

COLECCIÓN SUPERIOR

Las políticas públicas en Sumapaz

**Experiencias, aprendizajes
y desafíos en una provincia plural**

ANGÉLICA BERNAL OLARTE
EDITORA ACADÉMICA



**ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

COLECCIÓN SUPERIOR



Las políticas públicas en Sumapaz



Catalogación en la fuente – Grupo de Biblioteca y CDIM 2024

Bernal Olarte, Angélica, autor

Las políticas públicas en Sumapaz : experiencias, aprendizajes y desafíos en una provincia plural / Angélica Bernal Olarte, Mauricio Téllez Vera, Nayid Buriticá Ospina y otros tres más. --Primera edición. --Bogotá, Colombia; Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2024.

272 páginas : tablas, figuras. – (Colección Superior).

Incluye bibliografía

ISBN: 978-958-609-172-5 (impreso) -- ISBN: 978-958-609-173-2 (digital)

1. Políticas públicas - Sumapaz (Localidad, Bogotá) 2. Política ambiental - Sumapaz (Localidad, Bogotá) 3. Desarrollo sostenible- Sumapaz (Localidad, Bogotá) I. Téllez Vera, Mauricio II. Buriticá Ospina, Nayid III. Título IV. Serie

CDD-22: 320.60986146

Las políticas públicas en Sumapaz: Experiencias, aprendizajes y desafíos en una provincia plural

Angélica Bernal Olarte, editora académica

Angélica Bernal Olarte, Mauricio Téllez Vera, Nayid Buriticá Ospina, Edwin Murillo Amaris, Giovanni Mauricio Castro Leguizamón y Luis Jair Pacheco, autores

Subdirección Nacional de Investigaciones

Colección Superior

ISBN 978-958-609-172-5 (papel)

ISBN 978-958-609-173-2 (electrónico)

2025

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

<https://revistas.esap.edu.co/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Lorena Castro Castro

Diagramación Diego Mesa

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2025

Las políticas públicas en Sumapaz

**Experiencias, aprendizajes
y desafíos en una provincia plural**

ANGÉLICA BERNAL OLARTE
Editora académica



Este libro presenta los resultados de investigación del proyecto “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) y el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas en la Provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020-2023: Inventario y propuesta de análisis”, financiado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). El proyecto se realizó entre el 2022 y el 2023, y fue adelantado por integrantes del grupo de investigación Conatus de la Territorial Cundinamarca de la ESAP.

Contenido

<i>Lista de tablas</i>	9
<i>Lista de figuras</i>	11
Presentación	13
ANGÉLICA BERNAL OLARTE	
Participar en la provincia del Sumapaz	19
MAURICIO TÉLLEZ VERA	
Políticas públicas de mujer y género: análisis de diez municipios de Cundinamarca	57
ANGÉLICA BERNAL OLARTE	
La naturaleza como sujeto de derechos dentro de las políticas públicas de la provincia del Sumapaz	87
NAYID BURITICÁ OSPINA	
La territorialización en el análisis de políticas públicas	135
EDWIN MURILLO AMARIS	
Políticas públicas locales y capacidades institucionales: la provincia del Sumapaz	189
GIOVANNI MAURICIO CASTRO LEGUIZAMÓN	
Análisis de capacidades institucionales en municipios de la provincia del Sumapaz: la gestión del agua	215
LUIS JAIR PACHECO	
Sobre los autores	263
Índice temático	267

Lista de tablas

Participar en la provincia del Sumapaz

Tabla 1. Sentidos de la participación según la perspectiva de los actores locales	30
Tabla 2. Tipos de participación ciudadana	31
Tabla 3. Tipología de la participación	32
Tabla 4. Síntesis de la información general de los municipios de la provincia del Sumapaz	37
Tabla 5. Síntesis de los componentes de los documentos de ordenamiento territorial	39
Tabla 6. Síntesis de los cargos de los entrevistados y de las fuentes de las entrevistas.	44

Políticas públicas de mujer y género: análisis de diez municipios de Cundinamarca

Tabla 1. Población de los municipios por sexo	68
Tabla 2. Documentos de formulación de las políticas	70
Tabla 3. Objetivo principal de la política	72
Tabla 4. Diagnóstico base para la formulación de la política pública. . .	75
Tabla 5. Líneas de acción de las políticas.	76
Tabla 6. Instancias responsables de la política	80

La naturaleza como sujeto de derechos dentro de las políticas públicas de la provincia del Sumapaz

Tabla 1. Inclusión de protección ambiental dentro de las constituciones políticas de América Latina	99
Tabla 2. Sentencias que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos en Colombia.	101

La territorialización en el análisis de políticas públicas

Tabla 1. Listado general de las políticas públicas y sus temáticas en los municipios de la provincia del Sumapaz (Cundinamarca)	143
---	-----

Análisis de capacidades institucionales en municipios de la provincia del Sumapaz: la gestión del agua

Tabla 1. Caracterización de problemas de contaminación del agua, efectos y variables asociados a la calidad	242
Tabla 2. Matriz de identificación preliminar de factores de cambio (ejemplo: componente de cobertura de la tierra)	251
Tabla 3. Factores de cambio y variables derivados del estudio de la CAR y Cortolima.	252

Lista de figuras

Participar en la provincia del Sumapaz

Figura 1. Mapa general municipios de la provincia del Sumapaz	38
---	-----------

La naturaleza como sujeto de derechos dentro de las políticas públicas de la provincia del Sumapaz

Figura 1. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Arbeláez	106
Figura 2. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Cabrera	108
Figura 3. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Fusagasugá	110
Figura 4. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Granada	112
Figura 5. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Pandi	114
Figura 6. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Pasca	115
Figura 7. Esquemas de Ordenamiento Territorial del municipio de San Bernardo	117
Figura 8. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Silvania	118
Figura 9. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Tibacuy	121
Figura 10. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Venecia	122

La territorialización en el análisis de políticas públicas

Figura 1. Elementos para una territorialización de las políticas públicas	170
Figura 2. Esquema síntesis de las bases de la territorialización para las políticas públicas	185

Políticas públicas locales y capacidades institucionales: la provincia del Sumapaz

Figura 1. Medición de desempeño municipal en la provincia del Sumapaz, componente de gestión (2021)	201
Figura 2. Medición de desempeño municipal en la provincia del Sumapaz, Organización de la información, rendición de cuentas y atención al ciudadano (2021)	202
Figura 3. Medición de desempeño municipal en la provincia del Sumapaz, componente de resultados (2021)	203
Figura 4. Índice de desempeño fiscal en municipios de la provincia del Sumapaz (2021)	204

Análisis de capacidades institucionales en municipios de la provincia del Sumapaz: la gestión del agua

Figura 1. Población de la provincia del Sumapaz	220
---	------------

Presentación

Angélica Bernal Olarte

•

ESTE LIBRO ES realizado por el equipo de investigación Conatus de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Cundinamarca, entre mayo de 2022 y noviembre de 2023, en el marco del proyecto “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos en las políticas públicas en la Provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020-2023: inventario y propuesta de análisis”. Este proyecto, financiado por la convocatoria 2022-2023 de la Subdirección de Investigaciones de la ESAP, tuvo como objetivo central realizar un análisis comparativo entre los municipios que componen la provincia del Sumapaz en el departamento de Cundinamarca, en el periodo 2020-2023, para establecer si los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos humanos son tomados como referentes para el diseño e implementación de políticas públicas municipales y formular una propuesta de modelo de análisis aplicable a otros contextos municipales.

El proyecto se inscribió en la línea de investigación de la ESAP denominada “Capacidad institucional en Administración Pública”, sin embargo, la propuesta conceptual y metodológica que se construyó se propuso abarcar otras líneas temáticas que complementan, pero también controvierten la idea de la noción de

que la capacidad institucional se limita a la observación de ciertas características de las administraciones municipales. En el marco de este trabajo se propuso estudiar los Gobiernos municipales en la provincia del Sumapaz del departamento de Cundinamarca, con el fin de determinar sus capacidades, conocimientos y recursos para diseñar y formular políticas públicas que partan de las realidades y procesos locales, y que a la vez tomen como referentes los ods y el enfoque de derechos humanos.

También se buscó identificar las iniciativas y escenarios que promueven y materializan el diálogo e intercambio entre sociedad civil y Gobierno local, por lo que se analizó la participación ciudadana en el diseño y formulación de las políticas públicas, así como los actores con los cuales las administraciones municipales realizan procesos de diálogo e interlocución en esta materia. Desde otra línea de trabajo, se indagó a partir de un enfoque de territorialización de las políticas públicas y su relación con la capacidad institucional en cuanto el proyecto buscó profundizar en el conocimiento acerca de las capacidades que tienen las administraciones locales para identificar, tener en cuenta y fortalecer los procesos sociales, comunitarios, políticos y culturales territoriales y partir de allí para diseñar y formular políticas públicas acordes al contexto local.

El esfuerzo investigativo se concentró en la provincia del Sumapaz, compuesta por los municipios de Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania, Tibacuy y Venecia, en el periodo 2020-2023. Se enmarcó en el paradigma histórico-hermenéutico, por cuanto buscó interpretar y comprender los motivos internos de la acción humana, sentidos y acciones mediante procesos, en este caso, desde la perspectiva de los procesos y dinámicas que posibilitan la introducción y apropiación de los ods dentro del diseño de las políticas públicas en los municipios antes mencionados. Iván Torres Pacheco (2016, p. 610) en su texto sobre la hermenéutica de Dilthey (1986), siguiendo la misma línea del filósofo señala “que no solo los textos escritos, sino toda la expresión de la vida humana es objeto natural de la interpretación hermenéutica”.

El interés de analizar las políticas públicas llevó al equipo a investigar, con un interés práctico, la interacción entre lo social en cada municipio —en últimas, son las realidades de las comunidades en los territorios—, y la acción humana hecha praxis de lo público en el diseño de las políticas públicas, con base en los ODS. En este orden de ideas, el enfoque de la investigación fue cualitativo, ya que buscó el acceso al objeto de conocimiento desde la perspectiva del diseño de políticas públicas con base en los ODS, en el periodo 2020-2023, mediante la revisión del conjunto total de políticas públicas existentes en cada uno de los municipios, con énfasis en sus contenidos esenciales con el propósito de caracterizarlas y observar si concretaban compromisos vinculados con los ODS.

En cuanto al alcance de la investigación, se apostó por un estudio exploratorio-descriptivo, por cuanto el abordaje de las políticas públicas privilegió su territorialización —proceso que ha sido poco trabajado en Colombia— y, por ende, se hizo una descripción de los elementos que acompañan la definición del problema público y su concreción en el diseño de las políticas públicas.

La población objeto de esta investigación se centra en las administraciones públicas de los diez municipios de la provincia del Sumapaz, departamento de Cundinamarca, y la dinámica de gestión y administración de lo público, en el marco de referencia del diseño de políticas públicas y la incorporación de los ODS dentro de las mismas. Cabe aclarar que se entiende que

la población es el conjunto de todos los elementos de la misma especie que presentan una característica determinada o que corresponden a una misma definición y a cuyos elementos se les estudiarán sus características y relaciones. Es definida por el investigador y puede estar integrada por personas o por unidades diferentes a personas. (Lerma, 2009, p. 72)

En su conjunto se analizaron cuarenta y seis políticas públicas, un Plan de Ordenamiento Territorial, un Plan Básico de Ordenamiento Territorial y ocho esquemas de ordenamiento territorial. Se buscó evidenciar si dichas políticas se diseñaron

tomando como base un diagnóstico de la realidad territorial construido de manera participativa. Las técnicas de recolección de información que se utilizaron se centraron en una revisión documental de los instrumentos institucionales y normativos que enmarcan el diseño de las políticas públicas y su focalización en la incorporación de los ons: planes de desarrollo departamental y municipal (diez municipios), documentos sobre el proceso de definición del problema público que da lugar a la política pública respectiva, textos de Acuerdos de los Concejos Municipales y los textos de las políticas públicas. Sumado a lo anterior, se realizaron 47 entrevistas semiestructuradas: 37 a servidores públicos y 10 a líderes sociales. Se realizaron, además, dieciocho visitas de campo a los municipios para ampliar y confrontar la información que se evidencia en los textos consultados.

El departamento de Cundinamarca está constituido por 116 municipios en toda su área de influencia, en la llamada región andina colombiana. Destaca que dentro de los límites geográficos de este departamento está el Distrito Capital, Bogotá. El departamento se divide en 15 provincias o regiones que, a su vez, contienen un número determinado de municipios que se organizan en provincia por la proximidad geográfica.

La provincia del Sumapaz tiene una extensión de 1808 km², el 8 % del área total del departamento, lo que la ubica como la sexta provincia del departamento en extensión. En esta franja geográfica están los 10 municipios mencionados antes, con características particulares, pero integrados por la proximidad geográfica y la influencia del río Sumapaz.

La provincia del Sumapaz fue creada por el Decreto Nacional 489 del 7 de noviembre de 1895 con Fusagasugá como su capital, y ratificada por la Ley 162 de 1896. Según la Ley 1454 de 2011, las provincias son entidades públicas conformadas por dos o más municipios del mismo departamento para definición de políticas y gestión regional. Como formas de organización territorial, las provincias administrativas y de planificación ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medioambiente, así como la solución de problemas comunes (agua, energía, aseo,

educación, transporte, medioambiente) que no los municipios no pueden afrontar de manera individual.

Este libro, que presenta y condensa los resultados de la investigación, está compuesto por seis capítulos que ahondan en distintas perspectivas, enfoques y temáticas alrededor de las políticas públicas de la provincia. El primer capítulo, escrito por el profesor Mauricio Téllez Vera, se titula “Participar en la provincia del Sumapaz” y muestra un interesante análisis sobre las dinámicas, mecanismos y desafíos de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas municipales en la provincia. El segundo capítulo, denominado “Políticas públicas de mujer y género: análisis de diez municipios de Cundinamarca”, escrito por la profesora y líder del proyecto Angélica Bernal Olarte, analiza las políticas públicas de mujer y género de los municipios para mostrar rasgos característicos de estos instrumentos, pero también los grandes desafíos que enfrentan en materia de igualdad de género. El tercer capítulo, escrito por la investigadora Nayid Buriticá, se titula “La naturaleza como sujeto de derechos dentro de las políticas públicas de la provincia del Sumapaz” y aporta reflexiones significativas acerca de cómo los municipios enfrentan los grandes desafíos que supone habitar ecosistemas valiosos y frágiles. El cuarto capítulo, “La territorialización en el análisis de políticas públicas” y de autoría del profesor Edwin Murillo, analiza desde una perspectiva innovadora los retos que supone el diseño de estos instrumentos de gestión pública adecuados a los contextos locales y las dinámicas propias de los territorios. El quinto capítulo, escrito por el profesor Giovanni Castro y denominado “Políticas públicas locales y capacidades institucionales: la provincia del Sumapaz”, enfrenta la pregunta de cómo se pueden analizar capacidades institucionales en municipios pequeños con enormes problemáticas y con pocas atribuciones legales, capacidades técnicas y limitado personal, no solo en función de las políticas públicas en particular, sino también en virtud de sus responsabilidades de gobierno en general. Finalmente, el sexto capítulo se denomina “Análisis de capacidades institucionales en la provincia del Sumapaz: la

gestión del agua”, escrito por el profesor Luis Pacheco, quien interroga a los gobiernos locales en su capacidad de gestionar y proteger el valioso recurso del agua en la región.

Este libro no habría sido posible sin el valioso, disciplinado y dedicado esfuerzo de las personas que integraron de manera formal el semillero de investigación, creado a propósito del desarrollo del proyecto: Sandra Liliana Pardo, Vanesa Rey y Juan Sebastián Forero, estudiantes de Administración Pública Territorial de la Territorial Cundinamarca de la ESAP. Merecen una mención especial: Luisa Fernanda Lozano, Marilen Riveros, Lady Stefanía Cortés, Julián Andrés Jaime y Raúl Cardozo, también estudiantes que hicieron parte del semillero y del equipo de investigación en distintos momentos y aportaron significativamente al logro de los propósitos del proceso.

Es necesario un agradecimiento a Javier Leonardo Gutiérrez, director de la ESAP Territorial Cundinamarca, por su impulso y apoyo a la conformación de este equipo de investigación y la formulación de la propuesta. Así mismo, al ingeniero Nelson Riveros y Mayra Alejandra Sánchez, de la coordinación académica de la territorial, por su apoyo al proceso. También cabe hacer un reconocimiento a David Serna, responsable de las comunicaciones de la territorial, por su valioso apoyo en el montaje y la edición del video que sintetiza y presenta de una manera audiovisual los hallazgos de esta investigación.

Finalmente, queda agradecer a la Subdirección de Investigaciones, al profesor y subdirector Álvaro Hernán Moreno Durán, a Edgar James Rey, Dalia Carreño y Juana María González Pino por su acompañamiento y sus aportes en el desarrollo de este proyecto de investigación.

Referencias

- Dilthey, W. (1986). *Introducción a las ciencias del espíritu. Ensayo de una fundamentación del estudio de la sociedad y de la historia*. Alianza.
- Lerma González, H. (2009). *Metodología de la investigación: propuesta, anteproyecto y proyecto* (4.ª ed.). Ecoe Ediciones.
- Torres Pacheco, I. (2016). Aproximación Epistémica a la Cultura Organizacional Educativa Venezolana. *Paradigma*, xxxvii(1), 61-75.

Participar en la provincia del Sumapaz

Mauricio Téllez Vera

Introducción

En el departamento de Cundinamarca hay quince provincias y Sumapaz es una de ellas. Esta provincia se localiza al suroccidente del Distrito Capital, fue creada mediante un decreto en 1895 y ratificada por ley un año después. Los diez municipios que la conforman son: Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania, Tibacuy y Venecia. Tiene una superficie aproximada de 1670 km²; según el dane, su población era en 1995 de 195 607 habitantes y en 2015 ya era de 214 546 habitantes (DANE, 2005).

La Ley 1551 de 2012, que modifica las leyes 136 de 1994 y la 1148 de 2007, es de vital importancia para la organización, el funcionamiento y la modernización de los municipios. En ella, se distinguen siete categorías de acuerdo con el número de habitantes, los ingresos corrientes de libre destinación, la importancia económica y la situación geográfica. Estas categorías, de mayor a menor, son: la especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta. En Colombia existen 1101 municipios y de ellos 965 son de sexta categoría (87,6 %). De los 10 municipios en la provincia

del Sumapaz, 9 son de sexta categoría; solo Fusagasugá, el centro económico, es de segunda categoría.

Así mismo, según la Ley 388 de 1997, existen tres tipos de planes de ordenamiento territorial de acuerdo con la población y dinámicas de crecimiento urbano: los esquemas de ordenamiento territorial (EOT) —para municipios de menos de 30 000 habitantes—, planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT), para municipios de entre 30 000 y 1 000 000 habitantes; y planes de ordenamiento territorial (POT) para municipios de más de 100 000 habitantes. En Colombia, el 24 % de la población y el 81 % de los municipios pertenecen a la primera, el 20 % de la población y el 14 % de los municipios pertenecen a la segunda, y el 56 % de la población y el 5 % de los municipios pertenece a la tercera. Estos tres tipos de ordenamiento territorial tienen una vigencia de 12 años, que se corresponden a tres periodos de gobierno.

Los principios fundamentales de la ley de desarrollo territorial son: función pública del urbanismo, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de cargas y beneficios. Estos cuatro principios son el marco de la política urbana, de la autonomía municipal y, a través de ellos, la búsqueda de la equidad y el equilibrio de sus beneficios, y la participación en plusvalías; se busca el uso racional del suelo y ajustarlo para que favorezca el interés común y el desarrollo sostenible; busca, también, que todos los colombianos tengan acceso a infraestructura, servicios y espacios públicos de uso común y a la vivienda como derechos constitucionales; direccionar las acciones territoriales al mejoramiento de las condiciones de vida con oportunidades frente al desarrollo y al patrimonio cultural y natural; y, finalmente, acrecentar la seguridad frente a los riesgos naturales. Es decir, pusieron sobre la mesa los cuatro problemas centrales del suelo y del territorio: la regulación de derechos y deberes, la distribución inequitativa de cargas y beneficios entre propietarios, los aparatos para la obtención del suelo afectado al uso público y prevalencia de inequidad y la gestión individual (Salazar y Del Castillo, 2001, citado por Torres, 2009, p. 83).

La ley establece tres componentes para el manejo del suelo:

- General: constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales a largo plazo; este define el tipo de suelo urbano, rural o de expansión urbana teniendo en cuenta los suelos de protección y define los derechos y deberes de sus propietarios. En el artículo 35 se plantea que está constituido por los determinantes de mayor jerarquía asociados con la conservación y protección del medioambiente y la prevención de amenazas y riesgos antrópicos, la preservación del patrimonio y las relacionadas con las infraestructuras básicas.
- Urbano (artículo 11): constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; lo concerniente al uso y la ocupación del suelo y ocupación del suelo urbano y su expansión, contempla procedimientos, estrategias, e instrumentos para el desarrollo de vivienda, teniendo en cuenta las zonas de protección.
- Rural: constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como el adecuado manejo del suelo. En este también se encuentran áreas de protección ambiental y cultural, zonas de producción, así como normas y lineamientos de la ocupación del suelo y la dotación de infraestructuras.

Respecto a la fijación de las competencias de las distintas escalas de gobierno, la Corte Constitucional en la Ley 1454 de 2011, conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), plantea que la nación define la política urbana en el plan de desarrollo y en los planes sectoriales, y puede participar en las actuaciones urbanas integrales a través de megaproyectos, pero debe trabajar en asociación con las entidades territoriales respetando la autonomía municipal. Se deben vincular, además, las corporaciones autónomas regionales (CAR) en la toma de decisiones a nivel ambiental, dado que tienen mayor jerarquía en el

ordenamiento territorial. En últimas, son los municipios los que tienen las mayores responsabilidades, teniendo en cuenta no solo la autonomía sino la descentralización, aun cuando esto ha tenido, por una parte, dificultades por obedecer a dinámicas funcionales, culturales y económicas, más que político-administrativas, y por otra parte, ha generado impedimentos en la concreción del ordenamiento territorial.

De esta manera, para que los POT sean aprobados por los concejos municipales, primero deben ser avalados por las CAR, y también haber dado su concepto el Consejo Territorial de Planeación (CPT). Este último es un actor importante en el desarrollo territorial del municipio, tiene una función consultiva de carácter permanente; representa la sociedad civil en la planeación (leyes 152 de 1994 y 388 de 1997; Constitución Política de 1991), debe estar conformado por las corporaciones administrativas, por organizaciones, minorías étnicas, y por los sectores, económicos, sociales, educativos, culturales y comunitarios.

En el proceso de implementación de la Ley 388 de 1997 se han obtenido logros como el mejoramiento en las condiciones de sostenibilidad de los suelos de protección, en la ampliación de la cobertura de servicios y equipamientos, en la legalización de barrios, entre otros; pero también ha habido errores y problemas tanto en su aplicación y articulación con otros planes y programas, como en la aplicación de los instrumentos de ley. Estos se han tomado como lecciones aprendidas y como cimientos para realizar correcciones y ajustes.

Así, es posible distinguir la primera generación de planes de ordenamiento territorial que, según la Misión Sistema de Ciudades, tuvieron poco impacto en el precio del suelo, no generaron oferta de suelos para vivienda y no controlaron la expansión urbana (DNP, 2013). Además, los diferentes actores no tenían experiencia, sus objetivos desconocían las condiciones económicas y las capacidades de gestión de las administraciones locales, continuaron siendo presididos por la planificación sectorial, demandaron tiempos para hacerse realidad y se centraron en las áreas urbanas. Pero, sobre todo, a pesar de la distinción de

los tres tipos de planes de ordenamiento territorial, estos fueron concebidos para las grandes ciudades; en ese sentido, los EOT y los PBOT son visiones recortadas de los POT y no se corresponden con los contextos municipales más pequeños.

Los POT modernos o de segunda generación buscaron ser instrumentos de las agendas internacionales como la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017), y a partir de 2016 se propusieron impulsar a los municipios frente a las dificultades, fortalecerlos institucionalmente en la implementación de los POT, apoyarlos en su armonización con los Planes de Desarrollo, mejorar la información sectorial e interinstitucional en los procesos de ordenamiento territorial, entre otros aspectos. Ese último aspecto era central en la primera etapa, el otro frente se focalizó y consistió en el apoyo de 100 municipio en la formulación de los POT y a 9 departamentos en los planes de ordenamiento departamental (POD), cuyos resultados aún no se analizan.

Según el Decreto 1077 de 2015, las etapas de formulación del POT siguen el ciclo de planeación planear, hacer, verificar y actuar. Esas etapas son: 1) preliminar, de validación de toda la información; 2) diagnóstico, donde se caracteriza del estado actual del territorio; 3) formulación, se toman las decisiones y hace la propuesta; 4) implementación, que consiste en la ejecución de las acciones para hacer realidad el ordenamiento; y 5) seguimiento y evaluación.

Los POT son instrumentos de política pública presentes en todos los municipios de la provincia del Sumapaz. Dentro de las políticas públicas dos aproximaciones resultaron sugerentes. Por un lado, Lowi (1996), plantea que las políticas públicas están asociadas con la “regulación o control de las actividades de los agentes de un cierto sector o mercado”; y propone una tipología que diferencia funcionalmente cuatro: regulativas o reglamentarias, distributivas, redistributivas y constitutivas y constituyentes; cada una de ellas genera diferentes interacciones entre los actores que intervienen y diferentes grados de conflictividad. El ordenamiento territorial corresponde a la primera —política pública regulativa—, al ser una acción pública que establece

normas que obligan o prohíben, al tiempo que afecta los intereses de los ciudadanos, del mismo Estado y de los actores privados.

Para Velásquez Gavilanes (2009, p. 156) la política pública es abordada descriptivamente y entendida como

un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. [...] Hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (2009, p. 156)

Justifica su definición después de encontrar fallas de diferente índole en otras definiciones anteriores y plantea el problema de la participación de diferentes actores, además de las instituciones, un proceso que previene o soluciona una situación problemática y complementa con diferentes tipologías de diversos autores. Valora positivamente la participación de los ciudadanos, por su ayuda en la mejor definición de esa situación y en la selección adecuada de instrumentos, sin embargo, advierte sobre los métodos poco transparentes e intimidatorios que menoscaban los intereses colectivos y que convierten dicha política en deplorable.

Con base en estas aproximaciones a los instrumentos de la política pública, el equipo de investigación revisó en primera instancia la documentación relativa al ordenamiento territorial de los diez municipios de la provincia y, a partir del trabajo de campo, examinó la participación con base en las entrevistas a diferentes actores. y en su estudio surgió el cuestionamiento sobre la incidencia y decisión de las comunidades en sus instrumentos siendo esta una dimensión que permeó tanto los diferentes momentos de la investigación. De allí nacieron dos preguntas: ¿cuál es la concepción de participación contenida en la Ley 388 de 1997? ¿Cómo se concreta en el desarrollo territorial la democracia participativa? Estos interrogantes orientaron la elaboración del escrito que se presenta a continuación.

Marco teórico

“No es posible desarrollar a un pueblo. Este tiene que desarrollarse a sí mismo. Porque mientras es posible a un extraño construir la casa de un hombre, un extraño no puede dar a ese hombre el orgullo y la confianza en sí mismo como ser humano. Estas son actitudes que el hombre tiene que crear en sí mismo por sus propias acciones. El hombre se desarrolla por sí mismo. Por lo que hace; se desarrolla al tomar sus propias decisiones y al aumentar su comprensión de lo que hace y por qué lo hace; al aumentar su propio conocimiento y habilidad mediante su participación activa y plena, como uno entre iguales en la vida de la comunidad a la que pertenece”

Nyereve, *Desarrollo y libertad*

La idea condensada en el epígrafe se incluye no solo como elemento introductorio, sino como parte importante de la concepción de participación que se quiere ofrecer en el presente escrito en relación con el desarrollo. Además, incluye a quienes hacen la actividad, su incidencia en una decisión y las implicaciones que tiene. En ese mismo sentido, indicar la etimología, es decir, la raíz, el origen de las palabras *participación* y *participar* hace que se sospechen las intenciones que hay detrás del lenguaje usado, sea como sustantivo, como verbo o, como se verá más adelante, como sustantivo acompañado de adjetivos. El lenguaje se convierte, entonces, en un mediador entre el conocimiento y las prácticas de los actores.

Según enseñan en la escuela primaria *participación* es un sustantivo femenino y *participar* es un verbo; por eso, es

importante diferenciar el primero del segundo. Los sustantivos nombran sujetos, objetos, animales o lugares; tienen género y número. Su significado puede tener variaciones: dentro de estas son dos las que nos interesan: los propios, que designan sujetos, objetos, animales, o lugares diferenciándolos del resto y se escriben con mayúsculas y los comunes que nombran a todos los seres de una misma especie sin ninguna distinción y no se escriben con mayúsculas.

Los verbos acompañan a los sustantivos, e indican una acción de esos sujetos, también pueden ser de diversos tipos. En este caso nos incumben los intransitivos y los transitivos. Los intransitivos no pueden tener complemento directo, pues la acción del sujeto no puede ocurrir sobre alguien o algo, el sujeto puede participar sin un objetivo predefinido; el sujeto toma parte sin que busque necesariamente un logro, o un objetivo particular. Así sucede con los verbos ver, salir, caminar, cantar, y muchos más. Cuando un verbo es transitivo admite la presencia de un objeto directo que complementa la acción descrita, pues la acción recae sobre un objeto distinto de quien lo ejecuta; preparar implica un sujeto, pero este prepara otra cosa, por ejemplo, los materiales para una clase; escuchar también implica un sujeto, pero el objeto tiene que ver con lo que expresa o dice alguien.

Por diferentes circunstancias se habitúa sustantivar un verbo. Cuando eso sucede no hay sujetos claros en la acción. Para nuestro caso cuando se afirma que hubo participación, se está aseverando que se participó, se tuvo parte, o se formó parte de una acción. La participación también se supone como una acción voluntaria o libre.

Según el diccionario WordReference participar significa: colaborar, cooperar, concurrir, ayudar, intervenir, asociarse y contribuir; participación: colaboración, condominio, consorcio, copropiedad, implicación, intervención. De acuerdo el diccionario de la Real Academia de la Lengua, RAE es compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona; y participación acción y efecto de participar.

Aproximaciones contemporáneas a la participación

Es importante señalar que la participación ha hecho parte de la agenda internacional que la asociaba con las políticas desarrollistas desde la década de los años cincuenta del siglo xx y con ellas buscaba un doble objetivo: la articulación de las comunidades para perseguir mayor eficacia en los planes del Estado y la reducción de los costos aprovechando los recursos de las comunidades, como su mano de obra. En este marco fueron referencias los trabajos de Hart (1993) y el de Arstein (1969), en ellos se diferencian algunos niveles en los que se ilustran distintas interacciones entre la comunidad y los agentes externos, los primeros son caracterizados como participación falsa o simbólica, y los últimos como participación real o auténtica. Dicho esquema fue retomado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (1997). La idea fundamental de estos esquemas era distinguir las formas de participación hegemónicas en las que el agente externo o el Estado es el interlocutor y las formas contrahegemónicas, en las que aquellos no son los únicos presentes e interactúan con otros en una dinámica de diálogo y de búsqueda de consensos.

En las dos décadas siguientes fueron estas comunidades a través de organizaciones, movilizaciones y movimientos las que demandaron la participación para reivindicar intereses y derechos, así como para satisfacer sus necesidades. Paralelamente, el desarrollo se vio como el discurso de la tercera colonialidad bajo la supremacía de los Estados Unidos, en el que otros conceptos como la participación, la planeación y otros más, le daban soporte a una dirección histórica única basada en el desempeño económico, apoyada por bancos, expertos, instituciones y grandes empresas, que borraba la diversidad de los pueblos. En dicho discurso, no hay tal desarrollo sin planificación, la planificación es una herramienta asumida por el Estado para alcanzarlo, en ella no hay presencia de las comunidades, menos de la participación de estas; en ese discurso el subdesarrollo es una anormalidad que debe ser tratada mediante una intervención específica, y el cambio social se da por medio de la profesionalización y de la institucionalización (Escobar, 1996a; Sachs, 1996, 2019).

Se habló de participación y poder popular como expresión de actores sociales subordinados que, en la ciudad y en el campo, exigían al Estado cumplir con sus obligaciones, y en este contexto fue señalada y perseguida por ser valorada como una amenaza, tanto en países con gobiernos civiles como Colombia y México, como en dictaduras militares, como Argentina, Uruguay y Chile. En las décadas de los ochenta y noventa se dieron los procesos de transición democrática, vía reformas constitucionales o de nuevas constituciones, y se inició la descentralización administrativa, el reconocimiento de derechos, asociado con ellos se habló de participación ciudadana, entendiendo por ello el aumento de ámbitos e instrumentos de actuación para ciudadanía en las políticas públicas. Estos aspectos fueron inicialmente celebrados y tomados como respuesta a las reivindicaciones de esos actores sociales, sin embargo, fueron aprovechados desde la racionalidad neoliberal, que permitieron al Estado descargarse de sus responsabilidades sociales y empezar procesos de privatización, bajo el lema de “menos y mejor Estado”.

Paralelamente, en estas dos últimas décadas del siglo pasado la participación es puesta en escena por el Banco Mundial, (BM), por la Organización de las Naciones Unidas, (ONU) y la Cepal, y en los Informes de Desarrollo Humano. La planificación y el ordenamiento territorial son los más recientes campos de aplicación, se habla de participación ciudadana, de participación política en estrecha relación con los movimientos sociales, también brotan las luchas de visibilización y reconocimiento cultural y ambiental, al igual que las singularidades culturales y sociales. En este proceso hubo dos logros: los movimientos de base encontraron nuevas formas de trabajar y actuar que le han dado otros sentidos a la modernidad presente en sus contextos y han intervenido como sus propios agentes de cambio; estos movimientos han usado nuevas metodologías que incluyen y redescubren las dimensiones espirituales y existenciales. Teniendo esto en cuenta, participar se torna diferente adquiere otros significados asociados con la vida y con unas relaciones sociales diferentes, rescata la libertad interior, valora el compartir, el escuchar y el aprender como

elementos fundamentales en el mejoramiento de esa vida para todos, y se teje así con la libertad exterior. Todo esto lleva a concebir el cambio como una dinámica que tiene su origen en el interior, que implica la creación ante lo inexplorado y, sobre todo, implica una exploración abierta en interacción con sujetos libres y críticos que apuntan a la comprensión de la realidad.

Con todo esto, se destacan dos aspectos importantes: primero, los actores, las prácticas y los discursos sobre la participación llevan necesariamente a lo político, en cuanto a relaciones de poder, no como un dominio exclusivo de las instituciones. Y, segundo, retomando algo que se había dicho antes, la diferenciación de dos tipos de opciones políticas: las hegemónicas, que no quieren transformar el orden establecido, sino mantenerlo; buscan legitimar al Estado haciendo más eficiente la ejecución de sus políticas, ampliando la base social, integrando, cooptando, o eliminando a los subordinados y conteniendo su potencial de cambio; y las contrahegemónicas, que son alternativas, valoran como injusto el orden social y político, lo critican y quieren transformarlo y ven la participación como una posibilidad de incidir en las políticas públicas, en favor de los intereses de los sectores subordinados (Torres Carrillo y Torres Ruiz, 2011).

En ese sentido, son interesantes dos aproximaciones a la participación: la de Velázquez (1984) y la de Torres Carrillo y Torres Ruiz (2011). Velázquez (1984) se refiere inicialmente a la participación ciudadana como un factor de democratización, de acuerdo con sus intereses y con un carácter procesual y político; después, plantea que es propia de diversas fuerzas sociales, con el objetivo de mantener, reformar o transformar el orden social y político (1986). Finalmente, argumenta que es una acción intencionada, relacionada con unos intereses, unas metas y en el marco de tramas específicas de relaciones sociales y de poder (Velázquez, 2003).

Por su parte, Torres Carrillo y Torres Ruiz (2011) proponen una aproximación a la participación local desde sus protagonistas y sus sentidos, distinguiendo cuatro aspectos: qué, quiénes, cómo y para qué, a partir de los cuales establecen siete tipos de participación

(véase la tabla 1). Con base en ello, proponen ampliar la mirada respecto a la participación y ponen sobre la mesa que se trata de un proceso social y político, que es imposible sin sujetos y para poder practicarla es necesario la formación de esos sujetos, y en formación se ponen en juego diferentes intereses y opiniones. La participación, por un lado, busca incidir en instancias de gestión pública y, por otro, no es posible si se desconoce el territorio (Torres, 2011).

TABLA 1. Sentidos de la participación según la perspectiva de los actores locales

Tipo de participación	Qué Carácter de la participación	Quiénes Sujetos de la participación	Cómo Modalidades de actuación	Para qué Funciones de la participación
Pasiva	Instrumento	El Gobierno, las autoridades	Ser parte de una comunidad, ir a reuniones	Atender a la población
Visibilizadora	Dar tiempo, una oportunidad	Indefinido: la gente, las personas	Opinar, ser escuchados	Ser reconocido, ser tenido en cuenta
Comunitarista	Espacio	La comunidad, los habitantes del barrio	Unirse actuar juntos	Obtener beneficios colectivos. Solucionar problemas comunes
Fiscalizadora	Mecanismo	Los líderes comunitarios	Vigilar, pedir cuentas	Que el Estado cumpla con sus responsabilidades
Reivindicativa	Repertorio de acciones colectivas. Proceso organizativo	Asociaciones, organizaciones populares	Cuestionar, exigir, incidir	Construir vida digna, exigir e incidir en la solución de problemas comunes
Ciudadanista	Derecho	Ciudadanos	Deliberar, discutir, argumentar	Garantizar cumplimiento de derechos
Agendista activa	Proceso político educativo	Pluralidad de ciudadanos organizados con responsabilidad política	Incidir, concertar, priorizar	Construir agendas públicas: formar sujetos políticos

Fuente: elaboración propia a partir de Torres (2021, pp. 229-230).

Ziccardi (1999) plantea inicialmente de manera semejante tres aspectos importantes: qué es, quiénes participan, para qué se participa. La participación ciudadana es un componente fundamental de la democracia, permite el ejercicio de la ciudadanía civil, política y social que admite acercar espacio estatal y el público y, sobre todo, reconoce el debate, las posiciones plurales, la búsqueda de consensos y soluciones. En los ámbitos locales pueden participar organizaciones comunitarias, sociales, ecológicas vecinales y territoriales, partidos y agrupaciones políticas. Es necesario establecer espacios de participación de parte de los gobiernos para crear credibilidad y confianza, así como instrumentos y la ciudadanía debe basarse en el compromiso para practicar sus derechos y asumir sus responsabilidades. En concordancia con lo anterior, Ziccardi (1998) distingue cinco tipos de participación ciudadana relacionada con la dependencia gubernamental, que se describen en la tabla 2.

TABLA 2. Tipos de participación ciudadana

<i>Institucionalizada</i> es aquella reglamentada para que la ciudadanía haga parte de los procesos decisorios del Gobierno local.	<i>No institucionalizada</i> , al contrario de la institucionalizada, carece de reglamentación y puede ser formal o informal.
<i>Autónoma</i> : se da cuando la ciudadanía, por medio de una asociación, toma parte en una instancia de gobierno, sin depender, ni estar controlada por este.	
<i>Clientelística</i> : en la que hay intercambio de favores o cosas entre el Gobierno y los individuos.	
<i>Incluyente o equitativa</i> que es promocionada para toda la ciudadanía sin distingo de ningún tipo.	

Fuente: Ziccardi (1998).

La tipología elaborada por Serra Vázquez (2003) se refiere a la participación política en relación con los movimientos sociales, —sus condicionantes, su dinámica y evolución— y las organizaciones sociales —teniendo dos modelos, sus ventajas y limitantes— como fuerzas para la transformación social, según su autonomía y en relación sobre todo con los aspectos objetivos

y subjetivos de la praxis social. Señala que la tipología usual distingue tres niveles de participación en los que la ciudadanía tiene diferente incidencia en las decisiones, de acuerdo con su relación con las instancias de poder: en la primera solo es informada sobre ellas después de tomadas; en la segunda, se le consulta antes de la toma de decisiones para recoger o no sus sugerencias; y, en la última, tiene voz sobre ellas en sus postrimeras instancias. Se sobreentiende que su propuesta ahonda sobre la tercera forma de participación, se soporta en la acción de los movimientos sociales y plantea un énfasis en el sujeto político como base para la superación del caudillismo y del clientelismo (véase la tabla 3).

TABLA 3. Tipología de la participación

Tipos de participación	Capital social Características	Valores	Resultados
<i>Espontánea</i> (formal o informal) Débil interrelación de lo ideal y lo material, mínima elaboración subjetiva y una actividad práctica errática.	- No hay claridad en los objetivos - Relación casual o muy débil entre los participantes. - Indiferencia	- Vagos deseos de “hacer algo” por la sociedad. - Participación aleatoria o casual	Nulos
<i>Mecánica</i> (formal o informal) Transformación de la realidad que reproduce lo existente. La actividad subjetiva es mínima en relación con la práctica aceptándose acríticamente el <i>statu quo</i> .	- Reproducción de los mismos modelos. - Relación débil entre los participantes. - Postura acrítica	- Seguridad personal - Imposición del propio punto de vista	Escasos
<i>Participación reflexiva</i> (formal o informal) Interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una máxima elaboración subjetiva y una práctica coherente con el discurso.	- Claridad en los objetivos. - Interrelación fuerte de los miembros. - Actitud crítica	- Solidaridad - Respeto - Apertura	Notables Impacto positivo en el territorio
<i>Praxis creativa</i> (formal o informal) Producción de algo nuevo con una actividad subjetiva dinámica en íntima relación con la actividad práctica, resultando en un proceso de autoconstrucción integral del sujeto.	- Claridad de objetivos. - Horizontes amplios. - Propuestas nuevas - Propuestas coherentes e inclusivas.	- Bien común - Respeto - Diálogo - Consenso	Sobresalientes Impacto positivo en el territorio Incidencia benéfica en los niveles de bienestar

Fuente: elaboración propia con base en Serra Vázquez (2003).

Participación ciudadana y ordenamiento del territorio

La participación ciudadana, como se verá más adelante, es un trámite formal del plan de ordenamiento territorial amparado, orientado y coordinado por la institución y establecido por la legislación. De acuerdo con la ley, es la base de su aceptación social, un elemento fundamental de su credibilidad y confianza por parte tanto de los agentes socioeconómicos, como de las comunidades, por ello, estos agentes deben ser involucrados en su proceso de elaboración desde el principio y a lo largo del proceso técnico.

Esa aceptación está relacionada con la calidad de vida y con los valores sociales: con la comprensión y la concertación con la toma de decisiones; requiere de información, clarificación y sistematización entendible para que los planificadores aclaren y precisen sus propias ideas; el diagnóstico no solo debe ser técnico, sino que debe integrarse con las necesidades y expectativas de las comunidades, para hacer también manejables los conflictos en el territorio y hacer del plan un medio para la aplicación del principio de responsabilidad compartida y le atribuye legitimidad. En últimas, la participación es una oportunidad de entender y construir lo público, lo común, y para fortalecer el tejido social.

La participación ciudadana tiene dos formas complementarias de ser entendida: es permanente a lo largo del proceso del plan en diferentes momentos, como el diagnóstico, la valoración de objetivos, la generación y evaluación de alternativas, y en la validación de las propuestas. También es un procedimiento administrativo en el que las comunidades presentan argumentaciones al final del proceso, que pueden ser consideradas y respondidas por los encargados. Se supone que en la fase inicial se identifican los agentes, se forman los grupos de participantes, en la fase de diseño se definen los objetivos del proceso, los medios y los procedimientos y el calendario de actividades y en la fase de ejecución se realizan las actividades previstas, se recogen las opiniones e informaciones y se concluye el proceso (Gómez Orea, 2008).

Antecedentes en el estudio de la participación ciudadana

Rentería Rodríguez (2013) recoge y aplica los planteamientos presentados en el anterior aparte, en dos procesos de ordenamiento del territorio. Además, enfatiza el cómo, en el modo en que se dio esa participación en relación con el capital social, la manera en que esta define los resultados de los procesos en la apuesta por llegar al entendimiento, al diálogo y al consenso, y hace una valoración crítica sugerente tanto de las comunidades, como del Estado como interlocutor.

Los dos casos son San Salvador de Atenco en el estado de México (2001) y Zapopan en el estado de Jalisco (2003-2006), en México, en ellos ilustra las fortalezas y debilidades. En el primer caso la participación fue alta y se dio frente a la construcción de un aeropuerto, ante la eminente expropiación de los habitantes, para evitar el proyecto del gobierno las comunidades crearon el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT); esta fue la fortaleza y la debilidad a la vez, fortaleza pues esta organización tuvo un fuerte poder de convocatoria y un fuerte sentido comunitario, que dio claridad en los objetivos y tuvo logros respecto a ellos; debilidad en tanto que la organización se debilitó y aunque impidió la construcción del proyecto, le imprimió a la participación un estilo que no permitió el diálogo, se dividió y generó un costo social alto.

