



**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**FUNCIÓN DE UNA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN
EL DESARROLLO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL
MUNICIPIO DE MEDELLÍN – COLOMBIA
ESTUDIO DE CASO: INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIO MAYOR DE
ANTIOQUIA**

**Tesis para obtener el grado de:
DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**Que presenta:
Sandra Milena Silva Arroyave**

**Director de Tesis
Dr. Germán Vargas Larios**

**2018
México**

DEDICATORIA

El autor dedica la presente tesis doctoral a su familia:

Andrés, Paco y Tito, por su paciencia, por esperar con amor los tiempos para compartir y por estar siempre ahí, incondicionalmente.

A Orlando y Blanca, por sus palabras de ánimo cuando todo se veía oscuro, por sus enseñanzas, por haber servido como portal para llegar a este mundo y por inculcarme amor, disciplina y responsabilidad, valores que hoy hacen posible el cumplimiento de este sueño.

A Lina, Jairo y Sergio, por ser inspiradores, motivadores y fuente de alegría para mi vida, por estar siempre conmigo y mostrarme que la familia lo es todo.

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus más sinceros agradecimientos a:

El Dr. Germán Vargas Larios, Director de la tesis doctoral, por su constante acompañamiento y apoyo, por la oportunidad de aprender a su lado y por poder contar con un amigo más.

Los profesores y el personal completo del doctorado en Estudios Organizacionales por sus enseñanzas y por convertirse en una familia más durante el proceso de formación.

Los funcionarios de Corantioquia y la Secretaría de Medio Ambiente del municipio de Medellín, por abrir las puertas de las entidades gubernamentales a la academia y a la construcción de un nuevo tema de investigación como lo es la gobernanza ambiental de Medellín.

A los funcionarios de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia que lideran las funciones misionales y a los egresados de los programas académicos por su disposición y disponibilidad de tiempo para atender las entrevistas.

Al líder del sistema de gestión ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia por su amistad, apoyo constante, disposición y paciencia durante todo el proceso de investigación.

A Luisa Fernanda López, estudiante del programa de Ingeniería Ambiental, que participó como Auxiliar de investigación dentro del proyecto y me acompañó en el momento más duro de la tesis, haciéndolo más fácil.

Al Vicerrector Académico, a la Directora de Investigaciones y al Decano de la Facultad de Arquitectura e Ingeniería de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, porque sin su gestión, este sueño no hubiera podido hacerse realidad.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1	14
EL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD A LO LARGO DE LAS DIFERENTES COMUNIDADES DE LA HUMANIDAD	14
1.1 Comunidad primitiva.....	15
1.2 Esclavitud.....	17
1.3 Feudalismo	18
1.4 Capitalismo.....	20
1.5 Evolución histórica del concepto de sustentabilidad y la preocupación por el medio ambiente	26
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 1	34
CAPÍTULO 2	36
EL CONCEPTO DE GOBERNANZA COMO HERRAMIENTA PARA EL ESTUDIO DE LA SUSTENTABILIDAD	36
2.1 Evolución histórica del concepto de gobernanza	36
2.2 Definición del concepto de gobernanza bajo diferentes perspectivas	44
2.3 Gobernanza ambiental territorial.....	57
Algunas investigaciones realizadas sobre gobernanza ambiental en diferentes territorios ..	71
2.5. La institución de educación superior como un actor de la gobernanza ambiental de un territorio.....	76
2.5.1 Evolución histórica del concepto de institución de educación superior	76
2.5.2 Definición de Instituciones de educación superior	79
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 2	83
CAPÍTULO 3	92
DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	92
3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN: CUALITATIVA.....	100
3.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN: ESTUDIO DE CASO	101
3.3 ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS	102
3.3.1 Instrumentos de recolección de información	103
3.3.2 Etapas de la investigación.....	111

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 3	115
CAPÍTULO 4	117
ESTRUCTURA ACTUAL DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN.....	117
4.1 Revisión documental en el Municipio de Medellín	117
4.2 Entrevistas a los funcionarios de las entidades gubernamentales encargadas del manejo ambiental del Municipio de Medellín.....	132
4.3 Observación en las reuniones del Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental del Municipio de Medellín	140
4.4 Resultados sobre la estructura de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín	144
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 4	150
CAPÍTULO 5	152
ESTRUCTURA ACTUAL DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIO MAYO DE ANTIOQUIA	152
5.1 Revisión documental en la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.....	152
5.2 Observación en la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia	172
5.3 Resultados de la estructura de la gobernanza ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia	173
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 5	179
CAPÍTULO 6	180
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	180
6.1 CONCLUSIONES.....	180
6.1.1 Teóricas - conceptuales	180
6.1.2 Características y lineamientos de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín	181
6.1.3 Función de una institución de educación superior en el contexto social actual	183
6.1.4 Papel de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia desde sus funciones de docencia, investigación, extensión y proyección social e internacionalización en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín	185
6.2 RECOMENDACIONES	186

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución del término de sustentabilidad a lo largo de la historia	27
Tabla 2. Evolución del término de gobernanza a lo largo de la historia	43
Tabla 3. Diferentes acepciones sobre el término gobernanza.	44
Tabla 4. Relación entre los objetivos de la investigación, el marco teórico, la aproximación metodológica y las técnicas de recolección de información que resume la metodología del proceso investigativo	95
Tabla 5. Reto y programas ambientales del Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta Con Vos” 2016 - 2019	131
Tabla 6. Características de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín y su nivel de desarrollo	148
Tabla 7. Oferta de Programas Académicos de la IUCMA	153
Tabla 8. Tipo de programas de la Institución que cuentan o no con asignaturas relacionadas con gestión ambiental o similares.....	163
Tabla 9. Características de la gobernanza ambiental del Colegio Mayor de Antioquia y su nivel de desarrollo	177

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Metodología a tener en cuenta para el desarrollo de una entrevista	109
Imagen 2. Ubicación geográfica del municipio de Medellín, Antioquia, Colombia.....	118
Imagen 3. Estructura Administrativa del Municipio de Medellín.	120
Imagen 4. Estructura organizacional del SIGAM.	130
Imagen 5. Estructura de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín. 147	
Imagen 6. Estructura organizacional del Colegio Mayor de Antioquia con dependencias y áreas institucionales.....	155
Imagen 7. Mapa de procesos de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.	156
Imagen 8. % de Programas según su tipo que cuentan con asignaturas relacionadas con temáticas ambientales.	162
Imagen 9. Estructura de la gobernanza ambiental de la Institución Uiversitaria Colegio Mayor de Antioquia.....	176

INTRODUCCIÓN

El medio ambiente es un elemento que cada vez toma mayor importancia a nivel mundial, debido a que la contaminación ambiental (producto de la instauración del sistema capitalista que opera en la mayoría de los países) es cada vez más intensiva, razón por la cual, a través de las diferentes cumbres y convenciones mundiales sobre medio ambiente, las naciones resaltan la significancia de los recursos naturales y la necesidad de protegerlos o conservarlos, con el fin de garantizar la generación de satisfactores sociales y la sostenibilidad de los ecosistemas.

El problema realmente radica en que en el sistema neoliberal actual no es válido cuestionar el sistema económico, por lo tanto, el interés se centra más en la preservación del sistema económico como tal, que en conocer y atacar las causas de la contaminación ambiental, aunque existan tratados internacionales, convenios, diversas políticas públicas y estrategias establecidas para prevenir o controlar los impactos ambientales negativos generados a nivel mundial, estas no necesariamente corresponden a una preocupación real por el medio ambiente, sino más bien, a la preservación del estatus quo del sistema capitalista.

Lo anterior se ratifica, por ejemplo, en el hecho de que, aunque existan los tratados, convenios y políticas públicas, se encuentran casos en los cuales algunos países como los Estados Unidos de América, por ejemplo, deciden excluir su participación de los mismos, pues tal como lo establecen algunos de sus presidentes, como Bush y Donald Trump, al no firmar el protocolo de Kyoto porque “*sería perjudicial para la economía estadounidense*” y al retirarse del Acuerdo de París de 2015, porque esto “*ayudaría a las industrias del petróleo y carbón del país y a la generación de empleos*” (BBC, 2017), se demuestra que la protección es más del sistema capitalista, que del medio ambiente.

En el caso específico colombiano, el país se adhiere a las declaraciones mundiales sobre medio ambiente y a los acuerdos internacionales que promueven la inserción de prácticas nacionales tendientes al control o la prevención de la contaminación ambiental, a través de la creación de políticas públicas como por ejemplo, la Política Nacional de Producción Limpia creada en 1997 y actualizada en el 2010, renombrándola como Política Nacional de Producción y Consumo: Hacia una Cultura de Consumo Sostenible y Transformación Productiva, cuyo objetivo establece *“Orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población”*.

De esta manera, el Estado colombiano a través de los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal de cada período administrativo, busca alinearse con esta política y aquellas que se van generando a lo largo del tiempo, creando un conjunto de lineamientos y proyectos que lleven a fortalecer el componente ambiental de las entidades públicas y privadas, con el fin de proporcionarle a todos los ciudadanos la posibilidad de gozar de un medio ambiente sano.

Para esto, el municipio de Medellín, específicamente establece dentro de su Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016 – 2019 el Reto: Medellín, Ciudad Verde y Sostenible, dentro del cual se enmarcan ocho programas ambientales, donde uno de éstos se denomina “Sistema de gestión ambiental integral de Medellín para el cambio climático” en el que se plantea la estructuración de sistemas de gestión ambiental en las organizaciones estatales (incluyendo las universidades) que promuevan la minimización de impactos ambientales negativos, con respecto al calentamiento global a través del diseño y la implementación de prácticas ambientales.

Y es precisamente ahí donde radica realmente el problema de investigación de la presente tesis doctoral, en establecer cual es la función, el papel o la contribución de una

institución de educación superior en la problemática de la preservación del medio ambiente, teniendo en cuenta que bajo una visión tradicional o normativa, la universidad tendría que estar preocupada por el medio ambiente, al considerarse como un agente social de cambio, pero realmente obedece a políticas públicas que no necesariamente están orientadas a esto, dado que si se ve a la universidad como aquella cuyo comportamiento está acotado por las políticas públicas, es decir, la universidad hace, lo que le especifican las políticas públicas y si estas políticas realmente no se preocupan por el medio ambiente sino por preservar el estatus quo de la sociedad capitalista, la universidad no estaría realmente encaminada a la protección de los recursos naturales, por lo que interesa establecer de qué manera entonces puede la universidad contribuir a modificar esas políticas, o a ir en contra corriente de las mismas, con el fin de que realmente se promueva la conservación y protección del medio ambiente, más que el desarrollo industrial per sé.

Para dar respuesta a lo anterior, la presente investigación doctoral busca analizar cuál es la función de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, como organización estudio de caso, en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín – Colombia, para lo cual se tendrá que:

- Identificar las características y los lineamientos de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín.
- Identificar la función de una Institución de Educación Superior en el contexto social actual.
- Y, establecer la manera en que la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia desde sus funciones misionales aporta a la gobernanza ambiental del municipio de Medellín – Colombia.

Dado el anterior planteamiento del problema, en el Capítulo 1 de la presente investigación doctoral se demuestra como el problema de la contaminación ambiental surge precisamente en el sistema capitalista y como el concepto de sustentabilidad se crea como

respuesta al problema de dicha contaminación, en el Capítulo 2, se aborda el concepto de gobernanza ambiental como una herramienta para el estudio de la sustentabilidad y como una categoría de análisis que permite estudiar el régimen organizacional de las universidades, con el fin de establecer, si estas son o no suficientes para lograr la preservación del medio ambiente.

En el Capítulo 3 por su parte, se presenta el diseño metodológico de la investigación, precisando un tipo de investigación cualitativa, cuyo método se centra en el estudio de caso y en la observación, entrevistas y revisión documental como instrumentos para la recolección de información. Los Capítulos 4 y 5 presentan a su vez, la estructura actual de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín – Colombia y de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, respectivamente, para finalmente, presentar en el Capítulo 6, las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Dentro de los principales resultados se encuentra que la gobernanza es un concepto con diferentes acepciones, la visión normativa bajo la cual se centra la buena gobernanza, donde se establece que los actores de una sociedad llegan a acuerdos que los beneficia en conjunto, sin embargo, la posición crítica radical, aduce lo totalmente opuesto, al plantear que la gobernanza no es la solución a los problemas. Así mismo, se tiene también la posición analítica sobre la gobernanza, en la cual se plantea que ésta es un régimen organizacional, complejo, dinámico y holístico, bajo el cual es necesario considerar elementos de participación y cooperación entre los actores, considerando que estos tienen intereses y cuotas de poder diferenciadas, lo cual incorpora un elemento adicional a la gobernanza y es la dificultad de realizar procesos de negociación, donde cada actor busca satisfacer sus propias necesidades; en la mayoría de los casos, sin importar, las de los demás actores.

Adicionalmente, se encuentra una posición estructural de la gobernanza bajo la cual,

esta puede ser jerárquica, de mercado, de redes o comunitaria, la cual predomina en la mayoría de los contextos sociales de hoy en día. Bajo otro panorama, se encuentra también el proceso dinámico de la gobernanza, el cual se centra en la especificidad de los actores y en sus procesos de interacción, donde es relevante ver como dicha interacción no se da de manera libre, sino que está acotada o regulada por las dinámicas sociales o las imposiciones de los organismos internacionales o de otros actores con mayor poder. En este sentido, se resalta que las modificaciones o cambios en las políticas públicas no se pueden explicar desde una visión estructural, sino desde una visión dinámica, donde se reconoce que los actores afrontan un régimen organizacional con limitaciones.

En el caso específico colombiano, en la ciudad de Medellín, las determinaciones que se toman en materia ambiental pueden ser estudiadas a través de la gobernanza ambiental de dicho territorio, toda vez que en este se encuentra la participación de diferentes actores tales como el Estado, la sociedad civil, las ONG's, las universidades y las empresas, donde se evidencia como cada uno de ellos, cuenta con intereses diferentes entre sí. En este sentido, puede decirse también que bajo las premisas de la gobernanza desde una posición analítica y como proceso dinámico, la ciudad de Medellín cuenta con un avance incipiente de gobernanza ambiental, en donde prima más la gobernanza estructural, desde una posición jerárquica hasta de redes, que una gobernanza dinámica como tal, donde se realicen esfuerzos por generar mecanismos de concertación con las limitantes existentes en dicho proceso.

Así mismo, puede decirse que las instituciones de educación superior tienen como función servir como agentes sociales de cambio de un territorio, sin embargo, en el municipio de Medellín, hoy en día puede verse como aún sus acciones obedecen más al cumplimiento de los lineamientos de las políticas públicas, de las directrices del Estado y de las dinámicas del mercado, que del aporte a la solución real de los conflictos que atañen a una sociedad, como lo es, el problema de la contaminación ambiental.

CAPÍTULO 1

EL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE Y SUSTENTABILIDAD A LO LARGO DE LAS DIFERENTES COMUNIDADES DE LA HUMANIDAD

Este capítulo presenta un recorrido histórico sobre la creciente preocupación de la sociedad frente a los diferentes problemas de contaminación ambiental, identificando la concepción del medio ambiente para las sociedades que han existido a lo largo de la historia humana, para posteriormente presentar la evolución histórica del concepto de sustentabilidad y como este es entendido hoy en día.

Cuando el ser humano empieza a realizar una sobreexplotación desmedida de los recursos naturales disponibles en el medio, comienza a darse cuenta que él forma parte fundamental del concepto de medio ambiente, pues al imposibilitarse el uso continuo de los diferentes recursos naturales y al ver cómo la naturaleza le devuelve sin piedad parte de los impactos ambientales negativos que éste le ha proporcionado a lo largo del tiempo, comprende cómo el dominio de la naturaleza que él consideraba tener, es sólo una utopía, pues sin poderlo predecir con exactitud se ha visto inmerso en un conjunto de catástrofes naturales frente a las cuales no ha podido más que intentar salvar su vida y resguardarse, pues la furia de la naturaleza ha sido tal, que ha devastado regiones enteras, sin importarle límites político administrativos o físicos de países y territorios, dado que para la naturaleza se es uno sólo, el planeta tierra en su inmensidad es uno y no tiene las divisiones que el ser humano creó para dominarlo.

No obstante, bajo el sistema social actual, el ser humano aún no comprende que si no lleva a cabo diferentes estrategias que le permitan vivir de manera armónica con su naturaleza, ésta terminará comprometiendo su supervivencia, por un lado en respuesta a los

impactos ambientales negativos previamente mencionados y por el otro, al dejarlo sin la oportunidad de extraer bienes y servicios para la generación de satisfactores sociales, situaciones que en última instancia sólo generarán un único resultado y es la imposibilidad de que el ser humano sobreviva en el tiempo.

Pero esta situación no ha sido así siempre, la humanidad ha recorrido diferentes etapas evolutivas en las cuales la concepción del medio ambiente y los recursos naturales fue transformándose lentamente, pasando de ser un elemento fundamental para la vida a un simple medio de producción. A continuación se presentan algunas características de las comunidades que han existido a lo largo de la historia del planeta tierra y la forma en que éstas han asumido al medio ambiente, como mecanismo para resaltar que el medio ambiente desde la aparición de la sociedad capitalista, fue, es y ha sido visto como un medio para satisfacer las necesidades humanas.

1.1 Comunidad primitiva

Es conocida como la primera formación de la sociedad al darse la separación entre el ser humano y el mundo animal, se caracteriza porque en ella los recursos naturales y el medio ambiente son un elemento fundamental para su supervivencia, pues de ellos obtienen alimento y materiales para favorecer su protección en momento en los cuales la propia naturaleza los amenaza.

Con respecto a la producción de satisfactores sociales, estos se basan en las necesidades básicas de alimentación y protección como se mencionó anteriormente y para lo cual, emplean herramientas rudimentarias, construidas precisamente con los elementos disponibles en los recursos naturales, los cuales obedecen por ejemplo al palo, el hacha de

piedra y la lanza; así como el arco y la flecha que se fueron desarrollando con el paso del tiempo.

Dadas las características del tipo de herramientas de producción, es claro que en este tipo de comunidad había un bajo nivel de desarrollo de dicha producción, lo que en términos de cuidado y protección de los recursos naturales era una ventaja, en el sentido, de que se veían obligados a dejar descansar la tierra, es decir, al extraer los recursos naturales de un ecosistema y requerirlos nuevamente, era necesario buscar otros lugares similares en donde aún se tuvieran recursos disponibles, lo cual daba la oportunidad de que el ecosistema ya intervenido, tuviera tiempo de auto depurarse, para estar posteriormente y con el paso del tiempo, nuevamente disponibles para su explotación.

Sin embargo, estas condiciones fueron cambiando, pues el hombre primitivo empezó a desarrollar cada vez más sus fuerzas productivas, como una manera de protegerse y contrarrestar los efectos de la naturaleza, llegando así a fundir el metal y con esto dar un paso a un nuevo conjunto de instrumentos que le permitían realizar labores más arduas, sumado a la domesticación de los animales, que le dio la posibilidad también de mejorar el rendimiento del trabajo, en tanto proporcionaban una fuerza adicional que el hombre por sí solo no tenía.

Con estas modificaciones se empieza a generar la primera división social del trabajo, aparecen las pequeñas industrias artesanales, empieza a ampliarse el intercambio de productos y llega el momento donde es innecesario el trabajo de toda la comunidad al tiempo que se genera la propiedad privada, haciendo posible la explotación, *“la producción había progresado tanto que la fuerza de trabajo humana rendía ya más de lo necesario para el simple sustento del propio trabajador”* (Kuusinen y otros, 1962, p. 1).

Con lo anterior, se da lugar a la creación de otro tipo de sociedad como la esclavitud, la cual se detalla a continuación.

1.2 Esclavitud

La primera forma de sociedad clasista fue la esclavitud, surgida como consecuencia de la desintegración y caída del sistema comunal primitivo. La población se dividía en hombres libres y esclavos. Los libres tenían todos los derechos civiles, de propiedad y políticos. Los esclavos eran privados de todos estos derechos y las relaciones de producción de la sociedad esclavista se basaban en el hecho de que no sólo los medios de producción, sino también los esclavos, eran una propiedad que además de ser explotados podían ser comprados y vendidos como ganado. La explotación de los recursos naturales se hacía para satisfacer en gran medida al esclavista y reducir el consumo de los esclavos al mínimo posible, es decir, a las cantidades básicas que requerían para no morir de hambre.

En esta comunidad, la creación del Estado trajo consigo nuevas costumbres y una ideología específica en la que se fue extendiendo poco a poco el desprecio al trabajo físico, en el que el trabajo del campo empezó a verse como una ocupación indigna del hombre libre; fortaleciendo así, la desigualdad entre los mismos (Kuusinen y otros, 1962, p. 2).

Desde el punto de vista de la producción y la explotación de los recursos naturales, puede decirse que en la sociedad de la esclavitud, es más intensiva que en la comunidad primitiva, pero aún puede seguirse denominando baja, en el sentido que la extracción se realiza aún por la acción humana, con ayuda de animales que imprimen mayor fuerza para la ejecución de labores y con nuevas herramientas de trabajo. El trabajo esclavo se distinguió por una productividad extremadamente baja; el esclavo no estaba interesado en los resultados de su trabajo.

En este sentido, puede pensarse que en este tipo de sociedad el medio ambiente tenía únicamente una connotación de tierra, que proporcionaba alimento y la posibilidad de obtener un usufructo a partir de la comercialización de los mismos.

Teniendo en cuenta las características anteriores y el desagrado de los esclavos sobre su forma de vivir, se gesta una revolución social que termina por dar paso a la época feudal-

1.3 Feudalismo

Kuusinen establece que:

La base de las relaciones de producción de este régimen es la propiedad de los señores feudales sobre los medios de producción, y, en primer lugar, sobre la tierra (el término de «feudalismo» procede de la palabra latina «feodum»; así se llamaban las tierras que el rey distribuía entre sus allegados, a cambio de lo cual éstos habían de prestarle servicio militar) (Kuusinen y otros, 1962, p. 2).

Lo anterior significa que en este tipo de sociedad, la tierra junto con los demás recursos disponibles en ella, es uno de los principales factores de producción y su importancia radica fundamentalmente en la proporción de alimentos y materiales que permitieran la generación de nuevos productos.

Durante la existencia del feudalismo, según Kuusinen se hicieron numerosos descubrimientos relevantes que ejercieron gran influencia en la historia de la humanidad: los hombres aprendieron a convertir el hierro colado en dulce, a construir barcos de vela apropiados para largos viajes, a preparar sencillos instrumentos ópticos (anteojos, catalejos), inventaron la brújula, la pólvora, el papel, la imprenta y el reloj de cuerda (Kuusinen y otros, 1962, p. 2). A la energía muscular del hombre y de los animales se fue

sumando cada vez más la fuerza del viento (molino de viento, barco de vela) y de las caídas de agua (molino de agua, rueda hidráulica, el motor más primitivo que se empleó extraordinariamente en la Edad Media).

Por otro lado, se profundizó en el conocimiento sobre los recursos naturales en tanto que, éstos debían ser analizados y reconocidos con un relevado detalle por parte de los príncipes, quienes, según Maquiavelo (1532, p. 99), ejercían una labor militar al tener como responsabilidad la protección de su pueblo, esto se evidenciaba en las fortalezas adquiridas por éstos, donde la caza de animales era un ejercicio que les permitía realizar dos funciones principales, acostumar el cuerpo a las fatigas y conocer la naturaleza de los terrenos, la altitud de las montañas, la entrada de los valles, la situación de las llanuras, el curso de los ríos y la extensión de los pantanos, lo cual les permitía primero, aprender a conocer la región donde vivían y a defenderla mejor; y posteriormente, hacer más fácil el conocimiento de una región donde fuera necesario actuar, puesto que la forma de las colinas, los valles, las llanuras, los ríos y los pantanos de un sitio, podrían tener cierta similitud con las de otros.

En este sentido es importante resaltar, como una vez más el ambiente y sus recursos naturales son vistos como un medio o factor de producción netamente, donde a partir de él se obtienen materias e insumos que son empleados en los diferentes procesos productivos de la época, donde se resalta la agricultura y la industria artesanal, sin dejar de lado la expansiva comercialización de los productos generados en ambos casos.

En este tipo de sociedad se acrecienta también la división social del trabajo y la desigualdad social y económica, situaciones que terminan por dar lugar a la conformación de la sociedad capitalista. El tránsito entre estos dos tipos de sociedades, puede verse reflejada, por ejemplo en la sociedad española, la cual en la época del año quinientos, se debatió entre dos tendencias contradictorias: la de la economía feudal y la de la economía

capitalista (Alvarez, 1984). La mayor parte de la población vivía del campo, la producción poseía formas feudales y generalmente se destinaba al autoconsumo; la tierra estaba concentrada en pocas manos; la estructura social estaba muy polarizada: en la pirámide se hallaban unos pocos privilegiados, mientras que en la ancha base estaban los rústicos que se dedicaban a las labores del campo, además de la concentración de la riqueza, la carga fiscal regresiva, los bienes escasos y el nivel de precios era muy elevado (Moreno, 2010).

“En esta época “no podían separarse fácilmente las motivaciones económicas de las grandes masas de hombres, del círculo normal de la existencia misma. El labriego, difícilmente tenía conciencia de actuar de acuerdo con motivos económicos. Realmente no lo sabía, él seguía las órdenes de su señor o los dictados de la costumbre. Ni siquiera el señor mismo tenía una orientación económica. Sus intereses eran militares o políticos o religiosos y no estaban básicamente orientados hacia la idea del lucro o engrandecimiento” (Heilbroner, 1962, p. 70).

Las desigualdades anteriormente mencionadas, junto con la necesidad de la burguesía de contar con hombres libres, emancipados de la servidumbre y sin propiedad, para que laboraran en sus fábricas, termina creando la sociedad capitalista.

1.4 Capitalismo

Este tipo de sociedad se basa en la propiedad privada de la clase capitalista sobre los medios o factores de producción, en tanto los trabajadores recientemente emancipados de la antigua sociedad feudal carecen de los medios para generar el sustento que les permita sobrevivir. *“El trabajo dejó de ser parte de una relación social explícita en la cual un hombre (Siervo o aprendiz) trabajaba para otro (señor o maestro del gremio) a cambio de tener asegurada, por lo menos, la subsistencia. El trabajo pasó a ser entonces solamente*

una cantidad de esfuerzo, una “mercancía” destinada a ser vendida en el local del mercado por el mejor precio que pudiese cotizarse y completamente desprovista de cualquier clase de responsabilidades recíprocas por parte del comprador que no fuesen el pago de los salarios” (Heilbroner, 1962, p. 71).

Es así como los campesinos finalmente se ven obligados a volcarse hacia las fábricas con el fin de no morir de hambre, pues al carecer de sus medios de subsistencia, sólo les queda la opción de vender su fuerza de trabajo, convirtiéndose así en un trabajador sin tierras (Heilbroner, 1962).

De acuerdo con Martínez (2003, p. 45) *“el vínculo entre la empresa y el resto de la sociedad se planteaba a través del mercado laboral, cuya pieza clave era un contrato que incluía la aceptación implícita por parte del obrero de la jerarquía interna de la empresa”*.

Para ésta época, el individuo adquiere una estructura de pensamiento individualista, egoísta que se mueve por las determinaciones internas del deseo, que debe vencer cualquier límite que se oponga a su consecución. Su único fin natural es la adquisición ilimitada o indeterminada de bienes por satisfacer un deseo también ilimitado. De esta forma, desaparecen las relaciones entre personas como fundamento del orden social, puesto que ahora son las relaciones entre el individuo y las cosas (que se convierten en objetos de deseo) las que organicen la sociabilidad humana (Lahera, 2000, p. 38).

Adicionalmente, se intensifica enormemente la explotación de los recursos naturales, en tanto aparece la máquina de vapor como factor de producción, lo que permite por un lado realizar una extracción de recursos de una manera más rápida y por el otro, de una mayor cantidad, tal como lo plantea Noah (2014, p. 385) *“la revolución industrial dio a conocer nuevas maneras de convertir la energía y de producir mercancías, liberando en gran medida a la humanidad de su dependencia del ecosistema circundante. Los humanos*

talaron bosques, drenaron marismas, represaron ríos, inundaron llanuras, tendieron decenas de miles de kilómetros de vías férreas y construyeron metrópolis de rascacielos”.

El aumento de los volúmenes de producción y la generación de impactos ambientales negativos, genera, degradación de los recursos naturales y tasas excesivas de extracción, imposibilita que éste sea capaz de devolverse a sus condiciones originales por sí sólo, dado que se supera con creces su capacidad de carga, entendida ésta como la máxima concentración de un contaminante que puede llegar a un recurso natural sin que se modifiquen sus condiciones originales. Éste desarrollo tecnológico, bajo el cual se crea un mayor deterioro de los recursos naturales, tiene como fin lograr el máximo dominio sobre las cosas y los propios hombres, centrando la misión de la humanidad en el progreso, superándose cada vez más a sí mismo (Jonas, 1979, p. 36).

El concepto de desarrollo viene anclado precisamente a dicha evolución histórica, pues a medida que se fueron realizando diferentes procesos extractivos de los recursos naturales, éstos fueron direccionados a generar desarrollo económico de las comunidades. La tierra, por ejemplo, *“concebida anteriormente como territorio de un gran señor, comenzó a verse en su aspecto económico como algo que podía ser comprado o arrendado por la utilidad económica que rendía. Los tributos, los pagos en especie, los bienes intangibles como el prestigio y el poder y todo aquello que fluía antes de la posesión de la tierra, se redujo ahora a una sola compensación: la renta, es decir, la utilidad monetaria derivada de dedicar la tierra a un uso lucrativo* (Heilbroner, 1962, p. 71).

De igual manera, *“la propiedad pasó de ser una cantidad de riqueza tangible, una acumulación, un tesoro en vajillas, en metálico, en joyas, etc. a ser expresable en un equivalente monetario. La propiedad se convirtió en capital y no se manifestaba ya en forma de bienes específicos sino como una cantidad abstracta, de flexibilidad infinita, cuyo*

valor dependía de su capacidad para ganar intereses o utilidades” (Heilbroner, 1962, p. 72).

A partir de los elementos anteriormente enunciados para cada tipo de sociedad y del concepto de sustentabilidad, puede decirse que antes del capitalismo, el hombre no tenía que preocuparse por el cuidado y la protección de los recursos naturales, en tanto la explotación sobre los mismos no era tan fuerte. Tal como lo plantea Jonás (1979, p. 27), en la época antigua *“por mucho que el hombre hostigue año tras año la tierra con su arado, la tierra permanece inalterable e inagotable; el hombre puede y tiene que confiar en la infinita paciencia de la tierra y ha de adaptarse a sus ciclos. (...) las intervenciones del hombre en la naturaleza, eran esencialmente superficiales e incapaces de dañar su permanente equilibrio”*.

En esta época (comunidades primitivas, esclavistas y feudales) el componente económico no tenía vida propia por sí sola y puede decirse que estaba fusionado con los elementos políticos y sociales, es hasta la conformación del sistema capitalista, que el aspecto económico toma mayor relevancia, se convierte en la base de dicha sociedad, el trabajo cobra importancia y se crea el concepto de desarrollo, el cual evolucionará de una concepción reducida, aún en la dimensión económica, al asociarse solo al crecimiento y no a la distribución del ingreso; hasta una visión compleja que pasa por la incorporación de los aspectos relativos a la desigualdad social, la posición de los países y asimetrías del poder en el interior y a la incorporación de los aspectos humanos y ambientales. En todos estos pasajes, la diversidad de concepciones del desarrollo, aún en sus últimas manifestaciones como el desarrollo sostenible o con calidad humana, por su preocupación ambiental y del hombre, tienen en común, la preservación si, pero no del medio ambiente sino del *status quo social*, por lo cual puede decirse que la sustentabilidad surge más en realidad como un discurso para legitimar los gobiernos que para conservar y preservar los recursos naturales como tal.

A partir del análisis de las diferentes sociedades surgidas a través de la historia, puede establecerse como el hito generador del cambio en la manera de asumir la relación del ser humano con los recursos naturales se centra en dos frentes principales, por un lado en el esquema de la propiedad privada como aspecto más relevante y por el otro, en el perfeccionamiento de los instrumentos de producción, que terminaron por generar excedentes de bienes y le dieron la oportunidad al hombre de pensar qué hacer con ellos e iniciar todo un proceso de comercialización y generación de usufructo a partir de los mismos, lo que finalmente fue trascendiendo, modificándose y llevando a la sociedad a buscar aceleradamente el incremento de sus riquezas a costa de la sobreexplotación de los recursos naturales.

Una forma de promover el cuidado y la protección de los recursos naturales en la actualidad, sería volver o retomar un poco algunas de las características de las sociedades antiguas, previas al capitalismo, en las que no se presentaba el problema económico actual. El problema se centra entonces en dos aspectos: la producción y la distribución. En el primer caso el problema es la incapacidad de aunar esfuerzos en la producción de bienes apropiados, es decir, dirigir la energía de producción en la creación de bienes y servicios que realmente necesita una sociedad y en el segundo caso, en la distribución adecuada de la producción, puesto que tal como lo plantea Heilbroner (1962, p. 21):

(...) si la sociedad quiere asegurarse una fuente de renovación material perdurable, tendrá que repartir la producción de tal manera que no sólo mantenga la capacidad de trabajo, sino la buena disposición de la gente para seguir trabajando. (...) una sociedad económicamente viable es aquella que no solamente es capaz de superar las limitaciones de la naturaleza, sino que además puede refrenar y controlar la intransigencia de la naturaleza humana.

Ante estas preocupaciones para controlar “la intransigencia de la naturaleza humana” en lo que se refiere al problema de la distribución del ingreso y de los beneficios en el capitalismo, se suma ahora el de la protección del medio ambiente, y siguiendo a Polanyi, cuando plantea que ante la evidencia de que dicho control no puede ser ejercido

por el mercado, pareciera necesario recurrir “a algunas prácticas ejercidas en las economías de la tradición y el mandato” (Heilbroner, 1962, p. 22).

En la tradición por ejemplo, la economía se basaba en las costumbres (Heilbroner, 1962, p. 22 y 23). “El mandato por su parte, se refiere a un sistema organizado según las órdenes emitidas por un caudillo económico, una autoridad impuesta” (Heilbroner, 1962, p. 25). En la economía del mercado, “no se le asigna a nadie una tarea determinada”, “el problema de la producción y distribución se resuelven mediante el libre intercambio de los individuos sin ayudas de pautas dictadas por la tradición o el mando”. Pero de acuerdo con Polanyi, el hombre para su sobrevivencia esta sujeto tanto a un medio físico como a un medio institucional, por lo tanto, la nueva institucionalidad requerida puede ser encontrada en los principios¹ de las economías de la tradición y el mandato, en una economía comunitaria (alternativa o social) en el primer caso; o en una “economía regulada” por un nuevo tipo de estado, en el segundo caso. En suma, una nueva institucionalidad que resultaría de una suerte de combinación de los tres modelos de economía revisados: tradición, mandato y mercado.

Se considera entonces que retomar algunos elementos de los tipos de economías anteriormente descritas puede ayudar a solucionar el problema económico actual de la sociedad y la contaminación ambiental. En la actualidad, la visión de mercado es la que perdura, ésta está siendo reevaluada por una nueva visión, no tan globalizada, en el que tiene lugar tanto la economía comunitaria (vista desde Ostrom) como también se acude nuevamente al Estado para generar regulación. El principal interrogante es ¿cómo humanizar un sistema económico donde el ser humano es visto como una cosa? La respuesta sugiere entonces la creación de una economía alternativa en la cual exista una motivación más allá del intercambio (del mercado), basado, por ejemplo, en cambios radicales en los modos de producción, en retomar los principios utilitarios del capitalismo, combinados con valores más sociales para trascender la relación entre las cosas (donde el ser humano es vista como una de ellas), a una relación entre humanos y cosas; donde existan procesos de mejora tecnológica pero reguladas, para garantizar la protección y el cuidado del medio ambiente. Para llegar a esto, no se puede dejar como única herramienta al mercado, se requiere la construcción de políticas públicas (economía del mandato) que permita alinear la sociedad hacia nuevas prácticas amigables con el medio ambiente.

¹ Reciprocidad, redistribución e intercambio. “La reciprocidad denota movimientos entre puntos correlativos de agrupamiento simétricos; la redistribución designa movimientos de apropiación hacia un centro y luego hacia el exterior; el intercambio hace referencia aquí a movimientos y viceversa en un sentido y en el contrario que tiene lugar como entre manos en el sistema de mercado” (Polanyi, 1976:162, citado por Lahera, 2000).

1.5 Evolución histórica del concepto de sustentabilidad y la preocupación por el medio ambiente

La sustentabilidad² como concepto de la economía, se empieza a desarrollar con la publicación de una serie de textos clásicos, entre los que puede mencionarse las siguientes publicaciones (Leff, 2009; Kavinski, et al, 2010, citados por Montoya y Barba en Morales, Navarro y Santa Ana, 2012, p. 100):

- Georgescu – Roegen (1971): *La Ley de la entropía y el proceso económico*, en la que se vincula el proceso económico y la segunda ley de la termodinámica donde se prueba los límites físicos que impone la ley de entropía al crecimiento económico y a la expansión de la producción;
- La obra de Meadows, et al (1972): *Los límites del crecimiento*, en donde se analizan los peligros del crecimiento sin límites y sus consecuencias ecológicas;
- El documento *Environment and styles of development* de Ignacy Sachs (1974), en el que se formula el concepto de codesarrollo;
- El texto *Nuestro futuro común* de WCED (1987) que evalúa los procesos de degradación ambiental y la eficacia de las políticas ambientales para enfrentarlos.

² En el **Desarrollo Sustentable**, la palabra “sustentable” es un anglicismo de la palabra sustentar y tiene como esencia “la satisfacción de necesidades” donde los obstáculos son principalmente los problemas sociales, como por ejemplo, la pobreza extrema. Mientras que el concepto de **Desarrollo Sostenible** incorpora la palabra sostener desde tres enfoques, el social, el económico y el ecológico, considerando que para que sea sostenible significa que desde todos los puntos de vista debe continuar indefinidamente por lo que propone mecanismos para elevar la calidad de vida de la población, además de conservar y restaurar los recursos naturales, mantener los procesos ecológicos, la diversidad biológica, la equidad de género, de raza, de credo, la distribución responsable de los recursos, etc., lo que implica cambio de actitudes, aspectos éticos, educativos, conciencia, responsabilidad y un compromiso de todos los grupos sociales que habitan el planeta (López Ricalde et al, 2005, p. 6).

