

## EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL LOCAL EN RISARALDA

Alejandro Issa Gutiérrez<sup>1</sup>   
Tito Morales-Pinzón<sup>2</sup> 

Recibido el 10 de febrero de 2016, aprobado el 20 de septiembre de 2016 y actualizado el 25 de julio de 2017

DOI: 10.17151/luaz.2017.45.16

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda...”.  
DECLARACIÓN DE RÍO (Principio 10) / 1992

### RESUMEN

La gobernanza ambiental se orienta a la armonización de procesos relacionados con la gestión del ambiente, a través de la participación activa e integrada de los actores públicos y privados. **Objetivo:** Valorar la gobernanza ambiental en 12 municipios de Risaralda. **Método:** Se formuló un modelo bajo el enfoque de investigación holística, usando como referentes los informes de auditoría a la gestión ambiental local elaborados por la Contraloría de Risaralda. **Resultados:** El estudio arrojó un índice de apropiación del 61,4% para el año 2003, incrementado en 6,1 puntos una década después. El 75% de los municipios mejoraron su indicador, sin embargo ninguno obtuvo un registro efectivo (80-100%), contrario al ámbito político y legal de competencia fundado en un esquema de gestión participativa. **Conclusión:** El fortalecimiento de la gobernanza debe fundarse en un proceso pedagógico que motive la participación, así como en un acuerdo para su práctica en el gobierno local, bajo la premisa que una gobernanza suficiente y consistente fortalece la gobernabilidad, mejora la confianza social, incrementa la efectividad de la gestión ambiental y posibilita la sustentabilidad del ambiente en la órbita del desarrollo territorial.

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

### EVALUATION OF LOCAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN RISARALDA

#### SUMMARY

Environmental governance is oriented to harmonize processes related to environmental management through the active and comprehensive participation of public and private stakeholders. **Objective:** To assess the environmental governance in 12 municipalities in

Risaralda. **Method:** A model using the comprehensive research approach was developed using as referents the data of audit reports to the local environmental management developed by the Comptrollership of Risaralda. **Results:** The research found an index of ownership of 61.4% in 2003, increasing 6.1 points a decade later. A 75% of the municipalities improved their indicator, however, none of them had an effective register (80-100%), contrary to the political and legal field of competence based on a participative management scheme. **Conclusion:** Governance strengthening must be based on a pedagogic process that encourages participation, as well as an arrangement for its practice in the local government, under the premise that sufficient and consistent governance strengthens governability, improves social trust, and enables environmental sustainability in the zone of influence of territorial development.

## KEY WORDS

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

---

## INTRODUCCIÓN

El municipio ostenta en Colombia un papel protagónico en materia de gestión ambiental, para lo cual dispone de un amplio régimen jurídico orientado a reglar 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 territorial<sup>3</sup> y postulado rector de la administración local<sup>4</sup>.

No obstante, la falta de gerencia pública, la limitada capacidad administrativa y financiera y la deficiente planeación e insuficiente personal capacitado, 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 anterior evidencia un bajo margen de gobernabilidad para el logro de decisiones políticas, administrativa y técnicas en materia de jurisdicción ambiental, aunado a una creciente apatía del ciudadano y de la sociedad civil para atender y aplicar los mecanismos de participación para la protección y manejo del ambiente, realidad que obliga a explorar nuevos enfoques que dinamicen la gestión pública.

El presente ejercicio propone la formulación de un modelo que permita cuantificar el nivel de gobernanza ambiental local, encaminado a determinar la apropiación de mecanismos, estructuras y estrategias que validen la observancia de acuerdos públicos y sociales para la eficiente gestión ambiental, catalizando la tendencia hacia la sustentabilidad del ambiente. Fruto de esta evaluación se identifican aspectos claves que pueden fortalecer una mejor gestión municipal para la gobernanza ambiental.

El proyecto estimó la apropiación de criterios de gobernanza en los municipios de Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, La Virginia, Marsella, Mistrató, Pueblo Rico, Quinchía, Santa Rosa de Cabal y Santuario del departamento de Risaralda para la década 2003-2012, con énfasis en la gerencia de lo público y la participación de la sociedad civil en la intervención y concurrencia para la gestión de un ambiente sano.

---

## ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

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 actores privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, para asegurar gobernabilidad, construir capital social y posibilitar la sustentabilidad.

Su valoración parte de la definición de elementos que posibiliten el buen gobierno ambiental, a través de principios que satisfagan las necesidades ambientales de la sociedad, aseguren una eficiente gestión de los recursos, observen las disposiciones que regulan su actuación y rindan cuentas de su responsabilidad, así como de mecanismos que habiliten la participación ciudadana para la gestión del ambiente, a través del uso de mecanismos de intervención social y ejercicios de control ciudadano para la protección del capital natural.