En el segundo caso, se presentaron tres escenarios de participación promovidos por el gobierno municipal a través de la Dirección General de Ecología y Fomento Agropecuario (DGEFA), cada uno tuvo sus propias dinámicas y resultados. En el subcomité de ecología la participación se dio en torno a los presupuestos, las fortalezas se relacionan con los acuerdos logrados, aun cuando no hubo una búsqueda del bien común. Las debilidades se asocian con la ausencia de una organización que uniera y motivara un sentido comunitario, la falta de información de la comunidad tanto de lo sucede en el municipio, como sobre sus propios derechos, lo que llevó a la poca claridad en los objetivos, a la postura acrítica y a la escasa colaboración, que se soporta en el individualismo y la rivalidad.

En el subcomité de desarrollo rural la participación es más formal y reflexiva que la anterior, entre sus fortalezas sobresale el sentido comunitario, se exigieron logros, se consiguieron objetivos se tuvo una gran capacidad de diálogo; la debilidad fue la escasa visión a largo plazo. En los talleres ciudadanos de ecología la participación general abierta se dio para escuchar los aportes y las propuestas, después de la explosión del diagnóstico, de las preguntas y de la identificación de problemas. Entre las fortalezas sobresalen el interés, la información y el conocimiento de los problemas abordados, la actitud crítica y el carácter propositivo frente a esos problemas; las debilidades fueron el poco conocimiento entre participantes y el diseño metodológico de los investigadores, que no permitió llegar a acuerdos respecto a lo propuesto.

El desarrollo y los resultados en los dos casos fueron distintos, en el primero se logró el objetivo aun cuando la participación fue mediatizada por la organización; en el segundo caso se dan según los escenarios: en el primero la participación fue mecánica y no hubo diálogo; en el segundo la participación fue más reflexiva y se llegó a acuerdos; y, en el tercer escenario, la participación no fue solo reflexiva, sino también creativa y llena de entusiasmo, pero fue individualista. En las conclusiones se critica la posición del Estado, la falta de claridad de las metodologías utilizadas, y de información a los asistentes, de igual manera se señala la ausencia de una “cultura de la participación ciudadana” de esos asistentes, ante eso se plantean estrategias para lograr respeto en la interacción, y como condición para el diálogo y los consensos, el apoyo y la supervisión de expertos en los procesos de definición de problemas y de soluciones, y la formación de capital social a las comunidades.

Participación en Colombia

La participación está asociada con la insurgencia ciudadana y con la exigencia de derechos de parte de los movimientos sociales. La participación es una condición abierta y necesaria planteada en la Constitución Política y en la Ley 388 de 1997 para

el ejercicio real de la democracia, para la toma de decisiones concertadas, se constituye para los gobiernos en un doble reto: el primero se da en la escala nacional en la planificación del territorio ante la variedad de actores, con intereses diferentes; y el segundo se refiere a sus diversas formas y prácticas en las organizaciones y en los movimientos sociales (Carvajal, 2011). En ese mismo sentido, teniendo en cuenta las mismas fuentes, así como las escalas regional y local además de la nacional, para la construcción social del ordenamiento territorial, la participación va de la mano de la gobernabilidad y juntas constituyen el punto neurálgico en la procura del bien común y de la legitimidad de los planes. A través de la intervención y la discusión se puede construir el orden deseado como resultado del diálogo, entendido como el alcance de mejores condiciones en la calidad de vida de las comunidades, y teniendo en cuenta su diversidad cultural, social y sus concepciones del mundo, lo cual incluye el desarrollo sustentable (Hernández Peña, 2010).

Resultados

Los resultados de la investigación adelantada se organizaron en cuatro partes: los tipos de POT según cada municipio, los componentes y los tipos de información recogida por el equipo de investigación. Dicha información se puede resumir de la siguiente manera: en la provincia del Sumapaz solo Fusagasugá tiene POT y Silvania PBOT, el resto de los municipios tienen EOT, todos fueron formulados entre el 2000 y el 2003. No hay ninguna información sobre algún tipo de actualización o revisión de los EOT de Cabrera, Pasca, Silvania y Venecia; los EOT de Pandi y de Tibacuy están en proceso de contratación; el EOT de Arbeláez comenzó recientemente su actualización y los de Fusagasugá, Granada y San Bernardo fueron revisados y ajustados en 2023, 2002 y 2006, respectivamente (véase la tabla 4).

TABLA 4. Síntesis de la información general de los municipios de la provincia del Sumapaz

	Municipio	Población	Categoría	Tipo de documento	Vigencia	Norma	Actualización o revisión
1	Arbeláez	11 394	Sexta categoría	EOT	15 de abril de 2000	Acuerdo 03 de 2000	2023: comienza la actualización del EOT
2	Cabrera	4499	Sexta categoría	EOT	2003	Acuerdo 01 de 2003	
3	Fusagasugá	170 039	Segunda categoría	POT	2001	Acuerdo 100-02.01-10 de 2023	
4	Granada	6799	Sexta categoría	EOT	29 de diciembre de 2000	Acuerdo 030 de 2000	23 de mayo de 2002: ajustes Acuerdo 005
5	Pandi	5658	Sexta categoría	EOT	29 de diciembre de 2001	Acuerdo 27 de 2001.	Proceso de contratación para actualización del EOT
6	Pasca	12 175	Sexta categoría	EOT	18 de diciembre de 2001	Acuerdo 008 de 2001	
7	San Bernardo	10 670 (proyección)	Sexta categoría	EOT	28 de octubre de 2000	Acuerdo 017 de 2000	Acuerdo 29 de 2006: revisa y ajusta el EOT
8	Silvania	20 872	Sexta categoría	PBOT	31 de octubre de 2000	Acuerdo 22 de 2000	
9	Tibacuy	4828 (dane)	Sexta categoría	EOT	18 de diciembre de 2001	Acuerdo 018 de 2001	Proceso de contratación para actualización del EOT
10	Venecia	4593	Sexta categoría	EOT	25 de junio de 2002	Acuerdo 16 de 2002	

Fuente: elaboración propia.

En el componente general se define el contenido estratégico y estructural del POT, en dicho componente se precisan las acciones de ordenamiento a mediano y a largo plazo. El componente urbano contempla las normas relacionadas con instrumentos de planeación, de gestión y financiación del desarrollo urbano y vivienda de interés social. En el componente rural se definen las decisiones de ordenamiento a corto y a mediano plazo. De los tres componentes —general, urbano y rural—, para el análisis de los documentos de ordenamiento territorial propuestos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017), se contemplaron las informaciones condensadas en la figura 1. En cada una de las categorías se indica si es incluido o no, o si lo es a través de otros aspectos, esto en cada uno de los diez municipios de la provincia. En la parte final se incluyen los mecanismos de participación.

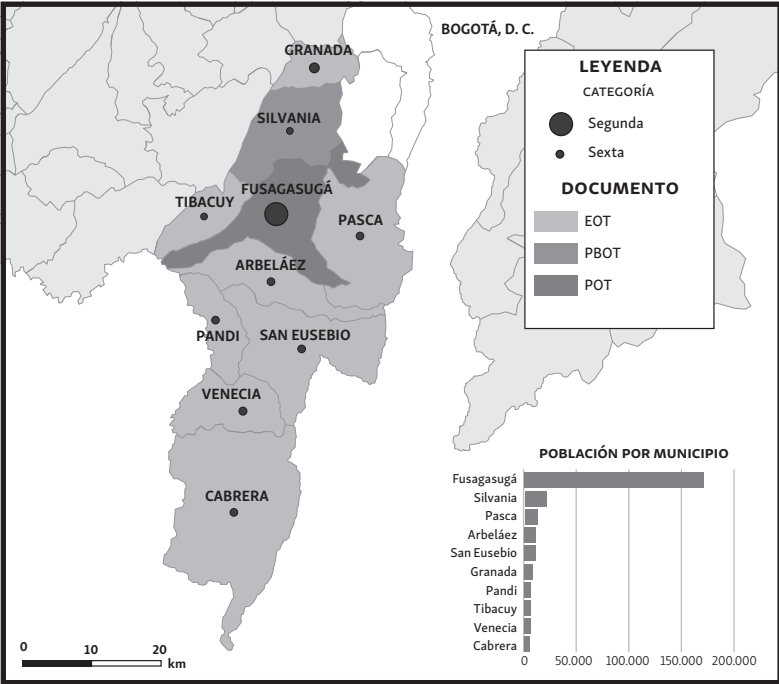


FIGURA 1. Mapa general de municipios de la provincia del Sumapaz
Fuente: elaboración propia.

TABLA 5. Síntesis de los componentes de los documentos de ordenamiento territorial

Municipio Modelo de ocupa- ción del territorio	Componente general										Componente urbano					Componente rural																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Sistemas generales del orde- namiento municipal urbano	Reparto equitativo de cargas y beneficios	Mención a parques y normas mineras	Instrumentos de planificación sectorial o ambiental	Suelo de protección	Suelo Rural	Suelo urbano	Definición de la clasificación del suelo	¿Evidencia algún tipo de meca- nismo o espacio de participa- ción ciudadana	Sistemas de servicios públicos	Sistema de equipamientos	Sistema vial y transporte	Instrumentos de planeación rural	Normas para uso del suelo rural	Vivienda de interés social	Instrumentos de gestión y financiación	Planes parciales	Normas de uso del suelo urbano	Tratamientos urbanísticos			
Arbeláez																																
Cabrera																																
Fusagasugá																																
Granada																																
Pandi																																
Pasca																																
San Bernardo																																
Silvania																																
Tibacuy																																
Venecia																																

Fuente: elaboración propia.

Del componente general solo Pandi no incluye el modelo de ocupación del territorio; todos los municipios incluyen la definición de la clasificación del suelo, suelo urbano y suelo rural; solo los documentos de Silvania no contiene explícitamente lo respectivo a los suelos de protección; los instrumentos de planificación sectorial o ambiental no son introducidos por Granada y San Bernardo, y no son explícitos en Silvania y Tibacuy; no hay de mención de parques y normas mineras en Fusagasugá y Granada; y en lo relativo al reparto equitativo de cargas y beneficios no los incluyen Cabrera, Granada, Pandi, Pasca y San Bernardo, y no son explícitos en Venecia.

En relación con el componente urbano, los sistemas generales del ordenamiento municipal urbano no están contemplados en el municipio de Pasca; los tratamientos urbanísticos no se tienen en cuenta en Cabrera, Pandi y Pasca; las normas de uso del suelo urbano no son tenidas en cuenta en Pandi; los planes parciales no son incluidos en Granada y San Bernardo; los instrumentos de gestión y financiación no son explícitos en Arbeláez, no son contemplados en Granada y San Bernardo; en este último municipio, la vivienda de interés social no es incluida.

En lo relativo al componente rural, las normas para uso del suelo rural están incluidas en todos los municipios, con excepción de Fusagasugá, en donde no están explícitas, mientras que se omiten en Pasca; los instrumentos de planeación rural no son explícitos en Arbeláez, Fusagasugá y Venecia, no se contemplan en Cabrera, Pandi y Pasca; el sistema vial y transporte no es explícito en Arbeláez y Cabrera; los sistemas de equipamientos solo están contemplados en tres municipios: Granada, Silvania y Venecia, al tiempo que en cinco no están explícitos: Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, San Bernardo y Tibacuy, y no se incluyen en Pandi y Pasca; finalmente, los sistemas de servicios públicos son observados en todos los municipios, excepto Arbeláez y Granada (véase la tabla 5).

En cuanto a la participación, el equipo de investigación recogió dos tipos de información en todos los municipios de la provincia: información documental sobre el ordenamiento territorial y entrevistas a diferentes actores.

La revisión documental permitió concluir que en Arbeláez el EOT se expuso al Concejo Municipal y fue resultado de la consulta institucional, como lo plantea la Ley 388 de 1997, incluye las observaciones y sugerencias de la autoridad ambiental, del Consejo Territorial de Planeación y de la ciudadanía realizados entre mediados del año 1998 y principios del año 2000; según el objetivo que plantea “Desarrollar mecanismos de participación en asuntos territoriales que complementen, respalden y regulen actuaciones urbanísticas”. Así, a nivel de la gestión institucional, la participación se constituye en punto de partida y en componente para la implementación del EOT. Dicho esquema también es parte de la estrategia institucional, cuando se enuncia en el artículo 17 el “Fortalecimiento de las instancias de Gestión y Participación que vigilen y controlen la ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial”. No se explicitan los mecanismos para que esa participación se haga efectiva, sin embargo, se formula y hay esa responsabilidad e intención con las comunidades en lo que respecta al territorio.

En el EOT del municipio de Cabrera se retoma textualmente el artículo 4, referido a la participación ciudadana e incluye sus mecanismos formales cuando enuncia que “podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos”. Este artículo no contextualiza, ni hace ningún esfuerzo por adaptar este contenido al municipio y al ordenamiento de su territorio, ni de sus componentes.

Como habíamos planteado, el único POT de la provincia es el de Fusagasugá y fue expedido en el año 2023. El municipio tiene una población superior a 170 000 habitantes y diversas formas organizativas de las comunidades, aun así, la participación se nombra apenas de forma tangencial en el artículo 12, denominado “Instrumentos de participación y control social”, donde se enuncia

que “para contribuir a la ejecución del POT y la continuidad y legitimación del proceso de Ordenamiento Territorial, se implementarán los mecanismos e instrumentos de participación y control social e institucional para establecer una veeduría ciudadana”, que termina siendo un planteamiento general, pues no se expresa en ninguna parte la manera en que se materializa.

En el EOT de Granada, la participación

es el instrumento fundamental para la planificación y la gestión local, se generarán mecanismos adecuados para esta, como son la creación de la asociación de juntas de acción comunal, del comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, la asociación de comerciantes y de profesionales del municipio.

Se plantea, entonces, la participación como un elemento central en las dinámicas sociales, económicas y políticas, es mencionada en varios aspectos, en ellos se muestra un interés por contextualizar la ley, le da relevancia a las Juntas de Acción Comunal (JAC), a los comités de desarrollo local y control social de los servicios públicos, la incluye en las estrategias y mecanismos administrativos y en zonas de reserva campesina buscando concertación y convivencia.

En el EOT de Pandi no se menciona ningún mecanismo o espacio de participación y menos se hace un esfuerzo de contextualización de alguna ley nacional o algún actor para el proceso de ordenamiento del territorio.

En el EOT de San Bernardo solo se menciona la participación en el artículo 31, referido a las Áreas de Patrimonio Cultural, cuando dice que “cuenta con la comunidad para el estudio y análisis para determinar los inmuebles que hacen parte del patrimonio artístico, histórico cultural y arquitectónico del municipio”. No se hace referencia a ningún actor en ningún componente, ni en el general, ni en el urbano, ni en el rural.

El equipo de investigación encontró que las fuentes y la estructura del EOT de Pasca, Tibacuy y Venecia, así como en el PBOT de Sylvania plantean tres instancias de participación: el Consejo Municipal de Planeación (CMP), como instancia corporativa

representativa de los diferentes sectores, gremios y organizaciones y sociales, nombrado de acuerdo con la Ley 152 de 1994; el Comité de Veeduría y Control ciudadano para el seguimiento de la gestión con sus integrantes, en el que se incluye un representante de la comunidad por cada vereda; y mecanismos e instrumentos como: la consulta popular, los cabildos abiertos, las audiencias públicas y las acciones judiciales y administrativas, como la acción de tutela, la acción popular, la acción de cumplimiento, el derecho de petición y las demás acciones y disposiciones legales vigentes.

Hay en ellos una contextualización de las leyes nacionales, una concreción de la participación de las comunidades en el ordenamiento del territorio a través de instancias y dispositivos específicos. Las cuatro versiones varían en su redacción y extensión, lo que hace que se genere dudas sobre varios aspectos: sobre la autenticidad de los planteamientos, sobre todo de la voluntad real de concretar la participación en el ordenamiento territorial, y si esto obedece solo al cumplimiento de las exigencias de la ley.

En los diez municipios de la provincia se realizaron un total de cuarenta y seis entrevistas, que constituyen la segunda fuente de información. Estas entrevistas se realizaron a actores del gobierno y de sociedad civil (véase la tabla 6).

En estas entrevistas las respuestas relativas a la participación en general se refirieron a las dimensiones correspondientes a la investigación: política pública, capacidades institucionales y participación ciudadana. De aquí en adelante se hablará, primero, de las entrevistas referidas la participación ciudadana en las políticas públicas en general y, luego, a las que se remiten específicamente a esta en los planes de ordenamiento territorial.

La participación es entendida en cada municipio y de acuerdo con los actores de la provincia de diferentes maneras. En Arbeláez, las entrevistas se realizaron con la asistencia de varios funcionarios responsables de las políticas públicas de discapacidad, adulto mayor, juventudes, mujer y género. La participación en este municipio, principalmente agrícola, tiene como centro gravitacional a la administración municipal, que la ve como una interacción con las comunidades en las que estas expresan sus “posturas, visiones

TABLA 6. Síntesis de los cargos de los entrevistados y de las fuentes de las entrevistas

		Cargo del entrevistado																														
Municipio		Alcalde	Secretaría de Desarrollo Social		Profesional encargado PP		Secretaría de Gobierno		Enlace PP		Secretaría Educación, Cultura, Deporte, Recreación y Turismo		Coordinador salud pública y programas sociales.		Secretaría de Planeación		Concejal		Líder social		Comisaría de Familia		Inspector de policía		UMATA		Gobierno		Sociedad civil		Totales por actor	
1	Arbeláez		1	1																							2	0		2		
2	Cabrera	1				1	1		1		1																5	0		5		
3	Fusagasugá				1										1	1	1										2	2		4		
4	Granada			1	1			1																			3	0		3		
5	Pandi	1	2			1									1			7	2	1	2				10	7				17		
6	Pasca	1	1																							2	0		2			
7	San Bernardo																										0	1		0		
8	Silvania			1											1	1											1	2		3		
9	Tibacuy			1			1									1		1								3	1		4			
10	Venecia	1			1	1						1					1									4	1		5			
Totales por cargo		4	7	4	4	2		1	2	3	3	9	2	1																	46	

Fuente: elaboración propia.

o necesidades”; se considera que los concejales son los canales por donde mejor circulan los “proyectos, políticas, inquietudes, reclamos e intereses de los ciudadanos”; pero a la vez se considera que la participación que ha habido solo contempla a los grupos de interés afines con la alcaldía y que realmente no ha habido, o son muy pocos, los procesos participativos de convocatoria más amplia. También se menciona que no ha habido participación en las fases de formulación, implementación y evaluación, y que en general las comunidades desconocen las políticas públicas. En todo caso, se planteó también que la responsabilidad de la participación recae

en las comunidades, pero que estas no lo hacen y son apáticas, además, que la inquietud por la participación no es original o propia, sino traída de otros municipios vecinos y con mejores resultados al respecto.

En el municipio de Cabrera se realizaron varias entrevistas. El secretario de gobierno planteó dos puntos importantes sobre la participación ciudadana: es un proceso donde los ciudadanos se involucran activamente en la toma de decisiones, es también un pilar fundamental para “fortalecer la democracia, promover la transparencia y la rendición de cuentas, y garantizar que las decisiones tomadas por las autoridades sean representativas de los intereses y necesidades de la población”. El alcalde argumentó que su administración en el plan de gobierno ha promovido la participación y la considera fundamental, e insistió en la confianza que se logra con ella en las comunidades y sobre la importancia de seguir con esos procesos y con esos beneficios. La secretaria del alcalde y responsable de la política pública de equidad y género señaló su valor para la consulta y la toma de decisiones y resalto el papel activo de las JAC, aun cuando también subrayó la apatía. El responsable de educación, cultura, deporte, recreación y turismo insistió en la relevancia de la participación, sin embargo, aludió a la apatía y la falta de voluntad de las comunidades para hacerlo, consideró la socialización y la divulgación como sinónimos de la participación y destacó el rol de las JAC. Finalmente, la coordinadora de salud pública y programas sociales expresó que desde el Comité de Vigilancia Epidemiológica Comunitaria (Covecom), como espacio de análisis participativo sobre la salud pública, se tiene muchas dificultades en la convocatoria e invitación a los ciudadanos y, asociado con ello, subrayó la apatía y el poco interés de las comunidades, las cuales no asisten sino hay algún tipo de incentivo.

En Fusagasugá el encargado de la política pública de juventud argumenta que la participación ciudadana hace parte de la democracia, y la conceptualiza como “la capacidad que tienen las personas en particular de poder incidir dentro del Estado de manera efectiva, con ella se concretan las propuestas y el mejoramiento de las situaciones en programas institucionales”, las

personas son consultadas, expresan sus necesidades de manera previa a los programas, planes y proyectos y deciden sobre ellos. Advierte que en el municipio la participación ciudadana es limitada y no es efectiva, se confunde con la consulta, la divulgación y la socialización; adicionalmente, señala que debido a esto no hay articulación, no hay diálogo entre el Estado y la ciudadanía. De manera próxima, un candidato al concejo manifestó que se

debe tener una visión más amplia que simplemente medir la asistencia a eventos o la recolección de firmas [...] debe ser libre y estar fuera de la institucionalidad, no incluyendo solo a personas afines al gobierno sino a la comunidad en general.

Además, menciona que es necesario realizar una pedagogía adecuada para que la ciudadanía entienda el ejercicio y pueda aportar de manera informada, pues hay que reconocer que “si la gente no sabe qué va a participar, pues no aporta” y va a haber un desgaste. Contextualiza su reflexión con los planteamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y añade que se debería tener una visión más amplia, pero las instituciones tienen aún una posición asistencialista. Ilustra lo anterior con un ejemplo: más de mil personas participaron de las mesas del POT, pero una buena parte de ellos eran empleados de la alcaldía y eran afines al gobierno de turno, de las JAC próximas a los concejales, de esta manera, la participación ciudadana no es ni incluyente, ni libre. Y afirma: “diciendo que la participación directa de las comunidades se da cuando no son convocadas por nadie, se manifiestan espontáneamente respecto a algún problema específico, y se embejuca por ello”.

Como en Arbeláez, en el municipio de Granada las entrevistas también se realizaron con la asistencia de varias funcionarias, en este caso de la oficina de salud y desarrollo social, de las políticas públicas de discapacidad y de infancia. La administración municipal y todas sus instancias consideran la participación ciudadana como un aspecto esencial para la toma de decisiones y para “garantizar

una gestión pública más transparente y acorde a las necesidades de la comunidad”, para la construcción del Plan de Desarrollo. Lo hacen porque la consideran una obligación, porque esa es la ley. Mencionan que la han manejado en socialización de proyectos y obras y también en cabildos abiertos. Aun así, indican que “no todos los ciudadanos tienen el interés de participar, y la necesidad de seguir promoviéndola y motivándola.

En Pandi se hicieron más entrevistas que en todos los municipios; se realizaron tanto con funcionarios del gobierno, como con sociedad civil. El alcalde manifestó una valoración muy próxima a la expresada por las funcionarias de Arbeláez, su plan de desarrollo se soportó en las mesas realizadas en seis veredas con la comunidad, hizo su proceso y fue aprobado en el concejo y fue socializado en todas las veredas. La responsable de desarrollo social, el funcionario de la Secretaría de Gobierno, así como las funcionarias de la Comisaría de Familia y la inspectora de policía, indicaron cada uno, por su lado, que se ha pretendido motivar a la ciudadanía, pero la asistencia es bastante baja, aun cuando se han intentado diferentes estrategias para convocatorias a las comunidades como redes sociales, reuniones, rendición de cuentas, eventos comunitarios y visitas puerta a puerta. El secretario de planeación y obras públicas se suma a estas preocupaciones, aun así, aclara que sí ha habido resultados positivos al respecto de la participación ciudadana, los procesos se han hecho de manera abierta evitando el sectarismo político, así, se han asumido los grandes retos en inversión y gestión; a pesar de que la asistencia no sea masiva, responden a la convocatoria aquellos que tienen una afectación directa.

En Pasca el secretario de desarrollo social expuso básicamente lo mismo que se habían planteado los funcionarios de Arbeláez respecto a la participación ciudadana en las diferentes fases, e insistió sobre otros aspectos ya anotados en Cabrera y Fusagasugá, como la utilización de consultas para recoger las sugerencias y las observaciones en los procesos participativos, pero considera que no son incidentes ni decisorios, por la poca asistencia a los eventos

organizados; señaló la necesidad de superar el asistencialismo, y acusó a los líderes y lideresas de la comunidad por haberse convertido en obstáculos para implementar las políticas públicas.

En el municipio de San Bernardo se entrevistó a un líder campesino que ha hecho parte de diferentes instancias como la Asociación Nacional de Usuarios Campesino (ANUC), así como de dos veedurías: la del plan maestro de acueducto y la de salud; es secretario y delegado ambiental en el Consejo Territorial de Planeación. El líder hace una lectura de la participación ciudadana desde una posición crítica y alternativa, fundamentada en autoridades colombianas de reconocimiento internacional Orlando Fals Borda y Camilo Torres. Argumenta que la política pública “es un ejercicio de construcción de abajo hacia arriba”, que debe tener en cuenta las necesidades y dinámicas territoriales que demandan planes presupuestales y de trabajo, seguimiento y evaluación. Es muy crítico del alcalde actual, pues plantea que este no ha adelantado ninguna política pública, sino que las existentes tuvieron origen en administraciones anteriores y, las que hay vigentes, son realmente consultorías. En San Bernardo pasa lo mismo que en otros municipios de quinta y sexta categoría, que, entre otras, tienen desactualizado el EOT. Adicionalmente, afirmó que

no se tiene claro cuáles [son] las zonas dispuestas a la ruralidad y cuáles a lo urbano, [...] tuvieron que contratar profesionales para la caracterización forestal y social [...] este gobierno en particular [...] no prioriza el capital humano y tampoco la necesidad de reorganizar la casa para tener en cuenta la ejecución de sus planes de desarrollo, porque la participación siempre sirve desde una dinámica político-electoral, que es cuando se acude a las comunidades.

La participación es estigmatizada por el propio reglamento interno del Concejo Municipal, en reuniones que empiezan a las seis de la tarde, se incluye en el punto de proposiciones y varios que está iniciando alrededor de las nueve de la noche, “no está acorde con la dinámica social”, la participación que se practica

“es más para justificar, que para evaluar la gestión”, “por eso, las comunidades no participan, tienen desconfianza no solo de esos procesos electorales, sino de la administración pública”. Se contraponen a dinámicas autónomas seguidas por las organizaciones campesinas alejadas de las anteriores, promovidas por ellas mismas y en donde se han abordado temas prioritarios como la economía campesina, el mundo rural y de disposición territorial.

En Silvania el presidente del concejo hizo hincapié en la apatía de las comunidades, en la imposibilidad de tener a todos en ellas, pero de igual manera, reiteró su vital importancia en las diferentes fases y la necesidad de hacer un registro de los procesos para poder saber qué está funcionando y qué no, tanto para los “dolientes” como para mejorarlos desde las instituciones; resaltó el valor de los aportes y de las críticas, dentro de estas últimas resaltó el impacto y el trabajo realizado en el centro poblado de Subia Central por la Asociación de Acueducto y Alcantarillado en diferentes frentes, proceso no exento de incentivos.

La encargada de política pública de la Secretaría de Planeación resaltó la importancia de la participación, pero no solo de los ciudadanos, sino del personal interno de las instituciones para que se garanticen los procesos y su continuidad; en ese mismo sentido, relievó la descentralización de las dinámicas participativas que muchas veces se realizan solo en las áreas urbanas y no en las rurales; como en la entrevista anterior, resaltó el papel de diferentes instancias: el consejo de política social y de los comités de convivencia, las veedurías ciudadanas y el Concejo Territorial de Planeación, y otras instancias organizativas, en donde se toman decisiones alrededor de los recursos utilizados para la educación en el municipio con el acompañamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el de las JAC en los convenios de solidaridad donde también se toman decisiones, se optimiza la utilización de recursos, haciendo más de lo que se esperaba y se genera satisfacción de las comunidades. La secretaria de desarrollo social subrayó el proceso participativo fue fundamental en el plan de desarrollo de la alcaldesa y el papel que en él desempeñó la libertad de cultos, así como también el rol del Círculo de Mujeres

en la institución e insistió en la descentralización de las dinámicas hacia las comunidades del campo.

En el municipio de Tibacuy el presidente del concejo destacó la importancia de la participación como estrategia para la solución de problemas y conflictos, llamó la atención sobre cómo las comunidades han aprendido a involucrarse y señala la actuación de las diez asociaciones y cómo fortalecen el hecho de que las personas se “metan en el cuento”. En ese sentido, valoró el trabajo adelantado por los consejos de juventud, los docentes y los padres y la veeduría ambiental en relación esta última con el sector agropecuario.

Conclusiones

Para responder a las preguntas formuladas, inicialmente se hará referencia a la documentación relativa al ordenamiento territorial de los municipios de la provincia. Luego, se hará una aproximación a la participación a partir de las entrevistas.

De acuerdo con los documentos consultados por el equipo de investigación de los diez municipios, solo en Arbeláez y Granada, los mecanismos de participación para la planificación del EOT se consideran fundamentales, responsabilidad de las comunidades y plantean un esfuerzo por contextualizarla. En el resto de los municipios, la participación es un requisito legal, un trámite formal y mecánico. En el primer sentido reproduce las exigencias establecidas por la ley, formal porque la limita a unos ambientes en donde se socializan con las comunidades las decisiones tomadas de antemano por otros actores, sin que estas puedan decidir al respecto; y mecánica porque no lleva al diálogo, ni a la formación de un capital social, ni a ningún ejercicio de poder de parte de las comunidades. En general, la participación no es entendida, ni practicada por los gobiernos municipales como un ejercicio democrático, en el que se reconozcan los derechos o se busque alguna transformación de los actores ni de ningún componente del ordenamiento territorial, sea este general, urbano o rural.

La participación como condición abierta y necesaria planteada en las leyes para la toma de decisiones concertadas y como parte

de la descentralización no reconoce la variedad de actores y de intereses diferentes. A nivel local no se le ve como una estrategia, o como un proceso que fortalezca la gobernabilidad y la legitimidad de los planes de ordenamiento territorial encaminada al bien común a través del diálogo. De la mano de lo anterior, se percibe como un instrumento hegemónico desde donde el Estado traza una organización del territorio a partir de la imitación de modelos producidos en otros contextos. El territorio es concebido desde una perspectiva absoluta, como una cosa con existencia física que tiene unas dimensiones precisas, o desde una perspectiva relativa, que relaciona objetos y distancias entre esos objetos, sin un contexto político, social, cultural o humano. El territorio es un contenedor igual en todas las direcciones.

Esa instrumentalización de la participación se expresa también en las entrevistas. Primero, cuando se confunde la participación que busca los acuerdos y los diálogos sobre el territorio, o sobre otro aspecto de la política pública con dinámicas de socialización o la divulgación; varios de los entrevistados ponen en primer plano la mirada legalista, y ven la participación como una exigencia que hay que cumplir. De igual modo, diferentes entrevistados mostraron que la aproximación a las comunidades solo se hace esporádicamente y solo en ocasión de las elecciones, o solo se hacen ejercicios “participativos” más constantes pero marcados por el sectarismo político, es decir, en donde solo se convoca a los grupos cercanos al gobierno de turno, o se habla de participación cuando una buena parte, sino la mayoría de los asistentes, son contratistas o comunidades afines al gobierno del momento, o aquellas que cuya asistencia es manipulada con alguna por alguna dádiva, cuando no desde una actitud paternalista o asistencialista. Esta misma actitud de manifiesta cuando en un señalamiento de las comunidades y de evasión de cualquier responsabilidad propia al respecto, se habla de apatía o desinterés de su parte, cuando estas no asisten o no responden a las convocatorias realizadas e incluso cuando se estigmatiza y se evita la participación al programar horarios imposibles de cumplir de parte de los asistentes.

Según los entrevistados, en ningún caso la participación ciudadana ha sido permanente o presente en las diferentes fases de los procesos, es decir, desde el diagnóstico, la valoración de objetivos, la generación y evaluación de alternativas, y en la validación de las propuestas. La participación ha sido más bien un procedimiento administrativo en el que las comunidades presentan argumentaciones al final del mismo y estas son atendidas por los encargados.

Todo esto no es ni mucho menos una descalificación de los procesos participativos entendidos como integradores de decisiones conjuntas entre los gobiernos y las comunidades y como paso para modificar un entono determinado. La participación sigue siendo la estrategia para lograr ese orden territorial deseado y concertado. Pero, como todo proceso, necesita una preparación previa que deje claro no solo qué es, sino también quiénes van a participar, cómo lo van a hacer y para qué. Estos procesos fortalecen la democracia, la gobernabilidad, la construcción de sujetos sociales y políticos y de mejores territorios. La participación no solo ha sido libre y espontánea, sino que ha tenido resultados positivos en procesos seguidos en Fusagasugá, Pandi y San Bernardo cuando los problemas son claros y específicos. Otra cosa es que se necesite un proceso pedagógico con las comunidades, pues los que ha habido han generado un desgaste de las comunidades y un distanciamiento de la administración pública por no soportarse en procesos pedagógicos.

Referencias

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (Habitat). (1997). *Un mundo en proceso de urbanización. Informe mundial sobre los asentamientos humanos*. Tomo II. Tercer Mundo editores, Inurbe, Fondo Nacional del Ahorro.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2005). Censo general 2005. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). *Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con visión a largo plazo*. <https://2022.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>
- Escobar, A. (1996a). Participación en Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder. Sachs (editor).
- Escobar, A. (2003). “Mundos y conocimientos de otro modo”. El programa de investigación modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa*, (1), 51-86. <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/tabularasa/article/view/1683>
- Escobar, A. (2012). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimiento sociales en las transformaciones globales*. Ediciones Desde Abajo.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*.
- Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación territorial*. Mundiprensa.
- Hart, R. (1993). Children’s participation; from Tokenism to Citizenship. *Innocenti Essays*, (4). UNICEF International Child Development Centre.
- Hernández P., Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109. <https://doi.org/10.15446/rcdg.n19.16854>
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio, 1997 DO núm. 43 091 (Col.).
- Lowi, Th. (1996). “Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política. En L. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas Públicas* (2.ª ed.) (pp. 89-117). Miguel Ángel Porrúa.

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: Experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Universidad Nacional de Colombia. <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/20-anos-de-ordenamiento-territorial-en-colombia>
- Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Rentería Rodríguez, M. T. (2013). Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio. Dos casos para su ilustración. En M. Aguilar Robledo, E. Delgado López, O. Reyes Pérez y V. Vázquez Solís (eds.), *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades* (pp. 447-470). Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Sachs, W. (ed.). (1996). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas.
- Sachs, W. (2019). Prólogo: el *Diccionario del desarrollo* reconsiderado. En A. Kothari, A. Salleh, A. Escobar, F. Demaria y A. Acosta (coords.), *Pluriverso. Un diccionario del posdesarrollo* (pp. 21-27). Icaria.
- Salazar, J. y Del Castillo, J. C. (2001). La planeación urbanística en Colombia. En P. C. Brand, Peter C. (ed. y comp.), *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. TM Editores; Universidad Nacional de Colombia.
- Serra Vázquez, L. H. (2003). Participación ciudadana y movimientos sociales. *Encuentro*, (64), 18-37. <https://doi.org/10.5377/encuentro.voi64.4187>
- Torres Carrillo A. y Torres Ruiz, A. C. (comps.) (2011). *Actores, prácticas y sentidos de la participación local en Bogotá*. Universidad Piloto de Colombia.
- Velázquez, F. (1984). La participación ciudadana: condición e instrumento de la democracia. Ponencia presentada al I Seminario nacional sobre participación social y desarrollo comunitario. Universidad Nacional de Colombia.
- Velázquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona, Bogotá.

- Velázquez, F. (2003). *La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales; Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. *Instituto de Investigaciones Sociales*, 18, 1-9.

Políticas públicas de mujer y género: análisis de diez municipios de Cundinamarca

Angélica Bernal Olarte

Introducción

Desde los años noventa del siglo xx, las políticas públicas de género respondieron a los esfuerzos de algunos sectores del movimiento de mujeres, para los cuales se convirtieron en un instrumento de reconocimiento de sus derechos y demandas históricas. Como se señala en Bernal Olarte *et al.* (2022), “[e]n Colombia, diversas expresiones de este movimiento social han buscado posicionarse como interlocutor válido ante el Estado” (p. 192), para influir así en la decisión política de los gobiernos de transformar las condiciones de vida de las mujeres a partir del diseño de planes de acción con medidas concretas, que fueron denominados de manera general como políticas públicas de mujer o género¹.

¹ Para distinguir el enfoque *mujer* del enfoque *género* en políticas y proyectos, se recomiendan los estudios de León (1977), Boserup (1993), Moser (1998), Peláez y Rodas (2002) y Montoya Ruiz (2009). Al respecto, como

Este esfuerzo se dio en un contexto internacional favorable que había generado la declaración de la Década de la Mujer (1975-1985), cuando se adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 (ratificada en Colombia por la Ley 95 de 1980), que exhortó a los Estados parte a tomar

todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. (ACNUDH, 1979, art. 3)

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) a su vez instó a los Estados a “Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales”. A estos antecedentes se sumó la Constitución de 1991, que incluyó disposiciones relacionadas con la igualdad de oportunidades (CP, 1991, arts. 5, 13 y 43) y la participación de las mujeres en los escenarios públicos (art. 40).

A partir de estos antecedentes, este trabajo pretende analizar las políticas públicas de mujer o género de diez municipios pertenecientes a la provincia del Sumapaz, departamento de Cundinamarca, Colombia, para establecer sus principales marcos de referencia, sus concepciones sobre las mujeres, sus problemáticas y necesidades; y sobre el papel de los gobiernos municipales en la transformación de las situaciones de desigualdad de género.

El documento se estructura en cuatro grandes apartados: el primero establece los referentes conceptuales que guían la noción de políticas públicas de género desde la cual se trabaja. En el

indican Bernal *et al.* (2022), “aunque entre estas perspectivas hay diferencias importantes, [...] se usará indistintamente en tanto se busca precisamente mostrar que parte de la dificultad de estas políticas es su incapacidad para distinguir entre enfoques políticos y teóricos al asumir que basta con la intención de diseñar una política de esta naturaleza y con aplicar ciertas fórmulas o recetas ya dadas” (p. 192).

segundo apartado, se busca describir la propuesta metodológica del análisis que se sitúa desde las corrientes de análisis cognitivo-argumentativas de las políticas públicas. En el tercer apartado, se presentan y se analizan los datos recopilados. El cuarto apartado expone reflexiones de cierre.

Los resultados presentados en este capítulo son producto de la investigación “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos en las políticas públicas en la provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020-2023: inventario y propuesta de análisis”, iniciativa financiada por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia y realizada por un equipo de docentes de la Territorial Cundinamarca, con el apoyo del semillero de la territorial. La investigación tiene como propósito establecer si los ODS y el enfoque de derechos son tomados como referentes para el diseño e implementación de políticas públicas municipales. El proyecto analiza comparativamente los municipios de Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania, Tibacuy y Venecia, los cuales que componen la mencionada provincia.

Marco teórico. Las políticas públicas y la igualdad de género: un debate pendiente

Las nociones de políticas públicas e igualdad de género suelen tener una característica en común y es que son tomadas por sí mismas como herramientas de avance o transformación social. Su importancia se da por sentada y de hecho pocas veces se cuestiona este sentido común construido en pocas décadas. En particular, las políticas de igualdad de género o para las mujeres son tomadas de manera automática como herramientas para el reconocimiento de sus derechos o de transformación de las condiciones estructurales de desigualdad. En Colombia, luego de tres décadas de desarrollo se han hecho muy pocos esfuerzos por comprenderlas y establecer cómo modifican (si lo hacen) las situaciones que afectan de manera grave el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

Este análisis busca contribuir a una línea de trabajo del análisis de políticas que se centra en las políticas de igualdad de género, el cual se ha posicionado desde que:

Se hizo evidente que las políticas de género no solo podían analizarse como buenas prácticas, sino que debían someterse al mismo escrutinio que todas las políticas que promueven derechos y contribuyen a la igualdad. Se desarrolló un debate experto, que permitió elaborar una matriz de análisis para la identificación y sistematización de políticas, que considera las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, a fin de describir y analizar políticas que puedan ser calificadas como justas para la igualdad de género. (Benavente Riquelme y Valdés Barrientos, 2014, p. 6)

Esta perspectiva crítica no pretende restar legitimidad ni pertinencia a estas políticas sino más bien observarlas y ofrecer evidencia que permita superar sus problemáticas, ya que siguen siendo necesarias. En palabras de las autoras María Cristina Benavente Riquelme y Alejandra Valdés Barrientos (2014),

las políticas de género basadas en la igualdad como horizonte y como principio deberán hacer posible que las mujeres tengan mayor autonomía y poder, que se supere el desequilibrio de género existente y que se enfrenten las nuevas formas de desigualdad. (Benavente Riquelme y Valdés Barrientos, 2014, p. 6)

Este estudio responde a la necesidad de realizar un análisis crítico de estas políticas públicas en el marco de una tradición teórica feminista, que no ha comprendido el Estado en cuanto actor de cambio social. Al contrario, ha puesto en cuestión su papel en el mantenimiento de un orden de género dentro del cual las mujeres no son reconocidas como ciudadanas y sujetos políticos (Bernal Olarte *et al.*, 2022). Los estudios políticos feministas han abordado la noción de Estado (Pateman, 1995; Mackinnon, 1989), que ha sido analizado como una arena de conflicto político, cruzada por relaciones de poder que están en pugna en la sociedad (Oszlak, 1999, pp. 15-18).

En ese orden de ideas, el Estado es concebido como un reflejo de las relaciones de poder existentes, de modo que no es neutral, dado que quienes encarnan sus funciones no pueden separar su punto de vista de las filiaciones y compromisos grupales e ideológicos asociados a una visión y perspectiva de la vida social particular. De acuerdo con estas perspectivas, en la creación y el mantenimiento de las relaciones de opresión que reproducen las posiciones de desventaja social para las mujeres, la intervención del Estado ha sido fundamental.

Adicionalmente, la división entre el mundo público y el privado, así como la correspondiente asignación genérica, son resultado de que el Estado estableció, reprodujo y legitimó dicha escisión. En consecuencia, “[l]a legislación y las políticas públicas consolidaron esta división y la justicia se encargó de velar porque se mantuviera el orden así establecido” (Bernal Olarte *et al.*, 2022, p. 194). En ese sentido, se identifican “dos sesgos centrales en el Estado: la exclusión de las mujeres como ciudadanas y sujetos políticos y su tardía incorporación corporativista a las políticas públicas” (Bernal Olarte *et al.*, 2022, pp. 194-195). El primer sesgo tiene que ver, por ejemplo, con que el ejercicio de derechos políticos como el voto o la posibilidad de ejercer cargos públicos solo se alcanzó hasta el siglo xx y de manera parcial.

Esta exclusión ha sido explicada, entre otras autoras, por Pateman (1995) desde su noción de “contrato sexual”. Así, establece que las mujeres fueron excluidas de los principios de libertad, igualdad y fraternidad propios del mito del contrato social moderno surgido a finales del siglo xviii, en particular durante la Revolución francesa de 1789. La autora analizó las ideas de los pensadores occidentales de la Ilustración que explicaban la inferioridad de las mujeres y determinó que eran consideradas “naturalmente subversivas del orden político de los varones” (1998, p. 136). Dicho razonamiento se basa en que los cuerpos de las mujeres responden a procesos cíclicos:

El nacimiento físico simboliza todo lo que hace a las mujeres incapaces para formar parte del contrato original y transformarlas en individuos civiles”, por el contrario “los hombres

dan a luz un cuerpo ‘artificial’, el cuerpo político de la sociedad civil. (Pateman, 1995, p. 135)

Las mujeres fueron señaladas desde la teoría contractualista como incapaces de sublimar sus pasiones, fuente perpetua del desorden y por eso debían “estar sometidas a un hombre” (Pateman, 1995, p. 135). Además,

el mito del sujeto racional, libre y pactante reprodujo a la par un estereotipo sobre las mujeres como una contraparte que carece de esas características. A partir de estos postulados, Pateman (1995) afirma que el contrato social oculta un contrato previo que es de carácter sexual en tanto establece la prerrogativa masculina (individual y colectiva) de poseer a las mujeres. Para esta autora el contractualismo como teoría política moderna recluyó a las mujeres al mundo privado, reprodujo la subordinación y negó sus capacidades de las mujeres para pactar en el contrato social. (Bernal Olarte *et al.*, 2022, p. 195)

La práctica que puede entenderse como una suerte de inclusión corporativista de las mujeres a las políticas públicas se relaciona con el segundo sesgo. Dada la relación intrínseca entre un orden de género desigual y el Estado, parece apenas normal que los movimientos de mujeres desconfiaran de su acción como medio para superar las desigualdades. De hecho, algunas luchas feministas durante los años sesenta y ochenta del siglo xx rechazaban al Estado por representar la materialización del orden patriarcal. Es hasta finales de los años ochenta y gracias al contexto descrito en la introducción que esta posición cambió en algunos sectores que decidieron acercarse al Estado y exigir su actuación.

Paradójicamente, fue durante la reforma estructural del Estado que tuvo lugar en América Latina, luego de la “crisis de la deuda”, que las políticas públicas de género se fortalecieron, época en la cual los gobiernos de la región se vieron presionados para tomar medidas económicas y políticas, de forma que pudieran cumplir con sus enormes acreencias ante los organismos internacionales.

En Colombia esto implicó un proceso sostenido por décadas de reducción del tamaño del Estado por la vía de la privatización de buena parte de la provisión de bienes y servicios públicos, la descentralización, la desregulación y la focalización del gasto público, lo que afectó en particular la inversión social.