Así mismo, se han realizado a nivel mundial un conjunto de eventos relacionados con el concepto de sustentabilidad, dentro de los que puede destacarse los siguientes (Tabla 1):

Tabla 1. Evolución del término de sustentabilidad a lo largo de la historia

Año	Lugar	Evento
1909	E.U.	Primera conferencia internacional sobre conservación de la naturaleza
1949	Lake Succes, N.Y	Conferencia científica de la ONU sobre conservación y utilización de recursos
1968	París, Francia	Conferencias sobre la biosfera
1968	Roma, Italia	Creación del Club de Roma
1972	Estocolmo, Suecia	Conferencia de las Naciones Unidas (ONU) sobre Medio Ambiente Humano
1984		Comisión mundial para el medio ambiente
1987		Comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo – Nuestro futuro común
1991	Ginebra, Suiza	Creación del Business Council for Sustainable Development
1992	Río de Janeiro, Brasil	Conferencia de las Naciones Unidas (ONU) sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Discurso oficial del desarrollo sostenible
1997	Kyoto, Japón	Análisis de gases efecto invernadero
1998	Ginebra, Suiza	Acción global de los pueblos
2001	Porto Alegre	Foro social mundial
2001	Doha, Qatar	Organización mundial del comercio
2002	Johannesburgo, África del Sur	Cumbre mundial sobre desarrollo sustentable
2006	Brasil	Octava conferencia de la parte de la convención sobre diversidad biológica de las naciones húmedas
2006	Cartagena, Colombia	Meeting of Parties: Biodiversidad
2007	Bali	Se inició el proceso de negociación para el segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto, que tendría vigencia entre 2012 y 2020. La primera fase de cumplimiento del protocolo fue previsto para 2008 - 2012. Los países desarrollados debían haber reducido sus emisiones en 5,2% en relación con 1990 (que no se logró). Los compromisos de Kioto resultaron insuficientes. Por lo tanto, en Bali se fijó una hoja de ruta (Bali Road Map) con el fin de posibilitar la

Año	Lugar	Evento
		implementación plena, efectiva y sustentada de la Convención y trazar los lineamientos hacia un acuerdo post-2012. La hoja de ruta se centró en torno a lograr una visión común, mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento. El plan serviría para lograr un resultado acordado y adoptar una decisión en la Conferencia de Copenhague.
2009	Copenhague	En esta conferencia se firmó el acuerdo de Copenhague, en el cual se logró fijar la meta de que el límite máximo para el incremento de la temperatura media global sea 2°C. Sin embargo, no se mencionó como se alcanzaría esta meta en términos prácticos. Adicionalmente en el acuerdo se hace referencia a mantener el incremento de la temperatura bajo los 1,5°C, una demanda clave hecha por países en desarrollo vulnerables.
2010	Cancún	La Conferencia de Cancún fue importante para asegurar que en las Conferencias de las Partes se llegue a compromisos políticos para enfrentar el cambio climático. Dentro de los ejes logrados en los acuerdos de Cancún resalta la creación del Fondo Verde para el Clima para proveer financiamiento a proyectos y actividades en países en desarrollo. Adicionalmente se acordó en Cancún la operacionalización hasta el 2012 de un mecanismo tecnológico para promover la innovación, desarrollo y difusión de tecnologías amigables al clima.
2011	Durban XVII Conferencia sobre el Cambio Climático	Una de las cuestiones sin resolver siguió siendo el futuro del Protocolo de Kioto que pidió a las naciones industrializadas reducir las emisiones. De acuerdo con la resolución aprobada en Durban, los principales emisores de gases de efecto invernadero, como EE.UU. y los países de reciente industrialización - Brasil, China, India y Sudáfrica- están dispuestos a iniciar un proceso que se completará en 2015.
2015	París, Francia	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, cuyo objetivo fue lograr un acuerdo vinculante y universal sobre el clima, de todas las naciones del mundo. El Acuerdo de París será aplicado a partir de 2020 para reducir las emisiones como parte del método para la reducción de gases de efecto invernadero y hacer todo lo posible para mantener el calentamiento global "muy por debajo de 2°C.
2015		Encíclica del Papa Francisco: <i>Laudato si</i> , la cual se centra en el planeta tierra como lugar en el que viven los hombres,

Año	Lugar	Evento
		defendiendo la naturaleza, la vida animal y las reformas energéticas. Presenta una crítica al consumismo y el desarrollo irresponsable con un alegato en favor de una acción mundial rápida y unificada “para combatir la degradación ambiental y el cambio climático”.

Fuente: Elaboración propia a partir de Leff, 2009; Kavinski, et al, 2010, citados por Montoya y Barba en Morales, Navarro y Santa Ana, 2012, p. 101 – 103 y De Vengoechea, 2012.

Como se presenta en la Tabla 1, la preocupación en el ámbito mundial sobre el medio ambiente y los recursos naturales data de 1909, pero es sólo hasta 1968 con la creación del Club de Roma, cuando efectivamente se genera una preocupación por el futuro económico y ambiental de la humanidad, que lleva a que en 1972 se solicite a un grupo de científicos del Instituto Tecnológico de Massachusetts, coordinados por Dennis Meadows, la elaboración de un modelo que analizaría las variables que interactuaban y afectaban la evolución de los recursos naturales y el medio ambiente. Es así como el trabajo “Los límites del crecimiento”, enunciado anteriormente, evidencia el agotamiento de diversos materiales y recursos naturales no renovables debido al ritmo de crecimiento de la población, a la creciente demanda de alimentos que ello implicaba, a la actividad industrial y a los altos niveles de contaminación que se generaban. La conclusión del estudio fue, que, de mantenerse las tendencias vigentes de la población mundial, la industrialización, la contaminación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales, el planeta alcanzaría los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años, momento en el que se llegaría a un súbito e incontrolable descenso de las variables (García y Pardo, 1994, p. 18, citado por Carrillo en Corona, 2015, p. 88).

En este mismo año, 1972, se celebra en Estocolmo, Suecia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en donde se da “*relevancia al problema ambiental desde una perspectiva de interacción entre el sistema natural, el sistema social, el medio físico y el medio construido por el hombre. Esta interacción llevó a*

reflexionar en la condición de desigualdad entre países, generada por un modelo que garantizó en pocas décadas un acelerado crecimiento del nivel de vida de la población de los países ricos y al mismo tiempo agudizó la miseria y el hambre en los países del llamado tercer mundo” (Carrillo en Corona, 2015, p. 89).

En 1974 Solow consideró a los recursos naturales como un factor a tener en cuenta en el análisis del crecimiento económico, planteando que a). El capital natural es esencial para la producción, por lo tanto, si el flujo de recursos naturales es cero, entonces no habría producción, b). Se requiere que el producto promedio del capital natural no experimente incrementos bruscos, es decir, si se consume intensamente un recurso, éste deberá ser sustituido (Solow, 1974, p. 13 citado por Carrillo en Corona, 2015, p. 89).

En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas presenta su informe sobre la situación internacional y el medio ambiente, titulado “Nuestro futuro común”, en el cual se establece el término de Desarrollo sostenible entendido como la estrategia que busca “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Carrillo en Corona, 2015, p. 89). Fue precisamente a partir de este informe, conocido también como Informe Brundtland donde se introdujo el concepto de sustentabilidad para integrar los componentes sociales y económicos en la gestión ambiental (Lezama, 2010 en Lezama y Graizbord, 2010). En él, se proponía que los problemas ambientales no sólo eran de índole ecológica, sino el producto de la interacción de las sociedades y sus procesos económicos con los ecosistemas (Foladori, 2002, citado por Martínez y Espejel, 2015, p. 155).

“En los años 90 se genera una nueva corriente que ve el crecimiento económico como alternativa para superar los problemas de contaminación y deterioro del medio ambiente una vez que se logra incrementar el ingreso per cápita de la población”, para

esto, el Instituto Internacional de Economía Ecológica, Arrow, Constanza, Dasgupta, Hooling y Charles Perrings, entre otros, en 1994 proponen una política económica y ambiental que hace referencia al diagrama de la u invertida de Kuznet, que muestra *“gráficamente que a menor ingreso menos contaminación y a medida que se incrementa la contaminación también el ingreso crece hasta alcanzar el punto óptimo, donde el ingreso continúa creciendo pero el deterioro del medio ambiente empieza a disminuir”* (Arrow et al, 1995 citado por Carrillo en Corona, 2015, p. 91). *“Esta corriente tiene como críticas que no se considera al medio ambiente como un recurso básico del bienestar social, que el comportamiento de la u invertida sólo responde a cierto tipo de contaminante, que aun cuando la gente de un elevado nivel de ingreso gasta proporcionalmente más en la calidad ambiental, ello no se refleja en todos los indicadores ambientales y tampoco implica una mejora ambiental general ni la posibilidad de un crecimiento económico indefinido”* (Carrillo en Corona, 2015, p. 91).

“Otro autor como Robert Ayres, señala que el crecimiento económico no es favorable para la conservación del ambiente, ya que históricamente ha estado asociado al incremento en el consumo de energía y de muchos otros recursos, además la mayoría de los problemas de carácter global y regional se explican por el insustentable uso de la energía fósil y otros materiales, sin olvidar que la ley física de la conservación de la masa implica que cada recurso extraído desde el medio ambiente es un residuo potencial” (Carrillo en Corona, 2015, p. 91).

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, la preocupación por el medio ambiente se acentúa en torno al calentamiento global, en donde se han generado a lo largo de los años diferentes reuniones y convenciones tendientes a lograr que los diferentes países a nivel mundial firmen un acuerdo a través del cual se comprometan a realizar acciones que posibiliten disminuir el aumento de la temperatura del planeta y éste no supere

los 2°C, lo cual se logra efectivamente en el año 2015 y se proyecta que la ejecución de las estrategias establecidas por cada nación inicien en el 2020.

Lo anterior supone entonces que el manejo ambiental de un territorio requiere de la participación de los diferentes actores que conforman una sociedad, tales como el Estado, la sociedad civil, las ONG's, las empresas privadas, las instituciones de educación superior, entre otros, para lo cual es necesario generar articulación, trabajo colaborativo y procesos de negociación, pero, ¿cómo puede llegarse a esto? ¿Cómo puede humanizarse un sistema económico donde el ser humano es visto como una cosa? La respuesta sugiere entonces la creación de una economía alternativa en la cual exista una motivación más allá del intercambio (del mercado), basado, por ejemplo, en cambios radicales en los modos de producción, en retomar los principios utilitarios del capitalismo, combinados con valores más sociales para trascender la relación entre las cosas (donde el ser humano es vista como una de ellas), a una relación entre humanos y cosas; donde existan procesos de mejora tecnológica pero reguladas, para garantizar la protección y el cuidado del medio ambiente. Para llegar a esto, no se puede dejar como única herramienta al mercado, se requiere la construcción de políticas públicas (economía del mandato) que permita alinear la sociedad hacia nuevas prácticas amigables con el medio ambiente.

Y es así, como se introduce entonces el concepto de gobernanza ambiental como un paso previo al proceso de transformación social, como una nueva forma de organización o una nueva forma de gobernar:

Más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos, la asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados (Cerrillo I Martínez, 2005, p.

12).

Específicamente en el tema ambiental, la gobernanza ambiental se entiende como *“[...] un fenómeno en 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 (gobierno, ONG, entidades internacionales, entre otros)”* (Molina, 2013, p.).

El concepto de gobernanza ambiental plantea diferentes enfoques como la buena gobernanza, impulsado por organismos internacionales, la posición crítica radical, bajo la cual este concepto es una utopía y de ninguna manera logrará alcanzarse y la perspectiva analítica, que plantea la existencia de limitaciones en los procesos de concertación entre los actores, fundamentados en diferentes intereses y cuotas de poder.

No obstante, bajo los tres enfoques anteriormente enunciados se encuentra un elemento en común y es el hecho de que la gobernanza ambiental de un territorio se establece a partir de la interacción entre los diferentes actores que conforman la sociedad, desde los diferentes grupos en los cuales ésta se articula y agrupa, hasta el Estado, para establecer medidas y acciones que permitan disminuir el impacto negativo sobre los recursos naturales.

Así, la gobernanza ambiental de un territorio como el municipio de Medellín refleja una problemática que es necesario abordar desde procesos investigativos como el de la presente tesis doctoral, pues puede vislumbrarse como desde el ámbito mundial hasta el nacional, regional, departamental y municipal, el diseño y la implementación de prácticas ambientales no se realiza realmente de una manera coordinada y concertada entre los diferentes actores de un territorio como lo plantea la buena gobernanza, sino que por el

contrario, la toma de decisiones termina por estar supeditada a los intereses de aquellos actores con mayores cuotas de poder, quienes generalmente imponen sus acciones, sin llevar a cabo procesos de negociación que permita encontrar objetivos comunes. Esto significa entonces que la gobernanza se convierte en un discurso, pero no para la búsqueda del cuidado del medio ambiente o de sus lineamientos como tal, sino para conservar o preservar el status quo del capitalismo, donde realmente los problemas de la contaminación ambiental se analizan desde un componente individual y no colectivo. Por esta razón, es importante estudiar la manera en que se estructura la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, teniendo en cuenta que ésta no es la llave mágica para la resolución de los problemas ambientales del municipio, sino una nueva perspectiva bajo la cual analizar dicha problemática.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 1

Álvarez, Manuel Fernández (1984). La sociedad española en el Siglo de Oro. Madrid: Editorial Nacional, 87p.

BBC. 2017. Donald Trump anuncia que Estados Unidos abandonará el Acuerdo de París sobre cambio climático. Disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124921>>. Consultado el 14 de agosto de 2018.

Heilbroner, Robert. 1962. La formación de la sociedad económica. Fondo de cultura económica. México – Buenos Aires.

Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia – IUCMA. 2018. a. Misión institucional. Disponible en

<http://www.colmayor.edu.co/archivos/pei_actualizado_pdf_jl26i.pdf>. Consultado el 15 de marzo de 2018.

Jonás, Hans. 1979. El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Herder. España. 361 p.

Kuusinen y otros (1962). La historia como desarrollo y sucesión de formaciones económico – sociales. Fundamentos de Marxismo – Leninismo. Moscú: Editorial del Estado de Literatura Política. 12p.

Lahera, Arturo (2000). La crítica de la economía de mercado en Karl Polanyi: el análisis institucional como pensamiento para la acción. Universidad Complutense. Madrid. Pp. 27-52.

Maquiavelo, Nicolás (1532). El Príncipe. Edición Electrónica Escuela de Filosofía Universidad Arcís. p 1 – 71.

Molina, D. 2013. Turismo rural y gobernanza ambiental: conceptos divergentes en países desarrollados y países en vías de desarrollo, en Anuario Turismo y Sociedad, vol. XIV, pp. 217-235.

Moreno, Gloria (2010). El nuevo mundo en el pensamiento económico español de los siglos XVI y XVII. Inventio, la génesis de la cultura universitaria en Morelos, No. 12, p. 4-13.

Noah Harari, Yuval (2014). De animales a dioses. Breve historia de la humanidad. Penguin Random House Grupo Editorial. 492 p.

CAPÍTULO 2

EL CONCEPTO DE GOBERNANZA COMO HERRAMIENTA PARA EL ESTUDIO DE LA SUSTENTABILIDAD

El presente capítulo parte de la evolución histórica de la gobernanza, para posteriormente establecer su concepto a partir de tres perspectivas como la buena gobernanza, la posición crítica radical y la descriptiva - analítica, para finalmente exponer algunos tipos de gobernanza y centrarse en la gobernanza ambiental territorial, así como en los diferentes actores que la conforman, haciendo especial énfasis en las instituciones de educación superior y en cómo éstas son entendidas a lo largo de la historia y hasta la actualidad.

2.1 Evolución histórica del concepto de gobernanza

El término gobernanza pasó del griego *kubernan* (dirigir la nave) al “latín *Gubernare, Governantia*, que remite a la idea de *gubernalle – gubernaculum* (timón en griego), de orientación de conductas” (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 28). Durante el siglo XIII, fue utilizado en antiguo francés, inglés y castellano como equivalente al “gobierno”; por lo cual la gobernanza cayó en desuso, mientras se imponía el término “gobierno” hasta la segunda mitad del siglo XX. Durante el siglo XIV y XX, en la literatura inglesa, gobernanza invistió una carga local, un magisterio divino, pero nunca se refirió al Estado mismo” (Islas *et al*, 2011, p. 1). La traducción de *governance*, etimológicamente, es el acto de conducir un bote (Porrás, 2011, p. 71), por lo cual connota un sentido de dirección, de capacidad de acción del gobierno mediante el “pilotaje” (Stoker, 1998).

“Este término resurge con fuerza en el siglo XX en los países de lengua inglesa; comienza a ser utilizado por los economistas en la década de 1930 para analizar la gestión de las grandes sociedades industriales y comerciales” (Brigas, 2009, citado por Lazos en Rosales y Brenner, 2015, p. 276). “Más tarde, se retoma en las discusiones sobre pluralismo político, ya que se consideraba que sólo se podría construir la gobernanza únicamente si existía la participación de grupos sociales cuyos intereses no eran compatibles con los gobiernos” (Lazos en Rosales y Brenner, 2015, p. 276).

Aparece también en el campo de los estudios sobre la empresa, para definir una política de gestión de las personas, con el objetivo de que los accionistas obtengan un máximo de beneficio (Islas *et al*, 2011, p. 1). En 1980, *“al mismo momento que se empezaron a aplicar políticas de desarrollo ultraliberales basadas sobre la no intervención del Estado en la economía, se opera una transición del término de gobernanza del contexto empresarial al público. El modelo de gestión empresarial empezó entonces a servir para organizar la gestión de los municipios ingleses”* (Islas *et al*, 2011, p. 2). Esto significa entonces que, en los años 80, se busca establecer la manera de trasladar las buenas prácticas desarrolladas en las empresas, que las hace eficientes, al Estado, con el fin de hacerlo igualmente eficiente, a través de una nueva gestión pública, generada a partir del concepto de gobernanza.

La “gobernanza municipal” o “gobernanza urbana” fue adoptada por los conservadores británicos con el fin de suplir las carencias de la acción pública, permitiendo al Estado liberarse de tales responsabilidades y transferir los servicios comunales al sector privado (Benoist, 2009, citado por Lazos en Rosales y Brenner, 2015, p. 276 y 277). *“A finales de los años 80, promovido por el banco mundial, el modelo fue impuesto como condición a los Estados deudores para organizar la gestión de los recursos económicos y sociales, a nivel local, regional e internacional”* (Islas *et al*, 2011, p. 2).

En 1990, los economistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional utilizan el término de “gobernanza global” para designar toda fórmula política siguiendo las normas del mercado. La “buena gobernanza” significa para ellos una buena “gestión del desarrollo” (Lemos y Agrawal, 2006; Benoist, 2009, citado por Lazos en Rosales y Brenner, 2015, p. 276 y 277). En esta década el término de gobernanza cobra interés por los cambios en la sociedad, también es una estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea (Lazos en Rosales y Brenner, 2015, p. 302 y 303).

Finalmente, la traducción de *governance* por gobernanza fue acuñada en el “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea” en 2000 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001) y luego asumida por los organismos internacionales (Sosa Martínez, 2000; Solà, 2000).

El concepto de gobernanza se enfoca al proceso de gobernación e indaga en el gobierno como actor, pero va más allá e incluye a los sectores sociales. La gobernanza abarca tanto al gobierno (organización que representa al Estado, estructurada con base en poderes generales y leyes para ordenar y dirigir a la sociedad) como a la gobernabilidad (capacidades del gobierno para cumplir sus funciones, por lo que centra su interés en cómo dotar al gobierno de las capacidades institucionales, económicas y de legitimidad para guiar a la sociedad), ya que se requiere de un gobierno eficiente pero reconoce que, aún en la situación de un gobierno con recursos suficientes, en la realidad contemporánea de mayor complejidad sociopolítica se requiere de la cooperación de los actores sociales (Aguilar-Villanueva, 2006, citado por Martínez y Espejel, 2015, p. 162).

Entre los cambios del Estado que desencadenaron la nueva concepción de gobernanza se encuentran la *“crisis financiera del Estado, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización, el fracaso del Estado, la aparición de la nueva gestión pública, el cambio social y las complejidades crecientes, las nuevas fuentes de gobernanza y el*

legado de la tradicional política de la rendición de cuentas” (Peters y Pierre, 2005, 38-52, citado por Villavicencio en Rosales y Brenner, 2015, p. 302).

Específicamente, puede decirse que la existencia de fallas del gobierno como el fracaso en la implementación de políticas públicas, demuestra la necesidad de incorporar el concepto de gobernanza desde el inicio del proceso de creación de dichas políticas, puesto que a lo largo del tiempo se ha podido vislumbrar que éstas generalmente no alcanzan a cumplir las metas que se proponen, por “*la capacidad de resistencia de grupos de interés y de coaliciones poderosas*” (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 27). Lo anterior, se ratifica en lo que plantea Andrade (2011, p. 42):

Los sistemas de gobernanza definen los pasos a tomar en el ámbito de las políticas públicas, pues éstas deben responder a las necesidades, metas, prioridades y demandas de los diferentes actores y sectores que conforman la sociedad, respuestas que surgen desde el ámbito institucional y desde el mercado. Las políticas públicas buscan estar en consonancia con las necesidades de los ciudadanos, la consolidación de los espacios democráticos y el fortalecimiento de las sociedades y las identidades de los pueblos.

Por esta razón, a continuación, se presenta una contextualización sobre lo qué se entiende por políticas públicas y cuáles son sus principales características para ser catalogadas como fallas del gobierno.

Lascoumes y Le Galés (2014, p. 11 y 12), plantean que el “*término política pública en la actualidad ha sido desplazado por la noción de acción pública para tomar en cuenta el conjunto de interacciones que actúan en los diferentes niveles*” bajo los cuales se generan las políticas, desde arriba hacia abajo (institucional), desde abajo hacia arriba (resultado de la interacción de los actores) y de forma transversal (alianzas transfronterizas, redes de actores internacionales)³, puesto que anteriormente, bajo un modelo clásico, una

³ Tal como lo plantea Helmsing y Ellinger (2011, p.34) “*también existen procesos sociales de construcción de instituciones, las cuales Hodgson (1999) denomina proceso de “causación reconstitutiva hacia arriba*”.

política pública se definía como *“una acción colectiva que participa en la creación de un orden social y político, en la conducción de la sociedad, la regulación de sus tensiones, la integración de grupos y la resolución de conflictos”* (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 11) y son *“o bien, un medio para analizar la distribución dirigida por el Estado y los conflictos de actores que se le asocian, o bien, un medio para comprender los proyectos de cambio de la sociedad por el voluntarismo político en nombre de valores y de metas”* (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 21). Sin embargo, hoy en día es claro que las políticas públicas no obedecen únicamente a voluntades del Estado, sino a la participación conjunta de diferentes actores, pero bajo una mirada en la cual dichos actores *“resisten, manipulan, colonizan y neutralizan la acción pública”* (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 11).

Para R. Rose (1994, p. 54), J.-C. Thoenig (2004, p. 326), E. Page (2006, p. 213) y P. Muller (2004, p. 405), citados por Lascoumes y Le Galés (2014, p. 17 y 18), las políticas públicas son, en su orden:

- “Una combinación específica de leyes, afectaciones de créditos, de administraciones y de personal dirigidas hacia la realización de un conjunto de objetivos más o menos claramente definidos.
- Las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de la legitimidad gubernamental sobre un ámbito específico de la sociedad o del territorio. Son vehículo de contenidos, se traducen por prestaciones y producen efectos. Promueven actividades y procesos de trabajo. Se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales colectivos o individuales.
- ... Combinación de cuatro elementos: 1) principios – una representación general sobre la manera de conducir los asuntos públicos -; 2) objetivos – prioridades

Estos procesos sociales que Hodgson menciona son fundamentales para la institucionalización de nuevas reglas y su internalización en los actores sociales. Esto lleva a reflexionar que no todas las instituciones son públicas ni obligatoriamente impuestas “hacia abajo”, sino que pueden ser de carácter privado y voluntario en procesos hacia arriba”.

específicas definidas en relación con algún asunto particular -; 3) medidas concretas – decisiones, instrumentos – y 4) acciones prácticas, comportamientos de funcionarios encargados de ejecutar medidas.

- Una parte de institucionalización de la división del trabajo gubernamental... toda política pública corresponde de entrada a una operación de recorte de la realidad a través de la cual será recordada y formateada la sustancia de los problemas o la naturaleza de las poblaciones”.

Una política pública está conformada por diversos elementos tales como actores (pueden ser individuos o entes colectivos, dotados de intereses y recursos, disponen de una cierta autonomía para desarrollar estrategias, tienen capacidad para hacer elecciones, y están más o menos guiados por sus intereses materiales y simbólicos), representaciones (marcos cognitivos y normativos que dan un sentido a sus acciones, las condicionan pero también las reflejan), instituciones (normas, reglas, rutinas y procedimientos que orientan las interacciones), procesos (movilizaciones de los actores y sus dinámicas de intercambio y de evolución en el tiempo) y resultados (efectos producidos sobre las organizaciones y los comportamientos) (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 19 y 20).

Puede decirse entonces, que las diferentes políticas públicas creadas a nivel mundial, seguramente buscan mejorar las condiciones en términos de calidad de vida, relaciones económicas y sociales para mejorar el entorno y las características de cada uno de los actores de un territorio determinado, sin embargo, el hecho de que las políticas se creen y divulguen no garantiza su éxito como tal, es necesario analizar el proceso de implementación de las mismas, pues como se planteó anteriormente, la problemática de las políticas realmente se centra en que al momento de ser aplicadas, se encuentran resistencias que impiden su adecuado funcionamiento, posiblemente por varias situaciones, una de éstas es que inicialmente, éstas no hayan sido creadas de manera concertada y coordinada como lo plantea Lascoumes y Le Galés al mencionar que una política pública es un acción

colectiva, sino, por el contrario, se consideren como una imposición, o bien, porque aunque no hayan sido construidas de manera participativa, las políticas no satisfagan a los diferentes actores involucrados, o tal vez, su proceso de divulgación no sea lo suficientemente efectivo como para lograr generar en cada actor un deseo de participar activamente y lograr que la política funcione como tal.

Lo anterior, se ratifica en el planteamiento de Lascoumes y Le Galés (2014), quienes plantean que las políticas públicas fallan debido a los siguientes elementos:

- *“Inefectividad: se toman decisiones políticas, se adoptan medidas y a veces se asignan medios pero las acciones de aplicación concreta no intervienen o son parciales”* (2014, p. 19). Esto significa que se crean leyes generales sobre diferentes temáticas pero éstas no se reglamentan o si se hace, es a medias sin priorizar las acciones para que efectivamente logren ejecutarse, puesto que en el proceso de intervención algunos de los agentes participantes en la toma de decisiones actúan a su manera y de acuerdo a sus intereses individuales, grupales, políticos, económicos, sociales, entre otros, para lograr la satisfacción de sus objetivos o metas propuestas a nivel particular o colectiva.
- *“La ineficacia: sobre la debilidad de los resultados obtenidos”* (2014, p. 19). Es importante resaltar que esta ineficacia puede generarse por una falta de coordinación entre los que diseñan y planean las políticas públicas a seguir y aquellos que la ejecutan, porque no hay un lenguaje común, unos objetivos y metas comunes, unas acciones coordinadas a realizar y, por ende, cada cual actúa de acuerdo a su leal saber y entender, apartándose de sí, de los planteamientos objetivos y metas a conseguir.
- Y *“La ineficiencia: desde la perspectiva económica, elevado costo en relación con los beneficios”* (2014, p. 19). La falta de control en las políticas públicas lleva también a la ineficiencia en la consecución objetiva de los resultados porque se

abandonan los planes, programas y proyectos o porque si se realizan, estos se hacen a medias o por fuera de los tiempos programados, generando un sobre costo en su implementación o, porque desde el inicio de su planeación, no se proyectaron adecuadamente sus costos.

Con el fin de evitar que se continúen generando procesos de diseño e implementación de políticas públicas ineficientes, ineficaces e inefectivas, se hace necesario crear “*formas horizontales de interacción entre los actores, interdependencias, autonomización de sectores y de redes en relación con el Estado, procesos de coordinación de actores políticos y sociales, y formas renovadas de negociaciones, de limitaciones y de incentivos*” (Lascoumes y Le Galés, 2014, p. 28), esto es, procesos de gobernanza.

En resumen, puede decirse que el proceso evolutivo del concepto de gobernanza ha sido el siguiente (Tabla 2).

Tabla 2. Evolución del término de gobernanza a lo largo de la historia

PERÍODO	CONCEPCIÓN DE GOBERNANZA
Antes de siglo XX	El término gobernanza era usado como símil al gobierno, para más adelante ser designado como carga local, magisterio divino.
1930	Es usado por los economistas para el análisis de la gestión de las grandes sociedades industriales y comerciales.
1980	Se mencionan los términos gobernanza municipal o urbana, empleados para suplir las carencias de la acción pública, transfiriendo los servicios comunales al sector privado.
1990	Se entiende como gobernanza global y designa toda fórmula política siguiendo las normas del mercado. En esta época aparece el término de “buena gobernanza” que significa una buena “gestión del desarrollo”.
Años 2000	La gobernanza está íntimamente relacionada con la gobernabilidad, es la encargada de generar las condiciones y las capacidades para que los actores no solo interactúen entre ellos, sino también en la manera como lo hacen, es decir, se forja como una herramienta indispensable en la cual se estudia la manera en que el Gobierno transforma las necesidades de su Estado en políticas, facilitando que la exclusión no haga parte de estas y, por el contrario, actúa como ente equitativo y responsable de su eficiencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Brigas (2009), Benoist (2009) y Lemos y Agrawal (2006) citados por Lazos en Rosales y Brenner (2015), Islas (2011) y Molina (2014).

2.2 Definición del concepto de gobernanza bajo diferentes perspectivas

El concepto de gobernanza ha sido abordado desde diferentes autores, generando múltiples acepciones sobre la definición del término, las cuales pueden ser a su vez contradictorios, pues algunos autores la estructuran por ejemplo, a través de la visión normativa, mientras que otros, la conceptualizan a partir de un punto de vista crítico radical y otros, por el contrario, lo hacen a través de una posición analítica descriptiva. Así mismo, puede mencionarse otra clasificación como gobernanza estructural y la gobernanza como proceso dinámico, aunque pueden existir además, muchas otras clasificaciones.

A continuación, se presentan algunas definiciones que han surgido en torno a la gobernanza, para posteriormente caracterizar las tipologías anteriormente mencionadas y finalmente establecer la manera en que éste concepto es entendido para la presente investigación (Tabla 3).

Tabla 3. Diferentes acepciones sobre el término gobernanza.

DEFINICIÓN DE GOBERNANZA	REFERENCIA
“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.	Real Académica Española (2016)
“Conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción de gobierno, pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales”.	Aguilar (2010, 28)
“Conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”.	United Nations Development Programme (1997, a)
“La interacción entre instituciones, procesos y tradiciones de cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre cuestiones de interés público y a menudo privado, y cómo (...) es que los grupos interesados se hacen escuchar”.	Stoll-Kleemann <i>et al</i> (2006, p. 4)

DEFINICIÓN DE GOBERNANZA	REFERENCIA
“Coordinación entre actores con diferentes bases y recursos de poder”.	Gómez en Rosales y Brenner, 2015. p. 76.
“Es el proceso social de decidir los objetivos de convivencia entre los actores locales, y las formas de coordinarse para llevarlos a cabo en modo de interdependencia - asociación - coproducción - corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”.	Chauca y Palacios en Rosales y Brenner (2015, p. 184)
“Conjunto de instituciones formales e informales a través de las cuales la autoridad y el poder son concebidos y ejercidos”.	Larson y Soto (2008) en Rosales y Brenner (2015, p. 233)
“Es un fenómeno social, en el cual participan instituciones de gobierno, sector privado y social; cuyas funciones pueden variar entre niveles sociales y de un sector a otro”.	Villavicencio en Rosales y Brenner (2015, p. 304)
“Es un nuevo proceso de gobierno, un cambio en la condición de la norma establecida, o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad”.	Rhodes (2005, p. 99) citados por Villavicencio en Rosales y Brenner (2015, p. 304)
“Conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una política pública, producida en entornos estables conocidos como redes de políticas públicas”.	Fox y Miller (1998, p. 149) y Cerrillo (2005, p. 24) citados por Villavicencio en Rosales y Brenner (2015, p. 304)
“Nueva forma de gobernar, diferente del modelo de control jerárquico, con un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público - privadas. Son los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social”.	Mayntz (2005, p. 83 – 84), citado por Villavicencio en Rosales y Brenner (2015, p. 303)
“Sugiere la inclusión de una serie de actores afectados por las decisiones de un gobierno. La coordinación, además de ser necesaria, constituye la capacidad del Estado para generar un consenso y una negociación entre los participantes, de manera que se logre una democracia representativa”.	Graña (2005), citado por Molina (2014, p. 29).
“Está íntimamente relacionada con la gobernabilidad, esta última como cualidad de la comunidad política en la cual las instituciones	Galeano (2009), citado por Molina

DEFINICIÓN DE GOBERNANZA	REFERENCIA
del gobierno junto con la acción legítima de los ciudadanos actúan en el pleno ejercicio de poder y obediencia por parte del pueblo”.	(2014, p. 29).
“En el plano netamente político, se refiere a nuevas formas de gobernar, y en el plano económico a la manera en que se regulan los mercados y las empresas. La gobernanza entraña acción social junto a formas de gobierno que se sitúan en un plano. En una democracia, por ejemplo, representa la estatalidad de estas, es decir, donde la rigidez jerárquica transita hacia formas más cooperativas, viendo no las partes, sino todo el sistema en su conjunto”.	Innerarity (2011), citado por Molina (2014, p. 30).

A partir de las definiciones anteriores, puede decirse que los diferentes autores coinciden en algunas características similares en el concepto de gobernanza, dentro de los cuales se destaca:

1. La existencia de diversos actores, dentro de los que se considera el gobierno, los actores económicos, los ciudadanos, las organizaciones privadas y sociales y las instituciones formales e informales. Para la presente investigación doctoral, esta característica se considera válida y fundamental para estructurar el concepto de gobernanza bajo la cual se desarrolla la investigación, considerando entonces que la gobernanza implica múltiples actores.
2. La interacción entre los actores, la cual, según Kooiman (2003, p. 76) puede ser entre organizaciones (coordinación), entre el gobierno y los actores (cooperación) y entre actores, que pueden ser personas individuales u organizaciones formales (colaboración).
3. La coordinación entre los actores y las formas de negociación entre los mismos, donde algunos autores plantean que los procesos de negociación deben ser renovados, otros por su parte, establecen la necesidad de generar procesos de gobernanza a través de un sano equilibrio entre los actores, otros consideran dentro

de la gobernanza la necesidad de articular los intereses para conciliar las diferencias entre las partes y otros plantean la generación de asociaciones, coproducción y corresponsabilidad.

A continuación se presenta la clasificación del concepto de gobernanza bajo las diferentes perspectivas mencionadas anteriormente:

- **Posición Normativa o de Buena Gobernanza:** Es bajo la cual se busca legitimar las acciones del gobierno a través de la nueva gestión pública. En esta concepción, se hace referencia al término de meta - gobernanza, el cual, según Kooiman (2003, p. 75) se refiere al “*gobierno del gobierno*”, es decir, es la continua (re) construcción dinámica de los elementos sociales (dinamismo) en sus interrelaciones (complejidad), considerando sus diferentes características (diversidad) (Kooiman, 2003, p. 76).

La meta – gobernanza es definida por Sorensen y Torfing (2009, p. 245, citado por Vásquez, 2014, p. 14) como un proceso a través del cual ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, prodecimientos o estándares. Es precisamente el ideal que se quiere alcanzar a través de la transformación hacia la nueva gestión pública.

Esta concepción de gobernanza hace referencia a un proceso conciliado entre los actores en el cual se logra un diálogo coordinado entre diferentes estamentos tales como el Estado, la sociedad civil, las organizaciones e instituciones públicas y privadas, formales y no formales que intervienen en una sociedad. Es un punto de partida y de llegada, en el cual la interacción y la participación colaborativa entre las partes, busca el cumplimiento de objetivos específicos para llegar al general, el cual, será siempre el beneficio de la sociedad. La gobernanza, bajo la perspectiva normativa, se convierte entonces en una manera diferente de hacer las cosas, en donde el Estado tiene en cuenta la existencia y la

participación activa y necesaria de los diferentes actores de una sociedad para lograr que sus políticas públicas y sus lineamientos sean considerados y ejecutados, logrando un proceso de toma de decisiones articulado con los diferentes intereses sociales y coordinado entre los mismos.

Bajo esta visión se establece que la gobernanza, como lo plantea Scanlon y Burhenne-Guilmin (2004, citado por Andrade, 2011, p. 43):

(...) comprende los sistemas de toma de decisiones, el acceso a la información y de participación, esto es, a través de la gobernanza, una sociedad puede especificar sus metas y prioridades y establecer los diversos niveles de cooperación que se presentan entre los actores. Los arreglos de la gobernanza se expresan a través de la normativa, las políticas, las estrategias y los planes de acción, donde los diversos sectores de la sociedad deben confluir hacia la búsqueda del bienestar común, con el desarrollo de metas y la implementación de políticas de seguimiento y monitoreo de las acciones.

La ONU (citado por Muñoz, 2007 en Molina, 2014, p. 29), por su parte, sugiere que la buena gobernanza se caracteriza por los siguientes elementos:

- La participación, es decir, la no discriminación por sexo, raza o estrato socioeconómico a la hora de la toma de decisiones y de la implementación de las políticas públicas.
- La transparencia y libre circulación de la información como elemento indispensable a la hora de constituir una verdadera democracia participativa.
- La sensibilidad de las instituciones y de los actores que intervienen.
- El consenso como parte de la reconciliación y la negociación.
- La equidad como la posibilidad de que hombres y mujeres tengan acceso al mismo bienestar.
- La eficacia y la eficiencia, para hacer el mejor uso de los recursos y así evitar los desperdicios.
- La responsabilidad como parte esencial de todo proceso en el que la toma de

decisiones y el manejo de recursos haga parte de un Estado, y

- Una visión estratégica para que se canalicen efectivamente los recursos. Todo esto, en torno a reducir las tensiones que se pueden generar y desencadenar en conflictos violentos.

La buena gobernanza comprende además la participación de las estructuras locales, instituciones y organizaciones interesadas en los temas que abarca el manejo de los recursos naturales. Por esto, es necesario tener en cuenta que los principios anteriormente mencionados están en congruencia con las demandas de la sociedad respecto a los temas de gobernanza y al ejercicio del poder (Andrade, 2011, p. 44).

Otros autores como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID (1998), consideran que la buena gobernanza depende del grado de transparencia, pluralismo, participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, representación y rendición de cuentas de una sociedad. La Comisión de las Comunidades Europeas (2001) plantea que las condiciones esenciales son la eficiencia, la responsabilidad del Estado y su capacidad de llevar las políticas públicas con coherencia, lograr participación y abrir el sistema de partidos. Por su parte, Kaufmann et al (1999) afirman que la buena gobernanza depende de la libertad de expresión, la transparencia en la rendición de cuentas, la estabilidad política y la ausencia de violencia, la eficacia del gobierno, calidad reguladora, imperio de la ley y el control de la corrupción. Por último, la United Nations Development Programme - UNDP (1997, b), la asimilan con procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos pueden articular sus intereses, resolver sus diferencias y ejercer sus derechos y obligaciones legales, la utilización óptima y equitativa de sus recursos.

Sin embargo, esta concepción de gobernanza deja algunos elementos de lado y es el hecho de que, en una sociedad, los actores no necesariamente tienen intereses comunes, así

mismo, estos generalmente buscan satisfacer sus propias necesidades sin estar interesados en suplir las de otros actores, es decir, no necesariamente existe la definición del interés común, considerando sobre todo una situación fundamental y es que en una sociedad, sus actores cuentan con diversas cuotas de poder y éste media habitualmente sobre el proceso de toma de decisiones.

La buena gobernanza se convierte entonces en un sofisma de distracción, en tanto busca centrar la perspectiva de los actores en la construcción colectiva de acuerdos, que realmente no existe, puesto que el discurso de las estrategias voluntarias, impulsadas desde organismos internacionales, está orientado en mayor medida a preservar el status quo de la sociedad capitalista, donde se busca el interés de las empresas y los grupos hegemónicos y no el interés colectivo. Es por esta razón, que surge entonces la posición crítica radical sobre el concepto de gobernanza.

