Cap 1.

GOBERNANZA COLABORATIVA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL:

PARTICIPACIÓN DE LA FUNDACIÓN GUARDAGUAS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE CARTAGENA DE INDIAS.



Por:
Aniu Margarita Figueroa Ramirez
Doris Mercedes Ortega Galindo
Elizabeth Ramírez Llerena
Nilson Manuel Figueroa Atencia.

Fundación Guardaguas de Cartagena y/o
Cartagena Waterkeeper
Waterkeeper Alliance Members

GOBERNANZA COLABORATIVA EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL:

PARTICIPACIÓN DE LA FUNDACIÓN GUARDAGUAS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE CARTAGENA DE INDIAS.

Por:
Aniu Margarita Figueroa Ramirez[1], Doris Mercedes Ortega Galindo[2], Elizabeth Ramírez Llerena[3], Nilson Manuel Figueroa Atencia[4].

Resumen.

La contratación estatal constituye un instrumento relevante para articular al Estado, las organizaciones sociales y las comunidades en la ejecución de políticas públicas. En materia ambiental, esta articulación favorece modelos de gobernanza colaborativa orientados a la protección de los ecosistemas, la sostenibilidad y la participación ciudadana. El artículo tiene como objetivo analizar la relación entre gobernanza ambiental y contratación pública, tomando como referente la participación de la Fundación Guardaguas de Cartagena en procesos de articulación con el Estado y las comunidades para la gestión y protección ambiental en Cartagena de Indias. La investigación adopta un enfoque cualitativo, jurídico y sociojurídico, de alcance descriptivo y analítico, mediante revisión documental y análisis de contenido. Se examinan las categorías de gobernanza ambiental, contratación estatal, participación ciudadana, transparencia, sostenibilidad y colaboración interinstitucional. Se plantea que la contratación pública puede trascender su dimensión administrativa y convertirse en un mecanismo de cooperación entre el Estado y organizaciones sociales con conocimiento y presencia territorial. Esta articulación puede contribuir a generar valor público, fortalecer la participación comunitaria y promover una gestión territorial sostenible y orientada a la protección efectiva de los ecosistemas de Cartagena.

Palabras Clave: Gobernanza ambiental; contratación pública; ESAL; participación ciudadana; sostenibilidad; gobernanza colaborativa; Cartagena de Indias.

1. Tecnóloga en Gestión Ambiental Industrial. Ingeniera Ambiental. Especialista en Gerencia de Proyectos
2. Abogada. Magíster en Dret Civil. Magister en Derecho Penal. Estudiante de Doctorado en Derecho.
3. Abogada. Especialista en Docencia Universitaria. Especialista en Teoría, Métodos y Técnicas en Investigación Social. Doctora en Sociología Jurídica en Instituciones Políticas.
4. Administrador de Empresas. Especialista en Gestión Empresarial. Maestría en Administración de Empresas Sustentables.

1.1. Introducción

La contratación estatal constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales las entidades públicas materializan sus políticas, programas y proyectos, canalizando recursos hacia la satisfacción de necesidades colectivas y el cumplimiento de los fines del Estado. Sin embargo, las transformaciones contemporáneas de la administración pública han demostrado que la solución de problemáticas complejas, particularmente aquellas relacionadas con la protección ambiental, no depende exclusivamente de la actuación institucional. Por el contrario, requiere esquemas de cooperación capaces de integrar al Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades, la academia y otros actores con presencia y conocimiento del territorio. En este contexto, la gobernanza ambiental adquiere especial relevancia como perspectiva para analizar la contratación pública más allá de su dimensión estrictamente jurídica y procedimental.

