

## **Convenio Interadministrativo**

“Aunar esfuerzos con el Instituto de Estudios Regionales para el diseño del modelo de participación, el fortalecimiento de actores en la planificación del patrimonio hídrico, transversalizado por el enfoque diferencial”

### **Componente #1**

Modelo de participación y gobernanza de Corantioquia

#### **Actividad/Producto 1:**

Análisis de la Gobernanza desde una perspectiva Territorial Ambiental

Febrero de 2021

## Contenido

1. Introducción.....	3
2. El referente normativo como punto de partida .....	5
3. La Gobernanza Corporativa, una mirada desde Corantioquia.....	9
4. La Democracia como un escenario de disputa.....	13
5. ¿Gobernanza o Gobernabilidad?.....	14
6. La Gobernanza como proceso político en América Latina.....	16
7. Tres posturas analíticas frente la Gobernanza: Gerencial, Crítica y Deliberativa .....	18
7.1 La Gobernanza como “Buen Gobierno” .....	18
7.2 La Gobernanza crítica ¿o crítica a la gobernanza?.....	20
7.3 La Gobernanza Deliberativa.....	23
8. Gobernanza ambiental: síntesis analítica .....	24
9. Identificación de la situación problema.....	27
9.1 La Gobernanza Territorial Ambiental en un marco de tensiones.....	28
Conclusiones y recomendaciones .....	31
Bibliografía .....	34

Análisis documental de la Gobernanza desde una  
perspectiva Territorial Ambiental<sup>1</sup>

**GOTA**

**Gobernanza territorial  
ambiental para la  
participación ciudadana**

El Proyecto GOTA- *Gobernanza para la participación ciudadana* se formalizó mediante el Convenio No. 040-COV2009-113, celebrado entre CORANTIOQUIA y el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, tuvo como objeto aunar esfuerzos para el diseño del modelo de participación, el fortalecimiento de actores en la planificación del patrimonio hídrico, transversalizado por el enfoque diferencial. Fue desarrollado entre el 17 de septiembre de 2020 y el 24 de febrero de 2021.

Los productos de este proyecto son:

Documentos completos:

- Modelo GOTA –Gobernanza territorial ambiental para la participación ciudadana-.
- 4 documentos insumos que aportaron al Modelo GOTA:
  - **Análisis documental de la Gobernanza desde una perspectiva territorial ambiental.**
  - Mapa de actores para el reconocimiento de actores y relaciones en los procesos de participación de Corantioquia.
  - Análisis de las prácticas y discursos de la participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental adelantados en la jurisdicción de Corantioquia.
  - Línea base cuantitativa de actores Líderes y mesas ambientales.
- Dos documentos de sistematización sobre las rutas formativas implementadas para el fortalecimiento de la participación ciudadana:
  - Sistematización de la ruta formativa: *Participación en la gobernanza y la gestión*, con actores sociales de las ocho territoriales de la jurisdicción de Corantioquia.
  - Sistematización de la ruta formativa en *Gestión y Planificación Hídrica para la Gobernanza con Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas Administradoras de Acueducto Rural (JAAR)*, de las territoriales Citará, Hevéxicos y Tahamíes. Incluye documento de caracterización de actores.
- Informe que contiene implementación de la estrategia comunicativa y educativa.
- Recurso comunicativo:
  - Sitio web: Estrategia educomunicativa GOTA

<sup>1</sup> Equipo de trabajo del proyecto: Coordinador(a) Mg. Lida Sepúlveda López, Mg. Natalia Cardona Berrío, Dr. Harold Cardona Trujillo y Dr. Alejandro Pimienta Betancur. Equipo Componente 1. Modelo de Gobernanza: co-investigadoras Mg. Paula Restrepo Areiza, Prof. Carolina Peña Padierna, Juan Pablo López Buitrago y Fernando Valencia Rivera; asistente de investigación Prof. Yubisselly Nieto Mazo, Daniela Maya Cardona y Luz Elvia Castro Cardona, y el CEO -Centro de Estudios de Opinión de la UdeA-; Equipo Componente 2. Ruta formativa: Mg. Mateo Valderrama Arboleda y Dra. Erika Acevedo Mejía; Componente 3. Ruta formativa: Mg. Diana Tobón Giraldo y Prof. Alejandra Salazar Botero, asistente Prof. Sebastián Posada Zapata y Andrea Diossa Ruiz; Promotores ambientales: Paula Tascón Niaza, Orlando Cano Medina, Gladis Quintero Quintero, Aura Carmona de Puerta y Reiber Mejía Alian; Comunicadora Marcela Montoya Vélez y Pedagogo Irlán Serna Gil.

## 1. Introducción

La Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), Corporación pública que ejerce como autoridad ambiental a partir de las disposiciones de la Ley 99 de 1993, y cuya jurisdicción abarca la región central del departamento de Antioquia, tiene bajo su potestad los ejercicios de planificación en materia ambiental, así como el deber de realizar acciones orientadas a la conservación, protección y mitigación de impactos ambientales, además de la promoción de un desarrollo sostenible y amigable con el medio ambiente dentro de su territorio.

No obstante, es importante reconocer que la Corporación no ejerce sus funciones de planificación y control en un espacio vacío; por el contrario, más allá de asumir que es un territorio con una diversidad hidrográfica, geológica y biológica que constituyen sistemas ecosistémicos muy complejos, es también un territorio con múltiples actores sociales que proyectan sus actividades y medios de vida en él. Es, por tanto, un territorio en el que confluyen múltiples intereses, anhelos, proyectos y ambiciones, liderados por actores que convergen entre la Sociedad Civil, la Academia, el sector Privado y las instituciones Estatales. Es así como comunidades étnicas, comunidades religiosas, comunidades campesinas, productores agropecuarios, agroindustriales, industrias mineras, mineros artesanales, empresas turísticas, entidades estatales, grupos académicos e intelectuales, actores armados y un sinnúmero de actores disímiles entre sí interactúan en (y por) el territorio en una amalgama de relaciones que van desde la cooperación hasta el conflicto, la disputa y la agresión.

Bajo este panorama, la Corporación entiende que este es un territorio vivo, cuya multiplicidad de actores y estructuras relacionales requieren una mayor implicación por parte de los actores territoriales en los procesos de planificación ambiental. La participación ciudadana y la Gobernanza, por tanto, juegan un rol fundamental en el cumplimiento de este objetivo. Es por esto que dentro de su *Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031* (PGAR), la Corporación adopta un Enfoque de Gobernanza, entendiendo así que la participación de los actores sociales del territorio, tanto públicos y privados, no debe reducirse sólo a la fase de formulación de dicho *Plan*, sino que debe procurarse su participación en las fases de implementación, seguimiento, control y evaluación del mismo.

Este compromiso participativo adoptado por Corantioquia se explica en el hecho de que el Enfoque de Gobernanza previamente mencionado, es transversal a todo el Plan, dándole sentido tanto a la formulación como a su ejecución y planes de acción. Además, este enfoque derivó en la formulación de un capítulo Étnico dentro del PGAR, así como en la definición de la Línea Estratégica 4: *Fortalecimiento de la cultura ambiental y de las capacidades de los actores para la gestión conjunta y el logro de los resultados.*

Este documento debe verse, por tanto, como una línea base que problematiza el concepto de Gobernanza y Gobernanza Ambiental a través de algunas de sus posturas e interpretaciones, ubica el concepto política e históricamente, y propone una base conceptual que sirva de insumo para la consolidación de procesos de Gobernanza Territorial Ambiental en los 80 municipios de la Jurisdicción de Corantioquia. En este sentido, parte de una revisión documental que incluye documentos normativos, corporativos, académicos y teóricos, dando paso a una síntesis analítica que deriva en una serie de 5 grandes conclusiones y recomendaciones, y suponen el punto de partida para futuros ejercicios de análisis conceptual, complementándola con reflexiones producidas por la implementación de los procesos de gobernanza con los distintos actores sociales.

En definitiva, el documento parte de una consideración de la esfera normativa y corporativa del concepto, que pone en contexto los esfuerzos efectuados por la corporación para conceptualizar y diseñar proyectos en el marco de la Participación Ciudadana y la Planeación Participativa, lo que define en principio las nociones de Gobernanza Ambiental de Corantioquia. Posteriormente, se ubica el concepto ya desde la perspectiva del investigador, producto del análisis de la información existente y sentando las bases y criterios principales que componen sus interpretaciones a nivel local, regional, nacional y supranacional, así como las distintas visiones presentes en los escenarios gubernamentales, académicos y ciudadanos. Por último, se problematiza el concepto de acuerdo con la realidad de la corporación, proyectando los principales retos y amenazas existentes en materia de gestión ambiental, para al final pasar a las conclusiones y recomendaciones.

## **2. El referente normativo como punto de partida**

A partir de la década de 1990, el concepto de Gobernanza ha adquirido un protagonismo creciente a nivel mundial que es imposible de ignorar, en especial sobre lo referente a la gestión de lo público y como alternativa válida a los asuntos de Gobierno. Por este motivo, la Corporación presta especial atención a estas tendencias globales, las acoge en su seno y agenda de trabajo, y proyecta la Gobernanza como eje transversal de su actividad como autoridad ambiental; no obstante, esta apuesta no es gratuita.

En materia de gestión ambiental, uno de los principales referentes internacionales es la Organización de las Naciones Unidas – ONU y su preocupación por los impactos medioambientales y cambio climático, ocasionados por la sobreexplotación de los medios de vida, y por el progreso técnico fundamentado en los combustibles fósiles como principal fuente de energía. De este modo, a partir de la denominada “Cumbre de la Tierra” llevada a cabo en Río de Janeiro – Brasil en 1992, desde la ONU se ha liderado una discusión orientada a la consolidación de un *desarrollo sostenible*, que involucre en mayor medida a las comunidades locales en los procesos de planificación y gestión ambiental de su territorio. En consecuencia, de este

proceso se destacan dos referentes clave: el primero, la serie de conferencias anuales denominadas “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, de la cual cobra relevancia la convención realizada en la ciudad de Nueva York en 1992, en la que el Estado colombiano asumió su compromiso para hacer frente a los cambios de clima que están ocurriendo en el planeta, y los efectos adversos que esto tiene para los ecosistemas y las comunidades que los habitan, reglamentando dicho compromiso con la Ley 164 de (1994); el segundo referente, es la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), equipo técnico-científico de las Naciones Unidas que constantemente publica documentos técnicos sugerentes para la formulación de políticas públicas (o *policymakers*) orientadas a la mitigación del cambio climático, en donde una Gobernanza efectiva y un fortalecimiento en la incidencia de los actores sociales en su territorio se torna fundamental. Frente a esto, el último informe de la IPCC (2020) asume que

La eficacia de la toma de decisiones y de la gobernanza se ve reforzada por la participación de las partes interesadas locales (en particular, las más vulnerables al cambio climático, incluidos los pueblos indígenas [o grupos étnicos en general]<sup>2</sup> y las comunidades locales, las mujeres, y los pobres y marginados) en la selección, la evaluación, la aplicación y el monitoreo de instrumentos normativos para la adaptación y mitigación basadas en la tierra con respecto al cambio climático (nivel de confianza alto). La integración entre sectores y escalas aumenta la posibilidad de maximizar los beneficios y minimizar las compensaciones (nivel de confianza medio) (IPCC, 2020).

Otro de los referentes de carácter internacional corre por cuenta de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, en cuyo Convenio 169 (2014), firmada en Ginebra – Suiza en 1989, construyó una serie de disposiciones normativas orientadas al reconocimiento de las comunidades indígenas, la reafirmación y garantía de sus derechos, y su participación en el ordenamiento y construcción de las políticas y programas que involucran sus territorios. Estas políticas deben abarcar, por supuesto, la esfera de la Gestión Ambiental, y no deben ser contrarias a la voluntad e interés de estas comunidades. Producto de este Convenio se redactó la Ley 21 de 1991, que le otorgaba reconocimiento por parte del Estado colombiano.