- **Posición crítica radical**, considera que la gobernanza es simplemente una utopía o una ideología para alcanzar un determinado status quo, que sólo podrá generarse a través de la economía y la política, dejando de lado que para comprender la realidad es necesario considerar también los elementos sociales, ecológicos, antropológico – culturales y geográficos, tal como lo plantea Mendez (2002, citado por Coq, 2005, p. 36).

Bajo esta perspectiva, la gobernanza se concibe como un régimen idealizado que se centra sólo en las experiencias positivas de coordinación entre actores, haciendo un análisis limitado de las asimetrías de poder y del papel del Estado en los procesos de gobernanza (institucionalismo suave) (Brenner citado por Bassols y Mendoza, 2011; Helmsing y Ellinger, 2011).

A partir de estas características, puede decirse entonces que la posición crítica radical no considera viable la estructuración e implementación de la gobernanza, en tanto

plantea que ésta es un régimen idealizado y si a esto se le suma los elementos de la sociedad actual, como las diferentes cuotas de poder de los actores, por ejemplo, posiblemente será improbable alcanzarla. No obstante, si se tiene en cuenta tanto los elementos de la visión normativa como la crítica radical, podría hablarse de un elemento integrador en el cual se analicen los procesos de negociación para encontrar inicialmente, los intereses comunes de los diferentes actores de una sociedad y como la satisfacción de dicho interés logra permear los intereses individuales de la colectividad, aquí es importante considerar que cada actor busca la satisfacción de sus propias necesidades, razón por la cual, debe encontrarse un mecanismo en el cual se logre apuntar hacia estos dos elementos, el interés particular y el general.

En segunda instancia, deberá plantearse las funciones de cada actor de cara a la ejecución de acciones que lleven a alcanzar la satisfacción de los intereses particulares y colectivos, sin embargo, hasta el momento no se ha considerado que posiblemente el interés de un actor esté en contraposición del interés de otro, lo que supone introducir en el análisis de la gobernanza las asimetrías de poder. Es así como surge entonces la posición analítica sobre la gobernanza.

- **Analítica descriptiva**, es una posición intermedia entre el punto de vista normativo y el crítico radical, en la cual, se toman elementos de ambas concepciones para definir el término gobernanza como una forma particular de gobierno, objetiva pero a la vez compleja, en la que participan actores con diversos intereses y con diferentes cuotas de poder, dentro de las cuales pueden mencionarse diferentes fuentes que lo generen, tales como: i) recursos; ii) conocimientos e información y iii) redes sociales y políticas. Otros autores distinguen entre recursos alocativos, que permiten dominar en el mundo material, mientras que, por otra parte, los recursos autoritativos se refieren a la dominación en el mundo social y sobre otros actores (Kaspersen, 2000, p. 68, citado por Helmsing y Ellinger, 2011, p. 35).

Bajo esta concepción de gobernanza es importante resaltar que los resultados del proceso estarán en todo momento mediados por los diferentes actores sociales, donde no todos tienen la misma libertad y capacidad de acción, ni tampoco la ejercerán con la misma intención, puesto que pueden tener diversas concepciones y motivaciones, así como diferentes niveles para poder lidiar y/o participar en este proceso. (Helmsing y Ellinger, 2011, p. 38). Así mismo, para la estructuración de dicha gobernanza debe tenerse en cuenta también las diferentes características bajo las cuales se contextualiza una sociedad, la cual es diversa (entendida como la naturaleza y el grado en que se diferencian los actores dentro de un sistema), dinámica (referente a las tensiones existentes en un sistema y entre sistemas) y compleja (entendida como un indicador de la estructura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno)” (Kooiman, 2003, p. 59).

Al considerar la gobernanza como se describió anteriormente, es necesario contextualizarlo en las sociedades desde y para las que los autores mencionados escriben, es decir, esos Estados europeos en los cuales existen ciertas condiciones de relación cooperativa que parecen “haber facilitado el camino hacia las nuevas formas emergentes de gobernanza” (Prats Català, 2005, p. 162). Es necesario considerar que en otras sociedades como las de los países de América Latina, que no cuentan con la misma tradición de *partenariado*⁴s públicos-privados (Canto Sáenz, 2012), tales postulados de cooperación y voluntarismo entre los distintos estamentos no son fácil ni necesariamente traducibles y trasladables a sus actuales marcos institucionales y de gobierno (Alzate y Romo, 2014, p 482).

Por esta razón, para el desarrollo de la presente investigación, la definición de gobernanza se basa en la posición analítica descriptiva, fundamentada en el concepto planteado por Gómez en Rosales y Brenner (2015. p. 76) quien establece que la gobernanza es la “coordinación entre actores con diferentes bases y recursos de poder”, aunado con el planteamiento de Stoll-Kleemann et al. (2006, p. 4, citado por Brenner en Bassols y Mendoza, 2011, p. 143) quienes establecen que la:

⁴ Esta categoría refiere a la condición de *partners*, socios. Es decir, es una fuerte tendencia a la asociación para la defensa de los intereses comunes (Canto Sáenz, 2012).

Gobernanza es la interacción entre instituciones, procesos y tradiciones que determinan la forma como se ejerce el poder, cómo se toman decisiones acerca de asuntos públicos y privados, así como la manera como los ciudadanos y otros actores expresan sus intereses. En esencia, gobernanza implica poder, relaciones y responsabilidades [...] y puede ser aplicada en diferentes contextos — global, nacional, local, social e institucional. Gobernanza se lleva a cabo siempre y cuando la gente se organiza —formal o informalmente— para establecer reglas y relaciones entre ellos, con el afán de perseguir sus objetivos y metas.

La segunda clasificación del concepto de gobernanza mencionada anteriormente, se refiere a aquella como nivel estructural y como proceso dinámico, las cuales se describen a continuación:

El **nivel estructural** se refiere a una posición general, amplia, en la cual no es posible vislumbrar de manera específica las interacciones entre los actores, dentro de ésta se encuentran (Pierre and Peters, 2000):

- Gobernanza jerárquica: modelo tradicional del gobierno, burocracia, hay un límite claro entre lo público y lo privado.
- Gobernanza de mercado: gobierno sin gobierno, donde el Estado se sustituye por el mercado.
- Gobernanza comunitaria: no se tiene en cuenta el mercado ni el gobierno, es la comunidad quien toma las decisiones.
- Gobernanza por redes: las redes sociales toman las decisiones, lideran en conjunto la sociedad y el gobierno. Gobernanza en redes auto organizadas e inter organizativas que complementan a los mercados y a las jerarquías como estructuras de gobierno (Rhodes, 1996).

Como **proceso dinámico**, se refiere a la interacción entre los actores y la forma en que se lleva a cabo dicha interacción, es la forma cómo actúan realmente los actores. Autores de ésta clasificación obedecen a Kooiman (interacciones diversas, complejas y

dinámicas), Helmsing (*“el debate sobre gobernanza local muchas veces implícitamente asume que se producen sinergias y complementariedades institucionales entre distintos actores sociales, como por ejemplo, entre gobiernos y empresarios o entre empresarios y actores cívicos. Vale la pena mencionar que este resultados no se produce automáticamente y es necesario un análisis más profundo de las condiciones bajo las cuales se produce la cooperación y bajo las cuáles se producen conflictos”*) (Helmsing y Ellinger, 2011, p. 38), Hodgson (establece que *“las instituciones son complejos durables integrados de costumbre y rutinas que estructuran las interacciones sociales, y un elemento clave de los procesos colectivos a través de los cuales los agentes perciben y comprenden su experiencia. El actor está inmerso en estructurales sociales históricamente dadas, en permanente reconstrucción, de ahí que ni el individuo ni los factores institucionales tengan una completa primacía explicativa”*) (2004, p. 85), Torres (dimensiones de la gobernanza: *“coordinación entre actores relevantes en el territorio, papel que juegan los gobiernos e instituciones internacionales en el territorio, conflictos entre los actores y los mecanismos contractuales, formales e informales para solucionar las disputas que eventualmente repercuten en el funcionamiento del sistema, y en fin, los mecanismos de autorregulación y control local para el manejo de los recursos”*) (citado por Rosales y Brenner, 2015, p. 209 y 210) y Williamson (grado de empoderamiento de los distintos actores que intervienen en una empresa, esto es, en la gobernanza corporativa, nivel de influencia de cada actor), por ejemplo.

A partir de los exponentes anteriores, es posible vislumbrar como el proceso dinámico de la gobernanza se centra efectivamente en las características de las relaciones entre los actores que conforman dicha gobernanza.

Considerando los planteamientos de la clasificación anterior, puede decirse que, tal como lo plantea Cerrillo I Martínez (2005, p. 15 - 17):

Rhodes recoge una definición de gobernanza en la que se asume que el gobierno ha perdido toda su capacidad de gobernar, siendo la gobernanza el producto de redes auto organizadas e inter organizacionales. Kooiman también argumenta que la gobernanza, en el momento actual, es un fenómeno inter organizacional y que se entiende mejor bajo la perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-guía.

Así mismo, Kooiman y otros autores, principalmente holandeses, argumentan que el vacío de legitimidad, la complejidad de los procesos políticos y la multitud de instituciones implicadas reducen el gobierno a uno más de entre los muchos actores.

Peters y Pierre y, en general, los autores anglosajones, otorgan un papel preeminente al Estado en la actualidad. Según Peters, la gobernanza implica la dirección o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente a la sociedad. Es decir, de acuerdo con esta postura, la gobernanza asume que es necesario al menos algún tipo de dirección central si una sociedad quiere efectivamente conseguir los retos a los que se enfrenta. Como advierte Peters, esto no quiere decir, que se niegue todo valor a principios como los de descentralización o desconcentración, sino que no se puede obviar totalmente la capacidad del gobierno de un Estado para dirigir. Para Peters. «El Estado sigue siendo un actor relevante, y en realidad el actor dominante para definir los objetivos», lo que lleva al propio autor a criticar la aproximación de las redes por considerar que éstas no permiten esclarecer cuál de los muchos actores presentes prevalecerá en los resultados de la red. Según Pierre «a pesar de que la gobernanza se relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político». Existen, así pues, numerosas diferencias entre las cuatro aproximaciones. Desde Europa la gobernanza se identifica más con la implicación de la sociedad en los procesos de gobierno (governing), mientras que en los Estados Unidos dicho término retiene buena parte de su concepción inicial como dirección (steering). De hecho, estas variaciones responden a diferencias en los respectivos sistemas político-administrativos puesto que, como se puede observar el papel que tienen el Estado y la sociedad no es el mismo en los Países Bajos, Alemania o los Estados Unidos y, por ende, el rol que les otorgan los autores holandeses, alemanes o americanos, respectivamente.

Por su parte, Lascoumes y Le Galés (2014, p. 28) refuerzan los planteamientos de Kooiman y Rhodes, al establecer el concepto de política pública para sociedades ingobernables,

mencionando que bajo esta característica:

La gobernanza tiene como origen las fallas del gobierno, los fracasos de las políticas públicas clásicas, y la constatación de la proliferación de nuevas formas de intercambio y organización (...). Inspirándose bajo la sociología de la organizaciones y en la redes y en la *political economy* comparada, centrada más en las instituciones y los mercados, esta problemática pone el acento ahora sobre las formas horizontales de interacción entre los actores, las interdependencias, la autonomización de sectores y de redes en relación con el Estado, los procesos de coordinación de actores políticos y sociales, las formas renovadas de negociaciones, de limitaciones y de incentivos (...). La gobernanza viene sin embargo, a complementar al gobierno, que no desaparece.

A partir de los planteamientos teóricos anteriormente presentados de los diferentes autores y las diversas tipologías bajo las cuales se entiende el concepto de gobernanza, éste, para la presente investigación doctoral **se basa en la perspectiva analítica descriptiva y en el proceso dinámico en donde el Estado sigue siendo un actor relevante del proceso de gobernanza y se entiende como un régimen organizacional complejo, holístico, sistémico e integral que incluye procesos de interacción y negociación de los diversos actores de una sociedad, con visiones e intereses diferentes y a veces contrarios, lo que determina la forma y las modalidades para tomar decisiones y ejercer poder. Para la presente investigación, la gobernanza se toma entonces no como la solución a los conflictos, sino como el instrumento para comprender los problemas de la sociedad actual, específicamente, de la contaminación ambiental.**

Así, como lo plantea Gómez en Rosales y Brenner (2015, p. 88 y 91), para estructurar un sistema de gobernanza bajo la definición anterior es necesario transformar los intereses de cada actor y vincularlos más, logrando así generar hábitos y rutinas de cooperación, donde se busque la satisfacción tanto general como particular, para lo cual se busca garantizar la consistencia y permanencia en el tiempo de cada actor y del proceso *per se*, como condición fundamental para su desarrollo.

Los procesos de gobernanza requieren además de participación voluntaria, horizontalidad en la toma de decisiones, autonomía, coordinación, asociación, autorregulación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia, coherencia, lazos de confianza (capital social), resolver el conflicto, expresado fundamentalmente en la relación de los productores locales con las grandes empresas y considerar las percepciones de la dimensión ambiental (Santos, 2007, citado por Torres en Rosales y Brenner, 2015, p. 212).

2.3 Gobernanza ambiental territorial

El concepto de gobernanza ha sido empleado en diferentes áreas del conocimiento según las características de cada una de éstas, lo cual ha dado lugar a diferentes tipos de gobernanza, tales como:

- Gobernanza económica: *“Se refiere a la totalidad de las instituciones que coordinan o regulan las acciones y las transacciones entre los sujetos de un sistema o subsistema económico determinado”* (Streeck y Schmitter, 1985; Hollingsworth y Boyer, 1997, citados por Gómez en Rosales y Brenner, 2015, p. 73).
- Gobernanza corporativa o gobernanza de la empresa: *“se refiere a la política interna de la empresa, es decir, el conjunto de procesos, reglamentaciones, leyes e instituciones que influyen la manera de dirigir, administrar y controlar la empresa. Es una política de gestión de las personas para obtener un máximo de beneficio. Incluye las relaciones entre los actores implicados como los accionistas, la dirección o el consejo de administración, los empleados, los proveedores, los clientes, los bancos o prestamistas, el vecindario, el medio ambiente y la comunidad en un sentido amplio”* (Williamson, citado por Florence en Islas et al, 2011, p. 17).
- Gobernanza territorial: *“... emergencia y puesta en práctica de formas de*

planeación y gestión de las dinámicas territoriales. Acciones compartidas entre múltiples actores que dan pie a políticas innovadoras con repercusiones territoriales. Negociaciones entre stakeholders multinivel (personas afectadas por el problema que toman decisiones sobre el territorio) en la búsqueda de consensos, frente a conflictos particulares. Intervenciones de redes, actores privados y jerarquía política que acompaña nuevos procesos de deliberación y toma de decisiones sobre asuntos territoriales. Procesos de participación, deliberativos y de negociación a escala local, donde se reinventan la política y se combinan decisiones arriba abajo, junto con las emanadas abajo arriba” (Alfie en Rosales y Brenner, 2015, p. 357).

- *Gobernanza local: “Convergencia de intereses gubernamentales y no gubernamentales en la consecución del bien público, lograda usando dinámicas horizontales. Se añade el adjetivo local para referirse al grado de coherencia de los intereses y de cohesión entre los actores (gubernamentales, privados y sociales) que promueven el desarrollo local” (Porras, 2011, citado por Chauca y Palacios en Rosales y Brenner, 2015, p. 183).*
- *Gobernanza ambiental: “Procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones de que disponen los actores sociales para influir las acciones ambientales y sus resultados” (Brenner y Vargas-del-Río, 2010; Paré y Fuentes, 2010; Lemos y Agrawal, 2006, citados por Figueroa y Durand en Rosales y Brenner, 2015, p. 233).*

Haciendo un mayor énfasis en esta última forma de gobernanza, a continuación, se describe cómo surge y se presentan algunas definiciones planteadas por diversos autores, así como el concepto a través del cual se fundamenta la realización de la presente investigación:

La gestión de los recursos naturales se ha caracterizado por ser una actividad o acción asignada a las instituciones gubernamentales, donde la población, los dueños y

poseedores de la tierra y los recursos tenían escasa o nula participación: resultaban únicamente receptores de las políticas públicas que los organismos internacionales, los gobiernos nacionales y regionales, establecían, y cada uno de estos niveles con objetivos ambientales no siempre vinculantes entre sí (Villavicencio en Rosales y Brenner, 2015, p. 306).

De esta manera, la acentuación de los problemas ambientales globales condujo a los organismos internacionales y a los gobiernos nacionales a establecer objetivos de gestión ambiental con fines comunes, en los cuales participan múltiples actores, cada uno con objetivos específicos de usufructo, gestión o conservación de los recursos, en ocasiones diferentes entre sí, pero con fuerte interdependencia (Villavicencio en Rosales y Brenner, 2015, p. 306). Ya, desde 1987 el informe Brundtland señala la imposibilidad de los Estados – Nación para asumir los compromisos que le representa las dimensiones del deterioro ambiental, por consecuencia, el imperativo de impulsar un compromiso social, de tal manera que sea por medio de la unión Estado – sociedad que se pueda hacer frente al reto ambiental (Lezama y Graizbord, 2010).

Puede decirse entonces, que la gobernanza ambiental “*cobra sentido porque las políticas públicas relacionadas con la gestión de los recursos dejan de ser decisiones lineales impulsadas por los gobiernos, a favor de estimular procesos de toma de decisiones inclusivas, transparentes y cooperativas que requieren arreglos institucionales entre los actores involucrados*” (Villavicencio en Rosales y Brenner, 2015, p. 306).

Autores como Reyes y Jara (2005, citados por Molina, 2014, p. 30) aseguran que la gobernanza ambiental nace como solución a los conflictos sobre quiénes deben tomar las decisiones ambientales, al igual que el uso y la distribución de los recursos naturales. De ahí que los diferentes grupos sociales –las instituciones del gobierno, la ciudadanía en general, los movimientos sociales en particular– se articulen para llevar a cabo un interés particular, en este caso el uso de los recursos naturales, de manera que exista una especie de estándar para regular o corregir las conductas de la

sociedad y proteger los ecosistemas y el medio ambiente. Ello no se realiza simplemente a través de la creación de leyes y normativas, sino también mediante valores culturales” (Cronkleton, Taylor, Barry Jovicich, Stone-Jovicich & Schmink, 2008, citados por Molina, 2014, p. 30).

La gobernanza ambiental se define como *“los medios por los cuales la sociedad determina y busca realizar objetivos y prioridades, relacionados con la gestión de los recursos naturales, incluyendo normas formales e informales; que determinan los procesos de toma de decisiones”* (De La Vega – Leinert, Brenner y Stoll – Kleemann en Rosales y Brenner, 2015, p. 94). Es *“el conjunto de instituciones, procesos y mecanismos, formales e informales, en los cuales interactúan actores interesados y afectados, tanto sociales, como económicos y gubernamentales en la gestión ambiental. Así, la gobernanza ambiental se presenta cuando en contextos de mayor complejidad ambiental, el gobierno carece de los recursos suficientes para dirigir la gestión ambiental y para incrementar su eficiencia, además requiere de la cooperación de actores sociales”* Martínez y Espejel (2015, p. 172).

Para Molina-Orjuela (2014, citado por Molina, 2014, p. 31), por su parte, la gobernanza ambiental es:

(...) un fenómeno 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 (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.

Este tipo de gobernanza se refiere entonces a la capacidad de un sistema político para resolver conflictos entre actores, que como se mencionó anteriormente, pueden tener

intereses y cuotas de poder, diferentes, y adoptar decisiones más democráticas y participativas, basadas en criterios de sustentabilidad (Castells, 1996; Kooiman, 1993, citados por Vargas Del Río en Rosales y Brenner, 2015, p. 252). Es así como Fontaine (2006, p. 19) considera a *“la gobernanza ambiental como un medio, más que como un fin en sí, para asegurar la conservación del medio ambiente”*.

No sólo comprende la puesta en práctica de un conjunto de leyes y normativas gubernamentales y la ejecución de la ley para propósitos de conservación, sino también de marcos políticos organizativos y culturales que determinan la gestión y el control de los recursos naturales y culturales (Villavicencio en Rosales y Brenner, 2015, p. 305).

Un rasgo importante de este tipo de gobernanza es el proceso de descentralización de la autoridad para administrar recursos naturales renovables. La descentralización se refiere a la transferencia de poder desde las autoridades centrales hacia actores e instituciones localizadas en niveles inferiores en la escala político-administrativa y en la jerarquía territorial, como los gobiernos locales o municipales, que son dotados de capacidad, autonomía y recursos para tomar decisiones relacionadas con el bienestar de la población local (Larson y Soto, 2008; Ribot et al, 2006, citados por Villavicencio en Rosales y Brenner, 2015, p. 234).

Los procesos de descentralización se proponen porque se considera que, al redistribuir el poder, puede mejorar la sustentabilidad ambiental al promover una distribución y aplicación de los recursos más eficiente, fomentando la rendición de cuentas y promoviendo procesos democráticos, al incrementar la participación y la construcción de capital social⁵ (Agrawal y Ostrom, 2001; Larson y Soto, 2008 citados por Rosales y Brenner, 2015).

⁵ Capital social, puede definirse como las actitudes de confianza y las conductas de reciprocidad y cooperación dentro de una comunidad específica, así como la habilidad de la persona o del grupo para obtener

Para que se logre llevar a cabo la descentralización y así, generar un proceso de gobernanza ambiental exitoso, es necesario tener en cuenta los siguientes factores (Alfie en Rosales y Brenner, 2015, p. 358):

- a) *La voluntad de cooperación de los actores implicados,*
- b) *La existencia de estructuras que incentiven la cooperación impulsada por los niveles institucionales superiores y,*
- c) *La capacidad de liderazgo político.*

Esto supone la reestructuración de las relaciones entre el gobierno y los otros actores locales de manera tal que la gobernanza abarca las instituciones y los procesos, tanto formales como informales, que posibilitan la interacción del Estado con una gama de otros agentes o partes interesadas afectadas por las actividades del gobierno (Mitin, 2004, citado por Van Lindert y Verkoren, 2012, p. 54 citados por Chauca y Palacios en Rosales y Brenner, 2015, p. 183), y conforman procesos institucionalizados mediante los cuales las partes interesadas participan en actividades como la identificación de necesidades, formulación de la agenda de desarrollo, toma de decisiones, inspección o seguimiento, para la construcción de las iniciativas de manejo ambiental (Chauca y Palacios en Rosales y Brenner, 2015, p. 183).

recursos y emprender acciones mancomunadas con el fin de reducir costos de transacción por la vía de la asociación, la administración conjunta, la compra o venta en común, el uso compartido de bienes, la obtención y difusión de información, la reivindicación, y otras, mediante sus lazos o redes sociales (Molina, 2006).

Según Coleman, el capital social es un recurso que echa andar un sistema de obligaciones, expectativas, confianza y reciprocidad a partir de la acción racional de los sujetos participantes de la red social. Para Putnam, el capital social es observable en las relaciones horizontales o verticales, con normas específicas o generalizadas, sobre todo se tiene en cuenta su impacto en el desarrollo de la vida cívica y democrática; es decir, se apuesta por una sociedad fuerte y activa que requiere de un capital social igualitario. Y finalmente, para Bourdieu, el capital social es el producto del trabajo acumulado en una determinada estructura social que de forma paralela es fruto de un cúmulo de determinadas formas de pensamiento, así las reservas de este capital representan una circunstancia de poder ante aquellos que le poseen en menos cantidad (Martínez, 2014, p. 23 y 24).

Para ahondar en la definición de gobernanza ambiental, se considera necesario, analizar la contextualización de dos elementos fundamentales, las características de las estructuras de comando y control y el concepto de gobernanza territorial, puesto que de ambos aspectos se desprende la razón de ser de la gobernanza ambiental.

La gestión de los recursos naturales de un determinado territorio puede llevarse a cabo mediante una estructura de comando y control, la cual se caracteriza por ser regulatoria y punitiva, esto es, por tener una vigilancia constante hacia los seres humanos y las organizaciones sobre su forma de actuar con respecto a un determinado elemento, como es el caso, por ejemplo de los recursos naturales, en donde ciertas autoridades, investidas así por entes gubernamentales, controlan que tanto las personas naturales como jurídicas realicen acciones que no vayan en contra del cuidado y la protección de los ecosistemas de un territorio y en caso de que se lleguen a presentar situaciones donde se vulneren dichos recursos, se ejerzan acciones como multas, sanciones, cárcel y hasta cierre de establecimientos.

Sin embargo, estas estructuras no han sido lo suficientemente eficientes, puesto que en el caso de los recursos naturales por ejemplo, se encuentra que aunque existan, aún se siguen presentando problemas de contaminación ambiental y en muchos casos, las organizaciones prefieren pagar las multas y asumir las sanciones generadas por sus actuaciones, que efectivamente invertir en modificaciones de fondo que cambien la forma de actuar y eviten la generación de aspectos e impactos ambientales negativos. Lo anterior puede sustentarse en las principales críticas a la gestión por comando y control las cuales plantean (Armitage et al, 2009; Karkkainen, 2004; Plummer y Armitage, 2010 citados por Ruíz de Oña Plaza y Morales en Rosales y Brenner, 2015, p. 326):

- La incapacidad de las burocracias centralizadas para responder adecuadamente a las rápidas transformaciones socio- ambientales que están teniendo lugar en todas las escalas.
- Su limitación para abordar la incertidumbre inherente a los sistemas socio- ambientales.
- La persistencia de asunciones convencionales sobre la certidumbre científica y el papel dominante de los expertos en la toma de decisiones.
- Los elevados costos económicos asociados al cumplimiento y a la aplicación de regulaciones ambientales.
- La escasa consideración de los conflictos políticos que emergen a raíz de la polarización de posiciones de los actores involucrados.

Debido a lo anterior, se considera pertinente crear nuevos mecanismos que permitan complementar o modificar la forma de administrar el componente ambiental de un determinado territorio, lo que permite insertar el concepto de gobernanza ambiental territorial.

El territorio, por su parte, se concibe como un espacio donde se dan las condiciones específicas de coordinación, negociación y participación para el desarrollo (Torres, 2015, citado por Velásquez y Rosales, 2014). En él se presentan procesos de aprendizaje colectivo basados en acuerdos no escritos de cooperación, motivados por la continua interacción informal entre los actores (Kno-rringa y Meyer-Stamer, 1998; Saraví, 1997; Pietrobelli y Olarte, 2002; Oyelaran-Oyeyinka, 2001, citados por Velásquez y Rosales, 2014, p. 189).

La gobernanza territorial por su parte, específicamente, *“busca acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores vinculados, a través de la construcción de políticas a partir de la deliberación y negociación;*

formulación de consensos basados en cooperación con el fin de evitar el conflicto y promover la agenda social. Autonomía y auto-organización de proyectos provenientes de la sociedad que refuerzan el potencial de incidencia en las decisiones políticas, conducción renovada del Estado, transformación del poder estatal, gestión descentralizada y flexible más allá del comando control legalista” (Alfie en Rosales y Brenner, 2015, p. 356). Así mismo, Davoudi et al (2008, p. 37), plantean que la gobernanza territorial se entiende como:

(...) el proceso de organización territorial de la multiplicidad de relaciones que caracterizan las interacciones entre actores diferentes, pero con intereses no conflictivos. Esta dimensión organizacional se refiere a la construcción de una visión territorial compartida, basada en el reconocimiento y la valorización del capital territorial para crear una cohesión territorial sostenible en diferentes niveles. En este sentido, es posible hablar de gobernanza territorial como un proceso de coordinación de actores para promover el desarrollo territorial a nivel local-regional a través de la explotación sostenible del capital territorial, a fin de reconstituir, a niveles supralocales, la fragmentación territorial impulsando formas voluntarias de cooperación transnacional y haciendo referencia al principio de subsidiariedad a nivel sub- nacional.

El concepto de desarrollo sustentable, y la necesidad de gestionar racionalmente el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo (Farinós Dasí, 2008, citado por Alfie en Rosales y Brenner, 2015, p. 357).

Esto significa entonces que para lograr un adecuado manejo del componente ambiental de los territorios es necesario crear estrategias entre todos los actores involucrados, que sean vinculantes, participativas y colaborativas y analizar a su vez, la generación de resistencias a la implementación de políticas públicas o a la ejecución de acciones ambientales, cuando los actores no se sienten parte activa del proceso y por el contrario lo ven como una obligación y/o una amenaza. En este sentido, es relevante que la participación se lleve a cabo desde la etapa inicial de cualquier proceso de manejo en el área ambiental, pues es allí donde se establecerán los cambios a realizar en el territorio tendientes a mejorar sus condiciones ambientales, por lo tanto, es en éste punto donde cada

actor involucrado necesita sentirse tomado en cuenta, para así lograr generar sentido de pertenencia hacia el proceso y por ende motivar la participación activa durante todas las etapas del mismo.

Dentro de los principales actores que forman parte de un proceso de gobernanza se pueden enunciar los siguientes:

- Estado
- Sociedad civil
- Empresas privadas
- Organizaciones no gubernamentales
- Entidades con derecho de propiedad sobre los espacios ambientales
- Instituciones de educación

Específicamente, cuando la gobernanza se refiere a mecanismos locales, los actores obedecen a las asociaciones o cooperativas de vecindad, consejos ciudadanos, el mercado nacional de valores, los organismos públicos, los grupos industriales, entre otros, mientras que cuando alude a mecanismos internacionales o globales, como las relaciones intergubernamentales, los actores son precisamente las ONG, los movimientos ciudadanos, las empresas multinacionales, los mercados financieros, los medios de comunicación, entre otros (Andrade, 2011, p. 33).

En este punto es importante mencionar que los procesos de negociación entre estos actores son un elemento fundamental para lograr resolver los conflictos que se generan a partir de sus diferentes intereses, pues para garantizar la existencia de la gobernanza se requiere la construcción de un interés general, que parte del análisis sobre la interacción social, incluyendo tanto los encuentros como los desencuentros entre los actores, con el fin de crear mecanismos que lleven a la generación de acuerdos.

Adicionalmente, es necesario generar un proceso de cambio interno de los actores, donde cada uno sea consciente primero, de la importancia de proteger y conservar los recursos naturales del medio, y segundo, de la necesidad de generar procesos colaborativos y participativos para lograr con éxito el diseño y la implementación de prácticas ambientales que generen beneficios para el territorio, teniendo siempre en consideración, que la preservación del medio ambiente no es directamente proporcional al incremento en la producción y las ganancias, por el contrario, el aumento en la producción implicará de una u otra forma, un crecimiento en la explotación de los recursos naturales. Sin embargo, el hecho de tener una sociedad consciente activa y participativa sobre los procesos ambientales del territorio, puede mitigar en gran medida el nivel de afectación que se genera al explotar dichos recursos.

Lo anterior supone que los actores son resultado de, y su comportamiento proviene en buena parte de instituciones ya establecidas y relativamente fijas en el tiempo; el actor no es un ente pasivo sino que interactúa con las instituciones, propicia arreglos institucionales, e inclusive, llega a transformarlas de manera importante (Vargas y Magaña, 2016), situación que se enmarca dentro de lo que Lascoumes y Lé Gales (2015) denominan construccionismo moderado, siendo así un elemento clave de la gobernanza ambiental. Según Jessop (2001, p. 1230):

Las instituciones proporcionan un marco en el cual los actores relevantes pueden alcanzar y consolidar acuerdos sobre (aunque posiblemente diferenciales) horizontes espaciales y temporales de acción, cara a cara con su entorno. También pueden estabilizar las expectativas cognitivas y normativas de estos actores formando y promoviendo una “cosmovisión” común, así como desarrollando soluciones adecuadas para secuenciar problemas, es decir, ordenar predeciblemente varias acciones, políticas o procesos a lo largo del tiempo, especialmente cuando tienen lógicas temporales diferentes.

Esto significa entonces, que las instituciones son de carácter emergente y se encuentran en un proceso permanente de cambio, donde se identifica la complejidad de sus sistemas sociales y su configuración como construcción social.

Lo anterior, demuestra como precisamente los actores son fundamentales en la estructuración de la gobernanza ambiental de un territorio, no obstante, es necesario tener en cuenta que dichos actores, aunque participen en un proceso ordenado de negociación, éste por sí mismo, no es libre y los actores tampoco lo son, por el contrario, están ampliamente vigilados, acotados por ciertas instituciones, procedimientos administrativos, presupuestos, entre otros, que los obliga a cumplir con estándares y a legitimar acciones aunque realmente no estén de acuerdo con ellas.

Una explicación del por qué los procesos de negociación y los actores mismos no son libres, puede darse a partir de las apreciaciones de Meyer y Rowan (1977) y DiMaggio y Powell (1983), en donde, los primeros plantean que los actores (las organizaciones) se mueven a través de mitos racionalizados, con el fin de promover su supervivencia, a partir de su legitimación. Un ejemplo que ayuda a vislumbrar esta situación es la certificación de las normas ISO, las cuales no necesariamente mejoran la eficiencia de la organización, pero sí les otorga un sello aparente de dicha eficiencia que los legitima ante la sociedad. Los segundos, por su parte, establecen que los actores (las organizaciones) generalmente instauran procesos o prácticas internas (como los ambientales) como resultado de la influencia de tres elementos fundamentales: 1. la copia de modelos de otras organizaciones, 2. la aplicación de herramientas o fórmulas gerenciales en boga, que se cree, funcionan y generan resultados esperados; y 3. las reglas gubernamentales, es decir, las presiones legales nacionales e internacionales.

A partir de los elementos anteriormente enunciados, la presente investigación doctoral entiende la gobernanza ambiental territorial como un **proceso de concertación**,

participativo, envolvente y dinámico entre los diferentes actores que habitan un territorio y que afectan o se ven afectados por los recursos naturales disponibles en dicho espacio. Es un proceso holístico, sistemático, integral y complejo, puesto que al considerar los diferentes actores que intervienen en él, debe tenerse en cuenta que sus cuotas de poder son diferenciadas y sus intereses no necesariamente, coinciden entre sí, por lo tanto, se considera complejo el diseño y la estructuración de estrategias para promover el cuidado y la protección de los recursos naturales, para lo cual se hace necesario acudir a procesos de negociación donde se instauren objetivos ambientales comunes y los mecanismos para alcanzarlos, teniendo en cuenta al mismo tiempo, lograr el bienestar particular, considerando los propios intereses de cada actor y reconociendo siempre que las condiciones ambientales del entorno median la posibilidad de sobrevivir en un mundo cada vez más cambiante, complejo y competitivo.

La gobernanza ambiental es la capacidad que tiene la comunidad para incidir en las políticas públicas. Es un régimen organizacional con limitaciones, generadas en el sentido en que los diferentes actores que la integran no necesariamente generan acuerdos entre sí, puesto que tienen tanto intereses, como cuotas de poder diferentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, el reto de la gobernanza ambiental de un territorio se presenta precisamente en establecer la manera bajo la cual sus diferentes actores pueden generar acuerdos y puntos de encuentro que genere beneficio para todos. Lo anterior se ratifica con el planteamiento de Voss y Kemp (2006, citados por Ruíz de Oña Plaza y Morales en Rosales y Brenner, 2015, p. 327) quienes establecen que *“los procesos de gobernanza ambiental tienen que ver con la habilidad de involucrar a los actores sociales en coaliciones efectivas, caracterizadas por un flujo regular de información, la capacidad de compartir conocimiento y de construir una visión conjunta del problema a enfrentar, que lleve, finalmente, a un proceso de aprendizaje social”* en un territorio determinado.

A partir de los conceptos y los planteamientos anteriormente presentados, puede decirse que dentro de los principales elementos que conforman la gobernanza ambiental de un territorio, se tiene (Andrade, 2011, p. 48):

- Normas
- Leyes
- Reglamentos
- Convenios y tratados nacionales e internacionales
- Políticas
- Proyectos
- Participación
- Control y vigilancia
- Equidad
- Redistribución de los recursos

De esta manera, algunas de las prácticas que podría entenderse, demuestran la existencia de una gobernanza ambiental territorial, contemplan (Andrade, 2011, p. 176):

- Suscripción de tratados y acuerdos internacionales sobre conservación ambiental o sostenibilidad.
- Creación de nueva legislación ambiental articulada y ajuste de la ya existente para lograr dicha articulación.
- Creación y actualización de legislación regional, nacional y local que cree mecanismos de participación específicos para el tema ambiental y promueva la generación de espacios para la concertación entre actores.
- *“Existencia de autoridad ambiental reguladora y concertadora de consensos”.*
- Refuerzo y creación de nuevas capacidades técnicas instaladas para la gestión del medio ambiente.
- Participación de actores sociales en la elaboración de herramientas de planificación

del uso de recursos naturales.

- Espacios formales consultivos y de toma de decisión que incluyan a los distintos grupos de interés o actores relacionados con el medio ambiente.
- Distribución equitativa de costos y beneficios de la gestión del medio ambiente.
- Mecanismos de gestión compartida para la administración, control y vigilancia del medio ambiente.
- Reconocimiento al derecho de co-gestionar el medio ambiente con la sociedad cercana a los recursos naturales.
- Crear nuevas formas de comunicación.
- Esclarecer formas de autoridad y ámbitos de competencia.

Algunas investigaciones realizadas sobre gobernanza ambiental en diferentes territorios

En el ámbito mundial se han venido realizando diferentes investigaciones relacionadas con el tema de la gobernanza ambiental, dentro de las que puede mencionarse el estudio titulado “Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales”, realizado por Molina (2014), el cual tiene como objetivo evidenciar cómo diferentes actores y movimientos sociales utilizan elementos de gobernanza ambiental para hacer sentir su voz con respecto a la acción estatal y sus políticas públicas en Colombia.

La metodología utilizada es cualitativa y como técnicas de análisis de información se utilizan la revisión documental y el análisis documental. Dentro de los principales resultados se encuentra que los actores sociales utilizan herramientas de concertación y negociación para mostrar que en el país hay interés por el fortalecimiento de la gobernanza. Se concluye que es fundamental que el Estado brinde los mecanismos tanto para el fortalecimiento de la institucionalidad como para involucrar a la sociedad civil en la toma

de decisiones concernientes al hábitat y los recursos naturales con que cohabitan en sus localidades.

El estudio “Gobernanza Ambiental en Bolivia y Perú, Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas” elaborado por el equipo de investigación del Laboratorio de Políticas Públicas y Gobernanza con apoyo del Programa de Estudios Socio ambientales de FLACSO Ecuador en el 2011, tiene como objetivo central analizar los marcos legales, institucionales, procesos, mecanismos y nudos críticos de la gobernanza ambiental de Perú y Bolivia, lo cual se llevó a cabo a través de una inmersión en el escenario conceptual y analítico de la gobernanza, presentando una panorámica amplia de los planteamientos desde las Ciencias Sociales, Políticas, y los enfoques que se han generado desde el ámbito de la Cooperación y organismos internacionales.

Adicionalmente, el estudio se realizó a través de fuentes secundarias, fundamentalmente literatura disponible en las bibliotecas de las universidades de la ciudad de Quito respecto a los temas tratados. Se recogió información de fuentes como el Internet, de páginas oficiales de los gobiernos del Perú y Bolivia (ministerios y empresas petroleras nacionales), así como de las páginas Web de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y la cooperación internacional como BID, Banco Mundial, entre otras. También se accedió a la página Web de instituciones académicas y generadoras de investigaciones sociales, económicas, políticas y ambientales, tales como CEPAL, CLACSO, FLACSO, entre muchas otras (Andrade, 2011).