La gobernanza supone la construcción de relaciones de coordinación, participación y corresponsabilidad entre diferentes actores para atender asuntos de interés colectivo. Aplicada a la gestión ambiental, implica reconocer que la protección de los ecosistemas requiere procesos participativos en los que las decisiones públicas incorporen conocimientos técnicos, experiencias comunitarias y capacidades organizativas existentes en los territorios. Esta perspectiva resulta especialmente pertinente en ciudades costeras como Cartagena de Indias, donde convergen ecosistemas estratégicos, dinámicas urbanas, actividades económicas, comunidades asentadas en áreas ambientalmente sensibles y diferentes problemáticas asociadas con la contaminación, los residuos, la degradación de ecosistemas y la presión sobre los cuerpos de agua.

En este escenario, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel significativo como actores de la gobernanza ambiental. Su cercanía con las comunidades y su experiencia territorial les permiten participar en procesos de educación ambiental, sensibilización, recuperación de ecosistemas, vigilancia ciudadana y construcción colectiva de alternativas frente a problemáticas ambientales. La Fundación Guardaguas de Cartagena constituye, en este sentido, un referente para analizar las posibilidades de articulación entre las capacidades institucionales del Estado y la participación organizada de la sociedad civil en la protección ambiental de Cartagena.

Esta relación plantea la necesidad de examinar la contratación pública desde una perspectiva diferente a aquella que la concibe únicamente como un mecanismo para adquirir bienes, obras o servicios. La contratación puede constituirse también en un instrumento de gobernanza colaborativa, siempre que permita articular capacidades públicas y sociales alrededor de objetivos colectivos claramente definidos, manteniendo las exigencias de legalidad, planeación, transparencia, selección objetiva, eficiencia, responsabilidad y control que deben orientar la utilización de los recursos públicos.

La participación de organizaciones sociales en iniciativas financiadas o promovidas por entidades estatales plantea, no obstante, importantes desafíos jurídicos e institucionales. La colaboración entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil no puede traducirse en la flexibilización injustificada de los principios que gobiernan la contratación pública. Por el contrario, exige establecer mecanismos que permitan armonizar la participación social y el conocimiento territorial con las garantías de transparencia, publicidad, planeación, control y rendición de cuentas. De esta manera, la gobernanza colaborativa debe complementar, y no sustituir, las responsabilidades constitucionales y legales de las autoridades.

En materia ambiental, esta discusión adquiere una dimensión adicional. Los resultados de la contratación no deberían evaluarse exclusivamente a partir de indicadores relacionados con la ejecución presupuestal o el cumplimiento formal de las obligaciones contractuales. También resulta necesario considerar su capacidad para generar valor público ambiental, entendido como la producción de resultados verificables relacionados con la protección de los ecosistemas, el fortalecimiento de las capacidades comunitarias, la educación ambiental, la participación ciudadana y la sostenibilidad de las intervenciones realizadas.

Desde esta perspectiva surge el interrogante que orienta el estudio: ¿de qué manera la contratación pública puede constituirse en un instrumento de gobernanza ambiental colaborativa mediante la articulación entre el Estado, la Fundación Guardaguas y las comunidades de Cartagena de Indias? La pregunta permite trascender el análisis exclusivamente normativo de la contratación para examinar las relaciones entre institucionalidad, participación social, gestión territorial y protección ambiental.

En consecuencia, el objetivo del artículo es analizar la relación entre gobernanza ambiental y contratación pública, tomando como referente la participación de la Fundación Guardaguas de Cartagena en procesos de articulación con el Estado y las comunidades para la gestión y protección ambiental en Cartagena de Indias. Para alcanzar este propósito, se examinarán los fundamentos jurídicos y conceptuales de la gobernanza ambiental y la contratación pública; las posibilidades de participación de las organizaciones sociales en la gestión ambiental; y los mecanismos mediante los cuales la colaboración interinstitucional y comunitaria puede contribuir a fortalecer la sostenibilidad y la generación de valor público.

