales, existe un compromiso informal en las administraciones municipales para la práctica de la gobernanza ambiental, lo que permite la participación moderada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, encaminado a atender de manera parcial los requerimientos de la sociedad, la consolidación de espacios democráticos y la sustentabilidad ambiental.

Así mismo, evidencia una discreta voluntad por parte de la sociedad civil para asumir responsabilidades selectivas de gestión ambiental, a través de la participación en algunos escenarios democráticos.

Se ha avanzado en lineamientos generales de gobernanza para la gestión ambiental local, incorporando referentes de buen gobierno ambiental y de empoderamiento social para la participación ciudadana, lo que posibilita niveles básicos de gobernabilidad ambiental y construcción de capital social.

No obstante lo anterior, se requiere un compromiso adicional por parte de las administraciones locales, así como de voluntad social por parte de los actores civiles, encaminado a mejorar las condiciones de gerencia ambiental, empoderamiento y participación democrática, en busca de un adecuado esquema de gobernanza que incida de manera efectiva en los indicadores de desempeño ambiental y bienestar social.

Ahora bien, frente a los componentes, Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación media de 72.83% para 2012, lo cual arroja una estimación deficiente, según los rangos definidos (entre 50.1 y 75%), no obstante haber mejorado en la última década en 5.01 puntos porcentuales. Vale advertir, sin embargo, que el indicador debe destacarse dado que representa un importante esfuerzo de gestión pública municipal orientada a cumplir con las principales disposiciones que regulan la gestión ambiental local. De igual manera, está a solo 2.17 puntos porcentuales del rango superior (eficaz).

Dicha mejora en materia de Buen Gobierno Ambiental se debe, como se adujo, a la voluntad de las administraciones municipales, la incorporación de criterios de

gerencia ambiental, la adopción de instrumentos de gestión y la asignación de recursos encaminados a observar los principales deberes en materia ambiental.

En torno a ello, es pertinente reconocer la labor de entidades que como la CARDER, principal autoridad ambiental regional; la Gobernación de Risaralda, intermediaria entre la Nación y los municipios, y la Contraloría Departamental, a través del ejercicio de la vigilancia fiscal y control de resultados, apoyada en la suscripción de planes de mejoramiento ambiental, han promovido el desarrollo de mecanismos que han mejorado la respuesta ambiental por parte de los municipios.

Los factores de mayor observancia del componente de Buen Gobierno fueron los relativos a la presencia de agentes públicos (80.3%), asistido en buena medida por el apoyo permanente de la CAR; los procesos de planeación participativa (78.9), a través de la presencia activa de los actores sociales en la formulación de planes ambientales, y la transparencia (78.9%), que revela visibilidad de la información ambiental, generalmente a través de las páginas Web institucionales, fomentado, entre otros, por el programa de Gobierno en Línea.

De igual manera resaltan los procesos de rendición de cuentas (78.6%), motivado, entre otros, por las Mesas Ambientales lideradas por la CARDER, y la promoción de la participación ciudadana (78.3%), mediante la difusión de los mecanismos de democracia participativa.

En el extremo contrario se ubicaron los programas de control y vigilancia (56.4%), en razón a la baja participación en ejercicios de control interno ambiental, control político, vigilancia de los recursos naturales y seguimiento a la gestión; estructura administrativa (58.3%), evidenciando falencias en materia de competencias y responsables formales para la gestión ambiental, y visión estratégica (69.4%), por adolecencia de protocolos claros, pertinentes y armónicos para la gerencia ambiental y la participación ciudadana.

Por su parte el componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana logró una tasa media de 57.69% de cumplimiento, calificado como deficiente a pesar de haber incrementado su calificación de 2003 en 8.08 puntos porcentuales, y haber ascendido de la categoría ineficaz (49.61%). Dicho componente constituye el principal reto que actualmente asiste a la sociedad: El compromiso de incorporar como una práctica habitual la participación activa y efectiva en las decisiones que la afectan.

No existe discusión sobre la necesidad de adelantar ejercicios prácticos que motiven la participación en la gestión ambiental por parte de la ciudadanía, que promuevan la aplicación de mecanismos legales y fomenten la corresponsabilidad entre la sociedad civil y el Estado para la sustentabilidad ambiental.

Del componente, conviene resaltar el factor de participación ciudadana (81.4%), evidenciando la aplicación de mecanismos formales para concurrir en la gestión del ambiente, especialmente a través de la asistencia activa en la formulación de planes ambientales y la participación en el Consejo Municipal de Planeación y en los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, entre otros.

Contrario a ello, los ejercicios de control social a lo ambiental (48.6%) y el déficit de actores sociales (51.4%), evidencian vacíos que impiden una verdadera gobernanza. Los primeros, adolecen de formalización y frecuencia, reflejando falta de asesoría y acompañamiento por parte de los gobiernos locales, así como de voluntad suficiente para asumirla conscientemente desde la sociedad; y los segundos, muestran cierta indiferencia desde la comunidad, los gremios, la empresa privada, las ONG´s, la academia y demás organizaciones civiles, para dinamizar el ejercicio ambiental territorial, asumiendo deberes de responsabilidad socioambiental.

Respecto a la variación en la década, cuatro factores de 14 (28.6%), tuvieron decremento en la calificación media: Planeación participativa (7.2 p.%), estructura administrativa (5.6 p.%), eficacia ambiental (3.1 p.%) y agentes públicos (1.1 p.%), mientras que el resto mejoraron su indicador, especialmente la rendición de cuentas ambientales (35.6 p.%), motivada por la obligación legal y la creación de espacios sociales; los procesos de transparencia (20.6 p.%), que permiten visibilizar la información y los procesos; la presencia de actores sociales (15.3 p.%), acentuada por un avance desde registros iniciales bajos, y los programas de control y vigilancia (15 p.%), relacionados con igual razón.

El único factor que permaneció inmóvil fue el de redes sociales para la gestión ambiental (0), dado que no se evidenció su existencia en el período evaluado.

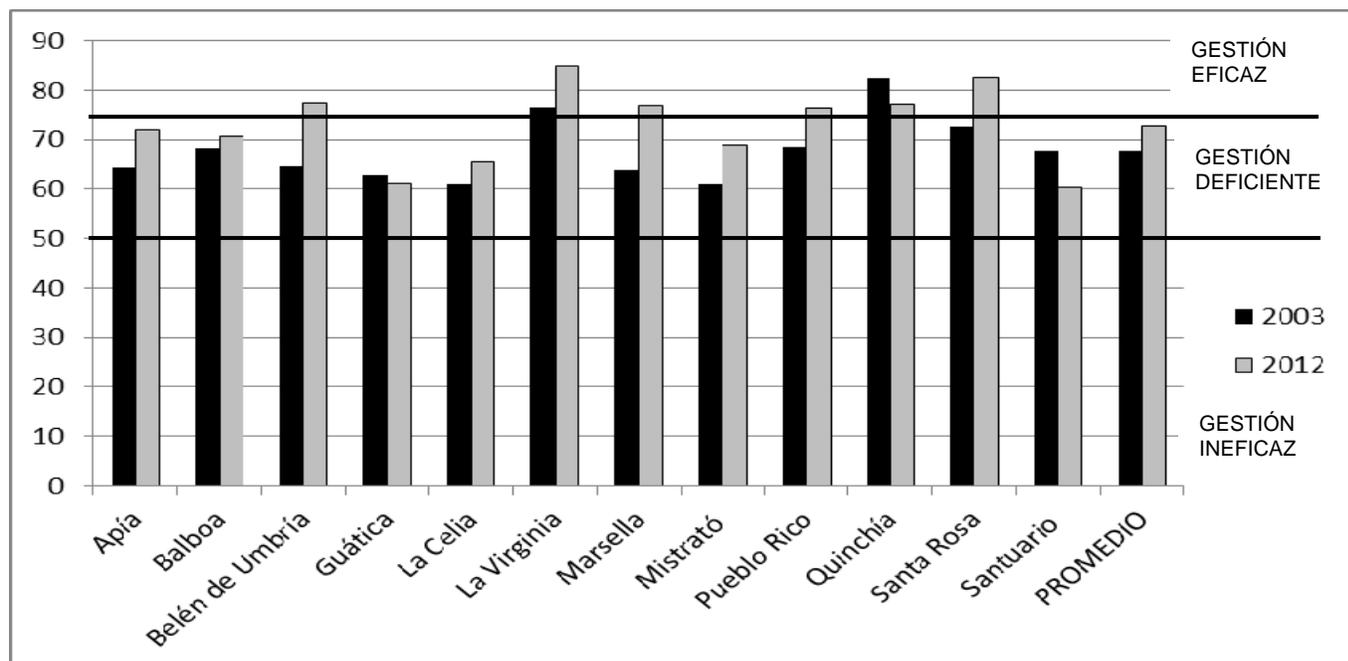
La Tabla 24 presenta a continuación la variación en los valores de los componentes de la gobernanza ambiental por municipio y vigencia, así como la calificación, según los criterios definidos para éstos en el modelo de valoración, así: 0 – 50%: Gestión ineficaz, 50.1 – 75%: Gestión deficiente y 75.1 – 100%: Gestión eficaz.

TABLA 24. VALORACIÓN DE LOS COMPONENTES DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA (2003 – 2012)

MUNICIPIO	BUEN GOBIERNO AMBIENTAL					EMPODERAMIENTO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA				
	VIGENCIA 2003		VIGENCIA 2012		VAR. (P.%)	VIGENCIA 2003		VIGENCIA 2012		VAR. (P.%)
	VR. %	CONCEPTO	VR. %	CONCEPTO		VR. %	CONCEPTO	VR. %	CONCEPTO	
Apía	64.36	Deficiente	71.87	Deficiente	7.51	50.01	Ineficaz	54.98	Deficiente	4.97
Balboa	68.29	Deficiente	70.68	Deficiente	2.39	40.00	Ineficaz	58.32	Deficiente	18.32
Belén de U.	64.57	Deficiente	77.42	Eficaz	12.85	50.01	Ineficaz	63.33	Deficiente	13.32
Guática	62.90	Deficiente	61.18	Deficiente	(1.72)	50.65	Deficiente	45.66	Ineficaz	(4.99)
La Celia	60.98	Deficiente	65.60	Deficiente	4.62	36.66	Ineficaz	58.67	Deficiente	22.01
La Virginia	76.59	Eficaz	84.93	Eficaz	8.34	43.33	Ineficaz	58.32	Deficiente	14.99
Marsella	63.77	Deficiente	76.98	Eficaz	13.21	43.33	Ineficaz	53.31	Deficiente	9.98
Mistrató	60.93	Deficiente	68.98	Deficiente	8.05	46.65	Ineficaz	55.68	Deficiente	9.03
Pueblo Rico	68.53	Deficiente	76.39	Eficaz	7.86	56.65	Deficiente	53.31	Deficiente	(3.34)
Quinchía	82.42	Eficaz	77.06	Eficaz	(5.36)	67.33	Deficiente	66.67	Deficiente	(0.66)
Santa Rosa	72.65	Deficiente	82.52	Eficaz	9.87	59.99	Deficiente	70.67	Deficiente	10.68
Santuario	67.82	Deficiente	60.32	Deficiente	(7.50)	50.65	Deficiente	53.31	Deficiente	2.66
PROMEDIO	67.82	Deficiente	72.83	Deficiente	5.01	49.61	Ineficaz	57.69	Deficiente	8.08

El Gráfico 5. muestra la variación entre las vigencias fiscales 2003 y 2012 para el componente de Buen Gobierno Ambiental para los municipios evaluados.