Por último, se destaca el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), conocido por la opinión pública como el Acuerdo de Escazú por la ciudad costarricense en donde fue firmado. Este acuerdo, concebido inicialmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en el año 2012, supone el instrumento más comprometedor a nivel regional en temas como desarrollo sostenible y gestión ambiental; además, parte de la idea de que la apuesta por la democracia, la buena gobernanza, y la

---

<sup>2</sup> Aclaración propia.

consolidación de los Estados de derecho en América Latina, son elementos clave para contribuir a un crecimiento económico sostenido e inclusivo, a una protección del medio ambiente, a la contribución para la erradicación de la pobreza y el hambre, y a la garantía de la participación amplia e incidente para la población del continente, incluyendo el libre acceso a la información y a los procedimientos judiciales y administrativos. Estos temas son de vital importancia para la gestión ambiental en el país, en especial aquello relativo al acceso a la información y a los procedimientos judiciales y administrativos, debido a que su diseño está vinculado a la protección de los líderes ambientales; esto cobra mayor relevancia al reconocer que, según la ONG británica Global Witness (2020), Colombia fue el país en donde se presentó un mayor número de asesinatos de líderes sociales ambientales en el mundo durante el año 2019, con 64 defensores ambientales desaparecidos; de acuerdo a su informe anual, de todas las muertes de líderes ambientales registradas en el planeta, el 30% fueron efectuadas en Colombia, siendo las comunidades indígenas una de las poblaciones más afectadas y hostigadas por los grupos armados que cometen dichos crímenes. En la actualidad, aún con este precedente, el Estado colombiano no ha ratificado este Acuerdo.

A nivel nacional, el principal referente normativo es la Constitución Política de Colombia de 1991, de carácter pluralista, democrático y participativo, que instaura un Estado Social de Derecho y consagra, en su artículo 40, que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. En materia ambiental, por su parte, el artículo 79 reconoce que “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”. En consonancia, la Ley Estatutaria 1757 de (2015) reglamenta y dicta las disposiciones para la promoción y protección del derecho a la participación democrática, así como los mecanismos para la participación ciudadana.

Por demás, gran parte de las referencias normativas a nivel nacional provienen de la esfera de la planeación y su componente participativo. Tal es el caso de la ya mencionada Ley 99 de (1993), que reglamenta las Corporaciones Autónomas Regionales como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, y le otorga dentro de sus funciones (Artículo 31) la planificación y ejecución de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como la promoción y desarrollo de la participación comunitaria en los programas referentes a la protección ambiental, el desarrollo sostenible y el manejo de los recursos naturales. Dicha Ley se complementa con el Decreto 1076 de 2015 del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, que regula los instrumentos de planificación ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales como el PGAR, haciendo énfasis en la necesidad de la participación de los actores sociales con miras a consolidar un desarrollo sostenible a nivel regional.

Por último, resulta pertinente revisar la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, con motivo del derecho a la participación en materia ambiental producida en el proceso de defensa,

protección y disputa de los usos del suelo en el páramo de Santurbán. En ella, la Corte Constitucional definió que

El ordenamiento jurídico ha reconocido el derecho a la participación en asuntos relacionados con el medio biótico, garantía que se erige como la manera más adecuada de resolver los conflictos ambientales y generar consensos en las políticas públicas sobre la conservación de los ecosistemas. La Constitución y diversos documentos internacionales han otorgado a los miembros de la sociedad la facultad de hacer parte de las decisiones ambientales que los perturba, escenario que incluye varias formas de participación, como son política, judicial y administrativa. En esta última, las diferentes Salas de Revisión han protegido el derecho que tienen las comunidades de intervenir en decisiones de la administración que impactan el ambiente en que habitan o se desarrollan (Sentencia T-361, 2017).

A nivel regional, por su parte, destaca la Ordenanza Departamental No. 58 del 10 de diciembre de 2014, formulada por la Asamblea Departamental de Antioquia y “por medio de la cual se implementa la red departamental de mesas ambientales en el marco de la participación ciudadana para la gestión ambiental en el departamento de Antioquia”. En ella, se crea un escenario que vincula las mesas ambientales a nivel regional, y las concibe como un *espacio de apoyo* con el fin de cooperar en los procesos de administración y desarrollo sostenible del patrimonio ambiental departamental, así como unificar los escenarios de planificación ambiental.

En síntesis, los referentes normativos otorgan una noción vaga de Gobernanza. A nivel internacional, se observa una mayor apropiación del concepto, en tanto es consecuencia de un desarrollo conceptual que lleva ya un par de décadas en los documentos técnicos, y una cada vez más firme convicción de que el desarrollo sostenible requiere una mayor implicación de los actores sociales y el sector privado en la toma de decisiones de carácter público, en especial en la esfera de lo socio ambiental, dado que son ellos quienes mayor conocimiento adquieren sobre las necesidades de conservación, protección y gestión de su territorio. Sin embargo, a nivel nacional, que es donde finalmente se materializan las políticas públicas propuestas por los organismos multilaterales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, la situación es más difusa. En primer lugar, existe un tratamiento muy reciente y soslayado del concepto; en segundo lugar, la participación ciudadana, consagrada como uno de los ejes fundantes de la Constitución Política de Colombia de 1991, se expresa en la apertura de espacios de participación en la esfera de lo público, en específico en los espacios de planificación y gestión; sin embargo, no queda claro su grado de incidencia en la toma de decisiones, lo que deriva en el peligro de que esto no contribuya a generar una participación efectiva y directa, sino que, al contrario, no vaya más allá de lo consultivo.

### 3. La Gobernanza Corporativa, una mirada desde Corantioquia

Es necesario reconocer que, si bien es una apuesta muy ambiciosa y comprometida por parte de Corantioquia el incluir la Gobernanza como uno de los ejes centrales de su actividad como autoridad ambiental, su adopción es relativamente reciente; sólo sería en la formulación del Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031 que empezaría a considerarse este concepto de forma sistemática y general. Sin embargo, esto no implica que la Corporación sea ajena al concepto y sus nociones básicas, por el contrario, puede rastrearse un esfuerzo en los últimos 20 años que se han materializado en actividades y procesos orientados a su consolidación. Es por ello que vemos que conceptos como el de Participación Ciudadana y Planeación Participativa han sido fuertemente trabajados en los programas de gestión del patrimonio ambiental, siendo ambos ejes centrales por medio de los cuales se ha apostado por la construcción de una ciudadanía ambiental en los 80 municipios pertenecientes a su jurisdicción.

En lo referente a la **Participación Ciudadana**, la Corporación ha hecho el esfuerzo por consolidar una base teórica que fundamente sus programas de acción, tomando así diversas nociones del concepto que apunten a una misma estructura conceptual. De este modo, destaca una disertación generada por la Corporación VIVA LA CIUDADANÍA para Corantioquia<sup>34</sup>, en la que se considera que la Participación tiene una fuerte vinculación con la capacidad de una persona o colectivo de intervenir de manera directa en las acciones que tienen como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de los actores que habitan el territorio o hacen parte de un colectivo. De este modo, se entiende que la principal motivación de aquella persona que busca participar activamente en la gestión de lo público es la transformación de realidades y problemáticas que las atañen como individuos y como comunidad.

En este mismo orden está dirigida la definición de la Participación Ciudadana en la gestión pública consignada en la carta iberoamericana y adoptada por el Modelo de Participación de Corantioquia<sup>5</sup>. En esta, la PC es definida como el “proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta y amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos que se integran”<sup>6</sup>.

Este primer acercamiento al concepto deja entrever entonces que, para Corantioquia, la Participación Ciudadana está ligada a la incidencia en la toma de decisiones que les concierne

---

<sup>3</sup> Línea base de Participación Ciudadana para la Gestión Ambiental en el territorio. Propuesta para Corantioquia (Versión 2).

<sup>4</sup> Plan de Participación 2019 - Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia Corantioquia.

<sup>5</sup> Modelo de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental de Corantioquia.

<sup>6</sup> *Íbid.*

como individuos y como colectivo; la constante referencia a la calidad de vida como fin último de la participación no es más que la búsqueda por el mejoramiento o el mantenimiento de unas condiciones de vida determinadas para las comunidades organizadas, condiciones que incluyen el medio biótico y los sistemas ecosistémicos que habitan. Además, la Corporación asume un enfoque descentralizado de la participación, en aras de fortalecer el ejercicio democrático; la responsabilidad, por tanto, es trasladada a los actores del territorio, quienes deben asumir una postura activa, crítica e incidente, que dinamice las acciones y procure un mayor involucramiento en la gestión ambiental.

En este sentido, la Participación en sí misma no es un proceso armónico entre actores sociales disímiles entre sí; por el contrario, la pluralidad de intereses, modelos y proyectos de vida, así como la interacción misma entre dichos actores genera “relaciones de poder” que determinan la gestión de lo público y, en este caso, del patrimonio ambiental. Por lo tanto, la participación puede generar escenarios de tensión y conflictividad, así como la incidencia puede estar determinada por la capacidad de los actores en su gestión logística, movilización de recursos, intensidad de la movilización, poder de convocatoria y presencia en espacios de planificación y ejecución.

Por su parte, para Corantioquia la participación está vinculada a una postura crítica frente a las necesidades colectivas, por lo que la persona que hace parte de un proceso de participación e incidencia en la gestión de lo público debe tener una actitud racional y analítica frente a las problemáticas que afectan al colectivo y son de interés general<sup>7</sup>. Por tanto, la gestión de la información y el conocimiento, así como los procesos formativos son esenciales para la consolidación de una ciudadanía activa e incidente, la construcción de insumos para la toma de decisiones de lo público, y la generación de nuevo conocimiento que contribuya al fortalecimiento e identificación de los procesos participativos y decisorios. En suma, a modo de síntesis, para Corantioquia

La participación es una apuesta fundamental frente a la necesidad de conformar una sociedad más justa y plural que fomente la inclusión social y la convivencia. Es un mecanismo democrático que posibilita la formación y consolidación de sujetos críticos y reflexivos que se manifiesten en torno a la generación de soluciones que impulsen el bienestar social<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Línea Base de Participación Ciudadana para la Gestión Ambiental en el territorio. Propuesta para Corantioquia (Versión 2).

<sup>8</sup> *Íbid.*

La conceptualización de la **Planeación Participativa**<sup>9</sup>, por su parte, guarda estrecha relación con la forma como se entiende la Participación Ciudadana. Esta es concebida, por tanto, como una estrategia de movilización a través de la cual se convoca e involucra a los actores sociales del territorio a hacer parte del proceso de planificación en el marco de la gestión ambiental. En este sentido, la participación de la ciudadanía en el diseño de planes, programas y proyectos no sólo posibilita una mayor apropiación e incidencia por parte de los actores de un territorio en los asuntos referentes al mejoramiento de su calidad de vida y en la administración del patrimonio ambiental, sino que, además, fortalece los niveles de confianza y legitimación de estos procesos y, en consonancia, de la Corporación misma.

La Planeación Participativa, por tanto, está orientada a la construcción de una Ciudadanía ambiental, entendiendo esta a partir de las condiciones existentes para que el individuo intervenga y ejerza una participación directa en los asuntos del Estado; ello requiere, a su vez, que el individuo tenga la capacidad, conocimiento y autonomía para ejercer sus derechos y deberes de carácter político<sup>10</sup>. En consecuencia, para el cumplimiento de este objetivo, la Corporación ha dedicado grandes esfuerzos en la creación y consolidación de escenarios orientados a fortalecer la Planeación Participativa en los 80 municipios de su jurisdicción, así como la creación de espacios de formación en diversos temas de carácter social, técnico y político. A raíz de esto, se han generado procesos y proyectos como el de Guardianes de la Naturaleza, dirigida a niñas y niños entre los 5 y los 13 años; la Red de Liderazgo Juvenil Ambiental, dirigida a jóvenes entre los 14 y 28 años; los Procesos Ambientales Escolares (PRAES); los Procesos Ciudadanos de Educación Ambiental (PROCEDAS)<sup>11</sup>; la Red de Agua PIRAGUA<sup>12</sup>; la Red de Participación para la Gestión Ambiental del Territorio (Red Pégate)<sup>13</sup>; las Mesas de Trabajo y Participación Territorial (divididas de acuerdo a las oficinas territoriales) y la Mesa de Trabajo y Participación Jurisdiccional (dedicada a toda la jurisdicción)<sup>14</sup>.

Ahora bien, como ya se ha mencionado anteriormente, el concepto de Gobernanza no es abordado directamente por la Corporación en su producción documental, por lo que debe inferirse a través de las nociones construidas en torno a los conceptos reseñados. No obstante, en el PGAR 2020-2031<sup>15</sup> se da una referencia frecuente al concepto que, aunque no deja una definición exhaustiva y directa, si deja pistas para su evaluación. En este sentido, más allá de construir una definición corporativa de lo que es la Gobernanza, se definen los principales retos

---

<sup>9</sup> Línea Base de Planeación Participativa. Subdirección de Cultura Ambiental.

