

## **Desempeño institucional y gestión ambiental municipal, un análisis desde la percepción de los actores ambientales de la comunidad**

### **Institutional performance and municipal environmental management, an analysis from the perception of community environmental actors**

### **Desempenho institucional e gestão ambiental municipal, uma análise a partir da percepção dos atores ambientais comunitarios**

Adriana Mesa Martínez <sup>1</sup> 

#### **Resumen**

Los cambios suscitados a raíz de las acciones tomadas por la institucionalidad de un territorio en el ejercicio de su gestión ambiental, pueden afectar negativamente diversos aspectos de la comunidad local, de no existir una adecuada articulación entre la perspectiva de quienes trazan y ejecutan las políticas ambientales del municipio, con lo que los pobladores piensan, en cuanto a la forma de uso y conservación de su patrimonio ambiental.

En esta investigación, se analiza el desempeño institucional del municipio de Filandia (Quindío) durante el periodo 2016-2018 en la gestión de diferentes programas de desarrollo ambiental desde la perspectiva de actores ambientales de diversos sectores. Para esto, se realiza un estudio exploratorio de tipo descriptivo transversal de metodología mixta, con encuestas y entrevistas aplicadas a actores representantes de diversos grupos de interés rurales y urbanos del municipio. Los resultados muestran la persistencia de múltiples problemáticas que impiden que se considere eficiente el desempeño en la gestión realizada por parte de las instituciones, estableciéndose la necesidad de ajustar las estrategias de acción local, donde se encaminen esfuerzos y recursos de manera eficiente, que involucre el conocimiento y la participación ambiental de la comunidad, para lograr la gestión de un territorio sostenible en lo socioeconómico y lo ambiental.

**Palabras clave:** percepción ambiental; actores ambientales; desempeño institucional; gestión ambiental municipal.

#### **Abstract**

The changes brought about by the actions taken by the institutionality of a territory in the exercise of its environmental

---

<sup>1</sup>Universidad de Manizales. Cra. 9a # 19-03, Manizales. Correo electrónico: [adrianamil@hotmail.com](mailto:adrianamil@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1267-8412>

Recibido: 9 de julio de 2020; Aceptado: 1 de febrero de 2021

Para citar este artículo: Mesa-Martínez, A. (2021). Desempeño institucional y gestión ambiental municipal, un análisis desde la percepción de los actores ambientales de la comunidad. *Lúmina*, 22(2), E0011. <https://doi.org/10.30554/lumina.v22.n2.3416.2021>

**Copyright:** © Esta revista provee acceso libre, gratuito e inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible la investigación al público. Esta obra está bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

management can negatively affect various aspects of the local community if there is not an adequate articulation between the perspective of those who trace and execute the environmental policies of the municipality with what the villagers think in terms of the use and conservation of their environmental heritage. In this research, the institutional performance of the municipality of Filandia (Quindío) is analyzed during the 2016-2018 period in the management of different environmental development programs from the perspective of environmental actors from various sectors. For this, an exploratory cross-sectional descriptive study of mixed methodology is carried out, with surveys and interviews applied to actors representing various rural and urban interest groups in the municipality. The results show the persistence of multiple problems that prevent the performance in the management carried out by the institutions from being considered efficient, establishing the need to adjust local action strategies where efforts and resources are routed efficiently, involving the knowledge and environmental participation of the community, to achieve the management of a sustainable territory in the socio-economic and environmental aspects.

**Keywords:** environmental perception; environmental actors; institutional performance; municipal environmental management.

### **Resumo**

As mudanças provocadas pelas ações da institucionalidade de um território no exercício de sua gestão ambiental podem afetar negativamente diversos aspectos da comunidade local, se não houver uma articulação adequada entre a perspectiva de quem traça e executa as políticas ambientais do município, com o que os aldeões pensam, em termos de uso e conservação de seu patrimônio ambiental.

Nesta pesquisa, é analisada a atuação institucional do município de Filandia (Quindío) durante o período 2016-2018 na gestão de diferentes programas de desenvolvimento ambiental na perspectiva de atores ambientais de diversos setores. Para tanto, é realizado um estudo exploratório transversal descritivo, de metodologia mista, com levantamentos e entrevistas aplicadas a atores representativos de diversos grupos de interesse rural e urbano do município. Os resultados mostram a persistência de múltiplos problemas que impedem que o desempenho na gestão realizado pelas instituições seja considerado eficiente, estabelecendo a necessidade de ajustar estratégias de ação locais, onde esforços e recursos são roteados com eficiência, envolvendo conhecimento e participação ambiental da comunidade, para alcançar a gestão de um território sustentável nas áreas socioeconômica e ambiental.

**Palavras- Chave:** percepção ambiental, atores ambientais, desempenho institucional, gestão ambiental municipal.  
**JEL:** Q56; O21.

### **Introducción**

En el municipio de Filandia (Quindío) converge una multiplicidad de ecosistemas, que revisten especial importancia para la región a nivel ambiental y socioeconómico, y que en los últimos años han venido presentando serias afectaciones debido a conflictos generados por la inadecuada relación del hombre con su medio natural y a los desequilibrios que conlleva la búsqueda del crecimiento económico entendido como principal medio de desarrollo.

La expansión de las actividades agropecuarias, el acelerado crecimiento de la actividad turística derivada de las riquezas naturales y patrimoniales de la zona, el uso inadecuado de la tierra, son factores que ejercen una fuerte presión sobre las zonas de protección y conservación de la biodiversidad, así como de las fuentes que surten el recurso hídrico del municipio, poniendo en riesgo la sostenibilidad del territorio y de sus habitantes (Medina, 2017).

En respuesta a estas situaciones y de acuerdo a la Constitución Política de Colombia

(1991) y la Ley General Ambiental de Colombia (Ley 99 de 1993), la administración municipal, como ente institucional público, con funciones, responsabilidades y competencias directas para la planeación, ordenamiento y gestión ambiental del territorio, ha venido implementando acciones, con el objetivo de conservar, recuperar, y proteger los recursos naturales, salvaguardando la calidad ambiental del municipio.

Así las cosas, dicha gestión ha permitido el abordaje de las diferentes problemáticas que inciden sobre la situación ambiental, cuyos resultados son interpretados por diferentes sectores de la comunidad, como lo afirman Erice, Senatra, Dubini & Marelló, “a partir de las representaciones sociales, construidas a través de las vivencias propias, el reconocimiento y comprensión de las dinámicas particulares del territorio y del compromiso y participación frente a estas” (2010, p. 61).

Siendo el municipio un espacio heterogéneo, donde convergen una gran variedad de actores que cumplen diversos roles dentro de la dinámica ambiental local, resulta importante analizar cómo estos perciben, desde su propio conjunto de valores, conocimientos y experiencias, la situación ambiental local y los resultados generados a partir de la implementación de acciones institucionales encaminadas a la gestión del desarrollo natural del territorio.

En este sentido, Camacho y Ruíz (2011), (citados por Cevallos, Guamán & López, 2015), expresan la importancia de incorporar nuevos referentes en los instrumentos de gestión del territorio, donde se incluyan y articulen las capacidades de los diferentes actores locales que guardan relación con la dinámica ambiental, a través de un pensamiento transformador, que como lo recomiendan Rodríguez y Espinoza (2002), (citados por Gabaldón, 2004), aporten nuevas perspectivas orientadas a la priorización de iniciativas y a la construcción de acciones que promuevan el desarrollo sostenible del municipio.

En virtud de lo anterior, cabe preguntarse entonces por el desempeño en la gestión ambiental del municipio y la materialización de los planes, programas y políticas establecidas por la oficina ambiental, encaminados a la protección y preservación del patrimonio natural, mediante la revisión y análisis de los resultados en la ejecución de los planes y metas, asegurando que se presenta sincronía entre lo planteado y lo ejecutado así como lo que perciben los principales actores que interactúan en torno a este tema.

### **1. Marco Teórico**

Al realizar la revisión de investigaciones existentes sobre la percepción en el ámbito ambiental y cómo esta es incluida y contribuye en el diseño de las políticas públicas ambientales,

se encuentra que si bien, las comunidades han sido objeto de análisis permanente con la intención de encontrar una interpretación holística de la realidad ambiental de los territorios, desde la perspectiva de los actores locales claves en los temas de gestión ambiental estos informes se vuelven más limitados.

Entre las investigaciones consultadas se encontraron estudios efectuados en los últimos años, los cuales aportaron elementos valiosos para la construcción de este trabajo y entre ellos destacan el adelantado por Yara Fernández Moreno, investigadora del Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) de Chiapas, que en 2008, analizó las percepciones ambientales desde una revisión bibliográfica de la literatura mexicana con énfasis geográfico en las Áreas Naturales Protegidas, revelando la necesidad de generar nuevos estudios en torno al tema de la percepción en el ámbito ambiental, a partir de la inclusión del conocimiento de los actores involucrados y su contribución en el diseño de las políticas públicas ambientales. (Fernández-Moreno, 2008)

Rodríguez, Malheiros, Fernandes y Darós, (2012) en su estudio sobre la “Percepción ambiental como herramienta de apoyo en la gestión y formulación de políticas públicas ambientales” señalan el valor de la percepción de la comunidad local en el Distrito de Paranapiacaba (Brasil), como indicador de efectividad y apoyo para los instrumentos de la gestión ambiental.