GRÁFICO 5. VALORACIÓN DEL COMPONENTE BUEN GOBIERNO AMBIENTAL EN LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA (2003 – 2012)



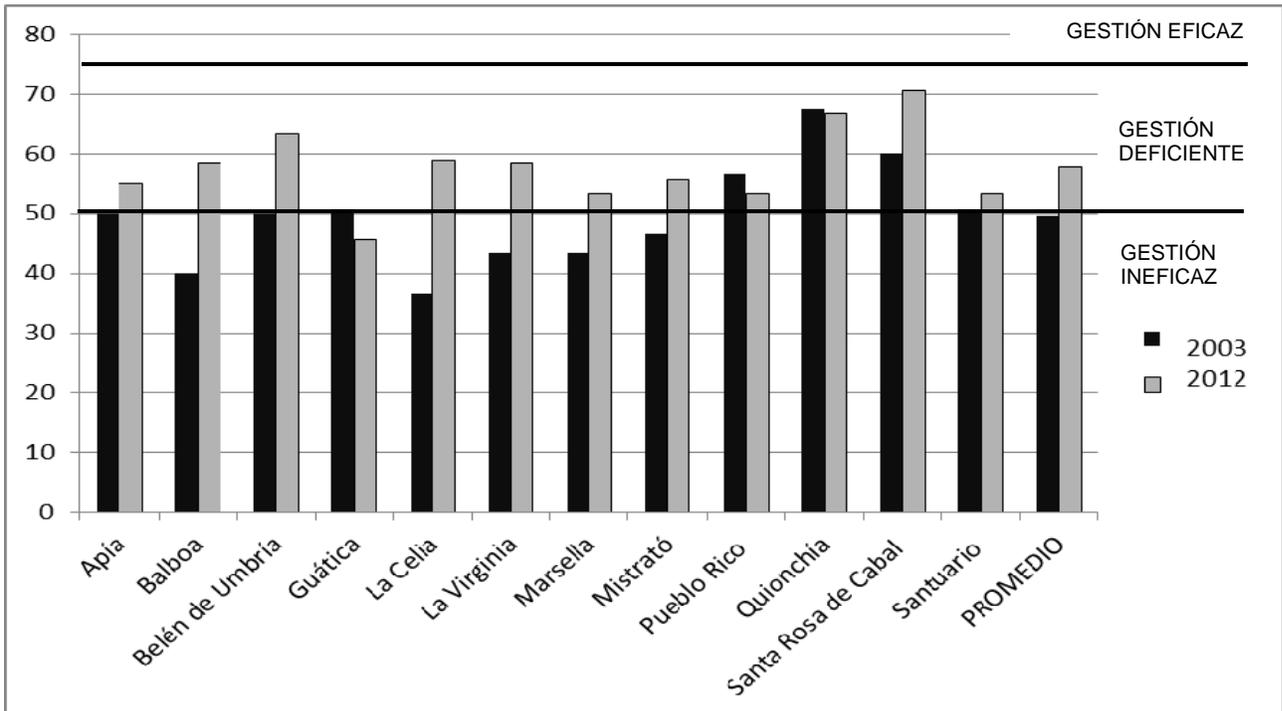
En el componente Buen Gobierno Ambiental todos los municipios mejoraron su indicador de 2012, respecto a la valoración de 2003, salvo las localidades de Santuario (7.5 p.%), Quinchía (5.36 p.%) y Guática (1.72 p.%), quienes mostraron una baja en la gestión ambiental. Los mayores incrementos en el período se dieron en Marsella (13.21 p.%), Belén de Umbría (12.85 p.%) y Santa Rosa de Cabal (9.87 p.%), revelando voluntad para observar las disposiciones que regulan su actuación en dicha área.

Sólo los municipios de La Virginia y Quinchía conservaron en la década evaluada la categoría de gestión eficaz en materia de Buen Gobierno Ambiental, a pesar de que éste último desmejoró en el intervalo, mientras que Belén de Umbría, Marsella, Pueblo Rico y Santa Rosa de Cabal ascendieron de rango, pasando de gestión deficiente a desempeño eficaz.

Respecto al promedio del componente mejoró en 5.01 puntos porcentuales, al pasar de 67.82% en 2003 a 72.83% en 2012, sin embargo mantuvo la categoría de desempeño deficiente.

El Gráfico 6. Muestra la variación entre las vigencias fiscales 2003 y 2012 para el componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana para la Gestión del Ambiente para los municipios estudiados.

GRÁFICO 6. VALORACIÓN DEL COMPONENTE EMPODERAMIENTO CIUDADANO EN LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA (2003 – 2012)



En el componente de Empoderamiento Social y Participación Ciudadana los municipios examinados mejoraron su registro en el período, excepto Guática (4.99 p.%), Pueblo Rico (3.34 p.%) y Quinchía (0.66 p.%); por el contrario, La Celia (22.01 p.%), Balboa (18.32 p.%) y La Virginia (14.99 p.%), incrementaron de manera notable el indicador respecto a la primera medición.

En ningún municipio se evidenció que el componente fuera calificado con gestión eficaz por parte de la ciudadanía y de la sociedad civil, moviéndose entre un desempeño ineficaz y uno deficiente. Sin embargo, los municipios de Apía, Balboa, Belén de Umbría, La Celia, La Virginia, Marsella y Mistrató ascendieron de categoría, pasando de gestión ineficaz (0–50%) a gestión deficiente (50.1–75%). Por el contrario, el municipio de Guática descendió de categoría al pasar de una gestión deficiente a una ineficaz.

El promedio del componente mejoró en 8.08 puntos porcentuales, al pasar de 49.61% en 2003 a 57.69% en 2012, ascendiendo de la categoría de desempeño ineficaz al de gestión deficiente.

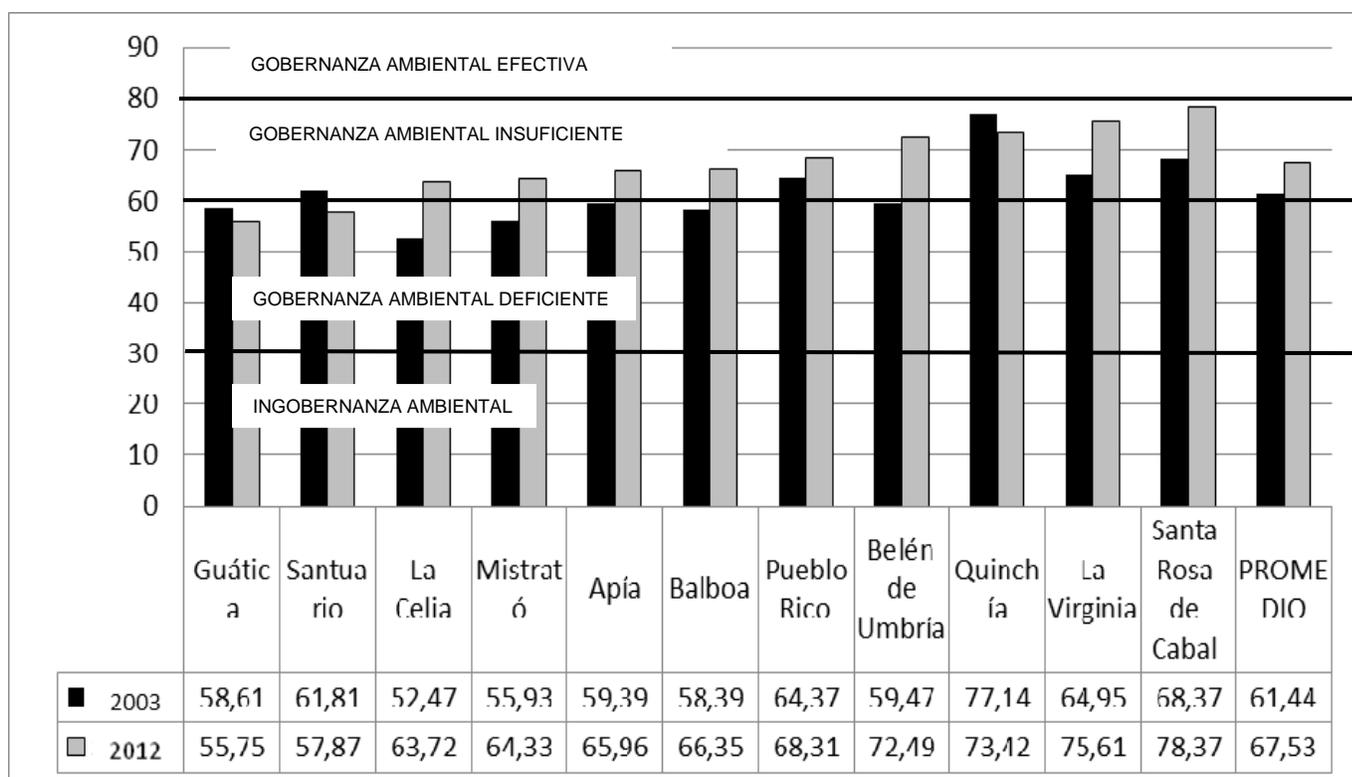
La Tabla 25 presenta la valoración consolidada de la gobernanza ambiental local para los 12 municipios evaluados.

TABLA 25. VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL EN RISARALDA (2003 – 2012)

MUNICIPIO	VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL				
	VIGENCIA FISCAL 2003		VIGENCIA FISCAL 2012		VARIACIÓN (P. %)
	ÍNDICE DE GAL (%)	CONCEPTO	ÍNDICE DE GAL (%)	CONCEPTO	
Apía	59.33	Deficiente	65.96	Insuficiente	6.63
Balboa	58.39	Deficiente	66.35	Insuficiente	7.96
Belén de Umbría	59.47	Deficiente	72.49	Insuficiente	13.02
Guática	58.61	Deficiente	55.75	Deficiente	(2.86)
La Celia	52.47	Deficiente	63.17	Insuficiente	10.70
La Virginia	64.95	Insuficiente	75.61	Insuficiente	10.66
Marsella	56.62	Deficiente	68.70	Insuficiente	12.08
Mistrató	55.93	Deficiente	64.33	Insuficiente	8.40
Pueblo Rico	64.37	Insuficiente	68.31	Insuficiente	3.94
Quinchía	77.14	Insuficiente	73.42	Insuficiente	(3.72)
Santa Rosa de Cabal	68.22	Insuficiente	78.37	Insuficiente	10.15
Santuario	61.81	Insuficiente	57.87	Deficiente	(3.94)
PROMEDIO	61.44	Insuficiente	67.53	Insuficiente	6.09

El Gráfico 7. muestra la variación entre las vigencias fiscales 2003 y 2012 para el índice de Gobernanza Ambiental Local para los municipios analizados.

GRÁFICO 7. VALORACIÓN DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL EN LOS MUNICIPIOS DE RISARALDA (2003 – 2012)



Para 2003, los municipios de La Virginia, Pueblo Rico, Quinchía, Santa Rosa de Cabal y Santuario obtuvieron los mayores rangos de gobernanza ambiental, a pesar de haberse ubicado en la categoría de gobernanza insuficiente (entre 60.1 y 80% de cumplimiento), lo que representa un 41.7% del total. De ellos, vale destacar las localidades de Quinchía, quien de lejos obtuvo el mayor registro con un IGAL de 77.14% y quien para esa época era modelo Departamental en participación y gestión ambiental, seguido por Santa Rosa de Cabal con 68.22% y La Virginia con 64.95%.

Los restantes municipios lograron indicadores de gestión deficiente (entre 30.1 y 60% de cumplimiento), evidenciando carencias en la aplicación de los criterios de gobernanza ambiental.

Para 2012, todos los municipios se ubicaron en la categoría insuficiente, salvo las localidades de Santuario (57.87%) y Guática (55.75%), quienes tuvieron un IGAL deficiente, para una participación del 16.7%. De los primeros, los mejores índices fueron para el municipio de Santa Rosa de Cabal con un 78.37%, seguido por La Virginia con un 75.61%, Quinchía con un 73.42% y Belén de Umbria con 72.49%.

Sin embargo, ningún municipio, en ambas vigencias logró obtener un IGAL efectivo (80.1–100%), lo cual muestra la necesidad de seguir fortaleciendo las relaciones de corresponsabilidad y cooperación entre los gobiernos locales y la ciudadanía para la gestión del ambiente.

Frente a la variación en puntos porcentuales para la década, todas las localidades incrementaron su IGAL, salvo los municipios de Santuario (3.94), Quinchía (3.72) y Guática (2.86), quienes evidenciaron falta de gestión para asegurar criterios eficaces de gobernanza ambiental. Por el contrario, los mayores incrementos se dieron en los municipios de Belén de Umbría con 13.02 puntos, Marsella con 12.08 puntos y La Celia con 10.7 puntos.

El promedio del índice pasó de un 61.44% para 2003 a un 67.53% para 2012, 6.09 puntos porcentuales de incremento en la década, representada en la mejora en la gerencia ambiental, incorporación de instrumentos de gestión, procesos de rendición de cuentas y avance en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

Los resultados, una vez aplicado el modelo de valoración de la gobernanza, coinciden con lo evidenciado en la realidad; coherente, además, con lo reportado en los informes de gestión de la autoridad ambiental regional, organismos de control y rendición de cuentas de las entidades evaluadas, por lo cual no requiere ajustes de validación.

El producto del ejercicio revela que ningún municipio alcanzó márgenes adecuados de gobernanza para lo ambiental, como circunstancia evidente, a pesar de que el marco de competencia se orienta hacia una gestión altamente participativa, no obstante la mejoría en la última década en los sistemas de administración ambiental territorial y un poco menos en la progresión del empoderamiento social y la participación democrática para la dimensión ambiental.