<sup>10</sup> *Íbid.*

<sup>11</sup> *Íbid.*

<sup>12</sup> Plan de Participación 2019 - Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia Corantioquia.

<sup>13</sup> Línea Base Red de Participación para la Gestión Ambiental del Territorio – Red Pégate.

<sup>14</sup> Resolución 040-RES1908-4412.

<sup>15</sup> Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031.

y problemáticas que la afectan y que deben potenciarse para construir mejores condiciones de gobierno en la agenda de trabajo de la Corporación.

En primer lugar, se infiere una fuerte preocupación por parte de Corantioquia por la desarticulación existente entre los actores estratégicos del territorio y la Autoridad Ambiental, así como la proliferación de tensiones y conflictos entre sí. Además, la noción de corresponsabilidad cobra mucha relevancia para la Corporación en este sentido, ya que además de buscar involucrar a la población civil en los ejercicios de planificación y gestión ambiental, busca generar condiciones que legitimen el papel de Corantioquia en el territorio, y propendan por un estrechamiento de lazos y confianza con los actores. El gran reto, en este sentido, es armonizar la paradoja provocada por el doble papel que juega la Corporación al promover, promocionar y acompañar los procesos orientados hacia el desarrollo sostenible, pero además ejercer su función de Autoridad Ambiental y aplicar, por tanto, sanciones a los casos que lo ameriten, sin que ello implique una afectación significativa a sus relaciones con la Sociedad civil.

En segundo lugar, se asume la participación ciudadana y el empoderamiento de los actores desde la perspectiva de la incidencia, en tanto se busca consolidar un tejido social lo suficientemente fuerte y preparado que contribuya de mejor manera en los espacios de participación, planeación y gestión ambiental. Si bien este es el tema al que más esfuerzos ha dedicado la Corporación en los últimos años, aún se presenta como un escenario a futuro la necesidad de promover una participación más activa e incluyente, así como un mayor empoderamiento de los actores; esto indica que, a pesar de los esfuerzos, aún no se ha logrado, de manera satisfactoria, la generación de espacios y mecanismos efectivos de participación, por lo que la necesidad se renueva. Por otra parte, a pesar de que desde Corantioquia se observa una amplia oferta de escenarios de formación y participación ciudadana en materia ambiental que ya ha sido reseñada, se echa en falta el reconocimiento y participación de la corporación en espacios de interlocución y deliberación externos a ella, que les posibilite un encuentro con la ciudadanía desde una perspectiva más horizontal, y sincere la discusión en torno a una incidencia ciudadana y una gobernanza democrática real, integrando así los debates que de manera autónoma genera la ciudadanía en sus propios espacios de deliberación.

Por último, se advierte una fuerte preocupación por parte de la Corporación de adoptar un enfoque diferencial, especialmente en lo relativo a la implementación de un componente étnico. Por ello, en la última década se han formalizado esfuerzos de integración de las comunidades étnicas a los procesos de planificación y gestión ambiental, involucrando tanto sus formas autónomas de organización y participación, como las visiones territoriales construidas en dichos espacios. Como ya se mencionó, una de las principales consecuencias de esto es la formulación de un capítulo étnico dentro del PGAR, no obstante, el compromiso va más allá de eso.

En este sentido, en Corantioquia existe consciencia de la necesidad de abordar los procesos de gestión ambiental con comunidades étnicas de forma diferenciada, por lo que el diseño e implementación de programas y proyectos de este tipo debe estar condicionado a sus marcos de identidad propios. Por ello, además de un Modelo de Gobernanza que los acoja, se hace necesario la construcción de un modelo de operación diferencial dedicado exclusivamente a ellos.

#### **4. La Democracia como un escenario de disputa**

En la segunda mitad del siglo XX, la realidad política de América Latina estuvo caracterizada por la prevalencia de regímenes autoritarios y militares que restringieron la participación política y ciudadana, y censuraron el acceso a instancias decisorias a grandes porciones de la sociedad civil. En consonancia, durante las dos últimas décadas del siglo XX, el continente fue escenario de discusiones y disputas que suscitaron profundas transformaciones en el ámbito de lo económico, lo social y lo político, esto como consecuencia de la crisis económica y financiera que caracterizó el final de la guerra fría, sumado al agotamiento de dichos regímenes autoritarios y militares. A su vez, el mundo fue testigo del desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación, que dieron lugar a un crecimiento inusitado en términos de infraestructura de telecomunicaciones y obligaron a replantear las estrategias de crecimiento y acumulación de capital, y con ello el papel de los Estados nacionales en la economía. Para la década de 1990, Latinoamérica no fue ajena a estas nuevas concepciones económicas, y frente a un escenario de globalización que modificó radicalmente los criterios de competitividad que habían sido paradigma durante varias décadas, los países del continente adoptaron políticas de ajuste económico caracterizadas por el diseño de programas de apertura, integración económica, privatización de empresas estatales, reducción del tamaño del Estado y un rediseño de su evaluación a partir de criterios de eficiencia (Launay, 2005; Porras, 2007).

En materia política, de acuerdo con Dagnino et al (2006), es posible advertir tres procesos estructurales que se han desarrollado en el continente en estas últimas décadas. El primero de ellos hace referencia a la consolidación democrática en América Latina, al menos desde el punto de vista electoral, debido al desmonte paulatino de las dictaduras militares; como consecuencia de ello, aun cuando en las últimas décadas se han presentado profundas crisis económicas y políticas en distintas naciones latinoamericanas, estas se han podido solventar a través de vías democráticas. En Colombia, en específico, este proceso se evidenció en la apertura democrática que supuso la implementación de una nueva Constitución Política en 1991 y, con ella, una profundización de la democracia representativa a través de la elección popular de alcaldes y gobernadores. El segundo proceso se manifiesta en un profundo descontento social frente al modo de actuar de estas democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política, lo cual da lugar a un latente resurgimiento de discursos neoconservadores en el espectro sociopolítico latinoamericano. El tercero, por su parte, da lugar a la lucha por la aparición de nuevos escenarios de construcción democrática, que abogan por una “ampliación

del campo de la política y construcción de la ciudadanía” y que proponen una resignificación de la idea misma de democracia; en suma, es una postura que plantea la construcción de “un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (Dagnino et al, 2006: 11). Estos tres procesos son transversales a la discusión contemporánea sobre la democracia en el continente, que se asumen en dos grandes proyectos políticos en disputa (el democrático-participativo y el neoliberal), que apelan a discursos y conceptos similares, no obstante, sus profundas diferencias. En el caso de la democracia participativa, se procura garantizar la gobernabilidad democrática (Dagnino et al, 2006), así como una apuesta por la gobernanza y sus implicaciones políticas, mientras que la democracia neoliberal apela a la despolitización y a un predominio de lo técnico-gerencial.

## 5. ¿Gobernanza o Gobernabilidad?

Tanto en la esfera pública como en la academia, se observa un uso indistinto de ambos conceptos cuando se discuten temas relativos a las formas de gobierno; ello lleva comúnmente a una confusión conceptual que a menudo pasa desapercibida, dando paso a una prevalencia de la gobernabilidad en los asuntos públicos y una disposición hacia la gobernanza sólo desde un punto de vista semántico. Por supuesto, esta confusión es entendible, dada la semejanza en su esencia y a que ambos conceptos asumen el tema del Gobierno como eje de reflexión; ¿Por qué separar, entonces, estas dos esferas de análisis político? A pesar de su semejanza, hay elementos significativos que justifican su diferenciación; de este modo, mientras la Gobernabilidad se entiende como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001. *cit. en* Mayorga y Córdova, 2007), la Gobernanza hace referencia al proceso de construcción de las decisiones políticas (Mayorga y Córdova, 2007). Dicho, en otros términos, mientras la Gobernabilidad se preocupa por las cuestiones de orden y estabilidad política-estatal, la Gobernanza se preocupa por el *cómo* se gobierna, por la acción o el ejercicio de gobierno. En palabras de Pierre Calame (*cit. en* Launay, 2005), la Gobernanza se define como:

el arte de organizar en el espacio público la relación entre los intereses de los ciudadanos y entre los niveles locales, nacionales y mundiales. Es también el arte de producir reglas de juego que tienen sentido tomando en cuenta la complejidad de nuestras sociedades y permitiendo el diálogo y la acción colectiva (*cit. en* Launay, 2005: 98).

Ahora bien, en el ámbito del análisis político, la investigación académica, y la producción de conocimiento sobre la cuestión del Gobierno en América Latina, existe una tendencia en la que se le da mayor atención a los asuntos de gobernabilidad, incluso cuando el fenómeno de estudio se adecua más a la conceptualización de la gobernanza. Este hecho puede tener varias lecturas:

en primer lugar, se percibe que, en la academia latinoamericana, el concepto de gobernanza es de un tratamiento muy reciente, por lo que existe mayor familiaridad con la gobernabilidad para estudiar todos los asuntos de gobierno (Launay, 2005). En segundo lugar, se entiende que esto también es un indicador de la realidad política del continente, en tanto es muy común que en los países latinoamericanos el Ejecutivo concentre gran parte del poder político y la toma de decisiones, configurando estructuras de poder cerradas y verticales donde la ciudadanía ejerce poca incidencia (Bouhaben, 2018). Por último, se reconoce que América Latina es una región con profundas desigualdades socioeconómicas y conflictividades en donde la pregunta por el orden público y la estabilidad política es válida y necesaria.

Por su parte, los estudios sobre la Gobernanza en América Latina estuvieron signados en primera instancia por las conceptualizaciones que hicieron del término organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este sentido, se creó un escenario intelectual en donde la Gobernanza se asume como un indicador de “Buen Gobierno”, bajo los criterios de eficiencia y eficacia provenientes del mundo empresarial (Launay, 2005; Porras, 2007; Prada-Trigo, 2015). De este modo, se entiende que el capitalismo ha alcanzado una fase en la que el mercado es global, rompe las barreras del viejo nacionalismo y requiere la creación de políticas sociales y económicas que faciliten su funcionamiento, provocando así que los actores no gubernamentales obtengan una mayor incidencia en la formulación de políticas públicas en detrimento del poder centralizado del Estado. Ello también tiene implicaciones espaciales, dado que la globalización conlleva una complejización de los territorios subnacionales, en donde las regiones se introducen en la dinámica de competitividad y lucha por atraer un capital que ahora es más dinámico, móvil, y que ya no se corresponde con las realidades supranacionales (Porras, 2007; Soja, 2005).

Sin embargo, ha crecido en América Latina la cantidad de investigadores que encuentra en el concepto de Gobernanza, más allá de un modelo de eficiencia gubernamental, un fenómeno social con la potencia de transformar la realidad política del continente y a la vez ajustarla a la nueva realidad de un mundo globalizado. En este sentido, se evoca una mayor conquista del poder político por parte de actores no gubernamentales, que alcanzan mayor incidencia en la formulación de políticas públicas y superan, de este modo, la visión conservadora que caracteriza los enfoques tradicionales de la Gobernabilidad: “Se trata entonces de una ampliación de la esfera público-política” consecuente con una descentralización de poder y decisión “a favor de una mayor legitimidad social del Estado y de una sociedad más reflexiva y autoinstituyente” (Urán, 2007).