Ishikane y Ramírez, (2014) abordan la gestión ambiental municipal en el distrito de Pacasmayo Perú, desde la percepción de sus habitantes, identificando que el conocimiento, la educación y la visión de estos sobre el medio ambiente, se convierten en factores que condicionan las percepciones de la población, incentivando o desmotivando a las comunidades a involucrarse en la forma como se direccionan las acciones en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas ambientales.

Tomando en cuenta que, a nivel local, los municipios deben tener la capacidad de desarrollar instrumentos que orienten su desarrollo e involucren en la gestión aspectos como la educación ambiental, la generación de información, la participación de la comunidad, legislación, financiación, ejecución y monitoreo de los proyectos. (Instituto brasileño de medio ambiente y recursos naturales renovables [IBAMA], 2006 citado en Rodríguez et al., 2012), se hallan estudios enfocados principalmente en la gestión ambiental municipal (GAM) y los instrumentos y herramientas utilizados para orientarla, como es el caso de Giraldo, (2013) que en su “Evaluación de la gestión ambiental en el municipio de Toro, Valle del Cauca, 2008 -2011”, recalca la

importancia y contribución de las herramientas técnico-administrativas en las decisiones de desarrollo local y conceptúa sobre la necesidad de que los municipios tengan la capacidad de desarrollar instrumentos de planificación concretos que orienten el desarrollo local, sin dejar de lado el factor ambiental como eje articulador.

Garzón, establece relaciones entre el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Ambiental a través del estudio de caso del Páramo de Rabanal, ubicado entre los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. Es en el accionar de los instrumentos técnicos que este trabajo aporta valiosos elementos a ser considerados en esta investigación como: “herramientas fundamentales del Estado para orientar la planificación de uso del territorio y sus recursos naturales” (2015, p. 3) y la forma en que éstas impactan el desarrollo sostenible, incidiendo en el estado de conservación o deterioro de los ecosistemas estratégicos y del recurso hídrico de los territorios.

Por último, se incluyen aspectos del trabajo, “Aportes al Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM) del municipio de Filandia, Quindío”, enfocado a “apoyar los diferentes programas ambientales consagrados en el plan de acción del municipio de Filandia, Quindío, SIGAM”, (Medina, 2017, p. 14) mediante la aplicación de la metodología contemplada en la Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del SIGAM, sistema que analiza el desempeño institucional del municipio con base en los parámetros de: capacidad de planeación y ejecución, coordinación interna y externa, capacidad de evaluación y predicción, liderazgo, dirección, capacidad de gestión de recursos y capacidad de autorregulación.

### **1.1. La Percepción del individuo como instrumento para medir su entorno**

Todas las actividades diarias dependen en gran medida de la capacidad del individuo para percibir en forma precisa el ambiente que lo rodea, asumiendo actitudes que se expresen en un determinado comportamiento.

Esa percepción que Erice et al., interpretan como “Aquello que se capta a través de los sentidos y que, por consiguiente, condiciona lo que se entiende de un determinado fenómeno”. (2010, p.8), se sustenta del nivel de información sobre el hecho y la experiencia vivida por el sujeto en relación con el mismo.

El nivel de información es entonces relevante según Calixto y Herrera, al considerar que la percepción no se construye a partir de “una forma neutral de contemplar el mundo” (2010, p. 227); la manera de percibir el objeto/situación y los conceptos preconcebidos del individuo, generan sesgos que conllevan a priorizar ciertos problemas otorgándole diferentes grados de

importancia.

En los procesos ambientales, dichos sesgos pueden estar sustentados como lo describen Erice et al., “en las representaciones sociales, construidas a partir de las creencias, conocimientos y opiniones producidas y compartidas por los elementos de un grupo, en relación a objeto social dado”. (2010, p. 61)

De acuerdo con estos juicios, las percepciones le permiten al individuo la construcción de un eje de referencia cimentado a través de las vivencias diarias. Sin embargo, la percepción del ambiente físico resulta ser compleja y dinámica, es un proceso activo de construcción que adquiere muchos significados y que se procesa de diferentes maneras dependiendo de la emocionalidad, preparación y conocimiento de quien percibe para elaborar una interpretación que podría ser generadora de comportamientos o actitudes, y es a partir de tal disposición que se pueden direccionar las acciones para alcanzar los objetivos, fortaleciendo la relación entre el individuo y su medio natural.

Es así, como Calixto y Herrera, en consideración al tema, exponen la importancia de la relación directa y el conocimiento con el medio sobre el que se construye la percepción, pues “a medida que las personas se hacen más sensibles a las condiciones ambientales que les rodean, reconocen mejor las formas normalmente imperceptibles en que el ambiente afecta las actividades humanas”. (2010, p. 232), el reconocimiento de estas modificaciones ambientales y cómo afectan el entorno, permitiría orientar la toma de decisiones en la gestión ambiental, posibilitando acciones más eficientes.

De acuerdo a la obra de autores como Ishikane y Ramírez, se hace necesario la identificación de los factores condicionantes de la percepción de la población y la forma en que estos pueden influir en el direccionamiento de la gestión ambiental llevada a cabo por la institucionalidad local como, “una forma de participación de la sociedad en la arena política para orientar a los gestores en cuanto al efectivo impacto de las políticas públicas instauradas, referenciar ajustes necesarios y consolidar una relación de coordinación en la gestión del medio ambiente” (2014, p. 6)

### **1.1.1. Los actores ambientales y su interés sobre el desempeño institucional en cuanto al cumplimiento de las políticas ambientales**

Puede observarse como en el municipio existen diversos participantes que siguen de cerca el desarrollo y acontecimientos de todas las variables referentes a los temas ambientales de forma directa o indirecta, manifestando su interés de manera permanente.

Estos participantes se definen como actores ambientales y son “los actores institucionales y sociales que cumplen funciones constitucionales y legales, directas o indirectas en torno al conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, ya sea porque tienen un mandato específico, porque sus acciones tienen un impacto directo sobre ella o porque tienen un papel como garantes de su conservación” (Ley 99 de 1993, Art. 1).

En concordancia con lo anteriormente expuesto, Gudynas, expresa que los actores ambientales son “aquellos actores destacados que guardan alguna relación o tienen a su cargo tareas principales para abordar la temática ambiental, siendo protagonistas en la gestación y construcción de las políticas ambientales”. (2001, p.5). El autor también reflexiona sobre cómo en América Latina, por lo general, estas “figuras” no son tomadas en cuenta, presentándose así algunas debilidades en el proceso de establecimiento de las políticas ambientales.

El proceso de gestión municipal cuenta con la participación de varios tipos de actores, como se muestra en la tabla 1. Las interacciones producidas entre estos actores, deben estar orientadas por la comprensión de las percepciones, valoraciones y comportamientos de cada elemento y de las problemáticas que los abarcan para establecer estrategias interdisciplinarias de fortalecimiento y acciones que contribuyan a mejorar los niveles de conocimiento y participación en el abordaje de las situaciones que obstaculizan un desarrollo sostenible. (Erice et al., 2010)

**Tabla 1**

***Factores que inciden en la Gestión Ambiental Municipal***

Actores que inciden en la Gestión Ambiental Municipal			
Sector	Actores	Escenarios	Tipo Actor
Estado	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques naturales, Corporaciones autónomas regionales, entes territoriales (departamentos, distritos, municipios), Instituciones de investigación adscritas al Minambiente.	Formulación de políticas públicas, Planes de acción nacionales, regionales y locales, POTs, CONPES, otros.	Institucional

<b>Sector Público</b>	Ministerios: (En mayor impacto): Agricultura, Ganadería, Minas y Energía, Vías y Transporte, Infraestructura, Vivienda, Desarrollo territorial, Comercio, Turismo, Defensa y Seguridad. (Menor impacto): Protección Social, Cultura y Deporte, Interior y Justicia, Educación, Ciencia y Tecnología, Planeación, Estadística y Comunicación.	Agendas interministeriales, intersectoriales, POT, CONPES, otros.	Institucional
<b>Grupos Comunitarios y Étnicos</b>	Resguardos, autoridades y pueblos indígenas, territorios colectivos, Organización de comunidades negras, raizales y palanqueras, reservas campesinas y asociaciones de pequeños productores rurales.	Agendas ambientales, participación en políticas públicas, y POTs entre otros.	Social
<b>Organizaciones Sociedad Civil, Centros de Investigación, Academia.</b>	ONG dedicadas a la conservación, redes y grupos de interés dedicados a la conservación, centros e institutos públicos, privados o mixtos, entes universitarios y centros académicos	Participación en construcción de políticas públicas, POT, agendas público/privadas, convenios de cooperación.	Social
<b>Sectores Agrícola/Industrial/Empresarial y de Servicios Públicos</b>	Construcción e infraestructura agrícola y Agroindustria Industria Comercio Ganadero Pesquero Servicios públicos domiciliarios Transporte Turismo Generación de energía Minero energético Banca	Licencias ambientales, pactos de producción más limpia, agendas intersectoriales público privadas, Mecanismos de autorregulación, otros.	Económico
<b>Otros</b>	Asociaciones de Consumidores, Redes de Reservas de la Sociedad Civil,	Agendas intersectoriales público privadas, Mecanismos de autorregulación, otros.	Social

Fuente: (Quijano, 2009, p. 19)

De acuerdo al Ministerio del Medio Ambiente, “todas las personas, organismos e instituciones deberán participar, desde su formulación, en los procesos de planificación y ejecución de acciones ambientales, en todos los ámbitos y niveles de gestión ambiental” (2020, p.22)

Esta participación, que según, Levy (1985), (citado en Moreno & Pol, 1999), puede generarse desde la imposición y el sometimiento restrictivo, o, por el contrario, de forma activa y espontánea a través de diferentes actores que actúan como cabezas visibles de las causas de las comunidades tanto en la preservación de derechos como en el cumplimiento de deberes ambientales.