La insuficiencia en la gobernanza constituye, ciertamente, un reto para los gobiernos locales y un desafío para la sociedad civil, lo cual demanda, por una parte, dinamizar los ejercicios de gerencia pública ambiental con participación social y, por otra, asumir conductas activas que motiven la democracia participativa, asistiendo la toma de decisiones, motivando la aplicación de las políticas públicas y haciendo parte efectiva en los procesos de gestión ambiental local, como requisito insalvable para tender solidaria y asociativamente hacia la sustentabilidad ambiental.

5. ESTRATEGIAS PARA HABILITAR LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

Hay gobernanza en la medida que se observan los deberes propios frente a la configuración del poder, asumiendo los roles definidos, participando en los escenarios propuestos, activando la ciudadanía y promoviendo la interacción e inclusión en la búsqueda del bien común entre el gobierno y la sociedad.

El esquema de gobernanza ambiental busca promover el desarrollo sustentable, como paradigma de transformación socioambiental, partiendo de un ejercicio de aprendizaje colectivo, de construcción social, para lo cual se requiere avanzar en un proceso de transición a la sustentabilidad ambiental, que incorpore, adicional a las dimensiones social, económica y ambiental, la interacción estratégica de la gobernanza, como factor condicionante, agente catalizador de desarrollo y forjador de ciudadanía.

La gobernanza pretende fortalecer el desempeño público mediante la participación, la asistencia, la cogestión, la cooperación y el apoyo a las actuaciones propias de la administración, en busca del interés común, la mejora colectiva, la innovación y la transformación social.

La estrategia para habilitar la gobernanza ambiental local parte del esquema de gobernanza propuesto, esto es, a través de la implantación de un modelo de buen gobierno ambiental como mecanismo que permita soportar la plataforma básica de su estructura, aunado a la asunción de competencias políticas y sociales para la participación democrática en la administración del ambiente.

La participación debe estar reglada y ordenada, permitiendo incorporarla como facilitador de procesos y mecanismo efectivo de gobernabilidad, desactivando la retórica en torno a ésta, lo cual ha hecho un enorme daño a su cometido, desnaturalizando su esencia y alterando su objeto.

El fortalecimiento de la gobernanza se funda pues, en tres referentes básicos propuestos: La educación para la participación, la motivación para la gobernanza y el acuerdo para la gobernanza ambiental.

5.1 EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

La educación constituye el principal instrumento para la transformación social, el progreso cultural, la cimentación de valores y el afianzamiento de la prosperidad y la paz. Una sociedad sin educación de calidad no suscita indicadores superiores de desarrollo social, económico, institucional y ambiental.

Se requiere educar para enfrentar los nuevos desafíos que alberga lo público: La administración del Estado, el manejo de la hacienda, los derechos colectivos, la

participación ciudadana, la justicia social y la sustentabilidad ambiental, al igual que la búsqueda de anhelos políticos y sociales, y la propensión a un mejor futuro, más próspero y seguro.

Educación social para participar y voluntad y carácter gubernamental para estimularla, constituyen la premisa básica del principio de gobernanza.

El Estado tiene el deber, según la Constitución y la ley, de fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana; la Carta establece, así mismo, que la educación es un servicio público que tiene una clara función social, permitiendo el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los valores de la cultura.

La educación debe formar para el respeto a los derechos humanos, la democracia, el mejoramiento cultural y la protección del medio ambiente. Una educación para la cooperación y la asociación, que construya ciudadanía y sociedad, que posibilite la solución del conflicto y la problemática, una educación ambiental que promueva la conservación, restauración, sustitución y desarrollo sustentable del patrimonio ambiental.

Frente a ello, es deber del Estado, en el marco de los derechos colectivos, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de dichos fines. Es deber del municipio, como principio de competencia, fomentar la participación ciudadana y promover la sostenibilidad²⁶.

Sin educación para participar no hay gobernanza, sin educación ambiental no hay gobernanza ambiental, sin gobernanza ambiental difícilmente puede haber sustentabilidad, ni desarrollo sustentable. Educación para la participación y participación para la sustentabilidad ambiental local, como estrategias de gobernanza, con comunicación efectiva, concientización y pedagogía social.

²⁶ **Participación.** *Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal (Ley 1551 de 2012, Art. 3, Lit. g).*

Sostenibilidad. *El municipio como entidad territorial, en concurso con la nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (Ley 1551 de 2012, Art. 4, Lit. g).*

La administración municipal debe promover espacios y programas que fomenten una educación inclusiva, responsable y respetuosa en torno a la participación activa y efectiva de la sociedad civil y de la ciudadanía para la gestión ambiental, una educación en el liderazgo y en la iniciativa, en la promoción de los derechos y de deberes, para la construcción del desarrollo local, para el uso adecuado de los espacios democráticos y para la protección y uso sustentable del capital ambiental.

El proceso educativo debe planificarse tanto a partir de ejercicios formales (centros educativos), como de espacios informales (encuentros ciudadanos, audiencias públicas, eventos sociales, rendición de cuentas, programas pedagógicos, medios de comunicación, material educativo, boletines institucionales).

En síntesis, una educación efectiva para la participación es principio rector de una verdadera gobernanza ambiental en la medida que se forjan valores ciudadanos necesarios para la sana convivencia, especialmente en torno a la solidaridad, el respeto, la cooperación, la tolerancia y la asociación; se promueve la transformación social, incidiendo en el desarrollo de la cultura como elemento catalizador; se adoptan conductas y prácticas sociales necesarias para la gestión y defensa de lo público, y finalmente se incorporan e interiorizan modelos de vida y de desarrollo social compatibles con la protección ambiental.

5.2 MOTIVACIÓN PARA LA GOBERNANZA

La gobernanza requiere un proceso de promoción que permita dimensionar su verdadero poder, una estrategia de mercadotecnia que posibilite el reconocimiento de su valor social para el fomento de sus beneficios; una *política comercial* que la visibilice, la estimule y la implante en las estructuras de gobierno, en los núcleos ciudadanos, en las comunidades, en la sociedad. Sin un claro liderazgo político, institucional y social, difícilmente puede operar y mantener su continuidad.

La administración municipal no solo debe tutelar el derecho a la participación en los asuntos de carácter público, sino que debe incentivar, a través de mecanismos pedagógicos, prácticos y creativos, la asistencia social para la asunción de temáticas de interés compartido, que generen beneficios colectivos.

Dicha motivación requiere información, comunicación, lazos de confianza, respeto, responsabilidad y tolerancia. La gobernanza debe promoverse, justificando su espíritu, reconociendo su fortaleza y asistiendo su práctica.

La promoción de la consulta, la socialización de deberes y derechos, la información sobre beneficios e impactos de la gestión compartida y la comunicación horizontal motivan la participación social en los asuntos públicos, incidiendo en la aplicación sostenible del modelo de gobernanza.

Conviene aprovechar los espacios y escenarios dispuestos en los municipios, especialmente relacionados con unidades de gestión ambiental, mesas ambientales y consejos ambientales locales, como instancias de concertación y participación ciudadana, permitiendo dinamizar y motivar el ejercicio efectivo y permanente de la gobernanza.

De igual manera se requiere convocar, creando redes de actores (sectoriales o territoriales), a organizaciones, comités, asociaciones o instancias relacionadas con la acción ambiental local²⁷, quienes pueden incidir de manera proactiva y decisiva en el desarrollo de la gobernanza que promueva una mejor gestión ambiental municipal.

5.3 ACUERDO PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

El acuerdo para la gobernanza ambiental no tiene que constituir, en sí, un acto administrativo que decrete oficialmente la implantación de ésta, se trata más bien de un acuerdo de voluntades en torno a una nueva forma de administrar, concertar propósitos y esfuerzos, conciliar posiciones y salvar de manera coordinada los conflictos que se presentan en el escenario público y en las esferas del desarrollo.

Para su concreción se requiere avanzar en los escenarios dispuestos: Administración municipal y sociedad civil. La primera, convocando al conjunto de actores (agentes públicos, sociedad civil, sector privado, ciudadanía), a través de un ejercicio plural y democrático, exponiendo una voluntad real de acercar a la comunidad a las decisiones públicas, diseño de políticas, audiencias ciudadanas, planeación colectiva y ejecución de proyectos.

La segunda, manifestando su compromiso en torno a apropiar los espacios democráticos, participando activamente en los ámbitos habilitados, asumiendo posiciones en defensa del bien común y corresponsabilizándose de la búsqueda del bienestar social y la calidad ambiental.

Lo anterior, busca fortalecer tanto las estructuras administrativas encaminadas a obtener un buen gobierno ambiental, como fomentar la asunción de un nuevo poder popular que participe en la planeación y en la gestión ambiental.

Para el desarrollo del primero se requiere avanzar en, al menos, los siguientes elementos, los cuales hacen parte del carácter del gobierno ambiental expuesto:

²⁷ P. ej., Consejo territorial de planeación, comité interinstitucional de control ambiental, comité municipal de educación ambiental, sistema municipal de áreas protegidas, consejo municipal para la gestión del riesgo de desastres, juntas de acción comunal, veedurías ciudadanas, comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, asociaciones comunitarias, gremios de la producción, cabildos verdes, grupos rurales, organizaciones no gubernamentales, grupos ecológicos.

- Formular o motivar una VISIÓN ESTRATÉGICA como expresión de la voluntad institucional, en la cual se plasme, como política pública, el interés formal por parte del gobierno municipal por asegurar criterios tendientes a incorporar la práctica de la gestión ambiental como lineamiento prioritario, de largo plazo, estructurado y soportado en recursos suficientes para posibilitar el desarrollo de una dinámica relacionada con la protección, recuperación, conservación, manejo y uso sustentable del capital ambiental.

Dicha visión política debe respaldarse y consolidarse en la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana, como requisito *sine qua non* para la gobernanza.

La visión estratégica debe incorporar las principales directrices que concita el modelo de gobernanza, especialmente en materia de eficacia, participación, transparencia y rendición de cuentas.

El compromiso debe evidenciar el interés de volcar los esfuerzos institucionales hacia la conformación de lineamientos que estructuren un buen gobierno ambiental con efectiva participación ciudadana. Su formalización garantiza la trascendencia en el tiempo; lo ideal resulta de asegurar una visión de largo plazo para enfrentar los problemas y las soluciones que en materia ambiental requieren términos amplios y continuos, con un enfoque holístico y sistémico.

- Debe existir en el gobierno municipal una ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA lo suficientemente idónea para asumir las competencias legales y responsabilidades técnicas y administrativas en materia de gestión ambiental local y fomento de la participación ciudadana. Se requiere que ésta se formalice a través de los respectivos actos administrativos, en los cuales se definan los responsables, perfiles, objetos, deberes y alcances.

De igual manera, dado que la gestión ambiental y la participación ciudadana constituyen un ejercicio interinstitucional, transversal e intersectorial, se requieren acuerdos mínimos que aseguren procesos de dirección y coordinación, tanto al interior como al exterior de la entidad.

Convenios o protocolos que permitan asegurar una adecuada y permanente reciprocidad con los agentes públicos relacionados con los procesos de planeación, asistencia, ordenamiento, regulación, control y gestión del ambiente, especialmente con la autoridad ambiental regional (CAR), ente seccional superior (gobernación), entidades e instancias regionales y nacionales (ministerios, departamentos administrativos, comités, consejos)

y organismos de control (contraloría, procuraduría, defensoría, personería, concejo municipal).

Frente a lo anterior se pretende que el ejercicio de relación gubernamental sea en red: Una red de agentes públicos que de manera armónica coordinen su actuación, prioricen su alcance, focalicen los recursos y optimicen los resultados.

Se requiere un liderazgo político para la gobernanza, una fuerza consciente que invoque y convoque, que cite y concite, que mueva y promueva la movilización para transformar o complementar las estructuras de poder y decisión.

- La estructuración de un sistema que permita construir una red de AGENTES PÚBLICOS tanto con aquellos asentados en el municipio (empresa de servicios públicos, personería, empresa social del Estado, concejo municipal, comando de la Policía, instituciones educativas, entidades descentralizadas), como los de carácter externo, debe ser una tarea necesaria en la medida que se requiere para el desempeño ambiental convocar voluntades, coordinar actuaciones, gestionar recursos, solicitar asesorías y apoyos, y asegurar consensos.