### Origen del término y definición

De acuerdo con Launay-Gama (2008), el término gobernanza proviene de la palabra latín *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 Orleans 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.

Rosas-Ferrusca (2012) manifiesta que la palabra “gobernanza” 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.

Koresawa y Konvitz (2001), citados por Rosas-Ferrusca (2012), destacan que el carácter polisémico del término “gobernanza” ha permitido que fuera desarrollado por muy diversas líneas y escuelas de pensamiento tales como la *nueva gerencia pública*, el *neoinstitucionalismo* de un nuevo Estado social o el *universalismocomunitario* de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

Aguilar (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.

Ahora bien, la gobernanza ambiental puede ser entendida como "...el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes." (de Castro *et al.*, 2015).

### **Gobierno, gobernanza y gobernabilidad**

Conviene diferenciar los términos gobierno, gobernanza y gobernabilidad, los cuales pueden generar cierta confusión o incluso inadecuada interpretación, en razón a su concomitancia.

Según Rosas-Ferrusca (2012), la teoría política anglosajona emplea la palabra gobierno para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio de poder coercitivo legítimo, así, el Banco Mundial (1997), citado por este autor, 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), citada por Barriga (2007), según su enfoque. De acuerdo con 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 con el 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 (1994), 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 (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.

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.

### **Evaluación de la gobernanza**

Existen pocos referentes sobre medición de la gobernanza y ninguno reportado sobre gobernanza ambiental local. Blanes *et al.* (2008) sostiene que la gobernanza es un proceso difícilmente observable y además definir indicadores para medirla es una tarea difícil debido a la complejidad del concepto (Levy, 2007). Sin embargo, se reportan algunos índices, entre ellos el de gobernanza mundial (European SISC), gobernanza urbana (UN-HABITAT), gobernanza mundial (BM) y buena gobernanza (PNUD).

Launay-Gama (2008), refiere que para Colombia no existe un uso estandarizado ni una definición común de gobernanza y que los distintos sectores apelan al concepto de acuerdo con sus propias apuestas políticas. No obstante, el espíritu constitucional, reflejado en los principios de descentralización administrativa, autonomía territorial, democracia participativa, solidaridad y prevalencia del interés general, es coherente con un esquema político asociado a un patrón de gobernanza.

Lo anterior se reafirma, al tutelar el derecho a gozar de un ambiente sano, ordenar la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Sin embargo, no existen reportes sobre ejercicios sistematizados de gobernanza ambiental formalmente constituidos, salvo el programa de gobernanza forestal liderado por la CARDER<sup>5</sup> a través del esquema de Bosque Modelo.

---

### **MÉTODO**

El desarrollo metodológico se soportó en la propuesta de *investigación holística* desarrollada por Hurtado de Barrera (2000), donde el proceso de revisión e integración sistemática de ideas, criterios, antecedentes y teorías configura el marco teórico<sup>6</sup>, como la estructura conceptual que permite sustentar la investigación y comprender la perspectiva de análisis.

De manera previa se formuló la pregunta de investigación<sup>7</sup>, orientada a establecer si una gobernanza insuficiente e inconsistente afecta la gobernabilidad y altera la confianza social en la gestión ambiental, así como restringe la efectividad de su práctica, imposibilitando la sustentabilidad del ambiente.

Se definió entonces como objeto de estudio<sup>8</sup> la gobernanza ambiental municipal, enunciando sus características, estableciendo sus componentes, especificando las relaciones entre estos, buscando su comprensión; y como unidad de estudio se definió el municipio y específicamente su gestión, en términos de los componentes definidos en un modelo de valoración de la gobernanza ambiental local.

Para el modelo de valoración se utilizó como insumo principal los informes de auditoría a la gestión ambiental local elaborados por la Contraloría de Risaralda (2012, 2013), así como los

planes de desarrollo municipal, los informes de gestión, los resultados de los entes territoriales y de CARDER, y las cuentas fiscales rendidas a los organismos de control, así como la información en páginas web de los municipios examinados.

#### **Definición operativa del objeto de estudio**

Esta fase parte de la definición clara del objeto de estudio y su intención es construir un instrumento claramente estructurado para la evaluación de la gobernanza ambiental (GA). Para desarrollar la definición fue necesario realizar el proceso de formulación, lo cual permitió conceptualizar de manera precisa lo que espera entender por gobernanza ambiental local, facilitar la unificación de criterios en cuanto a su comprensión e identificar aquellos aspectos que hacen posible observarla. Siguiendo este procedimiento, se llegó a la siguiente definición:

***La gobernanza ambiental local es una 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.***

***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.***

Posteriormente se definieron aspectos claves o factores para la comprensión de la GA, los cuales se perciben por medio de indicios o hechos claros y verificables que fueron observados al usar diferentes técnicas e instrumentos de la investigación que facilitaron la recolección de información para la evaluación en el modelo propuesto (ver [Tabla 1](#)).