En consecuencia, en los últimos años se ha observado una mayor apropiación del concepto de gobernanza para el análisis de procesos políticos relacionados con la participación ciudadana y la acción colectiva, que vincula amplios sectores de la sociedad civil en Latinoamérica con asuntos de gobierno. Sin embargo, prevalecen las miradas sectoriales sobre el fenómeno. En este sentido, destaca en América latina el análisis de la relación existente entre gobernanza y desarrollo

(Canto, 2008, Šadeikaitė, 2016; Navarro, 2016; Ferrer y Arroyo et al, 2014, Keating, 2005) en el sentido de que, a pesar de su énfasis en la eficacia de la administración pública, se explora a su vez los efectos de la apertura de espacios democráticos y la participación de grupos más amplios de la sociedad en la búsqueda de alternativas al modelo de desarrollo dominante. Se destacan además las reflexiones generadas en el continente sobre la Gobernanza y la gestión local socioambiental (Castro-Buitrago, 2011; Ruíz, Martínez-Alier y Mingorria, 2019; Musseta, 2009), el ordenamiento territorial, y la reconfiguración del régimen político urbano bajo los nuevos parámetros de globalización y descentralización político-administrativa (Calderón, 2019, Urán, 2015, Pírez, 2014, Pires y Gaeta, 2010, Heinrichs, Nuissl y Rodríguez, 2009, Franco, 2005)

## **6. La Gobernanza como proceso político en América Latina**

La apertura democrática electoral en los años de 1980 y 1990 dio paso a la conquista de nuevos espacios de participación que se relacionan de mejor manera con los procesos de descentralización política, y se ajustan en mejor medida a las crecientes demandas de un continente tan diverso y desigual, abonando terreno para el advenimiento de la democracia deliberativa y la democracia participativa, que se traduce en la creación de escenarios de gobernanza urbana y rural, tales como los concejos de ciudad (Santos Junior et al, 2011) en Brasil; y los concejos de planeación territorial, en Colombia (Velásquez, 2011). Si bien en todo el continente proliferaron este tipo de experiencias (Ziccardi, 2020; Grin, 2017; Lameirão, 2017; Sanabria, 2017; Barrera y Novillo, 2017; Carrera-Hernández, 2017; Liberman, 2017; Pires y Gaeta, 2010), se destacan brevemente tres casos: (i) el caso de Porto Alegre, que fue el primero en América Latina en poner en marcha el Presupuesto Participativo debido a la necesidad de distribuir con mayor transparencia y equidad los escasos recursos públicos de la ciudad (Urán, 2007), (ii) el caso de Sao Paulo, que es quizás el más ambicioso del continente, debido a que es la principal megalópolis de América Latina -donde la descentralización política es una necesidad mucho más apremiante-, destacándose la implementación del modelo de “subprefecturas” como escenarios de descentralización del poder político y toma de decisiones para la dirección política de la ciudad, esto a través del Presupuesto Participativo y el Consejo de Representantes, cuyos miembros eran determinados por los habitantes de cada subprefectura a través de elección popular (Pires y Gaeta, 2010; Grin, 2017), y (iii) el caso de Medellín, el cual destaca por la profunda transformación que sufrió la ciudad en la primera década del 2000 en términos de democracia participativa, aún con el referente de violencia y narcotráfico que la ciudad cargaba en las décadas de 1980 y 1990.

De este modo, aupados por la descentralización político-administrativa propiciada por la Constitución Política de Colombia de 1991, y la movilización social generada por distintos actores de la Sociedad civil, en especial por organizaciones sociales de los barrios de ladera que

empezaron a cuestionar su papel en la planificación de sus territorios -y, en consonancia, de la ciudad misma-, se construyeron escenarios de gobernanza urbana muy valiosos que se condensaron en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (Sanabria, 2017; Urán, 2007).

En definitiva, la gobernanza como concepto y proceso político generó dos consecuencias en América Latina: por un lado, la región evidenció una mayor incidencia por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones, en tanto se ha avanzado en una real descentralización del poder estatal y se han producido ampliaciones en el campo de los derechos políticos de grupos minoritarios y comunidades de base territorial; pero, simultáneamente ha aumentado la incertidumbre y la necesidad de movilización ciudadana por fuera de los estrechos marcos del gobierno local y/o municipal para hacerle frente al devenir de las lógicas del mercado -especialmente del mercado de suelos y actividades extractivistas (Bocanegra y Carvajal, 2019; Hincapié, 2017)- defendidas por gobiernos abiertamente neoliberales que presionan hacia atrás las consultas ciudadanas y autonomías políticas locales.

Estas dos consecuencias de la gobernanza suponen un choque entre las visiones democrático-participativa y democrático-neoliberal, y cobra mayor relevancia al considerar que América Latina es la región urbanizada del planeta con mayor desigualdad, hecho que pone en peligro ambas visiones, debido a que dicha desigualdad provoca una concentración del poder económico y político que deriva, por un lado, en el reforzamiento visible de regímenes nacionales autoritarios (orientados al mercado o al control estatal), y por el otro en la dinamización de estructuras de poder subterráneo que condicionan la esfera pública y democrática en las regiones latinoamericanas y que a menudo son reducidas a delincuencia común, no observando su relación directa con los propios representantes políticos y consorcios empresariales.

Las experiencias de gobernanza, democracia deliberativa y democracia participativa en América Latina han sufrido un fuerte desgaste transcurridos 30 años desde su aparición aproximada en el continente. La tensión entre modos neoliberales privatizadores y modos sociales participativos da a entender que la descentralización y el rol del Estado no ha permitido ni el despliegue de toda la promesa democratizadora de la participación ciudadana, por un lado, ni el deseo desregulador por el otro lado. Dicho obstáculo ha llevado al capital a insistir en estrategias jurídicas que invaliden la participación ciudadana en la planeación y ordenamiento del territorio (Bocanegra y Carvajal, 2019) y que han impulsado de nuevo a un ciclo de protestas populares a favor y en defensa de la democracia local y el medioambiente (Hincapié, 2017).

De este modo, se reconoce que, si bien se han tenido avances significativos en estas cuatro décadas de compromiso democrático, para los distintos gobiernos de los países latinoamericanos, la Gobernanza se ha presentado bajo criterios de gobernabilidad, pues más allá de un traslado del poder real que se traduzca en mayor incidencia de la ciudadanía en el

manejo y gestión de su territorio, de cara a actores externos, los espacios de planeación local y participación política y ciudadana han estado orientados a mantener la estabilidad política y reducir el déficit de gobernabilidad de dichas naciones. La disputa democrática está, por tanto, más vigente que nunca.

## **7. Tres posturas analíticas frente la Gobernanza: Gerencial, Crítica y Deliberativa**

### **7.1 La Gobernanza como “Buen Gobierno”**

Esta postura, que asume la gobernanza como una estrategia política orientada a cumplir las disposiciones de eficiencia y eficacia administrativa, así como los criterios de Buen Gobierno avalados por los organismos multilaterales y traídos desde el mundo empresarial, corresponde al tipo analítico que la concibe a través de una mirada gerencial de la gestión pública. Esta perspectiva, de carácter normativo y prescriptivo, es la más común en las esferas de gobierno de los países latinoamericanos, y está enmarcada en los criterios del Desarrollo Sostenible.

Además, es la primera de las perspectivas que surgió históricamente hablando, en tanto fue propuesta por primera vez por el Banco Mundial en su informe titulado *Governance and Development* en el año 1992. En él, se definen los principios y sugerencias en materia de políticas públicas que deben ser adoptadas por los distintos Estados para obtener una “*Good Governance*”, clave para los programas de cooperación e inversión dirigidos por este organismo multilateral (Aguilar, 2006; Castro-Buitrago, 2011; Castro-Buitrago et al, 2019; de Castro, 2015; Alfie, 2013). Esto derivó en una modificación paulatina en las agendas públicas de los distintos países en vías de desarrollo durante los años siguientes, proceso que se caracterizó por la aplicación de políticas de ajuste y adecuación de las instituciones gubernamentales en base a estos criterios. Además, el concepto se convertiría en una apuesta política para consolidar el desarrollo en los países emergentes. En este sentido, en una de las publicaciones asociadas al Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 2017, denominada *La Gobernanza y las leyes*, la Gobernanza es definida como “el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este” (Banco Mundial, 2017: 3).

Según el contexto, los actores pueden establecer un Gobierno como un conjunto de instituciones (término utilizado en la literatura para denotar organizaciones y reglas) estatales formales que aplican y hacen cumplir las políticas. Igualmente, dependiendo del contexto, los actores estatales desempeñan un papel de mayor o menor importancia con respecto a los actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de presión empresariales. Además, la gobernanza ocurre en diferentes niveles: órganos internacionales, instituciones estatales a nivel nacional, organismos de Gobiernos locales, y asociaciones comunitarias o empresariales. A menudo, estas dimensiones se superponen, creando una compleja red de actores e intereses (Banco Mundial, 2017: 3).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es mucho más directo en este sentido, pues de entrada denomina el concepto como un Marco de políticas para una buena gobernanza pública. En este marco, son de especial importancia las políticas orientadas (i) a generar mayor efectividad y eficiencia de las instituciones encargadas de ejercer la justicia; (ii) a garantizar mayor transparencia y rendición de cuentas en las instituciones de control; (iii) a consolidar marcos e instituciones que contribuyan a la integridad y a la lucha contra la corrupción; y (iv) a mejorar su capacidad administrativa subnacional, a través de procesos de descentralización más intensivos (OCDE, 2014). En síntesis, la OCDE entiende la gobernanza como los esfuerzos dirigidos a

la formulación, la ejecución y la evaluación de reglas, procesos e interacciones formales e informales entre las instituciones y los agentes que componen el Estado, y entre el Estado y los ciudadanos, sea individualmente, sea en forma de organizaciones de la sociedad civil, de empresas y de otros agentes no estatales, que enmarquen el ejercicio de la autoridad pública en aras del interés público y una toma de decisiones que permita una adecuada anticipación y detección de problemas y que, en respuesta, sustente el incremento de la prosperidad y del bienestar generales (OCDE, s.f.).

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha habido una prevalencia del concepto *governabilidad democrática* para el análisis de los temas del Buen Gobierno; sin embargo, en los últimos años se ha venido implementando con mayor asiduidad la denominación de Gobernanza, aunque el único cambio que se perciba sea semántico y el sentido del primer concepto se mantenga intacto. En este sentido, para su informe titulado *Más allá de la recuperación: con miras a 2030*, publicado en el año 2020, el PNUD propone la gobernanza como uno de los cuatro pilares de recuperación para retomar el camino al cumplimiento de los **Objetivos del Desarrollo Sostenible** para el año 2030, suspendido por la contingencia generada a nivel mundial a causa de la pandemia producida por el COVID-19. En definitiva, para esta organización, se adopta la gobernanza como respuesta a

la presión [ejercida] sobre los Gobiernos para gestionar la crisis y la incertidumbre, prestar servicios digitalizados, permitir el acceso a la información y la protección social, y operar de manera transparente y efectiva, y rendir cuentas. Los Gobiernos y la sociedad civil deberán trabajar en conjunto para promover la cohesión social y la igualdad de género, y en simultáneo defender los derechos humanos y el estado de derecho, sobre todo en contextos frágiles y afectados por conflictos, donde las preocupaciones de justicia y seguridad pueden ser más agudas (PNUD, 2020).

A lo sumo, las visiones gerenciales de la gobernanza se definen en torno a los siguientes pilares: desregulación estatal, orientación hacia el mercado, participación ciudadana y descentralización administrativa (de Castro et al, 2015). El proceso de reforma administrativa que produce este fenómeno fomentó la entrada en vigor de las dinámicas del mercado en la gestión pública, con

sus principios de eficiencia y eficacia administrativa, desplazando de este modo el modelo jerárquico tradicional y el protagonismo del Estado como el principal responsable en los procesos de planificación (González, 2017). Sin embargo, esto último supone una paradoja que se hace evidente tanto en el plano conceptual como en el plano material, y se expresa en el hecho de que, para esta postura, la gobernanza debe ser implementada y fomentada desde el Estado, a través de la adecuación de sus instituciones para este fin; en concordancia, esto se traduce en una apertura de los espacios de gestión pública para amplios sectores sociales que previamente se veían excluidos, aunque ello no implique una real incidencia y sus posturas no sean tomadas en cuenta para la toma de decisiones finales.

En definitiva, esta postura de la gobernanza procura un incremento de la responsabilidad tanto de las instituciones públicas como de las organizaciones de la sociedad civil, academia, empresa privada y ONGs, en lo que se denomina como corresponsabilidad o *accountability*, a su vez que busca mejorar las condiciones de legitimidad “incluyendo la profundización de las prácticas democráticas y la exploración de más roles creativos y activos para los actores no estatales” (Alfie, 2013: 97); es por ello que comúnmente la mirada gerencial de la gobernanza está ubicada y relacionada al concepto de gobernabilidad democrática.

## **7.2 La Gobernanza crítica ¿o crítica a la gobernanza?**

En contraposición a la postura anterior, existe una mirada que ubica al concepto de gobernanza como una adecuación institucional a los cambios económicos, políticos y sociales efectuados en un contexto de capitalismo tardío; de este modo, la gobernanza responde a un instrumento de gestión pública propio del neoliberalismo como modelo paradigma en las esferas de gobierno, y sujetas al fenómeno de globalización y a la consecuente diferenciación entre los procesos económicos y políticos; el Estado, por tanto, es concebido como cómplice y responsable del sometimiento de las políticas públicas al devenir del mercado. En consecuencia, esta postura no asume que el neoliberalismo evoque necesariamente a procesos de desregulación estatal o a una erosión de su autoridad, sino más bien a una “nueva racionalidad técnica del gobierno que desplaza la responsabilidad de riesgo social (salud, desempleo, emisiones de efecto invernadero) del Estado a los individuos económico-rationales” (Alfie, 2013: 98).