Resulta clara la obligación de armonizar las actuaciones en materia ambiental con los entes rectores de la política, la ordenación, la planeación y la gestión ambiental, así como convocar la asistencia en materia de fomento a la participación democrática y ciudadana a los organismos competentes, especialmente a la personería municipal, juntas de acción comunal, contralorías, CAR y Defensoría del Pueblo.

- Los INSTRUMENTOS DE GESTIÓN constituyen las principales herramientas con que cuenta la administración para el desarrollo de la gestión ambiental municipal, permitiendo concretar los procesos de dirección, planeación, coordinación, ejecución, información, control, evaluación y retroalimentación.

El gobierno local debe formalizar e incorporar a su práctica administrativa los principales instrumentos existentes, especialmente relacionados con las políticas ambientales y sectoriales, ejercicios de planeación, ordenamiento jurídico, herramientas administrativas y organizacionales, instrumentos económicos y financieros, sistema básico de información municipal, herramientas técnicas y metodológicas, educación ambiental, y mecanismos y espacios de coordinación y participación ciudadana.

Generalmente dichos instrumentos se integran a través de un sistema de gestión ambiental local, que permita regular su incorporación, asegurar su aplicación y obtener los resultados esperados.

- La administración local debe velar por la **PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA** encaminada a que la sociedad civil, los gremios y empresarios de la producción y la ciudadanía en general, se apropien tanto de los espacios democráticos de planeación, gestión y control del medio ambiente, como apliquen o hagan uso de los mecanismos de participación ciudadana que regulan la Constitución y la ley.

El proceso parte de la necesidad de que los gobiernos locales inicien un acercamiento productivo con los ciudadanos, un diálogo que permita explorar las apuestas de futuro y la solución a los conflictos. Un cambio que permita trascender tanto las formas de gobernar, como nuevos métodos para involucrar a la sociedad civil en las cuestiones del desarrollo socioeconómico, formalizando dinámicas para conducir a la sustentabilidad ambiental.

Se requiere, por tanto, una responsabilidad compartida, una voluntad expresa por parte de las autoridades locales y de los representantes de la sociedad civil para facilitar la participación efectiva, acompañar la toma de decisiones, asegurar la transparencia en las actuaciones y rendir cuentas sobre los deberes delegados.

Las autoridades locales están llamadas a iniciar un diálogo constructivo con las organizaciones civiles y empresariales, y con los ciudadanos, encaminado a adelantar consultas sobre los mejores mecanismos para tratar los asuntos ambientales, para acercar las decisiones consensuadas, para fortalecer la acción estatal.

- La **PLANEACIÓN PARTICIPATIVA** constituye uno de los principales ejercicios de gobernanza, en el cual se disponen los puntos de encuentro entre los agentes públicos y los actores sociales. Los procesos de encuentro, diálogo y consenso no solo permite enriquecer los escenarios, visibilizar a los actores, mediar posiciones, focalizar las decisiones y legalizar las actuaciones, sino especialmente asegurar la gobernabilidad frente al citado proceso al formalizar los intereses comunes y avalar los mecanismos de gestión.

Los actores sociales deben ser convocados en la medida que exista una relación central con los objetivos a desarrollar, una particularidad expresa frente a beneficios, impactos o modificación de patrones o conductas. En materia ambiental territorial o sectorial no existe un proceso estructurado de

gestión sin la existencia de un plan que lo sustente, por ello conviene una convocatoria amplia que permita el debate masivo sobre los elementos de discusión en juego, permitiendo a los actores hacer parte de los perfiles de solución.

- Un buen gobierno ambiental pretende, en últimas, asegurar la EFICACIA AMBIENTAL como objetivo central del ejercicio administrativo, mediante la observancia de las disposiciones que regulan la actuación en dicha materia, concentrando la sumatoria de las ejecutorias por parte de las entidades con responsabilidades en la gestión ambiental municipal.

La eficacia ambiental agrega los resultados de un sistema administrativo que busca acatar las regulaciones que median su actuación, misión y razón institucional. En buena medida, el ejercicio del control y la vigilancia en todas sus dimensiones (administrativo, interno, disciplinario, político, fiscal, técnico, social), pretende asegurar el logro de sus propósitos, metas y alcance, y reducir su desvío, inoperancia o ineficiencia.

- La TRANSPARENCIA hace parte del compromiso ético que debe conducir el proceso de gobernanza, como camino a la equidad, justicia ambiental, fomento de la participación, visibilización de las actuaciones, acceso a la información, honestidad en los procesos, apego a la ley, publicidad de los actos, rendición de cuentas fiscales y de gestión, y acatamiento de los principios administrativos, de planeación, ambientales y de la gestión fiscal, todo ello en pos de la sustentabilidad ambiental.

La transparencia en el proceso administrativo y en la reglas de convivencia social funda el patrón de moralidad que debe prevalecer en las actuaciones de ambos, para lo cual debe imperar la claridad en los criterios definidos, el interés colectivo y la equidad ambiental.

- Todo proceso administrativo debe estar mediado por el ejercicio del CONTROL Y LA VIGILANCIA tanto de las actuaciones públicas, como del capital natural en asunción de la competencia del control territorial.

El mecanismo relacionado con el monitoreo, seguimiento y evaluación de las actuaciones públicas, procesos de planificación, presupuestos, contratación administrativa y observancia normativa, promueve la aplicación de principios administrativos esenciales para la práctica gerencial, especialmente relacionados con los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad, publicidad, moralidad, legalidad, imparcialidad y protección ambiental.

El control y la vigilancia administrativa sobre el patrimonio natural constituye uno de los principales encargos delegados a la administración pública, orientados a asegurar la aplicación de conductas que promuevan su recuperación, conservación, protección y manejo sustentable.

- La RENDICIÓN DE CUENTAS dispone el deber ético y legal de los funcionarios públicos, representantes legales y gestores fiscales de informar adecuada y oportunamente tanto a los organismos de control, como especialmente a la ciudadanía, sobre los deberes públicos delegados, el manejo de la hacienda pública, la custodia del patrimonio ambiental y la administración de los bienes del Estado.

Deben promoverse escenarios y medios que faciliten los procesos de rendición periódica de cuentas, informando oportunamente sobre los avances y dificultades en la aplicación del mandato público.

De igual manera, se requiere fortalecer el ejercicio ciudadano a través del empoderamiento social para la participación en la gestión ambiental, para lo cual deben promoverse los siguientes factores:

- No hay gobernanza sin la participación decidida, activa y efectiva de los ACTORES SOCIALES. Debe existir un aprendizaje natural que permita desarrollar el potencial de los actores, que fomente su empoderamiento para que asuman la corresponsabilidad que les compete.

No debe desconocerse el potencial creativo de los actores de la sociedad civil, su experiencia cotidiana, para motivar cambios en los comportamientos sociales y económicos que induzcan modelos sustentables de desarrollo local.

La iniciativa busca acercar el mayor número posible de actores que puedan aportar de manera efectiva al ejercicio de la gobernanza, adicional a los agentes públicos, convocando a las organizaciones de la sociedad civil (sociales, culturales, ONG's, juntas de acción comunal, medios de comunicación, academia, asociaciones vecinales), los del ámbito privado (empresarial, gremios, cámaras de comercio, organizaciones privadas, cadenas productivas, federaciones de productores) y la ciudadanía en general.

- No hay gobernanza, ni sustentabilidad ambiental sin PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Ésta representa el ejercicio central del modelo propuesto para acercar a las autoridades locales a los actores civiles. La resolución de problemas, conflictos o situaciones indeseables, así como la búsqueda de procesos de fortalecimiento, mejoramiento u optimización debe darse a través de escenarios compartidos, negociaciones abiertas que permitan

enriquecer las opciones, disponer la creatividad social y generar alternativas viables para las partes.

Se requiere creatividad para desarticular la débil tradición participativa y la limitada práctica de la responsabilidad compartida. El gobierno debe asegurar los recursos necesarios (económicos, materiales, logísticos, humanos), para fomentar y motivar la esencia de la participación.

Una de las claves está en la autogestión, entendida como la voluntad popular para adoptar estrategias que motiven la transformación social, contando generalmente con la asistencia del Estado.

La participación ciudadana, como lo anota Leal & Opp, citado por Peris, J. (2009), posibilita una capacidad colectiva permanente para identificar y analizar problemas, formular y planificar visiones y soluciones, movilizar recursos e implementar acciones en todas las áreas necesarias del desarrollo humano sostenible, en el intento de las personas por ganar control sobre los procesos que condicionan sus vidas.

A la hora de definir un espacio democrático en forma de proceso participativo, según el citado autor, deben considerarse cuatro cuestiones: El tipo de participación, existiendo múltiples taxonomías que en su mayoría toman forma de escala para enfatizar la existencia de diferentes grados de participación²⁸; quién participa, especialmente relacionado con entidades (administración pública, sociedad civil, sector privado) y ciudadanos a título individual; cómo se participa, para lo cual se requiere adaptar una gran diversidad de mecanismos, instrumentos y técnicas existentes, soportado en una voluntad política clara, y cuándo se participa, orientado a

²⁸ Wilcox (1994), citado por Peris, J., define la siguiente escala para el tipo de participación pensada en procesos participativos impulsados desde la administración pública.

1. Información: Requisito previo para cualquier otro nivel de participación y puede ser apropiada en determinadas circunstancias. Consiste en informar a la ciudadanía de lo que se va a hacer.
2. Consulta: Ofrecer un número determinado de opciones y recoger sugerencias. La consulta es apropiada cuando se pueden ofrecer alternativas sobre lo que se va a hacer pero no la oportunidad de desarrollar las ideas propias o colaborar en la implementación.
3. Decisión conjunta: Animar y permitir que otros propongan ideas y opciones, y conjuntamente se elija la mejor opción. Implica dar a la gente el poder de decidir sin compartir por completo la responsabilidad de llevar a cabo las propuestas.
4. Actuación conjunta: Los diferentes intereses involucrados no sólo deciden conjuntamente, sino que se asocian para su implementación. Puede suponer una colaboración puntual o el establecimiento de acuerdos de colaboración permanente con otros actores. Las acciones deben basarse en relaciones de confianza y en acuerdos básicos sobre lo que se pretende hacer.
5. Apoyo a iniciativas independientes: Ayudar a otros actores del entorno local a desarrollar y llevar a cabo sus propios planes a través de un marco de ayudas, asesorías o apoyo económico.

transformar algún aspecto de la realidad externa al propio proceso participativo.

- El CONTROL SOCIAL representa la opción ciudadana de vigilar las actuaciones de la administración pública, orientadas a asegurar su conformidad e impacto. Los actos de corrupción administrativa y la ineficiencia estatal deben ser contrarrestados con movimientos sociales de vigilancia ciudadana que promuevan la moralidad de la gestión pública.

La práctica de las veedurías ciudadanas constituye un claro referente en torno al ejercicio del control social, como mecanismo de vigilancia a la aplicación de los recursos, el logro de los objetivos, la observancia de la ley, la prestación de los servicios estatales y el avance de los planes sectoriales y de desarrollo territorial.

- Finalmente, se busca que los actores actúen en red, REDES SOCIALES que fortalezcan la presencia ciudadana, facilitando la cohesión, la comunicación y la confianza. Dichos circuitos permiten optimizar el flujo de información generando nodos de movilización y participación.

En la teoría de la gestión pública, como lo advierte Peris, J. (2009), la eficacia y la eficiencia de la gestión ya no dependen sólo de la acción de gobierno, sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, redes sociales que motiven la transformación, la asunción del poder decisor y la fuerza del cambio.

5.3.1 DECÁLOGO PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

A continuación se condensan las principales directivas que permiten soportar el modelo de gobernanza ambiental para el territorio municipal.

1. La administración municipal debe formular una **visión estratégica**, como política pública, que incorpore los principios de la gobernanza ambiental, orientada a establecer un buen gobierno ambiental y empoderar a la sociedad para la participación efectiva en la gestión del ambiente.
2. El gobierno local debe asegurar una **estructura administrativa** básica, pero competente, que asuma las responsabilidades en materia de gestión ambiental y fomento de la participación ciudadana.
3. Es necesario establecer una red de **agentes públicos** que asista el ejercicio de la gestión ambiental local con participación ciudadana, así como de **actores sociales** de la sociedad civil que interactúen para promover la gobernanza.

