

Tipo de artículo: investigación

Sección: Sociedad

Artículo resultado del proyecto de investigación desarrollado en el marco del convenio interadministrativo 40-COV2108-62 de 2021 suscrito entre el Instituto de Estudios Regionales-INER de la Universidad de Antioquia y Corantioquia. Su desarrollo fue posible gracias al apoyo de las dos instituciones.

Observatorios ambientales como instrumentos de política pública e institucionales para la gobernanza territorial: análisis comprensivo y evaluativo del caso Corantioquia (Colombia)

Environmental observatories as public policy and institutional instruments for territorial governance: comprehensive and evaluative analysis of the Corantioquia case (Colombia)

Observatórios ambientais como instrumentos de política pública e institucional para a governança territorial: análise abrangente e avaliativa do caso Corantioquia (Colômbia)



Doi: 10.53995/23463279.1847

Recibido:02/01/2025 **Aprobado:** 30/05/2025

Por: Hernán Darío Pineda Gómez¹

¹ Docente vinculado. Escuela de Planeación Urbano Regional, facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Ciencias Sociales. Contacto: hdpinedag@unal.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5691-7390>

Resumen

Este artículo desarrolla un análisis comprensivo y evaluativo del Observatorio Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), concebido como un instrumento de política pública e institucional en el marco de la gobernanza territorial. Se adopta una perspectiva que entiende la gobernanza como un enfoque para explorar la coordinación entre múltiples niveles y actores, siendo un proceso relacional inscrito en las dinámicas de formulación e implementación de políticas públicas, en la que confluyen intereses diversos, tensiones por la jurisdicción, el ejercicio de la autoridad, los marcos de competencia y los arreglos de coordinación interinstitucional. El observatorio, configurado como una herramienta de carácter estratégica dentro del Modelo de Gobernanza Territorial Ambiental-GOTA, tiene hoy una centralidad en la atención de algunos casos de conflictos ambientales, pero se hace necesario fortalecer su estructura y gobernanza interna, elementos necesarios para lograr el conocimiento territorial necesario para cumplir las competencias ambientales.

Palabras claves

Gobernanza territorial; Observatorios ambientales; Instrumentos de política pública; Gobernanza multinivel; Corantioquia.

Abstract

This article provides a comprehensive and evaluative analysis of the Environmental Observatory of the Regional Autonomous Corporation of Central Antioquia (Corantioquia), conceived as a public and institutional policy instrument within the framework of territorial governance. It adopts a perspective that understands governance as an approach to exploring coordination between multiple levels and actors, as a relational process embedded in the dynamics of public policy formulation and implementation, in which diverse interests, jurisdictional tensions, the exercise of authority, competition frameworks, and inter-institutional coordination arrangements converge. The observatory, configured as a strategic tool within the Territorial Environmental Governance Model (GOTA), currently plays a central role in addressing certain cases of environmental conflict, but it is necessary to strengthen its structure and internal governance, which are essential elements for achieving the territorial knowledge needed to fulfill environmental responsibilities.

Key words

Territorial governance; Environmental observatories; Public policy instruments; Multilevel governance; Corantioquia.

Resumo

Este artigo desenvolve uma análise abrangente e avaliativa do Observatório Ambiental da Corporação Autónoma Regional do Centro de Antioquia (Corantioquia), concebido como um instrumento de política pública e institucional no âmbito da governança territorial. Adota-se uma perspectiva que entende a governança como uma abordagem para explorar a coordenação entre múltiplos níveis e atores, sendo um processo relacional inscrito nas dinâmicas de formulação e implementação de políticas públicas, no qual confluem interesses diversos, tensões por jurisdição, exercício de autoridade, marcos de competência e acordos de coordenação interinstitucional. O observatório, configurado como uma ferramenta de caráter estratégico dentro do Modelo de Governança Territorial Ambiental-GOTA, tem hoje um papel central na atenção a alguns casos de conflitos ambientais, mas é necessário fortalecer sua estrutura e governança interna, elementos necessários para alcançar o conhecimento territorial necessário para cumprir as competências ambientais.

Palavras-chave

Governança territorial; Observatórios ambientais; Instrumentos de política pública; Governança multinível; Corantioquia.

Códigos JEL: H83, Q58, R58, D73

Introducción

En Colombia, los asuntos ambientales están regulados por la ley 99 de 1993. En esta ley no sólo se crea el ministerio del Medio Ambiente, también se definen principios, objetivos y roles de la política ambiental y se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA. Dentro de esta ley, se definen las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, una forma de descentralización funcional del estado en asuntos ambientales (De La Sala, Maldonado y Alterman, 2019). El diseño institucional que traza el SINA no ha implicado necesariamente la creación de mecanismo de monitoreo o evaluación frente a su

implementación, lo que no posibilita ajustes en las arquitecturas institucionales propias de las entidades que lo componen.