### **1.1.2. El municipio hace gestión ambiental**

Vilcarromero, define la gestión como un proceso organizado y planificado, donde se establecen objetivos y se crean sistemas, con el fin de “elaborar la estrategia del desarrollo y ejecutar los recursos requeridos”. (2017, p.13).

Pese a contar con dicho sistema, en algunas ocasiones, las acciones ejecutadas no logran alcanzar los objetivos o requieren más recursos de los establecidos, llevando a las instituciones a presentar una inadecuada gestión, que a nivel ambiental se traduce en el acentuando deterioro de los ecosistemas y el surgimiento de problemáticas ambientales. (Garzón, 2015, p. 2). Muchas de estas falencias en la gestión, según Giraldo, (2013). pasan desapercibidas dentro de las organizaciones, debido a procesos incompletos de evaluación o monitoreo.

Colombia a través de su constitución, establece al Estado como principal gestor en cuanto al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, “para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”. (Constitución política de Colombia., 1991). Dicha gestión, es llevada a cabo por la institucionalidad en los diferentes ámbitos territoriales, encargándose de trazar, implementar y evaluar los objetivos y metas de las políticas públicas ambientales, articuladas desde los diferentes niveles (institucional, técnico y legal). (Maglio, 2000 citado en Rodríguez, Malheiros, Fernandes & Daros, 2012).

Conforme al acuerdo No 007 de 2016 del municipio de Filandia, la administración municipal es quién se encarga de ejercer esta gestión, con el objetivo de garantizar la calidad de vida de la población del municipio a través del aprovechamiento de la oferta natural, las potencialidades ambientales y ejecución de proyectos en el marco de la adaptación y/o la mitigación del cambio climático. Desarrollando así, diversos programas ambientales construidos a partir de políticas de gobierno vigentes para el período de estudio, definidas principalmente por:

- El Plan Municipal de Desarrollo o acuerdo 007 de 2016, con vigencia 2016 – 2019 denominado: “Para volver a crear Filandia construye paz y desarrollo”.
- Los lineamientos nacionales definidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, (Ley 1753 de 2015).
- A nivel regional con lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo del Departamento del Quindío “En defensa del bien común”, (Ordenanza No. 008 de 2016).

Dichos planes están conformados a su vez, por diferentes acciones, (ver figura 1), enfocadas principalmente a la creación y fortalecimiento de valores y competencias a nivel individual y colectivo, en coordinación con las diferentes fuerzas del municipio: entidades públicas encargadas, actores que interactúan en los procesos, otras entidades territoriales, como es el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

**Tabla 2**  
*Acciones implementadas en el municipio para las políticas de gestión ambiental*

Áreas	Acciones implementadas
Protección de ecosistemas	Reconocimiento de servicios ambientales. Formulación e implementación de planes de manejo de áreas protegidas. Reforestación y manejo de áreas protegidas. Protección de corredores biológicos. Recuperación del vivero municipal.
Protección y conservación de la estrella hídrica	Reconocimiento de servicios ambientales. Formulación e implementación de planes de manejo de áreas protegidas. Reforestación y manejo de áreas protegidas. Protección de corredores biológicos. Recuperación del vivero municipal.
Preservar humedales y quebradas.	Recuperación, conservación y preservación de áreas de especial importancia eco sistémica, humedales y rondas hídricas. Recuperación de quebradas urbanas. Regulación de actividades de extracción, comercialización y uso de fauna y flora silvestre.
Espacios de interacción comunitaria	Fortalecimiento dirigido a: Comité municipal de educación ambiental, (COMEDA). Proyectos ambientales escolares, (PRAES). Juntas de acción comunal, (JAC) y sectores gremiales. Proyectos ciudadanos de educación ambiental, (PROCEDAS).

**Fuente:** (Acuerdo 007, 2016)

## 2. Materiales y método

La Ley 99 de 1993, en su artículo I se refiere a aquellos actores tanto institucionales como de la sociedad, que “cumplen funciones constitucionales y legales, directas o indirectas en torno al conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.”

Siguiendo este perfil y de acuerdo con la información recolectada de diferentes fuentes, (ver figura 2), se determinó que el municipio de Filandia contaba aproximadamente con 70 actores representativos: instituciones, organismos, entidades, grupos sociales y empresariales.

### Figura 1

#### *Fuentes utilizadas para la determinación de la población de estudio*

- Unidad municipal de asistencia técnica, (UMATA).
- Directorios institucionales de diferentes entidades públicas y sus páginas oficiales.
- Bases de datos de organizaciones no gubernamentales.
- Archivos digitales de la Corporación regional del Quindío, (CRQ).
- Listado de empresas asociativas de Filandia, (Oficina de agricultura y desarrollo rural).
- Listados de Juntas de acción comunal (JAC), urbanas y rurales.
- Listado de contactos Movimiento departamental ambiental.
- Directorios Universidades de la región.
- Referencias de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del desarrollo de la investigación.

Partiendo de esta información, se conforma la población sujeto de estudio con los principales líderes, encargados de representar los intereses colectivos de cada uno de estos grupos o sectores de interés del municipio, aproximadamente 70 grupos. (Organizaciones, entidades, empresas, asociaciones.) (Ver tabla 2).

Finalmente, sólo 40 individuos representantes de los grupos anteriormente especificados, accedieron a participar en el estudio, lo que equivale al (57%) de la población inicialmente planteada, por lo que se determinó aceptar esta condición obteniendo así la muestra de manera dirigida o de forma empírica no probabilística. (Ver tabla 2.)

### Tabla 3

#### *Determinación del universo y muestra del estudio*

Actores ambientales	Grupo objetivo	Muestra finalmente definida
Asociaciones o fundaciones ambientalistas activas (ONG)	3	2
JAC (rurales y urbanas)	33	17
Asociaciones empresariales	15	7
Empresas de servicios públicos	4	3
Entidades municipales	1	1
Sector académico:		
Colegios o escuelas	4	3

Universidades	3	3
Sociedad civil	6	3
Corporación Autónoma Regional	1	1
<b>Total</b>	<b>70 (100%)</b>	<b>40 (57%)</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del desarrollo de la investigación.

Se realiza entonces, una investigación de tipo exploratorio- descriptivo que está orientada sobre una metodología mixta, considerada estadísticamente como un estudio de corte transversal no probabilístico con universo conocido y muestra discrecional.

Tomando en cuenta la existencia de elementos mixtos dentro del estudio, se recurrió al uso de diferentes técnicas e instrumentos que permitieran obtener la información pertinente para el desarrollo de los objetivos trazados de la siguiente manera, para la recolección de los elementos cuantitativos, se utilizó la modalidad de encuesta a través de un cuestionario compuesto por 18 preguntas, agrupadas en 3 secciones: 1) caracterización de actores, 2) descripción situación ambiental del municipio, 3) Desempeño institucional en la gestión de los programas ambientales.

La encuesta se realizó mediante visitas a los lugares de trabajo o vivienda y también se utilizó la herramienta de formularios de google forms para enviar los cuestionarios vía correo electrónico, los datos obtenidos se procesaron con esta misma herramienta y con el programa de Microsoft Office Excel.

Respecto a la parte cualitativa, se diseñó un guion para la realización de la entrevista y se concertaron los encuentros con las personas cuyos cargos involucraban funciones ambientales, para intercambiar planteamientos y registrar aspectos relevantes de la investigación, así como para interpretar y profundizar en la información recopilada en los documentos consultados, posibilitando hacer una interpretación del desempeño de la gestión adelantada por las instituciones municipales; se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas.

La información fue procesada mediante la aplicación del programa *Atlas Ti*, el cual permitió la codificación y categorización de las respuestas obtenidas, dando origen a otras categorías como las que se muestran en la tabla 3.

**Tabla 4**  
***Determinación de Categorías y Subcategorías del estudio***

<b>Categorías analizadas</b>	<b>Subcategorías</b>
Cambios percibidos en la situación ambiental local.	• Identificación de situaciones

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración de situaciones</li> </ul>
Desempeño de la institucionalidad en la gestión ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia</li> <li>• Eficiencia</li> </ul>
Integración de la comunidad en el desarrollo de la gestión ambiental del municipio desde la percepción de los actores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en la construcción de instrumentos de gestión.</li> <li>• Espacios de interacción comunitaria</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del desarrollo de la investigación.