En este sentido, Juan Carlos Monedero (2011) señala que la gobernanza es consecuencia directa de la crisis del modelo de gobernabilidad, en tanto los efectos negativos de sus políticas - expresados en la ausencia de escenarios de participación ciudadana, hegemonía del mercado como eje regulador, e ineficiencia, ineficacia y corrupción estatal- requieren urgentemente un cambio de modelo; además, la crisis del modelo neoliberal produjo estragos que requerían atención, por lo que el nuevo concepto tendría la necesidad y obligación de revertir este panorama. Sin embargo, para efectos prácticos, la adopción de estos nuevos procedimientos

políticos no derivaría en una transformación real de los escenarios participativos, sino en una búsqueda de mayor legitimación de las formas de gobernación. En suma, Monedero -siguiendo el Informe al Club de Roma de 1993- observa que no se asumía una crisis de gobernabilidad como tal, sino una incapacidad para gobernar por parte de los Estados, por lo que desarrollar esta capacidad era imperativo -de ahí su carácter prescriptivo-.

De ahí que la gobernanza sea asumida, en este sentido, como una herramienta de pacificación de las sociedades, que deriva en una negación del conflicto dentro de los procesos políticos y propende por una reinterpretación del orden estatal, ya no desde la autoridad o el monopolio de la violencia, sino desde el consenso.

Quizás tenga razón Duffield, en que ‘la actual preocupación de la gobernanza global gira entorno al establecimiento de la paz liberal al interior de sus conflictivas fronteras’: evitar o resolver conflictos bélicos de alta intensidad para reestructurar el funcionamiento de la economía de mercado y ampliar la explotación sostenible del capital natural. ¿Es la gobernanza, entonces, un conjunto de prácticas de coordinación y cooperación, como suele afirmarse, o un “caballo de troya” que intensifica y reproduce las contradicciones socioecológicas en los territorios una vez se introduce en ellos? (Jiménez y Rincón, 2020: 67).

Las condiciones históricas del Estado colombiano, por su parte, requieren una lectura adicional en este sentido. Así, reconociendo los problemas de orden público, lucha armada, disputa del monopolio de la fuerza por grupos subversivos, e incapacidad estatal para cubrir y ejercer control en la totalidad de su geografía nacional, surge la hipótesis de “Estado inacabado” para estudiar los fenómenos de gobernabilidad y gobernanza en Colombia. De ahí se destacan las reflexiones realizadas por Fernán González y Silvia Otero (cit. en Castro-Buitrago, 2011) en este sentido, en donde destacan que el proceso de consolidación del régimen político colombiano generó un escenario de coexistencia entre distintas lógicas de acción política, en donde se dan diferentes formas de relacionamiento entre la ciudadanía y las instituciones públicas:

Así la paradoja queda resuelta: orden institucionalizado en las regiones centralmente integradas, orden negociado con los poderes locales y regionales en regiones integradas a medias y violencia en las que están en proceso de integración. Buen gobierno en las primeras, negociación entre funcionarios estatales y poderes regionales en las segundas y lucha violenta por el control territorial en las terceras: esta diferenciación obligaría a pensar diferenciadamente los criterios de gobernabilidad o gobernanza en el caso colombiano (González & Otero, 2010, cit. en Castro-Buitrago, 2011).

En consecuencia, Fernán González (2016) observa que, debido a este proceso histórico propio de la realidad política colombiana, la aplicación de los procesos de gobernanza generó distintas visiones y resultados de acuerdo con el tipo de población y la región geográfica. En primer lugar, prevaleció una postura que abogó la introducción de las lógicas tecnocráticas en las instituciones locales, en aras de “llevar” el Estado a las regiones y cumplir esa promesa histórica de resolver

su ausencia; lo paradójico es que este proceso promueve, por el contrario, una mayor centralización del Estado, en tanto los mecanismos de participación construidos son usados para “socializar” las decisiones tomadas desde el Ejecutivo. En segundo lugar, se promueve también una intensificación del proceso de descentralización político-administrativa consignada en la Constitución Política de 1991, que derive en un fortalecimiento en recursos y poder político en favor de las autoridades locales y regionales; ello ha generado una interesante discusión a nivel nacional que incluso ha acogido las propuestas más radicales que apuntan hacia una federalización del régimen político, sin embargo, también encuentra rechazo entre aquellos que exponen que la mella en la capacidad de control y supervisión por parte del Estado central derivaría en una potencialización de las redes de clientelismo y cooptación de gamonales locales o élites regionales.

En tercer lugar, destacan las voces que promulgan un mayor fortalecimiento de la autonomía de las organizaciones de la Sociedad civil a nivel local, regional y nacional, que devenga en una mayor incidencia de la ciudadanía en los espacios decisorios y limite su dependencia a las instituciones oficiales; sin embargo, quienes se oponen a estas posturas reconocen la existencia de organizaciones de hecho en las regiones que ejercen control armado territorial y construyen formas originarias y arcaicas de soberanía -que coexisten o disputan la soberanía estatal-, por tanto, sostienen que una exagerada desregulación política del Estado supondría un fortalecimiento de estos grupos, consolidando así “una especie de paraestados de corte anarquista” (p. 18).

Sea cual fuere la postura y la manifestación que suscite la aplicación de la Gobernanza en las esferas de gobierno a nivel nacional, ya sea asumiéndola desde su carácter prescriptivo o como proceso político, lo que se evidencia es la profunda complejidad de la realidad política colombiana, por lo que “la imposición de un modelo despolitizado de prácticas de ‘Buen Gobierno’, inspiradas en un modelo normativo abstraído de experiencias de países considerados modernos y aplicado desde el centro de manera indiferenciada” (González, 2016: 18) puede generar más problemáticas sociales que las que pretende resolver. Por tanto, la simplificación (o negación) de los conflictos subnacionales y su delegación al orden nacional, deriva en un desconocimiento de la autonomía de sus formas organizativas locales (e incluso, en los casos más radicales, de su poder militar), lo que genera como consecuencia un sentimiento de rechazo hacia las instituciones estatales e incluso degenera en enfrentamientos violentos, lo que, a lo sumo, afecta enormemente su grado de legitimidad.

En definitiva, lo que se busca es un reconocimiento del hecho de que la ausencia de instituciones y presencia estatal no necesariamente derivan en la ausencia de un orden político establecido y autónomo, que existe una vida política local que se manifiesta tanto en los movimientos y organizaciones sociales como en los grupos de poder y administración local (e incluso ilegal), y que un proceso de gobernanza real y efectivo debe garantizar y consolidar escenarios de

interacción con estos órdenes de poder local (lo que incluye, por tanto, a los actores armados ilegales).

### 7.3 La Gobernanza Deliberativa

En esencia, este tipo de gobernanza es resultado de una síntesis dialógica entre los dos tipos anteriores. Del primero, recoge la necesidad de generar mejores condiciones institucionales para la participación ciudadana y para una agenda de acción más efectiva, transparente y abierta por parte de los gobiernos nacionales; del segundo, reconoce el peligro de la despolitización de los procesos de gobierno y el sometimiento de las políticas públicas al devenir del mercado, pero a su vez pondera la necesidad de abrir espacios de participación más incidentes y, en consecuencia, un mayor involucramiento y fortalecimiento de la Sociedad civil en los espacios decisorios. En suma, esta postura recoge las bondades de la democracia participativa, centrando así su eje en las cualidades procedimentales de la gobernanza asociadas a la participación, la transparencia, la corresponsabilidad (accountability), el diálogo y la rendición de cuentas (Alfie, 2013).

En ese sentido, de acuerdo con Nicolás González (2017), es posible identificar como características de la Gobernanza deliberativa una serie de atributos que se exponen a continuación: (i) la consolidación de procesos amplios de toma de decisiones y acción colectiva<sup>16</sup>, que deriven en la resolución de conflictos y en el desarrollo de proyectos comunes en la población local; (ii) la inclusión de una porción considerable de actores en los procesos y espacios de toma de decisiones y gestión pública, vinculando de este modo en estos espacios tanto a entidades gubernamentales, como a agremiaciones económicas, sectores productivos, academia, organizaciones sociales y comunitarias, grupos étnicos, y sectores empresariales; y (iii) la consolidación de redes de multiactores que vincule la acción colectiva con los problemas comunes y locales, constituyendo así instituciones y espacios de interacción formales e informales, que se asumen como un instrumento de participación externo a los medios de acción política tradicional, como lo son los partidos políticos.

Esta noción de la gobernanza supone, por tanto, una visión normativa, pero a diferencia de aquella que la asume desde una mirada gerencial, esta descarta su carácter prescriptivo, en tanto reconoce que la gobernanza deliberativa, como proceso político, no se define a partir de un recetario que se va a implementar de manera armónica con las profundas desigualdades económicas y sociales presentes en la realidad política colombiana, por lo que ubica en la deliberación, el diálogo y la construcción conjunta, la esencia de unos procesos de gobernanza

---

<sup>16</sup> Dolly Palacio propone el concepto de *acción ambiental* para ser utilizado de forma complementaria en el análisis de la gestión ambiental. Para la autora, este concepto se entiende como “el esfuerzo de un conjunto de actores, gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios, organizados o no, para mantener los valores biológicos y culturales asociados a lugares específicos, usa con frecuencia, en el ámbito latinoamericano, la metáfora de ‘red’ para construir alianzas que buscan aunar esfuerzos para obtener un mayor impacto” (Palacio, 2017: 74).

diferenciados de acuerdo al actor, la región, las dinámicas productivas y sus ecosistemas. La clave de esta postura, por tanto, se ubica en la combinación de los mecanismos del mercado con los elementos deliberativos de los procesos políticos, resultando así en formas de administración público-privadas (Alfie, 2013).

Los nuevos modelos se inclinan por la colaboración, la flexibilidad y por nuevas formas de gobernanza que incluyan a la sociedad civil y a las empresas en la deliberación política, como una manera de fortalecer la legitimidad de las políticas ambientales. Se trata de combatir los déficits relacionados con la propia gobernanza y su implementación. Por lo tanto, la promesa de nuevos modelos descansa en las conexiones entre los procesos democráticos legítimos (*inputs*) y la eficiencia de las políticas ambientales (*outputs*). Se busca una política ganar-ganar que disminuya los déficits de gobernanza, implementación y legitimidad de manera importante (Alfie, 2013: 102).

## 8. Gobernanza ambiental: síntesis analítica

Como se ha venido observando, para finales del siglo XX existía un desencanto generalizado frente a las dos formas de gobierno que habían sido paradigma hasta la fecha. Así, ante el fracaso que suponía someter la esfera decisoria al devenir del Estado y su orden burocrático de carácter vertical y jerárquico -ya sea por incapacidad, ineficiencia, falta de interés o corrupción-, aunado al acrecentamiento de las contradicciones y tensiones sociales producto del desmonte paulatino de los Estados de bienestar, la desregulación administrativa, y el sometimiento de las políticas sociales y ambientales a la dinámica del mercado, se llegó a la conclusión de que tanto el “todo gobierno” como el “todo mercado” habían fracasado (Roth, 2002; González, 2017), por lo que es imperativo construir nuevas formas de gobernanza capaces de armonizar de mejor manera las problemáticas que las formas anteriores no pudieron solventar. Por tanto, la Gobernanza se asume como una alternativa a las formas de gobierno tradicionales amparadas en la gobernabilidad democrática, que, si bien las complementa, también se distancia de ellas en la medida en que les otorga mayor influencia a actores externos no estatales en los espacios decisorios. De acuerdo con André Roth, la gobernanza:

hace referencia a estilos de gobernar que otorgan una importancia primordial a aquellos mecanismos de gobierno que no se basan exclusivamente en los recursos tradicionales de la autoridad y de la sanción, sino que más bien crean estructuras que son resultado de la interacción de una multitud de actores sociales y políticos dotados de una cierta autoridad y que se influyen mutuamente. Es decir, que se trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión (2002: 112).