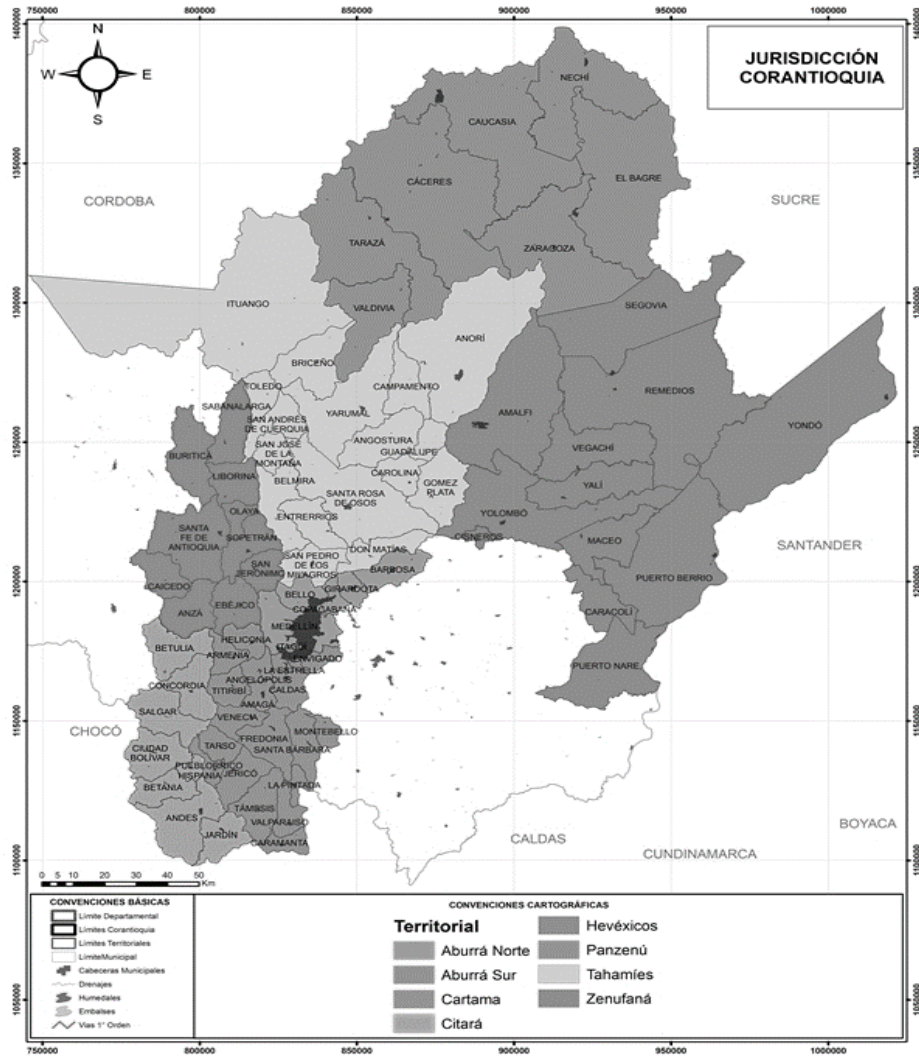
Las CAR operan como entidades autónomas encargadas de ejecutar políticas, planes y programas en materia ambiental, asesorar los procesos de planificación y ordenamiento territorial ambiental, desplegar acciones de control y sanción ambiental, promover y desarrollar la participación comunitaria en asuntos ambientales, procesos, entre otras. En esencia, tienen la función de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible. Para ello se pueden dar diversas configuraciones administrativas a su interior, lo que no necesariamente se traduce siempre en coordinación institucional o diseños territorializados.

Actualmente en Colombia existen 33 CAR². Su delimitación geográfica no coincide con la división político-administrativa del país en departamentos y municipios o regiones, estas pueden estar al interior de los departamentos o pueden cumplir funciones en varios departamentos y múltiples municipios, como es el caso de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia, como se observa en la figura 1.

Figura 1

Subdivisión territorial de Corantioquia

² Para mayor información, consultar: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2067>



Nota. Corantioquia (2025)

En la jurisdicción del departamento de Antioquia tienen presencia 3 CAR, de las cuales, Corantioquia, cubre 80 de los 125 municipios del departamento, una jurisdicción amplia, con una extensión de 36 mil km². Esta entidad ha producido una delimitación propia, agrupando estos municipios en 8 divisiones territoriales-figura 1- las cuales operan bajo una figura de oficinas territoriales. Además, los procesos de direccionamiento estratégico (cómo la participación, áreas protegidas, gestión del recurso hídrico, la concertación de los asuntos ambientales) y el cumplimiento de otras funciones misionales se desarrollan desde una oficina central ubicada en la ciudad de Medellín¹.

Esta estructura funcional y operativa en una jurisdicción tan amplia implica preguntarse como “pasa e interviene” la Corporación Autónoma en las diversas dinámicas territoriales, como se abordan e intervienen los conflictos y, sobre todo, como logra desarrollar en este proceso una lectura territorial y un proceso gobernanza territorial. Desde la formulación de

Plan de Gestión Ambiental Regional-PGAR (2020-2031), surge la pregunta por la construcción de gobernanza territorial en la jurisdicción de Corantioquia se observa que existe una limitada comprensión sobre cómo se materializan, operan y se institucionalizan los instrumentos de política pública orientados a la gobernanza territorial, particularmente en escenarios descentralizados con alta heterogeneidad territorial. Sin embargo, existe una brecha en la comprensión sobre cómo estas entidades logran operar en territorios funcionalmente heterogéneos, con estructuras de gobernanza fragmentadas y competencias superpuestas. Esta situación plantea desafíos para el diseño, la implementación y la sostenibilidad de instrumentos de política pública orientados a la gestión ambiental y la gobernanza territorial.