**Tabla 1. Operacionalización de la gobernanza ambiental**

SINERGIA O ASPECTO A EVALUAR	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
	✓ Procesos e instrumentos de gestión	Listas de chequeo
	✓ Indicadores de desempeño	Indicadores de gestión
	✓ Control, seguimiento y evaluación	Entrevistas
Dinámicas institucionales	✓ Gestión ambiental local-regional	Modelo de seguimiento y control Listas de chequeo
	✓ Planeación del desarrollo	
	✓ Comunicación y rendición de cuentas	

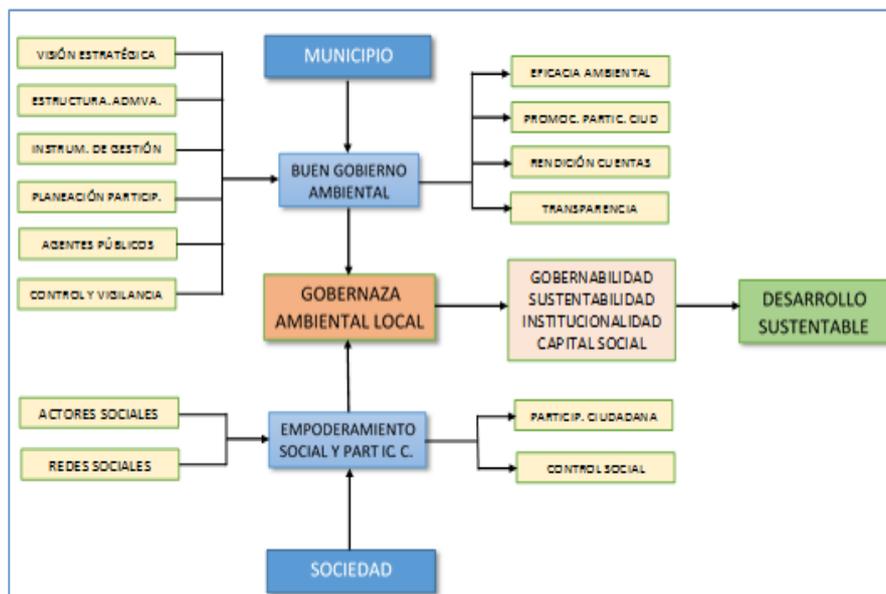
### Formulación del modelo de evaluación de la gobernanza ambiental

En esta fase se diseñó un modelo pragmático para la evaluación de la gobernanza ambiental a escala municipal. Para lograr esto fue necesario delimitar la gobernanza ambiental municipal definiendo sus componentes y siguiendo el modelo propuesto esquematizado en la [figura 1](#). Se entendió entonces que la gobernanza ambiental está en función de dos grandes componentes: (1) Buen gobierno ambiental y (2) Empoderamiento social y participación ciudadana. Cada uno de estos componentes se subdividió en factores que, en correspondencia con el sintagma gnoseológico, evidenciaron mayor capacidad de ser operacionalizados en el modelo, y a su vez cada factor fue evaluado en variables (ponderadas con igual peso dentro del factor) (ver [Tabla 2](#)) y usando una escala ordinal de 0 a 3, buscando determinar su nivel de observancia o cumplimiento, con énfasis en indicadores de eficacia y efectividad o impacto, utilizando para ello cuatro criterios: Cumplimiento satisfactorio (3), insuficiente (2), deficiente (1) o incumplimiento del parámetro (0). En general, estas variables se encuentran definidas en el marco legal que rige para los municipios en Colombia. Los factores de ponderación asignados al modelo ( $\square_i, \square_i, \square_i$ ) fueron definidos en función del mayor o menor nivel de importancia, siguiendo un enfoque de puntuación simple. Así, los pesos asignados a los componentes fueron 0,65 y 0,35 para **BG** y **ES** respectivamente. Los demás pesos se encuentran definidos en el modelo propuesto (ver Eq. 1, 2 y 3).

La información se colectó a través de una lista de chequeo con 79 parámetros, agrupados en las 32 variables, los 14 factores y los 2 componentes para cada uno de los 12 municipios del departamento seleccionados en este estudio, en dos vigencias fiscales (años 2003 y 2012). La valoración permitió calificar el avance de los componentes (buen gobierno ambiental y empoderamiento social), así: gestión eficaz (75,1–100%), gestión deficiente (50,1–75%) y gestión ineficaz (0–50%), como el nivel de efectividad de la gobernanza ambiental, en razón a su índice de gobernanza ambiental local (IGAL): gobernanza ambiental efectiva (80,1–100%),

Gobernanza ambiental insuficiente (60,1–80%), gobernanza ambiental deficiente (30,1–60%) e ingobernanza ambiental (0–30%).