El artículo parte, finalmente, de la tesis de que la contratación pública puede trascender su función instrumental de adquisición de bienes y servicios y convertirse en un mecanismo de gobernanza ambiental cuando facilita, bajo condiciones de legalidad, transparencia y responsabilidad, la articulación entre las capacidades del Estado, las organizaciones sociales y las comunidades. Desde esta perspectiva, el análisis de la Fundación Guardaguas permite explorar un modelo en el que la participación de la sociedad civil no sustituye las obligaciones estatales, sino que puede contribuir a fortalecer la gestión ambiental, el control social, la

corresponsabilidad y la construcción de soluciones sostenibles frente a los desafíos socioambientales de Cartagena de Indias.

1.2. Metodología

La investigación se desarrollará desde un enfoque cualitativo, con una perspectiva jurídica y sociojurídica, orientada a comprender la relación entre la contratación pública y la gobernanza ambiental a partir del análisis de la participación de la Fundación Guardaguas de Cartagena en procesos de articulación con entidades públicas, comunidades y otros actores vinculados con la gestión ambiental en Cartagena de Indias. Este enfoque permitirá estudiar la contratación estatal no solamente desde su dimensión normativa, sino también como un posible instrumento de cooperación, participación y generación de valor público ambiental.

El estudio tendrá un alcance descriptivo, analítico e interpretativo. Será descriptivo porque permitirá caracterizar los fundamentos jurídicos y las formas de articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en materia ambiental; analítico, porque examinará las relaciones existentes entre contratación pública, participación ciudadana, transparencia, sostenibilidad y gobernanza; e interpretativo, en cuanto buscará comprender de qué manera estas relaciones pueden contribuir a la construcción de modelos colaborativos de gestión ambiental en el territorio.

Se empleará un diseño documental con estudio de caso, tomando como unidad de análisis la experiencia de la Fundación Guardaguas de Cartagena. El estudio de caso permitirá examinar de manera contextualizada las dinámicas de participación, cooperación y articulación institucional desarrolladas en torno a la gestión ambiental, sin pretender generalizar automáticamente sus resultados a todas las organizaciones de la sociedad civil. La Fundación será analizada como una experiencia territorial que permite explorar las posibilidades, condiciones y desafíos de la gobernanza colaborativa aplicada a la contratación y gestión pública ambiental.

La investigación recurrirá a fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias estarán constituidas por normas constitucionales y legales relacionadas con contratación estatal, función administrativa, participación ciudadana y protección ambiental; documentos de política pública e instrumentos territoriales de planeación; documentos institucionales de las entidades públicas involucradas; y, cuando existan y sean accesibles, convenios, contratos, informes, proyectos y demás documentos que permitan caracterizar las relaciones de cooperación o articulación objeto de estudio. Asimismo, podrán considerarse documentos institucionales producidos por la Fundación Guardaguas relacionados con sus actividades, proyectos y experiencias de gestión ambiental.

Las fuentes secundarias comprenderán artículos científicos, libros, capítulos de libros, tesis, investigaciones académicas e informes especializados sobre gobernanza ambiental, gobernanza colaborativa, contratación pública, organizaciones de la sociedad civil, participación ciudadana, sostenibilidad y valor público. Estas fuentes permitirán construir el marco conceptual desde el cual serán interpretados los hallazgos documentales y empíricos.

Como técnica principal de recolección de información se empleará la revisión documental, mediante la cual se identificarán, seleccionarán, clasificarán y sistematizarán las fuentes pertinentes. Para ello se utilizará una ficha de análisis documental y bibliográfico que permitirá registrar la identificación de cada fuente, su naturaleza, contenido relevante, relación con el problema de investigación y aportes a las categorías de análisis.

De manera complementaria, el estudio podrá incorporar entrevistas semiestructuradas a integrantes de la Fundación Guardaguas, representantes de comunidades participantes, funcionarios públicos y otros actores que hayan intervenido en experiencias de articulación institucional y ambiental relacionadas con el caso estudiado. Las entrevistas permitirán conocer las percepciones de los participantes sobre las oportunidades y dificultades de la cooperación entre administración pública, organizaciones sociales y comunidades, así como sobre los mecanismos de participación, transparencia y sostenibilidad de las intervenciones.