Dentro de las principales reflexiones generadas en torno a esta temática se tiene que la gobernanza de los recursos naturales está referida al sistema normativo y de políticas públicas, institucionalizado por el Estado e impulsado por las organizaciones de la sociedad civil y los usuarios de los mismos. Este tipo de gobernanza puede devenir en la

privatización de los recursos o en su paralelo, su nacionalización. El aprovechamiento de los recursos naturales puede contraponerse su conservación, pues muchos de ellos son la fuente principal de ingresos de gran parte de las naciones latinoamericanas, ejemplo de esto son los países de Bolivia y Perú donde las actividades extractivas de materia prima sostienen gran parte de su economía. La explotación de los recursos no renovables ha estado sustentada por normativas permisibles con falta de reglamentaciones más específicas en cada uno de los sectores de la producción o en el ámbito del desarrollo sustentable. En las dos últimas décadas, los gobiernos nacionales revisaron sus marcos legales haciendo posible la participación ciudadana, la consulta previa, la remediación y prevención de daños ambientales, la implementación del principio de precaución, entre otras herramientas y mecanismos para el aprovechamiento racional de los no renovables y la conservación de los renovables (Andrade, 2011, p. 81).

Por otra parte, el estudio “Gobernanza ambiental en América Latina” realizado por Castro, Hogenboom y Baud en el año 2015, presenta cómo la gobernanza ambiental es actualmente delineada en América Latina, a partir de un análisis realizado durante cuatro años por un equipo de expertos provenientes de diez instituciones académicas latinoamericanas y europeas, donde se busca comprender las posibilidades y los obstáculos para un uso sustentable y equitativo de los recursos naturales.

Dentro de las principales conclusiones generadas en este estudio se encuentra que la gobernanza ambiental a comienzos del siglo XXI puede describirse como un conjunto de procesos –globales, internacionales, nacionales y sub -nacionales– que ponen en interacción a numerosos actores –en los niveles mencionados– para la construcción de instituciones formales e informales que crean los principios organizadores del acceso, uso y distribución de recursos naturales que hacen posible la reproducción social y biológica de las sociedades humanas contemporáneas. Se trata, por lo tanto, de un conjunto de desarrollos políticos pero que en los Estados rentistas adquieren características especiales.

Se encuentra también que el estudio de diferentes escenarios socio-económico-ambientales en América Latina bajo un enfoque de derechos y de reconocimiento a la multiculturalidad deja enseñanzas propositivas, así como alerta de muchos peligros. En primer lugar, las formas organizativas del Estado y el funcionamiento del mismo deberían reorientarse a efecto de lograr una mejor posibilidad para que los principios del desarrollo sustentable se cumplan (Kliksberg, 2014, citado por De Castro, Hogenboom y Baud, 2015, p. 259). Una forma organizativa para el desarrollo sustentable dentro de la gobernanza ambiental supone posibilitar una visión integral, una rápida relación entre la investigación y la acción local-regional-nacional, una articulación de plazos corto, mediano y largo, y en general una alta participación con los movimientos sociales.

En segundo lugar, el manejo integral y sustentable de la naturaleza en la gobernanza ambiental lleva necesariamente a superar la aparente contradicción entre tener en cuenta el medio ambiente o tener en cuenta la producción. Se muestra que, teniendo en cuenta la producción integral se incrementan inmensamente la producción, los ingresos, los empleos, la base imponible y las finanzas de las provincias y se tiene en cuenta el medio ambiente, pero en forma activa e integral, sin pérdida de biodiversidad. Las cuentas patrimoniales ayudan a orientar el manejo. La capacidad de generar estas estrategias productivas requiere, sin duda, de una ayuda de promoción, para que puedan entenderse las técnicas de manejo integral de recursos (De Castro, Hogenboom y Baud, 2015, p. 259 y 260).

El estudio “Local environmental governance, public policies and deforestation in Amazonia”, realizado por Borges de Lima y Buszynski (2011) tiene como propósito examinar el problema de la deforestación en la Amazonía y el papel del gobierno brasileño en relación con las demandas capitalistas y las necesidades de desarrollo de la región. Ofrece una breve revisión histórica de las políticas y programas públicos para la Amazonía y analiza críticamente sus aspectos conflictivos. La gobernanza ambiental local (LEG) se

propone como un marco conceptual y una estrategia participativa de manejo forestal para enfrentar la destrucción del bosque.

La metodología desarrollada para su elaboración consistió en un estudio cualitativo que proporcionó un análisis sistémico del proceso de ocupación y las políticas públicas clave para la Amazonía desde las últimas décadas, particularmente durante el régimen de golpe de Estado. Sobre la base de una revisión de la literatura y documentos oficiales, se elaboraron datos descriptivos que ayudaron a comprender las fases políticas de las administraciones públicas brasileñas.

El estudio identificó algunos modelos descentralizados y basados en la participación de la ordenación forestal y los marcos regulatorios forestales existentes que pueden servir como un esquema ilustrativo sobre cómo la gobernanza ambiental local puede ser operativa y útil para un equilibrio sostenible entre el uso de los recursos naturales. Estos hallazgos pueden ayudar a futuras investigaciones sobre los modelos de gobernanza. La investigación también muestra cómo el gobierno brasileño ha percibido la Amazonía a través de las décadas y cómo esta percepción influyó en la implementación de políticas de desarrollo y asentamiento para la región (Borges de Lima y Buszynski, 2011).

A partir de los estudios anteriores, puede verse como la gobernanza ambiental de un territorio se caracteriza por ser un proceso de múltiples actores, generador de normas, lineamientos, directrices y políticas, a partir de la implementación de mecanismos de participación, donde se tienen en cuenta los contextos sociales y del territorio en análisis y donde cada uno de los actores está llamado a generar prácticas que promuevan el cuidado y la protección de los recursos naturales desde sus propias funciones y características.

Este es el caso también de las instituciones de educación superior, las cuales se consideran agentes de cambio de un país, pues al ser quienes forman los profesionales y

líderes del mañana, tienen la posibilidad de aportar en la creación de la conciencia ambiental de la sociedad, convirtiéndose así en un actor fundamental de la gobernanza ambiental territorial.

2.5. La institución de educación superior como un actor de la gobernanza ambiental de un territorio

2.5.1 Evolución histórica del concepto de institución de educación superior

La universidad, encuentra su origen ligado al poder eclesiástico desde el siglo XII, pero posteriormente es recuperada por el Estado. *“En ella se estudia la vida y se reflexiona sobre la muerte y sus múltiples expresiones culturales, es ella el escenario donde se desarrolla tecnología de punta, se reflexiona sobre el sentido de la existencia del ser humano, ella asume la preservación de la cultura a la vez que promueve el cambio; en su recinto se construyen modelos socioeconómicos autoritarios y enajenantes tanto como críticos y liberadores; no existe organización que le compita en cuanto a profundidad, concentración, diversidad y enfoques de saberes”* (Montaño en Barba y Lobato, 2012, p. 36).

“La universidad es considerada como el espacio social por excelencia donde confluyen las ideas, las reflexiones y el intelecto, que contribuyen a transformar el ser y el quehacer de la sociedad. Desde sus orígenes en la Europa medieval hasta comienzos del siglo XIX, las universidades fueron consideradas como un templo de sabiduría, una «torre de marfil» donde la élite de especialistas velaba por la transmisión y producción del saber, en muchas ocasiones alejada de la sociedad” (Martin, 2000, citado por Palomares, García y Castro, 2008, p. 207).

“En el siglo XIX, las universidades alemanas contribuyeron al surgimiento de una

segunda misión de igual importancia que la enseñanza, la investigación. En la última mitad del siglo XX, la visión de Wilhelm Von Humboldt de la universidad como institución donde la investigación estaba unida con la enseñanza en beneficio de la sociedad, fue acogida en muchos países de la OCDE” (Geuna, 1999, citado por Palomares, García y Castro, 2008, p. 207).

Paralelamente, la educación superior, que durante años estuvo reservada a las élites sociales y económicas, se puso al alcance del conjunto de la población. Esta situación generó profundos cambios en la educación, dentro de los que puede enunciarse (OCDE, 1999, citado por Palomares, García y Castro, 2008, p. 208):

- (i) Cambia la naturaleza de la financiación gubernamental de un modelo centralizado basado en subvenciones públicas a una estructura diversificada basada en modelos de reparto de la financiación para proporcionar estabilidad financiera a las instituciones o contratos-programa entre las universidades y las administraciones educativas;
- (ii) Reducción de la financiación en Investigación más Desarrollo (I+D) por parte del gobierno, debido al traspaso de las competencias de la enseñanza superior a las diferentes autonomías;
- (iii) Incremento de la financiación en I+D industrial;
- (iv) Aumento de los enlaces sistémicos estimulando la cooperación entre académicos e industria para promover la efectividad de las redes de innovación;
- (v) Internacionalización de la investigación universitaria; y
- (vi) Cambio del rol, reconociendo a las universidades como unidades esenciales en la economía basada en el conocimiento.

“El surgimiento de la sociedad del conocimiento, el fenómeno de la mundialización de los servicios, la revolución científico-técnica y el progresivo interés por la economía del bienestar, promueve en los países con economías competitivas, la aparición de un nuevo

modelo de universidad que adopta de forma creciente la llamada «tercera misión» en el ámbito de los ejes vertebradores como el emprendimiento, la innovación y el compromiso social» (Bricall, 2000; Commission of the European Communities, 2006; Bueno Campos, 2007; Gulbrandsen y Slipersaeter, 2007, citados por Palomares, García y Castro, 2008, p. 209).

Se propuso la noción de la «triple hélice» de relaciones universidad-gobierno-industria para dar cuenta de las transformaciones institucionales vinculadas a la emergencia de la economía globalizada basada en el conocimiento (Etzkowitz y Leydersdoff, 1997, citados por Palomares, García y Castro, 2008, p. 209). La «triple hélice» supera a la noción anterior de «triángulo de Sabato» donde la universidad, la industria y el gobierno están interconectados, pero cada uno desempeñando su rol tradicional sin establecerse vínculos estrechos entre ellos; en esta trama de relaciones la universidad es calificada de «universidad tecnológica» (Sabato, 1975, citados por Palomares, García y Castro, 2008, p. 209). En cambio, en la «triple hélice» los vínculos son más estrechos asumiéndose en cada «hélice» nuevos roles que antes eran de las otras y creando nuevas universidades en los espacios de interacción (se representa esta situación mediante tres conjuntos con intersección no vacía). Este nuevo modelo de universidad se constituye como la «universidad empresarial» (Etzkowitz y Leydersdoff, 1997, citados por Palomares, García y Castro, 2008, p. 209). De este modo, queda reconocido que las instituciones de educación superior tienen tres misiones interconectadas e indisolubles en la sociedad del conocimiento: formación, investigación y la llamada «tercera misión», extensión (Molas-Gallart, 2002; European Commission, 2005, citados por Palomares, García y Castro, 2008, p. 209).

Hoy en día, por su parte, la universidad está cada vez más comprometida con la sociedad en general. Ha pasado mucho tiempo desde que varias universidades medievales se vincularon con los hospitales y se involucraron de manera activa con el entendimiento de

las prácticas médicas. Ahora, la universidad está íntimamente involucrada con muchas industrias y profesiones, en una especie de compartir el espacio de trabajo, que le permite encontrar hospitalidad por sus esfuerzos en todo tipo de lugares (Barnett en Barba y Lobato, 2012, p. 21).

Las universidades están comprometidas con actividades de conocimiento que van más allá del conocimiento proposicional formal que puede representarse en libros y revistas. La universidad está involucrada con el conocimiento práctico, del proceso, conocimiento digital y virtual, conocimiento estético y universal (Barnett en Barba y Lobato, 2012, p. 30). Las funciones de conocimiento de la universidad ya no se llevan a cabo. Deben ser construidas y legitimadas. Estas ayudan al ser humano a desarrollar integralmente sus potencialidades, físicas, mentales sociales y de otra índole, para ser una persona de bien.

2.5.2 Definición de Instituciones de educación superior

Según la Real Academia Española de la Lengua (2016), una universidad es una institución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere los grados académicos correspondientes. Según las épocas y países puede comprender colegios, institutos, departamentos, centros de investigación y escuelas profesionales.

Una Institución de Educación Superior (IES) es aquella que se dedica a extender y ampliar el conocimiento a la población para aplicar los aprendizajes y las experiencias vivenciales de sus docentes, busca preparar personas que lideren, proyecten y programen verdaderos cambios en sus comunidades. Son instituciones que se dedican a preparar líderes, administradores, ingenieros, organizadores, entre otros, de la sociedad y para la sociedad.

Se han constituido en un factor necesario para el desarrollo de la sociedad de conocimiento, el cual es considerado un punto clave en la sociedad debido a su impacto en la satisfacción de las necesidades sociales, así como en la generación de riqueza y empleos, necesarios para alcanzar el bienestar social (Barba y Lobato, 2012, p. 5). La sociedad de conocimiento por su parte se entiende como todos aquellos habitantes que, en conjunto, unidad y consenso, comunican, expresan y divulgan sus conocimientos entre sí para que el mundo pueda transformarse.

Desde el punto de vista de dicha sociedad de conocimiento, puede decirse que hay dos tipos de instituciones de educación superior, la primera es “para” la sociedad de conocimiento en el sentido de que es para cualquier cliente del conocimiento que puede darle algo a cambio en su trabajo de conocimiento. El otro tipo de universidad es más altruista, sirve a la sociedad en general y se motiva por una ética de responsabilidad. Esta es una universidad que se ve a sí misma en términos universales y lleva a cabo actividades que, si se generalizaran, darían mayor realce al bien del mundo entero en sí. Esta es una universidad “para otros” (Barnett en Barba y Lobato, 2012, p. 26 y 27).

Esta es una universidad para el mundo, actúa con los intereses del mundo en su ser. Su ser se encuentra en el mundo y para el mundo. Sus propias políticas de conocimiento se entienden si se tienen en mente los buenos intereses del mundo. Esas políticas de conocimiento reflejan una institución que es, en sí misma, un ciudadano global (Barnett en Barba y Lobato, 2012, p. 28).

Así mismo, puede encontrarse también otros tipos de universidades, como las planteadas por Burton Clark, citado por Fernández et al (2000) en Tarapuez (2012, p. 107):

- Académica, que es aquella en la que fundamentalmente se imparte docencia, razón por la cual las decisiones y los recursos se orientan exclusivamente hacia la mejora

de la actividad docente.

- Clásica, en la que se compaginan las actividades docentes con las de investigación, con un reconocimiento institucional y de la comunidad académica sobre la importancia de estas últimas y la consiguiente asignación de recursos a estas actividades.
- Social, que se arroga un papel activo para la discusión y resolución de problemas de la Sociedad en la cual se inserta.
- Empresarial, considera que los conocimientos, además de ser difundidos mediante los cauces docente y científico habituales, tienen un “valor” de mercado, y, por tanto, son susceptibles de ser vendidos, por lo que enfoca una parte de sus actividades docentes y de I+D con criterios empresariales y se preocupa de gestionar eficazmente la cooperación con la sociedad.
- Emprendedora, tiene aspectos comunes con la empresarial, pero con un matiz importante en sus objetivos; más que como un bien económico objeto de intercambio, utiliza el conocimiento como un potencial al servicio de los objetivos de su entorno socioeconómico, esto es, un recurso que, adecuadamente gestionado, le permite desempeñar un papel más activo en su contexto social.

Y es precisamente el concepto de universidad emprendedora, sobre la cual la presente tesis doctoral propone fundamentar la relación con la gobernanza ambiental de un territorio, esto significa establecer la manera en que las instituciones de educación superior ayudan a solucionar problemáticas sociales dentro de las que se encuentra el componente ambiental y la forma en que se genera o desarrolla un aprendizaje organizacional colectivo. Pues, como lo plantea Burton Clark, las universidades hoy en día deben ser emprendedoras, buscando maximizar el potencial de comercialización de sus ideas y creando valor en la sociedad, esto es, produciendo conocimiento y desarrollo. “Este tipo de universidades son organizaciones muy flexibles

que se insertan en su entorno al responder de manera coherente, estratégica y oportuna ante las exigencias que este les hace, sin que ello signifique una amenaza para su misión académica tradicional” (Tarapuez, 2012, p. 109).

No obstante, hoy en día las universidades son más vistas como empresariales y no “para otros” porque se han visto cada vez más sumergidas en el cumplimiento de estándares que les permita ser competitivas en el medio y tal como lo plantea Ibarra – Colado (2002, p. 84), han tenido que demostrar al Estado y a la sociedad que cumplen con su eficiencia terminal, el nivel de empleo alcanzado por sus egresados, la vinculación que mantiene con la industria y la sociedad y la adecuación de su funcionamiento y su normatividad según lo exijan las circunstancias, lo que ha llevado a que éstas realmente diseñen un sistema de valores basado en el cumplimiento de objetivos y metas asociados más con alcanzar una adecuada rentabilidad, que con el papel que realmente deberían tener como agentes de cambio de una sociedad, pues, como lo plantea Clark (1996, p. 378, citado por Tarapuez, 2012, p. 113):

Las universidades pasan de ser simples agentes que proporcionan personas con un determinado nivel de formación y que generan conocimiento nuevo a través de la investigación, a ser un sujeto activo en el desarrollo regional, para lo cual la formación debe ser más dinámica y no solamente limitada a un plan de estudios sino hacia la educación de los profesionales que requiera el sistema productivo de la región en la que se inserta la universidad. En el fondo, la universidad debe adaptarse a los cambios del entorno y buscar recursos adicionales de financiación para la investigación y la enseñanza (Tarapuez, 2012, p. 113).

El planeta enfrenta problemas profundos, tales como el cambio climático, la convivencia de forma pacífica con las diferencias sociales y culturales, los cambios demográficos, la falta de equidad social y económica, el suministro de energía y la naturaleza de las ciudades, y las universidades tienen que resolver, de manera individual y colectiva, cómo ayudarán a abordar estos desafíos, puesto que el hecho de que hayan

diversos actores sociales involucrados también en la resolución de estos conflictos, no hace que las universidades dejen de reconocer que tienen responsabilidades para tratar de resolver dichos desafíos (Barnett en Barba y Lobato, 2012, p. 19).

Así, puede decirse que hoy en día el reto real de las universidades, como promotoras de la sociedad de conocimiento, reside en establecer valores que les permita cumplir un propósito social (Barba y Lobato, 2012, p. 6), para lo cual deben transformarse continuamente y asumirse como un agente privilegiado de cambio. Es así como las IES transitan por una constante transformación al asumir los lineamientos que tienden a la modernización organizacional. Pero dicha modernización se cristaliza en diversos modos de organización que responden a la especificidad organizacional de cada Institución. Esta diversidad organizacional de las IES constituye una fuente de avatares que trastocan en mayor o menor medida las funciones sustantivas de cada Institución (Barba y Lobato, 2012, p. 6).

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 2

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. 1998. Democracy and governance: a conceptual framework”. New York: USAID. Disponible [25/08/11] en: <http://www.info.usaid.gov/democracy/techpubs/cframe/cframe.pdf>

Aguilar-Villanueva, Luis F. 2006. Gobernanza y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, México.

Aguilar, Luis F. 2010. Gobernanza. El nuevo proceso de Gobernar. Ed. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Álvarez, Manuel Fernández. 1984. La sociedad española en el Siglo de Oro, Editorial Nacional, Madrid, p. 87.

Andrade Mendoza, Karen. 2011. Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas. FLACSO Ecuador – UICN – Sur. RisperGraf C.A.

ALZATE, M. L.; ROMO, G. 2014. El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. En: OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 3, dezembro, p. 480-495.

Barba Álvarez, Antonio. Lobato Caballero, Odette. 2012. Instituciones de Educación Superior, políticas públicas y organización. Miguel Ángel Porrúa, librero – editor. Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa.

Borges de Lima, Ismar; Buszynski, Leszek. 2011. Local environmental governance, public policies and deforestation in Amazonia, Management of Environmental Quality: An International Journal, Vol. 22 Iss 3 pp. 292 – 316.

Bassols, Mario y Mendoza, Cristóbal (coordinadores). 2011. Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas, Anthropos Editorial-uam unidad Iztapalapa, Barcelona. Brenner, Ludger, Capítulo 5. Retos para la gobernanza ambiental en México: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. pp. 141-175.

Canto Sáenz, R. “Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política”. Gestión y Política Pública, vol. XXI, nº 2, p.333-374, 2012.

Cerrillo I Martínez, A. (coord.). 2005. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.

Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap).

Comisión de las Comunidades Europeas. 2001. La gobernanza europea: un libro Blanco. Bruxelles: CCE. http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf visitada en agosto de 2009.

Coq, Daniel. 2005. La Economía vista desde un ángulo epistemológico. De la economía a la economía política, del estructuralismo a la complejidad. Cinta moebio 22. p. 19-45.

Corona, Juan Manuel. 2015. Desarrollo sustentable. Enfoques, políticas, gestión y desafíos. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco.

Davoudi, S. Evans, N. Governa, F. Santangelo, M. 2008. Territorial Governance In The Making. Approaches, Methodologies, Practices. Boletín de la A.G.E. N° 46. P. 33 – 52.

De Castro, Fabio; Hogenboom, Barbara y Baud, Michiel. 2015. Gobernanza Ambiental en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

De Vengoechea, Alejandra. 2012. Las cumbres de las naciones unidas sobre cambio climático. Disponible en <<http://www.fes-energiayclima.org/>>. Consultado el 6 de diciembre de 2016.

DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, en American Sociological Review, 48 (2), p. 147-160.

Fontaine, Guillaume (2006). La gobernanza ambiental como instrumento de la

conservación para las áreas protegidas. En Fortalecimiento de la efectividad de manejo en los Andes. Memorias del Taller Regional, 5 al 7 de Septiembre de 2005, M. Cracco (Ed.). Quito: UICN.

Helmsing A.H.J (Bert). Ellinger Fonseca, Paula. 2011. La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil. EURE. 37 (110), abril, p. 31 – 57.

Hodgson. G. M. 2004. The evolution of institutional economics: Agency, structure and Darwinism in American institutionalism. Londres, Routledge.

Ibarra – Colado, Eduardo. 2002. La “nueva universidad” en México: transformaciones recientes y perspectivas. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Enero – abril, 7, 14, p. 75 – 105.

Islas Colín, Alfredo. Domínguez Nárez, Freddy. Altamirano Santiago, Mijael y Lézé, Florence. 2011. Juicios Orales en México. Flores editor y distribuidor, S.A de C.V.

Jessop, Bob. 2001. Institutional Re(turns) and the Strategic – Relational Approach, Environment and Planning A, (33), p. 1213 – 1235.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón. 1999. Aggregate and Individual Governance Indicators. Policy Research Working Paper, 2195. Washington D.C.: The World Bank Development Research Group-The World Bank Institute/Governance, Regulation and Finance Division, pp. 42.

Kooiman, Jan. 2003. Governing as governance. London: Sage.

Kuusinen et al. 1962. La historia como desarrollo y sucesión de formaciones económico – sociales. Fundamentos de Marxismo – Leninismo. Biblioteca Gonzalo de Berceo. Sedunga edición. Editorial del Estado de Literatura Política. Disponible en <<http://www.vallenajerilla.com/berceo/marlen/historia.htm>>. Consultado el 3 de marzo de 2016.

Lascoumes, Pierre. Le Galés, Patrick. 2014. Sociología de la Acción Pública. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. 142 pg.

Lezama, José Luis. Graizbord, Boris (coordinadores). 2010. Los grandes problemas de México. El Colegio de México, México, pp. 23-59. Capítulo Jose Luis Lezama: Sociedad, medio ambiente y política ambiental.

Maquiavelo, Nicolás, 1532, Primera edición. El Príncipe. Edición Electrónica Escuela de Filosofía Universidad Arcís. Pp 1 – 71. Disponible en <<http://www.ciudadoriental.com/elprincipe.pdf>>. Consultado el 3 de marzo de 2016.

Martínez, Miguel Alfonso. 2003. Los orígenes de la teoría de la empresa, Cuadernos Empresa y Humanismo 88, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Navarra, pp. 1-79.

Martínez Mendoza, Abigail. 2014. Impacto del programa de desarrollo humano oportunidades en México en la formación del capital social: un análisis de caso en el estado de Oaxaca. Tesis para optar al grado de Doctora en Estudios Sociales. Procesos Políticos. México.

Martínez, Nain. Espejel, Ileana. 2015. La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. Economía, sociedad y territorio. XV (47). p. 153 – 183.

Meyer, John W. y Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony, en *The American Journal of Sociology*, 83 (2), p. 340-363.

Molina, D. 2014. Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales. *Ambiente y Desarrollo*, 18 (34), p. 27-42.

Molina Figueroa, Blanca Estela. 2006. El capital social factor determinante en la gestión de los agronegocios: caso Lácteos de Chiapas, S.A. de C.V. Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales. México.

Morales Franco, Esther. Navarro Castro, Gloria Nerty. Santa Ana Escobar, Martha Beatriz (coordinadoras). 2012. Sustentabilidad, responsabilidad social y organizaciones. Dimensiones, retos y discursos. Grupo editorial HESS S.A. de CV. México.

Moreno, Gloria. 2010. El nuevo mundo en el pensamiento económico español de los siglos XVI y XVII, *Inventio*, la génesis de la cultura universitaria en Morelos, Núm. 12, pp. 4-13.

Prats Català, J. Modos de gobernación de las sociedades globales. En: Cerrillo I Martínez, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), 2005.

Palomares Monterio, Davinia. García Aracil, Adela. Castro Martínez, Elena. 2008. Evaluación de las instituciones de educación superior: revisión bibliográfica de sistema de indicadores. *Revista española de documentación científica* 31, 2, abril-junio, p. 205-229.

Pierre, Jon. Peters, Guy. 2000. *Governance, Politics, and the State*. St. Martin's

Press.

Porras, Francisco. 2011. ¿Sistema, Continuum, modo o marco general? La anglo-gobernanza en México, en Gobernanza, Teoría y práctica colectivas, Anthropos-UAM, Barcelona-México.

Real Academia Española. Definición de gobernanza. Disponible en <<http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>>, consultado el día 30 de noviembre de 2016.

Reyes, Cecilia, 2015, Global Risks Report 2016, The Global Risks Report 2016: Foro Económico Mundial. Disponible en <http://www3.weforum.org/docs/Media/GRR16/GRR16_NR_ES.pdf>. Consultado el 19 de marzo de 2016.

Rhodes, R. A. W. 1996. The new governance: Governing without government. Political Studies. 44. p. 652 – 667.

Rosales Ortega, Rocío. Brenner, Ludger, et al. 2015. Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescales de los procesos económico – ambientales. Siglo Veintiuno Editores. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

Solà, Amadeu. 2000. “La traducción de governance”. Punto y Coma 65 (Servicio de Traducción de la Unión Europea). Bruxelles: Commission Européenne. Disponible [agosto de 2009] en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>

Sosa Martínez, Beatriz. 2000. Governance: la comprensión y la expresión. Punto y Coma 66 (Servicio de Traducción de la Unión Europea). Disponible [agosto de 2009] en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>

Stoker, Gerry. 1998. Governance as theory: five propositions. *International Journal of Social Sciences* 155: 17-28.

Stoll-Kleemann, Susanne et al. 2006. Linking governance and management perspectives with conservation success in protected areas and biosphere reserves. Berlín, Universidad de Humboldt.

Tarapuez Chamorro, Edwin. Osorio Ceballos, Hugo. Parra Hernández, Ramiro. 2012. Burton Clark y su concepción acerca de la universidad emprendedora. *Tendencias. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño*. Vol. XIII. No. 2, Julio - Diciembre - Páginas 103-118.

United Nations Development Programme (UNDP). 1997. a. Reconceptualising Governance. Discussion paper 2. Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support. New York. Disponible en <<ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>>. Consultado el 30 de noviembre de 2016.

b. "Governance for sustainable human development. A United Nations Development Programme - UNDP policy document". New York: UNDP, mimeo. Disponible [agosto de 2009] en: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>

Vargas Larios, Germán. Magaña Álvarez, Rosa María. 2016. Aproximaciones teóricas del análisis organizacional. Estudiando las realidades locales. Las políticas públicas en México y su contribución al desarrollo regional. XIII Coloquio Internacional de Cuerpos Académicos y Grupos de Investigación en Análisis Organizacional. México.

Vásquez Cárdenas, Ana Victoria. 2014. Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004 –

2011. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.

Velásquez, Víctor. Rosales, Rocío. 2014. Coordinación vertical y horizontal en la configuración del sistema productivo pirotécnico de Tultepec, Estado de México. Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura. 4 (2), julio-diciembre. p. 179 – 211.

Villarreal Rosas, Jaramar. 2014. Efectos de la degradación del río Hardy en los modos de vida en el Mayor Cucapá, 1950- 2014. Tesis presentada para obtener el título de Maestra en administración integral del ambiente. México.

CAPÍTULO 3

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

La creación de lineamientos y directrices para el manejo ambiental del municipio de Medellín está supeditada a la participación de diferentes actores tales como las empresas privadas, las ONG's, la sociedad civil, el Estado, la universidad, entre otros, por lo cual, la presente investigación doctoral se centra en analizar la posición, función o el papel de una universidad dentro de la estructura ambiental del municipio, en tanto los actores no actúan de forma libre, sino con limitantes en sus acciones, que pueden deberse a las cuotas diferentes de poder de cada uno de ellos y/o a las presiones de otros actores, de organismos internacionales o del mercado mismo. En este sentido, los conceptos teóricos relevantes para la situación enunciada obedecen a territorio, políticas públicas y gobernanza, considerando elementos como actores, procesos de participación, conflicto, negociación, intereses y poderes diferentes, entre otros.

A partir del marco teórico enunciado y considerando el objetivo de la investigación, el cual plantea analizar la función de una institución de educación superior en el desarrollo de la gobernanza ambiental de Medellín – Colombia, interesa conocer la capacidad institucional de una universidad para incidir en las políticas públicas del municipio de Medellín, relacionadas con el manejo ambiental de dicho territorio, considerando que en dicha gobernanza ambiental intervienen diferentes actores y acuñado al término de Agencia, estos pueden tomar unas u otras decisiones, pues como lo plantea Giddens (1986, p. 9) *“la agencia se refiere a los eventos de los cuales un individuo (puede ser un colectivo) es un autor, en el sentido de que este podría, en cualquier fase de una secuencia dada de conducta, haber actuado de manera diferente”*.

Para lograr lo anterior, se emplea como medio de verificación las técnicas de recolección de información de entrevistas, observación y revisión documental tanto en el municipio de Medellín, como en la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, como organización estudio de caso.

Inicialmente, para cada uno de los objetivos específicos planteados en la investigación se identifican las dimensiones de análisis de cada concepto, para posteriormente establecer los instrumentos de recolección de información que permiten ahondar en las mismas, bajo un estudio de caso. Por ejemplo, para el objetivo: identificar las características y los lineamientos de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín, se establece como concepto integrador la gobernanza ambiental territorial, dentro de la cual se encuentran como dimensiones de análisis el territorio, las políticas públicas, el capital social y el construccionismo moderado.

Los instrumentos de recolección de información que permiten profundizar en las dimensiones mencionadas en Medellín obedecen a la entrevista a los funcionarios de las autoridades gubernamentales ambientales del municipio, donde se indaga, por ejemplo, por la creación de políticas relacionadas con el medio ambiente, el concepto de gobernanza ambiental y la forma en que se toman las decisiones ambientales del municipio, entre otras. La observación directa no participante en las reuniones del Comité Temático Interinstitucional de Educación Ambiental y la observación indirecta de las actas de las reuniones de dicho Comité desde el año 2015 hasta 2018. Y, por último, la revisión de los documentos bajo los cuales se estructura la gobernanza ambiental del municipio.

Este mismo procedimiento se lleva a cabo para el desarrollo y cumplimiento de los demás objetivos propuestos en la investigación. La Tabla 4 presenta el resumen de la relación entre los objetivos de la investigación, el marco teórico, la aproximación

metodológica y las técnicas de recolección de información que resume la metodología del proceso investigativo.

Tabla 4. Relación entre los objetivos de la investigación, el marco teórico, la aproximación metodológica y las técnicas de recolección de información que resume la metodología del proceso investigativo

Objetivos Específicos	Marco teórico	Aproximación metodológica	Técnicas de recolección de información	
Identificar las características y los lineamientos de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín.	Gobernanza ambiental territorial Conceptos teóricos de: Gobernanza – Gobernanza ambiental (medio ambiente – <u>sustentabilidad</u>) - Políticas públicas - Territorio - Capital social - Construccionismo moderado	Estudio de caso	Entrevista a funcionarios de SMA, AMVA, Corantioquia	Preguntas de entrevistas a los diferentes grupos objeto de la investigación ¿Qué entiende usted por gobernanza ambiental? ¿Cómo es el proceso de toma de decisiones ambientales en el municipio de Medellín? ¿Qué tipo de decisiones ambientales se toman en el municipio de Medellín? ¿Cuáles son los actores que participan en el proceso de toma de decisiones del componente ambiental del municipio de Medellín? ¿Cuáles son los mecanismos que emplea la entidad para asegurar la coordinación de los diferentes actores, considerando que éstos posiblemente tienen intereses y cuotas de poder diferentes? ¿Cuáles han sido los obstáculos más frecuentes en la coordinación entre actores para gestionar adecuadamente el componente ambiental del municipio? ¿Cómo se han superado o cómo se planean superar? ¿Qué modificaría en el proceso de toma de decisiones ambientales del municipio para lograr instaurar efectivamente una gobernanza ambiental en Medellín? ¿Cuáles son las reglamentaciones y políticas que ha creado la entidad o el municipio de cara al tema ambiental para su

Objetivos Específicos	Marco teórico	Aproximación metodológica	Técnicas de recolección de información	
				territorio? ¿Hacia dónde se proyecta el manejo ambiental del municipio de Medellín? ¿Cuáles son los planes para su desarrollo en el área ambiental?
			Observación	Reuniones y actas de reuniones del Comité Temático Interinstitucional de Educación Ambiental del municipio de Medellín.
			Revisión documental	Documentos en los cuales se crea la estructura de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín (resoluciones, acuerdos, políticas, etc.).
- Identificar la función de una institución de educación superior en el contexto social actual. - Establecer la función de la Institución de Educación Superior de Antioquia desde sus funciones de docencia, investigación,	Institución de educación superior Conceptos teóricos de: - Institución de educación superior - Tipos de universidades - Función de una institución de educación superior	Estudio de caso	Entrevista a líderes de funciones misionales de docencia, investigación, extensión y proyección social, líder de gestión ambiental y egresados de los diferentes programas que oferta la IUCMA.	Dentro del contexto del municipio, ¿cuál consideran ustedes que debe ser la función o el papel de una universidad? ¿Consideran que las IES tienen alguna función adicional que a ustedes les gustaría que complementara a la que ya mencionaron? ¿Se podrían apoyar en la universidad en otros elementos, si la universidad hiciera qué cosas? ¿Con respecto al tema ambiental, cómo considera usted que debería aportar una Institución de educación superior en la gobernanza ambiental del municipio de Medellín? ¿Cuáles son las prácticas ambientales que planea e implementa la Institución desde su función misional de docencia (o investigación, extensión y proyección social e internacionalización) para promover el adecuado manejo ambiental del municipio de Medellín? ¿Qué documentación tiene su proceso que relacione el

Objetivos Específicos	Marco teórico	Aproximación metodológica	Técnicas de recolección de información
extensión y proyección social e internacionalización en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín.			componente ambiental? ¿Cómo se ha visto dentro de la dinámica institucional que se promueva la inserción del componente ambiental dentro de la toma de decisiones y dentro de los diferentes proyectos que inicia la institución en su día a día? ¿De qué manera participa su proceso con gestión ambiental? ¿Cómo es el proceso de toma de decisiones ambientales en la Institución? ¿Qué tipo de decisiones ambientales se toman en la Institución? ¿Cuáles son los actores que participan en el proceso de toma de decisiones ambientales de la Institución? ¿Qué políticas, acuerdos, planes, reglamentaciones o documentos internos, genera la Institución con respecto a su componente ambiental? ¿Qué acuerdos ha suscrito la Institución con el municipio de Medellín relacionados con el tema ambiental? ¿Cómo se relaciona la Institución con el municipio de Medellín en el área ambiental? ¿Cuáles son las prácticas ambientales que emprende la Institución para promover el adecuado manejo ambiental del municipio de Medellín, de acuerdo con los lineamientos del mismo? ¿Hacia dónde se proyecta el manejo ambiental de la Institución? ¿Cuáles son los planes para su desarrollo en el

Objetivos Específicos	Marco teórico	Aproximación metodológica	Técnicas de recolección de información	
				área ambiental? ¿Cuáles han sido los obstáculos más frecuentes en la coordinación entre la institución y el municipio para gestionar adecuadamente el componente ambiental de Medellín? ¿Cuáles son las bases que generó la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia en su proceso de formación profesional relacionadas con el componente ambiental? ¿Cuáles son las prácticas que usted pudo evidenciar en su proceso de formación profesional, que llevo a cabo la Institución con respecto al componente ambiental? ¿Su ejercicio laboral y personal, se relaciona de alguna manera con el componente ambiental? ¿Cuáles son los retos dentro su ejercicio laboral y personal con respecto éste tema? ¿Cree usted que la Institución lo formó adecuadamente para responder de manera positiva a estos retos como profesional y ciudadano? ¿Cuál es la función que usted considera tiene una universidad en el contexto del municipio de Medellín? ¿Y cuál considera usted que debería tener según las características del municipio?
			Observación	Prácticas de gestión ambiental implementadas en la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.
			Revisión documental	Documentos internos de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia (políticas, planes, programas,

Objetivos Específicos	Marco teórico	Aproximación metodológica	Técnicas de recolección de información	
				proyectos, lineamientos, acuerdos, resoluciones, etc.).

3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN: CUALITATIVA

La presente investigación es de tipo cualitativa, la cual según Sierra (1992, citado por Ochoa, 2011, p. 111) pretende comprender, a profundidad, una entidad, un fenómeno o situación, con un carácter mayormente subjetivo, ya que se basa en la comprensión íntima, la captación de sentido e intuición personal del investigador. La investigación cualitativa trata de comprender a las personas y a las organizaciones dentro del marco de referencia de ellas mismas, en ésta todas las perspectivas son valiosas y por tanto todos los escenarios y personas son dignos de estudio. Esto significa que la investigación cualitativa produce datos descriptivos tales como las propias palabras de las personas, habladas o escritas y la conducta observable (Taylor y Bogdan, 1996, p. 19).

Algunas de las características de la investigación cualitativa planteadas por Bryman en Silverman (1995, citado por Rosales, 2006, p. 185) son por ejemplo *“el ver a través de los ojos de los demás, el tomar el lugar de la perspectiva del sujeto; el describir incluso detalles en apariencia mundanos o cotidianos que ayuden a comprender el contexto particular de las situaciones lo que lleva a la importancia de contextualizar las acciones y los significados así como intenciones o propósitos en su marco social e histórico”*. En otras palabras, este tipo de investigación considera, por ejemplo (Tamayo, 2005 y Taylor y Bogman, 1996, citados por Ochoa, 2011, p. 112):

- La construcción de objetos.
- Un proceso multiciclo o de desarrollo en espiral, además que obedece a un diseño semi-estructurado y flexible.
- La validación de hallazgos a través del consenso y la interpretación de evidencias.
- Es inductiva, holística, interactiva y humanista.

3.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN: ESTUDIO DE CASO

El método empleado en la presente investigación obedece al estudio de caso, el cual, según Yin (1993, p. 5) existen tres formas diferentes de llevarse a cabo, el exploratorio (preludio de una investigación social), el explicativo (que puede ser utilizado como causa de una investigación social) y el descriptivo (requiere de una teoría descriptiva para ser desarrollado antes de iniciar el proyecto). Por otra parte, Stake (citado por Tellis, 1997, en Navarro, 2005, p. 84) tiene tres categorías: intrínseco (interés por el caso), instrumental (para entender más allá de lo que se puede observar) y colectivo (cuando se estudia un grupo de casos).