En este contexto, el presente artículo se propone realizar un análisis comprensivo y evaluativo del proceso de creación, configuración e implementación del Observatorio Ambiental de Corantioquia, entendido como un instrumento de política pública e institucional orientado a fortalecer la gobernanza territorial. El estudio parte del reconocimiento de una brecha persistente en la comprensión de cómo estos dispositivos contribuyen a la coordinación institucional, la producción de conocimiento estratégico y la gestión de conflictos en territorios complejos. A través de un enfoque cualitativo y un marco conceptual que articula la gobernanza como teoría explicativa, proceso relacional y práctica institucional situada, se busca responder a preguntas como: ¿cómo se ha configurado el observatorio?, ¿qué tipo de conocimiento territorial genera?, ¿y cómo se inserta en las dinámicas de planificación y gestión pública en el territorio? Con ello, se espera aportar elementos conceptuales, prácticos y empíricos para el fortalecimiento de estos mecanismos en contextos similares.

Este estudio aporta elementos conceptuales para repensar la gobernanza territorial desde los instrumentos institucionales; criterios prácticos orientados al rediseño y fortalecimiento de observatorios en contextos de gestión descentralizada; y evidencia empírica situada que, si bien no es generalizable, ofrece hallazgos útiles y transferibles para otros escenarios institucionales que enfrentan retos similares en materia de coordinación interinstitucional, producción de conocimiento estratégico y gobernanza ambiental.

Los observatorios como insumos para la gobernanza territorial: una aproximación necesaria

Pensar la relación entre gobernanza y arquitectura institucional pasa necesariamente por comprender que las instituciones no son entes monolíticos que operan de forma jerárquica y uniforme, de allí que sea necesario explorar de forma recurrente, como una parte de la construcción de la gobernanza territorial, las formas de coordinación intrainstitucional. Como lo destaca Llanez Anaya et al. (2024), la gobernanza no sólo implica la ampliación de la participación, sino que está relacionada con la colaboración de una multiplicidad de actores

influenciados por los regímenes de planeación. Sobre todo, si se observa que lograr la gobernanza en los procesos de planeación para por explorar niveles, flujos y conexiones mismas entre las instituciones (Llanez Anaya et al., 2024)

Cuando se explora la gobernanza en asuntos ambientales, Hogenboom et al., (2012) expresan que América Latina, los diseños y dilemas en asuntos ambientales están mediados tanto por demandas de arriba-abajo provenientes de la sociedad civil, como de entes internacionales. Además, destacan que:

La Gobernanza Ambiental puede aproximarse de mejor manera como un proceso dinámico basado en interacciones entre diferentes actores interesados. Consiste de cuatro fases principales: 1. Construcción de discurso y conocimiento. 2. Diseño. 3. Implementación. 4. Monitoreo/evaluación. Más que un ciclo político, estas cuatro fases comprenden procesos formales e informales y mecanismos que se sobreponen y cambian constantemente de acuerdo con contextos específicos históricos, sociales y ambientales y de cómo la configuración social se forma entre diferentes actores. (Hogenboom et al., 2012, p. 67)

La mirada de Llanez Anaya et al. (2024) Hogenboom et al. (2012) permiten comprender que la gobernanza es un proceso dinámico, multiescalar y multinivel, de allí la necesidad de comprender como las instituciones internamente están adaptadas para lograr este fin. La generación de conocimiento territorial y como este se apropia tanto por los actores locales, como por la misma institución que lo produce se configura como un camino para fortalecer la gobernanza territorial.

Las funciones de autoridad ambiental de las CAR tienen una fuerte incidencia en la ruralidad dispersa, la delimitación que realizan sea declarando un área protegida o delimitando un Plan de Manejo cuencas, produce una espacialidad que modifica dinámicas pre-existentes. De allí que bajo la mirada de la gobernanza territorial, es clave pensar la gestión de las Corporación Autónomas desde la mirada a las unidades territoriales que produce. Por ello es importante reconocer las múltiples territorialidades presentes como estrategia para fortalecer los objetivos de conservación. En estos contextos son claves los observatorios ambientales, ya que tienen la capacidad de ofrecer lecturas del territorio para los diversos actores, como se amplía a continuación.

Apuntes en la delimitación de los observatorios

Los Observatorios se han configurado como instrumentos para la realización de seguimiento a una diversidad de temas y fenómenos como conflictos ambientales, política fiscal, dinámicas urbanas, cambios en el paisaje, paz territorial, participación ciudadana, acaparamiento de tierras, minería, competitividad e inversión extranjera, entre muchos otros

temas. A través de ellos se puede: “observar, estudiar, hacer prospectiva o evaluación” (Farinós, 2011, p. 50) sobre un ámbito de interés. Su implementación tiene diversos propósitos y formas de funcionamiento. De acuerdo con Moyares y Infante (2018), un observatorio tiene como eje de acción detectar lo que acontece en su área de actuación, interpretar la información recolectada para luego emitir publicaciones de forma periódica.

Las funciones que desempeña un observatorio posibilita examinar varios elementos de interés que caracterizan su funcionamiento: 1. Se parte por delimitar un ámbito de trabajo; 2. Se proyecta o desarrolla un trabajo colaborativo; 3. Se organiza como obtener información y su procesamiento, lo que implica una mirada teórica y una metodología para capturar esos datos o las percepciones de interés, procesarlos, para luego emitir informes periódicos; 4. Se delimita un público central el cual será receptor de los análisis e interpretaciones desarrolladas.