La información será examinada mediante la técnica de análisis de contenido, estableciendo categorías previamente definidas a partir del problema y los objetivos de investigación y permitiendo, al mismo tiempo, la incorporación de categorías emergentes derivadas del análisis documental y de las entrevistas. Las categorías centrales serán: gobernanza ambiental; gobernanza colaborativa; contratación pública; planeación; transparencia; participación ciudadana; articulación interinstitucional; sostenibilidad; control social y valor público ambiental.

1.3. Resultados

Los resultados que se presentan a continuación corresponden al proceso de indagación desarrollado con el propósito de identificar, analizar y comprender los principales hallazgos relacionados con el objeto de estudio. La información recopilada permitió reconocer tendencias, percepciones, experiencias y elementos relevantes que aportan a la comprensión de la problemática investigada.

En este sentido, los resultados se exponen de manera organizada y sistemática, atendiendo a los objetivos planteados y a las categorías de análisis definidas, con el fin de establecer relaciones entre la evidencia obtenida y los referentes conceptuales que orientan la investigación. Estos hallazgos constituyen,

por tanto, un insumo fundamental para la posterior interpretación y discusión de los resultados, así como para la formulación de conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.

1.3.1. La gobernanza colaborativa como mecanismo de articulación entre contratación pública, participación social y gestión ambiental. Los resultados del análisis permiten establecer que la gobernanza ambiental colaborativa constituye una perspectiva pertinente para comprender la relación entre la administración pública, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades en la gestión de los problemas ambientales de Cartagena de Indias. Desde este enfoque, la protección del ambiente deja de concebirse como una responsabilidad exclusiva de las instituciones estatales y se configura como un proceso de corresponsabilidad en el que diferentes actores aportan capacidades técnicas, conocimiento territorial, experiencia comunitaria y mecanismos de participación.

En este escenario, la Fundación Guardaguas de Cartagena puede ser analizada como un actor de la sociedad civil cuya participación permite examinar las posibilidades de articulación entre las necesidades ambientales del territorio y las capacidades institucionales del Estado. La presencia de organizaciones sociales en los territorios puede contribuir a identificar problemáticas ambientales, fortalecer procesos de educación y sensibilización, promover la participación comunitaria y facilitar la construcción de iniciativas orientadas a la protección de los ecosistemas. No obstante, esta participación no sustituye las competencias y responsabilidades que corresponden a las autoridades ambientales y territoriales.

El análisis evidencia, asimismo, que la contratación pública puede constituirse en un instrumento para materializar esquemas de gobernanza colaborativa, siempre que las relaciones entre las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil se encuentren jurídicamente sustentadas y respondan a necesidades previamente identificadas. La contratación adquiere así una dimensión que trasciende la adquisición de bienes y servicios, al posibilitar la articulación de capacidades institucionales y sociales para alcanzar objetivos de interés colectivo.

Sin embargo, la participación de organizaciones sociales en la ejecución de iniciativas ambientales financiadas con recursos públicos debe desarrollarse bajo condiciones que garanticen los principios de legalidad, planeación, transparencia, responsabilidad, publicidad, eficiencia y control. La gobernanza colaborativa no implica flexibilizar las obligaciones propias de la administración pública, sino construir mecanismos de cooperación compatibles con la protección de los recursos públicos y con la rendición de cuentas.

Un aspecto especialmente relevante del resultado obtenido es la relación entre conocimiento territorial y planeación de la contratación. Las organizaciones que desarrollan actividades directamente con las comunidades pueden aportar

información sobre las características de los ecosistemas, las problemáticas ambientales existentes y las necesidades percibidas por la población. La incorporación de este conocimiento durante la formulación de proyectos puede contribuir a que las intervenciones públicas respondan de manera más adecuada a las particularidades sociales y ambientales del territorio.