Algunos autores ubican el origen de la Gobernanza como consecuencia de una crisis de gobernabilidad en los Estados occidentales (Aguilar, 2006; González, 2017), que se manifiesta

en una pérdida de legitimidad producto de la incapacidad creciente de los gobiernos en su rango de respuesta a la demanda de bienes, servicios y oportunidades contenidos en las promesas de bienestar de los Estados de derecho. A esto se le suman los problemas reales de legitimidad y gobernabilidad propios de los Estados latinoamericanos, expresados en el orden público y en su falta de presencia en regiones periféricas. En suma, este panorama explica la constante confusión conceptual previamente reseñada entre el uso indistinto de los fenómenos de gobernabilidad y gobernanza; además, explica también la prevalencia analítica de la gobernabilidad en la academia y la administración pública colombiana (Castro-Buitrago, 2011; Launay, 2005; Launay, 2006). Sin embargo, más que regresar a una discusión ya tratada en el presente documento, lo que se quiere es reconocer que esta crisis de legitimidad es también resultado de una implicación mayor de la sociedad civil en los asuntos de gobierno, así como la consolidación de una ciudadanía más reflexiva y crítica, que cuestiona con mayor intensidad su papel en el proceso de gobierno, buscando de este modo una mayor influencia en los asuntos que les afectan.

En respuesta a esto, los gobiernos reconocen y aceptan la necesidad de abrir la gestión pública a una diversidad de actores sociales independientes de la administración estatal, “porque reconocen que son importantes para fijar el rumbo de una sociedad y que sus recursos y competencias son fundamentales para la resolución de los problemas y conflictos que las aquejan” (González, 2017:

210); esto implica una transformación interna en tanto gestión del poder del Estado, pues si bien la Gobernanza no pone en duda su monopolio legítimo de la violencia ni su validez en tanto Estado-nación (Molina, 2014), si fomenta una intensificación de su descentralización jurídico-administrativa -en donde la esfera nacional y supranacional se desvanece a favor de la esfera local y regional-, una reformulación de su papel dentro de la creación de políticas públicas, y una reconsideración de su rol como regulador, facilitador, y coordinador multisectorial que propende por la deliberación y la participación de otros actores.

Ahora bien, en materia ambiental la discusión se complejiza, debido a que son muchos los actores involucrados a los que la formulación e implementación de políticas de este tipo pueden generar afectación. En este sentido, la prevalencia de políticas económicas de tipo desarrollistas, amparadas en una sobreexplotación de los recursos naturales destinada a la provisión de materias primas para los procesos productivos industriales y para la consolidación de una cultura de consumo propia de una sociedad de mercado, ha generado en todo el planeta una presión extra sobre los ecosistemas y un cambio climático que ponen en peligro la vida y los sistemas bióticos que los componen, a su vez que ha motivado la aparición de discusiones sobre estos modelos desarrollistas, buscando superarlos y así armonizar los procesos de crecimiento económico y minimización de los impactos ambientales que esto conlleva.

La sostenibilidad, por tanto, aparece en la escena pública como opción válida para asumir los temas de desarrollo y crecimiento económico, sin comprometer la capacidad de los ecosistemas de regenerarse por sus propios medios naturales. En consecuencia, no es gratuito que el *desarrollo*

*sostenible* se haya constituido como paradigma para dirigir las estrategias de crecimiento económico y los asuntos de gobierno en las agendas públicas a nivel mundial, teniendo en los Objetivos del Desarrollo Sostenible - ODS fuente e inspiración para los agentes que contribuyen a la construcción de políticas públicas (o *policy-makers*) orientadas a este fin.

En síntesis, la sostenibilidad es concebida como la capacidad de conservar o mantener una serie de elementos, procesos y sistemas en el tiempo; por lo que, si se asume desde un punto de vista ambiental, se entiende que este concepto hace referencia a la posibilidad de conservar en el tiempo las funciones ecosistémicas de un medio natural (Palacio, 2017; Molina, 2014). Sin embargo, los ecosistemas no son sólo sistemas bióticos, geológicos e hidrográficos dispuestos armónicamente en un territorio específico; estos están determinados a su vez por grupos sociales que proyectan sobre el mismo prácticas, costumbres, usos, imaginarios y significaciones que se relacionan, cooperan, o chocan entre sí, constituyendo redes sociales de asociación y de acción dispuestas por condiciones económicas, laborales, culturales, religiosas o políticas. En consecuencia, se asume la *territorialidad* como un elemento crucial en miras de un proceso de gobernanza ambiental, dado que esta perspectiva analítica toma en consideración

el seguimiento permanente de la identidad del lugar, a partir de sistemas de valoración local del patrimonio ecológico y cultural, con el soporte de procesos que reconozcan aspectos multiculturales y multiétnicos, entre otros. Por consiguiente, los sujetos como habitantes y como ciudadanos, pero también como miembros de organizaciones, se involucran en la toma de decisiones, deliberan y definen los proyectos productivos, así como los sistemas de valoración y conservación de los valores biológicos, ecosistémicos y paisajísticos del lugar que habitan, crean relaciones intergeneracionales, interétnicas e interorganizativas en el lugar, proponiendo una globalización construida desde la base (Palacio, 2017: 77).

En síntesis, la Gobernanza Territorial Ambiental se asume a partir del proceso de deliberación y negociación entre distintos actores de un territorio dado, en donde confluyen, se relacionan e interactúan no sólo las personas y los elementos ambientales, sino también sus prácticas, costumbres, símbolos, discursos, rituales y usos; por tanto, este concepto debe integrar criterios de multiculturalidad e interculturalidad, así como un foco de atención especial a grupos sociales que presentan condiciones de vulnerabilidad, todo esto en el marco de los derechos humanos (Palacio, 2017; Castro-Buitrago et al, 2019; de Castro et al, 2015; Molina, 2014). En otras palabras, se entiende la gobernanza ambiental como

un fenómeno en el que las personas y las comunidades locales le asignan significado al medio ambiente que los rodea y cómo estos individuos y comunidades gestionan acciones, en lo posible con un enfoque de aprendizaje, para mitigar el impacto del hombre sobre el medioambiente, además de implicar la interacción de estas comunidades con otras instituciones (léase gobierno, ONG, entidades internacionales, entre otros). Se piensa a este tipo de gobernanza desde el orden local y el global, con énfasis desde lo local, ya que se presenta una fuerte facilidad para crear tejido social en

simbiosis con el medio ambiente. La gobernanza ambiental se trabaja en las dimensiones: personal, político y económico. Un correcto uso de esta gobernanza traería cambios en las organizaciones, en los individuos y en las comunidades sobre todo en términos de mejora de la toma de conciencia y en el comportamiento de cara a lo medioambiental (Molina-Orjuela, 2014, cit. en Molina, 2014).

## 9. Identificación de la situación problema

América del Sur es la región con mayor riqueza en biodiversidad del mundo. A pesar de que sólo corresponde el 16% del área total de la superficie terrestre, y contiene el 10% de la población total del planeta, el continente contiene más del 40% de su biodiversidad, así como un cuarto de sus bosques (Bovarnick et al, 2010). Adicional a ello, en la región se encuentran alrededor de la mitad de los bosques tropicales del mundo, una tercera parte de sus reservas de agua dulce, y una cuarta parte de sus tierras potencialmente cultivables, que, además de grandes reservas minerales de petróleo, gas, carbón, hierro, cobre, plata y oro (entre muchos otros), se constituyen en riquezas naturales que convierten este continente en una “superpotencia en biodiversidad” (de Castro et al, 2015). Por si fuese poco, en América del Sur también conviven grupos sociales de una alta diversidad étnica y cultural, de los que destacan una multiplicidad de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, y comunidades campesinas con sus respectivas cosmovisiones, cosmogonías, intereses y costumbres, las cuales son proyectadas en el espacio y tienen una fuerte vinculación con el territorio en el que habitan.

Colombia, por su parte, es el segundo país con mayor biodiversidad del mundo -después de Brasil-, cuenta con más de 50 mil especies registradas y alrededor de 31 millones de hectáreas protegidas entre áreas terrestres y marítimas, lo cual corresponde el 15% del territorio nacional (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2019). En consecuencia, este contexto atraviesa y define el campo de acción de Corantioquia como autoridad ambiental, quien cuenta con 80 municipios dentro de su jurisdicción, lo cual se traduce en un área aproximada de 3.602.377 hectáreas y una población de 1.448.966 habitantes para el año 2018; contando además en su territorio con una amplia diversidad de fauna, flora, minerales y cuencas hidrográficas entre las que destacan cuencas de gran envergadura como lo son el río Cauca, el río Nechí, el río Porce, el río San Juan, el río Grande y el río Aburrá, además de una abundante cantidad de pequeñas cuencas y acuíferos de suma importancia para ecosistemas tan frágiles y complejos como lo son las áreas de humedales, páramos y bosques secos tropicales (Corantioquia, 2019).

A su vez, Corantioquia cuenta en su jurisdicción con dos Áreas protegidas de carácter público registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, siendo estas el Parque Nacional Natural Paramillo, en el municipio de Ituango, y la Reserva Forestal Protectora Nare, entre los municipios de Medellín y Envigado; estas se complementan con 16 áreas protegidas de carácter regional, y 14 Reservas Naturales de la Sociedad Civil, de carácter privado (Corantioquia, 2019).

Por otro lado, en el territorio que compone la jurisdicción de Corantioquia también se encuentra una gran riqueza cultural y antropológica, constituida por la gran diversidad de prácticas y costumbres producto de los procesos de mestizaje, encuentro y compartimiento entre diferentes culturas, la prevalencia de valores tradicionales de las comunidades campesinas, y la permanencia de saberes ancestrales defendidos y contenidos por los distintos grupos étnicos que componen la región. De estos últimos se destaca la existencia de 13 resguardos indígenas, distribuidos en cuatro naciones: Embera Chamí, Embera Eyabida, Pueblo Zenú y Pueblo Nutabe; la población de estas naciones está distribuida en varias de las subregiones del departamento de Antioquia que hacen parte de la jurisdicción de la Corporación, y en total corresponden a 13.804 personas. Estas poblaciones cuentan con un total de 19.454 hectáreas de tierras tituladas, de las cuales 16.775 están compuestas por territorios boscosos con potencial en biodiversidad. En referencia a las comunidades afrocolombianas, dentro de la jurisdicción se tiene conocimiento de 97 Consejos Comunitarios Afro, en donde 10 Consejos Comunitarios cuentan con títulos colectivos de tierras correspondientes a 17.204 hectáreas, con 9.127 hectáreas que representan territorios boscosos.

Estos grupos étnicos son de vital importancia, en tanto sus costumbres, tradiciones, cosmovisiones y cosmogonías involucran con gran intensidad su relación con la tierra y los ecosistemas que habitan, por lo que en el marco de una Gobernanza Territorial Ambiental son actores de una relevancia invaluable; además, estos pueblos han venido reclamando en los últimos años, y con cada vez mayor intensidad, una mejor y más frecuente implicación en los procesos de formulación, planificación y ejecución de las políticas públicas que involucran el territorio que habitan, así como una mayor incidencia en la gestión ambiental. Producto de ello, como ya se ha mencionado, se consolidó un capítulo étnico dentro del Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031, que pondera y consolida su papel en la gestión del patrimonio ambiental del territorio. Este Modelo de Gobernanza Territorial Ambiental debe, por tanto, facilitar, promover y fortalecer el acceso y la incidencia de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en los espacios de decisión y gobierno, respetando su autonomía, formas de gobierno, costumbres e iniciativas en el marco de la gestión ambiental.

### **9.1 La Gobernanza Territorial Ambiental en un marco de tensiones**

América Latina, debido a las riquezas naturales previamente reseñadas, ha tenido históricamente el papel protagónico de políticas económicas de tipo extractivistas que se han consolidado como el principal factor de producción económica en los distintos países del continente. Ya sea por la extracción de recursos minerales, por la producción de biomasa y productos agroindustriales, o por la generación energética, la región ha sido desde tiempos de la colonia una despensa de materias primas para el mercado mundial. No obstante, más allá de procesos de industrialización localizada o diversificación productiva llevados a cabo durante el siglo XX, la primarización de las economías latinoamericanas ha sido una constante que, incluso, se ha venido intensificando

por diversos factores entrelazados, de los que se destaca: un aumento en la demanda de *commodities* a nivel mundial; un crecimiento económico sostenido durante la primera década del siglo XXI; la proliferación de gobiernos populares de izquierda, cuyas promesas de bienestar y garantía de derechos requirieron un aumento del gasto público; y, por último, una promoción a nivel estatal de proyectos productivos de tipo extractivista (Martínez-Alier et al, 2015; de Castro, 2015; Martínez-Alier y Walter; Jiménez y Rincón, 2020).