De esta forma, implementar un observatorio pasa por la definición de varios momentos: en primer lugar, una delimitación interna: objeto, alcance, equipos de trabajo y técnicos. Luego su forma de funcionamiento: definiendo las entradas, el procesamiento de la información y las salidas (elaboración de informes). Para lograrlo, Farinós (2011) reseña una serie de preguntas guías que ayudan a su implementación: ¿qué monitorear o evaluar?, ¿cómo hacerlo? y ¿para quién?. Resueltas estas primeras inquietudes, se pueden avanzar en la delimitación una serie de etapas sugeridas para su implementación:

- a. Etapa I: Definir el por qué y para qué un observatorio. Implica delimitar la naturaleza, objetivos, misiones concretas del mismo.
- b. Etapa II: Definir los contenidos. Implica delimitación teórica, escala de observación y enfoque (temático, sectorial, territorios), grupos de trabajo, acuerdos con proveedores y beneficiarios de la información, bases de datos, cartografía, qué se requiere.
- c. Etapa III: Preparar el marco institucional y operativo. Está asociado a la organización interna y las funciones, programa de trabajo, roles, equipo técnico permanente, recursos, productos, responsables de ellos (Farinós, 2011).

Para el funcionamiento de un observatorio, dependiendo de los propósitos u objetivos, se pueden emplear diversos instrumentos para obtener información, los cuales van desde la producción de cartografías, aplicación de encuestas, talleres, revisión documental, elaboración de bases de datos, entre otros, los cuales pueden converger en determinados momentos en función de profundizar conocimiento sobre el fenómeno abordado. Generalmente la delimitación de un observatorio implica un abanico de alternativas, formas de funcionamiento y dinámicas diversas de trabajo.

Los observatorios como instrumentos para la gobernanza

Desde una mirada cercana a la gobernanza territorial, Fariños (2011), González (2017), Morales y Jiménez (2018) o Pimienta, Valencia y López (2022) resalta que lograr un conocimiento del territorio permite a los diversos involucrados en su gestión, lograr diversos grados de inteligencia territorial capaz de interpretar la complejidad de las dinámicas socio-territoriales en un contexto particular, así como de diseñar los “instrumentos empleados por lo actores públicos y privados para producir, utilizar y compartir este conocimiento a favor de un desarrollo territorial sostenible” (Farinós, 2011, p. 46). De esta forma los observatorios ambientales se configuran en una herramienta de gran utilidad no sólo para los planeadores del territorio, sino para el conjunto de la población, ya que con él se estructura un instrumento que puede aportar a la construcción de una visión territorial más compartida.

Desde esta mirada, el camino para lograr la gobernanza pasa por producir el conocimiento necesario en un contexto específico. De acuerdo con Farinós (2011), este elemento posibilita la cohesión territorial (convergencia de actores e intereses) y con ello se puede avanzar en proyectos de desarrollo más armónicos. Con ello, los observatorios territoriales pueden ser la clave de este proceso, a partir del diseño de topologías e indicadores que posibiliten comprender el territorio en su complejidad (Farinós, 2011). El conocimiento que se produce sobre el territorio posibilita una forma de relacionamiento entre los actores y con ello, un camino para una toma de decisiones, lo que se configura como un camino para un proceso más colectivas, siendo una ruta para alcanzar grados de cohesión entre ellos y los diversos intereses presentes, al converger iniciativas de escenarios futuros y con ello, enfoques hacia un desarrollo sostenible (Farinós, 2011).

Esta mirada relaciona la inteligencia territorial, la cohesión territorial y la gobernanza con la construcción de un enfoque, el territorial. Construir una mirada sobre las dinámicas sociales, culturales, políticas o ambientales, sus espacialidades y con ello, su complejidad, requiere asumirlo en un contexto histórico, situado, abordando los fenómenos más allá de lo biofísico, sino desde las interacciones, de forma relacional. Un enfoque territorial además aporta a la construcción de estrategias para la obtención de información y con ella, comprender la diversidad territorial, la cual no está limitada o contenida a las divisiones político-administrativas o formas de recorte trazadas por las instituciones públicas, es más compleja y diversa.

Un abordaje desde una mirada territorial parte por no fragmentar el territorio en “sectores”, por el contrario, traza una mirada centrada en los problemas territoriales identificados por múltiples actores en diversas escalas: “Desde esta perspectiva, cada problema conforma un ensamble multidimensional; el desafío para el enfoque territorial consiste en explicar cómo se estructura y modifica dicho ensamble” (Morales y Jiménez, 2018, p. 34). Con ello se logra tejer esa idea de lo territorial desde las interacciones y las formas como se producen los problemas en un contexto determinado.

Balance de la implementación del Observatorio Ambiental en Corantioquia y su aporte a la Gobernanza Territorial

El Observatorio Ambiental, como iniciativa de la corporación para la intervención de conflictos socioambientales es relativamente reciente, inicia en el año 2020 con el actual plan de acción-Acuerdo Consejo Directivo de Corantioquia 581 de 2020-. Su proceso de puesta en marcha ha logrado desarrollar unas parametrizaciones y articulaciones internas, las cuales han posibilitado cierto grado de operatividad a la fecha. En los siguientes apartados se presentará un análisis comprensivo y evaluativo del proceso de creación, configuración e implementación del Observatorio Ambiental de Corantioquia.

El observatorio ambiental como instrumento en el Modelo de Administración de los Recursos Naturales Renovables-MARNR y el Modelo de Gobernanza Territorial Ambiental-GOTA

El Modelo de Administración de los Recursos Naturales-MARN fue adoptado por Corantioquia en el año 2021. Con él se busca un cambio de gran relevancia para lograr la gobernanza territorial, al pasar de una operatividad de la Corporación centrada en el expediente, es decir, en la denuncia de conflictos ambientales individuales, el cual derivaba en una mirada muy particular de cada caso y los problemas ambientales, dando paso a una mirada de territorio planeado y efectivo, produciendo un foco en lo que el modelo denomina la unidad territorial, entendida desde un nivel veredal, municipal o de cuenca.