De igual manera, la participación comunitaria aparece como un componente transversal de la gobernanza ambiental. Las comunidades no deberían ser consideradas únicamente como beneficiarias de las actuaciones contratadas, sino como actores con capacidad para participar en la identificación de problemas, formulación de alternativas, seguimiento de las intervenciones y evaluación de sus resultados. Esta perspectiva fortalece el control social y permite vincular la ejecución contractual con las necesidades concretas de los territorios.

El resultado también permite identificar que la evaluación de los proyectos ambientales requiere superar una concepción centrada exclusivamente en la ejecución presupuestal y el cumplimiento formal del contrato. Una contratación puede encontrarse formalmente ejecutada y, sin embargo, presentar resultados ambientales o sociales limitados. Por ello, resulta necesario incorporar indicadores que permitan establecer los cambios generados en los ecosistemas intervenidos, la participación de las comunidades, el fortalecimiento de capacidades locales, la continuidad de las acciones y la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

De esta manera, emerge el concepto de valor público ambiental como elemento articulador entre gobernanza y contratación estatal. La utilización de recursos públicos adquiere mayor legitimidad cuando las actuaciones contratadas producen beneficios verificables para la sociedad y el ambiente. En consecuencia, la eficiencia de la contratación ambiental debería analizarse mediante la relación entre recursos invertidos, participación de los actores, acciones desarrolladas, resultados ambientales obtenidos y sostenibilidad de las intervenciones.

En síntesis, este primer resultado permite sostener que la contratación pública puede funcionar como un instrumento de gobernanza ambiental colaborativa cuando articula las capacidades institucionales del Estado con el conocimiento territorial de las organizaciones sociales y la participación de las comunidades, dentro de un marco de transparencia, planeación y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, el estudio de la Fundación Guardaguas de Cartagena ofrece un marco para comprender cómo la colaboración Estado-sociedad civil puede orientarse hacia la generación de valor público y la construcción de soluciones sostenibles frente a los desafíos ambientales de Cartagena de Indias.

1.4. Discusión

La discusión de los resultados constituye un momento fundamental del proceso de indagación, en tanto permite trascender la descripción de los hallazgos para avanzar hacia su interpretación y comprensión a la luz de los referentes teóricos, conceptuales y contextuales que sustentan el estudio. En este apartado, los resultados obtenidos se analizan de manera crítica, estableciendo relaciones, coincidencias, divergencias y posibles explicaciones frente a lo planteado por otros autores y estudios precedentes. De esta manera, la discusión busca determinar el significado y alcance de los hallazgos en relación con los objetivos propuestos y la problemática abordada, identificando sus principales aportes, implicaciones y particularidades dentro del contexto investigado.

1.4.1. Gobernanza colaborativa y contratación pública ambiental: de la ejecución contractual a la construcción de valor público. Los resultados obtenidos permiten discutir la necesidad de superar una concepción tradicional de la contratación estatal entendida exclusivamente como un procedimiento jurídico-administrativo destinado a la adquisición de bienes y servicios. En el ámbito ambiental, la complejidad de los problemas territoriales exige reconocer que la efectividad de las intervenciones públicas depende también de la capacidad institucional para articular conocimientos, recursos y responsabilidades entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades. Desde esta perspectiva, la gobernanza colaborativa proporciona un marco de análisis que permite comprender la contratación pública como un posible instrumento de coordinación entre actores diversos alrededor de objetivos ambientales comunes.

Esta consideración resulta especialmente relevante en Cartagena de Indias, donde los problemas ambientales presentan simultáneamente dimensiones ecológicas, sociales, económicas e institucionales. La contaminación de cuerpos de agua, el deterioro de ecosistemas estratégicos, la disposición inadecuada de residuos y las presiones derivadas de las dinámicas urbanas requieren respuestas que difícilmente pueden ser abordadas desde actuaciones institucionales aisladas. En consecuencia, la gobernanza ambiental demanda mecanismos de cooperación capaces de incorporar el conocimiento que poseen las comunidades y las organizaciones con experiencia territorial, sin trasladarles las responsabilidades jurídicas que corresponden a las autoridades.