En consecuencia, esta apuesta por la intensificación de los proyectos extractivos, además de los impactos ambientales que estos conllevan, condujo a un constante choque con las comunidades campesinas, grupos étnicos y colectivos ambientalistas que habitan el territorio, cuyos usos del suelo, prácticas agrícolas y productivas, estilos de vida, rituales, prácticas religiosas o culturales, y en general, proyectos de vida, se ven amenazados por la imposición de nuevos usos del suelo y prácticas productivas a los que no tienen acceso más que a los procesos consultivos, informativos y de socialización. Este proceso, por tanto, deriva en la aparición de múltiples conflictos socioambientales de variada intensidad, que a menudo pueden degradarse en persecución, desplazamiento, intimidaciones, amenazas, hostigamientos e, incluso, desaparición forzada y asesinato de alguno de los actores sociales involucrados.

En Colombia, la situación en este sentido no es la mejor. De acuerdo al Atlas de Justicia Ambiental de la organización Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade - EJOLT<sup>17</sup>, base de datos que registra a nivel mundial los casos de conflictividades de este tipo, el país cuenta con 129 conflictos ambientales, entre los que destacan algunos presentados en la jurisdicción de Corantioquia: (i) la serie de conflictividades generadas en los municipios del suroeste antioqueño ubicados en el denominado Cinturón de Oro de Colombia, que comprende el corredor de la cordillera occidental y constituye una continuidad geográfica que incluye los casos presentados en los municipios de Caramanta, Támesis, Jardín y Jericó, además de Marmato (ubicado en el departamento de Caldas) y Quinchía (ubicado en el departamento de Risaralda); estos conflictos están asociados a proyectos de extracción de minerales como el oro y el cobre, y suelen presentar un nivel de intensidad medio/alto; (ii) las consecuencias ambientales producidas por la explotación de oro en los municipios de Segovia y Remedios a través de la pequeña y la mediana minería, lo que ha generado un alto nivel de contaminación por mercurio tanto en la población local como en las cuencas hidrográficas, presentando así un nivel de intensidad alto; (iii) la construcción de la central hidroeléctrica Hidroituango, considerada la presa más grande de Colombia y la tercera más grande de América Latina, que ha generado profundos conflictos en términos de gestión del agua; además de estar atravesada por un contexto de conflicto armado que involucra masacres, desapariciones y desplazamiento forzado, presentando, en consecuencia, un nivel de intensidad alto<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> <https://www.ejatlas.org/?translate=es>. Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2020.

<sup>18</sup> La base de datos del Atlas de Justicia Ambiental determina el nivel de intensidad a través de un sistema de semáforo. De este modo, este se distribuye de la siguiente manera: Desconocido (gris); Latente, el cual

Esta situación resulta preocupante, pues además de la proliferación de conflictos ambientales con profundos desacuerdos frente a los usos de suelo y manejo de recursos naturales comunes entre diversos actores en el territorio de la jurisdicción, en no pocos casos la forma de resolución de dichos conflictos se está radicalizando. De este modo, además del ya reseñado informe de la organización internacional Global Witness (2020) en el que se reconoce a Colombia como la nación con mayores asesinatos de líderes y defensores ambientales durante el año 2019 -con 64 personas-, también se destaca la situación de orden público en el departamento de Antioquia, que condicionan de forma negativa las condiciones territoriales para ejercer una participación ciudadana efectiva en los asuntos ambientales. Así, de acuerdo a la base de datos consolidada por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - Indepaz, de las 90 masacres registradas a nivel nacional durante el 2020, el departamento de Antioquia ha sido la región del país con más registros, con 21, de los cuales sólo dos no se efectuaron dentro de la jurisdicción de la Corporación<sup>19</sup>. Esto a su vez se complementa con el dato de los 300 líderes sociales asesinados durante el mismo año en el país, de los cuales 21 han sido asesinados dentro de los municipios de la jurisdicción de Corantioquia, de los que destacan 9 líderes campesinos, 2 líderes indígenas, 1 líder minero, y 1 líder de diversidades sexuales<sup>20</sup>.

Si bien se reconoce que este contexto violento supera y escapa el rango de acción de Corantioquia como autoridad ambiental, también es cierto que no es posible negar la vinculación de estos hostigamientos y agresiones a líderes y colectivos sociales con la disposición productiva dada al territorio por parte de economías ilegales como la siembra de cultivos ilícitos, la minería artesanal y el control territorial de actores armados. Este panorama de orden público supone un reto fundamental en aras de consolidar una Gobernanza Territorial Ambiental efectiva, reflexiva e incidente.

En últimas, proponer una visión de la Gobernanza Ambiental Territorial en un marco de conflictos socioambientales no implica entenderlos como un escenario negativo; nuestra postura busca distanciarse de las miradas que asumen la democracia deliberativa y la gestión pública desde una negación sistemática del conflicto y el antagonismo en la vida política (Mouffe, 2012). Por tanto, más allá de la pacificación y la armonización utópica de las relaciones sociales dentro de la gestión ambiental, entendemos que la radicalización de los conflictos vistos previamente son resultado, en gran medida, en el desconocimiento de las problemáticas sociales que aquejan a comunidades campesinas, grupos étnicos y ciudadanía en general, por lo que la deliberación

---

presenta una organización poco visible (color azul); Baja, con algunas movilizaciones locales (amarillo); Media, con una movilización visible y protestas callejeras (naranja); y Alta, la cual presenta difusión, movilizaciones masivas, reacción de las fuerzas policiales, violencia y arrestos (rojo).

<sup>19</sup> Estos dos casos se dieron en los municipios de Medellín y Bello, los cuales al ser efectuados en sus áreas urbanas, pasan a ser jurisdicción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Fuente: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/> Fecha de consulta: 28 de diciembre del 2020.

<sup>20</sup> Fuente: <http://www.indepaz.org.co/lideres/>. Fecha de consulta: 28 de diciembre del 2020.

pública y los procesos de gobernanza ambiental deben partir del conflicto como eje estructurador y transformador de la sociedad.

En definitiva, siguiendo las reflexiones de Fabio de Castro, Bárbara Hogenboom y Michiel Baud (2015), se propone una mirada de la Gobernanza Territorial Ambiental en base a tres ejes analíticos: (i) En primer lugar, se ponderan las **percepciones, valores y discursos** construidas por lo actores sociales, que se traduce en representaciones de la naturaleza que definen prácticas, rituales y expresiones culturales en torno a espacios físicos naturales. Entre más actores se involucren y participen en los procesos de gobernanza ambiental, más complejas y heterogéneas son estas imágenes y representaciones, por lo que su reconocimiento, respeto e identificación son esenciales en este tipo de procesos. (ii) Las **interacciones sociales**, por su parte, son el elemento más importante dentro del proceso de Gobernanza ambiental, en tanto es el escenario donde se materializan las percepciones, valores y discursos previamente reseñados, derivando en espacios de cooperación, deliberación, complementación o disputa en donde varias organizaciones, colectivos sociales o individuos interactúan y buscan generar mayor influencia e incidencia en el proceso de toma de decisiones en materia ambiental que los involucre y afecte. (iii) Por último, las **adaptaciones institucionales** suponen el último paso en el marco de un proceso dialógico, en donde las interacciones sociales ya reseñadas dan lugar a procesos de involucramiento y generación de nuevos mecanismos participativos y políticos que den lugar a la definición de “reglas de juego” para la gestión ambiental de los territorios y recursos naturales que le son comunes.

### Conclusiones y recomendaciones

1. La introducción del concepto de Gobernanza en el país es una adopción externa que se dio como resultado de las recomendaciones y exigencias efectuadas al Estado colombiano por parte de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por tanto, la interpretación dada a dicho concepto está permeada por una visión gerencial que, con sus logros y sus fracasos, se antoja insuficiente para una sociedad con formas de relacionamiento e interacción tan desiguales y complejas. Trascender esta mirada, y propender por otros enfoques basados en la deliberación, el diálogo y la negociación con un mayor involucramiento de organizaciones no estatales y una fuerte influencia de un enfoque diferencial son, por tanto, una necesidad urgente para solucionar las conflictividades ambientales en la jurisdicción de la Corporación, a su vez que puede contribuir a un mejoramiento de las condiciones de legitimidad y concertación entre Corantioquia y la Sociedad civil.
2. El desarrollo histórico del régimen político en América Latina ha sido caracterizado por una prevalencia del Ejecutivo sobre otras ramas del poder político, lo que ha devenido en Estados de corte autoritario, jerárquicos y verticalistas con poca apertura de los espacios decisorios a actores sociales de la Sociedad civil. Este hecho explica la

preferencia de las nociones de Gobernabilidad democrática dentro de la esfera de la gestión pública, aun cuando desde la década de 1990 ha habido un viraje conceptual hacia otras formas de gobernación más abiertas e incluyentes. Por tanto, la diferenciación entre los conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza no es sólo un capricho conceptual, sino una apuesta política que busca diferenciar una real transformación de los espacios decisorios a favor de la incidencia de amplios sectores de la población civil, de una simple pacificación de las condiciones sociales, ya no desde la autoridad y la sanción, sino desde un consenso unidireccionado. Este documento, por tanto, espera haber despejado las dudas conceptuales en este sentido, e invita a la corporación a asumir su papel como autoridad ambiental desde un enfoque mucho más horizontal y dialógico.

3. Corantioquia cuenta con una vasta experiencia en procesos dirigidos a fomentar una participación ciudadana activa e incidente, que se complementa con procesos formativos orientados a consolidar una ciudadanía ambiental que se desempeñe de mejor manera en los escenarios de planeación participativa construidos por la Corporación. Entre ellos se destacan proyectos como el de Guardianes de la Naturaleza, dirigida a niñas y niños entre los 5 y los 13 años; la Red de Liderazgo Juvenil Ambiental, dirigida a jóvenes entre los 14 y 28 años; los Procesos Ambientales Escolares (PRAES); los Procesos Ciudadanos de Educación Ambiental (PROCEDAS); la Red de Agua PIRAGUA; la Red de Participación para la Gestión Ambiental del Territorio (Red Pégate); las Mesas de Trabajo y Participación Territorial y la Mesa de Trabajo y Participación Jurisdiccional. Todos estos procesos denotan, por tanto, un fuerte compromiso de Corantioquia por mejorar las condiciones políticas de la ciudadanía en materia ambiental dentro de los 80 municipios de su jurisdicción, sin embargo, dedica tanta atención a los proyectos dirigidos y promovidos dentro de su rango de acción institucional, que deja pasar las manifestaciones de real ciudadanía ambiental. Los grupos sociales también generan sus propios espacios de deliberación y toma de decisiones, sus propios espacios de formación y capacitación, sus propios planes de acción y sus propias redes de cooperación y organización; dentro de la jurisdicción de Corantioquia, se destacan dos grandes experiencias en este sentido como lo son el Cinturón Occidental Ambiental – COA en los municipios del suroeste, y el Movimiento Ríos Vivos, en los municipios del norte y el nordeste, con procesos orientados a la consolidación de una ciudadanía ambiental reflexiva e incidente, que agrupan en su seno una variedad de colectivos y organizaciones sociales de todo tipo que se configuran en una red de acción colectiva. En definitiva, si bien se pondera el esfuerzo efectuado por la Corporación para generar espacios de participación ciudadana institucionales, se le invita a que identifique y reconozca los espacios generados por la Sociedad civil, complementando la agenda en estas dos esferas y construyendo así consensos sostenidos en la negociación y el reconocimiento del otro.
4. La política económica de las dos primeras décadas del siglo XXI estuvo caracterizada por una reprimarización de las economías latinoamericanas, producto de un crecimiento

sostenido del gasto público por parte de los Estados del continente, que buscó ser resuelto a través del aumento en la demanda mundial de commodities, lo que generó una proliferación de proyectos económicos de tipo extractivistas en el continente y una consecuente oleada de protestas por parte de comunidades campesinas, grupos étnicos y organizaciones ambientalistas. Este fenómeno complejo sobremana la relación Estado-Empresa Privada-Ciudadanía, y ha protagonizado un debate político, económico y ético que en algunos casos ha llegado a radicalizarse, derivando así en protestas, choques, manifestaciones, amenazas y hasta desapariciones y asesinatos; un indicador de esto es que Colombia, durante el 2019, fue el país del mundo con mayor número de líderes sociales asesinados. En suma, la discusión pareciera polarizarse entre las perspectivas neodesarrollistas y las que apelan al Buen Vivir o *Sumak kawsay*, generando posturas políticas y arreglos institucionales y normativos que hasta la fecha parecen irreconciliables. Por tanto, uno de los retos en materia de gestión ambiental, no sólo para Corantioquia, sino para todo el continente en general, es llegar a puntos comunes de acuerdo que no comprometan la convivencia de distintos actores dentro de un territorio; el panorama, en este sentido, es muy complejo, por lo que la Gobernanza Territorial Ambiental debe contribuir a generar los espacios de diálogo, discusión, deliberación y negociación que contribuyan a su solución parcial o total.