Al mismo tiempo, para algunos sectores del movimiento social de mujeres, el Estado se volvió un escenario estratégico de lucha, ya que debía pagar su deuda histórica con las mujeres, mediante la formulación e implementación de políticas públicas de género. En contraste, otros sectores pusieron en evidencia la dificultad de demandar la acción de un Estado en proceso de desmantelamiento a causa de la reforma estructural.

En el momento en que se consolida esta nueva versión del Estado “pequeño” con una limitada capacidad de acción, de manera simultánea se abría campo a la libre acción del mercado y de los actores privados. Más que la prometida racionalización del gasto público orientado por el mecanismo de focalización (hacia los más pobres de los pobres), en Bernal Olarte *et al.* (2022) se ha señalado que:

Parece haber entonces una enorme contradicción en reclamar la acción del Estado para desestructurar la desigualdad de género justo en el momento en que este reducía su capacidad de transformar condiciones de injusticia social. Habría que añadir además que hacía falta mucho más que una política pública particular cuando el resto de la acción estatal posiblemente reproducía asimetrías económicas, jurídicas y sociales que afectaban a grandes grupos sociales como los pueblos indígenas, las comunidades negras, el campesinado, los sectores populares urbanos, entre otros, ampliamente compuestos por mujeres. (p. 196)

En este panorama se observa un Estado en búsqueda de legitimación mediante políticas públicas que responden intereses de sectores del movimiento de mujeres, entre otros, que más que una transformación política o económica pretendían mejorar su calidad de vida a través de la reivindicación de la inclusión. Así, grupos como estos grupos logran ser interlocutores del Estado y en no pocos

casos sus líderes llegan a ocupar los cargos abiertos en la burocracia estatal para las cuestiones de género. En relación con lo anterior y según los hallazgos de Montoya Ruiz (2009), las políticas de género en Colombia son resultado de una incidencia bastante reducida, en lugar de provenir procesos participativos amplios. Este fenómeno lo describe como “la escasa legitimación y participación que han tenido [los movimientos de mujeres] en su diseño y ejecución, toda vez que han sido ofertas ‘desde arriba’ que han prescindido de las relaciones de intermediación de las mujeres” (p. 318).

De allí que sea posible afirmar que “la mirada sobre la desigualdad de género que se posicionó en la agenda pública provino de sectores más bien reducidos y de élites (académica, económica y política)” (Bernal Olarte *et al.*, 2022, p. 198). Así mismo, Rodríguez (2018) mostró que buena parte de los ejes temáticos e incluso las medidas incorporadas a estas políticas eran extraídas directamente de los textos de los instrumentos internacionales. La autora cuestiona esta práctica, en cuanto replica una fórmula estándar que no responde a los contextos propios de las destinatarias de las políticas públicas, lo que conlleva gravísimas implicaciones, entre ellas, la reproducción del sexismo, del racismo y del clasismo.

Como se ha mostrado hasta aquí, desde los años noventa, la formulación, la implementación y la evaluación de políticas públicas en Colombia ocurrieron en la práctica y posteriormente han sido estudiadas y analizadas desde una perspectiva académica. En consecuencia y salvo algunas excepciones, no es posible encontrar reflexiones y nuevos aportes relacionados (Peláez, 2002; Montoya Ruiz, 2009; Barrig, 2011; Rodríguez, 2018; Bernal, 2018).

Bustelo y Lombardo (2007) definen estas políticas como “el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres” y como “la puesta en marcha de medidas compensatorias [tendientes] a eliminar discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc.” (p. 3). Luego de tres décadas de experiencia se hacen

necesarios los balances sobre su diseño, implementación y evaluación. Aunque se reconocen las dificultades de analizar el cambio social en lapsos cortos de tiempo, esta propuesta busca aportar elementos que permitan profundizar en el análisis de estas políticas.

Perspectiva de análisis de las políticas públicas de género

Este análisis se ubica en un contexto en el que las políticas públicas se suelen presentar como el instrumento que permite al Estado mostrarse como técnico, focalizado y racional. Sin embargo, desde algunas perspectivas se ha mostrado que más que una herramienta para diagnosticar e intervenir problemas sociales, las políticas son más bien un conjunto de prácticas que le permiten a los gobiernos “construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2010, p. 102). Para Muller (2010), una política pública puede tener dos dimensiones: una “intelectual, logrando construir una visión de mundo que influye en la percepción de los actores; y la dimensión del poder, que jerarquiza la posición de los actores de acuerdo con su liderazgo” (p. 102). Su papel es “articular el proceso de producción de las imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública” (2010, p. 102).

Este trabajo de análisis de las políticas públicas de género municipales utiliza un “enfoque discursivo, que teoriza al género como una práctica continuamente contestada y construida en el debate político” (Orr, 2022, p. 36). En ese sentido, este análisis se sitúa desde los enfoques cognitivos que “estiman que las políticas públicas contrario al ideal racional, son resultado de ideas, de creencias, de factores cognitivos más que de cálculos matemáticos” (Cano, 2014, p. 164). Al respecto, se retoma a Muller para sostener que las políticas “constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo”, por lo que propone identificar esos marcos cognitivos con base en los cuales se diseñan e implementan las políticas, a partir de “la subjetividad de los actores y no a partir de la objetividad científica de un analista de políticas” (Cano, 2014, p. 164).

Para Cano (2014), el giro argumentativo “se compone de diversos enfoques y autores con algunas notas características en sus planteamientos, pero también con divergencias en sus propósitos. Un punto en común entre ellos es considerar que ‘la política pública está hecha de palabras’” (Majone, 1997, p. 35), por lo que la racionalidad argumentativa o discursiva recibe prioridad sobre la racionalidad instrumental. Las políticas públicas de los diez municipios van a ser analizadas teniendo en cuenta los documentos en los que se plasman sus propósitos, intenciones y conceptos, ya que se busca entender las políticas más allá de sus efectos materiales. Para ello, se asume una posición de análisis desde la cual se busca identificar “la argumentación que [...] siguen ciudadanos y gobernantes no solo para llegar a la elección de una política sobre otra sino, además, para justificar tal decisión ante el público” (Cano, 2014, p. 171).

Esta perspectiva tiene tres características (Cano, 2014, p. 172):

1. Se orienta por una racionalidad argumentativa como alternativa a la instrumental.
2. Entiende la política pública como una teoría sobre los procesos sociales y el funcionamiento de las instituciones y no como una simple decisión.
3. Concibe el análisis como la construcción de argumentos y como arte, y al analista de políticas como un artesano de argumentos.

Aquí el análisis de políticas busca identificar el argumento “conformado por una mezcla compleja de proposiciones fácticas, deducciones lógicas y juicios de valor, de forma que el trabajo consiste en mostrar la interpretación de los datos más que los datos en sí” (Cano, 2014, p. 172). Este enfoque ha sido reconocido como un esfuerzo por abandonar los análisis meramente técnicos, en los que se concentra la atención en la toma de decisiones por parte del ente de gobierno como producto de un balance entre medios y fines. Dicha visión desconoce la acción de otros actores que influyen desde sus propios valores y creencias el proceso que lleva a la toma de decisión.

Desde el campo teórico feminista, el análisis argumentativo de las políticas de género es una estrategia teórico-metodológica que “sostiene que estas diferentes concepciones de las y los actores críticos acerca del rol social de las mujeres y los estereotipos de género a los cuales estos suscriben o que impugnan, son variables que están en disputa y en tensión” (Arhex, 2022, p. 170). Desde el punto de vista de Arhex (2022), los marcos de política pública “presentan un carácter complejo que, lejos de entenderlos como simples descripciones de la realidad, permite visualizar su carácter de construcciones o representaciones específicas que dan sentido a dicha realidad y que estructuran su comprensión” (p. 171).

Adicionalmente, según Arhex (2022), hay tres tópicos que influyen en la formulación de las políticas que se deben analizar: “el problema, a partir de una indagación en las causas que lo provocan, las estrategias para abarcarlo y la identificación de actores [...]; y a las soluciones (p. 175). Siguiendo este esquema, a continuación se analizarán las políticas públicas de los diez municipios estudiados, así:

1. El problema al que busca responder cada política pública a partir del estudio del objetivo general de cada política pública.
2. Las estrategias para enfrentar el problema a partir del análisis de las líneas o ejes de acción priorizados.
3. La adecuación institucional que se declara en términos de establecer el nivel jerárquico y administrativo al que se le atribuye la responsabilidad de ejecutar la política.

Este trabajo no pretende evaluar el desempeño de estas políticas, sus logros o fallas, sino que busca analizar y comprender cuáles son los referentes que se toman como base en la formulación de estos documentos, qué imaginarios o estereotipos se reflejan en dichos documentos y cuáles son las bases que los sustentan. Sobre esto último, en particular, se busca establecer si en el diseño se reflejan las necesidades particulares de las mujeres de estos municipios a partir de diagnósticos de los contextos locales o solo reproducen instrumentos normativos producidos en otros niveles de gobierno o en las normas.

Hallazgos. Las políticas de género en el Sumapaz: características, ideas e imaginarios.

En este apartado se busca analizar de manera comparativa los documentos de política públicas de mujeres e igualdad de género en diez municipios del departamento de Cundinamarca que integran la provincia del Sumapaz. Estos municipios geográficamente son muy cercanos y, sin embargo, sus diferencias en cuanto a población, condiciones socioeconómicas, políticas y culturales son importantes. El municipio más grande es Fusagasugá, con más de 170 000 habitantes, mientras que el más pequeño es Venecia, con menos de 5000 habitantes. Esto ubica el análisis en un contexto complejo en el que, a pesar de las diferencias no solo poblacionales sino también de capacidades institucionales y presupuestos, en las últimas décadas ha habido un impulso paralelo de medidas orientadas a enfrentar las diversas situaciones y condiciones que afectan a las mujeres que tienen un importante peso poblacional en los municipios. En la tabla 1 se presentan los datos de población de dichos municipios discriminados por sexo.

TABLA 1. Población de los municipios por sexo

Municipio	Categoría	Población total (proyecciones DANE - 2023)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Arbeláez	6	12 087	50,6	49,4
Cabrera	6	5583	56,3	43,7
Fusagasugá	2	170 039	48,0	52,0
Granada	6	8747	50,0	50,0
Pandi	6	5883	53,2	46,8
Pasca	6	10 617	52,2	47,8
San Bernardo	6	9909	51,7	48,3
Silvania	6	25 906	50,4	49,6
Tibacuy	6	5116	52,2	47,8
Venecia	6	4907	51,8	48,2

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la columna de la tabla 1 denominada *categoría*, hace referencia a una categorización que clasifica los municipios en Colombia según el tamaño de su población e ingresos mone-
tarios. La categoría sexta que es la que corresponde a la mayoría de los municipios estudiados, que son aquellos cuya población no es mayor a 10 000 habitantes y tienen unos ingresos corrientes de libre destinación mucho más modestos que el resto de los mu-
nicipios. El estudio de esta muestra es importante considerando que en Colombia más del 90 % de los municipios están clasificados en sexta categoría, es decir, que su autonomía financiera y admi-
nistrativa es bastante reducida.

Esta característica, sin embargo, contrasta con la decisión de adoptar en poco menos de una década un importante número de políticas públicas municipales de género que han sido impulsadas por un marco normativo nacional, cuyo pilar es la Ley 823 de 2003, referente de orientación de las políticas y acciones de Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres en los ámbitos público y privado. En particular, el artículo 4 establece que se deben adoptar políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres y fortalecer las instituciones responsables de su ejecución. Otro impulso significativo se dio a través de la expedición de la Ordenanza 099 de 2011, que establece la política pública de mujeres, equidad de género e igualdad de oportunidades en el departamento, por parte de la Asamblea de Cundinamarca, ente territorial en la que se ubican los municipios estudiados.

Es necesario subrayar, además, que el impulso a la adopción de estos instrumentos se ha dado sobre todo a partir del trabajo permanente de organizaciones de mujeres que, tanto en el ámbito del Gobierno nacional como en los territorios, se han organizado e incidido para que se materialicen las políticas públicas. En los municipios sus resultados han sido efectivos, en cuanto que desde el año 2015 y hasta la fecha todos los municipios de la provincia han tenido alguna experiencia en la formulación de acciones etiquetadas por los Gobiernos locales como políticas públicas de mujer y género, como se evidencia en la tabla 2.

TABLA 2. Documentos de formulación de las políticas

Municipio	Instrumento
Arbeláez	Plan de desarrollo municipal 2016-2019: adopta los lineamientos de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género.
Cabrera	Decreto 056 de 2020. Reglamenta la Política Pública de mujer, equidad de género, población diversa y diferencial del municipio de Cabrera Cundinamarca
Fusagasugá	Acuerdo 13 de 2010. Establece la política pública de mujer y género y crea el consejo consultivo.
Granada	Acuerdo 012 de 2015. Establece la política pública de mujer, equidad y género en el municipio de Granada, Cundinamarca 2015-2025.
Pandi	Acuerdo 010 del 2015. Crea la política pública de mujer, equidad y género, mujer pandinense. “Amada e integralmente protegida”
Pasca	Acuerdo 09 de 2016. Adopta la política pública de la mujer y equidad de género e igualdad de oportunidades
San Bernardo	Acuerdo 002 de 2018. Adopta la política pública municipal de mujer, equidad de género e igualdad de oportunidades de San Bernardo, Cundinamarca 2018-2028.
Silvania	Acuerdo 011 de 2019. Adopta la política pública de mujeres, equidad de género e igualdad de oportunidades.
Tibacuy	Acuerdo 010 de 2018. Adopta la política pública territorial de mujer e igualdad de género del municipio de Tibacuy (2018-2029) “Hacia la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas de Tibacuy”.
Venecia	Acuerdo 15 de 2010. Establece la política pública de mujer y género y crea el consejo consultivo.

Fuente: elaboración propia.

Se destacan como municipios pioneros Granada y Pandi, donde desde 2015 y a través de acuerdos municipales se establecieron las primeras políticas de la provincia. El municipio de Arbeláez lo hizo en el año 2016, en el marco de un plan de desarrollo local, lo que permite una primera reflexión al respecto, en cuanto se diferencia del resto en que su política no se adoptó por un acuerdo municipal. Los acuerdos municipales expresan la decisión política del Concejo Municipal, que es una corporación político-administrativa de

carácter colegiado, cuyos integrantes son electos mediante votación popular, lo que otorga a las políticas cierto respaldo, legitimidad y supone cierta garantía de continuidad. En el caso de Arbeláez, las acciones de política se limitaron al periodo en el que estuvo en vigencia el plan de desarrollo 2016-2019 y no tuvieron continuidad.

Llaman la atención, así mismo, las diferentes denominaciones de cada política, que expresan inicialmente una concepción sobre los conceptos o referentes que guían el documento de política. Se destaca, por ejemplo, el título de la política de Silvania, en cuanto es el único que utiliza la noción de *mujeres* en plural, en lugar de *mujer* en singular. Esta es una diferencia para destacar, pues reconoce que no hay un sujeto mujer único, sino que en realidad hay una variedad de condiciones que diferencian a las mujeres entre sí, lo que contradice las concepciones más tradicionales según las cuales el ser mujer es una condición únicamente biológica sin consideraciones de tipo social, cultural o incluso de las relaciones de poder.

En esta misma línea, se destaca los complementos en donde se repite con mayor frecuencia la expresión *equidad de género*, seguida de *género*; y las menos frecuentes que es *igualdad de género* e *igualdad de oportunidades*. En el caso del municipio de Cabrera, su política pública se denomina *mujer y género, población diversa y diferencial*.

Cuando el complemento es la palabra *género*, en general se parte de asumir que esta expresa por sí misma la idea de que se orienta hacia las mujeres. El complemento *equidad de género* supone un compromiso con una idea de justicia según la cual debe existir cierto trato diferenciado, con el propósito de lograr una igualdad en los resultados entre hombres y mujeres. Se distingue de *igualdad de género* e *igualdad de oportunidades*, que son nociones más liberales desde donde se concibe como igualdad formal ante la ley.

En cuanto al complemento *población diversa y diferencial*, supone una ampliación de los sujetos involucrados en la política y crea un colectivo compuesto por distintos sujetos en distintas situaciones de discriminación al que se puede llegar a través de un mismo instrumento. Finalmente, cabe destacar el título de la política pública de *mujer, equidad y género mujer pandinense. Amada e integralmente protegida*, en cuanto este problemático lema

se aparta de una concepción más política y se acerca más bien a una concepción idealizada e ideologizada de las mujeres, que se nombran e interpretan a partir de la afectividad y la necesidad de protección y no como ciudadanas o sujetos políticos.

Esto que parece corresponder simplemente a una manera de nombrar el instrumento de política trasciende al propósito más general que establecen. En la tabla 3 se transcriben los objetivos generales de cada una.

TABLA 3. Objetivo principal de la política

Municipio	Objetivo
Arbeláez	Buscan contribuir a la eliminación de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que generan discriminación, desigualdad y subordinación en las mujeres que habitan el territorio rural y urbano del Municipio de Arbeláez para el ejercicio pleno de sus derechos.
Cabrera	Reconocer el rol de la mujer en el municipio de Cabrera Cundinamarca a través de la implementación y evaluación de la política pública que garantice la equidad de género y el respeto de otras identidades sexuales comunidad LGTBI, en el ejercicio pleno de los derechos humanos.
Fusagasugá	Lograr que los derechos fundamentales para las mujeres se conozcan, se respeten y se vivencien cotidianamente a través de planes y programas que permitan una mejor calidad de vida de las mujeres fusagasugueñas.
Granada	Propender por el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos humanos de las mujeres, mediante una estrategia incluyente, con enfoque diferencial para construir la igualdad, la equidad de género, a través de la incorporación de acciones afirmativas en las políticas, planes, programas y proyectos del municipio de Granada.
Pandi	Orientar la planeación y la gestión del desarrollo local y regional en la lucha contra la feminización de la pobreza y toda forma de discriminación que afecte la participación plena de las mujeres en el desarrollo personal y en el disfrute de sus derechos. Potenciar las habilidades, capacidades y oportunidades de las mujeres, en especial, las mujeres pobres y de las diferentes etnias para intervenir y decidir en los procesos de desarrollo municipal.

Municipio	Objetivo
Pasca	Con una vigencia de 12 años, es un documento interpretativo de las vivencias y normatividad legal, del contexto regional y universal que busca poner al servicio de la sociedad del municipio una norma extractada de la realidad, comprensiva de los roles de la mujer proponente de la generación de una cultura no excluyente que exalte el equilibrio, sustentándolo desde los propósitos como sujeta de derechos, capaz de superar las múltiples condiciones de discriminación a que ha estado sometida en su condición de mujer, adoptando medidas escalonadas en la búsqueda de equilibrio social y familiar y el alcance de la igualdad real.
San Bernardo	1. Garantizar la promoción, protección, restitución y realización de los derechos de las mujeres, conforme a la Constitución Política, las leyes que las favorecen, tratados internacionales reconocidos en Colombia. 2. Crear las condiciones políticas, económicas, culturales, financieras, sociales y ambientales en el ámbito territorial y local y de interacción del sector público, privado y la sociedad civil, con miras a promover la plena realización de las potenciales, capacidades, participación y empoderamiento de las mujeres de tal manera que les permita, hacer realidad, de manera autónoma, responsable y digna, sus proyectos de vida, individual y colectivo. 3. Orientar y articular, los planes, programas y proyectos y oferta de bienes y servicios públicos a favor de las mujeres.
Silvania	Se busca lograr que los derechos fundamentales para las mujeres se conozcan, respeten y puedan ser plenamente garantizados a partir de planes y programas que permitan una mejor calidad de vida de las mujeres silvanenses.
Tibacuy	La definición de acuerdos de protección integral de las mujeres y las niñas del municipio, para promover el desarrollo integral de las mismas.
Venecia	Lograr que los derechos fundamentales para las mujeres se conozcan, se respeten y se vivencien cotidianamente a través de planes y programas que permitan una mejor calidad de vida de las mujeres Venecianas.

Fuente: elaboración propia.

Se destaca la formulación de la política de San Bernardo que tiene la redacción más comprensiva, pues reconoce que es tarea del Estado no solo reconocer simbólicamente a las mujeres como sujetos de derechos sino que asume la tarea de crear las condiciones que hagan posible su ejercicio efectivo. Lo común es la mención de objetivos extraídos de diversos instrumentos normativos nacionales e internacionales, como la eliminación de la discriminación y el reconocimiento de los derechos humanos. Cabe resaltar las redacciones en la que se habla de “reconocer el rol de la mujer” o de “protección integral de las mujeres y las niñas”, que en cierto sentido renuevan ciertas ideas mucho más tradicionales y despolitizadas sobre estas.

Se destacan los objetivos de la política pública de Pandi, pues establecen un propósito realmente transformador, al introducir la pobreza como un problema que afecta a las mujeres pero a la vez las reconoce como agentes y sujetos políticos capaces de aportar en las transformaciones de sus propias condiciones de vida.

En ese mismo sentido, se destaca el propósito de la política de Pasca que plantea “la generación de una cultura no excluyente que exalte el equilibrio, sustentándolo desde los propósitos como sujeta de derechos, capaz de superar las múltiples condiciones de discriminación a que han estado sometidas en su condición de mujer”. En ese ejemplo se introduce un interesante planteamiento que reconoce a las mujeres como sujetos de derechos y se aparta de la tendencia a reproducir exactamente lo que se establece en las normas que las fundamentan. Tanto la política de Pandi como la de Pasca fueron diseñadas sobre la base de diagnósticos de las condiciones de vida de las mujeres de los municipios, construidos participativamente, y tal vez por ello logran hacer una notable diferencia.

Esta hipótesis se sustenta en la información de la tabla 4, en la que se evidencia que de las diez políticas estudiadas, apenas cuatro sustentan la formulación de la política en diagnósticos sobre las situaciones y condiciones de las mujeres que habitan sus territorios.

TABLA 4. Diagnóstico base para la formulación de la política pública

Municipio		Diagnóstico
Arbeláez	No disponible (ND)	
Cabrera	ND	
Fusagasugá	ND	
Granada	ND	
Pandi		Con el fin de investigar y caracterizar la situación de la mujer, equidad y género del municipio de Pandi fue necesario realizar una investigación-acción participativa, la cual se sentó en la posibilidad de encontrar categorías para la comprensión y mejoramiento de la población con el fin de levantar la política de mujer, equidad y género, del municipio partiendo del trabajo colaborativo de la comunidad [...] Con la participación de funcionarias, sector educativo y Juntas de Acción Comunal.
Pasca		El documento contiene las vivencias detectadas mediante mesas de trabajo y aplicación de encuestas que conforman la información primaria; bases de datos del Sisbén, Dane, el Plan de Intervenciones Colectivas (P.I.C.), informes de la Comisaría de Familia, Secretaría de Gobierno, inspección de Policía, acuerdos municipales, normas legales vigentes; con estos insumos se elabora el diagnóstico o apropiación de la realidad, siendo este elemento la columna vertebral para la construcción de la política pública.
San Bernardo		La construcción del diagnóstico situacional, el cual consiste en un análisis de las garantías de oportunidades establecidas en el marco nacional y departamental y acordes a lo establecido desde el Plan de Desarrollo del municipio, se realizó una revisión de diferentes sistemas de información y un proceso de recopilación de información desde las instituciones, dependencias y programas municipales. La metodología para utilizar fue: diseñar e implementar herramientas de recolección de información cualitativa y cuantitativa (Matrices, Mesas de Trabajo, Encuestas, Entrevistas, etc.), así como sesiones de trabajo con los funcionarios encargados de los procesos relacionados con el objeto del diagnóstico.
Silvania	ND	
Tibacuy		Análisis de contexto territorial, cuyo producto final es el diagnóstico, presentado a continuación, el cual refleja el cumplimiento de las obligaciones en garantía de derechos de la mujer que tiene el municipio. Definanse las prioridades de las mujeres tibacuyenses que serán atendidas por la Administración Municipal durante los próximos 12 años, las cuales son el producto de consultas ciudadanas programadas, convocadas y realizadas en el territorio para escuchar las voces de los actores de la política: las mujeres, las organizaciones de mujeres, las organizaciones sociales, comunitarias y religiosas, representantes de la academia, personal de salud, medios de comunicación y demás actores identificados en el municipio.
Venecia	ND	

Fuente: elaboración propia.

La anterior información se tomó de los documentos de formulación de las políticas, por eso, en los casos en que se menciona que el diagnóstico no está disponible es porque no se incluye en este documento, aunque no se puede afirmar que no se haya realizado un proceso de este tipo. En los cuatro municipios en los que sí se incluyó, se evidencia la aplicación de metodologías participativas a las que fueron convocadas múltiples sectores y organizaciones de mujeres y funcionarias públicas. Contar con ese insumo para el diseño de la política marca una diferencia notable entre las formulaciones de los documentos en los que aparecen temáticas y líneas de acción que parecen responder más a los contextos locales y menos a lo establecido en los instrumentos normativos departamental o nacional.

Esta hipótesis se sustenta, además, en la información consignada en la tabla 5, en la que se presentan las líneas de acción de cada una de las políticas públicas.

TABLA 5. Líneas de acción de las políticas

Municipio	Violencia	Participación	Condiciones económicas	Salud	Educación	Vivienda	Comunicación o cultura
Arbeláez				✓	✓	✓	
Cabrera							
Fusagasugá							
Granada						✓	✓
Pandi							✓
Pasca							
San Bernardo			✓			✓	
Silvania					✓		
Tibacuy							✓
Venecia							

Fuente: elaboración propia.

El establecimiento de líneas de trabajo en las políticas es un componente común a las diez políticas públicas y en su gran mayoría se nombran derechos, por ejemplo, derecho a una vida libre de violencias, derecho a la participación y la representación política, etc. Cabe destacar que precisamente esos son los temas que son comunes a todas las políticas públicas.

La única política que no nombra las líneas como derechos es la del municipio de Arbeláez, que es además la que menos líneas desarrolla y las presenta así:

Eliminar todas las formas de violencias contra las mujeres. Avanzar en la eliminación de todas las formas de violencias contra las mujeres (física, psicológica, sexual, patrimonial, económica, cultural, simbólica y política), tanto en el espacio público como el privado, para el ejercicio de sus derechos.

Reconocer la ciudadanía de las mujeres. Reconocer a las mujeres como sujetas políticas, incrementando su participación y representación en las instancias de poder, en la toma de decisiones y en la construcción de la paz, para el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Transformar las condiciones sociales y económicas injustas. Contribuir a la transformación de las condiciones sociales y económicas que producen discriminación, desigualdad y subordinación de las mujeres, con el fin de avanzar en la eliminación de las barreras que enfrentan para el ejercicio de sus derechos.

Se plantea como posible hipótesis que las personas responsables de la redacción de las políticas públicas asumen que, al establecer las líneas de acción como derechos, se materializa un compromiso con el enfoque de derechos humanos, que ha sido una de las luchas históricas del movimiento social de mujeres. Sin embargo, en el caso del documento del municipio de Arbeláez, la redacción no comienza por la mención directa de los derechos sino que opta por iniciar con verbos que orientan la acción hacia la transformación de condiciones esenciales para que las mujeres puedan gozar de

los derechos. En otras palabras, se compromete al menos en su redacción a construir las condiciones que son necesarias para el ejercicio real de estos derechos.

Aunque las temáticas de vivienda y comunicación o cultura están ausentes en varias políticas, cabe destacar que allí donde se incluyen se hacen valiosas menciones que avanzan en una comprensión compleja de las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de estos derechos, sobre todo en el tema de la vivienda, que se nombra en algunos casos como “Derecho a un hábitat sano y productivo”, “Derecho al acceso a la tierra y vivienda digna”, entre otros. Esta inclusión no es gratuita, ya que buena parte de los territorios de los municipios son rurales, en donde los modos de vida campesina imponen a las mujeres necesidades muy diferentes a las que tienen las mujeres urbanas.

Se destaca en este sentido la política del municipio de Silvania, en la que hay un apartado específico para las mujeres rurales, que propone “impulsar y fortalecer la participación política, condición económica y seguridad alimentaria en mujeres rurales del municipio en un marco de paz”. Hay que mencionar que, aunque en apartados de todas las políticas públicas se menciona la diversidad que constituye a las mujeres, poco se avanza en la inclusión de medidas orientadas a enfrentar el racismo, el capacitismo, el heterosexismo y muchas otras formas de discriminación y exclusión que afectan a las mujeres, más allá del sexismo o las condiciones de género.

En cuanto al derecho a la salud, hay que anotar que gran parte de los textos lo orientan hacia el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, lo cual en cierto sentido limita el alcance de la comprensión de este derecho, ya que las afectaciones a la salud de las mujeres van allá más acceso del control de su natalidad o los problemas derivados de esta dimensión de sus vidas y descuida otros procesos de enfermedad o afectación. Se destaca en esta línea la política de San Bernardo, que incluye como parte del derecho a la salud la disponibilidad de “espacios deportivos como mecanismos de desarrollo de la actividad física y el desarrollo de hábitos saludables”. En el caso de Pasca, en esta misma línea se

incluye la “autonomía y seguridad alimentaria (nutrición, bancos de semillas, defensa de la economía campesina)”, lo que implica una comprensión más amplia del derecho.

Retomando la mención al enfoque de derechos, hay que señalar que en varios textos no deja de ser una simple mención, dado que las acciones que se incluyen no parecen responder a la lógica de la garantía de derechos desde los gobiernos, sino que son acciones concretas tales como:

- Capacitación o formación dirigida a mujeres y funcionarios.
- Articulación interinstitucional para que programas y proyectos ya existentes incluyan a las mujeres.
- Mejora de servicios en diversas temáticas, en especial, atención a víctimas de violencia.
- Participación de las mujeres en diversas instancias.

Estas acciones no parecen tener el suficiente alcance en asuntos como la violencia, el acceso a la justicia, la pobreza o la discriminación por condiciones distintas al género. En ese mismo sentido, aunque no en todos los textos se incluye información sobre presupuesto o fuentes de financiación, las que lo hacen establecen en líneas generales que dependerán de los recursos de inversión e incluso alguna llega a afirmar que dependerán de la voluntad política de cada alcalde. Finalmente, en un caso se encuentra un presupuesto explícito que no supera los treinta millones de pesos anuales (6000 USD), lo que está bastante lejos de lograr financiar una estrategia de cambio social o de garantía de derechos.

Para finalizar este análisis, se mostrará la manera en la que los textos mencionan la adecuación institucional necesaria para la implementación de la política. El resumen de lo encontrado se muestra en la tabla 6.

Como se puede observar, hay una gran variedad de maneras de tratar el tema, que son bastante generales y ninguna plantea la creación de una oficina responsable. Algunas políticas mencionan estrategias de transversalización, lo que disemina la responsabilidad en todas las instancias de la administración municipal. En otros casos, se asigna la responsabilidad directamente al despacho

TABLA 6. Instancias responsables de la política

Municipio	Instancia o estrategia
Arbeláez	<i>Adecuar la institucionalidad.</i>
Cabrera	<i>Transversalizar la perspectiva de mujer y equidad de género</i> La dirección de la política pública estará a cargo de la Secretaría de Gobierno.
Fusagasugá	<i>Fortalecimiento institucional</i> <i>Transversalización de la equidad de género</i> Es responsabilidad del alcalde la ejecución de la Política Pública de Mujer y Género y la Oficina Asesora de Mujer y Género coordinará la ejecución de dicha política.
Granada	<i>Estrategia transversal:</i> se dispondrán los recursos humanos, técnicos, logísticos y presupuestales necesarios para promover las acciones de equidad y estrategias afirmativas para el ejercicio de los derechos humanos, la equidad de género y la igualdad de oportunidades para las mujeres desde sus diferencias por sexo, edad, etnia, nivel socioeconómico y territorio; víctimas del conflicto armado y discapacidad.
Pandi	Principal responsable de las acciones: alcaldía municipal. Menciona una <i>estrategia de articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial</i> .
Pasca	No se encontró información en el documento.
San Bernardo	<i>Desarrollo social</i> es la oficina encargada de coordinar, realizar acompañamiento y asesoría a las demás dependencias del municipio, a fin de asegurar la planificación con enfoque diferencial y de género en coherencia con los objetivos y estrategias definidas mediante esta política
Silvania	<i>Fortalecimiento institucional.</i> Principal responsable: Secretaría de Desarrollo Social.
Tibacuy	Fortalecer la gestión pública y el desarrollo institucional para la creación de valor público en torno a la mujer
Venecia	Responsabilidad del alcalde y la Oficina Asesora de Mujer y Género (o la que en el municipio por orden del Alcalde se determine).

Fuente: elaboración propia.

del alcalde. En los casos en que hay una asignación específica se hace al sector social lo que indica que estas políticas siguen concibiéndose como acciones sectoriales y no como parte de una estrategia que compromete a todos los sectores de gobierno. Llama la atención el caso de Cabrera, que es el único en que la responsabilidad se le asigna a la Secretaría de Gobierno, lo que pueda dotarla de un carácter más político.

Como se indicó, en ningún caso se crea una oficina, secretaría o instancia permanente que se encargue de construir la línea técnica para orientar las acciones o para liderar la transversalización de la política. Esto no es una sorpresa, ya que los municipios de sexta categoría tienen limitaciones para crear nuevas instancias en el gobierno municipal. En el caso de Fusagasugá, en donde hay más recursos, sí es posible, pero apenas se asigna a una asesora que hace parte del sector social. Esto cuestiona la estabilidad y la continuidad en las acciones de las políticas, considerando que sin un ente con la capacidad técnica para liderar y orientar la implementación de la política, se diluye la responsabilidad y la transversalización termina siendo apenas una expresión de intenciones sin materialización,

Conclusiones

Cabe cerrar este escrito con algunas reflexiones. En un contexto más amplio se ha afirmado que la sola existencia de este tipo de políticas ha retado a los gobiernos en al menos tres aspectos centrales (Bernal, 2018):

1. Los contenidos, objetivos y formas de implementación de estas políticas han implicado que el Estado tome medidas frente a temáticas como la violencia contra las mujeres, el trabajo doméstico o los derechos, lo que ha transformado su visión de ellas como actoras políticas y no solo como madres o cuidadoras.
2. En la medida en que estas políticas incorporan la discriminación de las mujeres como un tema de la agenda pública, rompieron la división tradicional entre lo público y lo privado.
3. La implementación de este tipo de políticas públicas ha transformado la estructura tradicional del Estado, ya que abrió la

necesidad de tener una entidad técnica y política responsable. Aunque fue evidente que este último aspecto no está presente en las políticas estudiadas en este trabajo.

Hay que decir, sin embargo, que casi todas las políticas públicas están formuladas desde un compromiso con la igualdad de género concebida como igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación. Esta concepción, presente en buena parte de los textos de política, ha arrojado resultados positivos; no obstante, ha implicado enfrentar obstáculos para la transformación de la cotidianidad de las mujeres, considerando que, aparte de las relaciones de género, son afectadas “por otras formas de opresión como el racismo, la pobreza, la exclusión y la violencia” (Bernal, 2018, p. 87).

Así mismo, como se anota en Bernal (2018),

la igualdad de oportunidades ha servido para que algunas mujeres se incorporen al mundo público a través de la educación, el trabajo remunerado o el control sobre el propio cuerpo, pero esos logros no han sido para todas [...]. Al establecer como objetivo central la igualdad de género, sus protagonistas entienden distintas cosas, por lo tanto, cada uno pone en práctica las medidas según su propia interpretación del concepto. (pp. 87-88)

Se resalta en esta primera mirada a las políticas que se centran principalmente en las temáticas de la violencia de género y la participación de las mujeres, sin embargo, prestan menor atención a otros temas sustantivos como las condiciones de vida de las niñas y las jóvenes, el racismo, la desigualdad que enfrentan las campesinas, las mujeres LBTIQ+ o las mujeres con discapacidad, lo que muchas veces lleva a que estas políticas no sean vistas como positivas o necesarias para estos colectivos.

Aunque de manera constante en todas las políticas públicas se hace referencia a la diversidad que constituye a las mujeres y se nombran las diferencias étnicas, de capacidades, de identidad

de género y orientación sexual, de clase social y ubicación geográfica y social (rural-urbana), edades, entre otras, en realidad, las acciones vuelven a estar mayormente orientadas por la idea de un único sujeto mujer, cuyas condiciones se mejoran con medidas orientadas por las cuestiones de género. Este enfoque pierde de vista que, más que nombrar las diferencias, se requieren medidas para desestructurar las relaciones de opresión que afectan de manera diferenciada a las mujeres.

Cabe resaltar que, a pesar de las diferencias entre los municipios estudiados, en todos ellos se ha contado con al menos una política pública, lo cual da cuenta de cómo cada vez más las condiciones de vida de las mujeres concitan un mayor interés y la acción de los gobiernos, que incluso con pocos recursos o capacidades técnicas, buscan avanzar en el diseño e implementación de políticas públicas para mejorar las vidas de las mujeres en su diversidad.

Se espera que este trabajo oriente la acción de estos y de otros gobiernos para comprender cómo las políticas públicas potencialmente pueden incidir de manera favorable en la desestructuración de las relaciones de poder que afectan la vida y dignidad de las mujeres. También se busca poner de manifiesto que este es un asunto que requiere en la misma medida participación ciudadana y asesoría experta, de modo que estos dos saberes se conjuguen y se ofrezcan respuestas más pertinentes, así como soluciones a los graves problemas que hasta hoy en día enfrentan las mujeres.

Referencias

- Arhex, V. (2022). El método del marco discursivo de la representación política para el análisis de las políticas públicas. Estrategias y resultados luego de un proceso de investigación. En C. Caffarelli, *Política y Pública: investigaciones, experiencias y reflexiones sobre política en las voces de mujeres desde las Ciencias Sociales* (pp. 163-192). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Barrig, M. (2011). *Las mujeres, los gobiernos locales y la cooperación española en Colombia*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- Benavente Riquelme, M. y Valdés Barrientos, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. CEPAL. <https://doi.org/10.18356/0826d728-es>
- Bernal, A. (2018). Políticas públicas de igualdad de género. Claves para un debate pendiente. En F. Gil y Pérez, T. (comps.), *Feminismos y Estudios de Género en Colombia* (pp. 73-91). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Bernal Olarte, A., Calderón, K. D., Gómez, P. A., Pérez, L. F. y Rojas Palacios, D. (2022). El trasfondo de una política pública de género en Colombia: Análisis crítico de “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” 2002-2010. *Estudios de Derecho*, 79(173), 192-216. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173ao8>
- Boserup, E. (1993). *La mujer y el desarrollo económico*. Minerva.
- Bustelo, M., y Lombardo, E. (2007) El análisis de marcos interpretativos de Política como herramienta para el análisis y Evaluación de las políticas públicas: el caso de Los proyectos europeos MAGEEQ y QUING en Políticas de igualdad de género. Ponencia VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio. Grupo de trabajo 17 Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. 27 págs.
- Cano, L. F. (2014). El giro argumentativo del análisis de políticas públicas ¿El lugar de la política en las políticas públicas? En J. I. Cuervo Restrepo, *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 163-183). Universidad Externado de Colombia.
- Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, GJ núm. 116, [Col.].
- León, M. (1997). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Tercer Mundo Editores.
- Mackinnon, C. (1989). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Ediciones Cátedra.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Montoya Ruiz A. M. (2009). Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales. *Estudios de Derecho*, 66(147), 303-319. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/2418>

- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), 1-19. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8)
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas* (3.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Naciones Unidas (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. *Declaración política y documentos resultados de Beijing+5*. https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 18 de diciembre, 1979.
- Orr, A. (2022). Lentes y Martillos en la Ciencia Política. En C. Caffarelli, *Política y Pública: investigaciones, experiencias y reflexiones sobre política en las voces de mujeres desde las Ciencias Sociales* (pp. 31-55). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del estado. *Nueva Sociedad*, (160).
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Editorial Anthropos.
- Peláez, M. y Rodas, L. (2002). *Política de género en el Estado colombiano: un camino de conquistas sociales*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Rodríguez, M. C. (2018). Las políticas públicas de mujer y género: radiografía de una tecnología de género moderno colonial. En *Los saberes múltiples y las ciencias sociales y políticas* (pp. 321-337). Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus, Universidad Nacional de Colombia.

La naturaleza como sujeto de derechos dentro de las políticas públicas de la provincia del Sumapaz

Nayid Buriticá Ospina

Si los derechos humanos emergieron para liberar a los seres humanos de toda forma de esclavitud, los derechos de la naturaleza aparecen como parte de un largo proceso para frenar los graves daños que le han sido ocasionados a los ecosistemas, incluso en nombre del bienestar de los seres humanos.

Pérez Niño *et al.* (2022)

Naturaleza como sujeto de derechos

El término *naturaleza* proviene del griego *physis* y su derivado *natura*, que señala el crecimiento autónomo de los seres vivos y su devenir, además de su interacción con el ser humano de forma individual o dentro de una comunidad. La idea de la naturaleza como una realidad desligada del ser humano implica que existe solo para satisfacer las necesidades humanas y, como tal, puede ser comercializada; sin embargo, la naturaleza da forma no solo a las relaciones económicas e individualistas, sino también a las relaciones humanas, por lo que se debe tener en cuenta desde el punto de vista de las interacciones que dan lugar a complejos sistemas que aseguran la existencia de la vida en el planeta. Estas interacciones con el ser humano han generado cambios y

desequilibrios, es en este momento cuando surge la necesidad de establecer mecanismos de protección, compromisos y normas, encaminados a conformar un marco ético en torno a la explotación de la naturaleza, la cual pone en riesgo el futuro de la vida.

La búsqueda del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos gira en torno a la relación ser humano-naturaleza, que es explicada por Pérez Niño *et al.* (2022, p. 22) en tres vertientes: 1) el antropocentrismo, que ubica al ser humano como propietario de todo por ser racional, por tanto, el único dueño, titular de derechos y sujeto de protección frente a daños ambientales; 2) el biocentrismo, que concibe al ser humano como parte de la naturaleza, con igual valor que otros seres vivos y vincula la protección del ambiente al futuro de la humanidad; y 3) el ecocentrismo, para el que la tierra no es propiedad del ser humano, sino más bien parte de él. Tanto en el biocentrismo como el ecocentrismo la naturaleza deja de ser un instrumento y se convierte en un sujeto con esencia y valor independiente del ser humano, lo cual muestra la necesidad de regular normativamente su protección dejando a un lado la corriente antropocéntrica —según la cual la naturaleza es vista como un objeto—, para empezar a comprender la naturaleza como sujeto de derechos.

El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos se debe diferenciar de los derechos humanos, los cuales están atravesados por una visión antropocéntrica, cuyo eje fundamental es la persona. Los derechos de la naturaleza tienen una visión biocéntrica, que toma como eje la naturaleza, ya que fija su atención en los ecosistemas y en las colectividades, en lugar de los individuos. Gudynas (2011) indica que los derechos de la naturaleza requieren una nueva definición de ciudadanía, construida a partir de lo social y lo ambiental, con una visión de justicia ecológica.

Dentro de la investigación realizada por el grupo Conatus, “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos en las Políticas públicas en la Provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020-2023: inventario y propuesta de análisis”, se incluyeron en el análisis las políticas públicas que contemplan los derechos de la naturaleza, dada la importancia del sistema ecológico que

representa la provincia del Sumapaz. Dicha provincia integra la cuenca hidrográfica del río Sumapaz, cuyo nacimiento se encuentra en la reserva natural del páramo más grande del mundo, el páramo del Sumapaz. Territorio con un rico paisaje natural, de alta importancia por su capacidad de captación y retención de agua, diversidad biológica con altos porcentajes de endemismo y la subsistencia de un sinnúmero de organismos que lo cohabitan, incluyendo a los seres humanos. Lo anterior sustenta la necesidad de promover la implementación de políticas públicas ambientales a nivel de las entidades territoriales, con enfoque de derechos y, en específico, derechos de la naturaleza, que promuevan un cambio orientado a elevar una nueva ética en las relaciones del ser humano con la naturaleza, en concordancia con los ODS y su objetivo de consecución del bienestar de la humanidad y su énfasis en la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Antecedentes internacionales

El primer reconocimiento que se da a la naturaleza como sujeto de derechos se presenta cuando el juez Douglas en el caso *Sierra Club v. Morton* del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, tomó como base el ensayo: “Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects” (Stone, 2009)¹, en donde se define la naturaleza no como un objeto y se le otorga el derecho a la autodefensa, ideas sustentadas en que se reconoce como sujeto de derechos a sujetos inanimados, (sociedades comerciales, asociaciones, etc.). Al respecto, Stone (2009) sostiene que la mejor manera de protección para la naturaleza es concederle derechos e imponerles deberes a los seres humanos. Mientras, el jurista Stutzin (1984) propone el reconocimiento de la naturaleza como persona jurídica, representada por los seres humanos, específicamente, organizaciones creadas para la conservación ambiental. Sin embargo, para Gudynas (2011), esta personalidad jurídica no

1 En español, “¿Deberían los árboles tener una posición? Hacia los derechos jurídicos de los objetos naturales”. Versión original publicada en 1972.

implica otorgar una condición de humano a la naturaleza, sino la posición legal para ser visible, con la capacidad de contar con derechos (Martínez y Porcelli, 2018).