Para lograr el salto hacia el nuevo enfoque, el modelo se articula desde 3 eje que se entrelazan: 1. Enfoque territorial participativo. Desde allí se comprende que el proceso de planificación es aplicado a un territorio socialmente construido, interrelacionado, el cual es vital los consensos con los actores. 2. Gobernanza. Este enfoque reconoce que los procesos de autoridad van más allá de la regulación, control y seguimiento de los recursos naturales, lo cual implica una idea de planificación, gestión y articulación en función de una visión ecosistémica y social del territorio. 3. Enfoque diferencial. Se enfatiza en el desarrollo de las funciones misionales de acuerdo con los diversos contextos territoriales, especialmente en el fortalecimiento y autogestión de las comunidades étnicas.

La mirada que traza este modelo es de especial interés para las mismas proyecciones del observatorio ambiental, el cual servirá de soporte a una comprensión más profunda del territorio, es decir, su lectura, para luego poder intervenirlo o gestionarlo, desde la participación de múltiples actores.

Lo anterior implica un énfasis particular en la generación de conocimiento para la observación, la solución de conflictos socioambientales y, sobre todo, la comprensión de los

contextos territoriales dónde estos se presentan. Con la puesta en marcha del MARNR, al observatorio ambiental se le asigna un propósito más amplio, incluso, dando un salto de la atención a casos o conflictos particulares, a jugar un rol en la producción de conocimientos y lecturas territoriales que aportan a lograr articulación de los procesos, no sólo en la Corporación, sino en la mirada de una gobernanza territorial, que entrelaza a su accionar, los actores territoriales en su contexto, desde una mirada de territorio socialmente construido.

De forma paralela, desde el año 2020, Corantioquia en conjunto con el Instituto de Estudios Regionales-INER de la Universidad de Antioquia, han avanzado en el diseño y funcionalidad de un Modelo de Gobernanza Territorial Ambiental-GOTAⁱⁱ, el cual parte de una premisa central, es un modelo vivo, lo que implica que está en movimiento, se adapta las condiciones particulares. Involucrando actores, espacios, procesos, enfoques y con ellos, cambios que se buscan con su puesta en marcha.

EL GOTA, como modelo vivo establece una perspectiva para fortalecer los procesos de participación bajo la mirada de la gobernanza territorial. Para ello contempla dentro de su estructura enfoques diferenciales como el de género y el territorial, rutas de activación, instrumentos para el adecuado funcionamiento, herramientas para la realización de mapa de actores y conflictos, lo que implica ejercicios de conocimiento territorial.

Además, están presentes procesos como la gestión del conocimiento y la comunicación, así como el mismo proceso de seguimiento y evaluación, en la perspectiva de realizar una medición del cambio, así como la rendición de cuentas y el control social (Pimienta, Valencia y López, 2022). De allí que el Observatorio ambiental en relación con el modelo GOTA, se configura como una instancia soporte para su implementación y validación.

La operatividad del observatorio ambiental

El observatorio se encuentra liderado en la actualidad por la subdirección Planeación, pero su estructura está configurada por un equipo base que convoca a funcionarios de las diferentes subdirecciones. Además, se vinculan a estos equipos, los profesionales sociales de las oficinas territoriales, de acuerdo con el caso, problema o conflicto abordado y el lugar dónde este ocurre.

Siguiendo con delimitación desarrollada para el observatorio, en especial, el documento *Manual Observatorio de Conflictos Socioambientales del Centro de Antioquia Código: M-PEC-01*, el observatorio se ha proyectado desde una perspectiva que reconoce una imagen de territorio adaptativo, el cual tiene una memoria, es decir, está en movimiento. Esta mirada delimita una idea de territorio que se adapta por los actores y sus formas de apropiación y vinculo en el marco de un uso sostenible, mirada muy vinculada al enfoque territorial del GOTA (Pimienta, Valencia y López, 2022).

La activación de los casos al interior del observatorio cuenta con dos instrumentos estandarizados: *Procedimiento para la atención de casos de conflictos socioambientales Código: P-PEI-01*, versión: 01 y *el formato F-PEC-01-Criterios de valoración conflictos socioambientales*. Estos formatos trazan las pautas para la identificación del conflicto y a partir de allí la activación del Observatorio.

En relación con este proceso de activación del observatorio, los momentos y estructura actual, se puede inferir que no es un espacio permanente, opera por cada caso, a partir del reporte que realiza un funcionario desde el quehacer de cada subdirección u oficina territorial. Por lo tanto, su función no necesariamente tiene articulaciones con procesos, instancias de participación, entidades territoriales, incluso, posibilita un ejercicio de monitoreo y seguimiento, es netamente interno. Además, la articulación con actores sociales en el marco del conflicto socioambiental identificado se desarrolla al final del proceso, lo que, en cierta forma, no logra desarrollar la misma noción de gobernanza que trata de incorporar Corantioquia.

La operatividad del observatorio tiene las características de ser un espacio de encuentro de funcionarios de varias subdirecciones, que por las funciones que desarrollan, tendrían roles o acciones en el marco de los conflictos socioambientales, es decir, este funcionamiento opera más como un círculo de estudio que permite transversalizar información, hacer análisis y trazar ruta para atender el conflicto detectado, pero que no realiza seguimiento o monitoreo cotidiano. Los funcionarios operan como delegados para abordar asuntos de interés de cada subdirección, pero no logran ser un canal bidireccional entre la subdirección, los equipos de trabajo o grupos primarios y el que hacer del observatorio. En este sentido la cotidianidad del observatorio no logra ser un instrumento permanente de trabajo al interior de la estructura administrativa de la Corporación.