Los estudios de caso son métodos cada vez más empleados como estrategia de investigación en las ciencias sociales, estando concebidos para el estudio de fenómenos contemporáneos en su contexto real y siendo muy apropiados cuando las fronteras entre el fenómeno y el contexto no son tan evidentes. Si bien una crítica que suele plantearse a los estudios de caso es que tienen escasa capacidad de generalización científica, *“la respuesta que se da a tal crítica es que los estudios de caso tal como lo sería con los experimentos, son generalizables a las proposiciones teóricas y no a poblaciones o universos de cosas”* (Suárez, 2003, p. 22).

Para la selección de la organización estudio de caso se consideran diversos elementos fundamentales, tales como:

- Ser una institución de educación superior.
- Estar ubicada en el municipio de Medellín.
- Plena disposición de la organización para llevar a cabo la investigación.
- La posibilidad de acceder a la información de la organización y a su personal.

- La realización de algún tipo de prácticas de gestión ambiental dentro de la organización o promovidas por la misma, con el fin de poder establecer la manera en que contribuye a la construcción de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín.

Así, la organización seleccionada para llevar a cabo la investigación a través del estudio de caso corresponde a la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, en donde se busca analizar cómo ésta institución contribuye a la construcción de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, Colombia, en el cual se localiza la misma, identificando las características y los lineamientos de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín, así como la función de una institución de educación superior en el contexto social actual y finalmente, estableciendo cómo dicha institución educativa desde sus funciones misionales aporta a la gobernanza ambiental del municipio.

3.3 ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS

Dentro de las estrategias metodológicas tenidas en cuenta para el desarrollo de la investigación se tiene la aplicación de instrumentos de recolección de información como entrevista, observación y revisión documental, los cuales, permiten al investigador considerar la voz o puntos de vista en particular de los actores, así como también de los grupos de participantes (Barba, 2001, p. 263).

La **revisión documental** se realiza con el ánimo de establecer la estructura oficial de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín y la manera en que se establecen las prácticas ambientales de las Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia - IUCMA y como éstas se articulan con los lineamientos de la gobernanza ambiental del municipio. Las **entrevistas** permitirán a su vez ampliar el espectro de la información documental, en tanto se logra captar datos adicionales y puntuales sobre la estructuración

de la gobernanza ambiental en diferentes actores del ente gubernamental y del educativo, así como también permitirá contrastar posiciones y puntos de vista de los diferentes actores participantes y evidenciar elementos informales dentro de la estructura de dicha gobernanza. Y por último, la **observación**, permitirá establecer la manera en que la IUCMA desarrolla prácticas ambientales y participa tanto interna como externamente en los comités estructurados como parte de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín. A continuación se describen algunas características de los instrumentos mencionados:

3.3.1 Instrumentos de recolección de información

- **La revisión documental**

Consiste en obtener, revisar y analizar documentos, registros, periódicos, informes y estadísticas, manuales, censos, es decir, todo aquel documento que permita comprender el fenómeno de estudio, incluyendo, como lo plantea Sierra (1992, citado por Ochoa, 2011, p. 115) artefactos, películas, fotografías, reproducciones de sonido y en general objetos de toda clase.

En la revisión documental, el trabajo del investigador en palabras de Angell y Freedman (1990, citado por Ochoa, 2011, p. 115) es precisamente encontrar en un documento en particular los datos necesarios para efectuar un análisis teóricamente satisfactorio.

Ruiz Olabuénaga e Ispizua (1989, p. 69, en Valles, 2007, p. 120 citados por Ochoa, 2011, p. 116) plantean que a todos los textos objeto de una revisión documental, *“en realidad, se les puede entrevistar mediante preguntas implícitas y se les puede observar con la misma intensidad y emoción con que se observa un rito nupcial, una pelea callejera,*

o una manifestación popular; la lectura es una mezcla de entrevista/observación y puede desarrollarse como cualquiera de ellas”.

El procedimiento para llevar a cabo la revisión documental comprende la realización de dos etapas, la primera, consiste en el análisis primario de la información, es decir, el estudio pormenorizado del contenido como un todo. Aquí, se establece de manera previa variables y categorías sobre lo que se quiere indagar, posteriormente se examinan los documentos para encontrar los contenidos relacionados con las categorías definidas anteriormente. La segunda etapa se refiere al análisis secundario, en el cual se realiza un estudio posterior de datos primarios como estadísticas, bancos de datos, resultados numéricos de otros estudios, con el fin de ofrecer interpretaciones y conclusiones adicionales o diferentes a las que se presentaron en la primera etapa (Sierra, 1992, citado por Ochoa, 2011, p. 117).

En la presente investigación se realizará revisión documental dentro de dos enfoques fundamentales, revisando todos aquellos textos relacionados con la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, como acuerdos, reglamentaciones, políticas, manuales, cartillas, entre otros, con el fin de establecer la estructura actual de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, identificando así, sus principales actores, los intereses de dichos actores, las políticas establecidas y el proceso de toma de decisiones ambientales del municipio, entre otros elementos.

En segundo lugar, se revisará la documentación de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia como el Proyecto Educativo Institucional, los planes de estudio de cada programa académico que ofrece la Institución, las políticas de investigación, docencia, extensión e internacionalización, entre otros, considerados relevantes para el conocimiento de la Institución y de la manera en que ésta incorpora elementos ambientales, identificando su alineación con las directrices de la gobernanza

ambiental del municipio de Medellín y con la función de una institución de educación superior en el contexto social del municipio.

- **La observación**

En la observación del objeto de estudio es importante el entendimiento del comportamiento humano, a partir del marco del actor como referencia (Barba 2001, p. 299). Esta permite estudiar las cualidades en una realidad social, valores, metas, subcultura, instituciones, empresas y procedimientos, entre otras, para responder a preguntas como: ¿qué se hace aquí? ¿Cómo es la forma del caso en estudio? ¿Cuáles son las variables del caso? ¿Qué se va a describir? ¿Cómo se va a explicar?, etc (Rosales, 2006, p. 183).

Pardinas (1991, citado por Rosales, 2006. p. 190) plantea que dentro del área de estudio de las ciencias sociales son las conductas humanas como una serie de acciones o de actos, los que perceptiblemente son observados en una entidad o grupo de entidades determinados.

La observación es definida por Bryman (1989, citado por Rosales, 2006, p. 191) como una técnica que involucra que el investigador pase un período de tiempo haciendo observaciones en el contexto particular de una organización donde el grado de participación varía según el estudio, pudiendo ser, por un lado participante, en la cual el observador interviene de manera activa dentro de la organización, llegando a sentirse aceptado como un integrante más de la misma; o por el otro, pasiva, en la cual, el observador, analiza lo más naturalmente posible los hechos que se generan dentro de la organización, sin interferir o interactuar dentro de éstos.

La observación dentro de la presente investigación se realiza sobre las diferentes prácticas ambientales que ejecuta la Institución en pro del mejoramiento ambiental de la

ciudad de Medellín, así como también a nivel interno dentro de sus instalaciones, de la revisión de documentos como actas de reuniones del comité de gestión ambiental de la Institución y presupuesto asignado para éste componente, con el fin de obtener una mayor información sobre la manera que en la Institución estructura su gestión ambiental y su articulación con la gobernanza ambiental del municipio de Medellín.

De igual manera, se realiza observación en las reuniones del comité de educación ambiental del municipio de Medellín a través de mecanismos directos (asistencia a sesiones del comité) e indirectos (revisión de actas de reuniones de dicho comité), con el fin de profundizar en la información relacionada con la estructura de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín.

- **La entrevista**

La entrevista se define como un proceso de comunicación primaria que contribuye a la construcción de la realidad, es un instrumento eficaz de gran precisión en la medida que se fundamenta en la interacción humana. Proporciona un excelente instrumento heurístico para combinar los enfoques prácticos, analíticos e interpretativos implícitos en todo proceso de comunicación (Galindo, 1998, p. 277).

La entrevista se concibe como una conversación verbal entre dos o más seres humanos (entrevistador y entrevistado), en la cual se tiene como objetivo: obtener alguna información del entrevistado, conseguir comentarios sobre un hecho y/o perfilar una semblanza. Así, la entrevista es capaz de aproximarse a la intimidad de la conducta social de los sujetos y reclama conocimiento del contexto comunicativo en que se produce la interacción entre los hablantes, esto es: un destinador (el que habla), un destinatario (aquel con quien se habla), un referente, un código, un medio de transmisión y un mensaje

(Galindo, 1998, p. 282). Aquí es importante resaltar como la retroalimentación es condición y resultado de toda comunicación y destaca su carácter bilateral.

No obstante, se considera fundamental tener presente también que en todo proceso comunicativo se generan barreras habituales tales como (Galindo, 1998, p. 285 y 286):

- Diferencias por la semántica: cuando no se tiene en cuenta el ámbito sociocultural del entrevistado y el entrevistador y las palabras y los gestos se interpretan en un sentido distinto y hasta contrario al del emisor.
- Barreras causadas por el clima psicológico: Cuando se modifican las condiciones del contrato implícito de comunicación y al entrevistado no se le satisface sus expectativas iniciales.
- Barreras del contexto: Cuando hay excesiva distancia entre los interlocutores o incomodidad del mobiliario en el que se desarrolla la entrevista y termina rompiendo la concentración comunicativa.

Otro elemento a considerar en el proceso de entrevista corresponde al lenguaje silencioso de los interlocutores: la expresión facial, la mirada, la postura del cuerpo y los gestos (Argyle, citado por Galindo, 1998, p. 287).

La entrevista comprende un desarrollo interactivo creador y captador de significados, en el que influyen decisivamente las características personales (biológicas, culturales, sociales, conductuales) tanto del entrevistador como del entrevistado (Ruiz, 1999, citado por Rosales, 2006, p. 186); la manera en que el entrevistador actúa, pregunta y responde en una entrevista conforma la relación y el marco como los entrevistados responden contando su experiencia, “...en la entrevista, el investigador busca encontrar lo que es importante y significativo en la mente de los informantes, sus significados, perspectivas e interpretaciones, el modo en que ellos ven, clasifican y experimentan su propio mundo ...”. (Ruiz, 1999, p. 166).

Específicamente, la entrevista es una conversación abierta con un alto grado de institucionalización y artificiosidad, que puede tomar una serie muy grande de modalidades que deben ser consideradas por el investigador para elegir aquellas que mejor se adapten al fenómeno a conocer, dentro estas puede mencionarse, por ejemplo:

- Hablada individual (la más común) o la entrevista grupal que puede tener duración desde unos cuantos minutos, hasta realizarse en largas sesiones de varios días (Ruiz, 1999, citado por Rosales, 2006, p. 187).
- Biográfica, que cubre un amplio espectro de temas, o bien las monotemáticas que también suele llamarse entrevista enfocada “focused” (Merton en Ruiz, 1999, citado por Rosales, 2006, p. 187).
- Dirigida o estructurada, donde el entrevistador va guiando al entrevistado a través de preguntas específicas y precisas que son respondidas por este (Bryman, 1989, p. 30, citado por Rosales, 2006, p. 187).
- No dirigida (o no estructurada), en la que el entrevistador lleva un esquema general y flexible de preguntas en cuanto a orden, contenido y formulación de las mismas siguiendo un orden informal permitiendo una considerable laxitud en cuanto a lo que el entrevistado puede responder (Bryman, 1989, citado por Rosales, 2006, p. 188) sin que ello signifique prescindir de un guión orientador (Ruiz, 1999, citado por Rosales, 2006, p. 188).
- En panel, que consiste en repetir a intervalos de tiempo las mismas preguntas a las mismas personas (Pardinas, 1991, citado por Rosales, 2006, p. 188).

Finalmente, a continuación se enuncian las diferentes etapas que deben ser tenidas en cuenta al momento de estructurar la realización de una entrevista (Imagen 1) (Galindo, 1998):

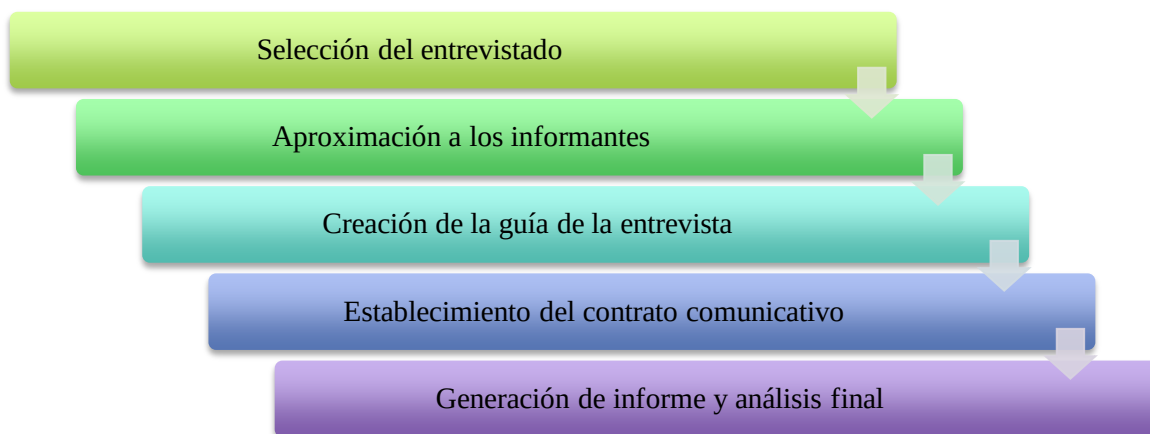


Imagen 1. Metodología a tener en cuenta para el desarrollo de una entrevista

En la presente investigación se realizan entrevistas semiestructuradas con dos fines fundamentales:

- Apoyar la identificación de las características y los lineamientos de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín, para lo cual se entrevista a un líder o funcionario de la Secretaría de Medio Ambiente del municipio, a un líder o funcionario del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y a un líder o funcionario de Corantiquia, como autoridades ambientales del municipio de Medellín. Los líderes o funcionarios de dichas organizaciones obedecen a cargos que participan en los procesos de toma de decisiones ambientales del municipio.
- Apoyar la identificación sobre la manera en que la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia a través de sus funciones misionales, aporta a la gobernanza ambiental del municipio de Medellín. Para esto se entrevista al representante o jefe de los procesos de Docencia, Investigación, Extensión y proyección social e Internacionalización, así como también al líder del sistema de gestión ambiental de la Institución y a un egresado de cada programa académico que ofrece la Institución, con el fin de conocer su

percepción sobre la manera en que la Institución lo forma para atender este componente en su ámbito laboral y personal.

En ambos casos, la selección de las personas a entrevistar se realizó con el fin de garantizar que éstas fueran actores relevantes del proceso y tuvieran información sobre el mismo.

El procedimiento para llevar a cabo las entrevistas consistió inicialmente en generar una propuesta de preguntas relacionadas con el marco teórico de la investigación para los diferentes grupos poblacionales, estos son, funcionarios de las entidades gubernamentales, líderes de los procesos misionales de la IUCMA y egresados de sus programas académicos; para posteriormente realizar una prueba piloto que permitiera identificar las necesidades de modificación en preguntas que posiblemente no eran claras de la manera en que fueron formuladas inicialmente. La manera de llevar a cabo la prueba piloto consistió en realizar una entrevista por cada grupo poblacional anteriormente mencionado y posteriormente modificar el guión según los resultados arrojados.

Es importante resaltar que en el desarrollo de las entrevistas, se generan dificultades para acceder al funcionario del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y a los egresados de dos programas de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia: Arquitectura y Tecnología en Gestión Comunitaria, razón por la cual la entrevista al funcionario no fue ejecutada de manera directa y se procedió a emplear otros mecanismos de recolección de información, tales como, revisión de artículos de prensa y estudios ejecutados por el AMVA relacionados con la gobernanza ambiental del territorio y la toma de decisiones ambientales. En el caso de las entrevistas a los dos egresados de los programas de la IUCMA, se optó por realizar dichas entrevistas a dos estudiantes del último semestre de ambos programas, que ya hubieran desarrollado su práctica laboral.

A continuación se detallan las actividades que se realizan en el desarrollo de la investigación a través de sus diferentes etapas.

3.3.2 Etapas de la investigación

El desarrollo de la investigación se centra en la implementación de actividades asociadas con tres componentes fundamentales, 1. La caracterización de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, 2. La identificación de la función de una institución de educación superior en el contexto social actual, y 3. El establecimiento de la función de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín. A continuación se presentan las actividades específicas para cada caso.

- **Caracterización de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín**

Partiendo de los elementos que conforman la gobernanza ambiental de un territorio y de las prácticas que demuestran su existencia, planteadas por Andrade (2011) y que son presentadas en el capítulo 2 de la presente investigación doctoral, se identificarán las características y los lineamientos de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, a través de la realización de las siguientes actividades:

- Conceptualizar la gobernanza ambiental en el municipio de Medellín a partir de la realización de entrevistas a los líderes de las principales organizaciones ambientales del municipio (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Corantioquia y Secretaría de Medio Ambiente del municipio de Medellín), de la revisión de información secundaria y la observación de las actas de reuniones de algunos espacios de participación de la gobernanza ambiental del municipio.

- Identificar los lineamientos y las características de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín a través de un análisis de la información previamente revisada y levantada.

- **Caracterización de la gobernanza ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia**

Para caracterizar la gobernanza ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, se retoman los planteamientos de Andrade (2011) sobre los elementos que conforman dicha gobernanza, para lo cual se realizan las siguientes actividades:

- ✓ Contextualizar la IUCMA a través de la revisión de información secundaria que permita conocer la historia de la Institución, su filosofía y sistema administrativo y organizacional.
- ✓ Estudiar las características de las funciones de docencia, investigación, extensión y proyección social e internacionalización como funciones misionales de la IUCMA a partir de:
- ❖ Realizar entrevista semi-estructurada, focalizada a los representantes institucionales de docencia, investigación, extensión y proyección social, internacionalización y al líder del sistema de gestión ambiental para conocer cómo desde cada una de éstas áreas, se aporta al componente ambiental organizacional.
- ❖ Realizar entrevista semi-estructurada a un egresado de cada programa que ofrece la IUCMA para conocer cómo desde su proceso de formación desde la docencia, la investigación, la extensión y la internacionalización, la Institución proporciona elementos que le permitan incorporar prácticas ambientales en el ejercicio de su profesión.

Las entrevistas permitirán a través del diálogo con el entrevistado, obtener una mayor profundización sobre el tema de estudio, a partir tanto de las respuestas puntuales entregadas por el entrevistado, como de las facciones, actitudes, posturas y demás elementos que puedan analizarse en el proceso de realización de la entrevista.

- **Identificación de la función de una institución de educación superior en el contexto social actual**

Con el fin de identificar la función de una institución de educación superior en el contexto social actual, se llevarán a cabo las siguientes actividades:

- Realizar una revisión documental sobre el papel de las instituciones de educación superior a través del tiempo y en la actualidad.
- Indagar con los líderes de las funciones misionales y algunos egresados de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia y representantes de la gestión ambiental del municipio de Medellín, la función que consideran deben cumplir las instituciones de educación superior en el contexto social actual.
- Analizar la información encontrada en la revisión documental y en el levantamiento de información en campo, para establecer las funciones que debería cumplir en la actualidad una institución de educación superior del municipio de Medellín.

- **Análisis de la información recolectada**

A partir de la información revisada y levantada, respectivamente, se realiza un análisis que permite establecer la función de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, identificando las acciones que implementa la Institución para contribuir con dicha

gobernanza ambiental y evitar así que sus prácticas ambientales se conviertan únicamente en mitos racionalizados.

Así mismo, se identifican aquellos elementos que posiblemente sea necesario transformar dentro de las instituciones de educación superior para que puedan aportar a la gobernanza ambiental del territorio en que se ubican.

La metodología descrita es pertinente debido a que a través de su realización se posibilita analizar de manera detallada la estructuración de prácticas ambientales en la Institución estudio de caso, teniendo en cuenta su función como institución de educación superior pública, adscrita a un territorio, en el cual se analiza el concepto de gobernanza ambiental. Adicionalmente, la realización de la investigación a través del estudio de caso permite generar conocimiento que puede extrapolarse a las demás instituciones de educación superior públicas del municipio de Medellín.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 3

Barba Álvarez Antonio. 2001. Calidad y cambio organizacional: ambigüedad, fragmentación e identidad. El caso del laboratorio de pruebas de equipos y materiales. Tesis Doctoral. México. Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa.

Galindo Cáceres, Luis Jesús. 1998. Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación. Prentice Hall – Pearson Educación – Addison Wesley. Primera edición. México.

Giddens, A. 1986. The constitution of society. Cambridge: Polity Press.

Navarro Hernández, Jorge Luis. 2005. Análisis del cambio Organizacional en la dirección y en la estructura: Estudio de Caso en una Organización Industrial del Sector Metal Mecánico. Tesis que para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Ochoa Jiménez, Sergio. 2011. Organización, identidad y red, entre la restructuración y reestructuración: El caso de una Cooperativa Turística del Sur de Sonora. Tesis que para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Rosales Cabrera, Julián Mauricio. 2006. El comportamiento estructural y estratégico en el nacimiento, crecimiento y desarrollo de la pequeña empresa: el caso de Presta Plus en Leon, Guanajuato. Tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios Organizacionales. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Ruiz Olabuenaga. José. 1999. Metodología de la Investigación Cualitativa. Universidad de Deusto. Bilbao, España.

Suárez Núñez, Tirso. 2003. La Pequeña Empresa (PE) como sujeto de estudio: Consideraciones teóricas, metodológicas y prácticas. En Administración y Organizaciones. 5 (10). Julio. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Taylor, S.J. y Bogdan R. 1996. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Editorial Paidós. España.

Yin, Robert K. 1993. Applications of case study research, sage Publishing, Newbury Park, CA.

CAPÍTULO 4

ESTRUCTURA ACTUAL DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

A continuación, se muestran los resultados obtenidos a partir de los diferentes instrumentos de recolección de información llevados a cabo en la presente investigación (revisión documental, entrevistas y observación), para posteriormente presentar la estructura actual de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín – Colombia.

4.1 Revisión documental en el Municipio de Medellín

Medellín es un municipio perteneciente al departamento de Antioquia, Colombia, cuya estructura administrativa establece al Alcalde como su máximo organismo rector, seguido por las Secretarías de Departamentos Administrativos, las Subsecretarías y Subdirecciones, Entes Descentralizados Adscritos, Entes Descentralizados Vinculados, Entes Descentralizados Indirectos y las Gerencias (Alcaldía de Medellín, 2017). La Imagen 2 presenta la ubicación del municipio de Medellín, con respecto al país.

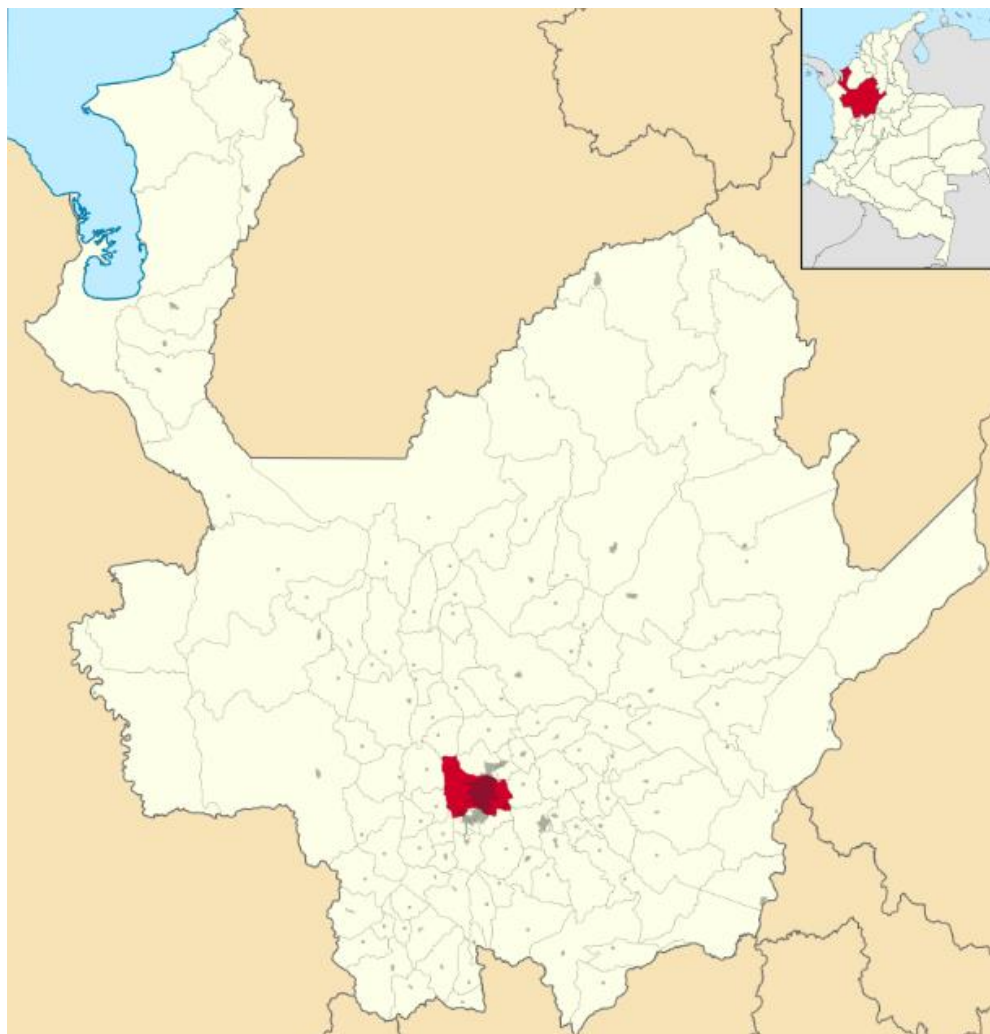


Imagen 2. Ubicación geográfica del municipio de Medellín, Antioquia, Colombia. Fuente: <https://www.mapade.org/medellin.html>

Específicamente, dentro de las Secretarías de Departamentos Administrativos se encuentran: Hacienda, General, Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, Suministros y Servicios, Educación, Participación Ciudadana, Cultura Ciudadana, Salud, Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, Mujeres, Juventud, Seguridad y Convivencia, Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres, Infraestructura Física, Medio Ambiente, Movilidad, Desarrollo Económico, Departamento Administrativo de Planeación y Gestión y Control Territorial.

Por su parte, dentro de los Entes Descentralizados Adscritos, se encuentran: la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Pascual Bravo, ITM, INDER, Biblioteca Pública Piloto, Museo Casa de la Memoria, Sapiencia, Hospital General, Metrosalud, Isvimed, Aeropuerto Olaya Herrera, Agencia para la gestión del Paisaje y Patrimonio y APP, Fonvalmed y APEV. Dentro de los Entes Descentralizados Vinculados se tiene Metroplús, Savia Salud, Plaza Mayor, Metroparques, Terminales, EPM, EDU y ESU.

La Imagen 3 muestra el organigrama del municipio de Medellín con sus respectivas entidades asociadas.

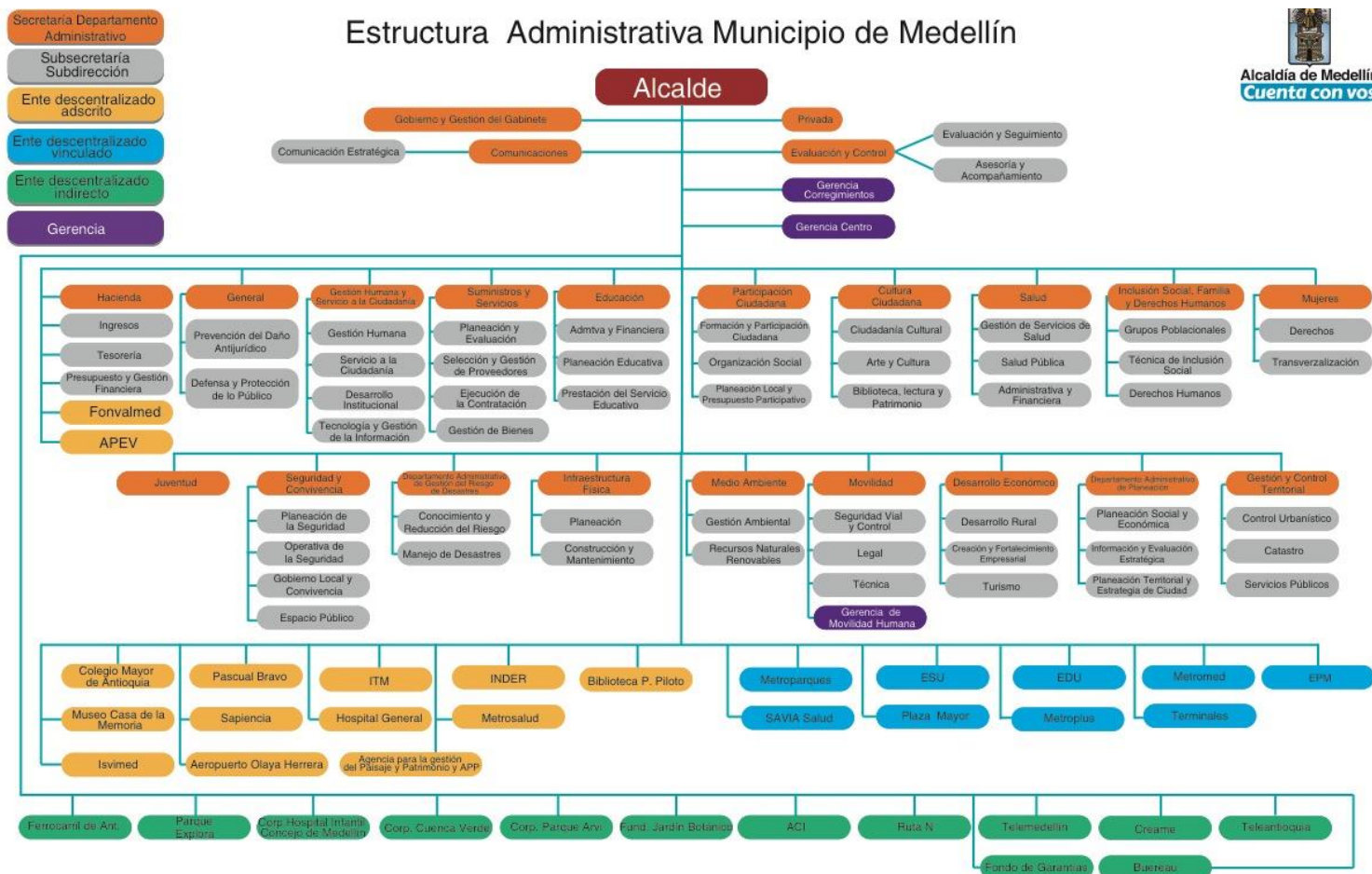


Imagen 3. Estructura Administrativa del Municipio de Medellín. Fuente: Alcaldía de Medellín
 (<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://cfc3bacc8501302c113a06d4508f3226>)

Específicamente, la Secretaría de Medio Ambiente está conformada por las Subsecretarías o Subdirecciones de Gestión Ambiental y la de Recursos Naturales Renovables y tiene como objetivo *“definir las políticas de Medio Ambiente, así como la planeación, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de estrategias de carácter informativo, corporativo, institucional y de movilización de la Administración Municipal”* (Alcaldía de Medellín, 2017).

En el año 2007 a través del Acuerdo Municipal 21, se implementa, consolida, evalúa y controla el Sistema De Gestión Ambiental del Municipio de Medellín – SIGAM, el cual fue modificado en el año 2013 bajo el Acuerdo Municipal 70 y, posteriormente, ajustado bajo el Acuerdo Municipal 67 del 29 de noviembre de 2017, por medio del cual se unifican los Acuerdos 21 de 2007 y 70 de 2013, se ajusta el Sistema de Gestión Ambiental del Municipio de Medellín - SIGAM y se crea el Consejo Territorial de Salud Ambiental de Medellín - COTSAM, el cual se integrará al Consejo Ambiental de Medellín – CAM.

El Acuerdo Municipal 67 de 2017, establece los siguientes elementos:

La Política ambiental de Medellín reafirma el compromiso institucional de promover el ordenamiento, manejo y gestión integral de los recursos naturales y del medio ambiente. Su desarrollo se fundamenta en los acuerdos internacionales, en los principios constitucionales, y en los instrumentos definidos en la ley y en la política ambiental, nacional y regional y en las Políticas Públicas Ambientales Municipales y Regionales para la protección y defensa del ambiente. Enmarca esta política el fortalecimiento de la participación y gestión ciudadana para generar una cultura ambiental tendiente a la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, como mecanismos orientados a mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades de los actuales y futuros habitantes del Municipio de Medellín (Concejo de Medellín, 2017).

Tiene como objetivo establecer el marco de referencia y las directrices para la planificación, organización, ejecución, seguimiento y control de actividades de protección de los recursos naturales y de gestión ambiental en el territorio del municipio de Medellín; buscando propiciar el logro de objetivos de la sostenibilidad ambiental, de

manera concertada y participativa, a través de la integridad ecosistémica, la sustentabilidad de recursos, la biodiversidad, el amortiguamiento de efectos de carácter global, el desarrollo y el fortalecimiento institucional para el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares, así como el crecimiento económico con equidad y eficiencia (Concejo de Medellín, 2017).

La Política Ambiental de Medellín está compuesta por el Sistema de Gestión Ambiental de Medellín – SIGAM y el Plan Ambiental de Medellín – PAM.

El SIGAM, se define como un esquema organizacional para el adecuado funcionamiento de la administración municipal, en el cual se planea, se desarrolla y se hace seguimiento a la gestión ambiental en el territorio. Identifica los elementos y componentes de la organización y de la gestión pública y los ordena bajo una mirada sistémica para lograr el adecuado funcionamiento del sistema municipal, orientado al establecimiento y cumplimiento de la Política Ambiental trazada para el Municipio de Medellín (Concejo de Medellín, 2017).

Tiene como objetivo potenciar el uso de los instrumentos técnicos y metodológicos, jurídicos y normativos, económicos y financieros, administrativos y operativos y de participación y concertación para hacer más eficiente la gestión ambiental en el Municipio (...) buscando la necesaria articulación, coherencia y armonía entre el SIGAM y el POT, PDM, PGIRS y PISA, en procura del mejoramiento del bienestar de la población y la protección de los recursos naturales (Concejo de Medellín, 2017).

Dentro de sus actores esenciales, se encuentran todas aquellas dependencias municipales y las entidades descentralizadas que adelantan acciones encaminadas a la gestión ambiental o que incidan en ella. Adicionalmente, se gestionará la participación y articulación con los entes de control, las organizaciones sociales, el sector empresarial, social, industrial, académico y la comunidad en general (Concejo de Medellín, 2017).

El Plan Ambiental Municipal de Medellín – PAM, por su parte, es el instrumento técnico, metodológico y operativo del SIGAM que define y orienta el desarrollo del marco estratégico de actuación de todos los actores estratégicos municipales, tendiente a estabilizar, equilibrar y cualificar los procesos sociales y culturales y de intercambio de

recursos naturales y ambientales que se establecen entre Medellín y la región (Concejo de Medellín, 2017).

Adicionalmente, la estructura operativa del SIGAM, está conformada por (Concejo de Medellín, 2017):

- El **Alcalde o su delegado**, como máximo organismo rector del SIGAM.
- El **Consejo Ambiental de Medellín – CAM**, el cual es el órgano de mayor jerarquía del SIGAM y se establece como un espacio concertación y coordinación, en el cual se discuten las políticas ambientales, se articula y orienta la gestión estratégica ambiental del Municipio. Este Consejo está integrado por:
 - ❖ El Alcalde Municipal o su delegado quien lo presidirá
 - ❖ El Secretario del Medio Ambiente o su delegado
 - ❖ El Director del Departamento Administrativo de Planeación o su delegado
 - ❖ El Secretario de Cultura Ciudadana o su delegado
 - ❖ El Secretario de Educación o su delegado
 - ❖ El Secretario de Participación Ciudadana o su delegado
 - ❖ El Secretario de Salud o su delegado
 - ❖ El Secretario de Infraestructura Física o su delegado
 - ❖ El Secretario de Movilidad o su delegado
 - ❖ El Secretario de Seguridad y Convivencia o su delegado
 - ❖ El Secretario de Gestión y Control Territorial o su delegado
 - ❖ El Director del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo y Desastres DAGRD o su delegado
 - ❖ El Gerente de las Empresas Públicas de Medellín o su delegado
 - ❖ El Gerente de Empresas Varias de Medellín o su delegado

- ❖ El Gerente del Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED o su delegado
- ❖ El Gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU o su delegado
- ❖ Un representante del sector académico o suplente
- ❖ Un representante de las ONG ambientales o suplente
- ❖ Un representante de Asoediles (JAL)
- ❖ Un representante del Consejo Territorial de Planeación
- ❖ Un representante del Comité Intergremial de Antioquia
- ❖ Un representante de las mesas ambientales zonales o suplente
- ❖ Un representante de las mesas ambientales corregimentales o suplente

Serán invitados permanentes al CAM con voz, pero sin voto:

- ❖ Un representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- ❖ Un representante de la Secretaría de Medio Ambiente de la Gobernación de Antioquia
- ❖ Un representante de la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro y Nare CORNARE
- ❖ Un representante de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA
- ❖ Un representante del Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Dentro de sus principales funciones se encuentran (Concejo de Medellín, 2017):

- ❖ Hacer recomendaciones a las autoridades competentes para que se expidan, modifiquen o deroguen las normas ambientales vigentes.
- ❖ Recomendar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las políticas y normas que en materia ambiental sean expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social.

- ❖ Asesorar a la administración municipal en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y retroalimentación del Plan Ambiental de Medellín – PAM y del Plan Local de Salud - PLS, en su dimensión de Salud Ambiental.
 - ❖ Recomendar al Honorable Concejo Municipal a través del Alcalde, previo concepto favorable expedido por la Secretaría del Medio Ambiente y la Secretaría de Salud, la expedición de las normas necesarias para garantizar el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la salud ambiental del Municipio.
 - ❖ Recomendar las medidas pertinentes que aseguren la coordinación de las actividades que adelanten las entidades municipales con aquellas que integran el Sistema Nacional Ambiental – SINA, el Sistema Nacional de Salud Ambiental – SINSA, la Comisión Nacional de Salud Ambiental – CONASA, en especial con la Corporación Autónoma Regional de Antioquia – Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA y Secretaría Seccional de Salud y Protección Social - SSSA y con las entidades territoriales circunvecinas.
 - ❖ Promover espacios de participación ciudadana y la veeduría de la Gestión Ambiental Municipal y a la Gestión en Salud Ambiental Municipal.
 - ❖ Establecer el reglamento interno de funcionamiento.
 - ❖ Las demás funciones que sean propias de la naturaleza de coordinación y orientación de su actividad.
- **Grupo Líder**, es un instrumento operativo y de gestión encargado de promover los programas y proyectos para la gestión ambiental del Municipio de Medellín, acorde con lo estipulado en el PAM. Está conformado por la Secretaría de Medio Ambiente: el Subsecretario de este Despacho, los Subsecretarios, los Coordinadores de los Comités Temáticos Interinstitucionales del SIGAM, los Líderes de Programa y Proyecto; un profesional del Equipo de enlace del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, un

profesional del Equipo encargado de Mesas Ambientales y un profesional del Equipo encargado del seguimiento al PAM y un profesional encargado del área de comunicaciones de la Secretaría de Medio Ambiente.