En este contexto, el análisis de la Fundación Guardaguas de Cartagena permite discutir el papel que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil dentro de los procesos de gestión ambiental. Su relevancia no debería establecerse únicamente a partir de su eventual participación como contratista o ejecutora de determinadas actividades, sino también considerando su capacidad para facilitar procesos de participación, educación ambiental, apropiación territorial y construcción de relaciones entre comunidades e

instituciones. Esta perspectiva transforma la relación Estado-organización social: de una interacción estrictamente contractual puede avanzarse hacia un esquema de cooperación basado en objetivos ambientales compartidos.

Sin embargo, esta articulación plantea una tensión fundamental entre flexibilidad colaborativa y garantías de la contratación pública. La participación de organizaciones sociales no puede utilizarse como fundamento para disminuir las exigencias de planeación, transparencia, publicidad, objetividad, responsabilidad y control sobre los recursos públicos. Por el contrario, cuanto mayor sea la participación de diferentes actores en la ejecución de una política ambiental, mayor importancia adquieren la definición clara de responsabilidades, la trazabilidad de las decisiones y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas.

Por ello, la gobernanza colaborativa no debe interpretarse como sustitución de las reglas jurídicas por acuerdos informales entre actores. Su contribución consiste precisamente en permitir que los instrumentos jurídicos de la administración incorporen mecanismos de participación y cooperación sin desconocer los principios que protegen el interés general. La legalidad y la colaboración no constituyen categorías contrapuestas; pueden complementarse cuando las relaciones institucionales se encuentran adecuadamente estructuradas y orientadas hacia resultados verificables.

Otro aspecto relevante de la discusión se relaciona con el principio de planeación. Los resultados muestran que la incorporación del conocimiento territorial de organizaciones y comunidades puede contribuir a mejorar la identificación de las necesidades que posteriormente serán atendidas mediante proyectos públicos. Esta participación resulta particularmente significativa en materia ambiental, debido a que las comunidades poseen conocimientos derivados de su interacción cotidiana con los ecosistemas y pueden advertir transformaciones, conflictos y necesidades que no siempre son identificados oportunamente mediante diagnósticos exclusivamente institucionales.

No obstante, la participación social debe incorporarse desde las primeras etapas de la intervención y no limitarse a la ejecución de actividades previamente definidas por la administración. Una verdadera gobernanza colaborativa supone generar espacios para que los diferentes actores contribuyan a la identificación del problema, formulación de alternativas, ejecución de acciones, seguimiento y evaluación de resultados. De esta manera, la participación deja de tener un carácter meramente consultivo y adquiere una función relevante dentro del ciclo de la gestión pública ambiental.

La discusión también permite cuestionar los criterios tradicionalmente utilizados para evaluar el éxito de la contratación. El cumplimiento del objeto contractual y la ejecución presupuestal son elementos necesarios, pero insuficientes para establecer la efectividad de un proyecto ambiental. La pregunta

central debería trasladarse hacia los resultados: ¿qué transformación ambiental y social produjo la inversión pública realizada? Este interrogante conduce al concepto de valor público ambiental, mediante el cual la eficiencia contractual puede relacionarse con los beneficios colectivos efectivamente generados.

Bajo esta perspectiva, los procesos de contratación relacionados con la gestión ambiental deberían incorporar indicadores que permitan establecer no solamente cuánto recurso fue ejecutado, sino también cuáles ecosistemas fueron protegidos o recuperados, qué comunidades participaron, qué capacidades sociales fueron fortalecidas, qué prácticas ambientales se modificaron y qué posibilidades existen de mantener los resultados una vez finalizada la intervención. Esto permitiría construir una relación analítica entre planeación, contratación, participación, resultados y sostenibilidad.