4. Deben incorporarse los **instrumentos de gestión** a la práctica administrativa de la gestión ambiental, como herramientas de desarrollo gerencial y catalizadores de los objetivos institucionales.
5. La **promoción de la participación ciudadana** por parte de la administración municipal constituye uno de los principales referentes de la gobernanza, por lo cual su fomento representa la plataforma política para la cogestión y la gobernabilidad.
6. En el ejercicio administrativo, la **planeación participativa** permite el diálogo horizontal para la generación de consensos encaminados a focalizar los propósitos comunes del gobierno y la sociedad en materia ambiental.
7. La **eficacia ambiental** representa el fin último de la administración pública en materia de desempeño ambiental, a través de la debida y oportuna observancia de las competencias legales y los compromisos programáticos.
8. El gobierno local debe propender por la **transparencia** del ejercicio público, visibilizando sus actuaciones, poniendo a disposición de todos la información ambiental, actuando éticamente y **rindiendo cuentas** de sus responsabilidades en materia de gestión ambiental.
9. La gestión administrativa y el capital natural deben estar mediados por procesos permanentes de **control y vigilancia** por parte de la administración y los organismos de control, así como debe realizarse un **control social** a los deberes y a las actuaciones públicas por parte de la sociedad.
10. El eje central de la gobernanza ambiental es la **participación ciudadana** como requisito esencial para garantizar la debida corresponsabilidad en la protección, recuperación, manejo y buen uso del capital natural, y permitir la tendencia hacia la sustentabilidad ambiental.

Finalmente, como lo indica Peris, J. (2009), el cambio a la gobernanza no se puede hacer por decreto ya que lo que ha de cambiar es nada menos que las reglas estructurantes de la acción colectiva, y con ellas los modelos mentales que las ordenan, los valores compartidos que las legitiman, las actitudes y capacidades que las implementan y los equilibrios de poder que las sostienen.

Todo ello conlleva cambios importantes que implican incertidumbres, riesgos y esfuerzos difíciles de asumir, que, sin embargo, deben intentarse con resolución, firmeza, determinación, audacia y creatividad. Voluntad que debe provenir del gobierno local o por el contrario, como una demanda justa y necesaria por parte de la sociedad, a través de sus actores civiles.

6. CONCLUSIONES

- El ejercicio académico propone trascender del monopolio del interés colectivo por parte del Estado y su privilegio del poder político ambiental, hacia formas más democráticas y escenarios participativos, mediante arreglos de gobernanza, donde la sociedad civil y el gobierno propicien encuentros, concerten decisiones, concilien conflictos, construyan concesos y generen sinergias en busca de intereses y beneficios comunes para la administración del ambiente.

En torno a esto, surge la opción de disponer y articular los instrumentos necesarios para la gestión ambiental, motivando la participación de los agentes públicos y los actores sociales con el objeto de propiciar efectividad, gobernabilidad, sustentabilidad, productividad, equidad y calidad ambiental, a través de modelos de gobernanza, en coherencia con las políticas, los deberes de corresponsabilidad y el ordenamiento jurídico.

La formulación de un modelo de valoración para estimar el nivel de gobernanza ambiental local permite conocer el grado de asunción de las prácticas de gobierno relacional para la gestión del ambiente, especialmente en materia de intervención, concurrencia y convergencia ciudadana.

- El diseño de un mapa conceptual para la gobernanza ambiental local, mediante la articulación de los conceptos estructurantes que definen sus calidades y atributos, promueve la implantación de un esquema de buen gobierno ambiental en la administración municipal y el empoderamiento social para participar en la gestión del ambiente a través de los actores de la sociedad civil.

El gobierno local debe promover la incorporación de procesos y conductas tendientes a implantar mecanismos que promuevan la efectividad en la gestión ambiental, convocando a los actores involucrados en ésta con miras a lograr su participación activa, y la sociedad, propiciar, a través de los actores civiles, un proceso dinámico y permanente de asunción de poder ciudadano y participación democrática que motive la gobernanza ambiental, a través de redes que conduzcan a la aplicación de mecanismos de cooperación, autogestión y control social.

La convergencia de ambas estructuras (gobierno local – sociedad civil), promueve un esquema de gobernanza que dinamiza y fortalece la gestión del ambiente, motivando sinergias, promoviendo la gobernabilidad, fortaleciendo la institucionalidad pública, fomentando la cultura ambiental,

construyendo capital social y permitiendo la tendencia a la sustentabilidad ambiental.

Dicho arreglo tiende un puente al desarrollo local sustentable²⁹, como objetivo cima de la sociedad, junto a los de justicia social, equidad y paz.

- La aplicación del modelo de valoración de la gobernanza permite estimar un coeficiente denominado Índice de Gobernanza Ambiental Local, IGAL, como indicador del sistema de administración ambiental municipal, generando información sobre el estado o desarrollo de la gobernanza mediante la representación de una realidad compleja conformada por apuestas políticas, suma de voluntades y resultados de gestión.

El índice informa sobre el momento y carácter de la gobernanza, alerta sobre la realidad administrativa, y posibilita la conducción y acción del gobierno local. Esto último constituye una visión instrumental del indicador, incorporando una relevante dimensión política en la medida que permite trascender su ámbito académico al instaurar una herramienta eficaz para la toma de decisiones, transformación de estructuras y mejoramiento en las condiciones de participación democrática para la sustentabilidad ambiental.

No obstante, el modelo de valoración planteado constituye un ejercicio académico que aspira avanzar en el conocimiento sobre la gobernanza ambiental por lo cual no pretende, de ninguna manera, agotar la posibilidad de seguir construyendo alternativas de medición, análisis, operación o configuración de la misma. La propuesta busca una primera aproximación a un tema que a pesar de que puede ser altamente estratégico para el fortalecimiento y dinamización de la gestión ambiental local, no ha contado con suficiente espacio de investigación, crítica o estudio de su realidad.

- La utilización del modelo permitió determinar una mejora en el nivel medio de gobernanza ambiental en los 12 municipios muestreados en el período evaluado, pasando de un Índice de Gobernanza Ambiental Local del 61.44% en 2003 al 67.53% en 2012, 6.09 puntos porcentuales de avance, en razón, entre otros, al mejoramiento del desempeño ambiental, la incorporación de instrumentos de gestión, la rendición de cuentas ambientales y un ligero incremento en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

²⁹ Un municipio sostenible, según el BID, es aquel que ofrece una alta calidad de vida a sus habitantes, reduce sus impactos sobre el medio natural y cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativo para mantener su crecimiento económico y para llevar a cabo sus funciones con una amplia participación ciudadana.

El Índice para 2003, se ubicó en el rango de gobernanza insuficiente, según la escala propuesta, a solo a 1.44 puntos porcentuales de la categoría inferior (deficiente). Una década después, a pesar del incremento, sostuvo la calidad de insuficiente (60.1 – 80%), lo que sugiere informalidad en la práctica de la gobernanza ambiental, propiciada por una participación moderada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos en la gestión ambiental.

En la década, todos los municipios incrementaron su IGAL, salvo Santuario, Quinchía y Guática, quienes evidenciaron un menor nivel de gestión para aplicar criterios efectivos de gobernanza. Los mayores crecimientos se dieron en Belén de Umbría, Marsella y La Celia, no obstante, ninguna localidad ostentó una valoración de gobernanza ambiental efectiva.

Frente a los componentes, el de Buen Gobierno Ambiental obtuvo una calificación media de 72.83% para 2012, arrojando una estimación deficiente (50.1 – 75%), no obstante haber mejorado en la década en 5.01 puntos porcentuales, mientras que el de Empoderamiento Social logró una tasa media de 57.69%, calificado como deficiente a pesar de haber incrementado su calificación en 8.08 puntos porcentuales, y haber ascendido de la categoría ineficaz (49.61%).

En 2012, todos los municipios mejoraron el indicador de Buen Gobierno Ambiental, respecto a 2003, salvo Santuario, Quinchía y Guática. En Empoderamiento Social, igualmente las localidades incrementaron su registro, excepto Guática, Pueblo Rico y Quinchía, no obstante, ninguno fue calificado con gestión eficaz, ubicándose entre un desempeño ineficaz y uno deficiente.

En 2003, La Virginia, Pueblo Rico, Quinchía, Santa Rosa de Cabal y Santuario obtuvieron los mayores rangos de gobernanza ambiental, a pesar de ubicarse en el rango de gobernanza insuficiente (60.1 – 80%). De ellos vale destacar las localidades de Quinchía, quien de lejos obtuvo el mayor registro con un IGAL de 77.14% y quien para esa época era modelo Departamental en gestión ambiental participativa, seguido por Santa Rosa de Cabal con 68.22% y La Virginia con 64.95%.

Los restantes municipios lograron indicadores de gestión deficiente (30.1 – 60%), evidenciando carencias en la aplicación de los criterios de gobernanza ambiental.

Para 2012, todos los municipios se ubicaron en la categoría insuficiente, salvo las localidades de Santuario y Guática, quienes tuvieron un IGAL deficiente. Los mejores índices fueron para Santa Rosa de Cabal (78.37%), La Virginia (75.61%), Quinchía (73.42%) y Belén de Umbría (72.49%). Sin

embargo, ninguna localidad, en ambas vigencias, logró obtener un IGAL efectivo (80.1 – 100%), lo cual muestra la necesidad de seguir fortaleciendo las relaciones de corresponsabilidad y cooperación entre los gobiernos locales y la ciudadanía para la gestión del ambiente.

- El limitado avance en la gobernanza ambiental local, evidencia un discreto compromiso por parte de las administraciones municipales, pero especialmente de los actores de la sociedad civil, para asumir los deberes, retos y compromisos que demanda la participación ciudadana en materia ambiental.

No obstante, respecto a buen gobierno ambiental los indicadores locales para el Departamento no son críticos, por el contrario se comprueba un avance importante, principalmente en algunos municipios, a pesar de las múltiples competencias y responsabilidades, y los limitados recursos, en particular de talento humano. Dicha mejora es especialmente meritoria en relación al contexto nacional.

En torno a ello, conviene reconocer el compromiso y asistencia de la CARDER en el fortalecimiento de la gestión ambiental local, a través de la formulación concertada de instrumentos de planeación (Plan de Gestión Ambiental Regional, agendas ambientales municipales, planes locales de acción ambiental), el acompañamiento en la implantación de sistemas de gestión ambiental y unidades de gestión ambiental, y la asesoría para la conformación de mesas ambientales y consejos ambientales municipales, como instancias estratégicas de concertación y participación ciudadana, lo cual ha incidido en el mejoramiento de los instrumentos de gestión y de las estructuras institucionales responsables de la administración ambiental.

De igual manera, la presencia de la Contraloría General del Risaralda, a través del ejercicio de vigilancia de la gestión fiscal y control de resultados ambientales, mediante la práctica de procesos auditores y la suscripción de planes de mejoramiento, han permitido avances en los indicadores de desempeño, especialmente en torno a la observancia de los principios de economía, eficacia, eficiencia, equidad y protección ambiental.

- El ejercicio plantea tres estrategias encaminadas a habilitar y fortalecer el proceso de gobernanza ambiental local, haciendo hincapié en los factores relacionados con la implantación y fortalecimiento del buen gobierno ambiental y la promoción del empoderamiento social y la participación ciudadana.

Para ello, se propone dinamizar la educación para la participación ciudadana, motivar el ejercicio de la gobernanza, como plataforma estratégica, y promover un acuerdo local para la gobernanza ambiental.

Acuerdo que busca implantar los factores básicos definidos en el esquema de gobernanza ambiental, para lo cual se formuló un decálogo básico orientado a que la administración municipal formule una visión estratégica, como política pública; asegure una estructura administrativa que asuma las competencias ambientales y de participación; establezca una red de agentes públicos y actores sociales que interactúen para la promoción de la gobernanza; incorpore instrumentos de gestión ambiental a la práctica administrativa, y promueva la participación ciudadana.

De igual manera, motive la planeación participativa; propenda por la eficacia ambiental, a través de la observancia legal y programática; fomente la transparencia en el ejercicio público, visibilizando su actuación, poniendo a disposición la información ambiental, actuando éticamente y rindiendo cuentas; incorpore y promueva procesos de control y vigilancia y de control social a las actuaciones públicas e incentive la participación ciudadana como requisito esencial para garantizar corresponsabilidad en la protección, recuperación, manejo y buen uso del capital natural, favoreciendo la tendencia hacia la sustentabilidad ambiental, como condición básica del desarrollo sustentable.

- El cambio a la gobernanza, tal como lo han manifestado varios autores, no puede hacerse por decreto ya que lo que ha de cambiar es nada menos que las reglas estructurantes de la acción colectiva, y con ellas los modelos mentales que las ordenan, los valores compartidos que las legitiman, las actitudes y capacidades que las implementan y los equilibrios de poder que las sostienen. Todo ello conlleva cambios importantes que implican incertidumbres, riesgos y esfuerzos difíciles de asumir.