Secretaría de Salud: el Líder de Programa Unidad de Salud Ambiental y los Líderes de Proyecto de los Equipos de Riesgos Ambientales y Riesgos Sanitarios.

El Grupo Líder tiene como funciones (Concejo de Medellín, 2017):

- ❖ Evaluar y aprobar las estrategias para mantener la operatividad de los Comités Temáticos Interinstitucionales, propiciando la interrelación con los demás entes que tengan funciones ambientales en el Municipio y otras partes interesadas.
 - ❖ Hacer seguimiento y proponer mejora continua a los programas y proyectos contenidos en el PAM, de manera que se asegure su sostenibilidad y se minimicen sus impactos negativos sobre el medio ambiente.
 - ❖ Dinamizar los proyectos del plan de acción, mediante el apoyo a los Comités Temáticos Interinstitucionales y la articulación al PAM, para mejorar la gestión ambiental del municipio de Medellín.
 - ❖ Priorizar la expedición de normas necesarias para garantizar el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural y la salud ambiental del municipio, para ser presentadas al CAM.
 - ❖ Identificar las medidas que aseguren la coordinación y articulación de las actividades que adelanten las entidades municipales con aquellas que integran el SINA, SINSA y CONASA, en especial con CORANTIOQUIA, AMVA y SSSA y con las entidades territoriales circunvecinas, para ser presentadas al CAM.
- **Comités Temáticos Interinstitucionales**, encargados de articular los lineamientos de política ambiental nacional, regional y local con el Plan Ambiental de Medellín y con los actores del

SIGAM, para propender por la recuperación y conservación de los recursos naturales. Estos son:

- ❖ Comité Temático Interinstitucional del Recurso Hídrico de Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional para la Protección de la Biodiversidad y los Ecosistemas Estratégicos de Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional para la Protección de la Fauna en Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional para la Gestión Integral del Recurso Aire de Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional de Producción y Consumo Sostenible de Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional de Calidad Ambiental del Hábitat de Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional de Educación Ambiental de Medellín - CIDEAM
- ❖ Comité Temático Interinstitucional de Silvicultura Urbana y Paisajismo de Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional de Cambio Climático de Medellín.
- ❖ Comité Temático Interinstitucional de Aseo y Ornato de Medellín.

Son funciones de los Comités Temáticos Interinstitucionales en articulación con el POT, el PDM y el Plan de Acción del Comité (Concejo de Medellín, 2017):

- ❖ Articular las políticas, planes, programas y proyectos institucionales ambientales o con efecto ambiental y coordinar con otros actores los lineamientos para contribuir a la protección, recuperación y conservación de los recursos.

- ❖ Aportar en la definición, formulación y ejecución de acciones y estrategias para el cumplimiento del PAM, según su temática.
- ❖ Atender de manera articulada las solicitudes y requerimientos realizados por los órganos de control, comunidad en general y demás instancias que requieran de coordinación y articulación interinstitucional.
- ❖ Recomendar acciones de mejoramiento para el PAM y el SIGAM.
- ❖ Prever situaciones estratégicas para evaluar en el CAM.
- ❖ Interrelacionarse con los demás grupos de la estructura operativa del SIGAM.

Harán parte de los Comité Temáticos Institucionales del SIGAM (Concejo de Medellín, 2017), por la Administración Municipal: Un representante de las Secretarías del Despacho y los Departamentos Administrativos que tengan funciones ambientales. Por los Entes Descentralizados: Un representante de:

- ❖ Corporación Parque Arví
- ❖ Jardín Botánico Joaquín Antonio Uribe
- ❖ Empresas Públicas de Medellín - EPM
- ❖ Empresas Varias de Medellín - EMVARIAS
- ❖ Instituto Social de Vivienda y Hábitat - ISVIMED
- ❖ Empresa de Desarrollo Urbano - EDU
- ❖ Metroplús
- ❖ Metro de Medellín
- ❖ Metroparques
- ❖ Instituto de Recreación y Deporte – Inder
- ❖ Parque Explora de Medellín
- ❖ Sapiencia
- ❖ Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia
- ❖ Instituto Tecnológico Metropolitano - ITM

❖ Institución Universitaria Pascual Bravo

Serán invitados permanentes las siguientes instituciones o quien asuma sus funciones (Concejo de Medellín, 2017):

- ❖ Secretaría de Medio Ambiente de la Gobernación de Antioquia
- ❖ AMVA
- ❖ CORANTIOQUIA
- ❖ CORNARE
- ❖ Policía Ambiental
- ❖ Zoológico Santa Fe
- ❖ UNE

- El **Subsistema de Información Ambiental de Medellín – SIAMED**, es uno de los instrumentos administrativos y operativos del SIGAM de Medellín, que garantizará la generación, producción, normalización, transmisión, análisis y uso adecuado de la información ambiental pública y privada del Municipio de Medellín, en forma oportuna y veraz, para apoyar el proceso de toma de decisiones en los distintos niveles políticos y administrativos, así como el de mantener informada a la sociedad.
- El **Subsistema de participación**, cuyo objetivo es promover la participación ciudadana en las instancias de toma de decisiones ambientales de la ciudad, mediante la intervención en el CAM, así como la puesta en marcha de las herramientas de compilación y divulgación de información ambiental, con el fin de tener en cuenta el conocimiento y expectativas de la comunidad organizada en la priorización y toma de decisiones ambientales.
- El **Observatorio Ambiental de Medellín – OAM**, el cual es un instrumento de gestión para el seguimiento y evaluación de la calidad ambiental del municipio, a través del

monitoreo y análisis de indicadores que reflejen impactos de las actividades de desarrolladas en su territorio. La Imagen 4 presenta la estructura organizacional del SIGAM.



Imagen 4. Estructura organizacional del SIGAM.

Fuente: Alcaldía de Medellín (<https://www.medellin.gov.co/sigam/estructura.hyg>)

De manera paralela al proceso evolutivo de conformación del SIGAM de Medellín, se crea en el año 2012 la Política Pública de “Medellín Ciudad Verde y Sostenible” bajo el Acuerdo Municipal 023, el cual en su artículo 4, plantea que su objeto es (Concejo de Medellín , 2012):

Propender porque, tanto las instituciones gubernamentales como el sector privado y los ciudadanos, adopten medidas para priorizar acciones y criterios medioambientales en vivienda y hábitat, transporte, comunicación, cultura, educación, producción de bienes y servicios, construcción y urbanismo, gestión de los residuos, entre otros, para reducir la presión de la ciudad en el medio ambiente, aumentar la calidad de vida de los ciudadanos y hacer frente a los grandes desafíos ecológicos de la ciudad, como el cambio climático y propiciar una ciudad sostenible ambientalmente, haciendo seguimiento y control continuo e incluyendo a profesionales con el debido conocimiento del tema.

Más adelante, en el año 2014, se crea el Decreto 1213 del 5 de agosto, que reglamenta el Acuerdo Municipal 023 de 2012, estableciendo la necesidad de integrar la Política “Medellín Ciudad Verde y Sostenible” con las todas las políticas públicas municipales ambientales vigentes, consagradas en los respectivos Acuerdos Municipales (Política Pública para la protección integral de la fauna del Municipio de Medellín – Acuerdo 027 de 2007; Política Pública Municipal de Educación Ambiental – Acuerdo 45 de 2012; y el SIGAM) (Concejo Medellín, 2007).

Por su parte, el Plan de Desarrollo Municipal actual “Medellín cuenta con vos” 2016 – 2019 (Municipio de Medellín, 2016), adoptado bajo el Acuerdo número 003 de 2016, plantea dentro de sus dimensiones estratégicas: “para proteger entre todos el medio ambiente”, cuyo objetivo es *“Promover el acceso y mejoramiento de la prestación de servicios públicos de calidad, fortaleciendo la prevención y gestión de los factores de amenaza y riesgo e incrementando los esfuerzos en la construcción de una conciencia ambiental que conlleve al uso responsable y conservación de los recursos, y en general, a la sostenibilidad de la ciudad”*, la ejecución de diversos programas y proyectos para el cumplimiento de diferentes retos ambientales. La Tabla 5 presenta el reto ambiental del municipio con sus correspondientes programas.

Tabla 5. Reto y programas ambientales del Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta Con Vos” 2016 - 2019

Reto Ambiental del Plan Municipal de Desarrollo “Medellín Cuenta Con Vos” 2016 - 2019	Programas ambientales
Medellín Ciudad Verde y Sostenible	1. Gestión de la Infraestructura Verde: generación y mantenimiento de espacios verdes y conectores ecológicos. 2. Estructura ecológica y sus servicios ecosistémicos 3. Nuestro río y sus quebradas 4. Gestión Integral de Residuos Sólidos 5. Protección animal

	6. Sistema de Gestión Ambiental Integral y cambio climático 7. Salud Ambiental
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Municipal de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” 2016 – 2019.

El programa Sistema de Gestión Ambiental Integral y Cambio Climático, cuenta con los siguientes proyectos:

- Estructura para la Gestión Ambiental Integral de Medellín
- Habilitación Ambiental del Morro de Basuras de Moravia
- Intervenciones sociales y ambientales integrales
- Plan de mitigación y adaptación al cambio climático
- Acciones de mitigación y adaptación al cambio climático

De estos, el proyecto Estructura para la Gestión Ambiental Integral de Medellín, responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente del municipio, contempla:

(...) herramientas tecnológicas y de gestión como el sistema de información ambiental (SIAMED) soportado en sistemas de información geográfica, seguimiento a productos de proyectos y, en general, una plataforma que permite seguimiento e interacción con la ciudadanía. Además, se contempla el Observatorio Ambiental de Medellín (OAM), que permite la interacción con la sociedad civil y se enmarca dentro del Plan Ambiental de Medellín (PAM), el cual tiene el año 2019 como horizonte de ejecución. Se incluye también la estructura operativa del Sistema de Gestión Ambiental de Medellín (SIGAM), con 12 comités temáticos interinstitucionales, un Grupo Líder y un Consejo Ambiental de Medellín, que hace operativa toda la gestión ambiental integral (Concejo de Medellín, 2017).

4.2 Entrevistas a los funcionarios de las entidades gubernamentales encargadas del manejo ambiental del Municipio de Medellín

La realización de entrevistas se llevó a cabo con los funcionarios de las diferentes entidades gubernamentales encargadas del manejo ambiental del municipio de Medellín, dentro

de las cuales se encuentra principalmente la Secretaría de Medio Ambiente del municipio - SMA y las dos autoridades ambientales de su jurisdicción, que son el Área Metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA y la Coporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia.

En este proceso se indagó sobre diferentes elementos como el concepto de gobernanza ambiental, el proceso de toma de decisiones ambientales del municipio, el tipo de decisiones ambientales, los actores que participan en el proceso de toma de decisiones ambientales, los mecanismos de coordinación y participación entre los actores para la toma de decisiones, los principales obstáculos generados en esos procesos de coordinación y participación entre actores, la forma de priorizar la agenda ambiental del municipio, la proyección ambiental del municipio, la relación con las instituciones de educación superior en todo el proceso de toma de decisiones ambientales y la función que deberían tener con respecto al contexto social y ambiental actual del municipio.

A partir de las respuestas obtenidas a cada una de las indagaciones anteriores, se tiene que por **gobernanza ambiental** se entiende la forma en que se toman decisiones sobre el desarrollo de proyectos que generan impacto en el territorio, es decir, es la manera en que se aunan esfuerzos entre la sociedad civil, las instituciones y organizaciones, el Estado y los aparatos institucionales para hacer una construcción social del territorio, promoviendo cambios en los temas ambientales, hábitos, cultura ambiental y la forma de canalizar los instrumentos de planificación, para tener objetivos comunes.

Al comparar este concepto suministrado por los funcionarios entrevistados con los planteamientos teóricos de la gobernanza ambiental, puede decirse que éste se relaciona con el planteamiento de De La Vega – Leinert, Brenner y Stoll – Kleemann en Rosales y Brenner, (2015, p. 94), quienes mencionan que la gobernanza ambiental se define como “*los medios por los cuales la sociedad determina y busca realizar objetivos y prioridades, relacionados con la gestión de los recursos naturales, incluyendo normas formales e informales; que determinan los procesos de toma de decisiones*”. Esto significa entonces que para llevar a cabo los mecanismos

de toma de decisiones es necesario considerar las posiciones de los diferentes actores participantes del proceso para encontrar objetivos comunes.

Y es así como el concepto dado en las entrevistas se relaciona con el asumido por la presente investigación doctoral, en el cual se plantea que la gobernanza ambiental de un territorio es un proceso de concertación, participativo, envolvente y dinámico entre los diferentes actores que afectan o se ven afectados por los recursos naturales disponibles en dicho espacio. No obstante, con el fin de complementar la definición de gobernanza ambiental obtenida en las entrevistas, se indaga por la **forma en que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones, los actores que participan en el proceso y la manera en que se promueve la coordinación de los actores y la creación de consenso**, puesto que el concepto de gobernanza ambiental tiene que considerar los mecanismos de negociación entre los actores, dado que estos tienen intereses diversos entre sí y diferentes niveles de poder, lo que genera un proceso de articulación complejo entre dichos actores.

Considerando dichos elementos, se encuentra que el proceso de toma de decisiones ambientales del municipio parte de unas bases comunes establecidas en los lineamientos de la planeación municipal, esto es, en los Planes de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Ordenamiento de Microcuencas, para ser llevados al Plan de Desarrollo Municipal y éste a su vez, al Plan Ambiental Municipal que lo operativiza. La forma de participar de las Autoridades Ambientales, por ejemplo, obedece a la articulación de dichas instituciones dentro de los Comités Técnicos Interinstitucionales que hacen parte de la estructura del SIGAM del municipio de Medellín y en los cuales se generan propuestas de lineamientos y directrices en manejo ambiental. Así mismo, se tiene su participación dentro del Consejo Ambiental Municipal donde se toman efectivamente las decisiones ambientales del municipio, aunque en este escenario, las Autoridades Ambientales cuentan con voz, pero no voto.

En este orden de ideas, puede decirse que los mecanismos de concertación y participación de los actores de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín inicia directamente en los

Comités Técnicos Interinstitucionales del SIGAM y se validan o ratifican ante el Consejo Ambiental Municipal - CAM, donde las propuestas de los Comités son analizadas, evaluadas y aprobadas o no. Así mismo, las mesas ambientales fomentan la participación de la comunidad del territorio y tiene su representación en el CAM.

Las respuestas obtenidas arrojan también que los procesos de concertación y negociación entre actores presenta algunos **obstáculos**, específicamente, dentro de la participación de entidades públicas, hay limitantes con respecto a las competencias de cada entidad, es decir, de las funciones que cada una de ellas puede ejecutar según su jurisdicción y marco de actuación y hasta donde pueden llegar. Así mismo, de la asignación de recursos económicos para la ejecución de acciones, pues se pueden generar propuestas atractivas e innovadoras para el territorio bajo un consenso entre los actores, pero su ejecución se limita por temas presupuestales.

De igual manera, se mencionan otros obstáculos como la realidad social de algunos territorios, sobre todo los rurales, en los cuales las condiciones socioeconómicas de la población dificultan el proceso de participación por temas de movilización de la población y en algunos casos, por la dificultad de acceder a los territorios debido a problemas de orden público.

También se menciona que, para lograr procesos de negociación y participación de los actores, es necesario ajustar algunos elementos del proceso de toma de decisiones ambientales del municipio, puesto que se encuentra que:

“A veces no hay continuidad en los procesos, el POT da unas directrices, pero en las políticas creadas hay contradicciones con lo que plantea el POT que es un instrumento que está por encima del Plan de Desarrollo Municipal. A veces falta continuidad. También el rigor técnico se queda en los funcionarios y no alcanza a llegar a las esferas de toma de decisiones, y cuando toman la decisión no lo hacen con toda la información, porque ésta va como en un teléfono roto.

Todas las decisiones se toman con la mejor intención, pero a veces no son la mejor y a veces se tiene toda la información, pero no se toma la decisión que se debería, porque es un ejercicio político, público que a

veces se aleja de la realidad. Por ejemplo, en calidad del aire se restringió la movilidad de las volquetas, pero está el tema de las personas que viven del trabajo con la volqueta, y se iba a generar un paro de volqueteros. Para un técnico es fácil decir pare las volquetas, pero para el político no es fácil, porque hay que tomar decisiones y se pueden ver afectados los sectores. Hay dinámicas sociales y económicas que no se pueden desconocer (Entrevista realizada a funcionarios de SMA, AMVA y Corantioquia, 2017 y 2018).

Lo anterior, efectivamente demuestra como los procesos de gobernanza ambiental en un territorio no pueden verse únicamente desde la buena gobernanza, sino que debe considerarse una visión más analítica, donde se tenga en cuenta que en las dinámicas sociales, ambientales, políticas, culturales y económicas del territorio, el principal limitante es precisamente, la diferencia de intereses de cada actor.

Por otra parte, ante el interrogante sobre la manera en que se prioriza la **agenda ambiental** del municipio se encuentra que *“ésta sale del Plan de Desarrollo con indicadores y metas que se deben cumplir cada año y tiene que ver con los recursos que cada año se asignen. Todo lo que quede en el Plan se debe cumplir, si algo no se cumpliera, en la rendición de cuentas, el Concejo de Medellín, ejercería control político sobre el Alcalde por el incumplimiento”*. La **proyección ambiental** del municipio a su vez *“se genera desde el POT (que es creado para 12 años), las políticas públicas en general dan los lineamientos de lo que se debe realizar y todo queda plasmado en el Plan de Desarrollo (que es por 4 años)”* (Entrevista realizada a funcionarios de SMA, AMVA y Corantioquia, 2017 y 2018).

Al indagar por la forma en que se **relacionan las instituciones de educación superior con las entidades gubernamentales** se vislumbra la ejecución de proyectos, sin embargo, al retomar las respuestas de los actores participantes en los procesos de decisiones ambientales del municipio se encuentran también las instituciones de educación.

Así mismo, se pregunta por la **función** de las instituciones de educación superior en el contexto social del municipio de Medellín, obteniendo que éstas son quienes *“aportan soportes*

técnicos para tomar la mejor decisión”, son quienes “producen conocimiento, profundizan en asuntos de investigación, hacen reflexiones importantes sobre los conflictos del territorio”, sin embargo, se resalta también que su rol se ha visto limitado, debido a los siguientes elementos:

- ✓ La universidad no tiene un aparato administrativo que le permita tener holguras para decidir, yo puedo mandar este docente allí y de donde sacar recursos económicos para solventarlo.
- ✓ A veces la academia se aleja un poco de la realidad, no les enseña a los estudiantes temas que la norma le está pidiendo a los entes ejecutores que hagan y esto dificulta el ejercicio de la profesión de quienes se gradúan de los programas académicos.
- ✓ Los procesos de formación a veces no se ajustan a las necesidades ni de las instituciones, ni del territorio.
- ✓ Los estudiantes deben formarse también en generar habilidades en muchos ámbitos, como sociales, de aceptación del otro, de aceptación de la diferencia. Se debe tratar de formar de tal manera que el profesional pueda asumir riesgos, ser crítico, interpretativo, de tener la capacidad de argumentación, de generar contradicción, porque es necesaria) (Entrevista realizada a funcionarios de SMA, AMVA y Corantioquia, 2017 y 2018).
- ✓ Las universidades tienen una dificultad en su componente administrativo, la parte técnica es clara, pero la administración es compleja porque es necesario fortalecer la extensión para que se pueda generar un buen enlace con el sector público.

A partir de la respuesta obtenida puede decirse que los entrevistados se alinean con el concepto de institución de educación superior, en donde ésta es considerada como el espacio social por excelencia donde confluyen las ideas, las reflexiones y el intelecto, que contribuyen a transformar el ser y el quehacer de la sociedad, que plantea Martín (2000, citado por Palomares, García y Castro, 2008, p. 207), lo cual supone entonces una participación de las universidades basada en el entendimiento de las situaciones que se generan en su entorno, sin establecer actuaciones específicas, más allá de su comprensión.

Con respecto al **rol** que deberían las instituciones de educación superior en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio, se tiene:

El ajuste permanente de sus procesos de formación leyendo los contextos, la dinámica, la norma, la continua adaptación que tiene que tener la universidad a las realidades locales, normativas, institucionales, políticas, económicas, esa capacidad de adaptarse permanentemente para poder responder y convertirse en un papel importante para construir esa gobernanza porque ya sabemos que las universidades no se supeditan a hacer procesos de formación, que la extensión sea una cosa más responsable por ejemplo, porque se debería encontrar una diferencia entre un ejecutor ONG, un ejecutor consultor, un ejecutor universidad, es decir, una empresa consultora tiene que ser diferente a una universidad y viceversa, porque la universidad debe tener un sentido distinto, pero a veces, la necesidades del mercado, de ser productivos, de que las universidades presten servicios también y que trabajen estos ámbitos parece que desvirtuara su razón de ser.

Desde ahí se pierde la capacidad de adaptación y de pertinencia, de saber que la universidad puede cumplir un rol distinto, incluso por ejemplo hasta en los mismos espacios institucionales de educación departamental, están las universidades y los mismos docentes disponen su lógica y su aparato para apoyar el comité, llevando practicantes por ejemplo, que participan y están en una actividad académica de la realidad y se entrenan en el diálogo con los otros y conocen las instituciones, como funcionan, cuál es su lógica? es una iniciativa propia del docente, pero hay otros que van al comité, ponen su voz pero no llevan esa dinámica institucional a la reflexión de esos espacios, por lo que se puede pensar que desde todos los ámbitos también las cosas dependen es de las personas, y también se encuentra que hay instituciones de educación superior más flexibles y abiertas que otras, que tienen un pensamiento de mayor proyección y que en el ánimo de servir, también se sirven, porque no las motiva solo intereses particulares, sino que tienen un sentido construido de una manera más clara.

La universidad todavía tiene muchas limitaciones para aportar en la gobernanza, porque se sale de su ámbito académico y se mete en la investigación y extensión pero si otro lo contrata, pero no pareciera que tuviera sus propias proyecciones, que así como apropia recursos para de manera autónoma tener sus esquemas de administración, se pensaría que también debería tener sus propios recursos para investigación y extensión y sí, tiene sus mecanismos, pero uno pensaría que esa investigación y extensión no logra llegar a hacer aportes relevantes en la construcción de la gobernanza en el trabajo mancomunado con las comunidades por ejemplo, porque puede aportar en la gobernanza en el sentido de fortalecer el conocimiento, porque tiene también muchos servicios, formación de profesionales para postgrados y desde ahí también aporta a la gobernanza, pero la gobernanza es una cosa que tiene que estar intencionada y no es

una cosa como que con cualquier acción se construye gobernanza, debe haber una clara intención de construir con el otro, de llegar a consensos, de concertar con las instituciones apuestas de gestión, de tener proyectos comunes pero desde la universidad, no porque me contrataron para hacerlo, sino que tenga sus propias proyecciones. Piensa uno que la universidad debe tener sus propias apuestas para hacerlas, no dependiendo de las apuestas de los demás para poder realmente aunar esfuerzos, es importante que la universidad también financie y no que el otro sea el que pone los recursos (Entrevista realizada a funcionarios de SMA, AMVA y Corantioquia, 2017 y 2018).

Teniendo en cuenta la respuesta obtenida sobre el rol que debería tener una institución de educación superior para el desarrollo de la gobernanza ambiental de un territorio, se plantea que los entrevistados se relacionan con el concepto de universidad más altruista, propuesto por Barnett en Barba y Lobato (2012, p. 26 y 27), el cual plantea que la universidad sirve a la sociedad en general y se motiva por una ética de responsabilidad. Esta es una universidad que se ve a sí misma en términos universales y lleva a cabo actividades que, si se generalizaran, darían mayor realce al bien del mundo entero en sí. Esta es una universidad “para otros”.

Lo anterior, refuerza a su vez la posición de la presente investigación doctoral, en la cual la institución de educación superior necesaria para alcanzar los procesos de gobernanza ambiental en un territorio obedece al concepto de universidad emprendedora de Burton Clark, que plantea la búsqueda de la maximización del potencial de comercialización de sus ideas, pero creando valor en la sociedad, esto es, produciendo conocimiento y desarrollo. “Este tipo de universidades son organizaciones muy flexibles que se insertan en su entorno al responder de manera coherente, estratégica y oportuna ante las exigencias que este les hace, sin que ello signifique una amenaza para su misión académica tradicional”. Esto significa entonces, que como lo plantean los funcionarios entrevistados, la institución de educación superior requiere conservar su esencia de generadora de conocimiento, pero también debe insertarse en las realidades sociales y contar con mecanismos que le permitan subvencionar su participación en la resolución de conflictos, no en la realización meramente de ejercicios de asesoría y consultoría, pues esto desvirtuaría la primera concepción de universidad.

4.3 Observación en las reuniones del Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental del Municipio de Medellín

La observación se realizó bajo dos puntos de vista, las actas de las reuniones del Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental llevadas a cabo en los años 2015, 2016 y 2017, en el cual tienen participación directa las Instituciones de Educación Superior y algunas sesiones presenciales de este mismo comité, realizadas en el año 2017, a través de observaciones directas no participantes. A partir de las cuales, se evidenciaron las siguientes situaciones:

Directa no participante

- ✓ En las sesiones del Comité se llevaron a cabo presentaciones de proyectos ejecutados por parte de instituciones de educación superior de Medellín, tanto públicas como privadas, que fueron contratadas por la Secretaría de Medio Ambiente de Medellín de manera directa o en convenio con dichas instituciones o con las Autoridades Ambientales del municipio.
- ✓ Las Instituciones de Educación Superior pertenecientes al municipio de Medellín no se encontraron presentes en las reuniones observadas.
- ✓ Se observa como algunas personas asistentes toman nota de la información de la reunión, mientras otras revisan y escriben en su celular (en varias ocasiones).
- ✓ Se nota molestia de un integrante del comité por sentir que no se tiene en cuenta la existencia del mismo desde hace ya varios años, desconociendo su labor durante ese tiempo.
- ✓ Se observa que cuando algunas personas opinan, otras que no están de acuerdo con su posición, hacen caras y con la cabeza niegan la opinión del otro.

- ✓ Se presentan comentarios contrarios entre los participantes, en algunos momentos de manera respetuosa, es decir, una persona habla, la otra contesta y ahí termina la discusión o se continúa pero desde el respeto, dando su posición.
- ✓ Se escucha que algunas personas que asisten al comité mencionan que su participación no es continua debido a sus otras ocupaciones que no les deja tiempo.
- ✓ Se observa cómo se ausentan del espacio de la reunión algunos participantes antes de que finalice la sesión.
- ✓ Se observa que hay algunos participantes que realizan aportes de manera reiterativa, mientras otros no participan ni se les escucha intervenir durante toda la reunión.

De actas de reunión del Comité de los años 2015, 2016, 2017 y 2018

- ✓ Se observa que no hay una participación continua por parte de las instituciones de educación superior adscritas al municipio de Medellín.
- ✓ Se evidencia que los temas tratados obedecen durante la mitad del año 2015, a la estructuración del plan de acción, con los respectivos proyectos a ejecutarse por parte del CIDEAM, puesto que en el primer semestre del año no se realizaron reuniones del Comité por una reestructuración interna de la Secretaría de Medio Ambiente y por ende, del Sistema de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM. Para este mismo año, se observa como fue necesario a través de varias reuniones, realizar una contextualización a los asistentes sobre la nueva estructura del SIGAM.
- ✓ Durante el año 2016 se encuentra una mayor participación de las instituciones de educación superior adscritas al municipio de Medellín, como son el Colegio Mayor de Antioquia y el ITM y se encuentra la participación de una institución de educación privada (EAFIT), sin embargo, dentro de las reuniones se discuten temas de implementación de actividades específicas

de cada actor participante del Comité, pero no de estrategias desarrolladas de manera articulada por el Comité como tal, se observa además comentarios que mencionan que las estrategias planteadas en el plan de acción de 2015 y sus respectivos proyectos, no se logran concretar en términos de completa ejecución.

✓ En el año 2017, se observa participación intermitente de las instituciones de educación superior adscritas al municipio de Medellín en el Comité, así como se observa que algunas sesiones del año no fueron realizadas debido a la falta de confirmación por parte de los asistentes (enero, septiembre y octubre). En las sesiones realizadas en la primera mitad del año se evidencia la presentación de estrategias educativas por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y algunas instituciones participantes como el INDER, se construye el plan de acción del año en curso y es sometido a revisión de los participantes.

En las reuniones realizadas en la segunda mitad del año se menciona la posibilidad de permitir la participación en el CIDEAM de otras entidades a las establecidas en la legislación del municipio y la sociedad civil y su posibilidad de articulación con otros comités municipales o departamentales. También se recuerda la existencia del Comité como una instancia de consulta y asesoría de la administración municipal sobre los temas relacionados con la educación ambiental.

Así mismo, se realiza el proceso de planeación del foro CIDEAM 2017, y en una de las reuniones, se realiza un diagnóstico sobre el funcionamiento del Comité a partir del cual se indaga por el conocimiento de los participantes con respecto al SIGAM y su relación con los planes ambientales, de desarrollo y ordenamiento territorial; de los objetivos del Comité para el año en curso y del plan de acción del Comité, se pregunta también por si se considera necesario contar con un operador externo que brinde acompañamiento técnico y administrativo al Comité y si se han ejecutado las acciones planteadas en el plan de acción, si se han tenido inconvenientes para su ejecución y cuáles serían, si se realizan actividades de seguimiento al plan de acción y si cuentan con indicadores para la medición de la gestión. Así mismo, se indaga por las

necesidades, fortalezas y resultados esperados del Comité, presentando las respuestas obtenidas, pero no la conclusión sobre el diagnóstico realizado.

No obstante, dentro de las respuestas se evidencia conocimiento por parte de los asistentes sobre la estructura del SIGAM y su relación con el CIDEAM, así como de los objetivos del Comité y el plan de acción, el cual es construido entre todos los asistentes, sin embargo, se resalta que los resultados esperados no necesariamente se alcanzan y que algunos de elementos que influyen en esto es la falta de tiempo de los funcionarios de las instituciones que conforman el Comité y las limitaciones económicas para la implementación de algunas estrategias.

✓ En el año 2018, se cuenta con las actas del mes de febrero y abril, toda vez que las reuniones de los meses de enero y marzo no fueron llevadas a cabo. En las actas observadas, puede verse como se continúa con la estructuración del plan de acción del Comité, el cual se plantea hasta el 2019 y se realizan reuniones adicionales de dos subcomités, el de comunicación del CIDEAM y el de los proyectos ambientales universitarios – PRAU, en el que se visita a la Universidad de Medellín para conocer la forma en que ésta desarrolla el proyecto y cuáles de estos elementos pueden servir para convertirse en lineamientos y propuestas del Comité como tal.

A partir de las observaciones realizadas puede evidenciarse la existencia de una estructura gubernamental (SIGAM), apoyada por la participación de diferentes actores tanto públicos como privados, que son invitados a vincularse en las acciones municipales ambientales (Comités técnicos interinstitucionales). Es de resaltar la iniciativa de la Secretaría de Medio Ambiente del municipio de Medellín al posibilitar la generación de estos espacios de discusión bajo los cuales se puedan generar lineamientos de ciudad con respecto a las dinámicas de educación ambiental que genere mayores beneficios para toda la comunidad.

Así mismo, es posible notar como la participación de algunos actores relacionados con la educación ambiental específicamente, es variable y discontinua en el tiempo, generada por diversos factores tales como las características del sector público en las cuales el personal es cambiante en el tiempo, ya sea por la reasignación de funciones de los servidores públicos o por el tipo de contratación del personal (prestación de servicios). Adicionalmente, las funciones y responsabilidades de las personas que asisten al Comité en muchas ocasiones imposibilitan la disponibilidad de tiempo para asistir a las sesiones programadas.

Dentro de las reuniones observadas es posible notar una desarticulación entre los actores que conforman el Comité, evidenciada en las reiterativas anotaciones de los participantes sobre la imposibilidad de ejecutar las estrategias establecidas en los planes de acción anuales, así como en las ausencias de algunos participantes en las diferentes sesiones. Se observa a su vez, la realización de esfuerzos por ejecutar acciones individuales relacionadas con la educación ambiental, por parte de los actores del Comité, sin embargo, estas actividades no responden necesariamente a los planes de acción mencionados ni a estrategias articuladoras provenientes de mecanismos de concertación.

Lo anterior permite establecer que la gobernanza ambiental del municipio de Medellín se encuentra en un nivel de desarrollo incipiente y relacionado con un concepto analítico de la gobernanza, bajo la cual, ésta es vista como un régimen organizacional complejo, holístico y dinámico, en el que existen dificultades para lograr la generación de acuerdos entre actores con intereses y cuotas de poder diferentes y posiblemente, contrarios, donde claramente se evidencian las dificultades para llegar a posiciones concertadas y que permitan un avance en las acciones del Comité.

4.4 Resultados sobre la estructura de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín

A partir de los resultados encontrados en la revisión documental, entrevistas y observaciones, puede decirse que la **gobernanza ambiental del municipio de Medellín** se estructuró inicialmente como una gobernanza jerárquica y tradicional, donde las políticas públicas eran el resultado de la imposición generada desde arriba o desde el poder y en la actualidad se observa un proceso de transformación hacia una gobernanza por redes, bajo la cual las políticas públicas son el resultado de un proceso de negociación entre los actores, pero considerando al Estado como su eje articulador. Así, la gobernanza actual del municipio de Medellín, cuenta con las siguientes características:

✓ En su centro, se encuentra el Sistema de Gestión Ambiental del Municipio de Medellín – SIGAM, el cual cuenta con elementos e instituciones asociados que apoyan el funcionamiento y la operación del Sistema, dentro de los cuales se tiene el Consejo Ambiental Municipal – CAM, el Plan Ambiental Municipal, los Comités Temáticos Interinstitucionales, el Grupo Líder, el Subsistema de Información Ambiental de Medellín, el Subsistema de Participación y el Observatorio Ambiental de Medellín.

✓ Sus principales actores obedecen a entidades públicas representadas por la Alcaldía de Medellín con sus diferentes Secretarías y los Departamentos Administrativos, entidades descentralizadas, representante del sector académico, de ONG's ambientales, de las Juntas Administradoras Locales, pero también se cuenta con participación de entidades privadas, representadas por el Comité Intergremial de Antioquia, quien busca liderar la conversación colectiva acerca de temas que afectan transversalmente la competitividad de las entidades privadas. Así mismo, se tiene en cuenta la participación de la comunidad a través de las mesas ambientales, los cuales son espacios de interacción y relación individuos-Estado, hacia los que se busca la confluencia de todos los públicos y actores estratégicos en torno a la gestión ambiental del territorio. Esto refuerza los planteamientos teóricos sobre los actores que conforman la gobernanza de un territorio, en donde se menciona el Estado, la sociedad civil, las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de educación, entre otros, tal como lo plantea Andrade (2011).

✓ Cuenta con diferentes mecanismos de participación dentro de los que puede mencionarse el Consejo Ambiental Municipal y los Comités Temáticos Interinstitucionales, los primeros realizando reuniones cada seis meses o llevando a cabo sesiones extraordinarias, cuando así se requiere y los segundos, realizando reuniones mensuales.

✓ Desarrolla sus labores a través de la creación de estrategias desde los Comités Temáticos Interinstitucionales que permitan alinear las políticas nacionales, regionales y municipales con el Plan de Acción Ambiental del municipio, su Política Ambiental y los actores del SIGAM, para ser discutidas y aprobadas ante el Consejo Ambiental Municipal, generando así reestructuración de políticas, nuevos lineamientos y directrices que permitan mejorar las condiciones ambientales del territorio.

✓ Específicamente, el Comité Temático Interinstitucional de Educación Ambiental no cuenta con presupuesto propio para su operación.

✓ Crea para el manejo ambiental del municipio de Medellín, diferentes políticas públicas dentro de las que puede mencionarse Medellín Ciudad Verde y Sostenible, Educación Ambiental, Protección Integral de la Fauna, entre otras, las cuales se integran al Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019, operativizándose a través de los programas ambientales del Plan, donde se refuerza el funcionamiento del SIGAM, específicamente en el programa 6, sistema de gestión ambiental integral y cambio climático.

La Imagen 5 presenta el esquema de la estructura de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín.

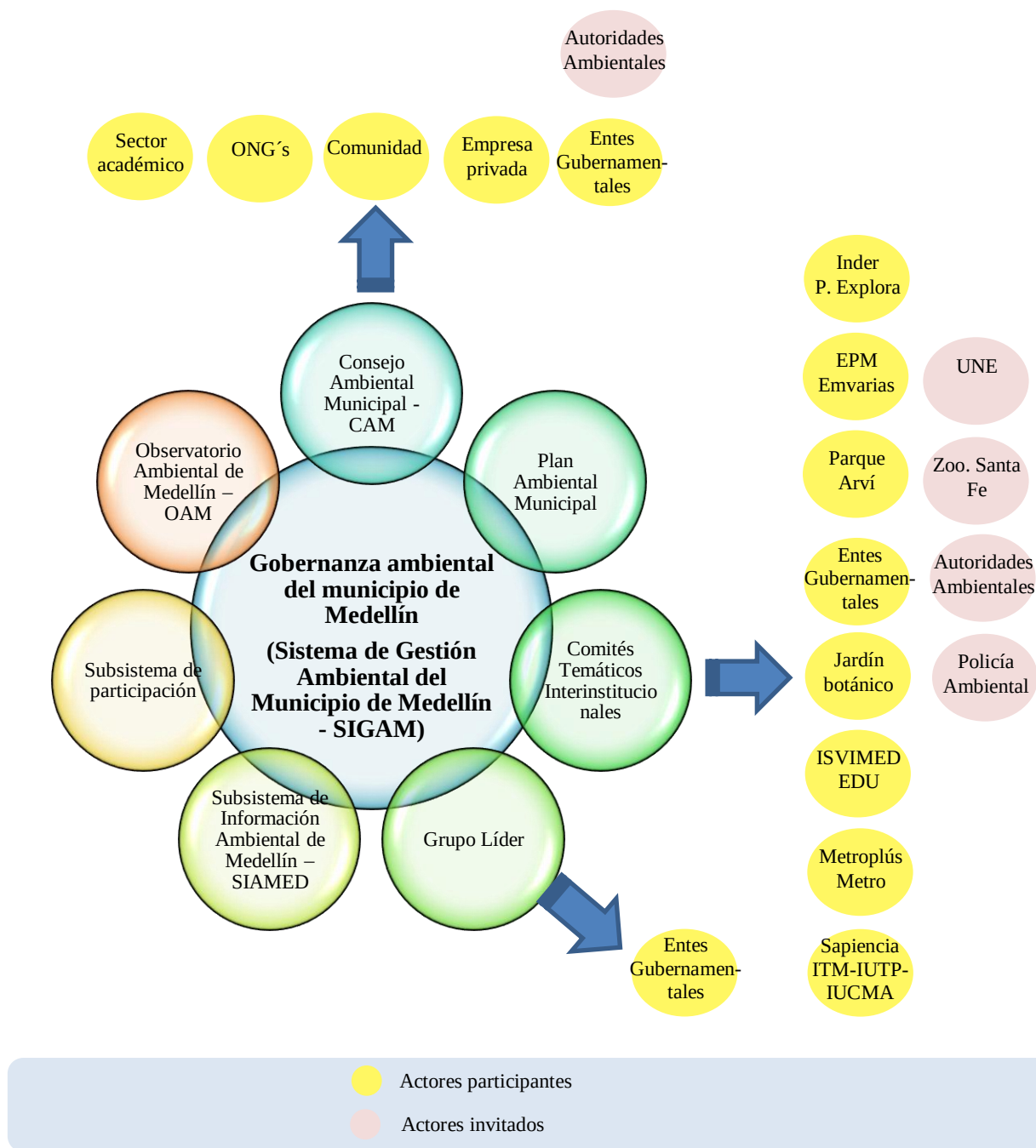


Imagen 5. Estructura de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín. Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta los elementos integradores de la gobernanza ambiental, establecidos en el capítulo 2 de la presente tesis doctoral y en los resultados de la investigación, en la Tabla 6 se establece la categorización para los niveles de desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, que se presentan en la Tabla 7.