Asimismo, el control social adquiere una función estratégica. La participación de comunidades y organizaciones ambientales puede contribuir a ampliar los mecanismos tradicionales de vigilancia sobre la ejecución contractual, favoreciendo una rendición de cuentas más cercana al territorio. La transparencia, en consecuencia, no debería reducirse a la publicación formal de documentos contractuales, sino comprender la posibilidad efectiva de que los ciudadanos conozcan qué se contrató, cuánto se invirtió, quién ejecutó los recursos, cuáles fueron los resultados obtenidos y cómo estos contribuyeron a solucionar el problema ambiental que justificó la intervención.

En definitiva, la discusión permite sostener que existe una relación potencialmente complementaria entre contratación pública y gobernanza ambiental colaborativa. La contratación aporta el marco jurídico y los recursos necesarios para materializar determinadas intervenciones; las organizaciones sociales pueden aportar experiencia, conocimiento territorial y capacidad de articulación; mientras que las comunidades proporcionan saberes, participación y mecanismos de apropiación y control social. La administración pública conserva, en todo caso, la responsabilidad de garantizar que esta interacción se desarrolle bajo condiciones de legalidad, transparencia, eficiencia y protección del interés general.

Por consiguiente, el caso de la Fundación Guardaguas de Cartagena permite plantear una discusión más amplia sobre la transformación de la contratación pública ambiental: el desafío no consiste solamente en contratar con corrección, sino en construir mecanismos mediante los cuales la contratación contribuya a gobernar colaborativamente los problemas ambientales del territorio. Bajo esta perspectiva, la generación de valor público ambiental dependerá de la capacidad para articular recursos estatales, conocimiento social, participación comunitaria, transparencia y evaluación de resultados, convirtiendo la contratación en un instrumento para fortalecer la sostenibilidad y la gobernanza ambiental de Cartagena de Indias.

1.5. Conclusiones

La investigación permite concluir que la gobernanza ambiental colaborativa ofrece un marco pertinente para comprender las relaciones entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades en la gestión de los problemas ambientales de Cartagena de Indias. La legislación ambiental colombiana concibe la gestión del ambiente como descentralizada, democrática y participativa, y estructura el Sistema Nacional Ambiental sobre la interacción entre el Estado y la sociedad civil. Por ello, la participación social no constituye un elemento accesorio de la gestión ambiental, sino uno de los componentes que pueden contribuir a la construcción de soluciones territorialmente pertinentes.

En este escenario, la Fundación Guardaguas de Cartagena puede ser estudiada como un actor de la sociedad civil con capacidad para participar en procesos de articulación comunitaria y ambiental. Sin embargo, el análisis desarrollado permite precisar que la gobernanza colaborativa no supone trasladar a las organizaciones sociales las competencias y responsabilidades propias de las autoridades. Su contribución debe entenderse desde la complementariedad: las organizaciones pueden aportar conocimiento territorial, capacidad de convocatoria, experiencia comunitaria y mecanismos de participación, mientras corresponde al Estado conservar la dirección, regulación, financiación, seguimiento y control de las políticas públicas que sean de su competencia.

Asimismo, se concluye que la contratación estatal puede convertirse en un instrumento de gobernanza ambiental, siempre que su utilización se encuentre jurídicamente sustentada y orientada al cumplimiento de fines públicos. La Ley 80 de 1993 establece precisamente que la celebración y ejecución de los contratos estatales busca el cumplimiento de los fines del Estado, la prestación eficiente de los servicios y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Desde esta perspectiva, la contratación ambiental puede trascender la adquisición de bienes y servicios y facilitar procesos de cooperación destinados a generar resultados colectivos.