Cuando se vuelve a la figura 1 y la subdivisión territorial de Corantioquia, emergen una pregunta de interés, *¿Cómo se vinculan las oficinas territoriales con el Observatorio?*, incluso, como “pasa” la Corporación por las oficinas territoriales. Su funcionamiento actual no posibilita una integración de las acciones de los grupos de trabajo y los roles de las subdirecciones con las acciones de control y seguimiento que el equipo se adelanta.

En las oficinas territoriales está una forma de integración de la vida cotidiana de la corporación, que va desde la solicitud de permisos, como el ejercicio propio del control ambiental, de allí que sea necesaria esa reflexión sobre esa información que se logra obtener derivada de las funciones y roles que cada oficina territorial desarrolla, así como su papel -de las oficinas territoriales-en la construcción de lecturas territoriales para el accionar de la Corporación.

Otro elemento de gran interés y necesidad está relacionado con los procesos de investigación, ya que, por la estructura misma de la corporación, hoy no se cuenta con la capacidad para atenderla, esto se infiere de los talleres realizados y los múltiples roles del equipo base del observatorio, los que limita la construcción de lecturas territoriales, como la misma elaboración de instrumentos, es decir, operar el observatorio.

Balance sobre la delimitación teórica y categorización del observatorio

La categorización se configura como uno de los elementos más complejos en los procesos de producción información territorial, ¿qué es un conflicto?, ¿Qué es el territorio?, ¿Qué es participación? Son sólo algunos de los elementos necesario a delimitar en el proceso de implementación de los observatorios, como lo ha señalado Farinós (2011).

Este es uno de los elementos que se hace necesario revisar a mayor profundidad. En los informes y manuales que parametriza el observatorio emergen como delimitación teórica elementos muy amplios. La delimitación de categorías y subcategorías propuestas más que un esquema analítico para comprender los fenómenos que producen las tensiones, el tipo de tensión y de allí las forma de interpretarlo, se forjan como acciones que se desarrollan en las subdirecciones o funciones misionales de la corporación, más no una mirada teórica.

En las parametrizaciones analizadas como el *Procedimiento para la atención de casos de conflictos socioambientales código: P-PEI-01*, no es tan claro esa conceptualización requerida para entender el conflicto, sus manifestaciones, el carácter territorial del mismo, los detonantes, los actores y redes de poder inmersas en su activación o las diferentes expectativas de los actores frente al uso del territorio.

Incluso, la idea de conflicto en sí misma no incorpora una mirada relacional entre sociedad y naturaleza, comprendiendo esa complejidad de ecosistemas, culturas, vínculos y procesos socioespaciales en la jurisdicción de la Corantioquia. Es decir, no son iguales las tensiones emergentes por el uso del recurso hídrico, que aquellos que se generan en zona de bosques o ciénegas o en lugares de producción campesina o agroindustrial, incluso varían dependiendo del contexto particular dónde se presentan. La delimitación del conflicto por el momento presenta una concepción amplia:

Pueden ser entendidos como las tensiones, desacuerdos, confrontaciones y/o choques por oposición entre dos fuerzas de actores (personas, organizaciones, instituciones). Se perciben objetivos contrarios respecto al acceso, uso, manejo y protección de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Los conflictos, más que solamente referidos a los problemas de afectación sobre los recursos naturales, presentan relaciones de choque y confrontación por las dificultades en la interacción social, la falta de diálogo, la escasa participación de la población local en las decisiones públicas (Corantioquia, 2021, p. 5).

Además de los elementos expuestos, el reporte del conflicto se desarrolla a través de una matriz de reporte, *formato F-PEC-01*, la cual contiene parámetros amplios que quedan a interpretación de quien realiza el diligenciamiento, ya que no se cuenta con una memoria metodológica para su diligenciamiento. Esta cuestión, sumada a una delimitación teórica, se configuran como elementos a seguir profundizando.

Retos en la implementación del Observatorio

El Observatorio Ambiental al interior de Corantioquia tiene varias rutas que puede tomar, de acuerdo con las proyecciones y expectativas en los modelos y los procesos de planeación propios de la entidad. En un primer momento, el Observatorio se puede configurar como un instrumento para el diseño de herramientas analíticas para la detención del conflicto y su tratamiento, acción que ya viene desarrollado de forma parcial. De allí que el Observatorio ambiental tiene el potencial de configurarse como una instancia en estrecha relación con el modelo GOTA, además de estructurarse como un soporte para su implementación y validación.

El Observatorio, por su capacidad de conectar los eslabones de la corporación, además de una experticia en el desarrollo de la investigación en el contexto de los conflictos, el acceso a información que la Corporación produce cotidianamente estaría en capacidad de diseñar herramientas para el monitoreo y seguimiento del modelo GOTA.

El observatorio como instrumento estratégico podría ser la herramienta capaz de generar lecturas territoriales, comprender esas unidades territoriales o las formas en las cuales se puede interpretar la complejidad de una jurisdicción tan amplia y diversa como la de la Corporación. Con ello, se lograría identificar actores, instancias, expectativas, formas de ocupación, necesidades, siendo insumos para la gobernanza territorial, ya que la función de producción de conocimiento posibilitaría la detección temprana de conflictos, además de fortalecer la estrategia de construcción y actualización de información ambiental de los territorios.