Tabla 6. Categorización del nivel de desarrollo de la gobernanza ambiental

Nivel de desarrollo	Caracterización cualitativa
Alto	Cuando la característica de la gobernanza ambiental se cumple plenamente, es decir, se cuenta con todos los elementos que plantea dicha característica.
Medio	Cuando existe el andamiaje o la estructura de la característica de la gobernanza, pero su implementación no se encuentra desarrollada o ejecutada plenamente.
Bajo	Cuando la característica de la gobernanza ambiental es incipiente, es decir, se reconoce su existencia pero no hay una estructura claramente definida, ni se encuentran soportes o evidencias de su implementación.

Tabla 7. Características de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín y su nivel de desarrollo

Característica de la gobernanza ambiental	Nivel de desarrollo en Medellín	Observación con respecto al nivel de desarrollo
Actores: • Estado • Sociedad civil • Empresa privada • ONG's • Instituciones de educación	Alto	La gobernanza ambiental de Medellín considera todos los actores enunciados. Se considera un alto nivel de desarrollo en tanto todos los actores hacen parte hoy en día de la gobernanza del municipio, sin dejar por fuera a ninguno de estos.
Procesos de participación	Medio	Se cuentan con diferentes espacios de participación (Consejo Ambiental Municipal y los Comités Temáticos Interinstitucionales). Se considera un nivel de desarrollo medio dado que por

Característica de la gobernanza ambiental	Nivel de desarrollo en Medellín	Observación con respecto al nivel de desarrollo
		un lado, ya existen los espacios y mecanismos de participación, y por el otro, porque en algunos escenarios la participación de los actores no es continua, aunque su diseño inicial sí contemple una participación periódica de los actores.
Creación de normas, políticas, proyectos, leyes, entre otros	Medio	Uno de los objetivos de los Comités Temáticos Interinstitucionales es la generación de propuestas para la creación y promoción de lineamientos y políticas públicas sobre los diferentes temas ambientales del municipio, sin embargo, su nivel de desarrollo se establece como medio, puesto que no todos los Comités al día de hoy han generado dichas propuestas, caso puntual, el CIDEAM, así como tampoco en todos los casos, se han generado propuestas de proyectos conjuntos, leyes y demás directrices ambientales para el municipio.
Creación y refuerzo de nuevas capacidades técnicas para la gestión del medio ambiente	Medio	Los Comités Temáticos Interinstitucionales tienen como objeto el trabajo conjunto entre los diferentes actores que conforman la gobernanza ambiental del municipio, con el fin de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales. Su nivel de desarrollo se plantea como medio, en tanto hasta la fecha este trabajo de concertación y participación se encuentra en proceso de implementación.
Espacios formales consultivos y de toma de decisión	Medio	El espacio para la toma de decisiones obedece al Consejo Ambiental Municipal, mientras que los espacios consultivos se refieren a los Comités Temáticos Interinstitucionales y a las mesas ambientales, todos creados formalmente, sin embargo, su nivel de desarrollo se establece como medio, puesto que existen los espacios, es decir, el andamiaje, pero falta su aplicación en la totalidad.
Distribución equitativa de costos y beneficios	Bajo	No existe una distribución equitativa de costos y beneficios, en el sentido que, por ejemplo, los Comités Temáticos Interinstitucionales no cuentan con presupuestos propios y la participación se hace desde el individuo como tal que asiste al Comité y no desde la

Característica de la gobernanza ambiental	Nivel de desarrollo en Medellín	Observación con respecto al nivel de desarrollo
		colectividad de las instituciones que representan dichos individuos.
Mecanismos de gestión ambiental compartida - Cogestión de los recursos naturales	Bajo	Si bien las autoridades ambientales y las instituciones gubernamentales apoyan la realización de proyectos de gestión ambiental que involucre diferentes sectores económicos del municipio, estos se ejecutan no necesariamente de una forma compartida entre los diferentes actores de la gobernanza, es decir, los proyectos no se llevan a cabo con la participación de todos los actores, sino que están más supeditados al ente gubernamental.
Nuevas formas de comunicación	Medio	Se realizan reuniones periódicas entre los diferentes actores de la gobernanza ambiental del municipio, se emplean medios masivos de comunicación, redes sociales, entre otros, sin embargo, las nuevas formas de comunicación se encuentran en proceso de diseño e implementación y no podría decirse que se encuentren un desarrollo total, puesto que en muchos ámbitos sociales aún se desconocen muchas prácticas ambientales y los esfuerzos de las diferentes instituciones para gestionar conjuntamente el componente ambiental del municipio.
Formas de autoridad y ámbitos de competencia	Bajo	Desde la gobernanza jerárquica se tiene clara la posición de autoridad en los mecanismos de participación de la gobernanza ambiental de Medellín para los diferentes actores, no obstante, en una gobernanza por redes, estas no necesariamente son claras, así como tampoco lo son, las funciones y las competencias de cada actor dentro del territorio, pues se encuentran casos en los cuales por cruces de competencias o dudas en las mismas, no se desarrollan prácticas ni proyectos en pro del medio ambiente, considerando que este no contempla límites de espacio ni tiempo.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 4

Alcaldía de Medellín. 2017. Estructura Administrativa Municipio de Medellín. Disponible en <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://cfc3bacc8501302c113a06d4508f3226>. Consultado el 1 de noviembre de 2017.

Alcaldía de Medellín. 2017. Decreto 1213 de 2014, mediante el cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 23 de 2012 “por el cual se establece para nuestra ciudad, la política pública de Medellín ciudad verde y sostenible”.

Concejo de Medellín. 2007. a. Acuerdo Municipal N° 21, por el cual se implementa, se consolida, se evalúa y controla el Sistema de Gestión Ambiental del Municipio de Medellín – SIGAM. p. 25 – 32.

b. Acuerdo Municipal N° 45, por medio del cual se establece una Política Pública para la protección integral de la fauna del Municipio de Medellín y se adicionan los Acuerdos números 32 de 1997; 25 y 42 de 2002.

Concejo de Medellín. 2012. Acuerdo Municipal N° 45, por el cual se adopta y reglamenta la Política Pública Municipal de Educación Ambiental.

Concejo de Medellín. 2013. Acuerdo Municipal N° 70, por medio del cual se modifica el Acuerdo 21 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

Concejo de Medellín. 2017. Acuerdo Municipal N° 67, por medio del cual se unifican los Acuerdos 21 de 2007 y 70 de 2013, se ajusta el Sistema de Gestión Ambiental del Municipio de Medellín - SIGAM y se crea el Consejo Territorial de Salud Ambiental de Medellín - COTSAM, el cual se integrará al Consejo Ambiental de Medellín – CAM.

Municipio de Medellín. 2016. Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos” 2016 – 2019. p. 550.

CAPÍTULO 5

ESTRUCTURA ACTUAL DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIO MAYO DE ANTIOQUIA

A continuación, se muestran los resultados obtenidos a partir de los diferentes instrumentos de recolección de información llevados a cabo en la presente investigación (revisión documental, entrevistas y observación), para posteriormente presentar la estructura actual de la gobernanza ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

5.1 Revisión documental en la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

La Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia es una entidad pública adscrita actualmente al municipio de Medellín, nace en el año 1945 a través de la Ley 48 como Colegio Mayor de la Cultura Femenina en la ciudad de Medellín. En 1988, a través de la Ley 24 se otorga a los Colegios Mayores del país el carácter de establecimientos públicos (IUCMA, a, 2017).

En 1989 a través del Decreto 2752, el Ministerio de Educación Nacional, da carácter académico de Institución Universitaria al Colegio Mayor de Antioquia y con el Decreto 2734 de 1989, se aprueba la estructura orgánica del Colegio Mayor de Antioquia, organizada en facultades: Facultad de Administración, Facultad de Arquitectura e Ingeniería; Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias de la Salud; las cuales se conservan hasta hoy.

Posteriormente, con la creación de la Ley 30 de 1992, se organiza el servicio público de educación superior en el país; dando lugar al primer Estatuto General del Colegio Mayor de Antioquia. Más adelante, con la Ley 790 de 2002, se *“establece que las entidades educativas que dependan del Ministerio de Educación Nacional serán descentralizadas y convertidas en entes autónomos. Así, con el Acuerdo Municipal 049 de 2006 se establece que la Institución*

Universitaria Colegio Mayor de Antioquia pasa a ser un establecimiento público autónomo incorporado al Municipio de Medellín” (IUCMA, a, 2017, p. 8).

La Institución configura su gestión inicialmente a partir de la creación del Proyecto Educativo Institucional, como su carta de navegación, *“en la cual se plasman los fundamentos misionales, la concepción de formación integral, las orientaciones pedagógicas y curriculares centrales y la forma de organizarse, para responder a las demandas de la sociedad regional y nacional, en consonancia con los principios y fundamentos institucionales, así como en lo establecido en las distintas leyes y normas vigentes de la educación superior”* (IUCMA, a, 2017, p. 6).

Hoy en día, la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia; *“coherente con las necesidades y dinámicas del desarrollo local y regional; ha ampliado y diversificado su oferta educativa, pasando de tener programas de formación orientados a la cultura y los saberes femeninos, a un conjunto de programas académicos organizados en las cuatro áreas de conocimiento”* de las Facultades anteriormente mencionadas. La Tabla 8 presenta los programas ofrecidos actualmente por la Institución.

Tabla 8. Oferta de Programas Académicos de la IUCMA

Tecnológico	Profesional Universitario
1. Tecnología en Delineante de Arquitectura, presencial	1. Bacteriología y Laboratorio Clínico, presencial
2. Tecnología en Gestión Comunitaria, presencial	2. Administración de Empresas Turísticas, presencial
3. Tecnología en Gestión de Servicios Gastronómicos, presencial	3. Planeación y Desarrollo Social, presencial
4. Tecnología en Gestión Ambiental, virtual.	4. Construcciones Civiles, presencial
5. Tecnología en Gestión Catastral, presencial	5. Biotecnología, presencial
6. Tecnología en Gestión Turística, virtual	6. Ingeniería Ambiental, presencial
	7. Arquitectura, presencial
	8. Gastronomía y Culinaria, presencial
	9. Ingeniería Comercial, presencial
Posgrado: Especialización	Posgrado: Maestría

1. Especialización en Construcción Sostenible, presencial.	1. Maestría en Bioquímica Clínica (en convenio con Universidad de San Buenaventura de Cartagena)
2. Especialización en Microbiología Ambiental, presencial.	2. Maestría en Gestión de la calidad de los Alimentos (Convenio con Corporación Universitaria Lasallista)
3. Especialización en Gestión del Riesgo de Desastres, presencial.	3. Maestría en Microbiología Clínica (Convenio con Universidad de San Buenaventura, sede Cartagena)
4. Especialización en Planeación Urbana, virtual.	

Fuente: Vicerrectoría Académica. Mayo de 2018 (<http://www.colmayor.edu.co/>)

El Proyecto Educativo Institucional a su vez, se encuentra articulado con las directrices de las políticas públicas gubernamentales y con los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal, bajo el cual se establecen, entre otros, los componentes educativo y ambiental (donde se plantea la implementación de sistemas de gestión ambiental para las entidades públicas del municipio). La Imagen 6 presenta el organigrama de la Institución.

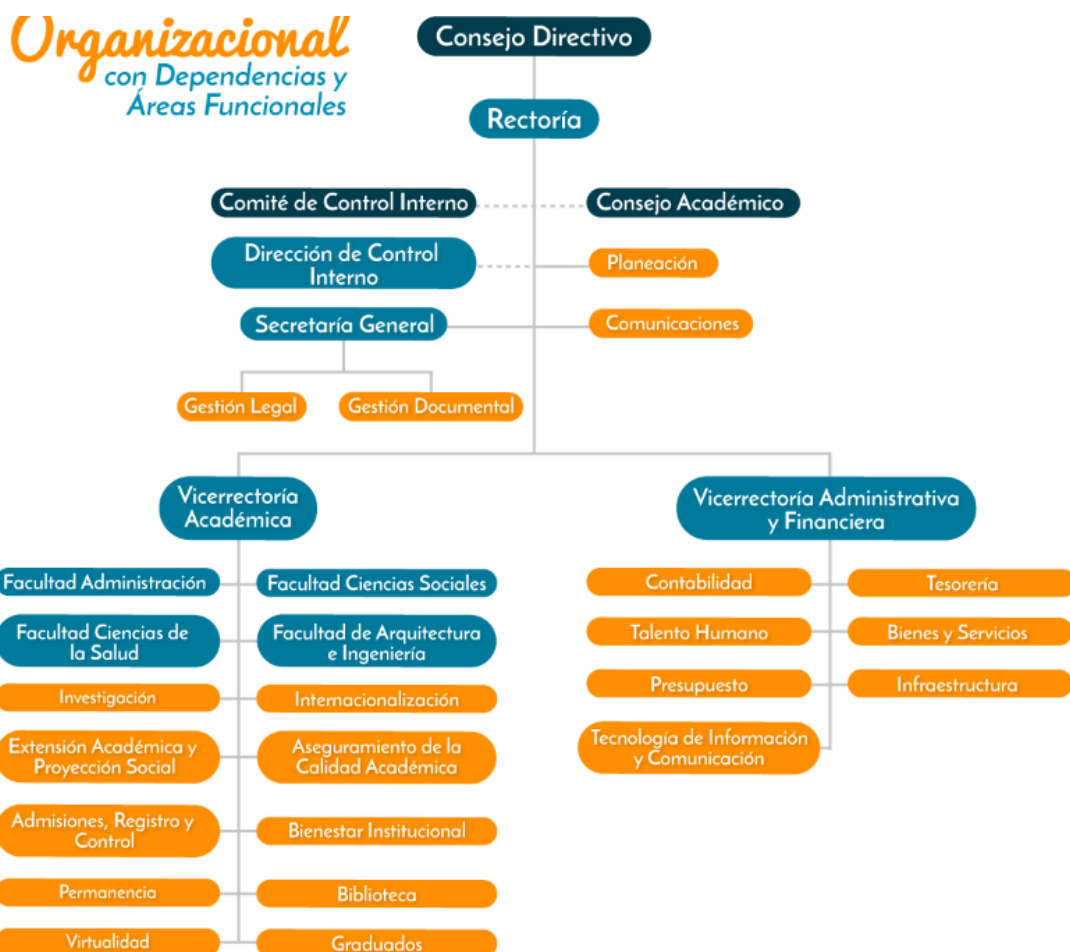


Imagen 6. Estructura organizacional del Colegio Mayor de Antioquia con dependencias y áreas institucionales. Fuente: <http://www.colmayor.edu.co/load.php?name=Paginas&id=1527>

De esta manera, la Institución estructura dentro de su mapa de procesos (Imagen 7) el Mejoramiento de la Gestión Integral como componente estratégico de su operación, dentro del que se circunscribe el proceso de Gestión Ambiental, el cual busca “*diseñar, implementar, mantener y mejorar continuamente el desempeño ambiental de la Institución, involucrando las partes interesadas con el fin de controlar los impactos ambientales generados en el desarrollo de sus actividades*” (IUCMA, 2016, b).

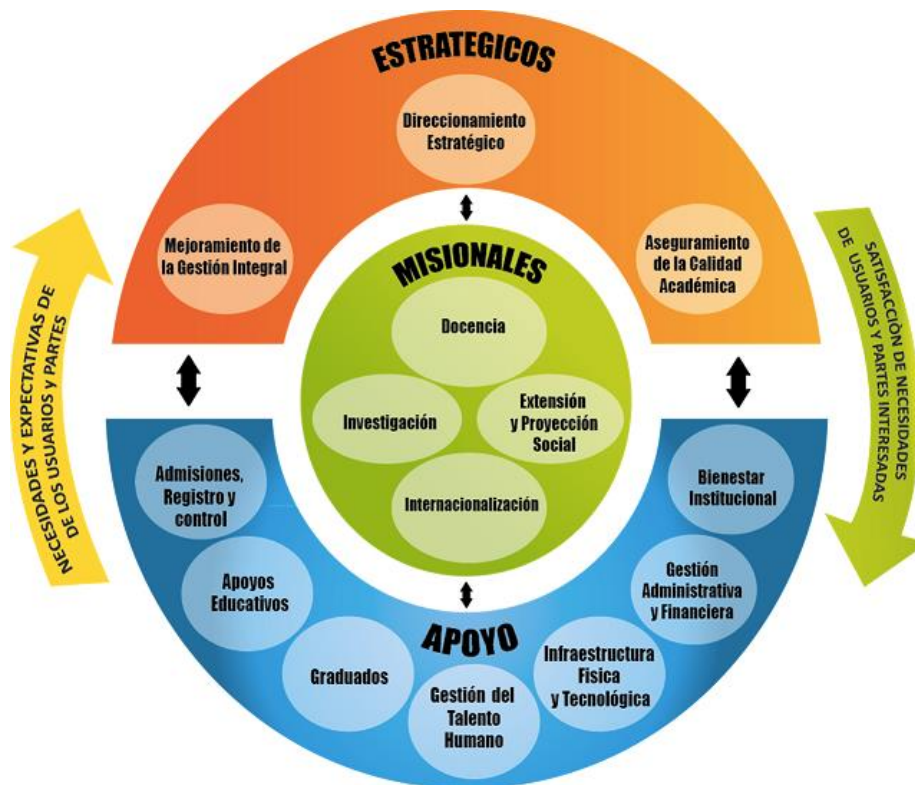


Imagen 7. Mapa de procesos de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.
 Fuente: http://www.colmayor.edu.co/archivos/mapaprocesoscolmayor2017_wrpab.pdf

Así, en el Plan de Desarrollo Institucional del período 2013 – 2016 “Educando para el desarrollo y la equidad” planteaba dentro de la línea estratégica 3: Redireccionamiento de la gestión administrativa, en su componente Gestión de la administración, en el resultado 4: La calidad Institucional como elemento articulador de la gestión, visibilizada, el producto 9, Certificación integral (Gestión Ambiental y salud Ocupacional) ISO 14001 y OHSAS 18001 y más adelante, en el Plan de Desarrollo Institucional del período 2016 – 2020 “Educación de calidad para el desarrollo humano”, en su Eje De Apoyo 6: Gestión Administrativa y Financiera, plantea dentro del componente 01, el sistema de gestión integral cuyo objetivo establece “mantener y fortalecer el sistema de gestión integral de la institución” (IUCMA, 2016, p. 80) en el cual se encuentra el sistema de gestión ambiental.

Considerando estos compromisos establecidos en sus planes de desarrollo, en el año 2014 se toma la decisión de crear un sistema de gestión ambiental bajo la norma ISO 14.001, con el fin de integrarla al sistema de gestión de calidad con que ya contaba la Institución, bajo la NTC GP:1000:2009, llevando a que en enero de 2016 la Institución certificara finalmente el diseño y la implementación de su sistema de gestión ambiental bajo la norma ISO 14.001 en su versión 2004, la cual es obtenida por un período de tres años (IUCMA, a, 2017, p. 90), sin embargo, en el año 2018 realiza la transición a la versión 2015 de la norma ISO 14.001, para lo cual se requiere la actualización de la política integral y los objetivos integrales de la Institución, ajustados en el año 2017 a través del Acuerdo No. 5 del 17 de abril, en el que se compromete a *“ser una Institución de Educación Superior reconocida por el respeto por el medio ambiente y la prevención de la contaminación, buscando la preservación del medio ambiente a través del control de actividades que puedan impactarlo negativamente, generando conciencia en la comunidad institucional sobre el cuidado y manejo responsable de este”* (IUCMA, b, 2017, p. 4).

No obstante, el manejo ambiental de la Institución inicia formalmente desde el año 2011, como un requisito de la Contraloría⁶ para evaluar la gestión ambiental de las entidades públicas y lo hace a través de una solicitud expresa de incluir el componente ambiental en los informes de rendición de cuentas anuales que cada institución pública de Medellín debe entregar a dicha Entidad. En el año 2010, la Contraloría realiza una auditoría especial a la Institución, bajo la cual mide el nivel de cumplimiento del Colegio Mayor con respecto al tema ambiental, obteniendo un porcentaje de cumplimiento del 26%, seguida de un 73% para el 2011 y de un 78% para 2012, año a partir del cual se suspenden las auditorías especiales y la revisión se continúa realizando solo a través del informe de rendición de cuentas anual (Entrevista realizada a Ingeniero Ambiental del Colegio Mayor, 2017).

⁶ La Contraloría General de Medellín es una institución pública que tiene como misión vigilar, con la participación activa de la comunidad, la gestión fiscal de la administración municipal, de sus entidades descentralizadas y de particulares que manejen recursos públicos, fundamentada en los principios del control fiscal y generando valor a las entidades auditadas (<http://www.cgm.gov.co/cgm/Paginaweb/IC/Paginas/Mision-y-Vision.aspx>).

Hoy en día, dentro de los objetivos integrales de la Institución, el componente ambiental se enmarca en aquel que profesa: establecer controles operacionales y estrategias que permitan prevenir la contaminación al medio ambiente (IUCMA, b, 2017, p. 8).

Adicionalmente, rediseña su misión institucional en el año 2017, estableciendo ser “*una Institución de Educación Superior que forma profesionales autónomos, pluralistas y competentes; comprometidos con la calidad académica, el fomento de la investigación y la apropiación social de conocimiento; que contribuye al desarrollo económico, social y ambiental de la región y el país*” (IUCMA, a, 2017, p. 28). Específicamente, en la contribución al desarrollo económico, social y ambiental de la región y el país, plantea los siguientes objetivos:

- Contribuir con el análisis y la solución de problemáticas socioeconómicas que afectan a las comunidades locales y regionales.
- Fomentar procesos de desarrollo sostenible que satisfagan las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades (Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU, 1987).
- Impulsar prácticas de respeto por el medio ambiente y la generación de espacios de trabajo, seguros y saludables.
- Fomentar espacios para la reflexión crítica e investigativa con la comunidad académica, en la perspectiva de aportar a la construcción de modelos de desarrollo, que incorporen el concepto de sostenibilidad (IUCMA, a, 2017, p. 30).

De esta manera, con el fin de diseñar, implementar y fortalecer el funcionamiento del sistema de gestión ambiental, la Institución crea diversas estrategias y documentos a lo largo de los años, dentro de los cuales puede mencionarse:

- Estructuración de la política integral y los objetivos integrales de la Institución (Acuerdo No. 5 de 2017).
- Identificación y valoración de los aspectos e impactos ambientales generados por los procesos institucionales (Documentos con código GA-PR-001 y GA-FR-012).
- Identificación de los requisitos legales ambientales aplicables a la Institución y evaluación de su cumplimiento (Documento con código GM-PR-008).
- Identificación de riesgos y oportunidades del sistema de gestión ambiental (Documentos con código PI-MA-003 y PI-FR-017).
- Identificación del contexto de la organización, considerando los elementos internos y externos al sistema de gestión ambiental y las necesidades y expectativas de las partes interesadas (Documentos con código GM-PR-012, PI-IT-008 y PI-FR-042).
- Definición de criterios ambientales para las compras de bienes y servicios (Documentos con código GF-BS-FR-038, GF-BS-FR-039 y GF-BS-IT-001).
- Evaluación ambiental de proveedores (Documento con código GA-FR-020).
- Formulación y evaluación de objetivos, metas y programas ambientales, con sus respectivos indicadores ambientales (Documentos con código GA-PR-003 y GA-FR-001).
- Generación de informes ambientales entes externos (Documento con código GA-PR-007).
- Identificación y reporte de no conformidades del sistema de gestión ambiental (Documento con código GA-IT-007).
- Inspecciones ambientales (Documentos con código GA-FR-011 y GA-IT-005).
- Lista de verificación ambiental para la creación y renovación de programas académicos (Documento con código GA-FR-022).
- Lista de verificación para evaluación de la gestión ambiental durante la construcción de obra civil (Documento con código GA-FR-019).
- Manual de requisitos ambientales y de seguridad y salud para la contratación de terceros (Documento con código SS-MA-001).

- Verificación condiciones ambientales y de seguridad y salud para la realización de eventos (Documento con código SS-PR-012).

Así mismo, lleva a cabo diversas prácticas ambientales, dentro de las que se destacan (Gestión Ambiental, 2017):

- Participación de la Institución en el Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental desde el año 2012, hasta la fecha, con el fin de crear en conjunto entre los participantes, lineamientos para la construcción de políticas públicas relacionadas con la educación ambiental.
- Instalación luminaria LED para disminuir el consumo energético.
- Implementación del Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos de la Institución, PMIRS, a partir del cual se ha logrado aprovechar el material recuperable, construir el centro de acopio de residuos con todas las características exigidas en la legislación colombiana y disminuir el volumen de residuos sólidos generados por la Institución⁷.
- Implementación del Plan de Manejo de Residuos Hospitalarios y similares.
- Creación e implementación del Manual riesgo químico.
- Uso de empaques biodegradables para el programa de seguridad alimentaria de la Institución.
- Realización de compostaje a través de equipos adquiridos por la Institución para tal fin.
- Implementación de campañas de educación ambiental tales como apropiación y conocimiento del SGA por parte de docentes, estudiantes y personal administrativo, uso eficiente de energía, separación de residuos en la fuente, manejo, transporte y disposición final de los residuos peligrosos y el manejo en los laboratorios, recolección de Pilas, medición huella de carbono, manejo seguro de sustancias

⁷ Dato generado a partir de un aforo especial realizado por Empresas Varias de Medellín en el año 2013 donde se obtuvo una disminución del 67,95% del volumen de residuos ordinarios generados con respecto a los años anteriores. Durante el año 2017 gracias a las estrategias implementadas por la Institución y a la contratación de un operario destinado exclusivamente para el Manejo Integral de Residuos Sólidos, se logró mantener el aforo de 5,55 m³/mes lo que genera ahorros anuales por tasa de aseo cercanos a los \$6.500.000.

químicas, desde el almacenamiento, compatibilidad, etiquetado, transporte y disposición final.

- Creación del grupo voluntarios ambientales
- Realización de visitas de inspección semanal en las instalaciones de la Institución para el control de fugas e implementación de acciones correctivas.
- Participación en la planeación, ejecución y evaluación de simulacros ambientales y de situaciones de emergencia que dan lugar a la generación de aspectos e impactos ambientales.
- Implementación del plan de manejo arbóreo.
- Verificación de la implementación del plan de mantenimiento de instalaciones (trampa de grasas) y calibraciones de equipos de medición ambiental.
- Realización de campañas y jornadas para la celebración de días especiales ambientales (día de la tierra, del agua, del árbol, entre otros).
- Diseño de campañas para la sensibilización del personal sobre la importancia de proteger y conservar los recursos naturales.
- Realización de reportes ante la Autoridad Ambiental sobre el manejo ambiental de la Institución, diligenciamiento de información ambiental en aplicativos (RESPEL).
- Actualización continua, de la información colgada en el micrositio para la gestión ambiental de la Institución (<http://gestion-ambiental.wixsite.com/gestionambiental>).
- Participación en las sesiones del Comité Interinstitucional de Educación Ambiental

Tal como se mencionó anteriormente (Tabla 1), la Institución cuenta con 15 programas académicos ofertados en la modalidad de pregrado (6 tecnológicos y 9 profesionales universitarios), de los cuales se encuentra que el 50% de estos cuentan dentro de su plan de estudios con asignatura (s) relacionada (s) con temas ambientales, dentro de la cual se promueve el adecuado manejo de los diferentes recursos naturales y la minimización o prevención de impactos ambientales negativos. Mientras que cuenta con 7 programas de postgrado (4 especializaciones y 3 maestrías en convenio con otras instituciones de educación superior), de los

cuales el 18% incluyen asignaturas relacionadas con el componente ambiental en su plan de estudios. La Imagen 8 muestra la relación entre el tipo de programas de la Institución que cuentan y no cuentan con asignaturas relacionadas con gestión, ambiental o similares.

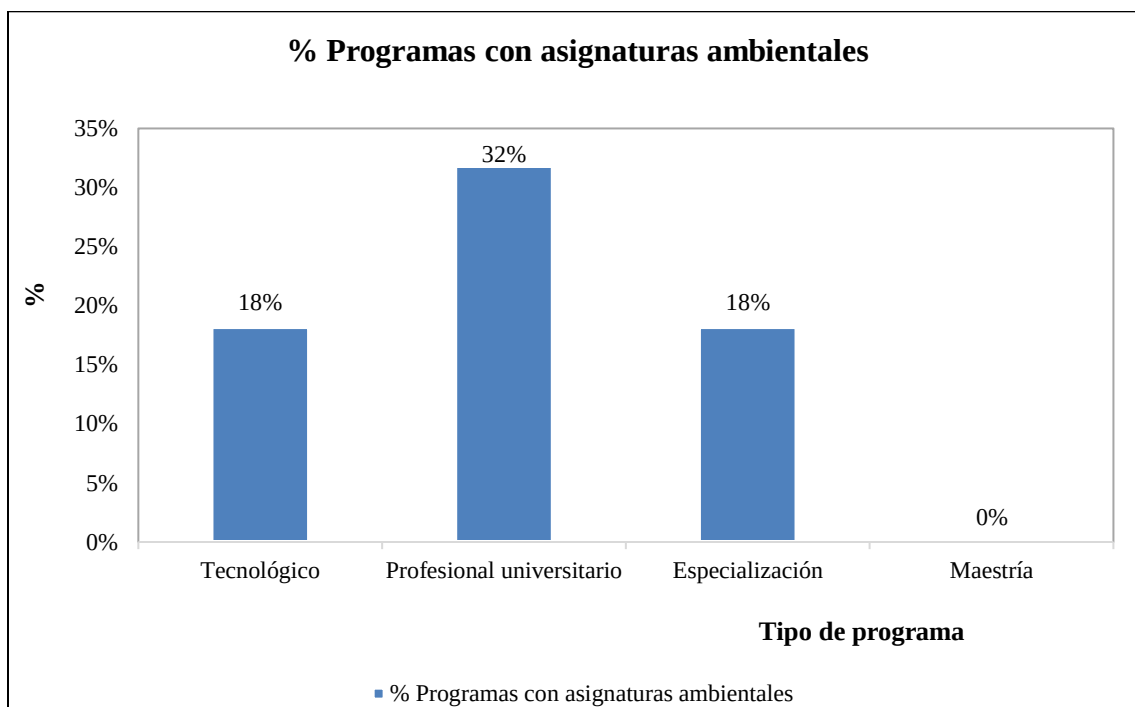


Imagen 8. % de Programas según su tipo que cuentan con asignaturas relacionadas con temáticas ambientales. Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los planes de estudio de los diferentes programas académicos que oferta la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, los cuales se encuentran publicados en la página web: www.colmayor.edu.co

La Tabla 9 presenta la relación de cada programa con respecto al porcentaje de asignaturas relacionadas con temas ambientales con respecto al total de cursos de cada programa académico.

Tabla 9. Tipo de programas de la Institución que cuentan o no con asignaturas relacionadas con gestión, ambiental o similares.

PROGRAMA	Nº ASIGNATURAS	Nº ASIGNATURAS DIRECTAS RELACIONADAS CON TEMAS AMBIENTALES	% ASIGNATURAS RELACIONADAS CON TEMAS AMBIENTALES
Tecnología en Delineante de Arquitectura, presencial	41	0	0%
Tecnología en Gestión Comunitaria, presencial	31	1	3%
Tecnología en Gestión de Servicios Gastronómicos, presencial	35	0	0%
Tecnología en Gestión Ambiental, virtual.	37	15	41%
Tecnología en Gestión Catastral, presencial	37	2	5%
Tecnología en Gestión Turística, virtual	32	1	3%
Bacteriología y Laboratorio Clínico, presencial	34	0	0%
Administración de Empresas Turísticas, presencial	45	0	0%
Planeación y Desarrollo Social, presencial	51	1	2%
Construcciones Civiles, presencial	69	3	4%
Biotechnología, presencial	43	1	2%
Ingeniería Ambiental, presencial	60	23	38%
Arquitectura, presencial	42	4	10%
Gastronomía y Culinaria, presencial	51	1	2%
Ingeniería Comercial, presencial	61	2	3%
Especialización en	14	7	50%

PROGRAMA	Nº ASIGNATURAS	Nº ASIGNATURAS DIRECTAS RELACIONADAS CON TEMAS AMBIENTALES	% ASIGNATURAS RELACIONADAS CON TEMAS AMBIENTALES
Construcción Sostenible, presencial.			
Especialización en Microbiología Ambiental, presencial.	10	5	50%
Especialización en Gestión del Riesgo de Desastres, presencial.	12	2	17%
Especialización en Planeación Urbana, virtual.	12	2	17%
Maestría en Bioquímica Clínica (en convenio con Universidad de San Buenaventura de Cartagena)	24	0	0%
Maestría en Gestión de la calidad de los Alimentos (Convenio con Corporación Universitaria Lasallista)	18	0	0%
Maestría en Microbiología Clínica (Convenio con Universidad de San Buenaventura, sede Cartagena)	16	0	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los planes de estudio de los diferentes programas académicos que oferta la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, los cuales se encuentran publicados en la página web: www.colmayor.edu.co

A partir de la información anteriormente presentada, puede verse como efectivamente los programas relacionados con temáticas ambientales cuentan con un mayor porcentaje de asignaturas relacionadas con dicho componente, mientras que se encuentran otros en los cuales no existe ninguna relación con elementos ambientales. Si bien, es importante mencionar que la

Institución cuenta dentro de todos sus planes de estudio con unas asignaturas denominadas electivas que son institucionales y por ende transversales a todos los programas académicos, dentro de las que se tiene una específica para el tema ambiental.

5.1 Entrevistas a líderes de funciones misionales, líder de gestión ambiental y egresados de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

La realización de entrevistas dentro de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia obedeció a dos grupos fundamentales, los líderes de los procesos misionales de la Institución y de gestión ambiental y un egresado de cada programa académico que actualmente ofrece la Institución. En el primer caso se indaga por qué se entiende por gobernanza ambiental, cuáles son las prácticas que desde la docencia, investigación, extensión e internacionalización desarrolla la Institución de cara a su manejo ambiental, cómo se articula el componente ambiental a las labores cotidianas del cargo, cómo se promueve la inserción del componente ambiental en la planeación institucional, cómo es la participación en el proceso de toma de decisiones ambientales de la Institución, cuál es la función que debería tener una institución de educación superior con respecto al contexto social y ambiental actual del municipio de Medellín.

En el caso de los egresados de los programas que ofrece la institución, además de las preguntas anteriormente planteadas, se incluyen otras adicionales como cuáles son las bases que la Institución generó dentro de su proceso de formación para promover el cuidado y la protección del medio ambiente, cuáles fueron las acciones institucionales que pudo observar para promover el cuidado de los recursos naturales y generar conciencia ambiental y si en el ejercicio laboral han tenido la necesidad de incorporar el componente ambiental para el desempeño de sus funciones.

A partir de las respuestas obtenidas a cada una de las indagaciones anteriores, se tiene que para el líder de gestión ambiental, la **gobernanza ambiental** es, una interacción y generación de acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y solucionar los problemas

de los ciudadanos, mientras que para el grupo de líderes de las funciones misionales de la Institución, la gobernanza ambiental es la forma como se llevan a cabo las acciones ambientales para cumplir con los lineamientos y las políticas que en materia ambiental dictan los entes gubernamentales de un determinado territorio. Para los egresados de los programas académicos el concepto de gobernanza ambiental se entiende como el conjunto de políticas, leyes, directrices, decisiones y lineamientos que son creados desde los entes gubernamentales y que los demás actores sociales de un territorio asumen y cumplen para proteger sus recursos naturales, contempla además la generación de acuerdos, acciones, campañas y propuestas de actuación entre los diferentes participantes de un territorio para dar cumplimiento a los planteamientos gubernamentales.

A partir de los resultados obtenidos con respecto al concepto de **gobernanza ambiental**, puede decirse que los entrevistados de ambos grupos se alinean más con la definición generada por Brenner y Vargas-del-Río (2010); Paré y Fuentes (2010); Lemos y Agrawal (2006), quienes plantean que la gobernanza ambiental se refiere a *“Procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones de que disponen los actores sociales para influir las acciones ambientales y sus resultados”*, que con aquella asumida por la presente investigación doctoral que plantea que el manejo del medio ambiente obedece más a la creación de políticas públicas diseñadas por el pueblo, en el cual, sea éste quien representado por los diferentes actores sociales, en conjunto con el Estado, genere lineamientos contruidos de manera participativa sobre los mecanismos de actuación ambiental, considerando la disparidad de los intereses y los niveles de autoridad entre sí, lo cual supone un mecanismo de generación de acuerdos capaz de considerar los intereses particulares de cada actor, para llevarlos a un punto en el cual se generen beneficios para todas las partes y no se favorezca alguno de los participantes, siendo este el reto real de un proceso de gobernanza ambiental territorial.

Dentro de las **prácticas ambientales** llevadas a cabo por la Institución, enunciadas tanto, por los líderes de las funciones misionales, de gestión ambiental y los egresados de los programas académicos de la Institución, se tienen las siguientes:

- Implementación de planes y programas ambientales, como el plan de gestión integral de residuos, el programa de ahorro y uso eficiente del agua, el programa de educación ambiental, entre otros.
- Separación de residuos, construcción del centro de acopio donde se separan los materiales.
- Creación de políticas y lineamientos desde el proceso de gestión ambiental.
- Ajuste a las caracterizaciones de los procesos institucionales con la incorporación de elementos ambientales como aspectos e impactos, riesgos y oportunidades.
- Inclusión de la variable ambiental en la planeación de nuevos programas académicos a través de una verificación desde la generación de aspectos e impactos ambientales que se producirán desde el diseño del programa hasta su entrada en operación al obtener el registro calificado, al ingreso de estudiantes y la generación de graduados.
- Realización de campañas de sensibilización del componente ambiental con el personal a través de la dotación de pocillos o vasos para evitar la generación de residuos, por ejemplo.
- Creación de un manual para la realización de eventos masivos que permita controlar el ruido generado
- Promoción de la realización de compras sostenibles.
- Participación de la Institución a través de proyectos y convenios de extensión y proyección social relacionados con el componente ambiental del municipio y la región.
- Apoyo entre la Facultad de Arquitectura e Ingeniería y extensión y proyección social para el desarrollo de proyectos y asesoría a la comunidad sobre temas ambientales, a través de la operación del Consultorio de la Construcción y el Hábitat.
- Fortalecimiento del grupo juvenil tejido verde (voluntariado ambiental).
- Aprovechamiento residuos orgánicos para la producción de abono.
- Reconversión energética, instalación de paneles solares para promover la eficiencia energética y demás controles operacionales que garanticen el control de los aspectos y minimicen los impactos ambientales significativos al medio ambiente.

- Manejo de fauna y flora.
- Certificación del sistema de gestión ambiental.
- Existencia de asignaturas en algunos planes de estudio relacionadas con el tema ambiental y dentro de los cursos electivos.