Al tratarse de un estudio con enfoque mixto, no resulta concluyente, como lo expone (Hernández, Fernández & Baptista, 2014), ya que su finalidad es documentar ciertas experiencias, por lo que con este tipo de estudios se pretende generar datos e hipótesis que constituyan información relevante para investigaciones posteriores.

### **3. Resultados y Discusión**

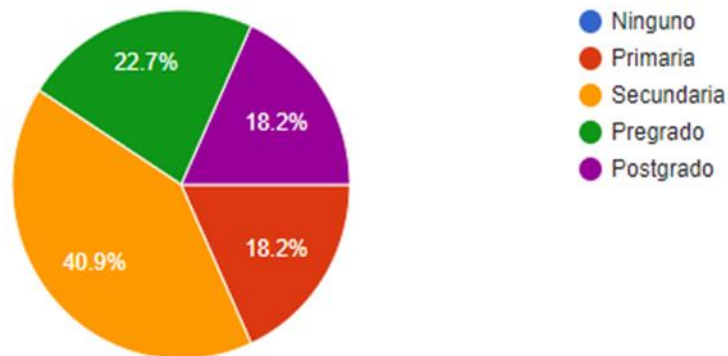
#### **3.1. Caracterización de actores**

Considerando que “las respuestas a partir de las que se realizan las inferencias sobre la percepción suelen estar determinadas de modo múltiple, son el resultado de múltiples factores y de todos los demás procesos que determinan la conducta”, (Arias, 2006, p. 18), se hace preciso, tener en consideración algunas variables que caracterizan a los actores sociales seleccionados para el estudio, como algunos aspectos sociodemográficos, dentro de los cuales pueden considerarse la edad, el nivel de estudios, lugar de domicilio (urbano o rural), entre otros, pueden incidir en la manera en que conciben las situaciones y la forma en que las procesan.

En la muestra se contó con una mayor representación de actores masculinos 56,5%, en comparación con las mujeres 43,5%; con un rango de edades comprendidos entre los 21 y 68 años; todos los encuestados tenían algún tipo de estudio: el 39,1% presentaba un nivel de escolaridad como se observa en la figura 3, correspondiente a educación media (bachillerato), seguido de estudios superiores de pregrado (21,7%), lo cual es un indicador del nivel de cobertura educativa con la que cuenta el municipio, esto refleja que existe preparación en los individuos, que les proporciona un mayor contexto con base en lo aprendido.

**Figura 2**

*Nivel de escolaridad de la muestra. Elaborada con datos de la investigación*



Fuente: Elaboración propia a partir del desarrollo de la investigación.

La mayoría de los actores estaban domiciliados en el municipio (82,6%), desde hacía más de 16 años (68,2%), principalmente en la parte rural (43,5%), es decir, en alguna de las 24 veredas o del corregimiento que lo conforman, el (34,8%) vivían en la parte urbana y el (21,7%), estaba domiciliado por fuera del municipio, pero se desplazaba diariamente hasta este.

Erice et al., afirman que “el nivel de información que el individuo posea sobre lo que lo rodea y la experiencia vivida en relación a esto, pueden ser condicionantes en el entendimiento de los fenómenos” (2010, p.8). Por lo tanto, un prolongado tiempo de residencia en el municipio significaría una interacción más cercana con los recursos objeto de la gestión, que proporcionarían elementos de provecho basados en las vivencias y experiencias del individuo.

### **3.2. Descripción de la situación ambiental del municipio, a partir de la percepción de sus distintos actores ambientales**

Para Calixto y Herrera, la percepción no se construye desde la neutralidad; existen sesgos que le otorgan distintos grados de importancia, (2010, p.228). Esos sesgos que Rodríguez et al., (2012) describen como “la motivación” o el objeto de mayor interés, se evidencian al pedirle a los encuestados que califiquen el nivel de impacto de diferentes circunstancias sobre la situación ambiental local, siendo (1) un nivel de impacto muy bajo y (5) un nivel de impacto muy alto; se denota cómo, dentro de la situación ambiental del municipio, algunas problemáticas prevalecen frente a otras (véase tabla 4), como en el caso del deterioro de humedales (47,6%), la contaminación del recurso hídrico (33,2%) y la generación de residuos sólidos (30%), en

comparación con otros aspectos que son considerados de menor impacto, como el tráfico de especies (30%), y la deforestación (20%).

En este caso, el deterioro de humedales y la contaminación del recurso hídrico se convierten en problemáticas que adquieren mayor relevancia entre los encuestados, si se toma en consideración la importancia que para ellos tiene la riqueza hidrológica del municipio toda vez, que de sus aguas se surten diferentes acueductos veredales locales, y de municipios vecinos como Circasia y Salento. (Alcaldía municipal de Filandia, 2017).

**Tabla 5**

***Evaluación nivel de Impacto de las problemáticas sobre la situación ambiental***

<b>Problemática</b>	<b>Muy bajo</b>	<b>Bajo</b>	<b>Aceptable</b>	<b>Alto</b>	<b>Muy alto</b>	<b>No sabe</b>
Cambio climático.	21,1%	10,4%	31,6 %	15,8 %	21,1%	0%
Contaminación.	4,8%	14,2%	23,8%	42,9%	9,5%	4,8%
Deforestación.	20%	15%	45%	15%	0%	5%
Degradación del suelo.	15,8%	26,3%	31,5%	21,1%	5,3%	0%
Escasez de agua.	14,3%	0%	38,1%	38,1%	9,5%	0%
Deterioro de humedales.	14,3%	14,3%	14,3%	9,5%	47,6%	0%
Contaminación del recurso hídrico.	4,8%	14,3%	14,3%	28,6%	33,2%	4,8%
Extinción de especies y pérdida de la biodiversidad.	20%	15%	35%	20%	5%	5%
Tráfico ilegal de especies.	30%	25%	30%	15%	0%	0%
Generación de residuos sólidos.	20%	10%	30%	5%	30%	5%

Fuente: Elaboración propia a partir del desarrollo de la investigación.

Estas fuentes hídricas se ven expuestas a múltiples amenazas, muchas de ellas resultado de la expansión de la frontera agropecuaria; hay que considerar que Filandia se encuentra entre los mayores productores de leche en el departamento, con 25.050 Litros de leche/día. (Observatorio departamental del Quindío, 2018), lo que conlleva al uso de amplias extensiones de tierra utilizadas para el pastoreo del ganado, lamentablemente, es en estos predios de naturaleza privada, donde se localizan gran cantidad de humedales, que, para los entrevistados, evidencian un avanzado

deterioro, producto de un inadecuado modelo ganadero:

*“Muchas veces el propietario por ganar espacio, abre buques de agua para ir secando los humedales” (A. Bedoya, comunicación personal, 2019)*

*“El ganado va hasta los humedales y el pisoteo va reduciendo la lámina de agua de estos” (L.G. Mejía, comunicación personal, 2019)*

Adicionalmente al deterioro de los humedales, el vertimiento de aguas residuales, es un factor que preocupa a la comunidad local; aunque esta práctica se encuentra prohibida según el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico, (Resolución No. 1801 de 2015), sigue presentándose según lo evidenciado por los actores, como lo expresan en la siguiente afirmación:

*“El principal problema en el municipio a nivel ambiental es la contaminación de las fuentes hídricas, ya que muchos descoles de las cañerías van a caer en los nacimientos de las quebradas” (J.F., Álzate, comunicación personal, 2019)*

La transformación paulatina de una economía tradicional agrícola hacia otros renglones como el turismo; donde Filandia aparece como segundo destino de importancia en la región, con un incremento de visitantes del 6.1% entre los años 2015 y 2018. (Secretaría de Turismo, Industria y Comercio, 2018), esto ha conllevado a la construcción y adecuación de espacios para atender la demanda turística; también se ha suscitado el interés de personas que buscan establecerse en la zona, adquiriendo predios para la edificación de casas de descanso y recreación, como lo describe el siguiente fragmento:

*“La construcción ha aumentado cada vez más por lo atractivo que se vuelve el municipio para gente pensionada que desean instalarse aquí” (M. Bedoya, comunicación personal, 2019)*

Los actores expresan que los residuos generados en esta actividad de construcción, se convierten en una problemática preocupante ya que el municipio no cuenta con un sitio para la disposición final de escombros, que pueden terminar depositados en las orillas de los afluentes: *“Otra situación que tenemos son los residuos de construcción, eso es una problemática inminente para el municipio y a nivel departamental, porque ni siquiera existen sitios legales de disposición” (J.H. Cardona, comunicación personal, 2019)*

Del mismo modo, se encuentra que el turismo (50%) es percibido como el sector con mayor responsabilidad en la generación de las problemáticas ambientales presentadas en el municipio, (ver tabla 5), seguido de la ganadería (31,8%) y el sector agrícola (31,9%), en referencia a sectores no muy desarrollados localmente, por lo que aparecen con baja percepción de responsabilidad.



Estos son: el minero (52,6 %), industrial (45 %) y de transporte (38,1 %).