Por lo tanto se requiere de un nuevo espíritu colectivo que trascienda las habituales formas de actuar y decidir, revitalice el poder de la sociedad, promueva mecanismos creativos e innovadores para transformar y avanzar sobre intereses comunes, incorpore la participación democrática como un activo que genera valor, lidere procesos de consenso y acuerdo, y sobre todo vea en la gobernanza para el ambiente un poderoso instrumento de transformación social con valiosos efectos económicos, institucionales, políticos, culturales y ecológicos.

Un espíritu renovado que el permita a los municipios ser partícipes en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que atienda a sus propias necesidades, que los haga herederos de su destino y beneficiarios del fideicomiso sobre el medio ambiente.

- En la década evaluada, el 75% de los municipios valorados incrementaron su nivel de gobernanza ambiental. No obstante, ninguno logró un indicador que lo ubicara en el rango de gobernanza ambiental efectiva, por lo cual se requiere ahondar en su práctica, permitiendo democratizar las actuaciones y sobre todo incentivar la asunción de los deberes propios frente a la responsabilidad ambiental.

Sin embargo, a pesar de la mejora en la gerencia ambiental y un poco menos en la participación ciudadana, existen múltiples retos para los gobiernos locales y desafíos para la sociedad civil encaminados por una parte a dinamizar la administración ambiental con participación social y por otra a asumir conductas activas que motiven la democracia participativa, asistiendo la toma de decisiones, motivando la aplicación de políticas públicas y haciendo parte efectiva en los procesos de gestión ambiental, como requisito insalvable para tender solidaria y asociativamente hacia la sustentabilidad ambiental.

La gobernanza ambiental, como bien se ha argumentado, puede constituir el puente que dinamice la gestión ambiental y empodere a la sociedad para asumir su obligación Constitucional y legal de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano.

Finalmente, el estudio permitió dar respuesta al enunciado holopráxico, confirmando que ***una gobernanza suficiente y consistente puede fortalecer la gobernabilidad y mejorar la confianza social en la planeación y la gestión ambiental, incrementando la efectividad de su práctica y posibilitando la sustentabilidad ambiental.***

“La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero...”.

PROGRAMA 21 (ONU). Capítulo 1 (Preámbulo) / 1992

7. BIBLIOGRAFÍA

- **Aguilar, Luis Fernando, 2007.** El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 39. Caracas, Venezuela.
En www.siare.clad.org/revistas
- **Alberdi, Jokin, 2006.** Diccionario de Acción Humanitaria. HEGOA, Universidad del País Vasco.
En www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/29
- **Andrade Mendoza, Karen (Coordinadora), 2011.** Gobernanza ambiental en Perú y Bolivia. Tres dimensiones de gobernanza: Recursos naturales, conservación en áreas protegidas y comunidades indígenas. FLACSO/UICN/UKAID. Quito, Ecuador.
- **Ángel Maya, Augusto, 1991.** Ciencia, cultura y medio ambiente. Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural N° 26. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C.
- **Arbós, Xavier, 1993.** La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI.
En www.dialnet.unirioja.es/servlet/extaut
- **Barriga, Milka; Campos, José; Corrales, Olga y Prins, Cornelis, 2009.** Gobernanza ambiental participativa a nivel local en América Latina. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE. Turrialba, Costa Rica.
En www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=3941
- _____ **2007.** Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos. CATIE, Serie Técnica – Informe técnico N° 358, Publicación N° 02. Turrialba, Costa Rica.
- **Bevir, Mark, 2011.** Qué es la gobernanza?. Instituto de Gobernanza y Dirección Pública. ESADE.
En www.esade.edu/research
- **BizcaiLab, 2012.** Instrumentos innovadores de gobernanza en la Unión Europea: impacto en la gestión pública y en la competitividad regional. Universidad de Deusto. Alemania.

En www.bizkailab.deusto.es/

- **Boff, Leonardo, 1996.** Una cosmovisión ecológica: La narrativa actual, en Ecología: Grito de la Tierra, grito de los pobres, Trotta, Madrid. En www.leonardoboff.com
- **Brenner, Ludger. 2010.** Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas mexicanas. Revista Mexicana de Sociología, Volumen 72. México, DF. En www.scielo.org.mx
- **Calabuig T., Carola, 2008.** Agenda 21 local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible: Bases para una gestión orientada al proceso. Universidad Politécnica de Valencia. Tesis Doctoral. En www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fObjetivarlagovernanza
- **Cano, Luis Fernando, 2011.** Gobernabilidad y Gobernanza en Medellín: ¿Modelos excluyentes o complementarios de la acción Pública en el escenario local? Estudios de Derecho -Estud. Derecho- Vol. LXVIII. N° 151, junio. Medellín, Colombia.
- **Carrizo, Luis, 2012.** Una nueva estrategia de gobernanza local: La intermunicipalidad en América Latina. En www.academia.edu/.../Unanuevaestrategiadegobernanzalocal.
- **Centelles, Josep, 2011.** La gobernanza como estrategia de gobernabilidad y buen gobierno. En www.ciudadesentransicion.wordpress.com/
- **Contraloría General del Risaralda, 2013.** Informe Ambiental de Risaralda 2012. Pereira, Colombia
- _____ **2004.** Informe Ambiental de Risaralda 2003. Pereira, Colombia
- _____ **2013.** Informes de Auditoría a la Gestión Ambiental Municipal 2013. Pereira, Colombia
- _____ **2004.** Informes de Auditoría a la Gestión Ambiental Municipal 2003. Pereira, Colombia
- **Corporación Andina de Fomento, 2009.** Indicadores de Gobernanza en la Región: Realidades y Desafíos. En [www.pac.caf.com/upload/pdfs/Indicadores de Gobernanza](http://www.pac.caf.com/upload/pdfs/Indicadores_de_Gobernanza)

- **Corporación Autónoma Regional de Risaralda, 2009.** Fortalecimiento de la gestión ambiental local en Risaralda. Experiencias y retos de la CARDER hacia una gestión ambiental compartida.
- **Delgado Godoy, Leticia, 2009.** Las Políticas Públicas. Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, Consejería de Administración Pública. Madrid, España.
En www.empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document
- **Delgado Ramos, Gian Carlo, 2013.** ¿Por qué es importante la ecología Política?. Revista Nueva Sociedad N° 244 Marzo – Abril de 2013. Universidad Nacional Autónoma de México.
En: www.nuso.org
- **Departamento Administrativo de la Función Pública, 2001.** Guía de Administración de Riesgos. Bogotá, D.C., Colombia
- **Francois, Renaud, 2008.** El Índice de Gobernanza Mundial. Serie Cuadernos de Propuestas / Foro por una Nueva Gobernanza Mundial. En www.world-governance.org/
- **Galeano Rey, Juan Pablo (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: Julio – Diciembre. Universidad Libre. Bogotá, D.C., Colombia
- **Gudynas, Eduardo (2001).** Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales. Ambiente y Sociedades 4 (8). NEPAM, Uicamp, Campinas, Brasil
- _____ (1992). Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano. Revista Nueva Sociedad N° 122. Noviembre – Diciembre 1992.
- **Gudynas, Eduardo y Evia, Graciela (1991).** La praxis por la vida – Introducción a las metodologías de la Ecología Social. CIPFE – CLAES – NORDAN. Montevideo, Uruguay.
- **Huong, Luo, 2010.** Gobernanza ambiental. PNUMA
En www.pnuma.org/gobernanza/
- **Hurtado de Barrera, Jacqueline, 2000.** Metodología de la Investigación Holística. Instituto Universitario de Tecnología Caripito. Caracas, Venezuela.

En www.bvsst.org.ve/documentos/portada/.../metodologias_investigacion.pdf

- **Inomata, Tadanori, 2008.** Examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas.
En www.unju.org/es/reports-notes/.../JIU_REP_2008_3_Spanish.
- **Launay-Gama, Claire, 2008.** Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia. IRG, Bogotá, Colombia.
En www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse
- **Longo, Francisco, 2009.** Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil.
En www.clad.org/congresos/documentos/congreso
- **López Dávila, Carlos Eduardo, 2000.** Análisis y propuesta integral para la operatividad del SINA. Trabajo de grado de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana.
En javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis63.pdf
- **Moreira, Marco Antonio, 2005.** Mapas conceptuales y aprendizaje significativo en ciencias. Instituto de Física, Porto Alegre, Brasil.
En www.cienciasnaturalesjuannoy.jimdo.com/
- **Ministerio del Medio Ambiente, 2005.** Sistema de Gestión Ambiental Municipal, SIGAM. Bogotá, D.C., Colombia.
- **Natera Peral, Antonio, 2005.** La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. GAPP, Num. 33-34. Madrid, España.
En www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/GAPP
- **Palacio C., Germán A., 2006.** Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol). Orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad. Revista Gestión y Ambiente, Vol. 9 – Nº 03 / Dic. 2006.
- **Pardo, María del Carmen (Compiladora), 2004.** De la Administración Pública a la Gobernanza. El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales. Ciudad de México, DF, México.
- **Peris B., Jordi; Acebillo B., Miriam y Calabuig, T. Carola, 2009.** La Agenda 21 Local como instrumento para la gobernanza democrática local. Avances de Investigación – Fundación Carolina CeALCI. Universidad Politécnica de Valencia.

- En www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/.../agenda21.
- **Pino Hidalgo, Ricardo Adalberto, 2010.** Ecología social: Una agenda mínima para su discusión. Revista Diseño y Sociedad – Primavera 2010/Otoño 2010. Universidad Autónoma Metropolitana de México. En: www.148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos
 - **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, 2010.** Gobernanza Ambiental (Luo Huong). En www.unep.org/pdf/Environmental_Governance
 - **Rosas-Ferrusca, Francisco Javier, 2012.** Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. En www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf
 - **Santes-Alvarez, Ricardo, 2009.** Replanteando la Interacción Gobierno-Sociedad: Lecciones de la Gobernación Ambiental en la Franja México-Estados Unidos. En www.eumed.net
 - **Scribano, Rossana, 2013.** Propuesta para mejorar la gobernabilidad y la gobernanza ambiental. Nota de política N° 04 Paraguay. Debate/Instituto de Desarrollo.
 - **Treviño Cantú, Jesús Antonio, 2011.** Gobernanza en la administración pública: Revisión teórica y propuesta conceptual. En: Contaduría y Administración, N° 233, Enero-Abril. Ciudad de México, DF, México. En www.contaduriayadministracionunam.mx/articulos
 - **Universidad Tecnológica de Pereira, 2010.** Maestría en Ciencias Ambientales. Documento de presentación. Pereira, Colombia.
 - **Velásquez C., Fabio y González R. Esperanza, 2003.** ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. En www.dhl.hegoa.ehu.es/

NORMAS CONSULTADAS

- Constitución Política de Colombia, 1991
- Leyes 09 de 1979, 87 de 1993, 99 de 1993, 134 de 1994, 136 de 1994, 142 de 1994, 152 de 1994, 388 de 1997, 393 de 1997, 472 de 1998, 489 de 1998, 715 de 2001, 850 de 2003, 1150 de 2007 y 1551 de 2012
- Decreto 2811 de 1974.