Con respecto a la manera en que se promueve la **inserción del componente ambiental** en la planeación institucional, los líderes de las funciones misionales y de gestión ambiental coinciden en mencionar que la existencia de una dependencia de gestión ambiental dentro de la Institución favorece la incorporación de este elemento dentro de todas las dinámicas institucionales y los procesos de toma de decisión, planteando además, que la existencia de la certificación en el sistema de gestión ambiental, hace que los procesos institucionales demuestren un mayor compromiso con el manejo ambiental. Esto se ratifica en la siguiente expresión:

Creo que en los últimos años hemos ganado terreno, porque lo único que se hablaba de ambiental era de la disposición de residuos, en cambio hoy en día en todos los procesos participa el líder de gestión ambiental y luego con el cumplimiento de la norma y la certificación ante el ICONTEC, ya por lo menos todos conocemos cuáles aspectos y cuáles impactos tienen cada uno de los procesos, entonces ya las decisiones son otras y hay un compromiso de la alta dirección frente a la gestión ambiental.

En el PEI se habla el tema ambiental y ya se hizo una primera discusión sobre si tener una asignatura común de gestión ambiental, de las que se llaman electiva institucional que cobije el componente ambiental, de hecho, en las reuniones del comité de decanos se viene hablando del desarrollo sostenible, de todo lo que tiene que ver con la parte ambiental (Entrevista realizada a la dirección de investigación de la Institución, 2017).

La **toma de decisiones** sobre el componente ambiental de la Institución, por su parte, es ejercida por la alta dirección, con asesoría del proceso de gestión ambiental. Cuando las decisiones involucran inversiones económicas, es necesario solicitar a la Vicerrectoría administrativa y financiera aprobación del presupuesto, el cual cada año se presenta desde el proceso de gestión ambiental, a través del plan anual de recursos requeridos para la operación del sistema de gestión (Entrevista realizada al líder de gestión ambiental, 2017).

Al indagar a los egresados de los programas académicos que ofrece la Institución sobre las **bases** que ésta les generó con respecto al tema ambiental, puede decirse que en general, la mayoría de los programas académicos no consideran asignaturas ambientales específicas dentro de los planes de estudio, programas como Ingeniería Ambiental y la especialización en Construcción Sostenible, por ejemplo, cuenta con dichos temas incorporados en el plan de formación, pero esto obedece más la especificidad de las temáticas propias del programa académico como tal que a una directriz institucional que incorpore procesos formativos con componentes ambientales.

Desde el **ejercicio laboral**, algunos egresados manifiestan que sus funciones requieren de un conocimiento mínimo sobre el componente ambiental, donde uno de los temas más demandados es la separación de residuos en la fuente, mientras que otros plantean que no ha sido necesario este elemento para desempeñar sus cargos, pero sí para ser mejores ciudadanos, pues las dinámicas del territorio de Medellín apuntan a construir una sociedad que se preocupe por el medio ambiente y emprenda prácticas para su cuidado y protección.

Con respecto a la **función** que tiene una institución de educación superior en el contexto social actual del municipio de Medellín, se plantea que ésta es formar ciudadanos con capacidades críticas para poder impactar en los territorios, responsables con el medio ambiente, la investigación y la generación de conocimiento, capaces de liderar todos los procesos que hay en un municipio, para promover su desarrollo, orientando y sirviendo como organismo de consulta para todas las dinámicas sociales, generando conciencia y motivando costumbres adecuadas en el individuo (Entrevistas realizadas a los líderes de las funciones misionales de la Institución, líder de gestión ambiental y egresados de los programas académicos, 2017 y 2018).

Esta concepción se acerca a la definición planteada por la presente investigación sobre universidad emprendedora, lo cual según Burton Clark se refiere a “*utilizar el conocimiento como un potencial al servicio de los objetivos de su entorno socioeconómico, esto es, un recurso*

que, adecuadamente gestionado, le permite desempeñar un papel más activo en su contexto social” (Tarapuez, 2012, p. 107).

Así, la universidad está llamada hoy a tener un papel protagónico en la sociedad a través de su inserción y participación directa en la construcción de políticas, procesos de negociación y concertación entre los actores sociales de un territorio, considerando además la formación de personas íntegras que incorporen dentro de su quehacer cotidiano el entendimiento de su contexto social, para poder promover la generación de alternativas que permitan solucionar conflictos o situaciones del entorno.

Específicamente, al indagar por la **función o papel de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín**, se menciona la realización de las siguientes actividades y las diferentes posiciones de los entrevistados (Entrevistas a líderes de funciones misionales, líder de gestión ambiental y egresados de los programas académicos que ofrece la Institución, 2017 y 2018):

- Definir lineamientos de política pública y generación de nuevas tecnologías.
- Crear una cátedra común sobre el componente ambiental.
- Plantear soluciones desde lo investigativo, tecnológico, académico. Una universidad que no solucione problemas no debería existir.
- Aportar profesionales con sentido de pertenencia hacia el contexto ambiental con una mirada crítica e investigativa, que aporten al desarrollo ambiental de la región.
- Ser un referente para el municipio de Medellín, puesto que, la Institución está adscrita a esta alcaldía, tiene un programa de ingeniería ambiental y cuenta con un sistema de gestión ambiental certificado (ISO 14001).
- Apuntar a políticas públicas que busquen bajos impactos de contaminación y que sean generadas desde el contexto local, desde la academia, desde nuestras realidades. Por medio del apoyo de la academia, de los profesores, de las investigaciones con los semilleros, que sea socializado con los entes

gubernamentales, que no se queden en la universidad como un trabajo de una materia, sino que el gobierno mire como esos proyectos pueden ser interesantes para que se genere un impacto en las políticas públicas.

- Brindar los conocimientos según su especificidad para que una persona pueda ejercer su profesión y lo básico como formación personal.
- Aliarse con las comunidades, porque de ellas salen muchas ideas y proyectos muy buenos que podrían aportar en el manejo ambiental de Medellín. Podría hacerse desde el trabajo de la misma comunidad, sensibilizando a los vecinos de la institución por ejemplo en como sembrar un árbol, cuidar una planta, etc.
- Aprovechar la sinergia con las otras instituciones de educación superior del municipio, tener un sistema integral donde todos conversen con lo mismo para poderle aportar al municipio.
- Desarrollar una pedagogía social por ejemplo para promover la separación en la fuente de residuos.
- Hacer campañas, por ejemplo, el manejo de residuos no debería ser solo de gastronomía y ambiental sino de todos los estudiantes, la U debería fomentar el uso de la bicicleta, por ejemplo, que haya pico y placa es bueno porque fomenta el uso de la bici y el transporte público.
- Sensibilizar a los docentes sobre la importancia de vincular el tema ambiental para que lo incluyan en sus clases, porque hoy todas las profesiones impactan el tema ambiental. Incluir una asignatura no sería algo descabellado, sería también muy útil.
- Falta una mayor interacción entre las entidades gubernamentales, los habitantes de Medellín y la institución; no se visualiza ejercicios de extensión y proyección social en el componente ambiental. No se resalta una alianza entre la Secretaria de Medio Ambiente del municipio de Medellín y la institución. Por lo anterior, parece que ambas partes van en su propia dirección y no tienen ninguna intención de crear gobernanza ambiental en Medellín.

- Generar un corredor con las demás IES públicas para generar un día con bicicleta por ejemplo y volverse un referente y generar una bola de nieve.
- Como la cultura metro, crear algo similar desde la Institución, más sensibilización para crear una conciencia, es un tema de cultura, si la Institución genera una cultura en los estudiantes, uno se va apropiando de eso y se le va generando como hábito. Es tema de darle cultura a la gente.
- Trascender los procesos investigativos, que no se queden en el papel, a través de la extensión aportar al cambio de las dinámicas del territorio, investigación con sentido, con temas más prácticos que las comunidades realmente lo necesitan. Otra forma sería que la institución defina temas que son relevantes no sólo para Medellín, sino para el mundo, porque lo que suceda aquí afecta a otras partes del mundo, generar discursos para todo el mundo, donde todos los programas hagan parte porque son temas transversales, como lo ambiental, seguridad alimentaria, desarrollo sostenible, temas de agenda pública donde todas las profesiones deben avocarse.
- Ir a las zonas y conocer la realidad, traer las problemáticas a la Institución y mirar con las demás facultades como puede aportar a la solución de esas situaciones.
- Aprender de la experiencia de otros países que llevan un camino adelantado, replicar, impulsar a los estudiantes a que realmente aporten a las problemáticas. Que todas las actividades que haga el estudiante tengan sentido, que sean ejercicios que le ayuden a su comunidad.
- Tomar la decisión de conservar y proteger los recursos naturales que posee dentro de su área de influencia y posteriormente lleva a cabo procesos que permiten alcanzar el objetivo trazado.
- Incorporar el tema ambiental en cada programa de la Institución.

5.2 Observación en la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

La observación se realizó a través de un recorrido por las instalaciones de la Institución, en donde pudieran identificarse las diferentes prácticas que ésta desarrolla para promover su adecuado manejo ambiental, encontrando las siguientes:

- Instalación de paneles solares en los postes de luz y salones.
- Existencia de puntos ecológicos y un centro de acopio donde se realiza la separación de residuos.
- Existencia de una terraza verde en bloque académico.
- Construcciones con bajo uso de luz artificial.
- Uso de canecas especiales para la disposición de residuos en salones (para papel y cartón, con tapas con la forma del residuo).
- Existencia de composteras para el procesamiento de los residuos orgánicos y generación de compost para el uso como abono en jardineras.
- Aprovechamiento de agua lluvia.
- Ampliación de los espacios para bicicletas.
- Instalación de grifos automáticos en baños para ahorro de agua.
- Instalación de sensores de movimiento para el encendido y apagado de iluminación en baños.
- Ubicación de un sitio postconsumo de recolección de pilas.

5.3 Resultados de la estructura de la gobernanza ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

A partir de los resultados encontrados en la revisión documental, entrevistas y observaciones, puede decirse que la **gobernanza ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia**, se estructura obedeciendo más a una gobernanza jerárquica, donde por una parte, el ente gubernamental sienta las bases sobre las cuales se debe diseñar e implementar la gobernanza ambiental de la Institución y por otra, donde las condiciones del mercado y sus presiones, hacen necesaria la incorporación de prácticas ambientales en pro de la

conservación del status quo de la élite gubernamental. Así, la gobernanza actual del Colegio Mayor de Antioquia, cuenta con las siguientes características:

- ✓ Cuenta con un subproceso denominado Gestión Ambiental que hace parte de Planeación institucional, el cual a su vez se integra la Dirección de control interno.

- ✓ Hace parte del nivel estratégico de la organización, dentro del macro-proceso de mejoramiento de la gestión integral, el cual lo componen Gestión de la mejora, Ambiental, SST y Control interno.

- ✓ En su organigrama no se refleja claramente el cargo ambiental.

- ✓ Cuenta con dos Ingenieros Ambientales (líder y profesional ambiental) que coordinan el sistema de gestión ambiental, el cual fue certificado desde el año 2016 bajo la norma ISO 14.001: 2004 y hoy en día sostiene dicha certificación bajo la versión 2015 de la norma en mención.

- ✓ Cuenta con el apoyo de la alta dirección estipulado en la creación de una política integral y de los objetivos integrales, así como también en la asignación de recursos para la implementación y el desarrollo del componente ambiental y en la inclusión de ésta variable ambiental en los procesos institucionales, la cual ha sido gradual y en aumento a lo largo del tiempo.

- ✓ Tiene un conjunto de documentos como procedimientos, instructivos, y formatos que permiten orientar y soportar la ejecución de las prácticas ambientales que desarrolla la Institución.

- ✓ Participa activamente con las entidades gubernamentales en el desarrollo de proyectos y convenios, así como también asiste al Comité Temático Interinstitucional de Educación Ambiental del municipio de Medellín.

✓ Trabaja de manera coordinada con las demás áreas de la Institución en la implementación de estrategias que permitan realizar un adecuado manejo de los recursos naturales tanto internos como externos.

La Imagen 9 presenta el esquema de la estructura de la gobernanza ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

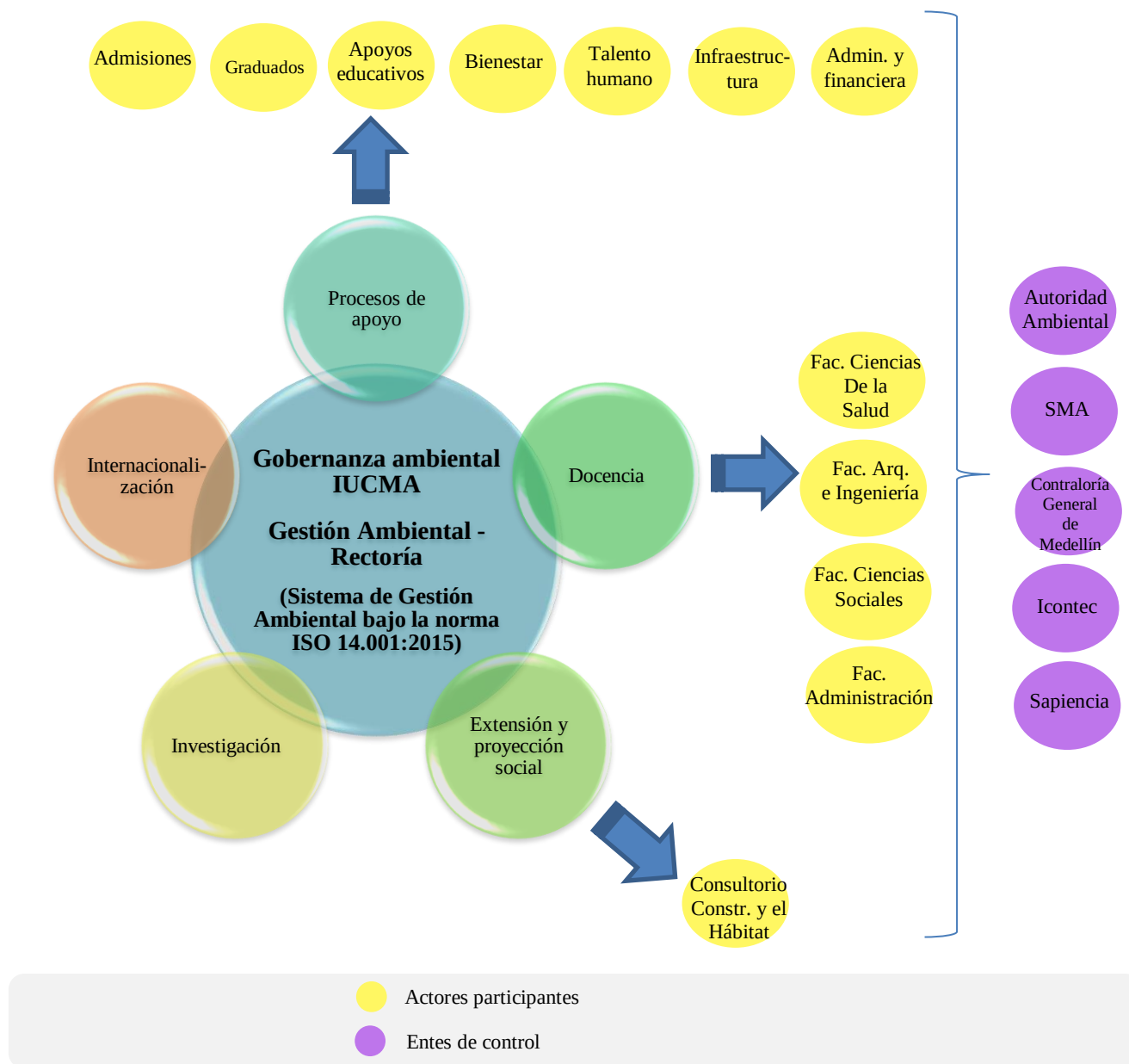


Imagen 9. Estructura de la gobernanza ambiental de la Institución Uiversitaria Colegio Mayor de Antioquia. Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta la escala de valoración del nivel de desarrollo de la gobernanza ambiental (Tabla 6), mencionada en el Capítulo 4 de este documento, en la Tabla 10 se presenta el nivel de desarrollo de cada característica de la gobernanza ambiental de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia:

Tabla 10. Características de la gobernanza ambiental del Colegio Mayor de Antioquia y su nivel de desarrollo

Característica de la gobernanza ambiental	Nivel de desarrollo en Colmayor	Observación con respecto al nivel de desarrollo
Actores	Medio	• Sistema de gestión integral (oficina de calidad, oficina ambiental y oficina de seguridad y salud en el trabajo) • Facultades • Vicerrectorías • Rectoría • Estudiantes • Entes gubernamentales Existen los actores, pero su representación se basa en unos cuantos, es decir, solo algunos de ellos son quienes toman las decisiones ambientales de la Institución.
Proceso de participación	Medio	Espacios pertinentes y acordes con las características de la Institución: • Reuniones del sistema de gestión integral • Reuniones de gestión ambiental con diferentes dependencias • Reuniones con rectoría para la toma de decisiones Asistencia de la Institución en el CIDEAM Hace falta fortalecer la participación en el CIDEAM
Creación de normas, políticas, proyectos, leyes, entre otros	Alto	Generación de manuales de organización, procedimientos, instructivos, acuerdos
Creación y refuerzo de nuevas capacidades técnicas para la gestión del medio ambiente	Medio	Se cuenta con un equipo de sistema de gestión integral donde participan dos ingenieros ambientales (líder y profesional).

Característica de la gobernanza ambiental	Nivel de desarrollo en Colmayor	Observación con respecto al nivel de desarrollo
		Hace falta fortalecer las capacidades técnicas para la gestión del medio ambiente a partir de la creación de espacios formales para la participación de todas las dependencias institucionales
Espacios formales consultivos y de toma de decisión	Medio	Se cuenta con espacios formales para la toma de decisiones y consultivos, algunos informales y otros formales, como el Consultorio de la Construcción y el Hábitat. Hace falta fortalecer los espacios formales consultivos sobre la gestión ambiental de la institución
Distribución equitativa de costos y beneficios	Alto	Gestión ambiental cuenta con un presupuesto definido para su implementación.
Mecanismos de gestión ambiental compartida - Cogestión de los recursos naturales	Bajo	Participación de la institución en comités municipales y departamentales, pero no se realiza ejecución compartida de proyectos. Hace falta estructurar una cogestión de los recursos naturales
Nuevas formas de comunicación	Alto	Se cuenta con página web específica para los temas ambientales, se observan habladores en las instalaciones de la Institución, se cuenta con software para el almacenamiento de la información del sistema de gestión, descansadores de pantalla, banners, carteleras, correos electrónicos.
Formas de autoridad y ámbitos de competencia	Medio	Se realiza gestión interna de la Institución, teniendo claramente definida su competencia en algunos ámbitos, pero en otros no, por ejemplo, en el CIDEAM. Hace falta esclarecer las funciones y competencias de la Institución con otras entidades e instituciones que también trabajan para el mejoramiento ambiental del municipio de Medellín

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 5

Gestión Ambiental, 2017. Informe de gestión ambiental, proceso gestión ambiental, períodos fiscales 2011 a 2017.

Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia – IUCMA. 2016. a. Plan de Desarrollo Institucional 2016 – 2020 “Educación de calidad para el desarrollo humano”. Disponible en http://www.colmayor.edu.co/archivos/plan_de_desarrollo_2016_2020_w9w1s.pdf.

Consultado el 22 de mayo de 2018.

b. Caracterización del proceso gestión ambiental - GA-CA-001. disponible en <http://isolucion.colmayor.edu.co/isolucion4/administracion/frmframeset.aspx?ruta=li4vrnjhbwtzxrbcnrpy3vsby5hc3a/ugfnaw5hpujhbmrvq29ub2npbwllbnrvsvvdtuevmi8youy5mezfoc1fodeyltrbrtmtotizni01ntjemjqzneu0ntyvmjlgotbgrtgtrtgxmi00quuzltkymzytntuyrdi0mzrfndu2lmfzcczjrefsveldvuxppte3odex> >. consultado el 8 de mayo de 2018.

Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia – IUCMA. 2017. a. Proyecto educativo institucional. Disponible en http://www.colmayor.edu.co/archivos/pei_actualizado_pdf_jl26i.pdf>. Consultado el 6 de mayo de 2018.

b. Acuerdo No. 5 del 17 de abril de 2017, por medio del cual se deroga el Acuerdo No. 11 de 2014 y se define y adopta la Política Integral y los Objetivos Integrales de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia y el laboratorio de control de calidad – LACMA.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

6.1.1 Teóricas - conceptuales

El sistema económico actual capitalista genera un discurso sobre la preservación del medio ambiente, en el que se está realmente interesado en la preservación del status quo de dicho sistema, más que en el cuidado y la protección de los recursos naturales *per sé*.

El concepto de gobernanza planteado en la presente investigación doctoral obedece a una posición analítica descriptiva y dinámica bajo la cual la gobernanza es un régimen organizacional que retoma los planteamientos de Kooiman, al mencionar que éste tiene características de complejidad, dinamismo y diversidad y que estos elementos a su vez traen consigo que la gobernanza presente conflictos, en donde los diferentes actores que intervienen no necesariamente llegan a acuerdos de una manera directa, fácil y sin controversia, puesto que están centrados en sus intereses individuales y no en los colectivos. Teniendo en cuenta estos elementos, es que se establece la gobernanza como un mecanismo de entendimiento del contexto ambiental actual de un territorio.

Así, el concepto de gobernanza que permite integrar el componente ambiental de un territorio se basa en la posición dinámica de Kooiman, ampliada al punto de vista de Lascoumes y Le-Galés, considerando la visión de Torres y Helmsing, donde se enfatiza en las relaciones entre los actores que participan en la gobernanza de un territorio, considerando sus dificultades y la complejidad de las mismas.

Es importante para investigaciones futuras hacer un tratamiento integral del concepto de gobernanza, retomando la posición analítica – descriptiva, más que la normativa en la cual no existen dificultades entre los actores o la crítica radical, en la que la gobernanza es sólo una utopía.

6.1.2 Características y lineamientos de la gobernanza ambiental actual del municipio de Medellín

La sociedad actual se encuentra inmersa en un proceso de transformación, donde el gobierno mismo se está reinventando, buscando una mayor participación social, para lo cual, una categoría de análisis que permite sintetizar, precisar y caracterizar las nuevas formas de organización, es la gobernanza. En este sentido, la gobernanza no es la llave mágica para solucionar los conflictos de una sociedad, pero si es una herramienta que permite identificar sus características y establecer su régimen organizacional.

Específicamente en el municipio de Medellín, puede decirse que el concepto de gobernanza aún se encuentra en proceso de estructuración, pues existe disparidad sobre lo que este significa. Se encuentran casos en los que muchas de las definiciones se acuñan más a la creación de políticas y reglamentaciones por parte del gobierno, que al trabajo concertado y participativo de diferentes actores con cuotas e intereses distintos de poder. No obstante, existen algunos planteamientos que la definen como mecanismos de concertación y toma de decisiones.

A través del desarrollo de la presente investigación doctoral se evidencia también como el concepto de gobernanza ambiental más reconocido se asocia más al término de “buena gobernanza” establecido por los organismos internacionales, donde se convierte más en un discurso, bajo el cual no se busca realmente el cuidado y la protección de los recursos naturales, sino la conservación del status quo del sistema capitalista, en donde los problemas no son

colectivos o sociales, sino por el contrario, individuales y se trata de generar lineamientos y directrices que ayuden a que ese individuo pueda obtener el mejor provecho de las situaciones, sin importar realmente lo que aqueje o requiera la sociedad.

Así, se encuentra también que la gobernanza ambiental del municipio de Medellín está en un fase de transición entre la gobernanza jerárquica y la gobernanza de redes, en tanto la última reforma realizada en el municipio año 2017 de su sistema de gestión ambiental, permite identificar cómo ésta está pasando de la creación de políticas públicas dictadas desde el Estado a una estructuración de políticas públicas construidas de manera participativa entre todos los actores que conforman la gobernanza del municipio (Estado, ONG's, empresa privada, sociedad civil, instituciones de educación), como una red. Sin embargo, esto demuestra a su vez que la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, aún se encuentra en un nivel estructural y no dinámico.

En el caso específico de las instituciones de educación superior, éstas son reconocidas como actores fundamentales del proceso de toma de decisiones municipales, sin embargo, de los siete estamentos existentes, sólo participan de manera directa en dos de ellos, en los Comités Temáticos Interinstitucionales, directamente en el de Educación Ambiental y en el Consejo Ambiental Municipal a través de un representante del sector académico de todas las instituciones de Medellín, tanto públicas como privadas.

En conclusión, puede decirse entonces que la gobernanza ambiental de Medellín se encuentra en una fase inicial de implementación, pues ya existe todo un andamiaje estructurado que permite su desarrollo y avance en el tiempo, con actores definidos, espacios y mecanismos de participación, generación de lineamientos, políticas y demás directrices, pero hace falta la definición clara y precisa de la competencia de cada uno de los actores, el establecimiento de mecanismos de concertación donde existen actores diversos, con poderes e interés diferentes entre sí, una redistribución equitativa de costos, esfuerzos y beneficios, sin los cuales el proceso no estará completamente implementado.

La gobernanza ambiental en Medellín tiene avances, pero estos se refieren más a la parte jurídica, normativa y algunos reglamentos, los cuales no han sido traducidos en dispositivos administrativos concretos que se apliquen, por lo que han quedado más en el discurso que en la política aplicada. Se está distante de una auténtica gobernanza que incluya un elevado desarrollo en cada uno de los siguientes elementos:

- Actores
- Procesos de participación
- Creación de normas, políticas, proyectos, leyes, entre otros
- Creación y refuerzo de nuevas capacidades técnicas para la gestión del medio ambiente
- Espacios formales consultivos y de toma de decisión
- Nuevas formas de comunicación
- Mecanismos de gestión ambiental compartida - Cogestión de los recursos naturales
- Distribución equitativa de costos y beneficios
- Formas de autoridad y ámbitos de competencia

6.1.3 Función de una institución de educación superior en el contexto social actual

En territorios como el municipio de Medellín, la visión de universidad emprendedora es incipiente, pero ya se empiezan a encontrar indicios que permiten vislumbrar su desarrollo en el tiempo, pues existen dos perspectivas, una desde las instituciones de educación superior como tal y otra desde las entidades externas a la academia, como lo son los entes gubernamentales, la sociedad civil, las ONG's, las empresas privadas, entre otros. Específicamente, puede decirse que desde las instituciones de educación superior, como el Colegio Mayor de Antioquia, por ejemplo, existe una creciente creación de nuevos programas académicos, lo que significa a su vez, el aumento de la cobertura y, por ende, de los ingresos de la institución, evidenciado en la oferta de 16 programas con corte a septiembre de 2016, frente a 22 programas con corte a junio

de 2018, de los cuales, los seis⁸ nuevos cuentan hoy en día con mínimo una asignatura dentro del plan de estudios relacionada con componentes ambientales, lo que demuestra un interés por parte de la Institución, de ir fortaleciendo su rol con respecto a esta temática.

En el caso de las entidades externas a la academia como los entes gubernamentales por ejemplo, la visión de universidad es que ésta es una institución que puede aportar de manera directa a la resolución de conflictos, desde la generación de conocimiento y el fortalecimiento del existente, pero sin necesidad de obtener siempre un beneficio económico directo o una remuneración por su actuación, pues en algunos casos se presentan situaciones en las cuales si ninguno de los actores sociales (comunidad, empresa privada, institución de educación superior, etc.) cuentan con recursos financieros para solventar el diseño y la implementación de las estrategias, estas son dejadas de lado y se imposibilita su realización.

Las universidades en Medellín no necesariamente cuentan con independencia financiera que les posibilite trasladar esa libertad a sus investigadores y docentes para que éstos puedan dedicarse realmente a analizar y dar respuesta a las diferentes situaciones del municipio que requieren intervención, sino que, por el contrario, al estar supeditados a recursos externos, estos se ven abocados al cumplimiento de estándares, al diligenciamiento de formatos y a una burocracia que termina por limitar la posibilidad de creación e innovación por parte del investigador y el docente, quienes en su día a día realmente están cargados con tantas funciones diferentes entre sí, que terminan muchas veces por cumplir sólo con lo mínimo necesario.

Es así como puede decirse entonces que si bien, hoy en día no se logra hablar plenamente de la existencia de una universidad emprendedora en el municipio de Medellín, si se están sentando las bases para la migración hacia esta postura, donde no solo interese la creación de

⁸ Los programas nuevos de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia corresponden a Tecnología en gestión ambiental (virtual), Tecnología en gestión catastral, Tecnología en gestión turística (virtual), Gastronomía y culinaria, Ingeniería Comercial, Especialización en planeación urbana (virtual).

capital, sino las realidades del contexto social y como estas pueden aportar a su entendimiento y resolución de conflictos.

6.1.4 Papel de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia desde sus funciones de docencia, investigación, extensión y proyección social e internacionalización en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín

La participación de una institución de educación superior hoy en la gobernanza ambiental del municipio de Medellín es aún incipiente, en tanto se logra evidenciar claramente su intervención dentro de algunos estamentos de dicha gobernanza, sin embargo, no con la suficiente fuerza que debería para estructurarse como una universidad emprendedora bajo el contexto ambiental actual del municipio, esto dado por dos situaciones, la primera, el diseño mismo de la estructura de la gobernanza ambiental de Medellín que limita su participación en solo dos estamentos (Comité Temático Interinstitucional de Educación Ambiental y Consejo Ambiental Municipal) y la segunda, que las instituciones aún no tienen la suficiente claridad sobre su competencia y función dentro la gobernanza ambiental de un territorio.

En el caso específico del Colegio Mayor de Antioquia, puede decirse que dentro de ésta existe una gobernanza jerárquica, evidenciada en que los lineamientos y las directrices para su manejo ambiental obedecen a la aplicación de normas y requisitos emanados directamente desde entes gubernamentales y organismos internacionales.

Adicionalmente, Colmayor participa en el desarrollo de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín a través de la asistencia al CIDEAM, de la respuesta oportuna ante la Contraloría General de Medellín sobre los informes de gestión ambiental de la Institución, la estructuración, implementación y sostenimiento de la certificación de su sistema de gestión ambiental bajo la norma ISO 14.001:2015, la realización de prácticas de gestión ambiental

dentro de la Institución, la inclusión paulatina de la comunidad académica en los estamentos de participación y toma de decisiones ambientales de la Institución, sin embargo, existen algunos elementos que deben fortalecerse con el fin de lograr una inserción real del Colegio Mayor de Antioquia en la gobernanza ambiental de Medellín, dentro de las cuales, se tiene:

- La incorporación de la sociedad civil en las prácticas ambientales institucionales.
- Una mayor y mejor participación de la Institución en el CIDEAM.
- Las capacidades técnicas para la gestión del medio ambiente a partir de la creación de espacios formales para la participación de todas las dependencias institucionales
- Los espacios formales consultivos sobre la gestión ambiental de la institución.
- La estructura de una cogestión de los recursos naturales.
- El esclarecimiento de las funciones y competencias de la Institución con otras entidades e instituciones que también trabajan para el mejoramiento ambiental del municipio de Medellín.

A su vez, las políticas públicas deben ser vistas y analizadas entre líneas, no sólo la parte normativa porque el gobierno de un territorio puede tener dicha política como su principal prioridad, pero no necesariamente ésta ser consistente con otro tipo de políticas, entonces habría que reflejar que en general el problema de la conservación del medio ambiente, independientemente del papel que cumple la universidad no ha tenido grandes avances, lo que en cierto modo refleja la escasa prioridad que se la ha dado, por lo que se hace necesario establecer cómo cumplir con una función de preservación.

6.2 RECOMENDACIONES

Con el fin de tener claridad sobre el concepto de la gobernanza ambiental territorial y su aplicación en las diferentes organizaciones e instituciones, se recomienda la realización de talleres, debates, seminarios, conferencias y discusiones, que permitan unificar criterios y acciones conjuntas para su implementación en un contexto determinado.

Adicionalmente, se recomienda la inclusión de las instituciones de educación superior en cada uno de los 12 Comités Temáticos a través de la vinculación de expertos de todas las ramas de conocimiento relacionadas con las temáticas ambientales de los Comités. Así mismo, se plantea la posibilidad de reglamentar la participación de las instituciones de educación superior en el Consejo Ambiental Municipal, a partir de la generación de un espacio de discusión entre las universidades del municipio de Medellín, de tal manera que la posición que se adopte a través de su representante sea realmente aquella que refleje el pensar colectivo de las universidades del territorio.

Con el fin de fortalecer la participación de las instituciones de educación superior en los escenarios para la toma de decisiones ambientales del municipio de Medellín, es necesario tener en cuenta que estos espacios de vinculación y esfuerzos por constituir la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, deben generarse desde todos los actores involucrados, esto significa que las instituciones de educación superior también están llamadas a asumir una posición protagónica, ganarse y hacer respetar su espacio dentro de los escenarios actuales existentes de participación, estando realmente presentes en las sesiones de trabajo de manera puntual y cumplida, lo que requiere que desde las mismas instituciones se valore la importancia de dichos ejercicios y su participación para la ciudad, otorgando el tiempo necesario y requerido para que su personal investigativo, docente o administrativo pueda asistir a cada uno de los eventos convocados.

En el caso particular del Comité Temático Interinstitucional de Educación Ambiental, se recomienda realizar una reestructuración de su forma de operación, bajo la cual sea posible, que las reuniones mensuales del Comité se empleen para crear los lineamientos y las directrices de la política pública de educación ambiental del municipio de Medellín inicialmente, y una vez se encuentre constituida, se promueva su divulgación a través de la realización de actividades desde el Comité, apoyadas por la Secretaría de Medio Ambiente y la Alcaldía de Medellín, así mismo, se cree a través del Plan de Acción del Comité estrategias de implementación de la política

creada, para posteriormente, realizar ajustes a las mismas y verificar su funcionamiento, de tal manera que se genere retroalimentación y avances en la política misma. La cual, una vez diseñada, implementada e interiorizada en el ámbito municipal, será actualizada conforme a su necesidad y a las nuevas dinámicas del territorio y la sociedad del municipio.

Con el fin de poder ejecutar lo anteriormente planteado, se recomienda realizar las siguientes acciones:

1. Definir el perfil del personal asistente al Comité con el fin de establecer dos elementos fundamentales, uno que los cargos que están participando realmente tengan el conocimiento sobre educación ambiental y puedan aportar con la generación e implementación de ideas y dos, que los actores participantes puedan seleccionar con mejor acierto los funcionarios o cargos que harán parte del Comité, garantizando su idoneidad.
2. Insertar dentro de las funciones de los cargos de quienes asisten al Comité (de todos sus actores), elementos relacionados directamente con el Comité Temático, teniendo en cuenta un equilibrio de funciones y responsabilidades, donde quede por sentado la disponibilidad de tiempo del personal para participar activamente de dicho proceso.
3. Liderar desde la Secretaría de Medio Ambiente del municipio, el aporte de recursos económicos por parte de los actores de los Comités, tanto líquido como en especie, para posibilitar la realización de las estrategias concebidas en el plan de acción.
4. Realizar acciones previas a la constitución de la política pública de educación ambiental del municipio, como la recolección de información sobre las diferentes técnicas de educación ambiental ejecutadas por las instituciones de educación tanto de media básica como superior, con el fin de emplear los espacios de reuniones mensuales del Comité realmente en la creación de lineamientos y el establecimiento de la forma de llevarlos a cabo.
5. Establecer un cronograma de trabajo anual adicional al plan de acción del Comité, donde se determinen las temáticas tentativas a tratar en las reuniones mensuales, definiendo objetivos claros, indicadores y metas que puedan evidenciar un avance en

el funcionamiento de este y la generación de directrices desde el punto de vista de la educación ambiental, todo encaminado al diseño, construcción, implementación y revisión de la política pública de educación ambiental del municipio.

Con el fin de fomentar y fortalecer la participación de la Institución en el Comité Temático Interinstitucional de Educación Ambiental de Medellín, se recomienda que por parte de la Institución, asista a las reuniones mensuales y apoye la implementación de estrategias, no sólo el líder de gestión ambiental o su asistente (profesional ambiental), sino un docente que conozca de la temática y pueda aportar sobre los mecanismos de implementación, ajuste y mejoramiento de la política de educación ambiental del municipio, considerando su experiencia en la generación y transmisión de conocimiento y en las diferentes herramientas de los modelos de enseñanza-aprendizaje.

Desde el punto de vista metodológico, se recomienda para investigaciones posteriores, incluir otros instrumentos de recolección de información que permitan integrar y analizar diferentes variables e indicadores que lleven a profundizar la toma de decisiones en el Consejo Ambiental Municipal directamente, y cuál es la función de los diferentes actores dentro del mismo, específicamente, del sector académico.

La presente investigación se basó en un estudio de caso, por lo tanto, sería interesante llevar este estudio a los demás actores de la gobernanza ambiental de un territorio y a otros contextos tanto en el ámbito nacional como internacional.

Se recomienda a su vez, realizar este mismo estudio bajo otros niveles y clases de investigación.

Por otra parte, es importante mencionar que, con el fin de generar un fortalecimiento en la función de la Institución dentro de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, se requiere definir una directriz institucional que permita incluir dentro de todos los planes de

estudio una cátedra obligatoria de gestión ambiental (vía asignatura directa del plan de estudios o como electiva u optativa) o un seminario de asistencia obligatoria para la salida de los estudiantes a su práctica laboral o dicho seminario como requisito de grado, el cual pueda cursarse una vez se haya alcanzado el 60% del plan de formación o en cualquier momento durante su formación profesional, con el fin de que el estudiante haya adquirido una posición más crítica y tenga una mente más abierta y holística sobre el contexto social actual del municipio. Así mismo, se requiere también que los docentes de todos los programas académicos realicen el seminario de gestión ambiental básico, que les permita considerar este componente dentro de sus diferentes cátedras, tal como si tratara del curso de pedagogía y docencia universitaria que existe como requisito para ser docente de la Institución. Esto con el fin de reforzar la función de formación de la universidad, de formar profesionales conscientes del medio ambiente, lo cual significa generar direcciones éticas para que los profesionales puedan preocuparse realmente por el medio ambiente, a través de la incorporación de herramientas humanistas y la modificación de políticas públicas que no tengan en sus prioridades la preservación del medio ambiente o que sean inconsistentes con otras políticas con prioridades diferentes.

Se recomienda también realizar un ajuste del organigrama de la Institución, de tal manera que pueda conversar con el mapa de procesos, garantizando que cualquier lectura o interpretación dejará clara la forma de actuar de la institución con respecto al componente ambiental.

Así mismo, se recomienda que la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, elabore un plan de mejoramiento para el diseño y la implementación de la gobernanza ambiental dentro de la institución.

En resumen, puede decirse entonces que se requiere dar fuerza a la estructura de la gobernanza ambiental del municipio de Medellín, a través de la creación de políticas públicas participativas y congruentes con las necesidades de los actores acordadas entre sí, de tal manera

que la participación no dependa del funcionario de turno, ni de los esfuerzos individuales de los actores, sino de una posición de ciudad, bajo la cual cada integrante asuma su rol y su responsabilidad en el manejo ambiental del territorio.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00200

Matrícula: 2153806503

FUNCIÓN DE UNA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL DESARROLLO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN. ESTUDIO DE CASO: INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 11:00 horas del día 7 del mes de septiembre del año 2018 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. GERMAN VARGAS LARIOS
DR. JUAN CAYETANO NIEBLA ZATARAIN
DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS PEREZ

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTORA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: SANDRA MILENA SILVA ARROYAVE



Sandra M Silva A

SANDRA MILENA SILVA ARROYAVE
ALUMNA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CÉSAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE

DR. GERMAN VARGAS LARIOS

VOCAL

DR. JUAN CAYETANO NIEBLA ZATARAIN

SECRETARIO

DR. PEDRO CONSTANTINO SOLIS PEREZ