**Tabla 6**  
**Responsabilidad de sectores sobre la generación de problemáticas**

Sector	Nada responsable	Poco responsable	Responsable	Muy Responsable	No sabe
Agrícola	13,6 %	13,6 %	40,9 %	31,9 %	0 %
Minero	52,6 %	15,9 %	10,5 %	10,5 %	10,5 %
Ganadería	4,5 %	18,2 %	45,4 %	31,8 %	0 %
Turismo	0 %	13,6 %	36,4 %	50 %	0%
Comercio	4,8 %	19,0 %	52,4 %	23,8 %	0 %
Industria	45 %	30 %	10 %	10 %	5 %
Transporte	38,1 %	28,5 %	14,3 %	14,3 %	4,8 %
Rellenos sanitarios	35 %	30 %	25 %	5 %	5 %

Fuente: Elaboración propia a partir del desarrollo de la investigación.

El sector del turismo, además de aprovechar las características naturales y culturales del municipio, es considerado una industria con un crecimiento del 25% según datos del 2018; este incremento tiene explicación por la puesta en marcha, a partir del 2016, de una estrategia dirigida a desarrollar y fortalecer la venta de servicios turísticos, como alternativa de generación de ingresos y de empleo para sus pobladores. (Alcaldía municipal de Filandia, 2016), el 60% de la población genera ingresos a partir de esta actividad. (Restrepo, 2019, p.3).

Si bien, la institucionalidad ha logrado avances significativos a nivel económico en el desarrollo de este sector; desde la percepción de los actores, aún se identifican falencias en el manejo de las actividades turísticas, pese a haberse posicionando al municipio como destino turístico sostenible. Sin embargo, el crecimiento en el volumen de turistas recibido, genera malestar ante la comunidad, según relata uno de los líderes de la comunidad:

*“La preocupación que tenemos, es que el turismo que está llegando en este momento al municipio no vaya a crear un impacto ambiental que lleve a un colapso de los recursos.” (Bedoya, comunicación personal, 2019)*

Según la Organización de las Naciones unidas (ONU), (1987), el crecimiento económico,

debe conllevar un componente sostenible en lo social y medioambiental. Para esto, la institucionalidad municipal ha buscado enfocarse en el desarrollo de “actividades turísticas respetuosas con el medio natural, cultural y social” (Alcaldía municipal de Filandia, 2017, p.86), logrando posicionar al municipio como destino turístico sostenible, según el ICONTEC (Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación); sin embargo, las percepciones de los actores, reflejan falencias en algunos procesos:

*“Las administraciones están vendiendo los corredores biológicos para hacer ecoturismo, y la naturaleza de estos corredores es para la movilización de especies entre Bremen y Barbas, resulta que al corredor llega gente sin la experticia para hacer turismo ecológico, ingresan, dejan basura, afectan el ecosistema. Esos corredores biológicos deben ser estrictamente para educación ambiental e investigación.” (A. Pulgarín, comunicación personal, 2019)*

### **3.3. Percepción sobre el desempeño de los actores institucionales en la gestión ambiental local**

A partir del resultado de la discrepancia presentada entre lo llevado a cabo en el municipio y lo esperado por la comunidad, puede empezarse a constituir una forma de monitoreo sobre el accionar de la institucionalidad, permitiendo identificar desaciertos y llevar a cabo ajustes, ya que como lo expone Isaza, “si el Estado no logra cumplir adecuadamente con sus funciones o no las tiene claramente definidas, no es posible dar resultados para mejorar las condiciones de vida generales” (2014, p.1)

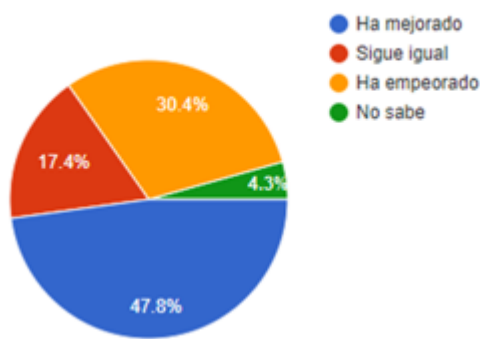
La estimación en el cumplimiento de aquellos resultados esperados, según el Programa de las Naciones unidas para el desarrollo o (PNUD), (2010), se entiende como el desempeño o nivel de ejecución de las actuaciones y compromisos adquiridos por parte de la institucionalidad. Este a su vez, integra atributos tales como la eficacia, equivalente al grado en que una institución logra las metas u objetivos acordados previamente y la eficiencia que pondera lo que se produce con los recursos asignados para tal fin. (PNUD, 2010, p.15)

Partiendo de este contexto, y considerando que la percepción se origina partir de: “la respuesta a algún cambio o diferencia en el ambiente que pueda sentirse u observarse” (Calixto y Herrera., 2010, p. 229), se indagó a los actores sobre su valoración frente a los cambios percibidos en la situación ambiental presente del municipio en comparación con la situación vivida al inicio de la gestión, (ver figura 4), el (47,8%) consideraban que la situación del municipio había mejorado.

Este reconocimiento obedecía a factores como la creación de diferentes organismos enfocados al desarrollo ambiental local, como la Secretaría Técnica para Asuntos Ambientales y numerosas asociaciones de manufactura, silvicultura, flores y follaje, orientadas a trabajar en pro de las buenas prácticas agrícolas, que disminuyeran la generación de residuos y fuentes de contaminación. (Red de Desarrollo Sostenible de Colombia, 2001, p.3)

### Figura 3

*Percepción sobre la situación ambiental presente del municipio en comparación a la situación de hace 3 años*



Fuente: Elaboración propia con datos recolectados en la investigación.

Para Isaza, las instituciones públicas deben incluir en sus procesos de medición de desempeño la dimensión del diálogo sobre la información. Esta hace referencia a: “aquellos canales y acciones de socialización, explicación, retroalimentación y justificación con los grupos de interés en la aplicación de los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública.” (2014, p.12)

Estos canales permiten a la institucionalidad la difusión y comunicación, no solo de los resultados obtenidos en el desarrollo de su gestión, sino también, de las acciones ejecutadas para la consecución de estos resultados. (Procuraduría General de la Nación, 2012), (citado en Isaza, 2014).

Se observa así, que la institucionalidad local ha fortalecido la capacidad de difusión de las acciones de desarrollo ambiental a través de los programas ejecutados en el municipio durante el período de estudio, el (70,8%) de los actores conocen la existencia de estos programas, siendo el plan de gestión integral de residuos sólidos el que mejor identifican los actores con un (76,5%),

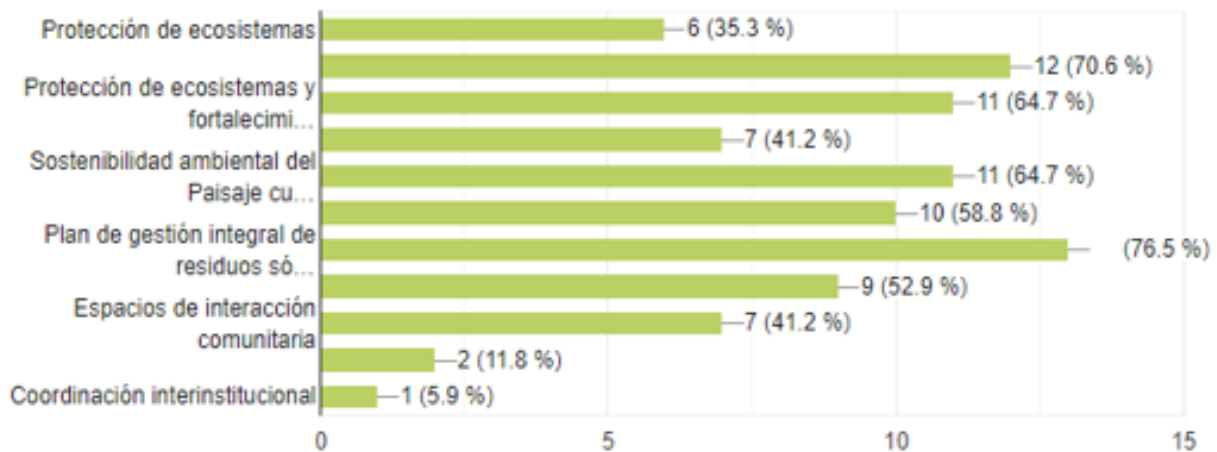
(ver figura. 5).

A través de diferentes campañas, se ha vinculado a la comunidad al programa “*basura cero*”, ofreciéndole capacitación en temas sobre el adecuado manejo de las basuras desde la fuente hasta la disposición final, así como, el aprovechamiento económico de los residuos y asociatividad para recuperadores de oficio. (Alcaldía municipal de Filandia, 2017).

Otro programa reconocido por los actores es el de protección y conservación de la estrella hídrica (70,6%) (ver figura 5), donde se han realizado actividades como la caracterización de microcuencas y la restauración ecológica en subcuencas como las del río Bolillos, río de la Plata y río Barbas. (Alcaldía municipal de Filandia, 2017).