Figura 1. Mapa conceptual de la gobernanza ambiental local



Fuente: Elaboración propia

$$GA = \beta_1 BG + \beta_2 ES \tag{Eq. 1}$$

$$BG = \alpha_1 VE + \alpha_2 EA + \alpha_3 AP + \alpha_4 IG + \alpha_5 FP + \alpha_6 PP + \alpha_7 EE + \alpha_8 TI + \alpha_9 CV + \alpha_{10} RC \tag{Eq. 2}$$

$$ES = (\gamma_1 As + \gamma_2 Pc + \gamma_3 Cs + \gamma_4 Rs) \tag{Eq. 3}$$

Donde,

**GA** es el índice de gobernanza ambiental local (IGAL)

**Para el factor buen gobierno (BG)**

- VE** es la visión estratégica (□1=0,1)
- EA** es la estructura administrativa (□1=0,08)
- AP** son los agentes públicos (□1=0,05)
- IG** son los instrumentos de gestión (□1=0,08)
- FP** es la promoción o fomento de la participación (□1=0,12)
- PP** es la planeación participativa (□1=0,08)
- EA** es la eficacia ambiental (□1=0,3)
- TI** es la transparencia de la información (□1=0,04)
- CV** es el control y vigilancia (□1=0,05)
- RC** es la rendición de cuentas (□1=0,1)

**Para el factor empoderamiento social y participación ciudadana (ES)**

- As** son los actores sociales (□1=0,3)

**Pc** es la participación ciudadana ( $\square 1=0,4$ )

**Cs** es el control social ( $\square 1=0,2$ )

**Rs** son las redes sociales ( $\square 1=0,1$ )

**Tabla 2. Elementos para la gobernanza ambiental local**

COMPONENTE	FACTOR	VARIABLES
Buen gobierno ambiental	Visión estratégica	Dimensión ambiental en el plan de desarrollo municipal
		Inclusión social y participación ciudadana en el plan de desarrollo
	Estructura administrativa	Competencia ambiental en la estructura administrativa local
	Agentes públicos (red)	Coordinación interinstitucional para la planeación ambiental
		Coordinación interinstitucional para la gestión ambiental
	Instrumentos de gestión	Política ambiental local
		Planes ambientales territoriales y sectoriales
		Disposiciones ambientales (normas)
		Financiación de la gestión ambiental (inversión)
		Educación ambiental
	Promoción de la participación	Programas o espacios de participación ciudadana para la gestión ambiental
		Fomento a la creación de veedurías ambientales por parte de la personería
		Consulta del POT al consejo de planeación antes de su adopción
	Planeación participativa	Planes ambientales con acompañamiento social
		Participación ciudadana en la formulación de la dimensión ambiental del plan de desarrollo
	Eficacia ambiental	Cumplimiento de las competencias ambientales por parte de la administración municipal
	Transparencia	Disponibilidad de la información relacionada con la gestión ambiental
		Consulta sobre el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial
	Control y vigilancia	Control interno, seguimiento y evaluación del desempeño ambiental
Control político a la gestión ambiental local		
Control y vigilancia de los recursos naturales y del medio ambiente		
Rendición de cuentas	Rendición de la gestión y los resultados ambientales a la comunidad	
	Rendición de cuentas fiscales ambientales a los organismos de control	
Empoderamiento social y participación ciudadana	Actores sociales	Actores de la sociedad civil y de la empresa privada participes en la gestión ambiental municipal
	Participación ciudadana	Utilización de los mecanismos de participación para la gestión ambiental
		Análisis y discusión del plan de desarrollo por parte del consejo municipal de planeación
		Representación del sector ecológico en el consejo municipal de planeación
		Participación del consejo municipal de planeación en la aprobación del POT
	Control social	Control ciudadano a la gestión ambiental (veedurías)
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios		
Redes sociales	Redes sociales para participar en la gestión ambiental local	

Fuente: Elaboración propia

Finalmente y con el propósito de encontrar similitudes entre los municipios, se realizó un análisis clúster, el cual fue representado con un dendrograma.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En el análisis de los 12 municipios evaluados se encontró que el IGAL promedio para el año 2003 fue de 61,4%, ubicado en el rango de gobernanza insuficiente, a solo a 1,4 puntos porcentuales de la categoría inferior (deficiente). Dicho valor se incrementó en 6,1 puntos porcentuales, una década después, para establecer un registro promedio de 67,5%, sosteniendo la categoría (ver [Tabla 3](#)).