A nivel internacional, también se planteó el debate sobre el derecho a un ambiente sano de la mano del ambientalismo, con la formulación de instrumentos de carácter transnacional, como lo resume Sánchez Zapata, (2023, p. 91) a partir de la Declaración de Estocolmo (1972), que fue la primera conferencia mundial en tratar asuntos relacionados con el medioambiente como tema central. Como resultado, se adoptan veintiséis principios que tienen como objetivo la planeación racional del medioambiente y el vínculo entre el crecimiento económico y la gestión de los recursos naturales. Así, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y se expidió la Carta Mundial de la Naturaleza (1982), donde se declara:

La especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y materias nutritivas [...]. Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral. (A.G. ONU, 1982, A/RES/37/7)

Allí se proponen cinco principios fundamentales como guía para reconocer el valor de los seres vivos y su derecho a ser respetados indistintamente de su utilidad para el ser humano. La Carta Mundial de la Naturaleza fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1982. Seis años después, se creó el Protocolo de San Salvador (1988), el cual indica que toda persona tiene derecho a vivir en un medioambiente saludable y que los Estados promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente. Más adelante, con la Declaración de Río de Janeiro (1992), se establece una alianza mundial para facilitar la implementación de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales

a través de veintisiete principios, de los cuales a continuación se presentan los más relevantes asociados a este capítulo.

Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 2. Los Estados tienen derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción.

Principio 7 Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Principio 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Principio 11. Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas

ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

Principio 13. Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Principio 16. Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Posteriormente, la Comisión Mundial para el Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (1992) realizó un llamado para la creación de una carta con los principios fundamentales para el desarrollo sostenible. Después de un largo proceso de consulta y redacción, para el año 2000 se lanzó la Carta de la Tierra, que es una declaración de los principios éticos de una sociedad justa, con énfasis en los retos ambientales mundiales.

Acosta (2017, p. 47), en su seguimiento a la interrelación de la naturaleza y los seres humanos, hizo un análisis cronológico a partir del cual indica que, en el año 2012, las Naciones Unidas

se reunieron en Río de Janeiro para llevar a cabo la Conferencia sobre el Desarrollo Sustentable. Dicha conferencia culminó con un documento titulado *El futuro que queremos*, por medio del cual se establecieron medidas para la protección ambiental con una agenda para 2015, cuyo reto principal fue asegurar que la globalización se convierta en una fuerza positiva para esta generación y las generaciones futuras, con base en los principios de derechos humanos, equidad y sostenibilidad. Su objeto fue renovar el compromiso político en relación con el desarrollo sostenible, evaluar el progreso e identificar las carencias de los compromisos adquiridos en cumbres anteriores. Adicionalmente, en el parágrafo 39, se refuerza el concepto de derechos de la naturaleza, así:

Reconocemos que el planeta Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que Madre Tierra es una expresión común en muchos países y regiones, y observamos que algunos países reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sostenible. Estamos convencidos de que, para lograr un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la armonía con la naturaleza. (ONU, 2012)

Todo este trabajo hace que se retomen conceptos de los pueblos originarios y surge a los ojos del mundo la teoría ancestral de *Sumak kawsay*², según la cual la Pachamama alcanza la categoría de sujeto de derechos y connotación política.

Pachamama es un sujeto que actúa y reacciona, conformado por plantas, animales, minerales, aire, tierra, agua e incluso el

-
- 2 Según Lalander y Cuestas-Caza (2018), *Sumak kawsay* es una expresión en lengua quichua ecuatoriana y expresa la idea de un buen vivir. Representa una propuesta epistémica de la forma de vida andino-amazónica. Puede ser traducida como *cultura de vida*, ya que para los pueblos ancestrales la vida es cultura, de ahí que se tomó como buen vivir.

hombre, todos ellos son seres vivos y están en íntima relación, correspondencia y relacionalidad no solamente entre ellos sino con el cosmos. (Martínez y Porcelli, 2018, p. 434).

En esta teoría se basa la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra, resultado de la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas sobre el cambio climático y los derechos de la Madre Tierra, celebrado en 2010 en Bolivia. En esta declaración se le otorgan derechos inherentes y se afirma:

Así como los seres humanos tienen derechos humanos, todos los demás seres de la Madre Tierra también tienen derechos que son específicos a su condición y apropiados para su rol y función dentro de las comunidades en los cuales existen. Los derechos de cada ser están limitados por los derechos de otros seres, y cualquier conflicto entre sus derechos debe resolverse de manera que mantenga la integridad, equilibrio y salud de la Madre Tierra. (Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, 2010)

Además, en el artículo 2, “Derechos inherentes”, se le otorgan a la Madre Tierra diez derechos que van desde el derecho a la vida y a existir, hasta el derecho a la restauración plena y pronta por las violaciones a los derechos reconocidos en esta declaración causados por las actividades humanas.

A partir de estos avances de la comunidad internacional se establece el Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza³, que tiene como fin promover el respeto universal y

3 El Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza es una instancia de carácter ético, creada por la sociedad civil, cuyo objetivo es investigar y dictaminar sobre violaciones a los derechos de la naturaleza. El tribunal está conformado por jueces y juezas de reconocida autoridad ética y compromiso con la Madre Tierra; así mismo, tiene jurisdicción para investigar y dictaminar sobre cualquier violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos de la Madre

la garantía de derechos definidos en la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra. El mencionado Tribunal inició sus sesiones en enero de 2014 en Quito, Ecuador. Se reunió por segunda vez el mismo año en Lima, Perú. Posteriormente se realizaron reuniones en el 2015 y 2017, con sesiones nacionales y subnacionales en Ecuador, Australia, India y Estados Unidos. Algunos de los casos más relevantes llevados por este tribunal son el caso Yasuní contra Ecuador⁴. Este hace referencia al Parque Nacional Yasuní (Ecuador), que es el lugar con mayor biodiversidad del hemisferio. En 2013, Ecuador inició la exploración de petróleo en el área, razón por la que el colectivo Yasunidos hizo un llamado a consulta nacional sobre la explotación, sin que se alcanzara el objetivo de detener dicha explotación. En el 2014, el tribunal aceptó el caso como violación a los derechos de la naturaleza; y en 2015 el Tribunal-Sala especial requirió al Gobierno ecuatoriano a respetar y garantizar los derechos de la naturaleza.

Otros ejemplos para ilustrar el avance de estos desarrollos normativos se describen a continuación:

- Caso British Petroleum contra Estados Unidos. Durante el 2010 hubo explotación del crudo en el lecho marino por parte de la empresa British Petroleum, que causó el derrame de petróleo en el Golfo de México y la muerte de once trabajadores. Este caso no se ha resuelto.
- Caso Gran Arrecife de Coral contra Australia. En este caso el demandante expresa la violación a los siguientes derechos del arrecife: derecho a estar libre de contaminación; derecho a la salud integral; y derecho de cada ser para el bienestar. El Tribunal resolvió que las autoridades australianas deben controlar de manera eficaz las actividades humanas en la

Tierra, cometidas por Estados, personas jurídicas públicas y privadas o individuos.

4 Este caso es relevante ya que en su sentencia el Tribunal considera fundamental universalizar los derechos de la naturaleza, así como ha sucedido con los derechos humanos.

zona, prohibir el paso por zonas sensibles del arrecife, restaurarlo completamente y cumplir con las recomendaciones de la Unesco. Además, condenó al gobierno de Australia por violación a los derechos del arrecife (Martínez y Porcelli, 2020).

El principal componente que se encuentra dentro de los antecedentes internacionales es el desarrollo del derecho a un ambiente sano, incorporado por los Estados en el derecho constitucional como parte de los principios fundamentales. Se encuentra así que la solución a los problemas ambientales que se enfrentan a nivel mundial es entregar la responsabilidad a los Estados para regular y controlar el uso de los recursos naturales, con el objeto de garantizar la sostenibilidad ambiental y atender las necesidades de la población. Esta regulación surge a partir de la misma Constitución, que otorga a la ciudadanía nuevas responsabilidades éticas y deberes jurídicos para con la naturaleza, dándole una categoría jurídica. La responsabilidad entregada a los Estados se reflejó en transformaciones institucionales con creación de ministerios de medioambiente o instancias provinciales que trabajan en problemas ambientales y en la protección de los recursos naturales.

Antecedentes de América Latina

América Latina muestra casos innovadores sobre la fundamentación jurídica, dada su fuerte sustentación en los saberes ancestrales, lo que la ha posicionado como ejemplo ante el mundo con sus cambios normativos, en especial, en Ecuador y Bolivia. Esta corriente de transformaciones normativas a nivel constitucional es denominada “Nuevo constitucionalismo”⁵, cuya única preocupación no es la dimensión jurídica sino más bien la legitimidad democrática

5 Hace referencia a los cambios en el constitucionalismo de la región a finales del siglo xx e inicios del xxi (Brasil, 1988; Costa Rica, 1989; Colombia, 1991; Paraguay, 1992; Perú, 1993, Argentina, 1994; Venezuela, 1999; Ecuador, 2008; Bolivia, 2009).

de la constitución al garantizar la voluntad del pueblo mediante la generación de mecanismos de participación democrática y la totalidad de los derechos fundamentales (sociales, económicos y culturales). La jurista peruana Raquel Y. Fajardo, citada por Wolkmer y S. Wolkmer (2014) explica cómo la construcción de este constitucionalismo se caracteriza por tres grandes ciclos: 1) la primacía del pluralismo jurídico; 2) el reconocimiento de los pueblos originarios, el derecho a la identidad y diversidad cultural; y 3) la defensa del ambiente.

Este nuevo constitucionalismo propicia la reflexión y una nueva visión del mundo más comprometida con la vida y con la naturaleza, retomando los saberes milenarios de las comunidades originarias, a partir de la ética de la sustentabilidad y una cosmovisión fundamentada en el buen vivir. Este último concepto se asocia a propuestas para una sociedad sustentable que busca la superación de amenazas a la biodiversidad y trabaja para la integración con la naturaleza. Así, al reconocerla como sujeto de derechos, cambia el paradigma de una naturaleza en cuanto objeto de dominio y explotación para comprenderla como sujeto.

Gudynas (2015) explica que “los derechos de un ambiente sano”, atribuidos a las clases de derechos humanos constitucionalizados, no se identifican necesariamente con los derechos de la naturaleza. El cambio que se da con el nuevo constitucionalismo se relaciona con la visión de la naturaleza como sujeto de derechos, lo que le entrega al Estado la responsabilidad normativa de protección y conservación de la naturaleza.

En ese orden de ideas, el primer país latinoamericano en hacer reformas constitucionales incorporando la idea de protección al medioambiente fue Chile, que en 1980 estableció “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, siendo “deber del Estado velar, para que este derecho no sea afectado” (CP, 1980, art. 19, *Chi.*).

Sin embargo, y tal como lo indica Simon (2019, p. 299) solo Ecuador —de forma constitucional— y Bolivia —por medio de leyes y reformas—, dan alcance al objetivo de reconocer a la naturaleza como titular de derechos por sus propios valores y, por

tanto, sujeto de derechos. Es de recalcar que Ecuador es el primer país en el mundo en hacer esta asignación: desde el preámbulo de su constitución hace referencia a la “armonía con la naturaleza” y establece que “La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución” (CP, 2008, art. 10, *Ecu.*). Derechos descritos en los artículos del 71 al 74 así: respeto integral de su existencia; “mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”; y “derecho a la restauración” (CP, 2008, arts. 71-74, *Ecu.*). Además, incentiva a las personas y colectivos para la protección de la naturaleza como obligación constitucional.

Por su parte, Bolivia reconoce la importancia de otorgar derechos a los recursos naturales como parte del patrimonio común y la necesidad de su preservación y protección a nivel constitucional:

Las personas tienen derecho a un medio ambiente salu-
dable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe
permitir a los individuos y colectividades de las presentes y fu-
turas generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse
de manera normal y permanente. (CP, 2009, art. 33, *Bol.*)

Si bien los artículos 34, 342 al 358 y 373 están dedicados al tema del medioambiente, no se puede decir que hace alusión a la naturaleza como sujeto de derechos, como lo hace explícitamente la constitución ecuatoriana. Autores como Gudynas (2010, como se cita en Pinto Calaça *et al.*, 2018, p. 162) señalan que existe en Bolivia el reconocimiento de derechos de la Madre Tierra (Pachamama) o naturaleza por medio de la legislación infraconstitucional en su concepción de *suma qumana* de los aymaras que trata de una complementariedad social, que busca la armonía con la Madre Tierra, y el respeto de las leyes de la naturaleza. Los esfuerzos en torno a la protección ambiental son significativos a nivel de América Latina y esto se evidencia en el contenido constitucional de diferentes países, como se plasma en la tabla 1.

TABLA 1. Inclusión de protección ambiental dentro de las constituciones políticas de América Latina

Contenido constitucional	País	Año de reforma
Naturaleza como sujeto de derechos	Ecuador	2008
Recursos naturales como parte del patrimonio común	Bolivia	2009
Prescripción constitucional donde el Estado y la sociedad civil deben proteger el medioambiente	Guatemala	1985
	Brasil	1998
	Panamá	1972
Deber del Estado de proteger el medioambiente	Cuba	1976
	Chile	1980
	Cuba	1976
Deber de la sociedad de proteger el medioambiente	Brasil	1988
	Argentina	1994
	Colombia	1991
	Venezuela	1999
	Uruguay	1996
Desarrollo sostenible definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones	Argentina	1994
	Cuba	1976, reformada en 1992
Desarrollo sostenible donde es deber del Estado proteger el medioambiente	Ecuador	1998
	Colombia	1991
Desarrollo sostenible en disposición de la naturaleza económica	México	1999
Desarrollo sostenible vinculado al ordenamiento territorial	Venezuela	1999
Función ambiental de la propiedad, como derivación de la función social del derecho a la propiedad	Chile	1980
	Colombia	1991

Nota: la tabla muestra los diferentes enfoques que se han dado a la protección ambiental y a los derechos de la naturaleza dentro de las reformas constitucionales latinoamericanas.

Fuente: elaboración propia con base en Brañes (2015, pp. 19-31).

En Colombia

Colombia está dentro de los países latinoamericanos que incorporan el pensamiento biocéntrico en su reforma constitucional. La Carta Política de 1991 se ha definido como una *constitución ecológica*, dado que incorpora más de treinta disposiciones relacionadas con asuntos ambientales dentro de las que se encuentran principios, valores, deberes y derechos en torno a la naturaleza. Estas disposiciones fueron la base para el desarrollo de un marco normativo proclive al reconocimiento de derechos ambientales (Muñoz Ávila y Lozano Amaya, 2021, p. 196) La visión biocéntrica de la constitución se orienta hacia la construcción de una política ambiental más descentralizada, al entregar a los territorios, las administraciones locales y a los ciudadanos una mayor participación en el cuidado y la preservación de la naturaleza como fuente de bienestar.

Dentro del marco normativo desarrollado posterior a la reforma constitucional, se expidió la Ley 99 de 1993, por medio de la que se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que es “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales” (Ley 99 de 1993, Col.). Igualmente, se creó la Ley 134 de 1994, Ley estatutaria de los mecanismos de participación, entre los que se encuentra la consulta popular, por medio de la cual se toma en consideración a la población para que se pronuncie de manera formal frente a un asunto de importancia en su territorio. También se destacan los mecanismos de protección de los derechos fundamentales y colectivos, como la acción popular y la acción de tutela, que han contribuido en gran medida a la protección de los derechos de la naturaleza en Colombia (Estupiñán-Achury *et al.*, 2022, p. 48).

Es precisamente gracias a estas acciones que se ha logrado el reconocimiento de derechos de la naturaleza a los recursos hídricos, los ecosistemas estratégicos y las especies en vía de extinción, a través de sentencias judiciales de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, tribunales administrativos, jueces municipales y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), como se evidencia en la tabla 2.

TABLA 2. Sentencias que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos en Colombia

Fecha	Recurso natural	Procedencia	Acción motivante	Fallo
10 de noviembre de 2016	Río Atrato	Corte Constitucional	Acción de tutela	“Se reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas” (CC, Sentencia T-622/16, Col.)
16 de agosto de 2017	Oso Chucho	Corte Suprema de Justicia	Acción de tutela	La Corte Suprema señaló que los animales son titulares de la prerrogativa a la libertad, así sea a vivir una vida natural y a tener un desarrollo con menor sufrimiento, con calidad de vida a su estatura y condición, pero esencialmente para conservar responsablemente nuestro hábitat en la cadena biótica. (citado en Amaya Arias y Quevedo Niño, 2020, p. 274)
5 de abril de 2018	Amazonía colombiana	Corte Suprema de Justicia	Acción de tutela	Se “reconoce a la Amazonia colombiana como entidad, ‘sujeto de derechos’, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran” (citado en Amaya Arias y Quevedo Niño, 2020, pp. 262-263)
9 de agosto de 2018	Páramo de Pisba	Tribunal Administrativo de Boyacá	Acción de tutela	El citado tribunal “declaró que el Páramo de Pisba es sujeto de derechos, con los alcances señalados en la parte motiva de su fallo” (Rama Judicial, 2018).
30 de mayo 2019	Ríos Combeima, Cocora y Coello	Tribunal Administrativo del Tolima	Acción popular	Reconoce “a los ríos Coello, Combeima y Cocora, sus cuencas y afluentes como entidades individuales, sujetos de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades” (citado en Amaya Arias y Quevedo Niño, 2020, p. 241).
17 de junio de 2019	Río Cauca	Tribunal Superior de Medellín	Acción de tutela	Reconoce “al río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de EMP, y del Estado” (TSM, Sentencia 038 de 2019, Col.).
12 de julio de 2019	Río Pance	Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad	Acción de tutela	Se reconoce al río Pance, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de la cvc, la Alcaldía de Cali, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, EMCALI EICE ESP, el DAGMA, la Empresa mercantil “Jaramillo Mora S.A.” y los condominios campestres “Reserva de Pance” y “Alto Pance”. (Amaya Arias y Quevedo Niño, 2020, pp. 252-253)

Fecha	Recurso natural	Procedencia	Acción motivante	Fallo
24 de octubre de 2019	Río Magdalena	Juzgado Primero Penal del Circuito Neiva	Acción de tutela	Se reconoce “al río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado colombiano y la comunidad” (Congreso Visible, 2021).
2 de noviembre de 2019	Katsa Su ⁶	Jurisdicción Especial para la Paz		La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas acreditó como víctimas al Katsa Su y a 32 cabildos indígenas, en calidad de sujetos colectivos de derechos, asociados y representados por la Unidad Indígena del Pueblo Awá, Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Awá (UNIPA), en el marco del caso 02. (JEP, 2019)
5 de diciembre de 2019	Río Quindío	Tribunal Administrativo del Quindío	Acción popular	Declara “que el río Quindío, desde su nacimiento, su cuenca, afluentes y hasta su desembocadura, ostenta el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado” (TAO, Sentencia 030-002/19, Col.).
18 de junio de 2020	Vía Parque Isla de Salamanca.	Corte Suprema de Justicia	Acción de tutela	“Se declara a la zona protegida Vía Parque Isla de Salamanca como sujeto de derechos” (CSJ, Sentencia STC3872-2020, Col.).
18 de noviembre de 2020	Valle de Cocora	Tribunal Superior de Armenia	Acción de tutela	El fallo que declaró a la zona ambiental del Valle de Cocora del municipio de Salento, Quindío, como sujeto de derechos, fue revocado por la Corte Suprema de Justicia el 9 de abril de 2021 (CSJ, Sentencia STC3638-2021, Col.).

Nota: la tabla muestra las sentencias del orden nacional que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos.

Fuente: elaboración propia con base en Amaya Arias y Quevedo Niño (2020).

La declaración de páramos, ríos y regiones como sujetos de derechos representa un paso adelante para el cuidado, la protección y la conservación de la naturaleza. Esta designación implica limitaciones en tres dimensiones: 1) la relación con y el uso que los seres humanos hacen del sujeto de reconocimiento; 2) la conservación

⁶ Katsa Su, en awapit (idioma del pueblo awá) significa ‘gran territorio’. El Territorio debe comprenderse inescindible, interrelacionado e interdependiente con el pueblo awá.

y cuidado del sujeto de reconocimiento, entregando a terceros la responsabilidad y el deber de protegerlo; y 3) el inicio de una nueva relación o cosmovisión diferente (*Periódico UN*, 2020).

A nivel nacional, el Gobierno colombiano ha diseñado, formulado e implementado nueve políticas públicas nacionales, para dar cumplimiento a la Constitución Política: Cambio Climático; Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos; Gestión Sostenible del Suelo; Gestión Integral de Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos; Gestión Integral del Recurso Hídrico; Producción y Consumo Sostenible; Gestión Ambiental Urbana; Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia y Gestión Ambiental de Residuos Peligrosos. Estas políticas se diseñaron para garantizar a la población un ambiente sano, fomentar la participación de la ciudadanía y la educación ambiental, además de proteger la diversidad e integridad del ambiente, especialmente en áreas de importancia ecológica. Cabe resaltar que en ninguna de ellas se habla de la naturaleza como sujeto de derechos, pero en la gran mayoría se hace referencia la importancia de que en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial (POT) de los municipios y distritos se tomen en cuenta las normas de superior jerarquía, resaltando las normas ambientales nacionales y regionales relacionadas con la conservación y protección del medioambiente, los recursos naturales renovables y la prevención de amenazas y riesgos naturales. De esta manera, se delega la responsabilidad en las autoridades territoriales.

Provincia del Sumapaz

La provincia del Sumapaz se creó en 1985. Las provincias, como organización territorial administrativa y de planificación, ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medioambiente, y solucionan problemas comunes (agua, energía, aseo, educación, transporte, medioambiente) que no pueden ser resueltos de manera individual por los municipios.

Es de resaltar que la provincia del Sumapaz representa gran importancia ecológica para el país por sus características

geológicas y capacidad de proveer bienes y servicios ambientales, ya que dentro de ella se localizan zonas de interés ambiental como:

- Parque Nacional Natural Páramo del Sumapaz del cual 33 489 hectáreas hacen parte de la provincia del Sumapaz dentro del territorio de los municipios de Arbeláez, Fusagasugá, Pasca, San Bernardo y Cabrera.
- Reservas Forestales Protectoras Nacionales: la provincia cuenta con tres reservas, dos en Tibacuy: Cuchilla Peñas Blancas con 1629 ha, lugar de nacimiento de la quebrada Calima y el río Los Chochos; Cerro del Quininí, con una extensión de 1947 ha, catalogado como corredor de intercambio biológico. Por último, La Mistela ubicada en el municipio de Silvania con un área de 94 ha, lugar de nacimiento de la quebrada El Guardado, que al igual que el río Los Chochos es fuente de abastecimiento para diferentes acueductos veredales.

Para el caso particular, como parte de la investigación, se realizó una revisión documental sobre el manejo que se ha dado al tema ambiental en la provincia del Sumapaz a través de las políticas públicas, para establecer hasta qué punto se incorpora la naturaleza como sujeto de derechos o el derecho a un ambiente sano dentro de las mismas.

Como se ha evidenciado en capítulos anteriores el estudio abarcó cincuenta y cinco políticas públicas de los diferentes municipios que conforman la provincia del Sumapaz, y comprobó que ninguno de los municipios cuenta con una política pública ambiental. No obstante, existe un mayor acercamiento al tema en cuestión en el municipio de Fusagasugá, donde a través del Acuerdo No. 100-02.01-096 de 2014, de adopción del Sistema de Gestión Ambiental Municipal (Sigam). Mediante dicho acuerdo, el Concejo Municipal acuerda dar prioridad al mejoramiento de la calidad del medioambiente por cuenta de políticas, normas y acciones, delegando en la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente la fijación de la Política Pública Municipal, con la participación de las entidades pertenecientes al Sigam, sin que se haya concretado a la fecha este documento.

Para continuar con el análisis comparativo entre los diez municipios de la provincia, se trabajó sobre los POT como elemento común e instrumento base para la planificación del territorio tanto a nivel urbano como rural, fundamentado en principios como: función social y ecológica del territorio; prevalencia del interés general y distribución de cargas y beneficios. Lo anterior indica que el tema ambiental será de obligatorio cumplimiento para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, por lo que se convierte en el punto de partida para la proyección del territorio a corto, mediano y a largo plazo.

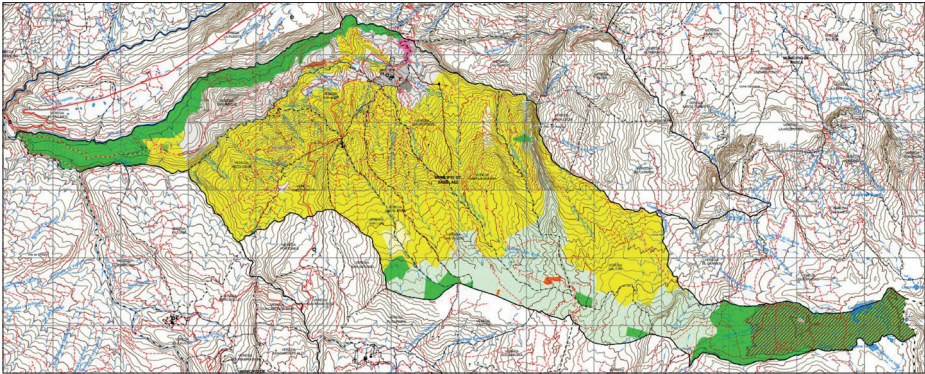
Dentro del trabajo de recopilación de información se encontraron ocho esquemas de ordenamiento territorial (EOT) de los municipios de: Arbeláez, Cabrera, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Tibacuy y Venecia; un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Silvania y un POT correspondiente al municipio de Fusagasugá.

Municipio de Arbeláez

Dentro del EOT del municipio de Arbeláez (Acuerdo 03 de 2000), se plantea la implementación de una estrategia con objetivos claros sobre la creación de conciencia ambiental, vinculación de la población en procesos de conservación y preservación de los elementos naturales, y el establecimiento de políticas para la protección de componentes ambientales. Plantea dentro de sus objetivos específicos promover, mediante la Unidad del Medio Ambiente, la restauración de los ecosistemas y los recursos naturales, dentro de los que se prioriza a los humedales y nacimientos de agua, así como la conservación del medioambiente, como generador de riqueza hídrica de la provincia del Sumapaz. Es importante resaltar la declaración de áreas de interés público⁷

7 La Declaratoria de Utilidad Pública es una “resolución mediante la cual se determina que un bien inmueble es necesario para el beneficio público. Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado,

a través del Acuerdo 24 de 1996 de predios, con el fin de proteger sistemas ambientales y conservar el recurso hídrico. Otro aspecto relevante para tener en cuenta es la clasificación de suelos del municipio, como se observa en la figura 1, donde se tomó en cuenta solo el grupo de suelo de protección y de importancia ambiental, con el fin de visualizar que el municipio cuenta con un área de 2509,56 ha categorizadas en este grupo, lo que corresponde al 17,62 % de su superficie total.



Grupo	Subgrupo	Convención	Área (ha)	%
Suelo de Protección y de Importancia Ambiental	Áreas protegidas		911,47	6,4
	Zonas de conservación de bosques naturales		1592,6	11,18
	Zonas de protección de los recursos naturales		5,43	0,04
	Protección hídrica		0,06	0,0

FIGURA 1. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Arbeláez

Fuente: Acuerdo 03 de 2000, EOT del municipio de Arbeláez.

por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la Ley. Prohibiéndose toda forma de confiscación” (Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, 2014, p. 4).

Municipio de Cabrera

Dentro del EOT de Cabrera se plantea como objetivo ambiental, “la implementación de un modelo ambiental sustentable, regido por las premisas del equilibrio ecosistémico, el aprovechamiento sostenible, la preservación del patrimonio ecológico y la rehabilitación de áreas degradadas” (Acuerdo 04 de 2002). Para dar cumplimiento a este objetivo propone: dar prioridad a la clasificación de suelos de protección; adoptar prácticas agropecuarias sostenibles tendentes a la protección de bosques y suelos; y la delimitación de la frontera agrícola. Como objetivo físico, se propone que el municipio sea ambientalmente sostenible a través de la modificación de los sistemas de producción.

El esquema citado hace una clara exposición sobre la zonificación de suelos de protección, indicando cuál es la zona de páramo y subpáramo; las áreas periféricas a fuentes hídricas; y las áreas de bosque protector o reserva forestal, definidas como áreas de soporte ambiental, dentro del modelo de ocupación del territorio. También se realiza un plan de manejo ambiental específico para la zona de ubicación de la base militar con objetivos, plan de manejo, programas y proyectos exclusivos para este espacio geográfico del municipio.

La figura 2 muestra que el suelo de protección y de importancia ambiental, con un área total de 14 826 ha, corresponden al 33,4 % de su superficie del municipio.

Municipio de Fusagasugá

El POT del municipio de Fusagasugá (Acuerdo 29 de 2001) tiene un tratamiento ambiental más amplio, iniciando con un diagnóstico sobre contaminación ambiental y uso de suelo (áreas de uso forestal, áreas de manejo especial ambiental). Como conclusiones del diagnóstico, indica la inexistencia de redes ambientales en las comunidades rurales que fomenten la protección de ríos, nacederos, quebradas y ecosistemas estratégicos, además de una lenta aplicación de la normatividad ambiental y una débil implementación de proyectos educativos ambientales. Dentro de las estrategias para mitigar estas problemáticas, se proyecta

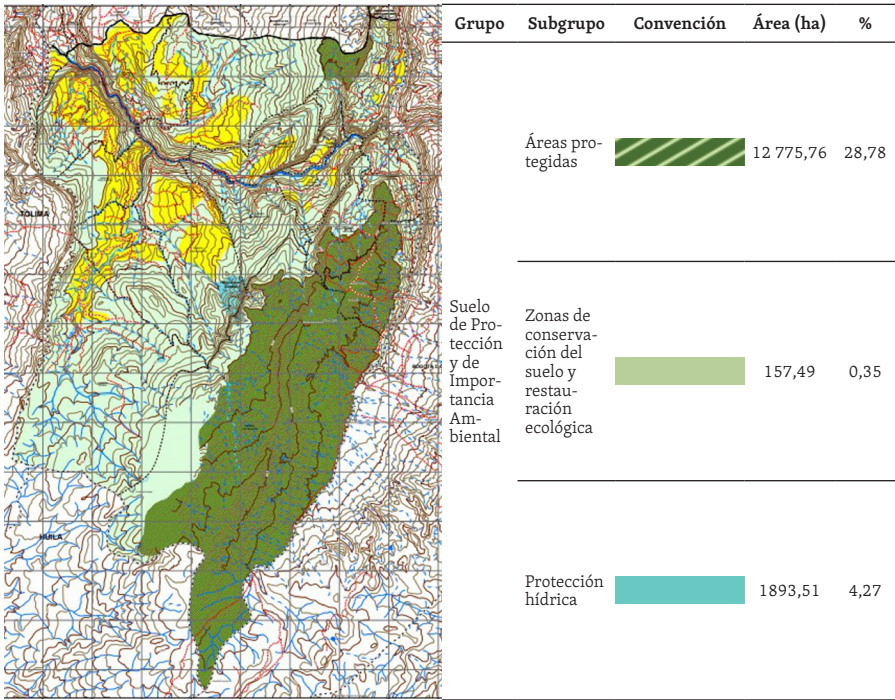


FIGURA 2. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Cabrera

Fuente: Acuerdo 04 de 2002, EOT del municipio de Cabrera.

la formulación de una política ambiental, bajo un modelo de desarrollo sostenible soportado en un proceso participativo, con el objetivo de fomentar el respeto por el patrimonio ecológico y la preservación del medioambiente en cuanto fuente de riqueza, con especial protección y recuperación de las fuentes hídricas.

Como políticas a mediano plazo, plantea que la recuperación y la preservación estarán dirigidas a la planificación del presupuesto para la formación de ciudadanos, compra de predios, protección de fuentes hídricas y calidad de vida. Lo anterior a través de estrategias como: establecer el uso de suelo según las necesidades ambientales y económicas del municipio; fomentar la participación “con el objetivo de planificar una distribución equitativa de los recursos naturales como el agua” (Acuerdo 29 de 2001, art. 18, Col.); la “compra

de predios prioritarios para la conservación de recursos hídricos y la conformación de áreas de protección de recursos naturales y reserva ecológica municipal” (Acuerdo 29 de 2001, art. 18, Col.); la determinación de un nuevo patrón de crecimiento urbano con alto componente ambiental; la generación de valor agregado a las acciones ambientales de los campesinos y consolidación de retribución de los servicios ambientales generados; y la elaboración de planes de manejo ambiental para las quebradas urbanas.

Dentro de las directrices para la protección del medioambiente se define la estructura ecológica principal rural, que está conformada por zonas de protección, zonas de conservación hidrológica, zonas de amortiguación de áreas protegidas, zonas de tratamiento de aguas residuales, zona protectora productora y zona para ubicación del relleno sanitario. También indica que todos los relictos de bosques con especies nativas deben ser protegidos, con la exigencia de utilizar especies nativas en el tratamiento vegetal de las obras, infraestructuras y desarrollos territoriales. Como políticas a corto plazo, se indica la recuperación de las áreas degradadas en el perímetro urbano, así como la reducción de la contaminación del suelo y las fuentes hídricas; reglamentación de estímulos para la empresa privada que genere su propia energía a través de sistemas de energía renovable.

Conforme a la Ley 136 de 1994, que dicta las normas tendentes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, Fusagasugá cuenta con la Secretaría de Agricultura, Ambiente y Tierras, encargada de elaborar planes, programas y proyectos en materia ambiental. Esta dependencia también lidera la formulación y ejecución del Sigam, y ejerce las funciones de control y vigilancia del medioambiente y de los recursos naturales renovables, en coordinación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

El Sigam, en coordinación con el Consejo Municipal Ambiental CAM (Acuerdo 96 de 2014), será el encargado de asesorar al municipio en el cumplimiento de la política ambiental, con el apoyo del Consejo Municipal para la gestión del Cambio Climático y del Riesgo de Desastres (CMGCCRD) (Acuerdo 17 de 2020).

La figura 3 muestra el suelo de protección y de importancia ambiental, con un área total de 7998 ha, que corresponden al 33,46 % del área del municipio.

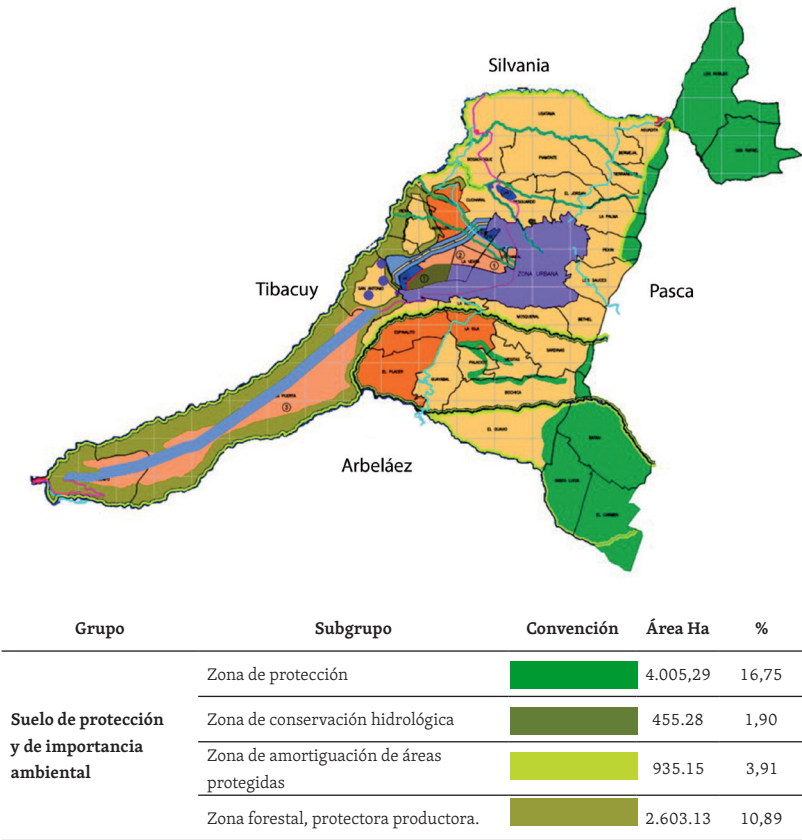


FIGURA 3. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Fusagasugá

Fuente: Acuerdo 29 de 2001, POT de Fusagasugá.

Municipio de Granada

El EOT del municipio de Granada (Acuerdo 30 de 2000, ajustado por el Acuerdo 005 de 2002) busca implementar un modelo de ocupación del territorio que posibilite la delimitación, definición

y localización de las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Como políticas se plantea orientar la ocupación y uso del territorio de acuerdo con las necesidades de la población, sus actividades económicas y la sostenibilidad ambiental, además de dotar la administración de instrumentos tendientes a la conservación, preservación y recuperación del medio ambiente. Con base en esta política, se realiza la zonificación del uso del suelo rural en zonas de protección y conservación con distinción de:

- Área de bosque protector y conservación de la fauna
- Áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, lagunas y humedales en general.
- Áreas de amortización.
- Reservas forestales.
- Áreas forestales protectoras.
- Áreas forestales protectoras-productoras.
- Microcuenca de Manejo Integrado.
- Áreas de recreación ecoturística.
- Áreas de protección histórico cultural.
- Conservación del patrimonio histórico cultural.
- (Acuerdo 30 de 2000, Col.)

Dando un tratamiento especial a las áreas de páramos y subpáramos solicitando su declaratoria como distritos de manejo integrado⁸.

Se delimitan también las zonas de reserva campesina y se resalta que con ellas se busca la estabilización y consolidación de la economía campesina, a través del aprovechamiento de los recursos naturales en armonía con los procesos productivos integrales, sociales y ambientalmente sostenibles.

⁸ “Distritos de Manejo integrado. Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute” (Decreto 2372 de 2010, art. 14, Col.).

Dentro de la definición de áreas urbanas por uso del suelo, están los usos para protección ambiental clasificadas en: conservación y reforestación de rondas hídricas y conservación del suelo y reforestación del bosque nativo. La figura 4 muestra que de las 6140 ha del municipio de Granada, 2708 ha corresponden a suelo de conservación y protección ambiental, lo que equivale a más del 44 % del territorio.

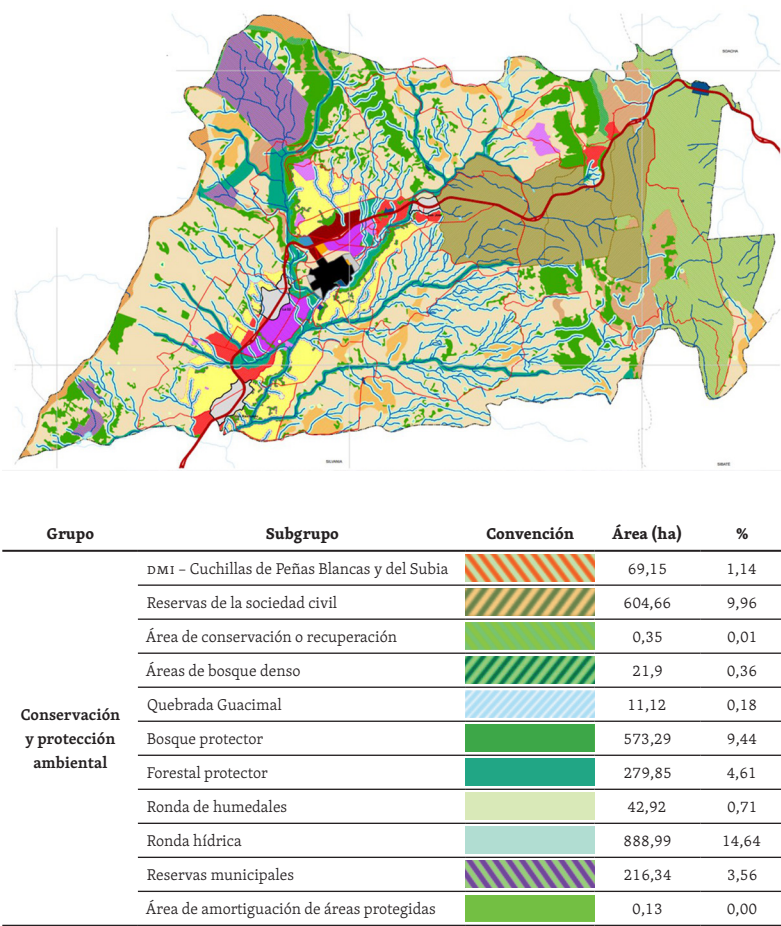


FIGURA 4. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Granada
Fuente: Gobernación de Cundinamarca (2023).

Municipio de Pandi

El EOT (Acuerdo 27 de 2001) se estructura con el objetivo de identificar, delimitar y definir las “áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente” (art. 4, Col.) y los recursos naturales, “definiendo espacios con funciones de preservación, restauración y aprovechamiento sostenible” (art. 7, Col.). Así mismo, promueve el reordenamiento del municipio, para garantizar el uso adecuado de los recursos para las generaciones venideras y facilitar la preservación de la biodiversidad, los ecosistemas y paisajes. Para el cumplimiento del objetivo, propone como estrategias ambientales la realización de actividades de protección de microcuencas y programas de recuperación de las fuentes hídricas y quebradas, incentivando a los propietarios para que desarrollen actividades de protección ambiental.

Dentro de las áreas urbanas se tomará el tratamiento de reserva ambiental en dos tipos de áreas: protección de quebradas y zonas verdes y zonas no urbanizables. Para el área rural, la zonificación de uso de suelo de las zonas de protección y conservación será: áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, lagunas y humedales en general; bosque protector; amortiguación de área protegida; restauración morfológica y rehabilitación; distrito de conservación de suelos y restauración ecológica; recreación ecoturística; áreas de protección histórico-cultural. En torno al manejo de los recursos naturales, en materia de provisiones se dividen en tres ejes: agua, suelo y cobertura vegetal, y se define normativamente el tratamiento para cada uno.

En la figura 5 se puede observar como el municipio de Pandi es en su mayoría suelo rural con amplias zonas de importancia ambiental como: rondas hídricas, bosque protector y área de protección. Con un total de 8128 ha, el 99 % pertenece a zona rural donde se ubica la mayor zonificación ambiental.

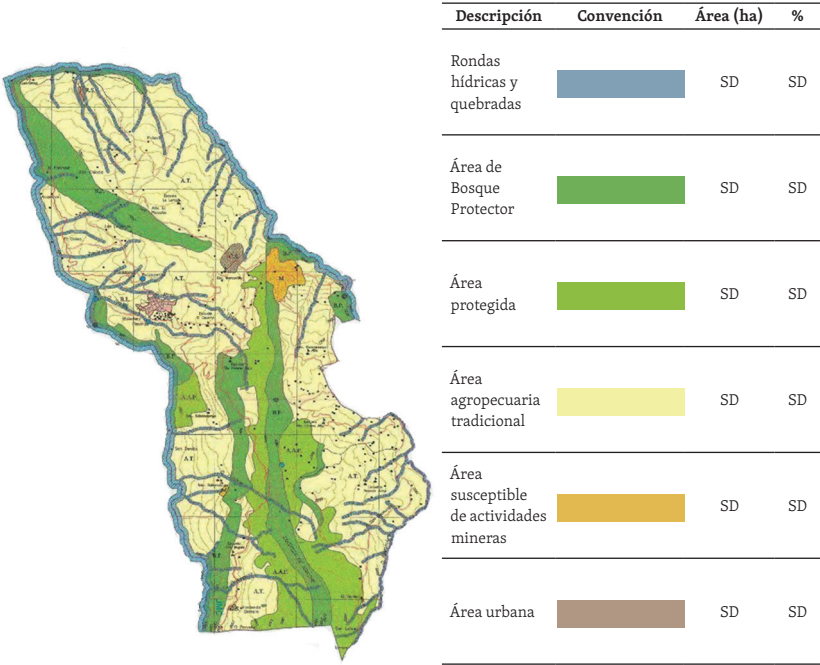


FIGURA 5. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Pandi
Fuente: Corporación Gipri Colombia (2015, p. 14).

Municipio de Pasca

En el EOT del municipio de Pasca (Acuerdo 08 de 2001), desarrolla un modelo de ocupación del territorio, donde se identifican dentro de los aspectos estructurales las áreas de reserva, conservación y protección del medioambiente y los recursos naturales. Se resalta la importancia del municipio para la provincia, ya que de él depende el suministro de agua para municipios vecinos como Fusagasugá, razón por la que se propone como objetivos definir una orientación como oferente ambiental. De ese modo, se busca sentar bases para generar sinergia entre la producción agropecuaria y el uso sostenible de los recursos, garantizando la preservación y restauración ecológica. Para alcanzar estos objetivos, se mencionan estrategias como la implementación de programas enfocados en la educación ambiental.

Dentro del componente urbano, se hace la clasificación de suelos, tomando en cuenta las áreas de reserva para la conservación y protección del medioambiente, así: suelos de protección urbano; áreas de amortiguación de áreas protegidas. También hace delimitación del área del sistema de parques nacionales naturales; áreas de restauración morfológica y rehabilitación; área de protección especial páramo y subpáramo; distrito de manejo integrado; áreas de bosque protector; áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general *ronda hídrica*; y áreas de amortiguación de áreas protegidas. Para la clasificación de suelo rural en torno a la protección ambiental, se registran áreas forestales divididas en: suelos de uso forestal protector-productor y área forestal productora.