La gestión del Territorio y el observatorio

El Observatorio Ambiental se puede configurar como un instrumento de carácter estratégico para el desarrollo de la apuesta de la Corporación de producir en su jurisdicción, un territorio planeado y efectivo, incorporando la visión de territorio como zona de vida, dinámico, en movimiento. La ruta para conectar un observatorio como instrumento para la gobernanza territorial se configura: Generación de información territorial, con ella se produce inteligencia territorial (conocimiento efectivo del territorio y sus dinámicas), esta se convierte

en un insumo para lograr con ello una cohesión territorial, un reconocimiento de los múltiples actores de los elementos que configuran y afectan el territorio, y con ello, se fortalece la capacidad de actuar colectivamente sobre el mismo, lo que deriva en una gobernanza territorial.

En este sentido, el Observatorio Ambiental se puede configurar como ese catalizador de la información resultante de las múltiples acciones que realiza la Corporación en el cumplimiento de sus funciones misionales y con ella, desarrollar acciones de procesamiento e interpretación orientadas a producir lecturas territoriales. En este sentido, un Observatorio puede aportar:

1. Al diseño de topologías e indicadores para poder comprender esas unidades territoriales que se propone en el Modelo de Administración de los Recursos Naturales y logra tener ese conocimiento territorial para poder actuar.
2. Al diseño de instrumentos analíticos transversales para la Corporación.
3. Al diseño de lecturas territoriales que aportes a la comprensión de las dinámicas, los actores, sus expectativas.
4. Ser un instrumento para ensamblar los diferentes eslabones de la CORPORACIÓN (grupos primarios, oficinas territoriales, instancias de participación y gobernanza, entre otros).

La ventaja de implementar este diseño se verá reflejada en un mayor conocimiento del territorio y con él, otras formas de relacionamiento de la Corporación con los actores y sus dinámicas. En términos operativos, esta acción posibilitará dos elementos a su interior, primero, mayor articulación de la entidad, integrando los enfoques, equipos de trabajo y acciones de lo que a diario se produce, aportando con ello a una gobernanza interna. En un segundo momento, este conocimiento territorial tendrá un efecto directo en las inversiones que desarrolla para la implementación en un territorio planeado y efectivo. Al contar ya con una información procesada desde adentro, los diversos convenios que la entidad suscribe para los procesos de planeación, participación, enfoques y demás, no partirían de cero, se articulan desde los insumos que produciría el Observatorio.

La gestión del conocimiento desde el observatorio

Como se resaltó, el fortalecimiento la gobernanza pasa por la producción de inteligencia territorial, para ello es clave la gestión del conocimiento. Sin una gestión adecuada del conocimiento y la información, se sigue fortaleciendo una mirada fragmentada del territorio y con ella, un accionar corporativo segmentado. Una ruta es articular el Observatorio Ambiental desde tres líneas estructurantes:

- Apoyo en la estrategia Proceso de Gestión del Conocimiento y la Información. Aquí el rol del observatorio se centraría en apoyar esa identificación de las conexiones entre los diferentes grupos primarios de trabajo en las subdirecciones, conectándolos con el mapa de procesos. Con ello se logra identificar una relación entre las acciones de cada eslabón y la totalidad de la Corporación.

- Ensamblar lo que se produce en la cotidianidad de la Corporación. Para ello se requiere identificar y diseñar instrumentos y estrategias para articular esa información que se produce cotidianamente y a su vez, estructurarla como una entrada al Observatorio Ambiental.

- Disponibilidad de información. En este ítem, el Observatorio se convierte en un insumo para la elaboración y difusión de información más cercana a los actores que la requieren, desde una visión orientada a la generación de inteligencia y cohesión territorial.

El observatorio y la gobernanza interna en Corantioquia

Cómo ha sido resaltado, el Observatorio opera a partir de equipos de trabajo con reunión periódica, encargado de comprender y diseñar rutas para intervenir conflictos socioambientales. Pero su operatividad se ve limitada por la forma de articulación del mismo Observatorio como equipo de trabajo con el funcionamiento de las subdirecciones. Esta operatividad se ve limitada porque no se ha producido un proceso integral de funcionamiento a su interior.

A nivel operativo, el observatorio se configura como un instrumento para ensamblar los diferentes eslabones de la Corporación (grupos primarios, oficinas territoriales, instancias de participación y gobernanza, entre otros). Para ello, se requiere diseñar una estrategia para conectar la información que ya tiene la corporación en su día a día. Por lo anterior es necesario reflexionar sobre:

1. Una articulación bidireccional: Es decir, se hace necesario establecer una estrategia para integrar el rol de los delegados de las subdirecciones con los mismos equipos internos de trabajo a su interior y de estos con el Observatorio. De esta forma, la presencia de cada funcionario por subdirección no se debe limitar a participar en una reunión del Observatorio, sino que este funcionario tendrá la tarea de llevar las reflexiones y discusiones del Observatorio al interior de las subdirecciones y sus grupos de trabajo, además, recolectar las miradas, problemas y tensiones que cada grupo de trabajo en su quehacer detectan y llevarlas al observatorio, con ello se lograría avanzar en esas conexiones y gobernanza interna.

2. El Observatorio debe aportar a la reflexión sobre el proceso de conexión de los eslabones de la Corporación, así como en el diseño de estrategias para articular a las oficinas territoriales y su cotidianidad con la identificación del conflicto, darle un rol más activo.