Para las dos condiciones expuestas anteriormente, se debe tener en cuenta el origen de los actores encuestados; como se expuso al inicio, estos se ubicaban mayormente en la parte rural del municipio, lo que significaba mayor cercanía con los ríos, quebradas, ecosistemas entre otros, y en general con todos los objetivos de estos programas. En contraposición, dentro de los programas menos conocidos se halla el programa de coordinación interinstitucional con un (5.9%).

**Figura 4**  
***Reconocimiento de los programas ambientales.***



Fuente: Elaboración propia con datos recolectados en la investigación.

En cuanto a los subprogramas, considerados como los caminos para alcanzar las metas establecidas en los programas y a su vez los componentes más representativos de estos, se

encuentra que los más reconocidos se relacionan con los ejecutados en las zonas de protección y reserva, como son: protección de corredores biológicos (83,3%), seguido del programa de reforestación y manejo de áreas protegidas (77,8%), de otro lado, se encontró desconocimiento sobre el subprograma de fortalecimiento gremial, pues sólo el (22,2%) de los actores lo conocían o habían oído hablar de este.

Al preguntar por la forma en que los actores habían conocido la existencia de estos programas y subprogramas, los medios de difusión más representativos fueron:

- Reuniones en la alcaldía y con la Corporación Regional.
- Por medio del plan de desarrollo.
- A través de la UMATA y la Alcaldía entre otras.

Partiendo del conocimiento que tienen los actores sobre los programas y subprogramas enfocados al desarrollo ambiental, se les interroga sobre la eficacia mostrada por cada uno.

En las respuestas obtenidas, se observa nuevamente que los resultados mostrados por la institucionalidad en su gestión, no corresponden en muchas ocasiones a lo que la comunidad percibe sobre los mismos, ya sea por la falta de información o divulgación de las actividades o porque la comunidad no fue integrada a estos procesos. Por lo tanto, la comunidad percibe que las expectativas respecto de dichos proyectos no se han cumplido y los resultados no fueron los esperados. Es el caso de la inconformidad generada por los procesos de actualización del Sistema Municipal de Áreas Protegidas (SIMAP):

*“La percepción que tenemos de esas actualizaciones es que no contó con la debida participación ciudadana que requieren los procesos de áreas protegidas, y no se cumplieron muchos requerimientos técnicos, por ejemplo, no sabemos cuáles fueron los conceptos que emitió la Corporación Regional del Quindío, (CRQ) respecto a este acuerdo, no sabemos si participó en el diseño de esta actualización.” (Pulgarín, comunicación personal, 2019).*

De esta manera, mientras que, para los actores institucionales, el programa de protección de ecosistemas mostraba un excelente desempeño en todos sus componentes, con resultados satisfactorios, que representaban entre el 94,7% y 100% de cumplimiento sobre lo estimado, y un 99,3% en la ejecución presupuestal; para los actores no institucionales, se percibían eficaces solo algunas acciones, como las enfocadas a la formulación e implementación de planes de manejo de áreas protegidas (26,1%). (Ver tabla 5).

Por el contrario, las acciones orientadas a regular las actividades de extracción,

comercialización y uso de flora y fauna silvestre (bejuco) (13,6%) y de reforestación (13,1%), se estimaban con pocos resultados en cuanto a la gestión, ya que, conforme a los juicios de los actores, faltaba efectividad en estas, como se aprecia en las siguientes comunicaciones personales (anónimas) extraídas de las encuestas:

*“No se han generado acciones verdaderas para el fortalecimiento de áreas protegidas, dan paños de agua tibia”*

*“Hay muchos programas, pero se ejecutan muy lentamente en los períodos correspondientes, pues las anteriores administraciones dejan tareas inconclusas y atrasos a la nueva administración”*

*“La administración tiene muy descuidado los trabajos que se habían desarrollado anteriormente. Ejemplo: corredores biológicos y áreas naturales.”*

*“Se requiere mayor inversión y regulación, porque muchas de esas actividades no se ven, además hay que involucrar la comunidad para que se apropien, se puede hacer mucho más si se involucra comunidad”*

**Tabla 7**  
**Efectividad de acciones**

Acciones	1	2	3	4	No sabe
Reforestación	13,1 %	39,0 %	17,4 %	17,4 %	13,1 %
Formulación e implementación de planes de manejo de áreas protegidas	0 %	47,8 %	17,4 %	26,1 %	8,7 %
Protección y generación de conectividad de corredores biológicos	4,4 %	30,4 %	21,7 %	17,4 %	26,1 %
Fortalecimiento del vivero municipal	4,4 %	30,4 %	17,4 %	26,1 %	21,7 %
Conservación de reservas naturales	8,7 %	21,7 %	39,1 %	17,4 %	13,1 %
Regulación de actividades de extracción, comercialización y uso de flora y fauna silvestre	13,6 %	22,7 %	36,4 %	18,2 %	9,1 %

**Nota:** (1) Nada efectiva (2) Poco efectiva (3) Bastante efectiva (4) Muy Efectiva

Fuente: Elaboración propia con datos recolectados en la investigación.

En relación a las acciones de protección y conservación de la estrella hídrica y de los humedales, se encontró que el 56,5% de los actores identificaban aquellas zonas de especial importancia ecosistémica, donde el municipio había llevado a cabo acciones de recuperación, como: humedal La Chena, quebrada San José y Lago Karina.

Frente al estado de zonas, la muestra evidenciaba cierto avance en las gestiones para su recuperación, según lo expresado en las siguientes respuestas anónimas de la investigación:

*“Le falta mayor conservación y el proyecto de recuperación del Lago Karina aún está en proyecto, no se tienen recursos asegurados para su ejecución.”*

*“El humedal La Chena se está recuperando ya que se hizo cerramiento y siembra.”*

*“La Quebrada San José viene en recuperación de todo su ecosistema ya que durante mucho tiempo recibió las aguas servidas y los residuos sólidos del municipio.”*

*“El Lago Karina es un ecosistema muy importante por la cantidad de especies que se encontraban allí; hace unos cinco años tuvo pérdida total del espejo de agua afectando todas las especies existentes, actualmente se está tratando de recuperar su espejo de agua.”*

Puede apreciarse, que, a juicio de los actores, el municipio presenta dificultades para acceder a recursos económicos, indicando una baja capacidad institucional para la consecución de estos, lo que se convierte en un obstáculo para alcanzar los objetivos de la gestión. Sobre el concepto de capacidad institucional, Isaza, precisa que:

*Incide en el desempeño, pero se diferencia de este en que se refiere más bien a un potencial de cumplir, a los elementos previos que se deben tener en una organización de cualquier tipo para que, después de seguir ciertos procesos y actividades, se llegue a los resultados. (2014, p.2)*

Ante la perspectiva de los actores, que el municipio por su tamaño tenga limitación en sus recursos, no debería convertirse en una justificación ante un pobre desempeño en la gestión. La institucionalidad debería preocuparse más por encontrar alternativas para la disposición de nuevas fuentes de recursos.

La participación activa, por medio de la ejecución de acciones originadas desde las mismas comunidades, también puede ser una herramienta de provecho, que no involucre la ejecución de grandes presupuestos, por ejemplo: la utilización de mano de obra comunitaria para acciones de cerramientos y limpieza de quebradas.

### **3.4. Integración y participación de la comunidad en el desarrollo de la gestión ambiental del municipio desde la percepción de los actores**

El cambio en las dinámicas de desarrollo ha evidenciado la necesidad de tener un mayor acercamiento entre las instituciones responsables de la gestión ambiental y la comunidad. Estas fuerzas vivas, han empezado a desempeñar un papel más activo tanto en el desarrollo de propuestas, como en el monitoreo y evaluación de las acciones que los actores institucionales llevan a cabo. Se observa como las acciones originadas desde la comunidad, pueden convertirse en elementos que se integren a los diferentes procesos de gestión y ayuden a mejorar los resultados de estos.

En este sentido, es válido el planteamiento de Pidgeon, (1998), al aducir que la percepción como elemento “determina juicios, decisiones y conductas, y conduce a acciones con consecuencias reales”, (citado en Calixto y Herrera, 2010, p.229), ya que individuos con una percepción más alta sobre su responsabilidad e injerencia sobre las afectaciones del medio natural que los rodea, estarán ciertamente, más interesados en este, generando comportamientos y actitudes en la disposición a involucrarse en acciones de mitigación y protección.

De este modo, al realizar la pregunta ¿En qué grado se considera usted responsable de la calidad medioambiental del municipio?, (Ver tabla 6.), el 50% de actores revelaron que se sentían muy responsables, es decir, entendían que sus comportamientos podían afectar de muchas formas el entorno y por ende la calidad ambiental del municipio.

**Tabla 8**  
**Percepción sobre la responsabilidad personal de los actores en las políticas ambientales**

<b>Percepción de responsabilidad</b>	<b>Participación % en la respuesta</b>
Responsable	50%
No responsable	23%
No sabe/ No responde	27%

Fuente: Elaboración propia con datos recolectados en la investigación.

Así las cosas, este sentido de responsabilidad, puede ser utilizado para fortalecer la relación entre el individuo y su medio natural, según lo manifestado por Erice et al., (2010) facilitando la corrección y el redireccionamiento de las acciones para alcanzar las metas y objetivos de la gestión.