8. ANEXOS

ANEXO 1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA (ÉNFASIS EN GESTIÓN AMBIENTAL)

ÁREA TEMÁTICA	PRINCIPIO RECTOR	DEFINICIÓN
Planeación del desarrollo (Ley 152 de 1994, Art. 3º)	Autonomía	Las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley
	Ordenación de competencias	En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad
	Coordinación	Las autoridades de planeación de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo
	Consistencia	Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.
	Prioridad del gasto público social	Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación
	Continuidad	Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación
	Participación	Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Ley
	Sustentabilidad Ambiental	Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental
	Desarrollo armónico de las regiones	Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones
	Proceso de planeación	El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación
	Eficiencia	Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva
Viabilidad	Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos	

		financieros a los que es posible acceder
	Coherencia	Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste
	Conformación de los planes de desarrollo	Los planes de desarrollo del nivel territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su colaboración, las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos
Administración municipal (Leyes 136 de 1994 (Art. 5) y 1551 de 2012 (Art. 4))	Eficacia	Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos
	Eficiencia	Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.
	Publicidad y transparencia	Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la ley
	Moralidad	Las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la ley y la ética propias del ejercicio de la función pública
	Responsabilidad	La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la ley.
	Imparcialidad	Las actuaciones de las autoridades y en general, de los servidores públicos municipales y distritales se regirán por la Constitución y la ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación
	Sostenibilidad	El municipio como entidad territorial, en concurso con la nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos
	Asociatividad	Las autoridades municipales, con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas. Así mismo, promoverá la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural
	Economía y Buen Gobierno	El municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento
Plan de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997, Art. 2)	Función social y ecológica de la propiedad	
	Prevalencia del interés general sobre el particular	
	Distribución equitativa de las cargas y los beneficios	
Política ambiental (Ley 99 de	El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro (1992) sobre Medio Ambiente y Desarrollo	
	La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser	

1993, Art. 1º)	protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible	
	Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza	
	Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial	
	En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso	
	La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente	
	El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los RRNN renovables	
	El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido	
	La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento	
	La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones	
	Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial	
	El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Política será descentralizado, democrático y participativo	
	Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil	
	Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física	
Planificación ambiental (Ley 99 de 1993, Art. 68)	Armonía Regional	Los Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación
	Gradación Normativa	En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales
	Rigor Subsidiario	Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

Lineamientos ambientales para la gestión urbano regional (2002)	Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y la protección de la naturaleza.
	Los ciudadanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
	El interés colectivo prevalece sobre el interés individual en todas las situaciones de conflicto ambiental.
	La gestión ambiental debe ser descentralizada en los niveles local y regional, atendiendo las directrices de política que responden al interés nacional.
	El manejo de los RRNN renovables debe asegurar que su utilización no derive en su agotamiento o deterioro.
	El uso racional de los recursos naturales no renovables debe tener en cuenta su disponibilidad, condiciones de agotabilidad y posibilidades de sustitución, a fin de garantizar las necesarias reservas para las generaciones futuras.
	La planeación y gestión ambiental deben asegurar la participación democrática, responsable e informada de los actores sociales involucrados.
	El recurso hídrico es estratégico para el país y su disponibilidad para el consumo humano tiene prioridad sobre cualquier otro uso.
	Todas las actividades productivas que hagan uso de los recursos naturales deben incorporar los costos ambientales.
	Se deben aplicar medidas de precaución en los casos en que pueda existir algún riesgo para la salud humana o el medio biofísico aunque no exista plena evidencia científica.
	Las acciones de identificación de amenazas, prevención de desastres y mejoramiento de la calidad ambiental de las poblaciones que habitan en zonas de alto riesgo son prioritarias en la gestión ambiental.
	El proceso de planificación y gestión ambiental de los centros urbanos considerará las interrelaciones e interacciones con las regiones circundantes.
	La gestión en los centros urbanos debe establecer relaciones de equidad con el entorno regional que le proporciona diferentes bienes y servicios ambientales.
	La propiedad tiene una función social que implica obligaciones y como tal le es inherente una función ecológica.
Los costos y beneficios derivados de la gestión ambiental se deben repartir de manera equitativa entre todos los actores sociales involucrados.	
Las autoridades ambientales cuyas jurisdicciones coinciden en un determinado territorio deben asegurar la concurrencia, subsidiaridad y cooperación de sus acciones para mantener una relación armónica y coherente que evite conflictos.	

FUENTE: Elaboración propia

ANEXO 2. AGENDA 21. LINEAMIENTOS OPERATIVOS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL

- **Capítulo 23. FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE LOS GRUPOS PRINCIPALES**

“La dedicación y la participación auténtica de todos los grupos sociales tendrán una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados por los gobiernos en todas las áreas del Programa 21.

Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan. Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contarán las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente.

Toda política, definición o norma que se relacionara con el acceso a la labor de las instituciones u organismos de las Naciones Unidas encargados de ejecutar el Programa 21 o a la participación de las organizaciones no gubernamentales en esa labor debería aplicarse por igual a todos los grupos importantes.

Las áreas de programas que se indican a continuación guardan relación con los medios para promover una auténtica participación social en apoyo de los esfuerzos comunes para lograr el desarrollo sostenible”.

- **Capítulo 28. INICIATIVAS DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN APOYO DEL PROGRAMA 21**

“Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa el Programa 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa.

Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.

Objetivos

- a) *Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un "Programa 21 local" para la comunidad;*
- b) *Para 1993, la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas con el objeto de aumentar la cooperación entre las autoridades locales;*
- c) *Para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales;*
- d) *Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución.*

Actividades: Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un "Programa 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias.

El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional".

ANEXO 3. MARCO NORMATIVO BÁSICO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

NORMA	DESCRIPCIÓN
Constitución Política (1991)	Prescribe el derecho a un ambiente sano, obliga al Estado a proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.
Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales y Protección al Ambiente)	Reglamenta las actividades relacionadas con la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, así como previene y controla los efectos nocivos de su explotación y regula la conducta humana respecto del ambiente.
Ley 09 de 1979 (Código Sanitario Nacional)	Prescribe las responsabilidades de orden sanitario por parte del municipio, especialmente en las áreas de agua potable, aseo y alcantarillado y regula las disposiciones en materia de salud pública ambiental.
Ley 99 de 1993 (Ley del Medio Ambiente)	Establece los principios generales que rigen la política ambiental colombiana, especialmente frente a los postulados del desarrollo sostenible, estableció el Sistema Nacional Ambiental, definió las responsabilidades de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible y reglamentó las competencias ambientales para las entidades territoriales.
Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo)	Define la sustentabilidad ambiental como principio rector del proceso de planeación territorial y ordenó la inclusión de objetivos, metas, políticas, programas y proyectos en materia ambiental, dentro de los planes de desarrollo municipal.
Ley 136 de 1994 (Código de Régimen Municipal)	Establece la responsabilidad del municipio de velar por el desarrollo sostenible y por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente de su territorio, así como otorga competencias en materia de gestión ambiental para algunas de sus dependencias.
Ley 142 de 1994 (Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios)	Ordena la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, cumpliendo con las normas sanitarias y ambientales, especialmente las referidas a la protección, manejo, conservación y recuperación de los recursos naturales.
Ley 388 de 1997 (Ley de la Planeación del Ordenamiento Territorial)	Atribuye la función al municipio de formular y adoptar un plan de ordenamiento territorial como instrumento básico para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio, la utilización de los suelos y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.
Ley 87 de 1993 (Ley del Sistema de Control Interno)	Propende por la correcta ejecución de las funciones y actividades de carácter ambiental para el logro de la misión del municipio, así como frente al cumplimiento de las normas ambientales y de la sostenibilidad de los recursos naturales.
Ley 715 de 2001 (Ley del Sistema General de Participaciones)	Establece la participación del municipio en el sector de agua potable y saneamiento básico (presupuestación) y reitera las competencias en materia ambiental.
Ley 1551 de 2012 (Nuevo Régimen Municipal)	Dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Define la sostenibilidad ambiental como principio rector de la administración local y reitera la obligación de formular y adoptar planes de ordenamiento territorial y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente.

FUENTE: Elaboración propia

ANEXO 4. MARCO NORMATIVO BÁSICO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

NORMA	DESCRIPCIÓN
Constitución Política (1991)	Prescribe el fomento de la participación, especialmente frente a las decisiones que afecten a los ciudadanos, como fin esencial del Estado; adopta el derecho de éstos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; obliga a las instituciones de educación a fomentar las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana; garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla y define mecanismos de participación democrática.
Ley 134 de 1994	Regula los mecanismos de participación de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo, consulta popular, revocatoria del mandato, plebiscito y cabildo abierto y define las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.
Ley 99 de 1993	Establece que el manejo ambiental del país será descentralizado, democrático y participativo; que la acción para la protección y recuperación ambiental del país debe ser una tarea conjunta entre el Estado, la comunidad, las ONG's y el sector privado y regula los modos y procedimientos de participación ciudadana para la gestión ambiental.
Ley 152 de 1994	Instaura los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo.
Ley 393 de 1997	Regula la acción de cumplimiento en la cual las personas pueden acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos, la cual se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho, economía, celeridad, eficacia y gratuidad.
Ley 472 de 1998	Consagra la reglamentación de las acciones populares y de grupo, como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los cuales está la defensa del patrimonio público y el ambiente.
Ley 489 de 1998	Establece el Sistema de Desarrollo Administrativo en el cual se involucra el diseño de mecanismos, procedimientos y soportes administrativos orientados a fortalecer y garantizar la participación ciudadana. Define que cuando los ciudadanos constituyen mecanismos de control social (veedurías ciudadanas), la administración está obligada a brindar el apoyo requerido, así como de las autoridades de control y de carácter judicial para el conocimiento y la resolución de los hechos que les sean presentados.
Ley 850 de 2003	Reglamenta las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación permitiéndole a los ciudadanos o a las organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control.
Ley 1150 de 2007	Establece que todo contrato estará sujeto a la vigilancia y el control del ciudadano con la facultad de denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los involucrados, mediante las medidas de eficiencia y transparencia.
Ley 1551 de 2012	Dicta normas para la democratización de la administración pública, obligando a las entidades a desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa, con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, convocando a audiencias públicas, incorporando políticas y programas encaminados a fortalecer la participación, incentivando la formación de asociaciones y mecanismos de representación y apoyando los mecanismos de control social.

FUENTE: Elaboración propia

ANEXO 5. DECÁLOGO DE PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, SINA (2012)

1. La protección de la biodiversidad y el paisaje serán los ejes prioritarios de la gestión ambiental.
2. El uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables se autorizará con el respeto de desarrollo sostenible a partir de la bio-capacidad de los ecosistemas.
3. Se priorizará el uso del recurso hídrico para el consumo humano.
4. Se fomentará, promoverá e implementará el concepto de ciudades sostenibles, productivas y saludables, a partir de un adecuado ordenamiento ambiental del territorio.
5. La gestión ambiental estará enmarcada y hará evidente la transparencia, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos económicos destinados a protección y conservación de los recursos naturales.
6. Se fomentará la protección, recuperación y restauración ambiental con la participación de la sociedad civil, el sector privado y una eficiente gestión pública del SINA.
7. Se fomentará el desarrollo sostenible con una gestión ambiental descentralizada, colectiva y participativa.
8. La gestión ambiental priorizará la protección y conservación de las fuentes de aguas, a partir de la ordenación de las cuencas y la conservación de los bosques.
9. Se fomentará de manera especial la protección y conservación de los mares y océanos por su importancia ecosistémica.
10. La gestión ambiental se apoyará en las herramientas de generación de conocimiento y la investigación ambiental nacional, regional y local, como sustento de la formulación y definición de políticas y decisiones ambientales.

ANEXO 6. REFERENTES DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN (Ley 1474 de 2011).

“ARTÍCULO 78. *Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.*

Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

- a) Convocar a audiencias públicas*
- b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana*
- c) Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la Administración Pública*
- d) Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos*
- e) Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan*
- f) Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.*

En todo caso, las entidades señaladas en este artículo tendrán que rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, bajo los lineamientos de metodología y contenidos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales serán formulados por la Comisión Interinstitucional para la Implementación de la Política de rendición de cuentas creada por el CONPES 3654 de 2010”.

ANEXO 7. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (Ley 87 de 1993).

“Artículo 2º.- *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional*
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad*
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos*
- g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación*
- h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características”.*

ANEXO 8. INVENTARIO NO TAXATIVO DE ORGANIZACIONES URBANAS DE LA SOCIEDAD CIVIL (Anexo a la Política de Participación para lo Ambiental, Gustavo Wilches-Chaux).