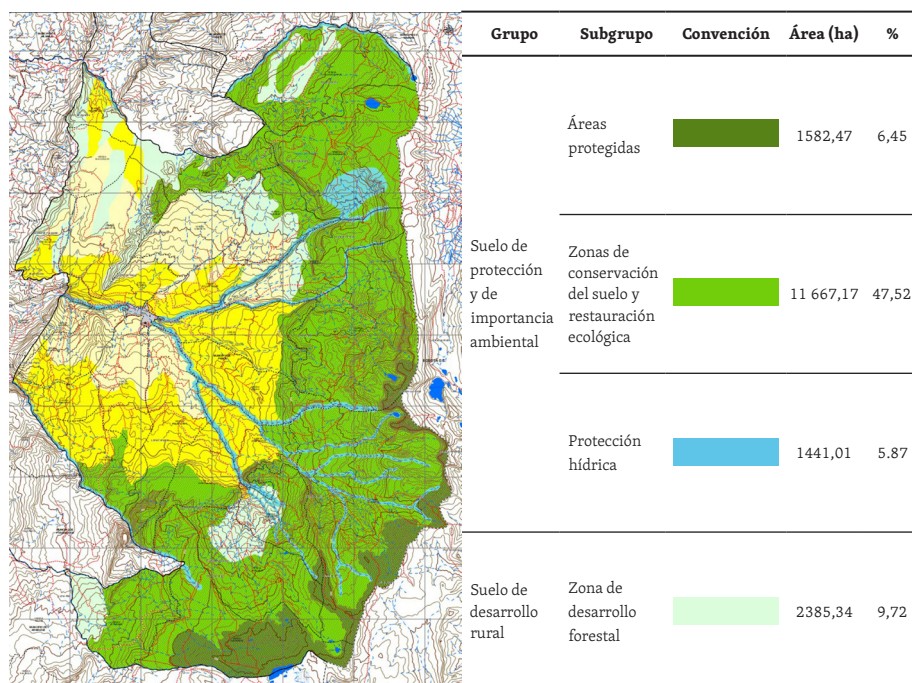


FIGURA 6. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Pasca

Fuente: Acuerdo 08 de 2001, municipio de Pasca.

Adicionalmente, se plantea la implementación de planes parciales para la conservación ambiental, mediante la delimitación de las rondas hídricas urbanas y las zonas de protección ambiental. Su objetivo principal es la recuperación y la conservación ambiental.

En la figura 6 se puede observar que el suelo de protección y de importancia ambiental tiene un área de 14 690 ha, que corresponden al 54 % del área total del municipio. Es de resaltar que dentro del suelo de desarrollo rural se encuentra la zona de desarrollo forestal, ya que comprende la conservación y el uso de los recursos naturales sin detrimento de su disfrute para las generaciones futuras. No obstante, esta área no está contabilizada dentro del suelo de protección e importancia ambiental.

Municipio de San Bernardo

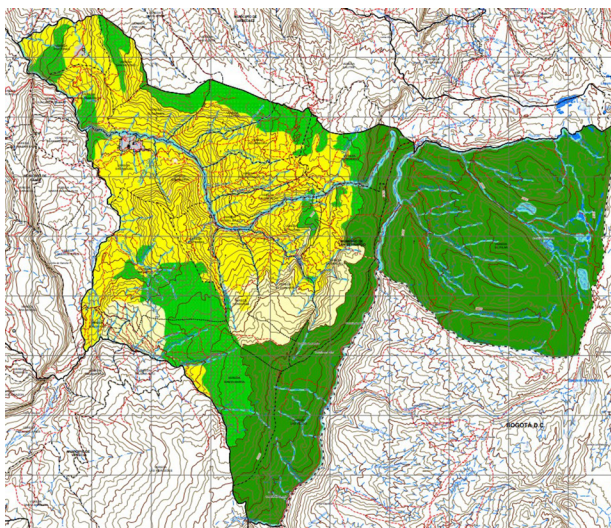
El EOT del municipio de San Bernardo (Acuerdo 017 de 2000), dentro de su componente general y en cumplimiento con la norma, identifica los siguientes “aspectos estructurales: áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico cultural y arquitectónico”. Como objetivos, se propone consolidar el municipio con despesa agroecológica del departamento, de la mano del uso sostenible de los recursos.

Como políticas, plantea garantizar la planificación ambiental del municipio y orientar el proceso de transformación, ocupación y uso del territorio según necesidades, actividades económicas y sostenibilidad ambiental. La clasificación general de uso de suelo se hace en: suelo rural, urbano, susceptible de expansión urbana y suelo de protección. Posteriormente, delimita de forma clara la zonificación del uso de suelo rural y, dentro de ella, las zonas de protección y conservación, así:

- Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Parque Nacional Natural del Sumapaz);
- Áreas de páramo y subpáramo;
- distrito de manejo integrado;
- Áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, lagunas, y humedales en general;

- Bosque protector;
 - Áreas de amortiguación de área protegida;
 - Áreas de restauración morfológica y rehabilitación;
 - Áreas de recreación ecoturística.
 - Áreas de protección histórico cultural.
- (Acuerdo 017 de 2000)

Definiendo cada una de ellas dentro de su territorio. Es uno de los municipios de la provincia con superficie dentro de cada zonificación, lo cual demuestra la riqueza ambiental con la que cuenta y la organización en la planificación del territorio. Además, esa riqueza es evidente en su cartografía, así, la figura 7 muestra que 15 369,76 ha, que corresponden al 63,29 % de la superficie total de municipio, pertenecen a suelo de protección y de importancia ambiental.



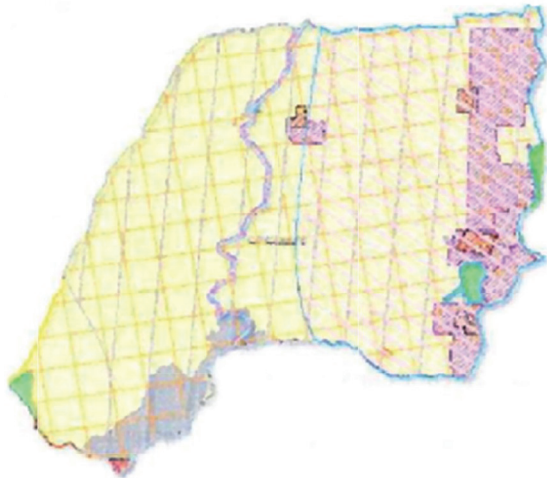
Grupo	Subgrupo	Convención	Área (ha)	%
Conservación y protección ambiental	Área de protección especial Parque Nacional Natural Sumapaz		5306,73	21,31
	Área de páramo y subpáramo		4110,23	16,51
	Rondas de ríos y quebradas		1537,79	6,18
	Áreas de amortiguación de área protegida		7776,32	28,33

FIGURA 7. Esquemas de Ordenamiento Territorial del municipio de San Bernardo

Fuente: Acuerdo 029 de 2006 EOT, 2005-2011 (modificación acuerdo 017 de 2005).

Municipio de Silvania

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Silvania (Acuerdo 22 de 2000) indica que el municipio tiene una vocación agrícola. Se plantea como objetivos orientar el desarrollo bajo el principio de sostenibilidad, conservación y recuperación de las zonas establecidas como de protección y las fuentes hídricas, así como la implementación de un modelo de territorio en torno a la vía nacional. Como estrategias prioritarias, se proponen la legalización y la mitigación del impacto ambiental de las explotaciones mineras y la construcción de un corredor ambiental en la cabecera urbana. A nivel secundario, las estrategias son la implementación de programas de cultura sobre sostenibilidad ambiental, el desarrollo agrícola con el principio de sostenibilidad ambiental y la prevención de intervención en zonas protectoras.



Grupo	Subgrupo	Convención	Área Ha	%
	Reserva Forestal Protectora Nacional		SD	SD
	Área no apta para minería en la sabana de Bogotá		SD	SD
	Distrito de Manejo integrado Cuchilla de Peñas Blancas y del Subía		SD	SD
	Reserva de la sociedad civil		SD	SD

FIGURA 8. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Silvania

Fuente: elaboración propia a partir de la Agencia Nacional de Minería (Acta de coordinación y concurrencia. 28 de julio de 2021).

Tanto en su componente urbano como en el rural se mencionan la zonificación y reglamentación de suelos de protección, haciendo la descripción de esta zonificación como sigue: pastos, bosque productor, suelo de protección, vida silvestre y ecoturismo o recreación rural. Se encuentra una breve definición de cada uno y la reglamentación de suelos que se aplica.

En el plan parcial de conservación ambiental del municipio se identifica como objetivo la recuperación y conservación del recurso hídrico y áreas protegidas. Sus unidades de actuación son: “la recuperación ambiental, estabilización del suelo, espacios verdes urbanos, manejo de taludes, control y mitigación de zonas de riesgo, conformación de reservas ambientales y manejo de rondas hídricas” (Acuerdo 22 de 2000, art. 179).

La información de la figura 8 muestra la delimitación de algunas de las zonas de preservación ambiental, sin embargo, no se registra la información sobre las áreas.

Municipio de Tibacuy

El EOT del municipio de Tibacuy (Acuerdo 18 de 2001) plantea la implementación de políticas ambientales a corto, a mediano y a largo plazo en torno al tema ambiental, así:

- Largo plazo: desarrollo sostenible soportado en el potencial social y ambiental, su planificación será con respeto al patrimonio ecológico y tomando como base la preservación del medioambiente como fuente de riqueza, en especial las fuentes hídricas y las zonas forestales necesarias para la calidad ambiental de la vida de los pobladores.
- Mediano plazo: recuperación y preservación del medioambiente y recursos naturales, dirigidas a la inversión con la compra de predios y la protección de las fuentes hídricas.
- Corto plazo: implementación de políticas de ordenamiento ambiental y gestión de planes parciales dirigidos a los recursos ecológicos prioritarios para el municipio. Iniciación del proceso de protección y conservación del medio que permita consolidar el futuro de las generaciones por venir.

Lo anterior busca dar cumplimiento a los objetivos propuestos en torno al medioambiente que incluyen: ordenamiento, alinderaamiento y establecimiento de zonas de ronda de la cuenca, subcuencas y microcuencas, en coordinación con otros municipios de la región; consolidar el desarrollo urbano y rural del municipio bajo criterios de sostenibilidad; garantizar el ordenamiento y consolidación de Unidades de Planificación a partir de estudios técnicos de las cuencas hídricas en procura de conservar el entorno; regular el aprovechamiento de los recursos naturales; y ejercer el control de la contaminación rural.

Las políticas a corto plazo se hace referencia al manejo rural basado en los modelos de ocupación y uso del suelo en coherencia con el entorno, lo que garantiza la oferta ambiental, la seguridad alimentaria y la integración ambiental de las actividades económicas, así como los ecosistemas estratégicos y los procesos esenciales de la biodiversidad, la calidad del paisaje y la producción de recursos naturales.

De igual forma dentro de las políticas a corto plazo también se menciona el manejo hídrico basado en el manejo estratégico de las cuencas, desde la perspectiva de manejo integral, que contempla la distribución de cargas y beneficios en cuanto al aprovechamiento del recurso hídrico, la inversión pública en las áreas de protección. De ese modo, se pretender unificar las políticas de recuperación y protección hídrica de la región.

Las zonas de protección del municipio, determinadas como suelos de protección rural, son el cerro del Quininí, el área de reserva Cuchilla Peñas Blancas y Cuchilla de San Bartolo (zona de protección), las rondas de protección del río Chocho y áreas de amortiguación de áreas de protección del río Chocho. Estas áreas estarán bajo las determinantes de la protección del medioambiente que incluyen la protección del suelo, la fauna, las aguas, los acuíferos y el paisaje. Adicionalmente, se propone la implementación de planes parciales para el desarrollo de las zonas de protección rural y su conservación ambiental.

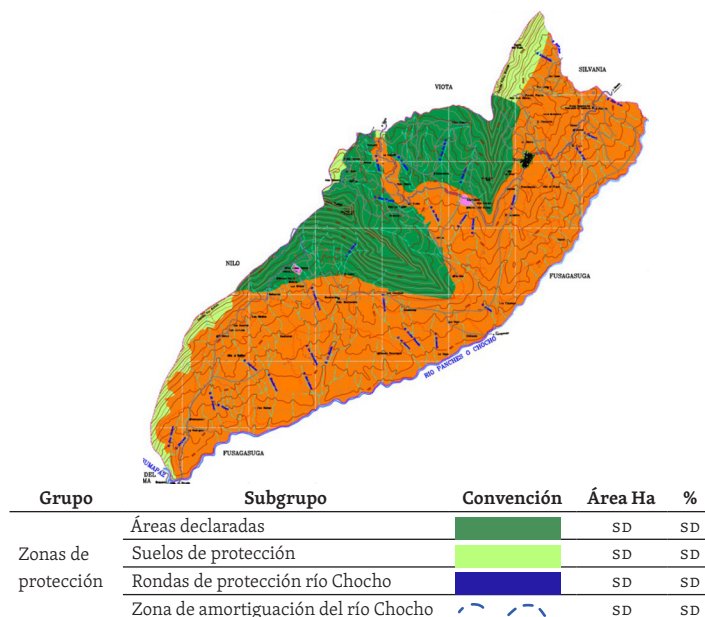


FIGURA 9. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Tibacuy

Fuente: Acuerdo 18 de 2001, EOT del municipio de Tibacuy.

Municipio de Venecia

El municipio de Venecia en su EOT (Acuerdo 16 de 2002) resalta la importancia de su posición estratégica dentro de la cuenca del río Sumapaz, lo que le brinda independencia en el aspecto ambiental, convirtiéndose en aportante de recursos hídricos. Se propone como objetivo consolidar al municipio como productor agropecuario, en articulación con el sector ambiental a través de políticas orientadas a la sostenibilidad ambiental, con la implementación de estrategias como dotar a la administración municipal de herramientas e instrumentos tendentes a la conservación, preservación, manejo y recuperación del medioambiente; propender por el desarrollo sostenible de los recursos naturales; preservar los bienes inmuebles donde se encuentren zonas de reserva hídrica, así como compra de los bienes inmuebles con el mismo fin. Igualmente, se plantea fomentar la transferencia de tecnología y asistencia técnica a los productores agropecuarios del municipio, posibilitando el

mejoramiento de las condiciones de productividad y competitividad del sector agropecuario del municipio, en concordancia con el manejo sostenible de los recursos naturales y del desarrollo equilibrado; plan de manejo ambiental del municipio; racionalización de usos del suelo y uso sostenible del agua.

Dentro de los planes parciales en materia ambiental, se traza un programa de conservación histórica, cultural y ambiental, definido por las zonas de protección ambiental urbanas, la zona de amenaza por inundación de la cabecera municipal y por el patrimonio histórico y cultural urbano. Como proyectos, se proponen la construcción de un parque ambiental en el municipio; reforestación protectora y productora; conservación de la microcuenca La Machamba y reforestación microcuencas. La figura 10 muestra que el suelo de protección y de importancia ambiental del municipio representa un 53 % de su extensión total, es decir, 6027 ha.

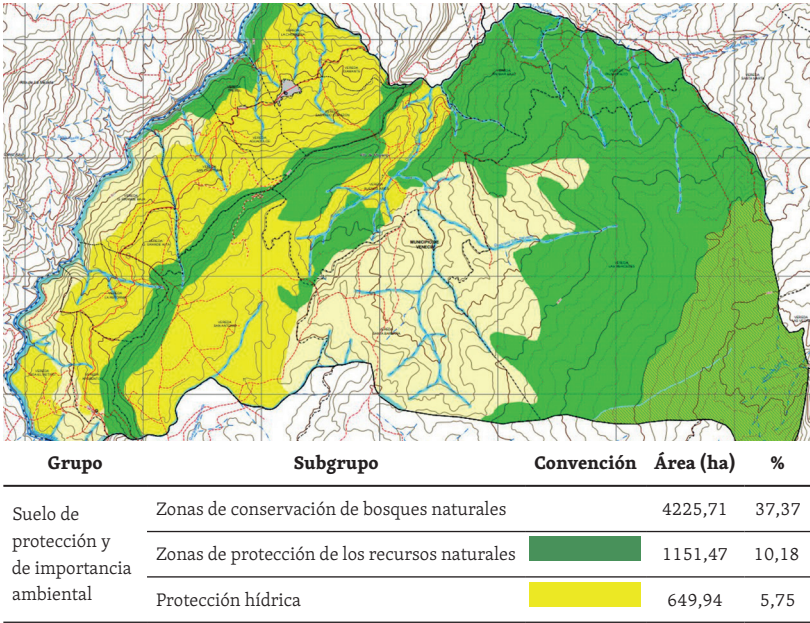


FIGURA 10. Esquemas de ordenamiento territorial del municipio de Venecia
Fuente: Acuerdo 16 de 2002, EOT del municipio de Venecia.

Visiones de la administración municipal y la ciudadanía

Otro instrumento utilizado para realizar el análisis son las entrevistas. En el trabajo de campo se realizaron cuarenta y siete entrevistas a líderes sociales de la región y a funcionarios de las administraciones locales, para escuchar los puntos de vista desde la administración municipal y desde la comunidad sobre las líneas que guiaron la investigación. A partir de esta información, se encontraron aportes sobre la importancia y la necesidad del diseño e implementación de políticas públicas ambientales, especialmente para municipios mayormente rurales como los de la provincia del Sumapaz.

Algunos de los entrevistados expresaron que desde sus territorios los aportes al cuidado de la naturaleza provienen de la iniciativa particular, por ausencia de una política pública que encauce la actuación admirativa y social en favor de la naturaleza. Es el caso de un líder social del municipio de Tibacuy, quien expresa:

Hay gente muy participativa, aquí tenemos una veeduría ambiental y en todo están, por ejemplo, la toma de decisiones ambientales... el sector agropecuario y ellos están en todas esas cosas. Participan, proponiendo, “venga, hagamos esto, hagamos lo otro”. Traen soluciones y más porque son personas que han llegado desde la capital, de buenas universidades, de haber hecho cargos en elección popular, llegan y se meten en el cuento, de pronto ya más calmados, pero sí con un poco de conocimiento de lo [que] posiblemente podemos hacer. Ha sido bueno, ha sido chévere la experiencia. (Líder social de Tibacuy, comunicación personal, 16 de agosto de 2023)

Otra iniciativa por parte la de sociedad en torno a los animales se pudo evidenciar en el municipio de San Bernardo, como lo expresa un líder social:

Pues yo creo que las mismas iniciativas juveniles... también puede ser las mismas organizaciones campesinas. Que, pues que

su proceso organizativo, no necesariamente está en el marco del cumplimiento de un indicador de la administración municipal, son escenarios... los colectivos, por ejemplo, en San Bernardo, tenemos el colectivo animalista que nace, pues desde la intención de los jóvenes en proteger a los animalitos en el marco de la pandemia. (Líder social de San Bernardo, comunicación personal, 15 de septiembre de 2023)

También se evidencia la organización comunal frente a temas como los servicios públicos, en especial, la gestión del recurso hídrico, y la educación ambiental, como es el caso del municipio de Silvania, donde un miembro de Concejo indicó:

en Subia se han hecho, se han realizado unas actividades ambientales con los acueductos. Han tenido buen impacto. Y es propuesta de ellos... hablo por la Asociación de Acueductos y Alcantarillado de Subia Central, que es una asociación, pues, digamos, una de las importantes para nuestro municipio de Silvania porque es un centro poblado. Y allí la asociación ha realizado varias jornadas de embellecimiento, de recolecta de sólidos, reciclaje, siembra de árboles, reforestación. Han hecho campañas muy bonitas... les enseñan a los niños pues vayan viendo también la cuestión social y ambiental de un punto de vista donde debamos entre todos contribuir. La campañita de que se come los dulces, si no hay la canequita, échelo en el bolsillo y en la casa y mira a ver qué lo hacen. Pero no lo boten en la calle que se ve mal. Usted va a ocasionar un taponamiento de alcantarillas, todo eso se ha fomentado. A través de estas asociaciones, hablo por la de Subia. Sé que hay otras que también lo han hecho, pero conozco la de Subia. (Funcionario Consejo Municipal de Silvania, comunicación personal, 18 de agosto de 2023)

Asimismo, existen iniciativas económicas que incentivan el turismo responsable y en pro de la naturaleza, como lo expresa un funcionario de la administración de Cabrera:

en este momento se está realizando o se reactivó lo que fue en su momento la cooperativa Cobaltamira... ellos están buscando generar un turismo agroecológico muy responsable en el territorio, esto en aras de impulsar la economía y de darle como nuevos aires y también que nuestro municipio se conozca a otros niveles departamentales y nacionales. (Funcionario municipio de Cabrera, comunicación personal, 29 de junio de 2023)

Estas visiones fueron expresadas cuando se preguntó por iniciativas civiles en torno a la participación, dado que el tema no ocupa en todo caso un papel central en las preocupaciones de las personas entrevistadas. Las menciones fueron escasas y marginales a los argumentos centrales. Sin embargo, fueron un hallazgo importante para demostrar el papel de la ciudadanía en torno a los derechos de la naturaleza.

Conclusiones

La provincia del Sumapaz, poseedora de un gran potencial natural y una amplia biodiversidad, sustenta la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas ambientales como esquema de actuación del Estado, en aras de salvaguardar la riqueza natural en un territorio que hace parte del páramo más grande del mundo, proveedor del recurso hídrico no solo para la provincia sino también para una parte importante del país. Por tal razón, los diez municipios de la provincia, en cumplimiento de sus competencias legales y responsabilidad social, están en la obligación de formular políticas de protección, conservación, control y vigilancia de los recursos hídricos y naturales en favor de los derechos ambientales y de las generaciones futuras.

Para el diseño y la implementación de políticas públicas, existen varios factores que inciden de manera directa: la voluntad política por parte de los gobernantes que priorizan temas que son socialmente más visibles y dan mayor popularidad a su gestión; el talento humano, que vincula de manera intermitente a profesionales en procesos que requieren una planeación a largo plazo,

interrumpiendo el avance y en muchas ocasiones reiniciando labores que ya tenían un desarrollo significativo; el presupuesto, limitante que supera la categorización municipal, dado que no solo es una restricción en los municipios de sexta categoría, considerando que son municipios con ingresos bajos, gastos de funcionamiento altos y niveles de gestión limitados. Por último, la acción de la empresa privada, que presiona en pro de sus intereses, retrasando o congelando procesos que pueden interferir con sus intereses económicos. Es el caso particular de la política pública ambiental que puede afectar a sectores como la construcción, la minería, la industria y la agricultura a gran escala.

El análisis comparativo de los diez municipios de la provincia del Sumapaz pone en evidencia una región con vocación principalmente agrícola, el estudio de los instrumentos de ordenamiento territorial indica que entre el 17 % y el 72 % de sus superficies corresponden a áreas de protección e importancia ambiental. Sin embargo, no poseen un instrumento que dirija la planeación, protección, prevención y control; tampoco cuentan con lineamientos que amortigüen los impactos fiscales y políticos que se pueden generar en el futuro por desconocimiento del territorio o por incumplimiento de la normatividad nacional y convenios internacionales.

La política pública es el elemento que integra todos los componentes administrativos para que tracen una línea de ejecución única, razón por la que debe partir de los lineamientos del ordenamiento territorial del plan o esquema de ordenamiento, que para Colombia tiene una vigencia de 12 años. En el caso de los diez municipios de la provincia, el más reciente es el del municipio de San Bernardo, con una actualización de 2006, lo cual indica un retraso de más de cuatro años en su visión de territorio y, con ello, un impedimento para el diseño de una política pública ambiental acorde con las necesidades del territorio, más aún cuando se encuentran municipios que no cuentan con la cartografía para referenciar su geografía, como es el caso de Pandi y otros que hacen una zonificación de uso de suelos diferente a la provincia, como el PBOT de Sylvania.

La comunidad desempeña un papel crucial en el cuidado de la naturaleza dentro de la provincia, se puede evidenciar, por ejemplo, en la consulta popular en rechazo al *fracking* y la explotación petrolera en el municipio de Fusagasugá; las propuestas de solución e implementación e iniciativas ambientales en Tibacuy; el compromiso de protección por parte de organizaciones juveniles y campesinas en San Bernardo y las iniciativas en temas de gestión de recursos hídricos y educación ambiental en Silvania. Estas iniciativas dejan más que claro que la población conoce la problemática y quiere ser un actor participativo dentro de las soluciones, insumo fundamental para diseñar una política pública.

Referencias

- A. G. Res. 7, 37.a Sesión ONU A/RES/37/7 (28 de octubre, 1982).
- Acosta, W. L. (2017). Medio ambiente y derechos humanos fundamentos teórico-jurídicos de integración en Colombia. *Nova et Véteria*, (26), 41-87. <https://doi.org/10.22431/25005103.397>.
- Acuerdo 03 de 2000. Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Arbeláez – Cundinamarca, se definen los usos del suelo para los diferentes sectores de la zonas rural y urbana, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes, se define la estructura ambiental y vial en las zonas urbanizables o zonas de expansión y se complementan y establecen los instrumentos necesarios para la gestión de un desarrollo urbano y rural integral, ordenado y equitativo de las zonas de expansión y conservación del municipio. 15 de agosto, 2000. Concejo Municipal de Arbeláez (Col., Arbeláez, Cundinamarca).
- Acuerdo 017 de 2000. Por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de San Bernardo Cundinamarca, para los años 2000-2009; se definen y reglamentan los usos del suelo en su jurisdicción; se adoptan las normas orientadas del desarrollo urbanístico y físico y se definen los planes complementarios para su desarrollo y se otorgan facultades al alcalde municipal. 28 de octubre, 2000. Concejo Municipal de San Bernardo (Col., San Bernardo, Cundinamarca).

Acuerdo 22 de 2000. Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial municipal, se definen los usos del suelo para las diferentes zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes y se plantean los planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio. 31 de octubre, 2006. Concejo Municipal de Silvania (Col., Silvania, Cundinamarca).

Acuerdo 30 de 2000. Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Granada – Cundinamarca, para los años 2001-2009; se definen y reglamentan los usos del suelo para los diferentes sectores del municipio; se adoptan las normas de desarrollo urbanístico municipal y se definen los planes complementarios para el desarrollo territorial del municipio. 29 de diciembre, 2000. Concejo Municipal de Granada (Col., Granada, Cundinamarca).

Acuerdo 03 de 2001. Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial para el municipio de Pasca – Cundinamarca, se clasifican y determinan usos de suelo, se establecen los sistemas estructurales y planes parciales. 05 de julio, 2001. Concejo Municipal de Pasca. (Col., Pasca, Cundinamarca).

Acuerdo 08 de 2001. Por el cual se adopta el esquema de Ordenamiento Territorial para el municipio de Pasca – Cundinamarca, se clasifican y determinan usos del suelo, se establecen los sistemas estructurales y planes parciales. 5 de julio, 2001. Concejo Municipal de Pasca (Col., Pasca, Cundinamarca).

Acuerdo 27 de 2001. Por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pandi Cundinamarca, para los años 2001-2009; se definen y reglamentan los usos del suelo para los diferentes sectores del municipio; se adoptan normas de desarrollo urbanístico municipal y se definen los planes complementarios para el desarrollo territorial del municipio. 29 de diciembre, 2001. Concejo Municipal de Pandi (Col., Pandi, Cundinamarca).

- Acuerdo 29 de 2001. Por medio del cual se adopta el “Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Fusagasugá”, se aprueba en toda su extensión el documento técnico de soporte y los planos generales y se determinan sus componentes y contenidos. 27 de junio, 2001. Concejo Municipal de Fusagasugá. (Col., Fusagasugá, Cundinamarca).
- Acuerdo 04 de 2002. Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Cabrera, se definen los usos del suelo para las diferentes zonas del sector urbano y rural, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes y se plantean los planes complementarios para el futuro desarrollo municipal. 21 de junio, 2002. Concejo Municipal de Cabrera (Col., Cabrera, Cundinamarca).
- Acuerdo 16 de 2002. Por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Venecia Cundinamarca, para los años 2002–2010; se definen y reglamentan los usos del suelo para los diferentes sectores del municipio; se adoptan normas de desarrollo urbanístico municipal y se definen los planes complementarios para el desarrollo territorial del municipio. 25 de junio, 2002. Concejo Municipal de Venecia (Col., Venecia, Cundinamarca).
- Acuerdo 029 de 2006. Por medio del cual se revisa y ajusta el esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de San Bernardo – Cundinamarca. 27 de diciembre, 2006. Concejo Municipal de San Bernardo (Col., San Bernardo, Cundinamarca).
- Acuerdo 96 de 2014. Por medio del cual se adopta el Sistema de Gestión Ambiental municipal SIGAM del municipio de Fusagasugá y se dictan otras disposiciones. 10 de julio, 2014. Concejo Municipal de Fusagasugá. (Col., Fusagasugá, Cundinamarca).
- Acuerdo 17 de 2020. Por medio del cual establece el Sistema Municipal de Gestión del cambio climático y del riesgo y se dictan otras disposiciones en el municipio de Fusagasugá. 02 de diciembre, 2020. Concejo Municipal de Fusagasugá. (Col., Fusagasugá, Cundinamarca).
- Agencia Nacional de Minería (2021). *Acta de Coordinación y concurrencia*.

- Amaya Arias, Á. M. y Quevedo Niño, D. G. (2020). La declaratoria de la naturaleza como sujeto de derechos. ¿Decisión necesaria para la efectividad de las órdenes judiciales? En M. P. García Pachón (ed.), *Reconocimiento de la naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos* (pp. 223-282). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcf17d.9>
- Brañes, R. (2015). El derecho para el desarrollo sostenible en la América Latina de nuestros días. *Revista de Derecho Ambiental*, 2(2), 19-31. <https://revistapsicologia.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36469>
- Cartografía de Cundinamarca. (s. f.). (2019). <https://mapas.cundinamarca.gov.co>
- Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (2010, 23 de abril).
- Congreso Visible (2021). Por medio de la cual se declara al río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones. [Río Magdalena como sujeto de derechos]. <https://tinyurl.com/2fs8jstx>
- Constitución Política [CP], 20 de octubre, 2008, Registro Oficial núm. 449 [Ecu.].
- Constitución Política [CP], 21 de octubre, 1980, Decreto Supremo núm. 1150, art. 19 [Chi.].
- Constitución Política [CP], 7 de febrero, 2009, Gaceta Oficial, art. 33 [Bol.].
- Corte Constitucional [CC]. 10 de noviembre, 2016, MP: J. I. Palacio Palacio, Sentencia T-622/16, [Col.].
- Corte Suprema de Justicia [CSJ], 18 de junio, 2020. MP: O. A. Tejeiro Duque, Sentencia STC3872-2020, [Col.].
- Corte Suprema de Justicia [CSJ], 9 de abril, 2021, MP: F. Ternera Barrios, STC3638-2021, [Col.].
- Decreto 2372 de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. 1 de julio, 2010. DO núm. 47 757 (Col.).

- Estupiñán-Achury, L., Parra-Acosta, L. y Rosso-Gauta, M. C. (2022). La Pachamama o la naturaleza como sujeto de derechos. Asimetrías en el constitucionalismo del “buen vivir” de América Latina. *Saber, Ciencia y Libertad*, 17(2), 42-69. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2022v17n2.9264>
- Corporación Gipri Colombia (2015). *Catalogación, Documentación, Primeros Diagnósticos y Valoración del Arte Rupestre del Municipio de Pandi, Cundinamarca Convenio No. 220 de 2015 Gobernación de Cundinamarca, Idecut-Municipio de Pandi Convenio No. 106 de 2015 Municipio de Pandi-Corporación Gipri Colombia. Informe final 2015*. Alcaldía Municipal de Pandi; Corporación Gipri Colombia. http://openarchive.icomos.org/id/eprint/1660/1/InformeFinalPanweb_2016_feb.pdf
- Gudynas, E. (2011). Los Derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología política. En A. Acosta y E. Martínez (eds.), *La Naturaleza con derechos. De la filosofía a la práctica* (pp. 239-258). Abya-Yala; Universidad Politécnica Salesiana.
- Gudynas, E. (2015). Derechos de la naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales. *RIVAR*, 3(10), 162-166.
- Gobernación de Cundinamarca (2023). Mapas y estadísticas de Cundinamarca. <https://mapasyestadisticas-cundinamarca-map.opendata.arcgis.com/>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2019, 14 de noviembre). La JEP acredita al ‘katsa su’, gran territorio awá, y al pueblo awá (Unipa) como víctimas del conflicto armado colombiano. [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-acredita-al-‘katsa-su’,-gran-territorio-awá,-y-al-pueblo-awá-\(unipa\)-como-víctimas-del-conflicto-armado-colombiano.aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-acredita-al-‘katsa-su’,-gran-territorio-awá,-y-al-pueblo-awá-(unipa)-como-víctimas-del-conflicto-armado-colombiano.aspx)
- Lalander, R. y Cuestas-Casa, J. (2018). El Sumak Kawsay y el Buen-Vivir. Trayectorias Humanas Transcontinentales, (3). <https://www.unilim.fr/trahs/1060>
- Martínez, A. N. y Porcelli, A. M. (2020). Sistematización de las sentencias del Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza en defensa del Ecosistema Natural. *Posición*, (3), 1-21. <https://posicion-inigeo.unlu.edu.ar/posicion/article/view/141>

- Martínez, A. N. y Porcelli, A. M. (2018). Del antropocentrismo al ecocentrismo y biocentrismo. Debates sobre la Naturaleza como sujeto de derechos (Parte I). *Diario Ambiental*, (214), 20-09.
- Muñoz Ávila, L. y Lozano Amaya, M. A. (2021). La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991. *Revista Derecho del Estado*, (50), 165-200. <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.07>
- Pérez Niño, W., Montañez Aldana, N. P. y González Borda, J. C. (2022). Reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en Colombia: Algunos retos de su inserción en el sistema jurídico. *Revista Republicana*, (33), 21-43. <https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.2022.v33.a126>
- Periódico UN (2020, 2 de octubre). Ecosistemas como sujeto de derecho: ¿qué son y cuáles son sus implicaciones? <https://periodico.unal.edu.co/articulos/ecosistemas-como-sujeto-de-derecho-que-son-y-cuales-son-sus-implicaciones/>
- Pinto Calaça, I. Z., Carneiro de Freitas, P. J., da Silva, S. A. y Maluf, F. (2018). La naturaleza como sujeto de derechos: análisis bioético de las Constituciones de Ecuador y Bolivia. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 18(1), 155-171. <https://doi.org/10.18359/rlbi.3030>
- Rama Judicial (2018, 14 de agosto). Secretaría General del Tribunal Administrativo de Boyacá/Histórico de novedades. <https://tinyurl.com/mrxb9r6e>
- Remolina Angarita, F. (2010, 9 de agosto). *Propuesta de estructura ecológica regional de la región capital y guía técnica para su declaración y Consolidación. Informe Final*. Secretaría Distrital de Ambiente. http://pricc-co.wdfiles.com/local--files/documentos-referencia/2010%20SDA_Propuesta_EER_FINAL.pdf
- Sánchez Zapata, D. C. (2023). El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos: una oportunidad para repensar la planeación del ordenamiento territorial como función administrativa. *Revista Derecho del Estado*, (54), 87-131. <https://doi.org/10.18601/01229893.n54.04>

- Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (2014, 5 de agosto). *Manual del proceso de expropiación de bienes inmuebles*. https://nanopdf.com/download/manual-del-proceso-de-expropiacion-de-bienes-inmuebles_pdf
- Simon, F. (2019). La naturaleza como sujeto de derechos en la Constitución ecuatoriana: la construcción de una categoría de interculturalidad. En L. S. Estupiñán, *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático* (pp. 299-332). Universidad Libre.
- Stone, C. (2009). *¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales*. En *Derecho ambiental y justicia social*. Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes.
- Stutzin, G. (1984). Un imperativo ecológico: reconocer los derechos de la naturaleza. *Ambiente y Desarrollo*, 1(1), 97-114.
- Tribunal Administrativo del Quindío [TAQ], Sala Cuarta de Decisión, 5 de diciembre, 2019, Sentencia 030-002/19, [Col.].
- Tribunal Superior de Medellín [TSM], Sala Cuarta de Decisión, 17 de junio, 2019, Sentencia 038/19, [Col.].
- Wolkmer, A. C. y S. Wolkmer, M. de F. (2014). Repensando a natureza e o meio ambiente na teoria constitucional da América Latina. *Novos Estudos Jurídicos*, 19(3), 994-1013. <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/6676>

La territorialización en el análisis de políticas públicas¹

Edwin Murillo Amaris

Introducción

El campo del estudio y análisis de las políticas públicas se ha desarrollado con fuerza desde la década de 1950, especialmente con los intereses y aportes de Harold Laswell (1951, 1968, 1970, 1971), lo que ha originado una serie de indagaciones respecto a la esencia de lo que contienen las políticas públicas. En términos generales, se hace referencia a actividades humanas que son coordinadas, reguladas y gestionadas por la acción de gobierno y que propenden por dinámicas de transformación de comunidades y territorios.

Lindomar Boneti (2017) hace referencia a dos suposiciones que contiene el proceso de elaboración e implementación de las

-
- ¹ Este texto se relaciona con la ponencia titulada “La territorialización como propuesta de análisis de las políticas públicas”, presentada como avance del proceso de investigación en el Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Sociales (LASA, por sus siglas en inglés), llevado a cabo en la ciudad de Vancouver (Canadá), entre el 24 y el 27 de mayo de 2023.

políticas públicas: 1) la relación entre el Estado, las clases sociales y la sociedad civil y 2) las particularidades de cada momento histórico en el contexto de interacción entre la producción económica, cultural e intereses de los grupos dominantes, ideologías a partir de las que verdades relativas se vuelven absolutas (p. 10). En la interacción dinámica del Estado con las diferentes clases, especialmente las denominadas élites económicas, se hace evidente el entrecruce conflictivo de diferentes perspectivas respecto a la visión de contexto y de búsquedas de solución a problemáticas que afectan a grupos poblacionales y, por ende, realidades contextuales. En suma, “la definición de las políticas públicas está condicionada a los intereses de las élites globales por fuerza de la determinación de las amarras económicas propias del modo capitalista” (Boneti, 2017, p. 11).

A lo anterior, añade Boneti (2017) que la dinámica de toma de decisión que implica una política pública contiene una serie de condicionamientos que se enmarcan en el momento histórico. De acuerdo con Boneti (2017), “se trata, por tanto, [...] de decisiones de intervención en la realidad social, ya sea para efectuar inversiones o de pura intervención administrativa o burocrática” (p. 12). Para ello, demarca unos ítems de los que dependen la elaboración y la implementación de las políticas públicas teniendo este marco de interacciones que se establecen:

1. Intereses de expansión del capitalismo internacional, explicados por las élites globales.
2. Correlación de intereses originados en los contextos sociales nacionales, de las clases dominantes y de los diversos componentes de la sociedad civil.
3. La pluralidad política aporta otros agentes que permean la dinámica de las políticas públicas, el llamado tercer sector (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, agremiaciones, asociaciones, etc.).
4. Es en lo local donde las políticas públicas se hacen efectivas, desde la eficacia de la acción hasta los diversos intereses específicos que la implementación suscita en contexto (Boneti, 2017).

En este orden de ideas, el entrecruce de perspectivas relacionales que enmarcan las dinámicas conducentes al diseño e implementación de las políticas públicas, ha evolucionado a lo largo de las décadas y evidencia un abordaje particular, como lo propone Boneti (2017), en medio de otras visiones de estudio y análisis. El aspecto para resaltar desde el planteamiento de este texto es rescatar el ítem de lo local, donde se hacen efectivas las políticas públicas, el componente de la territorialización como un campo de análisis, propuesto como marco de referencia para corroborar los procesos transformacionales, que debe contener una acción pública, enfatizando el componente de la identidad de las comunidades sobre sus territorios y con ellos mismos.

Por consiguiente, las políticas públicas demandan innovadores caminos de análisis en la trayectoria que va desde lo político, pasando por lo normativo, la construcción de consensos, hasta la gestión de realidades públicas. Jenny Elisa López Rodríguez señala dos ordenadores fundamentales al momento de aproximarse a la configuración de las políticas públicas: “el campo relacional existente en el seno de la triada Estado/sociedad/mercado y el régimen y el sistema político” (Vargas *et al.*, 2007, p. 81). Desde allí, parafraseando el citado texto, los referentes de espacio y tiempo no pueden desconocerse al acceder al campo de análisis de las políticas públicas, para que de esa forma se puedan abordar elementos de generalidades, junto a los determinantes.

El aspecto de las políticas públicas que este texto propone para su análisis se centra en la categoría de la territorialización. Esto es, ¿la realidad de las políticas públicas en los municipios de la provincia del Sumapaz, departamento de Cundinamarca, permite hacer propios los territorios donde se diseñan, implementan y evalúan? En otras palabras, ¿la gestión, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas que se encuentran en los diez municipios de la provincia del Sumapaz permiten evidenciar el sentido de identidad de las comunidades sobre sus contextos e, incluso, promueven esa identidad, al momento de definir un problema público?

En últimas, la apuesta y la propuesta de ampliar el espectro de acceso a las políticas públicas se focaliza en la urgente necesidad de recomponer “lo político como espacio de construcción de sentido, así como de lo común y de la democracia plena como dispositivos emancipatorios” (López Rodríguez, 2021, p. 16). Esto presupone que el modelo que ha dominado por décadas el estudio y el análisis de políticas públicas ha evidenciado una serie de factores que lo ponen en entredicho, por cuanto las crisis sociales, económicas, culturales han dejado al descubierto una crisis de las formas y formalismos que pretendían y pretenden configurar lo público. ¿Dónde está el sentido identitario de las comunidades con y en sus territorios a través de procesos de configuración de lo público?

El horizonte de sentido que se propone es abordar los componentes del territorio desde su tradicional dimensión de espacio geográfico en el que se tipifican los límites de dominio y control, pero que permea las dinámicas y procesos sociales, económicos, culturales, políticos y, por ende, institucionales que se entrecruzan en la configuración de lo público, coordinados y avalados por los grupos de gobierno; focalizando la praxis pública en la toma de decisiones que, en últimas, es la gestión del entrecruce de intereses de élites y grupos sociales, dentro de esquemas de dependencia y centralidad (que en ocasiones es más bien centralismo). Todo lo anterior persigue el objetivo último de apropiar las realidades de cada comunidad (interacción de grupos) en su contexto (territorio) para la transformación de sus mismas situaciones y territorios. En otras palabras, es una interacción entre comunidad y territorio, en proceso identitario de realidad, esto es, territorialización.

En términos de Eric Dardel, comentado por Claude Raffestin (2020), entre la realidad del ser humano, las cosas en su contexto y la tierra existe una fusión que se hace evidente en el llamado “conocimiento geográfico”, que pretende que se definan claramente los signos que develan lo que la tierra oferta a las personas sobre la condición humana y su destino. “Es una llamada que sale del suelo, de la ola o del bosque; una oportunidad o una negación, un poder, una presencia (Dardel, 2014, p. 147, citado por Raffestin, 2020, p. 54). En otras palabras, la relación intrínseca del territorio

y las políticas públicas debería quebrar el esquema cíclico y de búsqueda de “cumplimiento de requisitos”, e ir más allá, en pro de esa relación real entre suelo-comunidad, que saque a la luz el verdadero sentido de lo público en la construcción común del hábitat propio. De allí que “el espacio geográfico está calificado por la dimensión humana” (Raffestin, 2020, p. 58).

Para López Rodríguez (2021), “los problemas de las políticas públicas están relacionados tanto con las demandas tradicionales de bienes y servicios, los cuales buscan satisfacer mínimos materiales de calidad de vida, como con el derecho a la existencia y a su expansión” (p. 11). Desde esta perspectiva, una política pública debe ir más allá de replicar esquemas en los que se mantienen la dependencia, la pérdida de libertad y la instauración del sinsentido para las comunidades y, por ende, los territorios. No en vano, López Rodríguez (2021) agrega en su aporte cómo la crisis de la existencia humana y de las diversas expresiones de la vida, se manifiestan en la ruptura de la unidad ser humano/naturaleza. En otras palabras, la instauración de “opuestos complementarios” reflejado en grandes avances científicos y desarrollos institucionales para garantizar los derechos humanos, contrasta con un crecimiento vertiginoso de lo inhumano (altos índices de pobreza, inequidad, injusticia, pérdidas de vidas humanas, daño a los ecosistemas, calentamiento global y sus efectos, etc.). Señala López Rodríguez (2021) que “parece urgente reconocer los procesos de políticas públicas como procesos sociales con potencialidades emancipatorias” (p. 22).

En términos de Siddiki (2014, citado en Siddiki, 2020, p. 2), la eficacia del diseño de una política pública como proceso o impacto depende en gran medida de la interpretación que hacen de la misma las personas (ciudadanos, grupos objeto y objetivo, equipo de la administración) y cómo responden a los parámetros discrecionales contenidos en la misma. Estos parámetros son los mismos contextos, la complejidad de situaciones y circunstancias que dan lugar a la identificación del problema a resolver por medio de la política pública, las dinámicas de gobernanza que se pueden identificar o rediseñar, etc. Es decir, cómo los

involucrados interpretan y reconocen el impacto del proceso de diseño de la política pública en el contexto es clave en el diseño de una política pública, esto es, los problemas sociales, económicos, físicos, históricos, organizacionales, territoriales (de acuerdo con la perspectiva de esta investigación).

Desde esta dimensión, la territorialización debe ser un enfoque de análisis estructural que posibilite un análisis de políticas públicas a través de la identificación del asunto por resolver hasta el impacto en la transformación de la vida de las comunidades y de los territorios. Para esta tarea, la identidad con el territorio es elemento esencial. Por ejemplo, en los municipios de la Provincia del Sumapaz se identifica las “Políticas Públicas del Adulto Mayor, Vejez y Envejecimiento”². Al revisar con detenimiento, la citada política pública es un programa de la casa del Adulto Mayor con algunas actividades, pero con obstáculos para que los adultos mayores de las zonas rurales accedan al programa. ¿Una política pública es solo un programa o alguna actividad? ¿Cuál es la identidad territorial del adulto mayor que le permita sentir que es tenido en cuenta desde el modo de leer la vida? Entonces, ¿el adulto mayor de la zona rural queda excluido porque siempre se encuentran obstáculos como la distancia, el desplazamiento y la falta de recursos? Diseñar una política pública sin la percepción de identidad de lo que las personas son en y desde el territorio, solo replica instrumentos de “cumplimiento de procedimientos en la administración pública”, pero no profundiza en el sentido transformador de realidades.