No obstante, la investigación también permite advertir que la gobernanza colaborativa no flexibiliza ni sustituye los principios de la contratación pública. La eventual participación de organizaciones de la sociedad civil en proyectos financiados con recursos públicos debe estar acompañada de planeación, transparencia, publicidad, responsabilidad, seguimiento y rendición de cuentas. En este sentido, la colaboración entre actores públicos y sociales adquiere legitimidad cuando existen reglas claras, responsabilidades definidas y mecanismos que permitan conocer y evaluar la utilización de los recursos públicos.

La transparencia adquiere particular importancia en este modelo. La Ley 1712 de 2014 establece como regla la máxima publicidad de la información en poder de

los sujetos obligados y reconoce el acceso a la información pública como un derecho. Por ello, la gobernanza ambiental vinculada a recursos públicos debe permitir que las comunidades conozcan las actuaciones desarrolladas, los recursos utilizados y los resultados alcanzados, fortaleciendo simultáneamente la participación y el control social.

Otro hallazgo relevante consiste en que la participación comunitaria debe incorporarse desde la planeación de las intervenciones ambientales y no limitarse a la ejecución de actividades previamente definidas. La Ley 99 de 1993 establece un modelo ambiental participativo y atribuye relevancia a la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental y desarrollo sostenible. En consecuencia, las comunidades pueden aportar información relevante para identificar problemas, priorizar necesidades, formular alternativas y realizar seguimiento a los resultados de las intervenciones.

Desde esta perspectiva, la eficiencia de la contratación ambiental tampoco debería evaluarse exclusivamente mediante indicadores financieros o mediante el cumplimiento formal de las obligaciones contractuales. El análisis permite proponer una perspectiva basada en el valor público ambiental, en la cual los recursos invertidos deben relacionarse con resultados verificables sobre los ecosistemas y las comunidades. Variables como la recuperación o conservación ambiental, la participación comunitaria, la educación ambiental, el fortalecimiento de capacidades locales y la sostenibilidad de las intervenciones pueden complementar los indicadores tradicionales de ejecución contractual.

En consecuencia, la relación analizada puede representarse mediante una secuencia integrada: planeación ambiental contratación pública articulación Estado-sociedad civil participación comunitaria ejecución y seguimiento resultados ambientales generación de valor público. Este enfoque permite comprender que la gobernanza no se encuentra exclusivamente en la celebración del contrato, sino en la calidad de las relaciones, responsabilidades y mecanismos de participación construidos durante todo el proceso de gestión ambiental.

Finalmente, se concluye que el estudio de la Fundación Guardaguas de Cartagena permite plantear una reflexión más amplia sobre la transformación de la contratación pública ambiental: el desafío no consiste solamente en contratar conforme al ordenamiento jurídico, sino en lograr que los instrumentos contractuales contribuyan efectivamente a construir capacidades colectivas para proteger el territorio. En esta perspectiva, la gobernanza colaborativa puede fortalecer la gestión ambiental de Cartagena cuando logra articular la capacidad institucional del Estado, el conocimiento territorial de las organizaciones sociales y la participación de las comunidades dentro de un marco de legalidad, transparencia, responsabilidad y sostenibilidad.

Por tanto, la tesis que se deriva del estudio sostiene que la contratación pública puede constituirse en un instrumento de gobernanza ambiental y generación de valor público cuando supera una lógica centrada exclusivamente en

la ejecución presupuestal y se orienta hacia resultados ambientales verificables, participación ciudadana efectiva, transparencia y sostenibilidad de las intervenciones. En este escenario, la experiencia de organizaciones como la Fundación Guardaguas ofrece un campo de análisis para avanzar hacia modelos de gestión ambiental más colaborativos y territorialmente articulados en Cartagena de Indias.

1.6. Referencias Bibliográficas

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (1993). 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.

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.084.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571. https://-doi.org/10.1093/jopart/mum032

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. American Economic Review, 100(3), 641–672. https://-doi.org/10.1257/aer.100.3.641