1. Organizaciones basadas en la pertenencia de sus miembros a una misma unidad territorial: Juntas de Acción Comunal o sus equivalentes, Juntas de Vecinos, Juntas de Ornato, Juntas de Copropietarios, Juntas Administradoras Locales.
2. Organizaciones por grupos de interés: Scouts, Liga de Radioaficionados, Clubes de Jardinería y similares, Organizaciones para la defensa de bienes específicos del patrimonio urbano, Colonias regionales, Organizaciones deportivas y recreativas, Organizaciones artísticas y culturales, Organizaciones de consumidores.
3. Voluntariados: Organizaciones constituidas alrededor de organismos de socorro (Cruz Roja, Defensa Civil), Clubes tipo Leones, Rotarios, 20/20; Organizaciones de apoyo o solidaridad con grupos específicos de la comunidad (desplazados, niñez, discapacitados, víctimas de la guerra, etc.); Organizaciones de segundo grado que agrupan a las anteriores (Federación de voluntariados).
4. Organizaciones conformadas alrededor de grupos sociales específicos: Organizaciones de mujeres / Redes de Mujeres, Organizaciones de padres de familia, Organizaciones de la "tercera edad", Organizaciones de jóvenes, Organizaciones de discapacitados, Colonias regionales.
5. Organizaciones de usuarios de servicios públicos o estatales: Usuarios de los servicios de electricidad, acueducto, teléfonos, etc., Usuarios del transporte público, Pensionados del Seguro Social
6. Organizaciones conformadas alrededor de problemas, situaciones o conflictos específicos: Afectados por obras públicas o proyectos específicos, Afectados por políticas o medidas específicas, Damnificados de eventos específicos de origen natural o antrópico, Organizaciones de viviendistas, Organizaciones para la obtención de obras o servicios específicos.
7. Organizaciones gremiales de 1^{ero}, 2^{do} y 3^{er} grado: Organizaciones gremiales por sector económico, por ubicación, por actividad; Organizaciones sindicales; Cooperativas; Organizaciones políticas de distinto orden, temporales o permanentes; Organizaciones de carácter político por fuera de la ley; Organizaciones religiosas / Iglesias; Organizaciones de Derechos Humanos; Organizaciones ambientalistas

ANEXO 9. JUSTIFICACIÓN DE LOS PESOS ASIGNADOS PARA LA VALORACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL (FACTOR DE PONDERACIÓN)

Partiendo del cometido del evento de estudio, se infiere que deben gestionarse adecuadamente los componentes de buen gobierno y empoderamiento ciudadano para asegurar una efectiva gobernanza ambiental. No obstante resulta claro, que el primer elemento debe primar sobre el segundo en razón a que el modelo aspira, no solo a asumir el liderazgo de la construcción de la gobernanza desde el ámbito gubernamental, fundado en criterios normativos, políticos, administrativos y éticos, sino que a la vez permita consolidar una estructura operativa que dinamice la administración del ambiente en el territorio local.

El alcance está dispuesto para que sentando las bases que soporten un buen gobierno, fomente la participación activa de la sociedad, otorgue poder decisorio, motive la inclusión e incentive cambios culturales en torno a la sustentabilidad del ambiente. Se busca que al asignar alrededor de las 2/3 partes del peso (65%) al primer componente, este motive el desarrollo del segundo.

Sin embargo, la restante porción (35%), constituye el *momentum* del ejercicio de la gobernanza, sin ésta no existe como tal, no hay objeto, no hay evento, a pesar de que el primer componente alberga elementos de clara relación con lo social. El empoderamiento y la participación constituyen el fin último del ejercicio, la posibilidad de que el poder sea redistribuido para asegurar democracia activa.

Frente a la ponderación de los factores del primer componente, se listaron otorgando criterios de prioridad frente al alcance del mismo. Se consideró que el elemento de mayor peso en torno a un buen gobierno ambiental, lo constituye la eficacia ambiental, entendida como el fin de la gestión administrativa, el nivel de observancia media de las principales disposiciones ambientales que regulan su actuación y desempeño ambiental. Sin embargo, éste no constituye, ni debe entenderse, al menos por ahora, como un indicador de sustentabilidad ambiental, en la medida que no cruza información con otras variables de mayor complejidad.

A dicho factor se le otorgó un poco menos de una tercera parte del peso asignado al total de los mismos (30%).

El Índice de Eficacia Ambiental, sobre el cual se funda el citado registro, representa el nivel de cumplimiento local en torno a la asunción de las responsabilidades y competencias políticas y normativas que recaen en el municipio, como unidad administrativa y autoridad de planeación y gestión ambiental, por lo cual se asume, que en la medida que éste las observe, asegura un criterio relevante de apropiada gerencia ambiental.

A continuación se relaciona un segundo grupo de factores, los cuales fluctúan entre un 12 y un 8%, orientado igualmente a propender por el logro del alcance propuesto, así: Promoción de la participación ciudadana (12%), constituyendo un elemento estratégico que permita fomentar desde la administración local la inclusión y la dinamización de la gobernanza; la visión estratégica y la rendición de cuentas, cada una con un 10%, lo cual permite evidenciar de manera clara la decidida intención del ejecutivo por incorporar principios políticos de buen gobierno y participación social, así como asegurar el proceso de rendición de cuentas, el cual constituye uno de los ejes articuladores del ejercicio en cuestión; y los factores relacionados con estructura administrativa, instrumentos de gestión y planeación participativa (8%), como elementos necesarios para motivar un buen gobierno en materia ambiental.

Por último, dentro del primer componente, se relacionaron los factores de agentes públicos y mecanismos de control y vigilancia, con un 5% y transparencia con un 4%, entendiendo que, a pesar de poseer justificaciones claras para su incorporación, poseen un menor peso estratégico dentro del elemento de estudio.

El segundo componente relativo al empoderamiento social y la participación ciudadana, alberga cuatro factores: El de mayor peso (40%), lo ostenta la participación de la ciudadanía en la gestión ambiental, en razón a que el espíritu de la gobernanza se centra en ello, en propiciar espacios que incentiven la comunicación, la cooperación, el concurso y la reciprocidad en materia ambiental, promuevan la aplicación de los mecanismos de participación y asuman una gestión socioambiental activa y proactiva.

La existencia y actuación de los actores sociales en la gestión ambiental tiene un peso de un 30%, entendido como el número de representantes de la sociedad civil que participan en ella de manera efectiva; los procesos de control social (20%), orientados a promover ejercicios ciudadanos de vigilancia ambiental sobre la gestión pública y el capital natural, y finalmente la existencia de redes sociales (10%), como uno de los principales mecanismos que puede permitir la sostenibilidad de los procesos de gobernanza, la interacción entre los entes públicos y privados, y el fortalecimiento de los lazos sociales que permite construir confianza, solidaridad y cohesión ciudadana.

Aplicada la ponderación, se efectuó un análisis de sensibilidad para cada uno de los valores asignados tanto a los componentes como a los factores con un rango de +/- 10 para los primeros y de +/- 4 para los segundos. Corrida la tabla, no se observaron desviaciones significativas que obligara modificaciones en los mismos.

ANEXO 10. FORMATO PARA LA VALORACIÓN DE LOS FACTORES DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL

FACTOR	VARIABLE	REFERENCIA (NUMERAL) (1) / VERIFICACIÓN	CALIFICACIÓN (MEDIA)			
			VIGENCIA 2003		VIGENCIA 2012	
			VARIABL	FACTOR	VARIABL	FACTOR
Visión estratégica	Dimensión ambiental en el plan de desarrollo municipal	3.2 Formulación del plan de desarrollo ✓ Examen del plan de desarrollo (Componente ambiental)				
	Inclusión social y participación ciudadana en el plan de desarrollo	✓ Examen del plan de desarrollo (Componente de participación conforme a criterios de gobernanza)				
Estructura administrativa	Competencia ambiental en la estructura administrativa local	1.1.1 Estructura administrativa y manual de funciones				
Agentes públicos (red)	Coordinación interinstitucional para la planeación ambiental	2.1.1.5 Principio de coordinación POT 3.2.4.3 Coordinación CAR proyectos del Plan de Desarrollo ✓ Consulta				
	Coordinación interinstitucional para la gestión ambiental	1.2.1.2 Desarrollo sostenible en concurrencia CAR 1.3.6.2 Coordinación CAR control y vigilancia RN 3.2.7.2 Coordinación interinstitucional ejecución Plan de Desarrollo ✓ Consulta				
Instrumentos de gestión	Política ambiental local	3.2.3.1 Política ambiental en el Plan de Desarrollo ✓ Consulta				
	Planes ambientales territoriales y sectoriales	1.2.7.2 Plan de gestión del riesgo 1.2.12.3 Plan de residuos hospitalarios 2.1 Plan de ordenamiento territorial 3.2 plan de desarrollo municipal 4.1.11 Plan de emergencias de SPD 4.1.12.1 Plan uso eficiente ahorro agua ✓ Consulta ✓ Revisión de planes (PGIRS, Agenda ambiental, POMCA, PSMV)				
	Disposiciones ambientales (normas)	1.2.2.1 Reglamento de usos del suelo 1.2.2.2 Control preservación del patrimonio ecológico 1.2.7.3 Rentas fondo local emergencia 1.3.1 Normas ambientales 2.1.1.1 Adopción POT 3.2 Adopción Plan de Desarrollo ✓ Consulta				
	Financiación de la gestión ambiental (inversión)	1.3.2.1 Transferencias CAR impuesto predial 1.3.3.2 Ejecución recursos 1% (agua - CH) 1.3.4.2 Ejecución recursos transferencias sector hidroeléctrico 1.3.5.2 Ejecución recursos SGP APSB 2.2.2.2 Ejecución financiera del POT				

		3.3.1.1 Ejecución recursos proyectos ambientales del Plan de Desarrollo 3.3.1.3 Índice de Inversión Ambiental 4.1.1.4 Inversión recursos agua potable 4.1.2.2 Pago tasa uso del agua CAR 4.1.3.1 Inversión recuperación recurso hídrico 4.2.1.4 Inversión ambiental recursos servicio de aseo 4.3.6 Inversión ambiental recuperación servicio alcantarillado				
	Educación y cultura ambiental	✓ Consulta				
	Información ambiental	1.2.4.3 Sistema información planeación 2.1.1.4 Aprobación CAR criterios ambientales POT 2.1.2 Contenido y componentes POT 3.2.1.1 Diagnóstico ambiental Plan de Desarrollo 3.2.1.2 Diagnóstico ambiental				
Promoción de la participación	Programas o espacios de participación ciudadana para la gestión ambiental	1.1.2 Participación ciudadana para lo ambiental				
	Fomento a la creación de veedurías ambientales por parte de la personería municipal	1.2.3.2 Promoción veedurías ciudad. ✓ Consulta				
	Consulta del POT al consejo de planeación antes de su adopción	2.1.1.3 Consulta del POT al CMP				
Planeación participativa	Participación ciudadana en la formulación de la dimensión ambiental del plan de desarrollo	3.2.1.3 Diagnóstico ambiental Plan de Desarrollo participativo 3.2.7.3 Participación ciudadana dimensión ambiental Plan de Desarrollo 3.2.10 Análisis en Consejo Municipal de Planeación del Plan de Desarrollo				
	Planes ambientales con acompañamiento social	1.1.2.2 Representación del sector ecológico en el Consejo Municipal de Planeación 1.1.2.3 Participación del CMP en la aprobación del POT 1.1.2.4 Consulta ciudadana del contenido del POT				
Eficacia ambiental	Cumplimiento de las competencias ambientales por parte de la administración municipal	✓ Índice de Eficacia Ambiental				
Transparencia	Disponibilidad de la información relacionada con la gestión ambiental	✓ Consulta y verificación Página Web				
	Consulta sobre el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial	2.1.1.2 Concertación consulta ciudadana POT				
Control y vigilancia	Control interno, seguimiento y evaluación del desempeño ambiental	1.2.8 Gestión sistema control interno				

cia	Control político a la gestión ambiental local	1.2.2.4 Control político Concejo Municipal a la gestión ambiental ✓ Consulta				
	Control y vigilancia de los recursos naturales y del medio ambiente	1.2.10 Vigilancia a la salud pública 1.3.6.1 Control y vigilancia al medio ambiente y a los RN 4.1.8 Control y monitoreo al agua potable				
Rendición de cuentas	Rendición de la gestión y los resultados ambientales a la comunidad	✓ Consulta				
	Rendición de cuentas fiscales ambientales a los organismos de control	✓ Verificación de cumplimiento				
Actores sociales	Actores de la sociedad civil y de la empresa privada participen en la gestión ambiental municipal	✓ Consulta				
Participación ciudadana	Utilización de los mecanismos de participación ciudadana para la gestión ambiental	1.1.2.1 Participación ciudadana formulación del Plan de Desarrollo 1.1.2.7 Comité de Desarrollo y Control Social SPD 2.1.1.3 Examen del POT por el CMP 3.2.10.1 Análisis del PD por CMP ✓ Consulta				
	Análisis y discusión del plan de desarrollo municipal por parte del consejo municipal de planeación	3.2.10.1 Análisis del PD por CMP				
	Representación del sector ecológico en el consejo municipal de planeación	1.1.2.2 Representación del sector ecológico en el CMP				
	Participación del consejo municipal de planeación en la aprobación del POT	1.1.2.3 Participación del CMP en la aprobación del POT				
Control social	Control ciudadano a la gestión ambiental (veedurías)	✓ Consulta				
	Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	1.1.2.7 Existencia del Comité de Desarrollo y Control Social de los SPD				
Redes sociales	Redes sociales para participar en la gestión ambiental local	✓ Consulta				
PROM.						

(1) Metodología de Evaluación y Control de la Gestión Ambiental Municipal. Contraloría General del Risaralda, 2001