Se advierte que, en términos generales, existe un compromiso informal en las administraciones locales 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, se evidencia una discreta voluntad por parte de la sociedad civil para asumir responsabilidades selectivas de gestión ambiental, a través de la participación en escenarios democráticos. Se observa además, avance en los lineamientos de gobernanza para lo ambiental, al incorporar referentes de buen gobierno y empoderamiento social, lo que posibilita niveles básicos de gobernabilidad ambiental y construcción de capital social.

**Tabla 3. Valoración media de los factores de gobernanza ambiental en municipios de Risaralda (2003 – 2012)**

COMPONENTE	FACTOR DE GOBERNANZA	VALORACIÓN DE LOS FACTORES (%)		
		VIGENCIA2003	VIGENCIA2012	VARIACIÓN
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
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>67,8</b>	<b>72,8</b>	<b>5,0</b>
Empoderamiento social y participación 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	0,0	0,0	0,0
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>49,6</b>	<b>57,7</b>	<b>8,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>61,4</b>	<b>67,5</b>	<b>6,1</b>	

El componente buen gobierno obtuvo una calificación media de 72,8% para 2012, estimándose deficiente, no obstante haber mejorado en la última década en 5 puntos porcentuales, por la incorporación de criterios de gerencia ambiental y la adopción de instrumentos y recursos para la gestión ambiental; sin embargo, los factores planeación participativa, estructura administrativa, educación ambiental y agentes públicos mostraron un descenso en la calificación otorgada, evidenciando un retroceso para el desarrollo de un buen gobierno ambiental (ver [Tabla 3](#)).

Los factores con mayor contribución se encuentran relacionados con la presencia de agentes públicos, asistido en buena medida por el apoyo de la CARDER; la planeación participativa con actores sociales en la formulación de planes ambientales, y la transparencia, que revela visibilidad de la información, generalmente a través de las páginas web institucionales, fomentada, entre otros, por el programa Gobierno en Línea.

De igual manera, se resalta el proceso de rendición de cuentas motivado por las Mesas Ambientales lideradas por la CARDER, y la promoción de la participación ciudadana, mediante la difusión de mecanismos de democracia participativa.

El componente empoderamiento social logró una tasa media de 57,7%, calificado como deficiente a pesar de haber mejorado en 8,1 puntos porcentuales, y haber ascendido de la categoría ineficaz (49,6%) (ver [Tabla 3](#)). En este componente, se identifica el principal reto de la sociedad relacionado con la incorporación de procesos de participación activa y efectiva, como práctica habitual, en las decisiones que la afectan. No obstante, se reconoce el factor de participación, a través de la asistencia en la formulación de planes ambientales e intervención en el Consejo Municipal de Planeación y en los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos.

Para 2012, los entes territoriales mejoraron en buen gobierno ambiental, salvo Santuario, Quinchía y Guática. Sólo La Virginia y Quinchía conservaron la categoría eficaz, mientras que Belén de Umbría, Marsella, Pueblo Rico y Santa Rosa de Cabal ascendieron de rango, pasando de gestión deficiente a un desempeño eficaz.

En empoderamiento social, los municipios mejoraron su registro, excepto Guática, Pueblo Rico y Quinchía, no obstante ninguno obtuvo una calificación eficaz. Apía, Balboa, Belén de Umbría, La Celia, La Virginia, Marsella y Mistrató ascendieron de categoría, pasando de gestión ineficaz a una deficiente. Por el contrario, Guática descendió a categoría ineficaz.

El índice IGAL indica que para el 2003 los municipios de Quinchía, Santa Rosa de Cabal, La Virginia, Pueblo Rico y Santuario obtuvieron los mayores rangos de gobernanza ambiental, a pesar de situarse en categoría insuficiente, mientras los restantes municipios fueron evaluados como deficientes.

Una década después, los municipios se ubicaron en categoría insuficiente (2012), salvo Santuario y Guática con un IGAL deficiente. Santa Rosa de Cabal, La Virginia, Quinchía y Belén de Umbría obtuvieron los mejores índices (mayor de 70 puntos), sin embargo, ninguno logró en ambas vigencias un registro efectivo (80,1–100%) (ver [Figura 1](#)), lo cual evidencia la necesidad de fortalecer las relaciones de corresponsabilidad ambiental entre gobiernos locales y ciudadanía. El índice promedio pasó de 61,4% en 2003 a 67,5% en 2012, como resultado de la mejora en la gerencia ambiental, la incorporación de instrumentos de gestión, la rendición de cuentas y el avance en la aplicación de mecanismos de participación ciudadana.