En este orden de ideas, la propuesta de abordar la territorialización de las políticas públicas tiene como objetivo el delimitar la identidad comunitaria sobre el territorio como un componente esencial del horizonte de sentido transformador de las políticas públicas, teniendo en cuenta las particularidades de cada contexto local. Para el logro de este propósito, este texto se fundamenta en los conceptos de territorio, territorialidad, territorialización y,

2 Según cada municipio puede variar de título.

desde allí, busca traer a la discusión la desterritorialización y la reterritorialización, como un eje transversal desde el cual ir más allá del abordaje del territorio como un marco de referencia de lo limítrofe, lo topográfico y, por ende, de espacio de dominio político. Desde allí, se abordará el territorio como variable conceptual a través de la cual se ha desarrollado la relación entre política pública y territorio. Sumada a la variable de territorio, se repasará la territorialidad como grado del control que se ejerce sobre ese mismo territorio y que permitirá el acceso a la territorialización como engranaje fundante de la identidad sobre un territorio y que marca la pauta de referencia para un diseño e implementación de políticas públicas que consideren la afectividad espacial que le dé sentido a la configuración de lo público.

Este capítulo está estructurado de la siguiente manera: en un primer momento, se abordarán aspectos generales sobre las políticas públicas (dentro del contexto introductorio), como un marco básico de referencia y una síntesis de las políticas públicas halladas en los diez municipios de la provincia del Sumapaz. Posteriormente, se presenta el marco teórico a través del acercamiento a las nociones territorio, territorialidad y territorialización (desterritorialización-reterritorialización). En seguida, se buscará avanzar apoyando el texto en la pregunta de si el contexto puede ser territorializado (¿contexto territorializado?), pasando por tres posibles abordajes del concepto de territorio, buscando hallar los elementos de cómo gestar la territorialización de las políticas públicas. Finalmente, se proponen los elementos para una territorialización de las políticas públicas.

Marco teórico. Algunos aspectos desde las políticas públicas

Respecto al ámbito de las políticas públicas, objeto del proyecto de investigación, los diez municipios del Sumapaz cuentan con un total de cincuenta y cinco políticas públicas en diversos estados: algunas son de administraciones anteriores a la actual, pocas son de las administraciones actuales; unas se encuentran vigentes, pero entre estas se halla un grupo que no han tenido actualización

desde su diseño e implementación, y también se pueden ubicar unas políticas bastante antiguas, por ejemplo, 2010, 2011 o 2015.

Un factor que merece la pena resaltar es la existencia de temas comunes en la búsqueda de dinamizar procesos que permitan el cumplimiento de los objetivos de una política pública en materia de responder a las comunidades y a los territorios. El tema de la discapacidad es común en todos los municipios; los aspectos de mujer y género son abordados por nueve municipios; la adultez mayor, vejez y envejecimiento lo tienen ocho; el ámbito de la infancia y la adolescencia siete; el campo de la juventud lo tienen como política pública seis y el de salud mental proponen abordarlo cuatro, entre otros pocos aspectos que buscan gestionar las administraciones a través de las políticas públicas.

En ningún municipio se encuentra una política pública que disponga un foco de atención o interés en aspectos del territorio. Son propuestas de acción mediante el instrumento de las políticas públicas en alrededor de temáticas puntuales que hacen referencia a sectores poblacionales y que se articulan con la propuesta de la administración departamental, para presentar una “supuesta articulación” administrativa. El territorio aparece como una especie de “presupuesto” que asumen los equipos de gobierno en sus contextos, al momento de identificar un problema público, diseñar e implementar una política pública; esto es, lo territorial solo es abordado desde la perspectiva de análisis de contexto para ubicar la problemática y la población. Pero en ningún momento es una apuesta de sentido identitario con las realidades de los contextos que se pretenden abordar y gestionar para impactar con toma de decisiones. Por ende, al revisar la información de la Gobernación de Cundinamarca se pueden encontrar los mismos temas que se espera gestionar a través del instrumento de las políticas públicas. Es una especie de “efecto cascada” que condiciona a las administraciones locales al momento de plantearse la búsqueda de alternativas en sus realidades territoriales por medio de las políticas públicas.

La información dispuesta en la página web de la Gobernación de Cundinamarca da cuenta de quince políticas públicas que buscan

impactar a la población cundinamarquesa. Entre esas quince temáticas se encuentran “política pública de primera infancia, infancia y adolescencia, política pública de salud mental, política pública de envejecimiento y vejez, política pública para la inclusión social de las personas con discapacidad, política pública de juventud, política pública mujer y equidad de género”, entre otras temáticas (Gobernación de Cundinamarca, 2024). Se puede corroborar una relación temática entre las propuestas desde la administración pública regional o departamental y las decisiones al respecto tomadas por las administraciones locales o municipales. Para graficar mejor esta realidad, el conjunto de políticas públicas de los municipios de la provincia del Sumapaz se resume en la tabla 1.

TABLA 1. Listado general de las políticas públicas y sus temáticas en los municipios de la provincia del Sumapaz (Cundinamarca)

Arbeláez	Política de Discapacidad
	Política Pública Integral de Libertad Religiosa y Cultos
Cabrera	Política Pública de Mujer y Género, población diversa igualmente diferencial 2018-2022
	Política Pública Integral de Libertad y Religión de cultos
	Política Pública de Discapacidad
	Política Pública para la Gestión de Riesgos y Desastres
	Política Pública de Salud Mental
	Política de Gestión Documental 2020-2023
	Política Pública de Mujer y Género
	Política Pública de Juventud
Fusagasugá	Política Pública Social para la Protección y Atención de los Habitantes de Calle
	Política Pública de Infancia y Adolescencia
	Política Pública para Adulto Mayor
	Política Pública TIC
	Política Pública de Discapacidad
	Política Pública Integral de Libertad y Religión de Cultos

Granada	Política Pública de Mujer y Género
	Política Pública de Juventud
	Política Pública de Infancia y Adolescencia
	Política Pública para Adulto Mayor
	Política Pública de Discapacidad
Pandi	Política Pública de Mujer y Género
	Política Pública de Infancia y Adolescencia
	Política Pública de Envejecimiento y Adulto Mayor
	Política Pública de Discapacidad
Pasca	Política Pública de Mujer y Género
	Política Pública de Juventudes
	Política Pública de Adulto Mayor
	Política Pública de Discapacidad
San Bernardo	Política Pública para la Inclusión Social de la Población en Condición de Discapacidad
	Política Pública de Salud Mental
	Política Pública de Envejecimiento y Vejez
	Política Pública de Juventudes
	Política Pública de Infancia y Adolescencia
Silvania	Política Pública de Mujer, Equidad de Género e Igualdad
	Política Pública de Mujer y Género
	Política Pública de Juventud
	Política Pública de Adulto Mayor
	Política Pública de Infancia y Adolescencia
	Política Pública de Discapacidad
	Política Pública de Desarrollo Económico, Emprendimiento y Seguridad Alimentaria
Tibacuy	Política Pública de Salud Mental
	Política Pública Poblacionales (Apoyo y fortalecimiento familiar)
	Política Pública de Juventud
	Política Pública de Mujer y Género
	Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado
	Política Pública de Infancia y Adolescencia
	Política Pública de Discapacidad
	Política Pública de Vejez y Envejecimiento

Venecia	Política Pública de Mujer y Género
	Política Pública de Salud Mental
	Política Pública de Infancia y Adolescencia
	Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez
	Política Pública para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad PcD
	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016-2025

Fuente: elaboración propia a partir de recursos bibliográficos diseñados por el equipo de investigación del proyecto de investigación titulado “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) y el enfoque de derechos en las Políticas públicas en la Provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020-2023: inventario y propuesta de análisis”, desarrollado por el grupo de investigación Conatus de la Territorial Cundinamarca de la ESAF, en el marco de la Convocatoria de Investigación interna 2022-2023.

El foco de interés se evidencia en problemáticas de la condición humana, aspecto central en la administración de lo público, pero no el único. Ningún tema de política pública aborda aspectos puntuales del territorio, aunque se podría suponer que la Política Pública de Gestión del Riesgo asume aspectos territoriales, pero más en un sentido de prevención y gestión de desastres naturales, considerando que el territorio del departamento presenta una topografía compleja en cuanto a zona montañosa, surcada por ríos caudalosos y con inconvenientes de acceso por vías adecuadas.

En este contexto particular de la provincia del Sumapaz, en este capítulo se propone resaltar el componente del territorio en la visión de las administraciones públicas locales o municipales, pero yendo más allá del abordaje tradicional geográfico de los límites o la extensión, y focalizando la atención en el factor fundamental de la búsqueda y consolidación de la identidad de las comunidades sobre los territorios. Desde allí, cómo los territorios les dan identidad a los diferentes grupos asentados en la región. Como se ha citado desde el inicio del texto, se pretende responder el siguiente interrogante: ¿se puede evidenciar territorialización en el diseño e implementación de políticas públicas?

Como una ventana de aproximación primaria, la revisión del estado del arte de las políticas públicas de los diez municipios

que conforman la provincia, junto a la ilación temática con las directrices de la gobernación departamental, permiten una aproximación a conclusiones previas en el sentido en que el tema del territorio no está en la agenda gubernamental ni a nivel regional, ni a nivel local. Es asumido como “presupuesto obvio” que está implícito al definir un problema público que posibilite el diseño e implementación de una política pública. A renglón seguido, se encuentra que las realidades de interés para abordar desde este instrumento de la administración pública están en problemáticas de la condición humana, pero como réplicas de directrices nacionales o regionales, completamente descontextualizadas de la interacción de grupos humanos y territorio que posibilita la identidad y, así mismo, que asume la identidad que les permite ser comunidad en convivencia.

El imaginario colectivo según el cual el territorio ya está implícito en toda decisión que busque la configuración de lo público o dar respuesta a las necesidades, solicitudes y demandas de las poblaciones, ha desdibujado el sentido profundo de construcción real de la llamada *acción pública*. Es importante tener presente que el “territorio es una construcción social” y, en ese sentido, la administración pública debe asumir como tarea la de “tener más en cuenta los contextos locales para mejorar la eficacia de la acción pública” (Pachoud, 2021). En otras palabras, la verdadera construcción social del territorio se da en la medida en que se toman decisiones y se realizan propuestas que promuevan las particularidades contextuales, temporales, circunstanciales, de una comunidad inserta en un espacio geográfico dinámico e interactuante. El territorio permea las realidades para procesos de territorialización, lo que posibilita la construcción social del espacio geográfico por medio de acciones públicas.

En un proceso de toma de decisiones para la configuración de lo público, es decir, una decisión del equipo de la administración pública el territorio no puede ser asumido como una obviedad. Como se identifica un espacio geográfico sobre el cual se tiene poder, control y gestión, ya hay sentido del mismo o se ingresa a la perspectiva de lo territorial, la territorialidad y, por ende, se

crean las condiciones de la territorialización. Es una especie de concepción errónea donde lo geográfico administrativo produce como efecto el carácter territorial. Rogério Haesbaert (2013) señala que “el territorio está vinculado *siempre* con el poder y con el control de procesos sociales mediante el control del espacio” (p. 13), por tanto, ejercer poder y control sobre las dinámicas sociales no es simplemente legislar *top-down* y a nivel técnico sobre realidades que solo se hacen concretas en las interacciones dinámicas que viven cotidianamente los grupos humanos asentados en un territorio, esto es, lo institucional formal y lo normativo, propio del espíritu de la administración pública, permea el territorio y hace viables las interrelaciones e interacciones sociales que convierten el espacio en lo territorial identitario de sentido: lo territorializa.

Por ello, el mismo Haesbaert (2013) ofrece diversas concepciones del territorio que abren opciones de aprehensión de un campo en el que confluyen muchos elementos que la administración pública debería gestionar y cohesionar.

Una concepción más tradicional del territorio [...] es la del territorio como recurso natural y/o abrigo; [...] otra concepción es la del territorio como espacio relacional más concreto [...] considerando que el territorio forma parte de la sociedad y, por lo tanto, es indisociable de la misma; [...] Desde Robert Sack, el territorio es todo espacio que tiene el acceso controlado; [...] Otras concepciones, definen el territorio enfatizando su dimensión simbólica en el campo de las representaciones (hibridismo de referencias territoriales). (Haesbaert, 2013, pp. 17-19)

En este orden de ideas, el acceso al campo de las políticas públicas en los municipios de la provincia del Sumapaz ha permitido evidenciar que la urgente necesidad de aprehensión del territorio demanda voluntad y ejercicio pedagógico conducente a la creación de una cultura del sentido del territorio, puesto que el llamado desarrollo de las regiones y, por ende, de las comunidades, pasa y se hace objetivo es en el modo como lo territorial se hace realidad. El territorio no son solo calles, parques, zonas comunes, barrios,

veredas, etc., donde habitan personas que son ciudadanos votantes, sino que se gesta con procesos de toma de decisiones donde el poder y el control promuevan dinámicas relaciones entre los grupos asentados en esos diez espacios geográficos del Sumapaz, con un sentido de cuidar, promocionar y defender lo que los abriga y les da los recursos naturales de coexistencia, creando sentido de pertenencia que se expresa en lo simbólico.

Del territorio a la territorialización

En el escenario de las políticas públicas, la importancia del territorio debe ir más allá de la clásica concepción del *espacio geográfico*. En un texto que podría tildarse de fuera de temporalidad para marcos referenciales bibliográficos en una investigación, Gustavo Montañez Gómez y Ovidio Delgado Mahecha (1998) hacen referencia al territorio como “escenario de las relaciones sociales; espacio de poder, de gestión y del dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales; es una construcción social” (Montañez Gómez y Delgado Mahecha, 1998, pp. 122-123).

Esta serie de elementos que amplían la apropiación del territorio como espacio temporal de interacciones deviene en una construcción social en la que confluyen capacidades para su creación, recreación y apropiación, pero en el marco de desigualdades potenciales. No todo grupo u organización asentada en ese tipo de espacio y que se interrelaciona con los otros actores, tiene las mismas condiciones, capacidades y potencialidades para aportar en la creación continua del territorio. No en vano los principios fundamentales de las políticas públicas fueron desarrollando y delimitando aspectos como lo diferencial, buscando consensos en medio de los disensos constitutivos de la naturaleza humana.

De esta manera, resaltan Montañez Gómez y Delgado Mahecha (1998), el territorio es dinámico, no estático, mutable y desequilibrado, puesto que la realidad geográfica y social es cambiante, por lo que demanda permanentes procesos de análisis que permeen las circunstancias de las relaciones que construyen el espacio y que deben ser reorganizadas.

En una perspectiva similar, María Teresa Herner (2009) asume la corriente conceptual que define el territorio desde la crítica de la geografía y lo concibe como una construcción social resultado del ejercicio de relaciones de poder. La citada autora Herner (2009) se apoya en autores como Gilles Deleuze y Félix Guattari (1986; 1997), David Harvey (1998) y Rogerio Haesbaert (2004), para ampliar su propuesta del concepto de territorio. Los elementos que más se destacan y que vale la pena tener presentes en el desarrollo de este marco teórico y conceptual del enfoque de la territorialización para el análisis de políticas públicas, son:

- El poder gestionado como ejercicio de relaciones está contenido en prácticas espaciales y temporales que, a su vez, son materiales y simbólicas, puesto que se construyen desde las experiencias, percepciones y concepciones de las personas individuales y colectivas. Este aporte proviene del trabajo de David Harvey (1997).
- El territorio contiene lo simbólico, lo cultural, expresado en identidad territorial (forma de control simbólico) sobre el espacio en el que los grupos están asentados, y el componente político (dominio y organización de las personas). Aportes desde Haesbaert (2004).
- Según Deleuze y Guattari (1985), el deseo innato a lo humano es un elemento fundamental al momento de conceptualizar el territorio. Esto por cuanto el deseo es agenciado por “máquinas” que ostentan sentido productivo y constructivo. Así las cosas, el territorio se crea gracias al deseo de esas “máquinas” que “desean” producir y construir en un espacio (agenciamientos). En adición a lo anterior:

La noción de territorio aquí es entendida en sentido muy amplio, que traspassa el uso que hacen de él la etología y la etnología. Los seres existentes se organizan según territorios que ellos delimitan y articulan con otros existentes y con flujos cósmicos. El territorio puede ser relativo tanto a un espacio vivido como a un sistema percibido dentro del cual un sujeto se siente “una

cosa". El territorio es sinónimo de apropiación, de subjetivación fichada sobre sí misma. El territorio es un conjunto de representaciones las cuales van a desembocar, pragmáticamente, en una serie de comportamientos, inversiones, en tiempos y espacios sociales, culturales, estéticos, cognitivos. (Guattari y Rolnik, 1986, p. 323, en Haesbaert, 2004, citado por Herner, 2009, p. 166)

En consecuencia, la configuración relacional de los territorios se fundamenta en el control que se ejerce sobre ese mismo espacio (dinámicas de poder relacional) y que posibilita la apropiación y permanencia de grupos humanos, organizaciones y, por supuesto, el Estado mismo. En otras palabras, el territorio se concreta no solo en la dinámica relacional y de interacciones, sino también en su apropiación, que moviliza la posesión y control del espacio, es decir, hace viable la territorialidad. Para autores como Montañez Gómez y Delgado Mahecha (1998), esta territorialidad está ligada al llamado regionalismo que, en síntesis, es una geografía del poder, que delimita divisiones espaciotemporales.

Según lo expresan Dematteis y Governa, "El territorio, en su conjunto, es un bien público, que produce ventajas y desventajas no divisibles y valores no exclusivos que pueden solo ser gestionados y promovidos por la colectividad" (Dematteis y Governa, 2005, p. 33). De esta manera, a partir del territorio se consolida la territorialidad como el campo de acción en la interacción de dinámicas de poder que permea la efectiva construcción social del territorio por medio de su posesión y su control. Pero no son solo actividades espacio-temporales las que reafirman estos componentes, puesto que la dinámica es cambiante, en medio de situaciones de complejidad espacial y de interacciones humanas (sociales, económicas, políticas, culturales, de sentido, etc.), esto es, el territorio no es simplemente construcción social en medio de relaciones y juegos de poder, reforzado por el control y dominio del espacio y el tiempo, ya que demanda un sentido profundo de identidad, pertenencia, reconocimiento.

La "territorialidad entendida como relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes)

y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive, se produce” (Dematteis y Governa, 2005, p. 33), es la que viabiliza el acto de gestar los territorios, pero el más allá de las acciones de poder que lo hacen posible, el sentido que la comunidad le da su mismo espacio debe ser el garante de una construcción real de lo público.

Estos aportes de la territorialidad se pueden enriquecer con los de Agnew y Oslender (2010)

la territorialidad —el uso y control del territorio con fines políticos, sociales y económicos— es de hecho una estrategia que se ha desarrollado de manera diferencial en contextos histórico-geográficos específicos. El Estado territorial como se le conoce en la teoría política contemporánea no es más que una forma de territorialidad. (Agnew y Oslender, 2010, p. 195)

Pero ¿todo queda en las dinámicas de poder, uso y control con fines sin horizonte de sentido grupal identitario?

El componente de la identidad, la pertenencia, el reconocimiento en sí mismo de lo humano dentro de un marco referencial espacial que le da sentido, contiene instrumentos de desterritorialización y reterritorialización, “como movimiento que se repite y sobre el cual se ejerce un control” (Herner, 2009, p. 167). En el caso de la mayoría de los países de América Latina, por ejemplo, el sentido identitario del territorio, es decir, su territorialización, lo han tenido los grupos étnicos que han poblado los espacios geográficos ancestralmente. Por supuesto que ellos tenían sus estructuras de poder y sus dinámicas de interacción entre los distintos grupos. Los violentos procesos de “modernización” fueron dejando la estela de nuevas dinámicas de interacción social y, por ende, de poder, con lo que se crearon de igual manera nuevas dinámicas territoriales. A esto se pueden añadir fenómenos como el conflicto armado y la violencia en realidades como la centroamericana, el sur del continente y las décadas vividas en Colombia, que dejaron en evidencias procesos de desterritorialización a grandes escalas.

La propuesta de investigación que enmarca el origen y fundamento de este texto tiene como propósito abordar el componente de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) y de derechos humanos en el diseño de políticas públicas de los diez municipios del departamento de Cundinamarca, provincia del Sumapaz, donde el núcleo de la identidad, la pertenencia, el horizonte de sentido, que estas comunidades le otorgan a su territorio (como provincia, por proximidad geográfica) y sus territorios (en cuanto entes territoriales municipales) debería ser un elemento fundamental desde la identificación de los asuntos públicos que la administración pública debe conocer, analizar, organizar y priorizar participativamente, para una construcción social del territorio. Sin embargo, lo hallado en este proyecto permite adelantarse a aspectos conclusivos con referencia a la ausencia total de este componente en la selección de temáticas problema para el diseño e implementación de políticas públicas, tal como se referenció con anterioridad. En esta dinámica:

El territorio se puede desterritorializar, esto es, abrirse, en líneas de fuga y así salir de su curso y se destruye. La especie humana está sumergida en un inmenso movimiento de desterritorialización, en el sentido de que sus territorios “originales” se rompen interrumpidamente con la división social del trabajo, con la acción de los dioses universales que ultrapasan las tablas de la tribu y la etnia, con los sistemas maquínicos que llevan a atravesar, cada vez más rápidamente, las estratificaciones materiales y mentales. (Guattari y Rolnik, 1996, p. 323, citado por Herner, 2009, p. 168)

Este juego de territorio-territorialidad-territorialización (desterritorialización-reterritorialización) que dinamiza la interacción espacio-temporal de actores, relaciones de poder, control y dominio de los espacios geográficos, y el horizonte de sentido identitario que los grupos humanos le imprimen para su reconocimiento y su pertenencia del mismo, es lo que abre las posibilidades de asumir la territorialidad como un campo de análisis de políticas públicas.

Así, es posible trascender el acercamiento tradicional por medio del enfoque del ciclo de las políticas públicas y enriquecer las nuevas propuestas de análisis que han ido surgiendo en las últimas décadas³.

Incluso, la misma complejidad que se ha descrito a lo largo de este texto y que constituye un elemento esencial al abordar el componente del territorio en asuntos de configuración de lo público, deja en evidencia elementos que enriquecen el trabajo de análisis con las intersecciones que se presentan en un espacio geográfico y que permiten hacer referencia a fuentes territoriales de autoridad formales e, incluso, informales o hasta “ilegales” (tal es el caso de los grupos al margen de la ley en el territorio de Colombia o en otros países de América Latina que vivieron periodos de conflicto armado y violencia), que se superponen. Por ende, ya la territorialidad que hace efectiva el territorio no es solo la formal del Estado, por cuanto aparecen otras autoridades que se disputan lo espacio-temporal. Agnew y Oslender (2010) las definen como “territorialidades superpuestas”⁴.

Es importante tener presente este concepto y esta perspectiva porque la territorialización no desconoce el sentido identitario, de pertenencia, que los grupos humanos le dan a sus *modus vivendi* en lo espaciotemporal (territorio) y el control del mismo (territorialidad). Aunque se puedan gestar procesos de superposiciones por asuntos diferenciales, la identidad se mantiene. Tal es el caso de comunidades ancestrales (étnicas, afrodescendientes, raizales, gitanas, etc.). Existe un control de “Estado central”, superpuesto a la creación de territorialidades diferenciales que no se oponen al

3 Se pueden citar, entre otros, los enfoques analíticos, análisis neoinstitucional, análisis del desarrollo institucional (IAD) (Elinor Ostrom), enfoques de redes de política, Advocacy Coalition Framework (Paul Sabatier), enfoque retórico, enfoque discursivo y deliberativo, etc.

4 Por ejemplo, las territorialidades étnicas que han logrado el reconocimiento autónomo por parte del Estado constitucional o central se superponen al marco constitucional de estructura occidental, pero no se excluyen.

centro, pero que le dan sentido a su esencia étnica y, por lo tanto, promueve territorializaciones.

Pachoud (2021) afirma que el concepto de territorialización tiene dos enfoques geográficos desde donde se puede asumir: la perspectiva francesa y la inglesa. Desde la perspectiva anglosajona, la territorialización hace referencia al establecimiento de la autoridad del Estado sobre las personas y los recursos dentro de los límites geográficos respectivos (Pachoud, 2021, pp. 2-3). En el marco referencial teórico que se ha venido desarrollado a lo largo de este texto, se podría hacer referencia a la fusión entre territorialidad y territorialización. A renglón seguido, Pachoud (2021) señala que, según la perspectiva francesa, la territorialización es el resultado de la acción pública sobre el territorio, teniendo en cuenta los contextos locales desde el reconocimiento que el territorio es una construcción social, resultado de la coordinación de actores alrededor de problemas compartidos (Pachoud, 2021, p. 3). Es decir, es la configuración de procesos identitarios de los grupos humanos con su espacio geográfico dinámica y, desde allí, el reforzamiento de la identidad de grupo afincado en territorio.

Se identifican tres formas principales de territorialización de la acción pública:

- Territorialización normativa, en la que la diferenciación de la acción pública se produce en una lógica descendente, a través de la zonificación, para apoyar a las zonas marginadas.
- Territorialización con el apoyo de la acción pública por parte de las autoridades locales (descentralización).
- Territorialización pragmática, que se basa en la concertación entre actores diversificados y en la definición de territorios relevantes delimitados en función de los problemas a resolver. Este tipo introduce dos elementos que son la escala de la acción (puesta en marcha lo más cerca posible del territorio) y la transversalidad (inclusión de una gran diversidad de actores). (Pachoud, 2021, p. 3)

Como elemento de análisis teórico final, en el marco de este capítulo, se trae a colación la perspectiva y propuesta de Rogério

Haesbaert (2002, 2004, 2006, 2012, 2017, 2018, 2021)⁵ desde el texto *El mito de la desterritorialización* (2004). Para este autor, el territorio debe contener una visión integradora, pero con un punto focal de atención que, en sus términos, es la cuestión del poder (abordado en sus investigaciones desde Michael Foucault). Recalca Haesbaert en su propuesta que, para la perspectiva de lo territorial, el poder debe ser asumido más allá del concepto tradicional según el cual el Estado es el eje central. Las relaciones económicas y simbólicas (apropiación del espacio) son componentes esenciales de ese poder que permite configurar el territorio. Así las cosas, la apropiación simbólica se da a través de la conciencia territorial o identidad, asumiendo esa identidad como estrategia de poder (Haesbaert, 2013).

Después de mi trabajo con los *gauchos* y la relación de ellos en Brasil en los años ochenta y noventa, me centré mucho en esta perspectiva y percibía que al accionar una identidad esos grupos se empoderaban, si se puede decir así. Utilizando la identidad como un accionar de referencias simbólicas en ciertos momentos en que era necesario tener más poder, y reconociéndose como *gauchos* esos grupos ya tenían simbólicamente un poder, un estatus, y era esta condición identitaria la que les daba poder. Eso me parecía muy importante, por eso es que hablé de un territorio que tiene dos procesos, de apropiación y de dominación (Haesbaert, 2013, p. 158).

De esta manera, la dominación es el poder ejercido desde arriba, el estatal u organizacional en perspectiva económica, y la apropiación es la dinámica de los grupos humanos asentados en los territorios que hacen de su contexto su espacio vital en todas las dimensiones

5 La línea de su pensamiento sobre el concepto de territorio y región se puede hallar en los textos: *Territórios alternativos* (2002); *El mito de la desterritorialización* (2004); *Un nuevo Des-Orden Mundial* (2006); Vidal, Vidais. *Textos de Geografía Humana, Regional y Política* (2012); *Por amor a los lugares* (2017); *Vivir en el límite: Territorio y Multi/Transterritorialidad en tiempos de inseguridad y contexto* (2018; 2021).

y les permite ser comunidad con sentido. Y, en ese marco ubica los conceptos dinamizadores de su propuesta: *desterritorialización-reterritorialización* que, en sí, constituyen unidad de criterio para desarrollar el contenido profundo de cómo se dinamizan los espacios geográficos dinámicos de interacciones sociales.

Haesbaert (2013) identifica tres o cuatro perspectivas de lo que comprende como *desterritorialización*: económica, política, cultural y filosófica. Por motivos de espacio y objetivo del presente capítulo, no se profundiza en estas perspectivas que Rogério Haesbaert caracteriza, pero sí permite dejar elementos de análisis de la información recolectada en las visitas a los municipios de la provincia del Sumapaz para poder definir los componentes que deberían tenerse en cuenta al momento de identificar problemáticas públicas que puedan ser intervenidas y gestionadas por medio del diseño e implementación de políticas públicas, con un foco en lo contextual espacial.

La desterritorialización, como se puede evidenciar brevemente en el repaso teórico que se hace en este capítulo, es asumida como “pérdida de territorio”, esto es, contiene un elemento de movilidad, desplazamiento, “hibridismo cultural” (encuentro de diversos elementos culturales en el entrecruce del movimiento). Sin embargo, afirma Haesbaert (2013) que estos fenómenos son creación de nuevos territorios, que él denomina “*territorios-red*, o redes que reúnen múltiples territorios” (Haesbaert, 2013, p. 12). A lo anterior, se debe agregar que los fenómenos de desplazamiento o movilidad han traído como consecuencia ingredientes de pauperización en altos niveles. En ese sentido, tener en un municipio un alto porcentaje de la población en condiciones de pobreza o pobreza extrema, ya define el territorio como *desterritorialización*.

Esta narrativa teórica de Haesbaert conduce a la identificación de dos dimensiones en la aprehensión de la *desterritorialización* y la dinámica consecuente de la *reterritorialización*: negativa y positiva. Cuando se asume como pérdida del control sobre el territorio (incluyendo la realidad de la pobreza en los pobladores), es negativa; pero la *desterritorialización* “

significa que todo proceso y toda relación social implican siempre simultáneamente una destrucción y una reconstrucción territorial. Por lo tanto, para construir un nuevo territorio hay que salir del territorio en que se está, o *construir allí mismo otro distinto*. (Haesbaert, 2013, p. 13)

En esta lógica, las dimensiones de los juegos de poder (política), en interacción con dinámicas económicas (económica) permean el *modus vivendi* (simbólica) de los grupos humanos y deberían dar qué pensar respecto a esa des- y reconstrucción de los territorios. Esta es la *territorialización de las políticas públicas* que se propone a través de las conclusiones del proyecto de investigación en la provincia del Sumapaz.

Lo anterior pretende dejar el espacio de discusión académica y teórica para proponer la incorporación de la identidad sobre los territorios en los procesos de identificación de los problemas públicos y la apuesta por buscar alternativas de solución a través del diseño, implementación y análisis de políticas públicas, buscando romper la lógica de los “tecnicismos” en la que ha caído el campo de las políticas públicas en las dinámicas de configuración de lo público en los llamados *territorios locales*.

Rogério Haesbaert (2020) en su análisis de la especificidad del territorio desde el contexto de América Latina, señala las particularidades de la región “en diálogo con los movimientos sociales, sus identidades y su uso como instrumento de lucha y de transformación social” (p. 268). Para Haesbaert (2020), abordar el territorio desde los aspectos particulares de contexto, en el caso de Latinoamérica,

va más allá de la clásica asociación a la escala y/o a la lógica estatal y se expande, transitando por diversas escalas, pero con un eje en la cuestión de la defensa de la propia vida, de la existencia o de una antología terrena/territorial, vinculada a la herencia de un modelo capitalista extractivista, moderno-colonial de devastación y genocidio que, hasta hoy, pone en jaque la

existencia de los grupos subalternos, especialmente los pueblos originarios. (Haesbaert, 2020, p. 268)

Se puede referenciar que la dinámica de las políticas públicas en contextos como Colombia, en términos generales, pero con el énfasis del objetivo central de esta investigación (municipios de la provincia del Sumapaz, Cundinamarca), es una historia de “procedimientos técnicos” de réplica del modelo del Estado central y su proyección en lo regional (departamentos), cortando la visión amplia de integración en los espacios locales de los municipios. Es decir, la política pública que se propone para un municipio es réplica de la directriz del departamento que, a su vez, es la lógica del Gobierno central. Es lo que Haesbaert denomina “clásica asociación a la escala y/o lógica estatal”.

Como se citó en las generalidades de este capítulo, se hallaron cincuenta y cinco políticas públicas en los diez municipios de la provincia del Sumapaz con temáticas comunes: mujer y género; adultez mayor, vejez y envejecimiento; infancia y adolescencia; juventud; salud mental, entre otros aspectos. Al revisar la información dispuesta en la página web de la administración regional (Gobernación de Cundinamarca) se encuentran quince políticas públicas, que comprenden las cinco dimensiones humanas priorizadas en las políticas públicas de los municipios. Como se afirmó, hay una relación proporcional entre la perspectiva de gestión de las problemáticas públicas de las administraciones públicas locales y las directrices que establece la gobernación departamental.

En ese contexto de la región de la provincia del Sumapaz, cabe preguntar: ¿cada municipio expresa particularidades que lo proyectan como único, en su espacialidad y expresiones? La proximidad geográfica, especialmente de unos municipios más que con otros, puede interrelacionar en semejanzas y similitudes las realidades, pero ¿no hay algo propio en Cabrera, que lo hace particular y distinto a Venecia; y, de la misma manera, que distinga Cabrera y Venecia de Pandí? Los une una misma vía, en las mismas condiciones y que surca esa accidentada topografía,

pero los identifica lo propio. Ese es el aspecto nodal que esta investigación propone para mejorar los procesos de análisis de las políticas públicas, puesto que en las dinámicas de gestión de lo público no se puede desconocer “la tierra como pluriverso cultural-natural o conjunto de mundos —y, consecuentemente, de territorialidades, a los que estamos inexorablemente unidos” (Haesbaert, 2020, p. 269).

Lo que configura el espacio geográfico de la provincia del Sumapaz es el llamado contexto en el que se configura lo público por medio de actores, instituciones (incluyendo la institucionalidad formal de la norma), procesos de toma de decisiones y dinámica de interacción con los ecosistemas y recursos a disposición. En un primer acercamiento de revisión, las cincuenta y cinco políticas públicas señalan un derrotero de administración y gestión enfocado en una perspectiva “normativa”, es decir, una lógica descendente de las decisiones, en términos que ya se citaron en este texto con anterioridad, cuando se hizo referencia a Pachoud (2021).

La evidencia del grupo de políticas públicas encontradas muestra una especie de “zonificación” de temáticas, centradas en problemáticas de la condición humana: la adultez mayor, la juventud, la infancia y la adolescencia, la salud mental, las problemáticas del rol de la mujer y todo el campo amplio del género, la discapacidad. Es un apoyo a grupos humanos “marginados”, en un amplio espectro de dinámicas complejas, donde el territorio es solo un supuesto que se asume sin análisis porque el municipio tiene unos límites.

La citada “territorialización pragmática” que propone Pachoud (2021), como se referenció en apartes anteriores de este texto, no se evidencia como estructurante de procesos concertados de toma de decisiones entre diversidad de actores que conocen y apropian su territorio, asumen como propias las complejidades que lo constituyen y priorizan conjuntamente los problemas por resolver. Se podría afirmar que la referenciada “territorialización con apoyo de acción pública” está presente en la realidad de los municipios de la provincia del Sumapaz, pero la existencia en la norma constitucional del instrumento de la descentralización

no es real en lo hallado. El alto porcentaje de dependencia⁶ de los municipios del centro gubernamental, sobre todo de la Gobernación, para gestionar y administrar lo público se evidencia en el tipo de políticas públicas halladas que, en otras palabras, son réplicas de temáticas dispuestas por la administración departamental, sin un margen de autonomía para asumir consensuadamente con las comunidades problemáticas reales del contexto.

¿Cómo gestar la territorialización de las políticas públicas?

Rogério Haesbaert (2020) ofrece tres abordajes del campo de análisis del territorio, centrándose en el contexto latinoamericano y que vale la pena traer a colación en el análisis del proceso de investigación realizado en torno a los municipios de la provincia del Sumapaz:

- El territorio como concepto geográfico para analizar las relaciones de espacio-poder, con énfasis en los grupos subalternos, abriendo el espectro hacia lo simbólico (construcción de identidades), especialmente desde lo étnico-cultural.
- La perspectiva de género permite aprehender el territorio como “cuerpo-territorio”, con un foco desde las propuestas investigativas feministas (eco-feministas) y de movimientos indígenas, que resalta la integración entre poder de la corporeidad como objeto de ejercicio del poder y como sujeto de resistencia (corporificación).
- El territorio como espacio de vida es una perspectiva que se ha desarrollado alrededor de lecturas como las de las comunidades afrodescendientes. (Haesbaert, 2020, pp. 269-270)

En estos aspectos que resalta Rogério Haesbaert (2020), se pueden delimitar hitos en la historia de Colombia, sobre todo en la configuración formal de derechos desde la Constitución

6 De los diez municipios, nueve son de sexta categoría y solo uno de segunda categoría, Fusagasugá.

Política de 1991. Lo étnico-cultural, la consolidación formal de los afrodescendientes y la perspectiva de género han estado presentes a lo largo de estos últimos 32 años en diferentes espacios de estudio, investigación, análisis y normatización. Sin embargo, la apropiación real y de fondo de estos aspectos tendría que discutirse al repasar los impactos y transformaciones que las decisiones efectivas deberían haber gestado en los diferentes territorios.

Los municipios de la provincia del Sumapaz no presentan condiciones de dinámicas étnico-culturales ni afrodescendientes, como se podrían apreciar en realidades como las del sur y el suroccidente colombiano, por ejemplo. Se podrían encontrar habitantes de grupos étnicos, por su proximidad con los departamentos del Tolima y Huila, pero no hay una situación de formalización de algún grupo específico asentado en el territorio de la provincia. Así mismo, se observa la ausencia en los componentes de lo afrodescendiente. En esa línea, ninguna de las cincuenta y cinco políticas públicas encontradas hace referencia a estos temas.

Como ejercicio de análisis de la información recolectada en el proceso de la investigación, se aprovecha la oportunidad que brinda el contexto de los municipios de la provincia del Sumapaz para realizar un acercamiento desde la perspectiva teórica que se acaba de referenciar desde Rogério Haesbaert (2020), especialmente, la dimensión del “cuerpo-territorio”, por cuanto el objetivo general del proyecto (mencionado al inicio de este texto) es analizar las políticas públicas desde los ODS y el enfoque de derechos. Es importante señalar que la inmersión de estos componentes de los ODS y los derechos en el diseño e implementación de políticas públicas no es un ejercicio de “cumplir requisitos para estar acorde a las directrices regionales y nacionales”, para acceder a recursos, o “porque es la moda en administración pública”.

Tanto los ODS como el enfoque de derechos tienen su razón de ser en la esencia de lo humano que, en sí, es la promoción y defensa de las condiciones de dignidad de la persona (individual y colectiva) que, en su *modus vivendi*, requiere de una “casa

habitable en dignidad” (territorio identidad), es decir, un espacio geográfico y de interacciones donde lo humano sea viable en las condiciones de ser personas. Mientras los procesos de toma de decisión en lo público no comprendan que las personas, las comunidades, los grupos asentados en ese contexto, son sujetos activos enraizados en el territorio que les permite cohesionarse socialmente para hacer efectivo el desarrollo real, las políticas públicas continuarán siendo “procedimientos técnicos” externos a los contextos.

En este orden de ideas, el amplio campo de las dinámicas de mujer, género y diversidad sí se encuentra definido como derrotero de acción para las administraciones locales, con una injerencia de directrices desde la gobernación, a tal punto que nueve de los diez municipios manifiestan tener unas políticas públicas en esa área. El tema está presente en los intereses de las administraciones públicas regionales y locales, pero al indagar en los diferentes municipios de la provincia con miembros de los equipos de la administración y con ciudadanos, queda la sensación de un “formalismo” en el diseño del instrumento, pero la escasez de recursos se referencia como un obstáculo para su efectiva implementación. Tal es caso de la perspectiva que plantea una persona del equipo de la administración del municipio de Cabrera (Cundinamarca), quien afirma que en el municipio se tiene la política pública de la mujer (creada en 2021), pero no se cuenta con los recursos para la consecución de metas precisas. Con una perspectiva distinta, otro funcionario del mismo equipo afirma que de administraciones anteriores vienen políticas públicas a las que la administración actual hace seguimiento; al respecto, referencia una política pública sobre los consejos consultivos de la mujer y su participación. Pero no se evidencia una coincidencia de visión frente a la política pública en esta área específica de los asuntos de género y mujer. Otra funcionaria del mismo municipio refiere que la política pública de mujer, equidad y género existe, pero no hace referencia al periodo de vigencia de la misma y solo ofrece generalidades de las problemáticas de la población y de las condiciones de un municipio de sexta categoría.

En el municipio de Pasca, por citar otro ejemplo del material recogido en los procesos de entrevistas semiestructuradas, una funcionaria del equipo de la administración pública municipal afirma que la política pública de mujer, equidad y género ya estaba cuando asumieron el proceso de la administración municipal, y recalca que la presente administración se ha preocupado por mantenerla actualizada. Las tareas que señala en la actualización de estas políticas públicas son la recolección de información y las estrategias que planteó la administración que diseñó y presentó esa política pública. La existencia de esta política pública en el municipio es confirmada por otro funcionario entrevistado.

El municipio de Venecia también presenta la política pública en el campo de mujer y género. La administración actual afirma que la política pública no es de iniciativa del equipo de este periodo de gestión, pero la han actualizado. Sin embargo, se mantiene el factor común que se ha evidenciado en todos los municipios: son percibidas más como un requisito al que se le hace el proceso, se presenta al Concejo Municipal y la falta de recursos para implementar son el principal obstáculo para que dichas políticas sean efectivas.

En términos generales, estos aspectos de análisis en contexto permiten evidenciar que las políticas públicas en los municipios de la provincia del Sumapaz no son un instrumento efectivo de consolidación de los territorios, en perspectiva de identidad transformadora en/para/desde los grupos asentados en esas regiones. La perspectiva de los equipos de las administraciones, especialmente los cargos de liderazgo como alcaldes y secretarios de despacho, es que el centro de la gestión está en el cumplimiento del plan de desarrollo que, en últimas, es el que consideran es el “parámetro de evaluación de sus gestiones y garantía de recursos”, pero las políticas públicas son “más un requisito que toca mantener” y cumplir los requisitos que exigen: diseñarlas, institucionalizarlas, socializarlas, pero sin recursos (alcaldesa de Pasca, Cundinamarca, comunicación personal, 2023). Entonces, ¿cómo posibilitar la territorialización de los contextos? ¿cómo crear las condiciones para esa identidad desde el diseño e implementación de políticas públicas que permeen la pertenencia?

Elementos para una territorialización de las políticas públicas

En el texto *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia*, el profesor e investigador Alejandro Reyes Posada (2016) deja en evidencia que

El control de la tierra ha sido la fuente de acumulación de riqueza y poder de más larga duración en la historia de Colombia. El reparto de tierras en encomiendas permitió a las autoridades coloniales estructurar las élites regionales. Fueron sus descendientes, los hacendados, quienes lideraron las guerras de independencia. Durante el siglo XIX las guerras civiles y las luchas por la propiedad territorial se fundieron en un complejo proceso de fragmentación del poder en manos de caudillos regionales, apoyados por ejércitos de peones financiados por los hacendados. El Gobierno pagó las deudas de la guerra y los servicios militares destacados con la asignación de tierras baldías, de manera que las guerras formaron nuevas capas de propietarios entre los vencedores de cada contienda. (Reyes, 2016, pp. 47-48)

En esta referencia del texto del profesor Reyes Posada (2016) se evidencia la raíz de la fractura del problema de la tierra en Colombia y, por ende, lo complejo que es abordar las dinámicas de interacción e interrelación que permiten apropiarse del sentido del territorio, con sus implicaciones de territorialidad y territorialización. La misma configuración de la tierra a lo largo de la conflictiva historia colombiana es prueba de cómo el presente de la configuración de lo público en estos aspectos no presenta los impactos anhelados de una esperada administración pública con enfoque territorial.

En una de las entrevistas realizadas a un grupo de funcionarios de la administración municipal de Arbeláez (Cundinamarca), interrogándolos respecto a la perspectiva de las políticas públicas en esa región, manifestaban que

las políticas públicas deben partir desde la integración de diferentes visiones de los distintos actores que emergen en el municipio. También deben responder sí o sí a las necesidades y demandas de la comunidad [...] En ese sentido, una política pública es la forma como actúan las autoridades de cada territorio modificando o manteniendo ciertas condiciones sociales para la comunidad en sí misma. (Mariela⁷, comunicación personal, 2023)

En su visión de ser gestor de lo público, la persona que respondía en medio de la entrevista grupal citada esboza en sus palabras lo que identifica como la esencia de las políticas públicas, dejando entrever los elementos que se han señalado a lo largo de este capítulo: interacción e interrelación de actores, equipo de administración, territorio y transformación de condiciones de los actores.