A este respecto, Moreno y Pol, (1999) refieren como los individuos valoran de forma positiva una situación, cuando la percepción sobre esta, involucra expectativas que se identifican con las aspiraciones y metas personales o grupales. Para los actores ambientales, una de estas expectativas se relaciona con la posibilidad de ser incluidos y participar en los procesos ambientales que se gestan en el municipio.

Frente a esto, el (37,5%) de los encuestados, sienten que pueden actuar y participar sin inconvenientes, en tanto, otro grupo, considera que, aunque intentan actuar o participar, no reciben apoyo institucional (29,2%), no cuenta con los recursos económicos para hacerlo (25%), o no actúa o participa por falta de conocimiento o capacitación (8,3%). (Ver figura 6).

Esta percepción, donde se presentan conflictos de participación, con desigualdad de condiciones en el desarrollo y fomento de capacidades de los actores, entra en contradicción con lo referido por Núñez (2004) Cuando la gente participa en los procesos de cambio social, lo que realmente hace es poner en juego su percepción del entorno. Una real participación significaría entonces, conforme a Ángel, A. (1998) que las percepciones de todos los actores, entran en juego en igualdad de condiciones.

Es aquí cuando se pone a prueba la capacidad institucional para brindar formación e información a los individuos, de forma que estos enriquezcan su contexto, dotándolos de las herramientas necesarias para cumplir su papel como actores activos dentro de los procesos ambientales del municipio, esto se puede lograr a través de estrategias de educación, capacitación y financiación.

**Figura 5**  
*Posición personal frente a la situación ambiental del municipio. Elaborada con datos de la investigación*



Fuente: Elaboración propia con datos recolectados en la investigación.

### 3.4.1. Participación de los actores en la construcción de instrumentos de gestión

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), considera que la dimensión ambiental incorporada al desarrollo, debe surgir a partir de: “la identificación de las estructuras básicas eco sistémicas del territorio que califican la riqueza ambiental y las capacidades de gobernanza ambiental de los territorios” (2015, p.7), convirtiéndose de esta manera en un instrumento para generar lineamientos y estrategias que se ajusten a las necesidades particulares del municipio, donde “Todas las personas, organismos e instituciones deberán participar, desde su formulación, en los procesos de planificación y ejecución de acciones ambientales, en todos los ámbitos y niveles de gestión ambiental” (Ministerio del Medio Ambiente, 2002, p.22).

En lo que se refiere a esta relación de gobernanza se encontró que: El 34% de la muestra (véase tabla 7), estuvo de acuerdo en reconocer la capacidad del municipio, para articularse con los actores sociales e institucionales de diferentes sectores, buscando alternativas, para desarrollar las potencialidades ambientales del municipio; siendo las Juntas de Acción Comunal, (21,8%), los actores sociales que presentan una participación más dinámica dentro de las acciones emprendidas para el desarrollo ambiental local, mientras que las minorías étnicas tienen poca intervención en estos procesos (47,6%), (ver tabla 8). Esto se debe a que el número de habitantes que integran este grupo a nivel local, es muy bajo.

Se destaca, el trabajo municipal, enfocado al fortalecimiento intergremial, donde a través de diferentes campañas, se ha promovido la concientización sobre el cuidado ambiental del municipio.

**Tabla 9**

*¿El municipio trabaja bajo un enfoque intersectorial que involucra a varias instituciones y organizaciones para solucionar las problemáticas ambientales?*

En desacuerdo	No Sabe	De acuerdo
21,7 %	26,1 %	52,2 %

Fuente: Elaboración propia con datos recolectados en la investigación.

**Tabla 10**

*Porcentaje de participación en programas según grupo de actores*

Actor	1	2	3	4	5	No sabe
a) Funcionario público/contratista de entidad	0 %	26,1 %	39,1 %	13,0 %	17,4 %	4,4 %

pública						
b) Fundación u ONG ambientalista	8,7	17,4	39,1	13,0	17,4	4,4
c) Junta de acción comunal (JAC)	8,7	13,0	43,5	13,0	21,8	0
d) Asociaciones empresariales	17,4	30,4	13,0	4,4	13,0	21,8
e) Universidades	17,4	17,4	21,8	17,4	13,0	13,0
f) Colegios	21,7	17,4	30,5	8,7	13,0	8,7
g) Asociación de ciudadanos con intereses ambientales	21,7	21,7	26,2	17,4	13,0	0
h) Minorías étnicas	47,6 %	9,6 %	4,8 %	19,0 %	0 %	19,0 %
* (1) Muy Bajo (2) Bajo (3) Aceptable (4) Alto (5) Muy Alto.						

Fuente: Elaboración propia con datos recolectados en la investigación.

Si bien es cierto, estos resultados han logrado el reconocimiento por parte de la institucionalidad a los actores y su papel en la GAM, aún queda un largo camino por recorrer, en cuanto a la incorporación integral de actores y sectores de la comunidad en la gestión del territorio, particularmente con la implementación de proyectos que no se desarrollan totalmente por empresas o instituciones locales, según lo expresado por Ishikane J. & Ramírez G, (2014) “la percepción que la población tiene acerca de las acciones implementadas por el poder público puede ser entendida como una forma de participación de la sociedad en la arena política para orientar a los gestores en cuanto al efectivo impacto de las políticas públicas instauradas, referenciar ajustes necesarios y consolidar una relación de coordinación en la gestión del medio ambiente” (p.1)

Finalmente, ante la pregunta, ¿La gestión ambiental en el municipio se aplica desde la regulación, aplicación normativa y control policivo? (véase tabla 9). El (83,1%) de los actores, estuvieron de acuerdo con el enunciado que plantea la gestión ambiental en el municipio desde una perspectiva enfocada hacia la autoridad, pero estas acciones muchas veces no surten el efecto deseado, tal es el caso de las restricciones para ingresar a los predios destinados a áreas protegidas. Pese a las acciones de las instituciones municipales como cerramientos y jornadas de limpieza, se sigue presentando deterioro de los corredores biológicos a raíz de la contaminación con basuras y el ingreso de personas, en especial, grupos de turistas que realizan incursiones sin la debida autorización, afectando negativamente el paso de la fauna por estos lugares.

Las siguientes citas exponen la situación

*“Abrir caminos de travesías dentro de los mismos bosques que lo que van hacer es desplazar la fauna y causar problemas en un ecosistema”.* (F. Builes, comunicación personal, 2019).

*“El lugar está cerrado pero la gente sigue entrando y dejando basuras.”* (Bedoya, comunicación personal, 2019).

**Tabla 11**  
**¿La gestión ambiental en el municipio se aplica desde la regulación, aplicación normativa y control policivo?**

No sabe/no contesta	En desacuerdo	De acuerdo
0 %	17,4 %	83,1 %

Fuente: Elaboración propia con datos recolectados en la investigación.

#### **4. Conclusiones**

Al cierre del estudio, se obtuvieron algunas conclusiones relevantes en cuanto a la percepción de la situación ambiental por parte de los actores ambientales de la comunidad de Filandia y como estos valoraban el desempeño de la institucionalidad municipal, en la gestión realizada para el uso y conservación de los recursos del territorio.

En correspondencia a esto, se encontró que los individuos a través de su capacidad de observar e identificar las modificaciones presentadas en su entorno, evidenciaban múltiples cambios, relacionados principalmente con las dinámicas de crecimiento de la población por el vertiginoso desarrollo del turismo, seguido del aumento de los monocultivos y de la ganadería.

Al procesar estas observaciones a partir, de referentes asociados a lo cultural, la educación y la información de cada individuo, estos cambios eran considerados negativos y alarmantes, propiciados según estos, por algunas acciones llevadas a cabo por la institucionalidad, que, bajo un equivocado manejo, priorizaba los beneficios de las actividades orientadas al desarrollo económico de la población, sobre los recursos perdidos en su ejecución, acentuando el deterioro de los ecosistemas e impactando a nivel social y ambiental, es el caso del recurso hídrico y la biodiversidad.

Si bien es cierto, que estos desaciertos demostraban las dificultades a las que se ve enfrentado el municipio para lograr la eficiente ejecución de los programas encaminados al

desarrollo ambiental, también la comunidad reconocía los esfuerzos institucionales y algunos de los avances en materia de protección y conservación del ambiente.

Adicional a lo anterior, se pudo observar que el nivel de conocimiento sobre los programas ambientales desarrollados por el municipio, se convertía en un catalizador y condicionante de la percepción; ya que los actores que habían sido informados y capacitados frente al tema, identificaban de mejor forma los aciertos y las falencias en las acciones generadas en la gestión municipal.

Por consiguiente, es necesario seguir fomentando la educación ambiental junto con el aumento de los espacios de formación y participación, que permitan la supervisión de la comunidad, desde el liderazgo, la autonomía y libertad de acción, como estrategia de fortalecimiento a la gestión ambiental del municipio y al desempeño institucional, ya que en la medida en que la comunidad conozca la importancia su entorno ambiental, podrá exigir a las instituciones y gobiernos que se tomen medidas para su protección.