Un análisis más detallado evidencia que los cuatro municipios han realizado diferentes apuestas en términos del buen gobierno ambiental. Los que han apostado por una estructura administrativa ambiental no siempre obtienen los mejores resultados, indicando que este aspecto es importante mas no suficiente.

Figura 1. Valoración de la gobernanza ambiental local en Risaralda (año 2012).

Del análisis clúster realizado se desprende la posibilidad de agrupar municipios en función de los factores que componen el modelo de gobernanza ambiental aplicado. Se encuentra que los municipios con características más similares tienen una menor distancia de agrupación entre ellos (ver [Figura 2](#)). Así, los municipios que presentan los niveles más altos de gestión y gobernanza ambiental son Apía, Mistrató, La Celia, Marsella, Pueblo Rico y Balboa. En ellos se evidencia una gestión eficaz para el buen gobierno ambiental (BG = 75,9 puntos) y una deficiente en empoderamiento social y participación ciudadana (ES = 60,6 puntos). Un segundo grupo estaría conformado por Belén de Umbría, La Virginia, Santa Rosa de Cabal y Quinchía. En ellos, la gestión es deficiente en ambos factores (70,3 y 55,6 puntos para BG y ES, respectivamente). Finalmente, los municipios peor calificados son Guática y Santuario, donde los valores obtenidos para cada factor indican que la gestión es deficiente (68,7 y 53,3 puntos para BG y ES, respectivamente).

Figura 2. Dendrograma de municipios que evalúa los factores de la gobernanza ambiental

El análisis realizado evidencia en los municipios que claramente han definido como visión estratégica la dimensión ambiental, la inclusión social y la participación ciudadana incorporadas en el plan de desarrollo municipal, generan procesos sinérgicos que mejoran la GA y afectan favorablemente el componente buen gobierno con los factores estructura administrativa, planeación participativa, eficacia ambiental y control y vigilancia; y el componente empoderamiento social y participación ciudadana con los factores participación ciudadana y control social. Lo anterior se ve corroborado por las correlaciones encontradas entre los factores evaluados.

En el mismo sentido, el desarrollo de instrumentos de gestión, fortalece además de la eficacia ambiental y control y vigilancia, otros factores como son la promoción de la participación y la transparencia. Se podría afirmar además, que una buena gestión debe fortalecer el control y vigilancia desde todos los frentes, ya que este factor influencia y es afectado directamente

sobre 8 de los 14 factores que componen el modelo presentado en este trabajo. Finalmente, no se evidenció ningún proceso de redes sociales que participen en la gestión ambiental local, tema no menos importante en la consolidación de buenos esquemas de gobernanza ambiental municipal.

### **Estrategias para habilitar la gobernanza ambiental local**

Fruto del análisis de la evaluación realizada en los 12 municipios, y entendiendo que el modelo de gobernanza propuesto busca promover el desarrollo sustentable, partiendo de un ejercicio de aprendizaje colectivo y de construcción social, y que incorpore, adicional a las dimensiones social, económica y ambiental, su interacción estratégica como factor condicionante, agente catalizador del desarrollo y forjador de ciudadanía, se proponen un conjunto de estrategias para ser consideradas en el ámbito local.

La estrategia para su habilitación parte del esquema propuesto, esto es, mediante la implantación de un esquema de buen gobierno ambiental, aunado a la asunción de competencias políticas y sociales para la participación democrática en el manejo del ambiente, plataforma que se funda en tres referentes: educación para la participación, motivación para la gobernanza y acuerdo para la gobernanza ambiental.

### ***Educación para la participación***

La educación constituye el principal instrumento para enfrentar los nuevos desafíos que alberga lo público: derechos colectivos, participación ciudadana, justicia social, sustentabilidad ambiental, educación social para participar y carácter gubernamental para estimularla, constituyen la premisa básica del principio de gobernanza.

El Estado tiene el deber de fomentar prácticas para el aprendizaje de los principios de la participación, así como propender por una educación ambiental que promueva la conservación, restauración, sustitución y desarrollo sustentable. El municipio ostenta la competencia de fomentar la participación ciudadana<sup>9</sup> y promover la sostenibilidad<sup>10</sup>, mediante una educación inclusiva y responsable a partir de ejercicios formales (centros educativos) e informales (encuentros ciudadanos, audiencias públicas, eventos sociales, rendición de cuentas, programas pedagógicos, medios de comunicación, material educativo, boletines institucionales).

Una educación para la participación efectiva es principio rector de una verdadera gobernanza en la medida que forja valores ciudadanos para la convivencia, solidaridad, respeto, cooperación, tolerancia y asociación; promueve la transformación social, incidiendo en el desarrollo cultural; adopta conductas y prácticas sociales para la gestión y defensa de lo público e incorpora e interioriza modelos de desarrollo social compatibles con la protección ambiental.