Como se señaló en un aparte anterior, haciendo referencia a la propuesta de los tipos de territorialización según Pachoud (2021), la territorialización pragmática se podría evidenciar en los casos de los municipios de la provincia del Sumapaz, siempre y cuando se alcance una concertación entre actores diversificados y se logre una definición de territorios relevantes delimitados en función de los problemas por resolver. Sin embargo, como se ha afirmado, la ausencia de una perspectiva fundante de procesos con sentido de transformación de realidades no permea lo que se aprehende como territorio. Más allá del “presuponer” que el territorio es lo geográfico en sus límites y que solo se deben ingresar los datos comunes que se repiten anualmente en toda formulación de planes, programas o proyectos en lo público, no se logra captar efectividad en los procesos de toma de decisión a través de políticas públicas que impacten a las comunidades y a los contextos.

7 Los nombres se cambiaron para proteger la identidad de las personas entrevistadas durante la investigación.

La referencia a la territorialización de las políticas públicas es un elemento ausente en todos los aspectos recolectados y analizados en el proceso investigativo realizado en los diez municipios de la provincia. Al revisar las respuestas obtenidas en las distintas entrevistas y conversaciones con miembros de las comunidades y de los equipos de las administraciones, se percibe un alto desconocimiento en las dinámicas de sentido que las políticas públicas contienen para la configuración de lo público en una región. Se puede corroborar un “cumplimiento de compromisos ante los requerimientos” de las entidades nacionales y regionales, pero hay un mayor énfasis en el plan de desarrollo o en el cumplimiento de lo que se pueda gestionar con los recursos que se logren obtener o, en último caso, lo que se prometió en campaña. Por ejemplo, una funcionaria entrevistada en el municipio de Pandi expresó que las políticas públicas:

las asocia, como un documento que se elabora con base en un estudio; se supone que plasma las problemáticas de la comunidad y cómo quiere el gobierno o la administración, a través de qué quieren dar soluciones a esas problemáticas. (Ximena, comunicación personal, 2023)

En similar sentido, otro funcionario en el mismo municipio afirma que las políticas públicas son

como analizar un problema que existe y crearlo como política pública para dar solución a ese mismo problema. Bueno, pienso que pues el análisis del problema, mirar los recursos, tanto económicos como de personal, técnico o administrativo, para poder solucionar eso. (Raúl, comunicación personal, 2023)

En este orden, la propuesta de este capítulo centrado en la *territorialización de las políticas públicas* como una perspectiva de análisis de las mismas, teniendo presente el contexto analizado en los municipios de la provincia del Sumapaz, se apoya en una variable en la que el *capital territorial* de cada municipio sea efectivamente

conocido, valorado y gestionado, con sentido de construcción de identidad o pertenencia. Es ir más allá del “simplismo” en el cumplimiento de exigencias para colocar en el índice de desempeño municipal, con el que se obtenga un aval para recursos o estar en la línea de las directrices de la administración departamental, evitando “quedar por fuera de los apoyos necesarios”. En contraste a la idea propuesta, una funcionaria del municipio de Silvania expresaba respecto a las políticas públicas que:

lo primero, que sea medible, digamos que sea consecuente. Lo segundo, que sea coherente con la realidad del territorio, nos ha pasado mucho, ¿me puedo extender? Digamos que en muchos de los territorios sucede que de pronto se contrata personal que no conoce el territorio, que si bien conoce el trámite de cómo formular una política pública, no conoce las necesidades del municipio y entonces son muy alejadas de la realidad y quedamos en una política de escritorio y pienso que por eso tal vez muchos de los administradores que llegan no le ven la importancia, porque de pronto no se han formulado de la manera correcta, entonces, no hay ni por dónde empezar la implementación. Entonces, creo que ahí el proceso se complica un poco, sí. (Yadira, comunicación personal, 2023)

El marco referencial para ubicar los elementos para una territorialización de las políticas públicas se propone ubicarlo en la apuesta de *Transition Network* (2024), liderada por Rob Hopkins. Este es un movimiento creado en el año 2005, con el objetivo de apoyar y asesorar a las comunidades alrededor del mundo para que avancen en busca del abordaje de los grandes desafíos que enfrentan, iniciando a nivel local. La estrategia es crear alianzas de cooperación y solidaridad para crear juntos, fomentando una cultura solidaria, focalizándose en la conexión con uno mismo (la misma comunidad), los demás y la naturaleza, recuperando la economía, impulsando el espíritu de empresa, reinventando el trabajo, recapacitándose y tejiendo redes de conexión y apoyo.

Este amplio proceso a nivel global se funda en los principios y valores de:

- Respeto de los límites de los recursos y creación de resiliencia.
- Promoción de la inclusión y la justicia social.
- Adoptar la subsidiariedad (autoorganización y toma de decisiones en el nivel apropiado).
- Prestar atención al equilibrio.
- Ser parte de una red de aprendizaje experimental.
- Compartir libremente ideas y poder.
- Colaboración y búsqueda de sinergias.
- Fomentar la visión positiva y la creatividad. (Transition Network, 2024b)

Los elementos de la investigación y el aprendizaje compartido se configuran en ejercicios y espacios fundamentales para sostener la gestión de cocreación de contextos distintos, transformadores y transformados, en aprovechamiento de absolutamente el mayor porcentaje de recursos. Sin duda, es un cambio de mentalidad que implica la disposición de recursos (no solo económicos y financieros), voluntad política, disposición de las administraciones públicas, pedagogía comunitaria y, sobre todo, visión conjunta de territorios⁸. De esta manera, Transition Network señala que las personas en el movimiento de transición se unen para:

- Participar con la necesidad de cambio.
- Cocrear narrativas y visiones motivadoras e imaginativas.
- Conectarse y cuidarse mutuamente.
- Apoyar las transformaciones internas.
- Abordar la injusticia.
- Aplicar el diseño de sistemas de vida.
- Tomar medidas prácticas.
- Contribuir a una economía de bienestar.

⁸ No homogenización de pensamiento respecto a los contextos. Se debe optar por la construcción del consenso, en medio del disenso, reconociendo que el consenso absoluto no existe.

- Ampliar y profundizar la participación.
- Energizar redes y alianzas. (Transition Network, 2024c)

Esta apuesta que se puede evidenciar con más detalle en la información dispuesta en la página web citada, se sitúa como marco de referencia en esta propuesta de la variable de la territorialización para el análisis de las políticas públicas, en el marco de los municipios de la provincia del Sumapaz (aunque puede ser aplicada en otros contextos), asume como “instrumento bisagra” (componente de gestión efectiva) la *gobernanza compartida*, trabajando fundados en la toma de decisiones compartida, la autoorganización, la conexión y la colaboración. Es una acción efectiva de interacción e interrelación, que excluye toda decisión unilateral, tal como se suelen construir en las regiones muchos de los procesos que pretenden gestionar lo público. Que la iniciativa sea solo de los líderes de la administración, con una nula o paupérrima participación de las comunidades, tal como se evidencia en algunos elementos analizados en los municipios objeto de la investigación, no es cocrear, no es gobernanza compartida. Es toma de decisión unilateral vertical, con “paliativos” de “escuchar al otro”, pero la visión la tiene la administración. De esta forma, se evidencian las decisiones descontextualizadas.

Estas falencias administrativas, que se pueden señalar desde el acercamiento a territorios concretos, son el resultado de una suma de aspectos históricos en los que la tierra (el territorio) es un detonante de dinámicas socioeconómicas, políticas y culturales de ausencia de identidad y sentido de pertenencia, solo de control territorial (territorialidad), pero con un énfasis en defensa de la propiedad, más que de construcción de lo público. No en vano afirma Reyes Posada (2016) que:

Las mejores tierras del país han sido colonizadas por campesinos y apropiadas luego por hacendados. Así se expandió la ganadería extensiva en la costa atlántica, el Magdalena Medio y los Llanos Orientales. El monopolio de tierras garantiza a sus dueños que el trabajo del resto de la sociedad paga en

valorización de la propiedad las rentas que financian su ineficiencia como empresarios. Y la casi ausencia de impuestos sobre la tierra reduce a cero el costo de oportunidad de acumular capital en tierras sin producir, al mismo tiempo que mantiene raquíticos a los municipios, ausente al Estado y empobrecida a la población rural. (Reyes Posada, 2016, p. 49)

En este marco de referencia, el presente capítulo propone elementos esenciales para asumir la variable de la territorialización como insumo para el análisis de las políticas públicas, tal como se muestra en la figura 1.

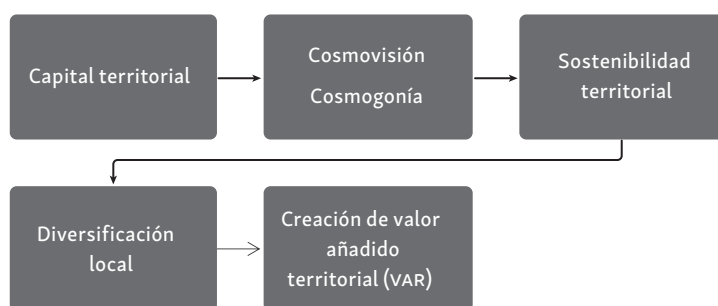


FIGURA 1. Elementos para una territorialización de las políticas públicas

Fuente: elaboración propia.

Capital territorial

- El *capital territorial* es un concepto dentro del marco del desarrollo local⁹, promovido con énfasis en el marco de la OCDE (especialmente desde el año 2001) y es conocido como

⁹ El desarrollo local está contenido en el concepto de *desarrollo sostenible*, elaborado a partir del Informe Brundtland en 1987 y la posterior declaración de Río de Janeiro de 1992, centrándose en la urgente necesidad de replantear el funcionamiento del actual sistema económico y sus perspectivas sobre el crecimiento y el desarrollo global (Gallopín Gilberto, 2003, p. 22, citado por Trujillo Osorio *et al.*, 2018, p. 51).

“el sistema de una variedad de bienes territoriales de naturaleza económica, cultural, social y ambiental (Camagni, 2008, citado por Fratesi y Perucca, 2014, p. 167)”. Desde esta perspectiva, el éxito de las regiones y los territorios, según los autores citados, está en explotar el potencial de todos esos elementos interrelacionados en dinámicas locales, a través de interacciones e implicaciones políticas. Desde la perspectiva de la OCDE (2011), el capital territorial se constituye en una nueva concepción del “capital” que reconoce en sí las dimensiones de:

- capital cognitivo;
- capital social;
- capital ecosistémico;
- capital infraestructural. (OCDE and Training Centre for International Cooperation, 2011, p. 5)

En otras palabras, el capital territorial es un recurso multidimensional que contiene en su esencia todos los actores ubicados en un territorio o contexto para el logro de objetivos comunes que, desde la perspectiva de la teoría del desarrollo local, promueve e incentiva el desarrollo social y económico, a través de relaciones sostenibles entre grupos humanos, ecosistemas, gobernanza, al tiempo que favorece la identidad o pertenencia.

Trujillo Osorio *et al.* (2018) definen el capital territorial, siguiendo a Requejo (2007), así:

como el patrimonio físico e inmaterial que posee un territorio, el cual une habitantes, empresas, medioambiente y sociedad local; se encuentra constituido por una subdivisión de capitales conjuntos que generan redes de interconexión que fortalecen las condiciones bajo las cuales se desarrolla un territorio, y posee un funcionamiento dinámico e interdependiente al interior de sus variables, recursos y actores. (p. 52)

Pablo Aguilera y Manoj Chandra-Bayon (2020) afirman que el capital territorial, siguiendo a Van Der Ploeg (2009, p. 19),

“representa los diferentes tipos de recursos disponibles en un territorio, los cuales pueden ser movilizados y activamente explotados por los miembros de las comunidades en las actividades económicas de la región” (Aguilera y Chandra-Bayon, 2020, p. 76).

Con el ánimo de ahondar en una construcción de identidad o sentido de pertenencia desde el territorio, la demanda de aspectos para tener en cuenta para la territorialización en políticas públicas, exige superar las barreras de los diagnósticos de contextos típicos que solo han caído en tecnicismos y en el cumplimiento de requisitos, sin conocer las realidades que cada grupo asentado en el espacio geográfico vive y su interacción con los ecosistemas. En términos referenciados por Rogério Haesbaert (2020), es la asunción del territorio como concepto geográfico en el que se gestionan las relaciones de espacio-poder, con énfasis en los diversos grupos (Haesbaert los denomina “grupo subalternos”), abriendo el horizonte a lo simbólico (construcción de identidades), especialmente en lo étnico-cultural que, para el caso colombiano, no se limita a las comunidades étnicas, por cuanto el componente de lo rural en su interrelación con los llamados cascados urbanos, conllevan “lo campesino” como variable que no se puede desconocer en todos los procesos de toma de decisión en lo público.

Estos abordajes traídos a colación por Haesbaert (2020), incluyendo el de la “corporificación” o la aprehensión del territorio como “cuerpo-territorio” y abordado en otro capítulo de este libro, permiten abrir el espectro de análisis de las políticas públicas desde la variable de la territorialización. No es un requisito más de un formato exigido desde las entidades del orden nacional o regional, sino que son las bases fundantes de lo público en contexto o lo local.

Es una apuesta por la tercera forma principal de territorialización de la acción pública que menciona Rogério Haesbaert (2021): la territorialización pragmática que, en sí, es la concreción de la cooperación y solidaridad entre actores, junto a la definición de territorios relevantes delimitados en función de los problemas por resolver. Para ello, es importante definir los dos elementos que el mismo Haesbaert propone: la acción o puesta en marcha lo más

cerca de las realidades del territorio gestionado y la inclusión de diversidad de actores (transversalidad).

La dinámica de evidenciar el capital territorial implica el trabajo mancomunado con las comunidades o grupos asentados en la región, lo que permite la recurrencia a los otros dos elementos propuestos: la cosmovisión y la cosmogonía que esas personas tienen de su mismo entorno. Esto con el propósito de apropiar lo que realmente es el contexto en el que se hallan e interactúan, identificando las clases de capital territorial que los caracteriza. Para ello, las corrientes académicas identifican cinco clases de capital territorial:

1. Natural. El medio natural en el que se coexiste y convive.
2. Construido. Las edificaciones e infraestructura (todo lo construido).
3. Humano. Los recursos de personas y las capacidades que se encuentran entre todos, rescatando la diversidad.
4. Social. La capacidad de organización de los grupos.
5. Imagen. Reconocer el valor de tener identidad y pertenencia a ese territorio (Requejo, 2007, p. 4).

En esta misma línea, Trujillo Osorio *et al.* (2018) afirman que el capital territorial “se configura de tres componentes principales: el capital natural, el capital construido, el capital social, y sus diferentes subdivisiones” (p. 52). Desde allí:

- El capital natural es la base natural y de recursos físicos necesarios para garantizar una condición mínima de bienestar (idea que toman de Folke Carl, Berkes Friket y Colding Johan, en su texto del año 2000).
- El capital construido es el capital físico y material acumulado, generado a partir de la actividad económica, la innovación humana, la aplicación del conocimiento humano a los recursos existentes y el cambio tecnológico (idea que asumen de Capello Roberta, Caragliu Andrea y Nijkamp Peter, en su texto del año 2009).
- El capital social, también llamado capital cultural, es la estructura social organizativa e institucional desarrollada

por el grupo social dentro de ese territorio (idea asumida de Camagni Roberto, Caragliu Andrea y Perucca Giovanni, en su texto del año 2011). (Trujillo Osorio *et al.*, 2018, p. 52)

En un sentido similar, Pablo Aguilera y Manoj Chandra-Bayon (2020) (siguiendo a Camagni y Capello, en el texto del año 2013, así como a Horlings y Marsden, en el texto del año 2014) indican que “las diferentes formas del CT son: Bienes y recursos públicos, infraestructura, capital privado, capital social, capital relacional, capital humano, redes de cooperación y economías de aglomeración y conectividad, influyendo positivamente en el desempeño regional” (p. 76).

A raíz del trabajo realizado en los municipios de la provincia del Sumapaz y evidenciando la falencia de la construcción de sentido de pertenencia e identidad con el territorio, a través de procesos de toma de decisiones en lo público, específicamente en el diseño e implementación de políticas públicas, la tarea que debe seguir es la de estructurar una matriz que permita contener los elementos para una territorialización de las políticas públicas, más allá del cumplimiento “mecánico” de compromisos con la administración nacional o regional. No se puede continuar con la “mecanización” de las políticas públicas, como simples instrumentos que permitan marcar un cumplimiento de gestión, pero completamente descontextualizadas, dando prioridad a los planes, programas o proyectos, que los equipos de las administraciones pretenden promover, como desligando las políticas públicas de la administración real de lo público.

Para la construcción efectiva de un instrumento, se requiere de un trabajo solidario y cooperativo en red con todos los actores asentados en territorio, especialmente las comunidades, para partir de la cosmovisión y la cosmogonía que tienen de su mismo contexto. De esta manera, se podrán definir los elementos del capital territorial particular (de cada municipio) y avanzar al elemento de la sostenibilidad territorial a mediano y a largo plazo, lo que protege a la gestión y la administración del cortoplacismo.

Cosmovisión y cosmogonía

La *cosmovisión* y la *cosmogonía* son categorías que las ciencias sociales desarrollan con más énfasis en el campo de la antropología, la sociología, la etnoterritorialidad, la etnografía, entre otras áreas. Se traen a colación a esta área de la administración pública, específicamente a la de las políticas públicas, ante la necesidad de crear condiciones fundantes para la territorialización efectiva de las políticas públicas, con el propósito de incentivar la identidad o el sentido de pertenencia sobre los territorios, a través de los procesos de toma de decisiones en lo público. La ausencia de este factor en la configuración de lo público es un detonante de la apatía, la desinformación y el desconocimiento que los habitantes de la región del Sumapaz manifiestan en su quehacer cotidiano y que se evidenció en el trabajo de campo realizado. A lo anterior, se puede sumar el desprestigio que tiene lo público entre los pobladores, motivado por la corrupción, el clientelismo, las dinámicas de “manipulación del poder político” por los denominados “los mismos de siempre” (familias, amiguismos, favoritismos, etc.).

A su vez, el fenómeno de la movilidad humana constante impacta el arraigo sobre el territorio, pues los habitantes de generaciones más jóvenes optan por buscar opciones de traslado a ciudades intermedias o más grandes, en contraste con la llegada de “pobladores foráneos” que se han ido desplazando hacia los municipios de esa región como un “escape al caos de la ciudad”, un sitio de descanso con mejor clima, o, simplemente tener otro capital familiar ante las ofertas urbanísticas de las últimas dos o tres décadas.

Estas características dificultan el arraigo en el territorio, lo que desconecta a la ciudadanía del sentido de la configuración de lo público y agrava la gestión “tecnicista” de equipos de administración que, por un periodo de cuatro años, toman decisiones descontextualizadas o por cumplir los requerimientos de las entidades nacionales o regionales.

Ante estas realidades, la propuesta es sentar las bases para la consolidación de la identidad trabajando con las comunidades

respecto al “entramado diferenciado, en este caso colectivo, de saberes, conocimientos alternos, significados que tuvieron un origen y que, a contracorriente, siguen teniendo una finalidad. En palabras sencillas es algo que tiene razón de ser para una comunidad” (Sánchez Canseco, 2017, párr. 2).

Considerando que la idea de la cosmovisión está más centrada en lo étnico y lo afrodescendiente, hay lugar a la pregunta “¿por qué traer a colación esta variable para un contexto como el de los municipios de la provincia del Sumapaz?”. Aunque originariamente fueron habitados por comunidades indígenas, ese legado se fue perdiendo con el correr de la historia. Vale la pena traer a colación que

las cosmovisiones se distinguen por estar constituidas por dos elementos: los discursos y las prácticas colectivas. La población que comparte una cosmovisión cuenta con una identidad cultural y unas prácticas comunes. Las prácticas y los discursos confluyen en diversas actividades de la vida material y espiritual de las comunidades indígenas. (Bernal Conde, 2014, p. 29)

Es decir, un proceso de configuración de lo público no debe ni debería desconocer el componente de los discursos y prácticas colectivas que caracterizan a las comunidades fundantes de estos municipios, puesto que de allí se derivaría un sentido de identidad que permitiría una administración de lo público con más ahínco en lo propio. Reconstruirla con la misma comunidad es esencial en este propósito.

Para dejar un aspecto real y actual de estos diez municipios de la provincia del Sumapaz como posible campo de exploración, se puede citar el fenómeno del urbanismo acelerado de conjuntos residenciales y condominios de descanso de personas externas al contexto original y originante de cada territorio. ¿Cómo ha afectado este aspecto la vida originaria campesina? ¿Qué relación se ha establecido entre los pobladores nativos y los foráneos? ¿Cuáles han sido los beneficios en tributación para lo público en esas regiones? ¿Cómo se ha transformado y adaptado cada municipio en cuanto a vías, movilidad, acueducto y alcantarillado, redes eléctricas, etc.?

Por su parte, la *cosmogonía* permite el acceso al origen y a la evolución de la vida en su contexto que los miembros de esas comunidades tienen en sí y que permite que esas personas concreten la realidad en los planes físicos (cotidianidad), simbólicos (expresiones del ser nativos o descendientes de los nativos) y lo religioso. Pero ¿por qué puede ser relevante para la dinámica de configuración de lo público? ¿por qué plantearla como una variable de diseño e implementación de las políticas públicas Por cuanto la visión y perspectiva de la vida y, por consiguiente, de municipio que las personas asentadas en ese territorio tienen, determina de una u otra manera la pertenencia que hace viable que las decisiones en lo público tengan sentido para ellos.

La cosmogonía campesina que ha caracterizado a estos municipios, en la mayoría de los casos dista de la apuesta que los equipos de las administraciones realizan por los territorios. El diseñar e implementar políticas públicas con una visión de casco urbano es muy distinta a la inclusión del contexto campesino. Este pequeño detalle está ausente en la visión de los miembros de los equipos de las administraciones públicas. Por ejemplo, la política pública del adulto mayor, vejez y envejecimiento (el título puede variar según cada municipio) se centra en la llamada “casa de la tercera edad o del adulto mayor”, con unos pocos programas puntuales, pensados para los adultos mayores del caso urbano. Para los de la zona rural, es “complicado porque están lejos y el transporte no es fácil”, son algunas expresiones que se pueden escuchar entre los habitantes de algunos municipios.

Quedan esbozados brevemente los componentes de estos elementos de la cosmovisión y la cosmogonía en los procesos de configuración de lo público en lo local, con miras a sentar las bases de la pertenencia e identidad, impulsando la asunción de un capital territorial, con más apropiación y realidad. Es hacer efectivo el llamado enfoque territorial, donde lo diferencial que se hace propio marca la pauta de análisis. De lo contrario, las dinámicas de gentrificación seguirán fracturando los fundamentos de esos territorios. Esto es,

Proceso de reestructuración de clase y de relaciones sociales en el espacio caracterizado por la inversión de capital público o privado, el incremento del valor del suelo y los bienes y servicios, que fomenta la llegada de población de mayores ingresos y desemboca en la expulsión del habitante tradicional popular [...] Relaciona aspectos espaciales, temporales, sociales. (Molina-Saldarriaga y Salinas-Arreortua, 2018, p. 1)

Sostenibilidad territorial

La *sostenibilidad territorial* es un concepto que puede dar amplitud de visiones y perspectivas que, por motivos de espacio y énfasis, no se abordará a profundidad en este aparte. La idea es dejar esbozado el elemento necesario para la territorialización de las políticas públicas, buscando consolidar la pertenencia e identidad de estos instrumentos en la configuración de lo público. Julio Carrizosa Umaña (2006) desarrolla el concepto en relación con el enfoque de capacidades territoriales productivas, políticas y administrativas, con el propósito de diagnosticar el territorio y proponer una gestión para los municipios desde la responsabilidad administrativa, parafrasean Trujillo Osorio *et al.* (2018).

Con más precisión, Trujillo Osorio *et al.* (2018) afirman que Carrizosa Umaña (2006) plantea la sostenibilidad territorial

como un equilibrio del sistema en sus tres niveles de acción política. En este enfoque el territorio nacional se visibiliza como un macrosistema, dividido en sistemas regionales y subsistemas municipales. La interacción entre estos tres términos de gestión, poder y uso del suelo consolidan el nivel de sustentabilidad territorial. (Carrizosa Umaña, 2016, p. 93, citado por Trujillo Osorio *et al.*, 2018, p. 56)

Para abordar concretamente esta variable o elemento, el citado profesor Carrizosa Umaña propone una sustentabilidad integral que considera diversos componentes:

- Los indicadores de sostenibilidad biofísicos establecen si el potencial natural del territorio puede soportar el crecimiento poblacional.
- Los indicadores de sostenibilidad social indican la capacidad de manejo de conflictos del municipio.
- Los indicadores de sostenibilidad económica valoran la capacidad de los sistemas productivos.
- Los indicadores de sostenibilidad política determinan la participación civil y la legitimidad del sistema político municipal.
- Los indicadores de sostenibilidad cultural miden el sentido de pertenencia y la expresión cultural del territorio. (Carrizosa Umaña, 2016, pp. 91-100, citado por Trujillo Osorio *et al.*, 2018, p. 56)

Teniendo presente la realidad analizada en los municipios de la provincia del Sumapaz, la búsqueda de pertenencia e identidad territorial demanda un ejercicio de diseño de un instrumento que complemente la caracterización del territorio desde la cosmovisión y la cosmogonía, con una definición de componentes que promueven la sostenibilidad misma de ese territorio que se aprehende desde las experiencias vitales de los miembros de los diferentes actores en el contexto. Se podría asumir la referenciada sostenibilidad como poder social, civil y urbano que hace énfasis en el empoderamiento social para la construcción de culturas sustentables, como lo sintetizan Trujillo Osorio *et al.* (2018, p. 56). O, en otras palabras, es apostarle a la propuesta de Transition Network, ya mencionado en este capítulo.

Diversificación local

La *diversificación local* es la variable que destaca y resalta la configuración de lo público a través del reconocimiento de la diferencia, la diversidad, la pluralidad y, de esta manera, la misma complejidad que contiene la multiplicidad de actores, perspectivas y visiones, aunque se comparta un mismo contexto. Aunque puede

parecer obvio este elemento, no se puede obviar en las dinámicas de decisión para abordar temáticas de interés de las comunidades que habitan los territorios de los municipios. Hallar diez municipios que permiten sumar cincuenta y cinco políticas públicas, centradas en algunas áreas sociales específicas, pero directamente influenciadas por las directrices de la administración regional o departamental, deja entrever que el margen de maniobra para una gestión focalizada en lo diverso y propio de cada municipio es corto, lo cual genera solo una réplica de supuestas necesidades locales, influenciadas por la visión departamental.

La propuesta de la territorialización de las políticas públicas exige que la administración de los territorios y de las comunidades

debe orientar tanto su institucionalidad como sus políticas sociales a través de criterios que construyan por medio de enfoques como la diferenciación (étnica), pasando por la focalización de necesidades y realidades, hasta terminar con la visión de desarrollo y de solución de dichas necesidades, y que caracteriza a cada comunidad o sociedad en particular (partiendo desde el principio que cada individuo tiene sus preferencias distintas al otro). (Murillo Amaris y Lozano Torres, 2015, p. 397)

En este orden de ideas, una opción puede ser revisar la focalización en el diseño e implementación de las políticas públicas, es decir, deben ser “pensadas para orientarse y desarrollarse en contextos y realidades particulares, en lugar de estar orientadas a conjuntos o categorías sociales amplias que si bien pueden compartir un rasgo (bien sea étnico, socioeconómico, cultural, de género, etc.), presentan realidades distintas” (Murillo Amaris y Lozano Torres, 2015, p. 398). Pero la focalización para la territorialización no se pretende solo para sectores o área de acción, sino también para el mismo insumo diferente de cada municipio. En otras palabras, se refuerza lo diferente y propio de cada localidad, focalizando sus necesidades e intereses.

A lo anterior, se suma la importancia de apropiar la diferenciación constitutiva de las dinámicas humanas. Marc Augé

(1998) señala que, aunque una misma realidad de Estado contenga diferentes y diversas culturas, el fundamento de una sociedad debe ser el reconocimiento del otro, puesto que partiendo de las diferencias se construye lo social y la comunidad en general. Ese reconocimiento y empatía por el otro (alteridad) es columna transversal en el gobierno y la administración de los ciudadanos. Por lo tanto, las políticas públicas deben contener las categorías de la inclusión, lo inclusivo, lo incluyente, como refuerzo de lo diferente que hace viable la apropiación del territorio que, en sus componentes, también es diverso y diferencial. Tal es el caso de las políticas públicas de mujer y género (según el titulado dado en cada municipio) que deberían contener la dimensión del “territorio-cuerpo”, cimentado en las reflexiones de investigadores a nivel mundial que dinamizan la interrelación entre cuerpo (como) territorio y el territorio en el interior del propio cuerpo, como lo afirma Echeverri:

El primer territorio de toda criatura es el vientre materno: un mar salino de donde la criatura obtiene su alimento y satisface sus deseos. Con la ruptura del nacimiento, el territorio del bebé se torna el cuerpo de su madre y, sobre todo, su seno de amamantar. Desde allí, este territorio que fue único y auto-contenido, debe establecer relaciones y tomar sustancias de otros “territorios” (inclusive de otras especies). (Echeverri, 2004, p. 263, citado por Haesbaert, 2020, p. 279)

Creación del valor añadido territorial

La *creación del valor añadido territorial* (VAR) es la variable que brinda las oportunidades y posibilidades para que toda acción en lo público contenga “sostenibilidad, eficacia y legitimidad” (Damatteis y Governa, 2005, p. 40). Este elemento surge del “anclaje” (sentido de pertenencia) de los actores en su territorio; es decir, se consolida la territorialización, en términos de esta propuesta. Damatteis y Governa (2005) añaden que

tal valor añadido deriva de la acción colectiva y territorializada de los agentes locales, que haciendo “presa” sobre componentes del medio local y activando una específica potencialidad territorial, usan el territorio y lo reproducen, contribuyendo así a la construcción de una nueva territorialidad. (2005, p. 40)

Este último elemento para la territorialización de las políticas públicas brota de la confluencia de la definición de los recursos de capital territorial y la disposición de procesos de toma de decisiones en construcción de consenso, teniendo presente el disenso, para que se reproduzcan e incrementen el mismo capital territorial, con estrategias de sostenibilidad. En palabras de Damatteis y Governa (2005),

esta comporta no solo la ya mencionada capacidad de reproducir el propio capital territorial, sino también y ante todo la autorreproducción del sistema territorial propio, o bien la capacidad de conservar en el tiempo la propia identidad (en el sentido de organización interna) a través de un continuo derivado de las innovaciones locales. (Damatteis y Governa, 2005, p. 46)

Conclusiones

Diez municipios, una decena de historias de procesos sociales, políticos, culturales y geográficos, cercanías limítrofes, entrecruzamiento de experiencias y una estructura político-administrativa congregada en la provincia del Sumapaz. Cada una de estas diez localidades presenta una realidad administrativa en lo público que se ha podido evidenciar a lo largo del proceso investigativo cuyos resultados se plasman en este libro.

En este contexto, el diseño e implementación de las políticas públicas en la región de la provincia del Sumapaz ha marcado la pauta de indagación a lo largo del desarrollo del proyecto de investigación. Se pudieron evidenciar cincuenta y cinco instrumentos de políticas públicas en los diez municipios, con elementos en un alto número de coincidencias y pocas diferencias según particularidades

de cada contextualización local. Una exagerada cercanía temática para abordar con las directrices regionales o departamentales, con una focalización casi nula de las problemáticas públicas, de acuerdo con las realidades de cada municipio. Así mismo, un alto porcentaje de las políticas públicas se originaron en periodos administrativos anteriores, pocas pensadas en procesos de toma de decisiones de los equipos actuales.

Además, se observó una administración pública fundada en tareas puntuales derivadas de los planes de desarrollo actuales, con aspectos relacionados con las promesas de campaña o asuntos de la cotidianidad en la vida de los municipios: una especie de *activismo administrativo en lo público*, caracterizado por el cortoplacismo en las decisiones. De esta manera, la revisión de las políticas públicas existentes en los diez municipios deja una sensación de “tecnicismos administrativos” y cumplimiento de requisitos ante los requerimientos de los organismos de la administración nacional o regional, motivados por un fuerte impulso de “tener que cumplir” para que se garanticen “las ayudas en recursos” y así poder gestionar.

Este efecto “cascada” de las dinámicas de la administración pública, ha impedido el diseño e implementación de políticas públicas focalizadas en las realidades, circunstancias y necesidades propias de cada localidad (municipio). Situación que se suma al descrédito en el que están las administraciones públicas y la apatía de los miembros de las comunidades. No se evidencia un sentido de arraigo, pertenencia e identidad con la realidad. Pareciera que una dinámica que replica el llamado “Estado ventanilla” (Murillo Amaris y Lozano Torres, 2015) al que se puede acceder a “pedir porque tienen con qué” y el que “debe darnos porque es la obligación”. Por tanto, cuando se indagaba sobre las políticas públicas se percibió un desconocimiento generalizado entre los líderes de las diferentes comunidades, con nula o poca información al respecto y un sinnúmero de visiones contradictorias entre los miembros de los equipos de las administraciones. No se desconoce el conocimiento técnico al respecto que algunos funcionarios tienen, especialmente dado por el rol o funciones que tienen dentro de las administraciones.

En estas circunstancias, el enfoque de la territorialización de las políticas públicas brotó desde los primeros acercamientos por medio de la revisión documental de las políticas públicas existentes en los diez municipios, como una urgente necesidad para sentar los fundamentos de una configuración de lo público con arraigo. En este orden de ideas, se abordó el territorio más allá de lo geográfico espacial, constituido por los límites y se amplió al concepto a la construcción social derivada de las interacciones e interrelaciones que se presentan entre los diferentes actores, el contexto, los recursos naturales, la institucionalidad y la historia, que permite que cada municipio gesticule un control social y político sobre el territorio (territorialidad), pero con un énfasis en lo normativo y procedimental, más que en las dinámicas que le dan sentido y arraigo a esa interacción con el territorio mismo. Es decir, con ausencia de la territorialidad.

En concordancia con lo expuesto, la propuesta se fue construyendo a lo largo de los dos años de investigación al ir tomando conciencia de la fractura existente entre políticas públicas en documento, los procesos de toma de decisiones en cada municipio y la situación real de los municipios, marcado por la realidad de las comunidades que los constituyen. En otras palabras, una cosa dice el texto, otra se hace y otra se vive o se percibe. De donde se proponen los elementos que se consideran esenciales para plantear una territorialización de las políticas públicas, que bien puede ser con el diseño e implementación de una política pública que trabaje este aspecto y les dé consistencia a las subsiguientes políticas públicas, o que se tengan en cuenta al momento de plantear una problemática pública que puede ser llevada al instrumento en discusión.

Indudablemente, queda como tarea la configuración de una matriz que, a su vez, contenga variables, indicadores y actividades para el ejercicio práctico del diseño de instrumentos que viabilicen esta propuesta, pero la realidad de los municipios de la provincia del Sumapaz deja sentada las bases teóricas, conceptuales y de insumos para ello, como se esquematiza en la figura 2.



FIGURA 2. Esquema síntesis de las bases de la territorialización para las políticas públicas

Fuente: elaboración propia.

El punto de partida y de llegada siempre ha sido, es y seguirá siendo “lo propio” en la realidad de esas comunidades insertas en esos territorios (es el conocimiento de la historia); Y, desde allí, reconocer la diversidad que caracteriza el territorio en sus componentes de cultura, valores, instituciones, para acceder a la caracterización de un capital social y un capital territorial real, elaborado por las mismas comunidades. Como valor de una dinámica en esta perspectiva, se puede lograr el valor añadido territorial (VAR) que, en sí mismo, es una administración de lo público de calidad, pero yendo más allá de las exigencias de la llamada “modernización de la administración pública” enfocada en tecnicismos e instrumentos de medición y evaluación, sino transformar en valor los recursos potenciales (inamovibles y específicos de un territorio) e incorporando a ese territorio lo valioso del incremento del capital territorial. Es una administración de lo público en perspectiva territorial. En suma, se propone trabajar con ahínco, procesual y mancomunadamente la identidad y pertenencia a los contextos donde se hacen palpables las potencialidades, capacidades y oportunidades.

El enfoque de la territorialización de las políticas públicas consiste en una dinámica relacional en el que el territorio y el dominio del mismo (territorialidad) son gestionados desde la

perspectiva de construcción de un sentido de pertenencia que hace de las comunidades dinamizadores de la potencialización de las capacidades para la transformación del contexto en sus integrales y múltiples expresiones, lo que pone de manifiesto el capital territorial y viabiliza la sostenibilidad con procesos de toma de decisiones desde el territorio.

Referencias

- Aguilera, P. y Chandra-Bayon, M. (2020) The transformative effect of investments in Territorial Capital on Poverty Reduction: evidence from rural Mexico. *TEC Empresarial*, 14(3), 72-91.
- Agnew, J. y Oslender, U. (2010) Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, (13), 191-213. <https://doi.org/10.25058/20112742.409>
- Augé, M. (1998). *El viajero subterráneo*. Gedisa.
- Bernal Conde, C. (2014). *Cosmovisiones y formas de vida en la construcción del territorio indígena superpuesto por áreas protegidas: Pueblos Arhuaco y Kokonukop en Colombia*. Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio. Tesis de Maestría en Desarrollo Territorial Rural.
- Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. Clacso.
- Cecchetto, G., Llorens, S., Palladino, L., Pedrazzani, C., Martínez, J. H. y Haesbaert, R. (2014). Entrevista al Dr. Rogério Haesbaert. *Cardinalis*, (2), 153-167. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/7389>
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1985). *El Anti Edipo. Capitalismo y esquizofrenia*. Paidós.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1997). *Mil Platós*. Editora 34.
- Dematteis, G. y Governa, F. (2005). Territorio y Territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *bage. Boletín de la Asociación Española de Geografía*, (39), 31-58. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/498>
- Fratesi, U. y Perucca, G. (2014). Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions. *Investigaciones Regionales*, (29), 16-191.

- Gobernación de Cundinamarca (2024). Políticas Públicas Departamentales. <https://www.cundinamarca.gov.co/dependencias/secplaneacion/politicas-publicas/politicas-publicas-departamentales>
- Haesbaert, R. (2004). *El mito de la desterritorialización*. Siglo XXI.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42.
- Haesbaert, R. (2020). Del cuerpo-territorio al territorio-cuerpo (de la Tierra): contribuciones decoloniales. *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, 15(29), 267-301. <https://doi.org/10.22201/crim.20078110e.2020.811>
- Harvey David (1997). *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge University Press.
- Herner, M. T. (2009). Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. *Huellas*, (13), 158-171. <https://repo.unlpam.edu.ar/bitstream/handle/unlpam/2729/n13ao6herner.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- López Rodríguez, J. E. (2021). *Políticas Públicas y Omnijetividad. Una alternativa para las políticas públicas centradas en la vida*. Universidad Nacional de Colombia.
- Molina-Saldarriaga, C. y Salinas-Arreortua, L. (2018). Capital y desarrollo territorial. Diseños institucionales y gentrificación en el caso de Medellín, Colombia. *Universitas*, 67(136), 1-19. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj136.cdttd>
- Montañez Gómez, G. y Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 7(1-2), 120-134. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70838>
- Murillo Amarís, E. y Lozano Torres, Y. G. (2015). Del “Estado ventanilla” al “Estado-Sujeto”: un enfoque desde las variables de diferenciación y focalización en las políticas sociales. *Revista Papel Político*, 20 (2), 383-405. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.eves>
- OCDE – Training Centre for International Cooperation. (2011). *Comunidad y Desarrollo Local*. Summer School (Trento, 18-28 Julio de 2011).

- Pachoud, C. (2021). Territorialization of Public Action and Mountain Pastoral Areas – Case study of territorial plans of the Rhône-Alpes Region, France. *Sustainability*, 13(14), 8014. <https://doi.org/10.3390/su13148014>
- Raffestin, C. (2020). *Geografía Informal* (Y. Villagómez Velásquez, trad.). El Colegio de Tlaxcala A. C.
- Requejo, J. (2007). Clases de Capital Territorial y Desarrollo Sostenible. Ponencia: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Málaga (España), noviembre 22, 23 y 24 de 2007.
- Reyes Posada, A. (2016). *Guerreros y Campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia*. Ariel.
- Sánchez Canseco, J. L. (2017, 29 de septiembre). La cosmovisión indígena del territorio: defensa e identidad. *Fuimos Peces. Revista Digital*, 1(3). <https://www.fuimospeces.mx/single-post/2017/09/29/indigena-territorio>
- Siddiki, S. (2020). *Understanding and Analyzing Public Policy Design*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108666985>
- Transition Network. (2024a). <https://transitionnetwork.org/>
- Transition Network. (2024b). Principles. <https://transitionnetwork.org/about-the-movement/what-is-transition/principles-2/>
- Transition Network. (2024c). Characteristics. <https://transitionnetwork.org/about-the-movement/what-is-transition/characteristics/>
- Trujillo Osorio, C., Eraso Torres, F. y Loaiza Trejos, P. A. (2018). La sostenibilidad del capital territorial: propuesta metodológica para su análisis y valoración. *Entramado*, 14(2), 50-72. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.4744>
- Vargas, A., Quiñonez, J., Roth, A-N., López, J. y Lozano, A. (2007). *Fundamentos de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia.

Políticas públicas locales y capacidades institucionales: la provincia del Sumapaz

Giovanni Mauricio Castro Leguizamón

Descentralización y capacidades institucionales en los municipios colombianos

La descentralización es un proceso institucional que ha cobrado importancia en el desarrollo político y administrativo colombiano en los últimos treinta años. Se trata de una estrategia relevante para la asignación de poder público regional y para el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones en las entidades territoriales, en un contexto caracterizado por la pretensión de construir democracia local, pero que enfrenta retos como la baja institucionalización territorial y la amplia diversidad socioeconómica entre regiones (Rosas Huerta, 2019).

Si bien la Constitución Política de 1991 otorgó a los Gobiernos locales un grado de autonomía para la gestión de los asuntos locales, según Zapata Cortés (2020), son varias las regiones en las cuales los municipios manifiestan debilidades estructurales en cuanto al financiamiento de la inversión y el desarrollo de capacidades administrativas, teniendo como consecuencia la existencia de desequilibrios en la prestación de servicios públicos, así como débiles

resultados en la promoción de bienestar local (Zapata Cortés, 2016), considerando lo indicado por Fernández de Losada (2021) en cuanto a que las premisas fundamentales de la descentralización giren en torno a la promoción de la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional (Fernández de Losada, 2021, p. 22).

Adicionalmente, el proceso de descentralización ha generado un conjunto de tensiones entre las entidades territoriales y los organismos del Gobierno nacional, en términos de la asignación y ejercicio de competencias, la distribución de recursos y la débil coordinación interinstitucional, lo cual limita el logro de objetivos de gobernanza multinivel¹ y la coordinación intersectorial (Fernández de Losada, 2021).

En ese sentido, el estudio de la descentralización en Colombia implicará un análisis detallado de las condiciones en las cuales han venido operando las administraciones locales, considerando así mismo como lo señala García Villegas (2011), fenómenos como la ausencia estatal histórica, la débil autonomía fiscal y la centralidad de lo político, los cuales constituyen retos importantes para el establecimiento de una relación equilibrada entre la nación y las entidades territoriales (García Villegas, 2011, p. 20).

Como lo indica Asela-Molina (2015), en el nivel municipal algunos de los efectos derivados de dichos fenómenos estructurales se han traducido en problemáticas recurrentes en cada periodo de gobierno, tales como la necesidad de incremento de la inversión productiva, el mejoramiento de indicadores de acceso y de calidad en educación, de promoción, prevención y atención en salud, bajos niveles de productividad agrícola, rezagos en infraestructura vial terciaria, deficientes grados de desarrollo económico local, y una reducida oferta de servicios sociales a poblaciones vulnerables, en particular en zonas rurales (Asela-Molina, 2015, pp. 68-70).

1 De acuerdo con Fernández de Losada, la gobernanza multinivel hace referencia a la articulación entre las diversas esferas de gobierno que cuentan con competencias relacionadas con el desarrollo sostenible en un territorio determinado.

No obstante lo anterior, uno de los aportes relativos de la descentralización se encuentra, como lo señala Velásquez (2003), en la emergencia de la democracia local, en un escenario en el cual la elección popular de alcaldes y gobernadores generó un mayor grado de interés de la ciudadanía en los asuntos propios del territorio (Velásquez, 2003, p. 21), lo que indica, siguiendo a Sandoval Escudero (2014) un relativo grado de legitimidad de las administraciones locales y una idea de corresponsabilidad en cuanto a la gestión de los asuntos locales, teniendo no obstante en palabras de García Villegas (2011), un entorno marcado por la vigencia de élites regionales cerradas, una escasa transparencia en la gestión pública y un férreo sistema clientelista.

Podría indicarse, entonces, siguiendo a Valencia-Tello y Karam de Chueiri (2013), que si bien la descentralización ha incentivado la acción de las administraciones públicas subnacionales, es aún insuficiente el tratamiento de problemáticas locales relacionadas principalmente con la oferta de servicios públicos domiciliarios, la provisión de agua potable y el fortalecimiento del saneamiento básico, los cuales continúan siendo limitados en términos de recursos y de gestión. En consecuencia, se presentan brechas sustanciales entre regiones y provincias cercanas a centros urbanos, y otras que evidencian limitaciones geográficas lo que profundiza las diferencias intrarregionales (Valencia-Tello y Karam de Chueiri, 2013).