Así pues, es importancia resaltar, que la forma de comunicación entre la institucionalidad encargada de la gestión ambiental del municipio y la comunidad, repercute en la relación que se construye entre ambas, el manejo de una adecuada comunicación, permite la formación de individuos capacitados e informados, cuya percepción puede convertirse en un instrumento de apoyo que se articule para fortalecer las estrategias institucionales que ayuden al municipio a encaminar de manera apropiada, sus esfuerzos y recursos en el logro de un desarrollo sostenible.

### Referencias bibliográficas

- Alcaldía Municipal Filandia. (2016). *Guía Carta Estadística* (Informe nro. GU-POT-03). Observatorio municipal. [http://filandiaquindio.micolombiadigital.gov.co/sites/filandiaquindio/content/files/000045/2213\\_gupot03-carta-estadistica.pdf](http://filandiaquindio.micolombiadigital.gov.co/sites/filandiaquindio/content/files/000045/2213_gupot03-carta-estadistica.pdf)
- Alcaldía municipal de Filandia, (2016). *Diagnóstico municipal de Filandia 2016*. (Informe nro.: PR-POT-01). Observatorio económico y social. [https://filandiaquindio.micolombiadigital.gov.co/sites/filandiaquindio/content/files/000045/2214\\_prpot01-programas-sectorialesdiagnostico.pdf](https://filandiaquindio.micolombiadigital.gov.co/sites/filandiaquindio/content/files/000045/2214_prpot01-programas-sectorialesdiagnostico.pdf)
- Alcaldía municipal de Filandia, (2017). *Diagnóstico municipal de Filandia 2017*. Observatorio económico y social. <http://www.filandia-quindio.gov.co/observatorio-municipal/diagnostico-municipal-2017>
- Ángel, A. (1998). *La Gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible*. CEREC-ECOFONDO.
- Arias, C. (2006). Enfoques teóricos sobre la percepción que tienen las personas. *Revista*

*Horizontes pedagógicos*, 8(1), 9-22.

- Calixto, R. & Herrera, L. (2010). Estudio sobre las percepciones y la educación ambiental. *Revista Tiempo de Educar*, 11(22), 227-249. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31121072004>
- Camacho, V. & Ruiz, L. (2011). Marco conceptual y clasificación de los servicios ecosistémicos. *Revista BíoCiencias*, 1(4), 3-15.
- Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío. (2016). *Estado del recurso hídrico en el departamento del Quindío*. Armenia, Quindío. <https://es.slideshare.net/CamaraArmeniaQuindio/estado-del-recurso-hdrico-en-el-departamento-del-quindo-agosto-2016>
- Cevallos, G., Guamán, E., & López, M. (2015). Objetivos en la gestión ambiental empleando el método MACTOR. *Revista DELOS: Desarrollo Local Sostenible* (24). <http://www.eumed.net/rev/delos/24/mactor.html>
- Concejo Municipal de Filandia. (2016). Acuerdo 007. *Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo 2016-2019 "Para volver a crear Filandia construye paz y desarrollo"*. <http://www.filandia-quindio.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-para-volver-a-crear-filandia-construye>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99. *Ley general ambiental de Colombia. 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*. D.O. No. 41.146. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1753. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. DO. 49538. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 80. Gaceta Asamblea Constituyente de 1991 No 46. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (2016). *Agenda Ambiental Municipal*. <https://www.crq.gov.co/2020/images/SIGAM/Municipio/Filandia/AAFILANDIA.pdf>
- Corporación autónoma regional del Quindío. (2015). Resolución número 1801. *Por medio de la cual se adopta el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico de la fuente hídrica superficial denominada río Quindío en jurisdicción del departamento del Quindío*. <https://www.crq.gov.co/2020/images/Resoluciones/resolucion1801.pdf>
- Cruz-Cerón, G. (2005). *Economía aplicada a la valoración de impactos ambientales*. Universidad de Caldas.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20\(tipolog%C3%ADas\)%2023.pdf?Web](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20(tipolog%C3%ADas)%2023.pdf?Web)
- Erice, M. X., Senatra, L., Dubini, L., & Marelló, S. (2010). Percepciones y valoraciones de actores sociales del sistema educativo sobre problemáticas ambientales en Mendoza, Argentina. *Revista electrónica de investigación y docencia (REID)*, 4, 55-78.
- Fernández-Moreno, Y. (2008). ¿Por qué estudiar las percepciones ambientales? Una revisión de la literatura mexicana con énfasis en Áreas Naturales Protegidas. *Revista Espiral*,

- Estudios sobre Estado y Sociedad*, XV(43), 179-202.
- Gabaldón, J. (2004). Reseña de Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas de Manuel Rodríguez Becerra y Guillermo Espinoza. *Revista Latinoamericana de Administración*, 32, 119-124.
- Garzón, J. (2015). *Relaciones entre el ordenamiento Territorial y el ordenamiento ambiental. Estudio de caso: Páramo de Rabanal*. p.2-3. (Trabajo de grado maestría no publicado). Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/56432>
- Giraldo Lozano, M. I. (2013). *Evaluación de la gestión ambiental en el municipio de Toro Valle del Cauca 2008 -2011*. (Trabajo de grado pregrado) Universidad Tecnológica de Pereira. <http://hdl.handle.net/11059/3665>
- Gobernación del Quindío. (2016). Ordenanza No. 008 de 2016. Por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo del departamento del Quindío para período 2016-2019. “En defensa del bien común”
- Gudynas, E. (2001). Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales. *Revista Ambiente & Sociedade* (No. 8), 5-19. <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2001000800002>
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación* (6a edición) Mc Graw Hill.
- Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables. (2006). *Cómo estructurar el sistema municipal de medio ambiente*. Brasilia: Ministerio de Medio Ambiente.
- Isaza, C. (2014). *Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública*. Congreso internacional de investigación en gestión pública, Bogotá,
- Ishikane J., G., & Ramírez G, G. E. (2014). La gestión ambiental municipal del distrito de Pacasmayo: La percepción de la población. *Revista Peruana Enfermería, investigación y desarrollo.*, 12(1), 6-16. <https://revistas.unitru.edu.pe/index.php/facenf/issue/view/151>
- Lévy, C. (1985). *Psicología y medio ambiente*. Madrid, España. Ediciones Morata S.A.
- Maglio, IC (2000). *La descentralización de la gestión ambiental en Brasil: el papel de las agencias estatales y las relaciones con las autoridades locales, 1900/1999*. (Trabajo de grado Maestría no publicado) - Facultad de Salud Pública, Universidad de São Paulo, São Paulo. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-01072008-145252/publico/IvanMaglio.pdf>
- Medina, J. (2017). *Aportes al sistema de gestión ambiental municipal (SIGAM) del municipio de Filandia, Quindío*. (Trabajo de grado de pregrado no publicado) Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, (MAVDT). (2010). *Cuarto Informe Nacional ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica*. <https://www.cbd.int/doc/world/co/co-nr-04-es.pdf>
- Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del SIGAM*. Dirección General Ambiental Sectorial. Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Artículo 4 [Capítulo 2]. Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras

disposiciones. [Decreto No 1200 de 2004]. DO:45.526.

Moreno, E., & Pol, E. (1999). *Nociones psicosociales para la intervención y gestión ambiental*. Universidad de Barcelona. Departamento de Psicología Social.

Observatorio Departamental del Quindío. (2018), *Anuario estadístico 2018*.  
<https://observatorio.quindio.gov.co/anuario-estadistico/anuarios-historicos>

Organización de las Naciones Unidas. (1987). *Informe Brundtland "Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo"*. Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Programa Naciones unidas para el desarrollo (2010). *Medición de la Capacidad*  
[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climat e%20Change/Capacity%20Development/015\\_Measuring%20Capacity\\_Spanish.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climat e%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf)

Pidgeon, N. F. (1998). *Risk assessment, risk values and the social science programme: why we do need risk perception research*, Reliab Engineering System Safety, (59), 5-15.

Quijano, P. (2009). *Mapa de actores y escenarios para la revisión y actualización de la política nacional de biodiversidad. Anexo 2*. (P. U. Javeriana, & M. d. Territorial, Edits).  
[http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/actualizacion-politca-nacional-de-biodiversidad/5072\\_150310\\_anexo\\_2\\_mapa\\_actores.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/actualizacion-politca-nacional-de-biodiversidad/5072_150310_anexo_2_mapa_actores.pdf)

Red de Desarrollo Sostenible de Colombia. (2001). *Estrategias de Desarrollo Sostenible*  
<https://www.rds.org.co/es/recursos/gestion-ambiental>

Restrepo, L. (2019). Turismo en Filandia, logro y desafío del alcalde. *La Crónica del Quindío*, (p.p. 2-4).

Rodríguez, M., Malheiros, T., Fernandes, V., Darós, T. (2012). A percepção ambiental como instrumento de apoio na gestão e na formulação de políticas públicas ambientais. *Saúde e Sociedade*, 21(Suppl. 3), 96-110. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902012000700009>.

Rodríguez, M., & Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente.

Vilcarromero, R. (2017). *La gestión de la producción*. (2da ed.) Perú. Fundación universitaria andaluza Inga Garcilaso. <https://repositorio.utp.edu.pe/handle/20.500.12867/908>