### ***Motivación para la gobernanza***

El cambio a la gobernanza, como bien 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, lo cual conlleva cambios importantes que implican incertidumbres, riesgos y esfuerzos complejos de asumir.

La gobernanza requiere un proceso de promoción que permita dimensionar su poder, una estrategia de mercado que posibilite el reconocimiento de su valor social; una **política comercial** que la visibilice, estimule e implante en las estructuras del gobierno y 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 públicos, 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, para lo cual conviene aprovechar los escenarios dispuestos para dinamizar, motivar y formalizar su ejercicio, así como convocar a organizaciones, asociaciones o instancias relacionadas con la acción ambiental local<sup>11</sup>, quienes pueden incidir de manera decisiva y proactiva en el desarrollo de la gestión participativa.

### ***Acuerdo para la gobernanza ambiental***

El acuerdo para la gobernanza no tiene que constituir, en sí, un acto administrativo que la implante oficialmente, 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 ello se requiere avanzar en los escenarios dispuestos: una administración local que convoque al conjunto de actores (agentes estatales, sociedad civil, sector privado, ciudadanía), a través de un ejercicio plural y democrático, exponiendo su voluntad real de acercar a la comunidad a las decisiones públicas, a través del diseño de políticas, audiencias ciudadanas, planeación colectiva y ejecución concertada de proyectos.

Al igual que una sociedad civil que manifieste su compromiso en torno a la apropiación de espacios democráticos, participe en los escenarios habilitados y asuma posiciones en defensa del bien común, corresponsabilizándose en la búsqueda de bienestar social y calidad ambiental, facilitando mecanismos para asistir al gobierno ambiental y fomentando la asunción de un nuevo poder popular que participe en la planeación y la gestión ambiental.

Para el acuerdo se propone la adopción de un decálogo que condensa las principales directivas que soportan el modelo de gobernanza ambiental.

### ***Decálogo para la gobernanza ambiental local***

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** 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 local 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 la información ambiental a disposición de todos, actuando éticamente y **rendiendo cuentas** de sus deberes en materia 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.

---

## CONCLUSIONES

El déficit de gobernanza ambiental encontrada en los municipios constituye un reto para los gobiernos y un desafío para la sociedad. Su limitado avance evidencia un discreto compromiso de la administración pública y los actores civiles frente a los deberes y compromisos que demanda la participación ciudadana. Se requiere fortalecer los ejercicios de gerencia ambiental con participación social, apropiando conductas que motiven la democracia, asistiendo la toma de decisiones, motivando la aplicación de políticas e incidiendo en la gestión del ambiente, como requisito insalvable para tender de manera solidaria a la sustentabilidad ambiental.

- A pesar que ningún municipio obtuvo un rango de gobernanza efectiva, se constató una mejora pasando de un IGAL medio de 61,4% en 2003 al 67,5% en 2012. El 75% de las entidades territoriales evaluadas incrementaron su nivel de gobernanza, en razón al mejoramiento del desempeño ambiental, incorporación de instrumentos de gestión, rendición de cuentas ambientales y un ligero avance en la aplicación de los mecanismos de participación social.
- No se evidenció ningún proceso de redes sociales que participen en la gestión ambiental local, tema esencial, al menos conceptualmente, en la consolidación de buenos esquemas de gobernanza ambiental municipal.
- La mejora encontrada en el componente gobierno ambiental municipal se da en razón a la formulación de planes ambientales (agendas, planes de acción), implantación de sistemas y unidades de gestión ambiental, y conformación de mesas y consejos ambientales locales, como instancias de concertación y participación.
- Los factores clave que se han encontrado como determinantes para lograr avances importantes en la gobernanza ambiental son la visión estratégica y los instrumentos de gestión. Estos se ven reflejados como dinamizadores y orientadores de los demás componentes del modelo de gobernanza propuesto.
- La visión estratégica en la dimensión ambiental y la inclusión social y la participación ciudadana incorporadas en el plan de desarrollo municipal, generan procesos sinérgicos que mejoran la gobernanza ambiental, mientras que el desarrollo de instrumentos de gestión, fortalece además de la eficacia ambiental y control y vigilancia otros factores como son la promoción de la participación y la transparencia.