5. Una de las características de la realidad política colombiana es la profunda desigualdad existente entre los actores sociales, lo cual provoca una concentración del poder económico y político que deriva, por un lado, en el reforzamiento visible de regímenes nacionales autoritarios orientados al mercado o al control estatal, y por el otro en la dinamización de estructuras de poder subterráneo que condicionan la esfera pública y democrática y que a menudo son simplificadas bajo miradas que las asocian a fenómenos de delincuencia común, no observando su relación directa con los propios representantes políticos y consorcios empresariales. Por otra parte, el proceso histórico que define la incapacidad del Estado colombiano de ejercer control en zonas de frontera ha generado la formación de formas paralelas e informales de protosoberanía que se manifiesta en grupos armados más o menos organizados que ejercen control social y político en amplias porciones del territorio colombiano, y que a menudo están asociados al monopolio de rentas ilegales. En este sentido, y dadas las complejas condiciones de orden público que hoy imperan en el país y el departamento, y que han sido ampliamente reseñadas a lo largo de este documento, se invita a que los procesos de Gobernanza Territorial Ambiental también incluyan los grupos armados que ejercen control sobre estos territorios, buscando así generar espacios de interacción e interlocución que contribuyan a un mejoramiento de las condiciones de orden público y a la protección de la integridad de los actores sociales que ven su vida amenazada por ejercer su ciudadanía en los temas ambientales. Entendemos que esta recomendación constituye una profunda complejidad en nuestro contexto, dado el peligro que constituyen estos grupos y a que nuestra cultura política a menudo interpreta la negociación estatal con actores armados

como una renuncia al monopolio legítimo de la violencia y un sometimiento frente a la delincuencia (que tiene graves consecuencias en la opinión pública y en los sectores más conservadores del espectro político colombiano), sin embargo, también es necesario reconocer que ya existen antecedentes de negociación, conciliación y cese de hostilidades por parte de grupos armados y sociedad civil, como es el caso del Consejo de Conciliación del municipio de San Luis – Antioquia.

## **Bibliografía**

- Aguilar, F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alfie, M. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? En: *Sociológica*, año 28, número 80, enero-abril de 2013, págs. 73-122.
- Banco Mundial (2017). *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes*, cuadernillo del “Panorama general”. Washington DC: Banco Mundial.
- Barrera, A; Novillo, N. (2017). *El gobierno de las grandes ciudades: Gestión y modelo territorial. El caso del Distrito Metropolitano de Quito*. En: *El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina*. Eduardo José Grin, José Hernández Bonivento, Fernand Abrucio (Editores). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2017. Págs. 145-174.
- Bocanegra H., y Carvajal, J. (2019). *Extractivismo, derecho y conflicto social en Colombia*. *Revista Republicana*, 26, 143–169.
- Bouhaben, M. (2018). *La política desde abajo. El Devenir-Estado como expresión de la estructuración del demos*. En: Peña y Lillo E., Julio; Polo Blanco, Jorge (Comp.). *El Estado en disputa: frente a la contraofensiva neoliberal en América Latina* (2018). Quito: Ediciones CIESPAL. Págs. 139-162.
- Bovarnick, A.; Schnell, C.; Alpizar, F. (2010). *Importance of biodiversity and ecosystems in economic growth and equity in Latin America and the Caribbean: an economic valuation of ecosystems*. New York: UNDP. Technical Report.
- Calderón, J. (2019). *El derecho a la ciudad en América Latina y los enfoques sobre la ciudad informal*. En: *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Fernando Carrión - Manuel Dammert-Guardia ... [et al.]; 1a ed. - Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA, 2019. Págs. 95-110.

- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. En: Política y cultura, N°. 30, 2008, págs. 9-37.
- Carrera-Hernández, A. (2017). El gobierno de la Ciudad de México. Democratización incompleta e inequidad. En: El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina. Eduardo José Grin, José Hernández Bonivento, Fernand Abrucio (Editores). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2017. Págs. 179-207.
- Castro-Buitrago, E. (2011). Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. En: Opinión Jurídica, edición especial, Julio-Diciembre de 2011, págs. 33-56.
- Castro-Buitrago, E.; Vélez-Echeverri, J.; Madrigal-Pérez, M. (2019). Gobernanza del agua y Consejos de cuenca: análisis desde los derechos humanos al agua y a la participación ambiental. En: Opinión Jurídica, 18 (37), 43-63.
- CEPAL (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.
- Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.
- Corantioquia (2019). Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031: Un plan intergeneracional. Medellín: Corantioquia.
- Dagnino, E.; Olvera, A. & Panfichi, A. (2006). La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) - Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- de Castro, F.; Hogenboom, B.; Baud, M. (2015). Gobernanza Ambiental en América Latina en la encrucijada: Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En: de Castro, Fabio; Hogenboom, Bárbara; Baud, Michiel (Coord.). Gobernanza Ambiental en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, 2015.
- Ferrer y Arroyo, M.; Fariña Tojo, J.; Reyes, R. (2014). Gobernanza y desarrollo sostenible de ciudades híbridas-complejas. En: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, N°. 2, 2014, págs. 177-197.
- Franco, V. (2005). Centros de poder económico y político en Medellín: dilemas estructurales y selectividad estratégica. En: Controversia no. 186 (junio 2006). Bogotá : CINEP, 2006.

- Global Witness (2020). *Defending Tomorrow: The climate crisis and threats against land and environmental defenders*. Inglaterra: Global Witness.
- González, F. (2016). ¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición. En: *Revista Controversia, Dossier “Territorios y construcción de paz”*, No. 206, págs. 17-60.
- González, N. (2017). Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia. En: *Ciencia Política*, ISSN-e 1909-230X, Vol. 12, N°. 23, Marzo 2017, págs. 205-229.
- Grin, E. (2017). La descentralización en la ciudad de São Paulo: construcción y desconstrucción de las Subprefecturas. En: *El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina*. Eduardo José Grin, José Hernández Bonivento, Fernand Abrucio (Editores). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2017. Págs. 35-65.
- Heinrichs, D.; Nuissl, H. y Rodríguez, C. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: El caso de Santiago de Chile. En: *Revista Eure*, Vol. XXXV, N° 104, págs. 29-46, abril 2009.
- Hincapié, S. (2017). Extractivismo, consultas populares y derechos políticos ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia? *Reflexión Política*, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2017, págs. 86-99 Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- IPCC (2020). *El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres. Resumen para responsables de políticas*. Prensa.
- Jiménez, N.; Rincón, J. (2020). Las antípodas de la gobernanza ambiental en el territorio campesino agroalimentario del macizo colombiano. En: *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*. Bogotá - Colombia, Número especial Vol. 11 No. 3, enero - julio 2020, págs. 65-85.
- Keating, M. (2005). Gobernar las ciudades-región. *Política, Economía y Desarrollo*. En: *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, N° 58, 2005, págs. 128-145.
- Lameirão, C. (2017). Gestión y política en la ciudad de Río de Janeiro: Un panorama sobre las subprefecturas (1993-2008). En: *El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina*. Eduardo José Grin, José Hernández Bonivento, Fernand Abrucio (Editores). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2017. Págs. 67-95.

- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. En: Controversia no. 185 (diciembre 2005). Bogotá: CINEP, 2005. Págs. 90-105.
- Launay, C. (2006). El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia: Cómo distintos actores de la sociedad colombiana (académicos, ONG, Estado) usan y se apropian el término de gobernanza. Tomado de: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-236.html>.
- Ley 164 de 1994. Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. 28 de octubre de 1994. Diario Oficial No. 41.575. Consultado en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0164\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0164_1994.html)
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. 22 de diciembre de 1993. Diario Oficial No. 41.146. Consultado en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html).
- Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección al derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015. Diario Oficial No. 49.565. Consultado en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html).
- Liberman, A. (2017). El Proceso de Descentralización y Gobernanza en Argentina: El caso de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. En: El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina. Eduardo José Grin, José Hernández Bonivento, Fernand Abrucio (Editores). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2017. Págs. 209-236.
- Martínez-Alier, J.; Sejenovich, H.; Baud, M. (2015). El ambientalismo y ecologismo latinoamericano. En: de Castro, Fabio; Hogenboom, Bárbara; Baud, Michiel (Coord.). Gobernanza Ambiental en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, 2015.
- Martínez-Alier, J.; Walter, M. (2015). Metabolismo social y conflictos extractivos. En: de Castro, Fabio; Hogenboom, Bárbara; Baud, Michiel (Coord.). Gobernanza Ambiental en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, 2015.
- Mayorga, F. & Córdova, E., (2007), "Gobernabilidad y Gobernanza en América latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf>

- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). Colombia, el segundo país más biodiverso del mundo, celebra el Día Mundial de la Biodiversidad. Tomado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4317-colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo-celebra-el-dia-mundial-de-la-biodiversidad>. Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2020.
- Molina, D. (2014). Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales. En: *Ambiente y Desarrollo*, 18 (34), págs. 27-42.
- Monedero, J. (2011). *El gobierno de las palabras: política para tiempos de confusión*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2012). *La paradoja democrática: El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Musseta, P. (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. En: *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 25, 2009, págs. 66-84.
- Navarro, N. (2016). Gobernanza y desarrollo inclusivo en materia de accesibilidad y rehabilitación de ciudades emergentes. En: *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, N°. 4, 2016, págs. 68-82.
- OCDE (2014). *Colombia: La implementación del buen gobierno*. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>
- OCDE (sin fecha). *Informe de la OCDE sobre Gobernanza pública: Colombia*. OECD Publishing. Consultado en: <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>. Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2020.
- Palacio, D. (2017). El lugar-red y la acción ambiental. Pistas para una gobernanza reflexiva y situada. En: *Redes: Revista hispana para el análisis de redes sociales*, ISSN-e 1579-0185, Vol. 28, N°. 1, 2017, págs. 73-91.
- Pires, V.; Gaeta, A. (2010). El gobierno de las megalópolis, el caso de Brasil - São Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos. En: *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3. Págs. 187-205.
- Pírez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. En: *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xiv, núm. 45, 2014, págs. 523-548.
- PNUD (2020). *Más allá de la recuperación: con miras a 2030*. Press.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. En: *Revista de historia y ciencias sociales*, núm. 69, septiembre-diciembre, 2007, págs. 161-185.

- Prada-Trigo, J. (2015). ¿De la no-gestión al empresarialismo? Algunas evidencias en la transformación de la gobernanza urbana en las ciudades medias latinoamericanas a través de un caso de estudio ecuatoriano. En: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N.º 69 - 2015, págs. 437-463.
- Roth, A. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruíz, V.; Martínez-Alier, J.; Mingorria, S. (2019). Environmental conflicts related to urban expansion involving agrarian communities in Central Mexico. Sustainability. 2019, vol. 11, p. 6545.
- Šadeikaitė, G. (2016). El cambio de las prácticas de desarrollo: participación ciudadana, innovación social y desarrollo humano sostenible. En: Profesionales y herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y propuestas de futuro. IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE (2016). Alicante: Universitat d'Alacant; págs. 539 - 553.
- Sanabria, P. (2017). Construcción de Gobernabilidad y Capacidad Institucional para la Renovación Urbana: Análisis del Modelo de Gobernanza y Descentralización de Medellín. En: El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina. Eduardo José Grin, José Hernández Bonivento, Fernand Abrucio (Editores). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2017. Págs. 97-116.
- Santos Junior, O. et al. (2011). Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Brasil. Ministério das Cidades (MCID). Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Orlando Alves dos <http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/729-biblioteca.html>, 2011
- Soja, E. (2005). Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. Ekonomiaz. 58(1),
- Urán, O. (2007). La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. En: Controversia, no. 189, dic 2007, págs. 173-211.
- Urán, O. (2015). División político-administrativa y representación política en el gobierno de ciudad. Un análisis histórico-territorial comparativo de Londres, Medellín y Río de Janeiro. En: Territorios, N° 33, Bogotá, 2015, págs. 123-156.
- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. Política & Sociedade - periodicos.ufsc.br
- Ziccardi, A. (2020). De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales. En: Ziccardi, Alicia. Ciudades latinoamericanas: la cuestión social y la gobernanza local / Alicia

Ziccardi; compilado por María Mercedes Di Virgilio; prólogo de Manuel Castells. - 1a ed.  
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020. Págs. 321-343.