3. Estrategia multinivel de gobernanza. La puesta en marcha de esta estrategia implica revisar los espacios de gobernanza interna, partiendo por el funcionamiento de los equipos primarios de trabajo, para luego pensar en instrumentos y formas de conectarlos. Esta estrategia se convierte en la ruta política interna que en este momento no está en el marco de la toma de decisiones en la operatividad actual.

La noción del conflicto: un elemento a profundizar

Cómo se ha resaltado, este es uno de los elementos que se hace necesario revisar a mayor profundidad. El conflicto como categoría se debe explorar desde una mirada relacional comprendiendo la complejidad de ecosistemas, culturas, vínculos y procesos socioespaciales en la jurisdicción, incorporando la reflexión de territorio como sistema vivo.

De allí que la pregunta *¿Cómo cambia el tipo de conflicto con las divisiones territoriales trazadas por la Corporación?* se configura como un elemento guía para continuar explorando. Es decir, no todos los conflictos son iguales. Por ello se hace necesario que desde el Observatorio se logre aportar a la construcción de una noción de conflicto transversal al conjunto de la autoridad ambiental, esta delimitación aporta en su intervención. Esto se puede lograr con un proceso de investigación aplicando diversos instrumentos como entrevistas, grupos focales por grupos primarios, examinar los mapas de actores y conflictos construidos, así como revisiones documentales que posibiliten esa parametrización como entidad. Esta acción puntual es necesaria para fortalecer las mismas capacidades de comprensión del conflicto y el rol del observatorio para intervenirlos.

Conclusiones

Metodológicamente, este estudio confirma la utilidad del enfoque cualitativo y del estudio de caso único revelador para comprender procesos institucionales complejos como la configuración y el funcionamiento de un observatorio ambiental. La combinación de revisión documental y grupos focales permitió acceder tanto a discursos formales como a experiencias operativas, posibilitando una lectura comprensiva y situada. No obstante, se reconoce como limitación la imposibilidad de contrastar este caso con otros observatorios activos, lo cual abre la puerta a estudios comparativos o longitudinales que permitan identificar patrones replicables o divergencias estructurales entre CAR. La reflexividad en la construcción de categorías analíticas y la triangulación de fuentes contribuyeron a reforzar la validez del análisis y a sustentar la hipótesis interpretativa propuesta.

La construcción de un Observatorio Ambiental se configura como una estrategia de gran trascendencia para Corporación. El funcionamiento y alcance del Observatorio si bien ya cuenta con una serie de delimitaciones y parámetros de funcionamiento, se hace necesario

una revisión ajuste de este, en la perspectiva de los roles y funciones que puede desempeñar, tanto a nivel estratégico, como a nivel operativo. Es fundamental para avanzar en su consolidación, lograr definir elementos de orden estructurantes, como la noción de conflicto, su identificación, como la conectividad del observatorio con esa cotidianidad de la Corporación y los enfoques trazados en los modelos.

El camino recorrido es un insumo de gran importancia para la Corporación. Lograr la gobernanza territorial requiere instrumentos para la generación de conocimiento territorial, de allí es clave que, para continuar con esa visión de territorio planeado y efectivo, se logre consolidar este instrumento.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (1993, 22 de diciembre). *Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 41.146.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6400>
- Corantioquia. (2025). *Oficinas territoriales*. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. <https://www.corantioquia.gov.co/oficinas-territoriales/>
- De La Sala, S., Maldonado, M. y Alterman, R. (2019). Políticas de suelo, derecho urbanístico y cambio climático: Instrumentos urbanísticos-tributarios como medidas para enfrentar al cambio climático. En *Políticas de suelo y cambio climático* (pp. 15–32). Lincoln Institute of Land Policy. [enlace sospechoso eliminado]
- Farinós Dasí, J. (2011). Inteligencia territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: Los observatorios de los territorios. En J. Farinós Dasí (Ed.), *Inteligencia territorial y gobernanza democrática* (pp. 11-27). Universidad de Valencia.
- Hogenboom, B., Baud, M. y Castro, F. (2012). Gobernanza ambiental en América Latina: Hacia una agenda de investigación integradora. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (12), 57-71. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/8596>
- Llanez Anaya, H. F., Ortiz Guerrero, C. E., Sacristán Rodríguez, C. P., Mesa Salamanca, C. A. y Márquez Mendoza, M. A. (2024). Gobernanza multinivel y descentralización en el análisis de desarrollo sostenible en García Rovira. *Bitácora*, 34(2), 11-23.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n2.113139>
- Morales Barragán, F. y Jiménez López, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: Actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. Universidad Nacional

Autónoma de México; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Moyares Norchales, Y. e Infante Abreu, M. (2016). Caracterización de los observatorios como plataformas para la gestión de la vigilancia tecnológica en el sector de la educación superior. *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 13(1), 11-27. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82346016002>

Pimienta, A., Valencia, F. y López, J. P. (2022). *Modelo de Gestión Territorial Ambiental GOTA*. Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia.

Notas

ⁱ La estructura orgánica de Corantioquia se encuentra dividida en 5 subdirecciones operativas, cada una de ellas con competencias alrededor de la educación y la participación ambiental, la administración de las áreas protegidas, la gestión del recurso hídrico y la planeación ambiental, además de la oficina jurídica ambiental y las oficinas territoriales. Desde allí desarrolla las competencias de ley asignadas (<https://www.corantioquia.gov.co/conocenos/>)

ⁱⁱ Los elementos de orden teórico y metodológico y su implementación se pueden consultar en: <https://www.corantioquia.gov.co/modelo-gota-fortalece-gobernanza-ambiental/>