- La estrategia para habilitar y fortalecer la gobernanza ambiental, a través de la educación para la participación, la motivación de su ejercicio y la promoción de su implantación, debe enmarcarse en el fortalecimiento de un buen gobierno ambiental, la promoción del empoderamiento social y el fomento de la participación ciudadana para la gestión efectiva del ambiente.
  - Se requiere 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 genere valor, lidere procesos de consenso y acuerdo, y sobre todo, advierta en la gobernanza para el ambiente un poderoso instrumento de transformación social con valiosos efectos institucionales, políticos, económicos, culturales y ecológicos.
  - Finalmente es necesario realizar en una fase posterior una investigación a escala más detallada que permita sistematizar buenas prácticas de gobernanza ambiental como experiencias destacadas que contribuyan a mejorar el desempeño del municipio y del modelo propuesto.
- 

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2007). **El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza**. En XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Sto. Domingo, República Dominicana, 30.
- Altman, D. (2001). Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura (en línea). **Revista Instituciones y Desarrollo**, 8 y 9. IIGOV. 26 p. Disponible en [http://www.iigov.org/revista/?p=8\\_12](http://www.iigov.org/revista/?p=8_12)
- Arbós, X. (1994). **La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. Círculo de Lectores.
- Banco Mundial. (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: el estado en un mundo en transformación. Oxford University Press, Incorporated.
- Barriga, M., Campos, J., Corrales, O., Prins, C. (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.
- Blanes, J.P., Baqué, M.A., Tormo, C.C. (2008). La agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local. En: [Link](#)

- Contraloría General del Risaralda, 2004 - 2013. Informe Ambiental de Risaralda 2012. Pereira, Colombia
  - \_\_\_\_\_ 2004 - 2013. Informes de Auditoría a la Gestión Ambiental Municipal 2013. Pereira, Colombia
  - de Castro, F... [*et.al.*].(2015). **Gobernanza ambiental en América Latina**. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, 2015. E-Book.
  - Hurtado de Barrera, J. (2000). **Metodología de la Investigación Holística**. Instituto Universitario de Tecnología Caripito. Caracas, Venezuela. En [Link](#)
  - Launay-Gama, C. (2008). **Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia**. IRG, Bogotá, Colombia. En [Link](#)
  - Levy, B. (2007). **Governance Reform: Bridging Monitoring and Action**. Washington, DC: World Bank. © World Bank. [Link](#).
  - Naciones Unidas. (1995). **Metropolitan Governance: Patterns and Leadership**(en línea). Documento presentado por Itoko Suzuki a United Nations High-Level Interregional Meeting on Metropolitan Governance: Patterns and Leadership, Quito, 13 p. En [Link](#)
  - Rosas-Ferrusca, F.J. (2012). **Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial**. En [Link](#)
- 

## AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar sus agradecimientos a la Mestría en Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira y al grupo de investigación en Gestión Ambiental Territorial por apoyar la ejecución de este trabajo.

---

## POTENCIAL CONFLICTO DE INTERÉS

No hay ningún tipo de conflicto de interés por publicación de este artículo, el cual se elaboró a partir del desarrollo de un trabajo de grado de maestría con el apoyo del grupo de investigación en Gestión Ambiental Territorial, de los cuales hacen parte los autores.

1. Ingeniero Forestal, Especialista en Gestión Ambiental Local, Magíster en Ciencias Ambientales. Grupo de Investigación Gestión Ambiental Territorial, Facultad de Ciencias Ambientales, Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. Carrera 27 #10-02 Barrio Álamos, Pereira, Colombia - AA: 97 -

Código postal: 660003. [alejandroissa@yahoo.com.co](mailto:alejandroissa@yahoo.com.co). ORCID: 0000-0002-2253-8309.

2. Administrador Ambiental, Magíster en Investigación Operativa y Estadística, Doctor en Ciencia y Tecnología Ambientales. Docente Asociado. Grupo de investigación Gestión Ambiental Territorial, Facultad de Ciencias Ambientales, Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. Carrera 27 #10-02 Barrio Álamos, Pereira, Colombia - AA: 97 - Código postal: 660003. [tito@utp.edu.co](mailto:tito@utp.edu.co). ORCID: 0000-0003-3156-2252.
3. Ley 152 de 1994 (Artículo 3, literal h)
4. Ley 1551 de 2012 (Artículo 4, literal g). Relacionado como principio de sostenibilidad.
5. Corporación Autónoma Regional de Risaralda, máxima autoridad ambiental regional.
6. En la metodología propuesta por Hurtado de Barrera (2000), se denomina “sintagma gnoseológico”.
7. Llamado por la misma autora como “enunciado holopráxico”.
8. Es nombrado por la autora como “evento”.
9. 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).
10. El municipio... “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).
11. P. ej., Consejo territorial de planeación, comité interinstitucional de control ambiental, comité municipal de educación ambiental, sistema local 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, ONG ambientales, grupos ecológicos.

---

**Para citar este artículo:** Issa-Gutiérrez, A., Morales-Pinzón, T. (2017). Evaluación de la gobernanza ambiental local en Risaralda. *Revista Luna Azul*, 45, 309-328. DOI: **10.17151/luaz.2017.45.16**

---

Esta obra está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento CC BY](#)