En este marco conviene considerar de manera complementaria, y de acuerdo con Sanabria Pulido (2019) que un análisis de la relación entre capacidades de los Gobiernos locales y mejora en los indicadores de desarrollo en los municipios también alude a la valoración de componentes relevantes como la calidad de la participación ciudadana, la existencia y el uso de mecanismos de planeación, la efectividad de sistemas de información, la generación de redes de gestión, la transparencia en el manejo de la información, la rendición de cuentas y la adaptación frente al cambio de regulaciones sectoriales (Sanabria Pulido, 2019), los cuales contribuyen a la configuración del desempeño institucional municipal y evidencian conjuntos de fortalezas y limitaciones

para resolver problemas locales y fijar objetivos sostenibles a largo plazo (Olivera, 2011, p. 5).

Lo anterior, en términos de Olivera (2011), contribuye a la comprensión del estado de capacidades de gestión del municipio, así como al diseño de estrategias que posibiliten el fortalecimiento de las organizaciones en su estructura y operatividad como ejecutoras de políticas, en consonancia con el entorno en el cual tienen acción los Gobiernos locales (Olivera, 2011, pp. 9-12). Igualmente, son relevantes aspectos como el capital social local, la configuración sociocultural y los valores institucionales que se despliegan por parte de las administraciones públicas (Zapata Cortés, 2016).

El contexto de la gestión de políticas públicas locales

El análisis de contexto de la gestión pública local implica, como lo señala Zapata Cortés (2016), la caracterización de los grandes desafíos de los municipios para la gestión de políticas públicas, considerando la dimensión de capacidades institucionales como una condición determinante de las posibilidades de éxito de la acción gubernamental.

Como lo señalan Bonet Morón, Pérez y Montero (2018), a pesar de la implementación de diversas estrategias dirigidas a profundizar el proceso de descentralización en Colombia, la realidad evidencia que el país aún se encuentra a una distancia considerable de lograr un óptimo equilibrio institucional que permita que los gobiernos subnacionales cuenten con autonomía suficiente frente a las pretensiones de desarrollo, y con los recursos necesarios para brindar en sus comunidades mejor calidad de vida, disminución de la pobreza y mayor equidad. En tal sentido y, según Asela-Molina (2015), uno de los desafíos más significativos de la capacidad de gestión local reside en la generación de recursos fiscales para la concreción de las iniciativas contenidas en los planes de desarrollo municipal y para que los municipios sean sostenibles a mediano y a largo plazo (Asela Molina, 2015, p. 67).

En consecuencia, señala Bonet Morón *et al.* (2018), que la realidad de una gran parte de los municipios colombianos indica

que los presupuestos municipales son ajustados, lo que demanda rigurosos procesos de austeridad del gasto y de priorización de sectores de inversión, de acuerdo con compromisos de los planes de desarrollo, lo cual hace que los gobernantes locales deban equilibrar las demandas de servicios esenciales y las prioridades de los planes de desarrollo con la responsabilidad de mantener una situación fiscal estable (Bonet Morón *et al.*, 2018, p. 19).

En dicho sentido es importante considerar, desde la perspectiva de Hernández Gamarra y Barreto Nieto (2018) la condición de dependencia de fuentes de financiación externas al municipio, las cuales sirven de base en alta proporción para los procesos de inversión y de desarrollo de capital social y de capital productivo en los municipios (Hernández Gamarra *et al.*, 2018, p. 60), con los consiguientes efectos que implica tal dependencia sobre la sostenibilidad del gasto de inversión de los procesos de desarrollo local.

De tal forma, podría afirmarse, siguiendo el argumento de Hernández Gamarra *et al.* (2018), que la materialización de la autonomía fiscal de los municipios constituye uno de los insumos transversales del desarrollo económico y social, toda vez que el mejoramiento de la calidad de vida, la disminución de la pobreza y el incremento de la equidad social son escenarios derivados de un entorno favorable al desarrollo, en el cual la capacidad productiva y las posibilidades de generación de recursos propios se convierten en determinantes del progreso local (Hernández Gamarra *et al.*, 2018, pp. 67-69).

Por otro lado, es importante considerar, como lo señalan Rofman y Foglia (2021), que el logro de objetivos sociales y de desarrollo a nivel municipal guarda una estrecha relación con las habilidades institucionales para la formulación e implementación de políticas públicas, así como con la capacidad de articulación con otros niveles de gobierno y con la calidad de la participación ciudadana referida a ejercicios de control social (Rofman y Foglia, 2021, p. 9).

En este sentido y, siguiendo a Sánchez Jáuregui (2020), resulta importante indicar que, sin los elementos recién mencionados

los ejercicios de política pública pueden reducirse a la réplica y adaptación de modelos de política pública del Gobierno nacional o departamental, o también ceñirse a esquemas de focalización de servicios sociales, bajo la etiqueta de programas de desarrollo (Sánchez Jáuregui, 2020, p. 149). De igual manera, como lo menciona Robles Hernández (2013), pueden derivar en un escenario reduccionista normativo, en el cual la enunciada política pública se refiera a un acuerdo municipal de reconocimiento jurídico político por parte del Consejo municipal, pero sin estructura programática y presupuestal alguna que permita dar forma a la estrategia de intervención.

No obstante lo anterior, como lo menciona Sánchez Jáuregui (2020), se encuentra que la atención de necesidades locales por parte de Gobiernos municipales eventualmente contará con un enfoque más concreto, en la medida que los problemas identificados correspondan a un conjunto de temas y demandas que hacen parte de la agenda local o territorial, tales como la movilidad, la infraestructura vial, la conservación de parques, la seguridad y la promoción de la economía local (Leyva Botero, 2010), todas ellas como responsabilidades propias de la administración municipal y que se corresponden de manera concreta con las condiciones de vida de los ciudadanos, frente a las cuales será posible la observación directa de efectos a corto y a mediano plazo (Sánchez Jáuregui, 2020, p. 19).

Así mismo, se considera, siguiendo el planteamiento de Gilio (2016), que solo en la dimensión local se hacen posibles dinámicas de experimentación y adaptación de políticas públicas, considerando la posibilidad de poner en marcha enfoques innovadores y adaptar políticas, en cuanto se generan procesos de aprendizaje institucional (Gilio, 2016, p. 234), encaminados hacia la flexibilidad en la toma de decisiones y las posibilidades de ajuste desde un enfoque incrementalista, tal como lo menciona Roth frente al reconocimiento de diversos intereses en los procesos de formulación e implementación de políticas (Roth Deubel, 2010, p. 72).

No obstante, y a pesar de los desafíos y limitaciones estructurales propios de los Gobiernos subnacionales, vale la pena

resaltar, en términos de Gilio (2016), aquellos factores locales que juegan como potenciadores de la gestión de políticas públicas, tales como la cercanía con los ciudadanos, el conocimiento de los problemas de las comunidades, la posibilidad de mejorar la toma de decisiones a partir de dicha proximidad y el conocimiento del territorio (Gilio, 2016, p. 244).

De manera complementaria, algunos de los componentes adicionales a tener en cuenta para el fortalecimiento de la gestión de políticas locales se relacionan con el reconocimiento de la diversidad socioeconómica y cultural presente en los municipios, las barreras geográficas en zonas rurales, las inequidades de género a nivel urbano y rural, y el bajo reconocimiento institucional por parte de los pobladores (Ordóñez-Matamoros, 2013, p. 167), siendo la confianza de los ciudadanos en la administración y sus instituciones, como lo sugiere Robles Hernández (2013), uno de los insumos fundamentales para la legitimidad de los gobiernos locales.

En ese sentido bien podría afirmarse, siguiendo a Sanabria Pulido (2019) que las condiciones de la acción gubernamental local en Colombia se relacionan con una realidad institucional que presenta escasa capacidad de resolución de conflictos, débiles niveles de promoción del desarrollo, fragilidad de la cohesión social y baja gobernabilidad, con serias debilidades administrativas y fuertemente vinculadas en su estructura de decisiones al sistema político regional, lo que condiciona los efectos de la acción administrativa a la capacidad de adaptación y manejo del entorno político e institucional.

Los procesos locales de políticas públicas

La gestión de políticas públicas locales es un elemento esencial de la gobernanza democrática y el bienestar de los ciudadanos que ocupan un territorio específico, a partir de lo cual es posible, según Fernández de Losada (2021), una concepción de la territorialización de la acción gubernamental considerando factores propios del contexto local. Desde esta perspectiva, el abordaje de problemas locales del territorio y la institucionalización de modelos de gestión

por políticas en lo local requiere la consideración de lógicas de concertación y articulación, en sentido de acción colectiva, tanto entre niveles de gobierno como entre la administración y los diversos actores del territorio, de modo que dicha concertación permita el fortalecimiento de la gobernabilidad local (Fernández de Losada, 2021, p. 5).

En ese orden de ideas, uno de los enfoques emergentes en los procesos locales de políticas públicas lo constituye el modelo de territorialización de políticas, el cual como lo indica Larenas Loor (2019), se relaciona con la posibilidad de desarrollar políticas públicas, teniendo en cuenta las condiciones del territorio, de la población, de las relaciones sociales, del entorno ambiental y del contexto político, así como el conjunto de competencias y funciones de las administraciones públicas locales, en el cual la autonomía es un concepto nodal y un insumo principal de los procesos de desarrollo con relación a las condiciones particulares de cada territorio (Larenas Loor, 2019, p. 87).

Así mismo, como lo indica Fernández de Losada (2021), la territorialización de políticas implica la superación y tránsito desde el enfoque sectorial de gestión clásico hacia una perspectiva holística que conlleve la consideración de diversas dimensiones del desarrollo, teniendo en cuenta la redefinición de aspectos estructurales para la sostenibilidad territorial, por ejemplo, los mecanismos de ordenamiento territorial y los instrumentos locales para la conservación y la sostenibilidad ambiental (Fernández de Losada, 2021, p. 16).

En efecto, el enfoque de territorialización de políticas enfrenta retos para los Gobiernos locales, relacionados tanto con el crecimiento poblacional como con la definición de esquemas de planificación urbana, la articulación interinstitucional, las demandas por estabilidad fiscal y la solidez organizacional, las cuales en conjunto implican desafíos para el logro del desarrollo económico local, la preservación del medioambiente y la calidad de vida de los ciudadanos (Fernández de Losada, 2021; Larenas Loor, 2019).

No obstante, las administraciones públicas tienden a adaptarse a las condiciones que favorecen la continuidad de la sociedad

en conjunto y a generar las capacidades de desarrollo de sus elementos constitutivos (Guerrero, 2019, p. 39). Al respecto, son relevantes los análisis de Haggard (1998), acerca de la evolución del desarrollo regional relacionados con el estudio de la fragilidad gubernamental y la debilidad institucional para el cumplimiento de las funciones básicas estatales y su escaso margen de maniobra frente a actores y condiciones regionales adversas (Haggard, 1998), y su incidencia en los procesos de gobernabilidad local, los cuales guardan profunda relación con la configuración cultural y socioeconómica propias de cada región (Valencia-Tello y Karam de Chueiri, 2013).

En síntesis, como lo señala Sánchez Jáuregui (2020), la consideración contextual de los procesos locales de políticas públicas contribuye a una adecuada comprensión de las dinámicas que tienen lugar en la esfera local y en el entorno institucional (Sánchez Jáuregui, 2020, p. 242). Tales dinámicas permiten u obstaculizan su desarrollo desde la premisa que señalan Marsh y Rhodes (1992), según la cual toda política pública debe partir del estudio de los procesos sociales, políticos, ideológicos y de formación de opinión pública locales.

En esa misma dirección, como lo señala Ordóñez-Matamoros (2013), resulta relevante el análisis de la relación local entre Estado y sociedad, así como el rol de los grupos de interés en la configuración de agendas públicas territoriales, los cuales tienen un importante nivel de incidencia tanto en los resultados de las políticas, como también en la generación de conductas frente a decisiones públicas. Esta situación afecta el grado y calidad de la acción colectiva en sociedades locales caracterizadas por estructuras políticas jerarquizadas y cerradas (Ordóñez-Matamoros, 2013, p. 73), así como por la captura de burocracias locales que funcionan bajo lógicas clientelares, lo que da lugar a una capacidad deficiente de implementación de políticas (Skocpol, 1992).

En efecto, el clientelismo como fenómeno que alude al relacionamiento marginal entre el Estado y la sociedad (Guerrero García, 2014) constituye, como lo señala Palacios Luna (2022), un factor de segmentación de las agendas locales, dado un fenómeno

de institucionalización no formal del clientelismo como dinámica de mediación de los grupos sociales con el sistema político (Palacios Luna, 2022, p. 39), lo que produce una fragmentación de los proyectos de cambio social y desequilibrios en la participación de los procesos de formulación de políticas (Díez y Franceschet, 2012).

En suma, podría afirmarse que los procesos locales de política tradicionalmente presentan una relación intrínseca entre factores institucionales y factores de contexto en una interacción de permanente informalidad que alimenta, al menos en el caso colombiano, una hegemonía de élites regionales frente al desarrollo de iniciativas públicas (Palacios Luna, 2022), bajo una concepción tradicional patrimonialista del Estado local y una posición hegemónica de las élites locales respecto de la formulación de políticas gubernamentales (Díez y Franceschet, 2012).

Finalmente se tiene que algunos de los elementos que podrían ser útiles para comprender el desarrollo de las políticas públicas locales y que se plantean para la discusión están centrados, como lo señalan González, García, Ramírez y Castañeda (2013), en el análisis de los esquemas históricos y culturales que han determinado el tipo de relaciones Estado-Sociedad en los territorios, siendo relevante el nivel de legitimidad del Estado y la configuración de las instituciones en la región, así como la presencia efectiva de la burocracia estatal en territorio y su interacción con los distintos actores en el ámbito local (González *et al.*, 2013).

Las capacidades institucionales y las políticas públicas en la provincia del Sumapaz

A partir del ejercicio llevado a cabo por el grupo de investigación Conatus en los diez municipios de la provincia del Sumapaz, en torno a la formulación de políticas públicas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fue posible la realización de una caracterización cualitativa de los municipios que hacen parte de la provincia, con relación a su papel institucional como formuladores de política.

En el análisis de capacidades institucionales de los municipios del Sumapaz, ha sido fundamental contar con información proveniente del proceso de investigación desarrollado por Conatus, pero también con datos específicos sobre diferentes indicadores de desarrollo en temas como educación, salud, servicios públicos, seguridad, medioambiente y calidad de vida, provenientes de fuentes de información como la Medición del Desempeño Municipal y el Índice de Desempeño Fiscal, del Departamento Nacional de Planeación para el periodo 2021-2022, por cuanto a la fecha fue el último disponible.

Es así como se identificó inicialmente que la provincia del Sumapaz enfrenta un desafío significativo debido al contexto institucional en el cual se dan los ejercicios de política pública, el cual se encuentra marcado por la ausencia de recursos humanos altamente calificados y por la debilidad de los sistemas de gestión en las administraciones locales, lo cual determina la calidad de los ejercicios de planeación estratégica, de gestión del financiamiento y de ejecución de proyectos.

En este sentido, es importante anotar, como lo señala Gómez (2012), que el componente administrativo en una política pública hace referencia al universo de procesos y estrategias técnicas puestas en marcha para desarrollar una orientación o directriz, que permita la reducción o manejo de la incertidumbre en cuanto al logro de resultados.

De dicho modo la debilidad administrativa en la formulación y gestión de políticas en los municipios de la provincia del Sumapaz eventualmente podría explicarse a partir de la ausencia de estrategias de fortalecimiento de la gestión y de programas de formación y capacitación para funcionarios, considerando así mismo la fragilidad de las curvas de aprendizaje institucional derivada de los cambios en la base burocrática de la administración ante cada cambio de Gobierno municipal.

En efecto, esta situación se manifiesta en una frágil capacidad de gestión de las estrategias de desarrollo con base en políticas públicas, es decir, en un margen de maniobra limitado para la

materialización del plan de desarrollo municipal, tal como lo indica Tapia (2016), a través de una configuración de contenidos en conjunción con un conjunto de formas organizacionales administrativas y un sistema de planificación vinculado a una estructura programática de planes, programas y proyectos (Gómez, 2012, p. 224).

Por otra parte, se encuentra que los procesos de política pública en los municipios de la provincia del Sumapaz presentan vacíos en cuanto a la expresión formal de las políticas teniendo en cuenta, como lo sugiere Gómez (2012), que las mismas son dispositivos complejos de gestión y control que en sentido práctico se manifestarán desde cuatro formas operativas complementarias, a saber: “(1) Dispositivos jurídicos; (2) dispositivos administrativos; (3) dispositivos de control ideológico y; (4) mecanismos contractuales (contratos, acuerdos y tratados sobre asuntos públicos)” (Gómez, 2012, p. 224).

De acuerdo con lo anterior se encuentra que algunos de los ejercicios de política pública en la provincia del Sumapaz han contado con dispositivos jurídicos que buscan asegurar la legitimidad y promover su articulación con el sistema jurídico, pero carecen de dispositivos administrativos y de mecanismos contractuales que permitan su agenciamiento y materialización (Gómez, 2016), como en el caso de las políticas públicas poblacionales en los municipios de Silvania, Pasca, Pandí, Granada, Tibacuy y Cabrera.

Conviene, entonces, precisar que si bien la existencia jurídica de las políticas es indispensable en términos de asegurar su legitimidad, por sí misma resulta insuficiente, si se piensa en los resultados y efectos (Gómez, 2012, p. 224), tanto en la población como en el avance en los niveles de desarrollo local.

De esta manera, se encuentra que algunas de las limitaciones destacadas en el análisis de la relación entre capacidades y gestión de políticas en la provincia tienen que ver con el poco alcance de las políticas públicas ejecutadas, su débil capacidad de resolución de problemáticas estructurales, las limitaciones de personal de las administraciones locales y la baja capacitación del personal administrativo, los escasos recursos fiscales para el desarrollo de iniciativas sectoriales y el bajo grado de participación ciudadana.

Adicionalmente, con base en el proceso llevado a cabo por Conatus, fue posible identificar retos significativos como la articulación interinstitucional entre niveles de gobierno, las desigualdades territoriales en oferta de servicios e infraestructura productiva, la ausencia de sistemas de información y la discontinuidad de estrategias de gobierno, factores que inciden de forma directa en la calidad de la gestión desarrollada por las administraciones locales.

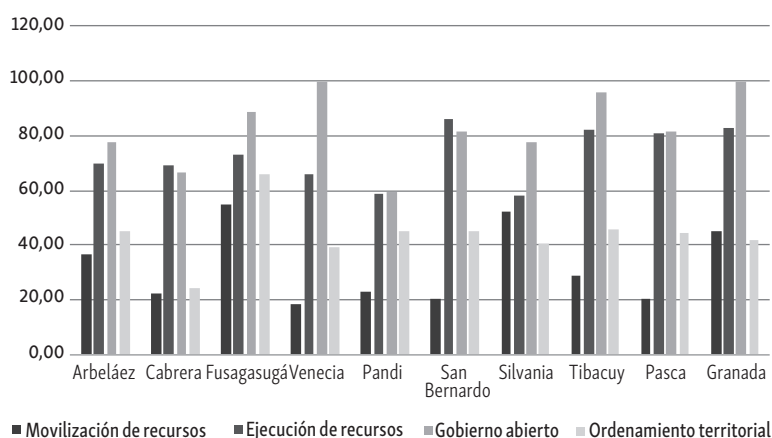


FIGURA 1. Medición de desempeño municipal en la provincia del Sumapaz, componente de gestión (2021)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Medición de Desempeño Municipal de 2021 (DNP, 2022).

En ese marco, algunas de las debilidades en la gestión local han conllevado que administraciones municipales como las de Cabrera, Venecia, Pandi, San Bernardo y Pasca presenten un bajo nivel de eficiencia en la movilización de recursos y en la actualización de planes del ordenamiento territorial.

De igual manera, municipios como Cabrera, Pandi, Silvania, San Bernardo y Pasca presentan rezagos importantes en gobierno abierto y en desarrollo de estrategias de atención al ciudadano, lo cual tiene un efecto negativo importante en los niveles de gobernabilidad local y de avances en transparencia de la gestión.

En ese sentido, se identifican necesidades de fortalecimiento en la formación y capacitación del personal de las administraciones locales, así como la cualificación de los procesos de planificación, gestión de recursos, aumento de la transparencia y ordenación del territorio.

A través de la investigación realizada, se logra observar, en las administraciones municipales de la provincia, un rasgo común relacionado con la debilidad en formulación de políticas públicas y seguimiento a las mismas, así como promoción de ejercicios de control social y participación ciudadana. Entre los aspectos puntuales estudiados se logró evidenciar que, con excepción de Fusagasugá, existe en la provincia un déficit de personal capacitado en temas de rendición de cuentas, manejo de sistemas y organización de la información, situaciones que constituyen una barrera institucional para la efectiva intervención de problemáticas a nivel local.

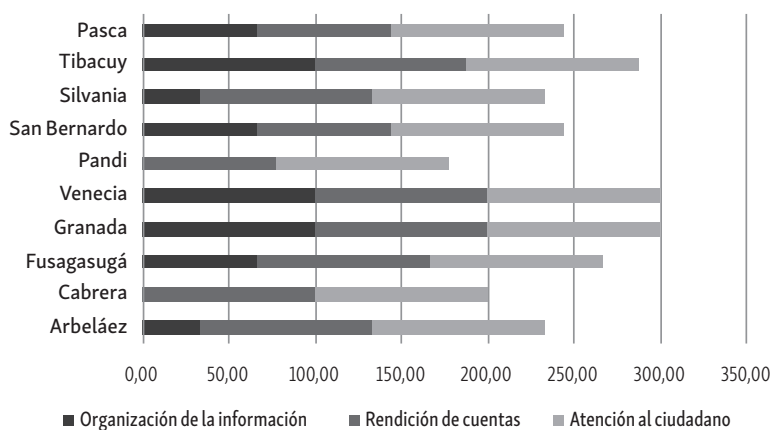


FIGURA 2. Medición de desempeño municipal en la provincia del Sumapaz, Organización de la información, rendición de cuentas y atención al ciudadano (2021)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Medición de Desempeño Municipal de 2021 (DNP, 2022).

En consecuencia, a partir de la información proveniente de la Medición de Desempeño Municipal del año 2021 (DNP, 2022), se identifica una fragilidad institucional en cuanto a la organización de la información en municipios como Arbeláez, Pandi, Silvania, Pasca y San Bernardo, así como un rezago en rendición de cuentas de los municipios de Cabrera, Silvania, Pandi y Fusagasugá. De igual forma, se encuentran debilidades en cuanto a los mecanismos de atención al ciudadano en Cabrera, Pandi, Silvania, San Bernardo y Arbeláez (DNP, 2022).

En adición a lo anterior, es relevante la identificación del bajo grado de coordinación entre niveles de gobierno, tanto con el departamento de Cundinamarca como con el Gobierno nacional, en temas como asistencia técnica, articulación de políticas públicas y formulación y cofinanciación de proyectos de desarrollo. Esta condición es recurrente en municipios como Pasca, Cabrera, San Bernardo, Pandi y Tibacuy, en los cuales se evidencia un bajo grado de gestión interinstitucional, tanto con los demás niveles de gobierno como a nivel intersectorial.

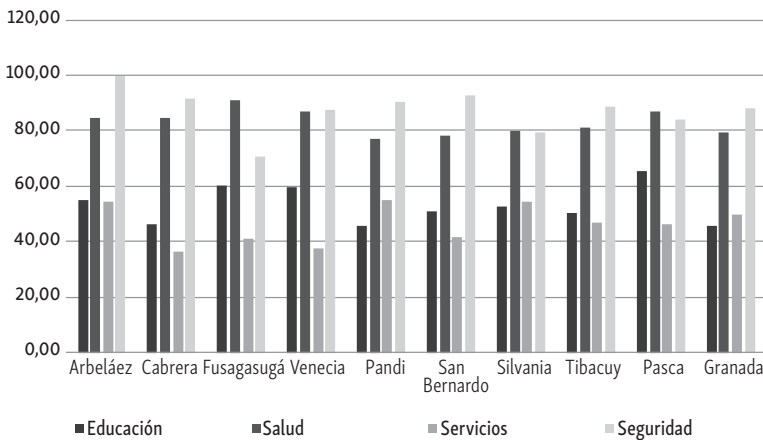


FIGURA 3. Medición de desempeño municipal en la provincia del Sumapaz, componente de resultados (2021)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Medición de Desempeño Municipal de 2021 (DNP, 2022).

En cuanto al resultado de acciones sectoriales de política pública municipios como Cabrera, Fusagasugá, Venecia y San Bernardo presentan importantes rezagos en la prestación de servicios públicos domiciliarios, mientras que en educación se presentan debilidades en cobertura y calidad sectorial en municipios como Cabrera, Pandi, San Bernardo, Tibacuy y Granada.

En este marco, se ha logrado identificar que en los municipios mencionados hay ausencia de sistemas de información que puedan alimentar procesos de medición de los resultados derivados de las intervenciones gubernamentales. En consecuencia, sectores como servicios públicos, educación, salud y seguridad presentan rezagos en cuanto a sistemas de información y seguimiento.

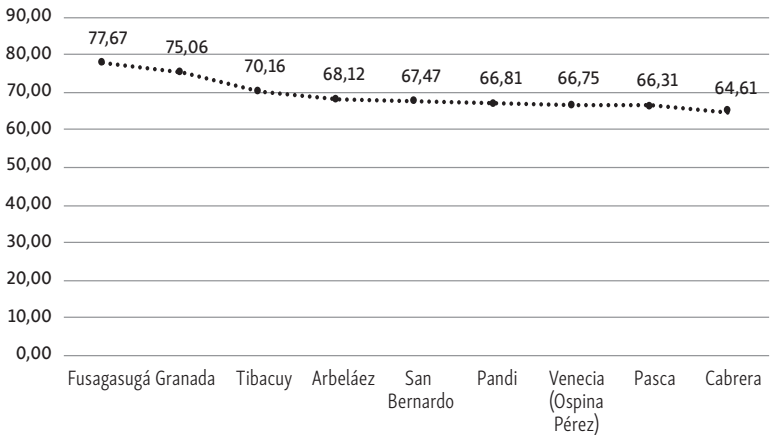


FIGURA 4. Índice de desempeño fiscal en municipios de la provincia del Sumapaz (2021)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Índice de Desempeño Fiscal de 2021 (DNP, 2022).

Al tomar los datos provenientes del Índice de Desempeño Fiscal elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la vigencia 2021, se obtiene que solo los municipios de Fusagasugá, Silvania y Granada se encuentran por encima del promedio de la provincia, lo que evidencia fortalezas en temas como generación de recursos propios y magnitud de la inversión, al tiempo que municipios como Cabrera, Pasca, Pandi y San

Bernardo se ubican por debajo del promedio regional, al mostrar debilidades en dominios como dependencia de las transferencias de la nación y magnitud de la inversión (DNP, 2022).

El Indicador de Desempeño Fiscal realiza desde el año 2000 la medición del comportamiento fiscal de los municipios, con base en un conjunto de variables como el ahorro corriente, la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, el respaldo al servicio de la deuda, la dependencia de las transferencias, la generación de recursos propios y la magnitud de la inversión (DNP, 2022).

Con relación a la autonomía política, administrativa y fiscal de los municipios de la provincia, se encuentra un alto nivel de dependencia de fuentes externas de recursos de financiamiento, toda vez que la mayoría depende en gran medida de recursos y proyectos provenientes del Gobierno nacional, lo que los hace vulnerables a cambios políticos y financieros generados en su entorno político administrativo.

En tal sentido, el fortalecimiento de los Gobiernos locales y la descentralización en la provincia del Sumapaz encuentran retos significativos en el bajo grado de autonomía de los municipios, particularmente desde la dimensión fiscal, la cual limita el grado de operación administrativa frente a procesos de toma de decisiones y al desarrollo de niveles significativos de inversión pública, lo que debilita la capacidad de gestión a nivel sectorial (Sanabria, 2019).

Es así como la fragilidad, tanto de los recursos de financiamiento como de la generación e implementación de políticas públicas a partir del déficit de capacidades en los municipios de la provincia del Sumapaz, tiene profundos efectos para la región y el desarrollo social de las comunidades. Se incluyen la perpetuación de la pobreza a través de los bajos niveles de provisión y acceso a servicios, así como a oportunidades económicas limitando el desarrollo sostenible de la población, lo que a su vez perpetúa la pobreza en la región (Sanabria, 2019).

Por otro lado, aludiendo a la perspectiva descrita por Silva Jaramillo *et al.* (2020) que establece la importancia de la cultura y su efecto en los comportamientos ciudadanos relacionados con la convivencia en el marco de políticas locales (Silva Jaramillo *et al.*,

2020, p. 64) se encuentra en los municipios que hacen parte de la provincia un bajo nivel de promoción de la participación ciudadana y de involucramiento de las comunidades en la formulación y seguimiento a través de ejercicios de control social.

En efecto, municipios como Silvania, Venecia, San Bernardo, Tibacuy y Pasca carecen de mecanismos de participación como audiencias públicas, consultas ciudadanas, presupuestos participativos y mecanismos de interacción entre el Gobierno y la sociedad civil, con una total ausencia de instrumentos formales para involucrar a los ciudadanos en procesos de formulación de políticas públicas.

De dicho modo, a partir del proceso de investigación realizado en la provincia por el grupo Conatus (2023), se pudo constatar que el 90 % de los municipios que la conforman presentan rezagos estructurales, en cuanto a mecanismos de control social, organización comunitaria y promoción de la participación ciudadana.

En consecuencia, esta situación de baja participación ciudadana, en los diez municipios de la provincia, ha limitado la representatividad de grupos sociales y la legitimidad de las actuaciones sectoriales de política pública, lo que incide, además, en un fenómeno de descontento social que ha puesto en riesgo la definición de ciudadanías locales, a partir de un sentido de desconexión comunitaria, que implica tanto formas de exclusión social como una pobre relación con las instituciones locales (Silva Jaramillo *et al.*, 2020, p. 66).

Por otro lado y con relación a la asociatividad regional se puede inferir, a partir de la investigación realizada por Conatus (2023), que en los diez municipios de la provincia no se identifican alianzas entre los sectores público y privado para impulsar proyectos de desarrollo. Esto ha obstaculizado la inversión en infraestructuras turísticas y proyectos agroindustriales que generen empleo y riqueza en la región; adicionalmente, se encuentran condiciones de baja productividad en la provincia, con un déficit estructural de infraestructura productiva y una baja inversión en el sector agrícola, agroindustrial y de manufacturas, lo cual limita el desarrollo de las economías locales.

En ese sentido, la infraestructura vial y de comunicaciones en la región es precaria, lo que supone barreras para la movilidad de la población, para el acceso a mercados, con baja capacidad de establecer canales de comercialización de productos agrícolas. Esta situación genera sobrecostos para la producción y, por tanto, una baja competitividad del sector agrícola local de los municipios.

En cuanto a temas de desarrollo rural integral se encuentra que factores como la configuración geográfica, los rezagos en el ordenamiento territorial, la dispersión espacial de los municipios, la baja inversión a nivel rural y la ausencia de asistencia técnica constituyen problemáticas regionales relevantes que inciden en el bajo desarrollo productivo y en la calidad de vida de comunidades rurales. Es así como las acciones promovidas por los Gobiernos locales para el tratamiento de dichos problemas han estado desvinculadas de la estructuración de programas y proyectos a mediano y a largo plazo, orientados a mejorar la producción agrícola, promover la diversificación de cultivos, y brindar apoyo técnico y financiero a los agricultores locales.

Podría afirmarse, entonces, que la promoción de la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria no han sido objetivos prioritarios en los planes de desarrollo local en las más recientes administraciones municipales de la provincia del Sumapaz, a pesar de la vocación agrícola que tradicionalmente ha caracterizado a municipios como Tibacuy, Pasca, Silvania, Arbeláez, Granada y Fusagasugá.

Por otro lado, en cuanto a la protección del medioambiente, a pesar de que la provincia alberga ecosistemas frágiles y biodiversos, incluyendo el páramo de Sumapaz, los municipios no cuentan con políticas públicas orientadas a la conservación de estos ecosistemas. En general, no se identifica la creación de áreas protegidas y la promoción de prácticas sostenibles en este conjunto de municipios, con un escaso fomento de la educación ambiental de los ciudadanos para crear conciencia sobre la importancia de la conservación.

Respecto del desarrollo turístico sostenible, se ha logrado identificar que el turismo no es una fuente altamente importante de ingresos en la provincia. En tal sentido, se evidencia una ausencia

de políticas enfocadas en el desarrollo de un turismo sostenible que respete la naturaleza y la cultura local. Esto incluye la mejora de infraestructuras turísticas, la promoción de actividades al aire libre y la preservación de sitios históricos.

Teniendo en cuenta el análisis realizado, se encuentra que si bien en los municipios estudiados las condiciones de su capacidad institucional son históricamente frágiles, en las recientes administraciones han sido mucho más limitadas las posibilidades de fortalecimiento de la gestión y de avance en temas de modernización de la administración, a pesar de los avances en el contexto nacional y global respecto de temas como la innovación, el uso de nuevas tecnologías y la generación de redes de trabajo interinstitucional, tal como lo enuncia Sánchez Jáuregui (2020), al proponer una conjunción necesaria entre los sistemas de gestión del sector público y la innovación expresada en sistemas de información, de análisis de datos y esquemas transversales de gobernanza local (Sánchez Jáuregui, 2020, p. 109).

En consecuencia, del análisis realizado se desprende la necesidad de fortalecimiento de estrategias de gestión que conduzcan a mejoras en la producción de servicios y en la relación con la ciudadanía en los municipios estudiados, siendo relevante fortalecer mecanismos de atención al ciudadano y de acceso a la información, así como la participación y la colaboración entre diferentes actores para mejorar la gobernanza local.

De igual manera, se encuentra que la limitación de capacidades en las administraciones municipales de la provincia del Sumapaz refleja el conjunto de retos de las autoridades locales, en cuanto a la promoción del desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

En ese sentido, algunas de las iniciativas pendientes por desarrollar se relacionan con la capacitación de los funcionarios, el fortalecimiento de sistemas de gestión e información, así como la búsqueda de financiamiento para la implementación de proyectos de inversión.

Referencias

- Asela-Molina, J. E. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA*, 1(1), 65-74. <https://doi.org/10.22430/24223182.63>
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. y Montero-Mestre, J. (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. En *Documentos de trabajo sobre Economía regional*, (267). Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER); Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.267>
- Darmohraj, A. (2007). Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 51-84.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). Medición de Desempeño Municipal (MDM) del año 2021.
- Díez, J. y Franceschet, S. (2012). Public Policy in Latin America: Towards a New Research Agenda. En J. Díez, y S. Franceschet (eds.), *Comparative Public Policy in Latin America*. (pp. 272-286). University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442689947-013>
- Fernández de Losada, A. (2021). Modelo para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina. Guía para la implementación. *Herramientas Eurosocia*, (75). Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas; Área de Gobernanza Democrática; Red Latinoamericana de Desarrollo Regional.
- Franceschet, S. y Díez, J. (2012). Thinking about Politics and Policymaking in Contemporary Latin America. En J. Díez, y S. Franceschet (eds.), *Comparative Public Policy in Latin America*. (pp. 3-33). University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442689947-002>
- Falletti, T. y Parrado, E. (eds.) (2017). *Latin America Since the Left Turn*. University of Pennsylvania. <https://doi.org/10.9783/9780812294552>
- García Villegas, M (2011). Ideas para reparar el futuro. En *¿Cómo mejorar a Colombia? 25 ideas para reparar el futuro* (pp. 11-30). Universidad Nacional de Colombia.

- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66). <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n66.a124>
- Guerrero García, L. (2014). *Clientelismo político, ¿desviación de la política o forma de representación?: Estado del arte sobre las aproximaciones al clientelismo en Colombia 1973-2011*. Editorial Universidad del Rosario. <https://books.scielo.org/id/ncqxp/pdf/guerrero-9789587385526.pdf>
- Guerrero, O. (2019). *Principios de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gómez A., R. D. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 30(2), 223-236. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/fnsp/article/view/12588>
- González Díaz, J. García-Velasco, R., Ramírez-Hernández, J. J. y Castañeda Martínez, T. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de desarrollo rural*, 10(72), 243-265. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr10-72.tppp>
- Haggard, S. (1998). La reforma del Estado en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (11).
- Hernández Gamarra, A. y Barreto Nieto, L. H. (2018). Descentralización y finanzas públicas territoriales. *Cuadernos de Fedesarrollo*, (59). Fedesarrollo.
- Jiménez, W. y Soler, I. (2013). *Manual para el estudio y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad*. Grupo editorial Ibáñez.
- Larenas Loor, R. (2019). Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía. En F. Enríquez Bermeo (coord.), *Territorialización de la política pública y gobernanza* (pp. 87-122). Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). Ediciones Abya-Yala; Incidencia Pública.
- Leyva Botero, S. (2010). Gestión pública local. Explorando los problemas y posibilidades de intervención en los municipios metropolitanos. En *La gestión pública local en el ámbito metropolitano*. Área Metropolitana del Valle de Aburrá; Universidad EAFIT.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford University Press.

- Olivera, M. (2011). *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público*. Fedesarrollo; USAID.
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad del Externado. <https://doi.org/10.2307/j.ctv31zqctc>
- Palacios Luna, J. M. (2022). *Variaciones de clientelismo individual y colectivo en Colombia. Liderazgos divergentes y comunitarismo en dos municipios del Pacífico*. [Tesis de doctorado]. Universidad de los Andes, Colombia.
- Robles Hernández, G. (2013). Políticas Públicas y Gestión Municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos. *Revista Ra Ximhai. Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*, 9(2), 99-112. <https://www.redalyc.org/pdf/461/46128964007.pdf>
- Rofman, A. y Foglia, C. (2021). Políticas y capacidades institucionales en el Gran Buenos Aires. ¿Gobernanza inteligente de la Pandemia? *Revista Administración Pública y Sociedad*.
- Roth Deubel, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE*, 19(32), 81-107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- Rodríguez, J. R (2017, 26-28 de julio). *Capacidades estatales para las políticas públicas en los gobiernos subnacionales de Uruguay* [ponencia]. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, Uruguay. <https://tinyurl.com/3nt53hkj>
- Sanabria Pulido, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández y F. Abrucio, *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas*. Fundacao Getulio Vargas.
- Sánchez González, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51-73.
- Sánchez Jáuregui, C. (2020). *Gobernanza y gestión de políticas locales para la empleabilidad en el área metropolitana de Guadalajara 2012-2018* [tesis de doctorado]. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México. <https://riudg.udg.mx//handle/20.500.12104/81995>

- Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. *Serie Desarrollo territorial*, (17). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Silva Jaramillo, S., González Rúa, J. D. y Arroyave Mejía, A. (2020). Políticas públicas locales, un caso de estudio sobre la cultura ciudadana. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 4(6). <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol4/iss6/5>
- Skocpol, T. (1992). State Formation and Social Policy in the United States. *American Behavioral Scientist*, 35(4-5), 559-584. <https://doi.org/10.1177/000276429203500412>
- Tapia, E. M. (2016, 8-9 de septiembre). *Gestión por política. Enfoque para el análisis de políticas poblacionales. Estudio de caso: Las políticas de corresponsabilidad para la atención a la población en situación de desplazamiento en Colombia entre 2012-2015* [ponencia]. V Congreso Internacional de Investigación en Gestión Pública. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación, Colombia.
- Tassara, C. (2014). Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: La experiencia europea y los aportes de la Cooperación Euro-latinoamericana. *Perfil de Coyuntura Económica*, (23), 15-36. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/coyuntura/article/view/20879>
- Valencia-Tello, D. C. y Karam de Chueiri, V. (2013). Descentralización y recentralización del poder en Colombia: La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales. *Revista Dikaion*, 23(1), 171-194. <https://doi.org/10.5294/dika.2014.23.1.7>
- Velásquez C., F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Fundación Social, Fundación Foro Nacional por Colombia, Corporación Región, Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Viva la Ciudadanía, Banco Mundial, CIDER - Universidad de los Andes.
- Villarreal Martínez, M. T. (2009). Participación gestión pública en Nuevo León, México. *Revista Enfoques*, VII(11), 415-437.
- Zapata Cortés, O. (2016). Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia-Colombia. *Estudios Políticos*, (49), 73-94. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a04>

Zapata Cortés, O. (2020). Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno. *Diálogos de Derecho y Política*, 10(26), 34-55. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/343635>

Análisis de capacidades institucionales en municipios de la provincia del Sumapaz: la gestión del agua

Luis Jair Pacheco

Introducción

El propósito de este trabajo es contribuir a la revisión sobre la fundamentación teórica, conceptual y metodológica para el análisis, estudio y descripción de la capacidad institucional, de gobierno o gobernanza de las administraciones públicas en municipios de sexta categoría, como es el caso de la mayoría de los municipios de la provincia del Sumapaz. Según la Secretaría de Planeación de Cundinamarca, nueve de los diez municipios que conforman dicha provincia están clasificados en sexta categoría y uno, Fusagasugá, su capital, está clasificado en segunda categoría. (Secretaría de Planeación - Cundinamarca, 2024). Se hará énfasis en la revisión de la literatura sobre el análisis de capacidad institucional en programas y proyectos relacionados con la gobernanza del agua y su relación con el objetivo de desarrollo sostenible 6, Agua limpia y saneamiento básico. Dicho objetivo se enmarca en los sistemas de gestión medioambiental, entendidos como todos los elementos que configuran el entorno y las condiciones de vida de los seres humanos (Castillo Grancha, 2012, p. 13). Así mismo, se considera la norma internacional ISO 14001, en donde se define el medioambiente

“como el entorno en el cual una organización opera, incluyendo el aire, el agua, los recursos naturales, la flora, la fauna, los seres humanos y sus interrelaciones” (Castillo Grancha, 2012, p. 13).

La importancia del tema medioambiental no es de menor calado, es quizás el mayor riesgo y reto que enfrenta actualmente la humanidad en el mundo, debido al deterioro acelerado del medioambiente y sus graves consecuencias en todos los aspectos de la política, la economía, la sociedad, la gestión pública y los ecosistemas naturales. Los expertos coinciden en que el principal objetivo es mejorar el sistema de gestión medioambiental, para lo cual es necesario definir cuáles son los principales actores, entornos naturales, procesos y circunstancias que inciden en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas territoriales y su impacto en el cambio o crisis climática. Al respecto, Rodríguez (2019; como se cita en Suárez Montoya y Escobar R., 2024) define el cambio climático de la siguiente manera:

Es la “desestabilización” del clima del planeta. “Casi la mitad de la radiación solar que llega a nuestra atmósfera penetra hasta la superficie de la Tierra, calienta el suelo y los océanos, los que a su vez liberan ese calor en forma de irradiación atmosférica”. Dicha irradiación (infrarroja), liberada por la Tierra, es atrapada por los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera de los que el dióxido de carbono y el vapor del agua son los principales. (p. 15)

El punto de partida, o tesis central de este capítulo, es el reconocimiento y la comprobación de que los gobiernos subnacionales enfrentan dificultades a diario, que están asociadas a la baja capacidad de gobierno, de gestión pública y de gobernanza, debido, en primer lugar, a la falta de personal idóneo permanente para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas territoriales a partir de sus propias realidades locales. Así mismo, incide la falta de los presupuestos necesarios para proyectar estrategias y sendas de desarrollo íntegro e integral, incluyente, participativo y

respetuoso de los derechos humanos¹ y de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en el marco de los acuerdos internacionales adquiridos por el Gobierno nacional ante las instancias respectivas, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), entre otras. Si bien estas instituciones buscan el desarrollo integrado, no siempre se ajustan a las particularidades, demandas y necesidades de los territorios, regiones o provincias.

La unidad de análisis es la provincia del Sumapaz en el sur del departamento de Cundinamarca, cuyas principales características se pueden resumir de la siguiente manera: “La provincia del Sumapaz tiene múltiples extensiones, según la perspectiva geográfica que la defina: páramo, cuenca, provincia, región y localidad son algunas de sus denominaciones” (Bermúdez *et al.*, 2017, p. 200). La provincia está integrada por diez municipios, de los cuales nueve son de

-
- 1 De acuerdo con Valencia-Tello (2022), “el agua es uno de los recursos más valiosos en nuestro planeta, no solo hace posible la vida, sino que también ha sido un eje fundamental para la organización de las comunidades en todos los tiempos. En nuestros gobiernos, el agua es esencial para la seguridad alimentaria, la salud humana, la producción de energía, la biodiversidad, entre otros. En las comunidades más vulnerables, el agua es el medio de subsistencia diaria de millones de personas” (p. 1). En Colombia, aunque el derecho al agua no está consagrado en la Constitución Política (1991) como un derecho fundamental, la Corte Constitucional ha establecido, mediante diversos pronunciamientos, que el derecho al agua es, en efecto, un derecho fundamental que el Estado debe garantizar, por su conexión con el derecho a la vida y a la dignidad humana. Además, por vía del bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha protegido el derecho al agua por estar consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), según la Observación general n.º 15 de 2002 (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003) (Valencia-Tello, 2022).

sexta categoría: Granada, Silvania, Tibacuy, Fusagasugá (capital de la provincia y único catalogado en segunda categoría), Pasca, Arbeláez, San Bernardo, Pandí, Venecia y Cabrera. La extensión territorial de la provincia del Sumapaz, según datos oficiales del departamento, es de 1808 km², correspondiente al 8 % del área total de Cundinamarca.

La investigación realizada sobre capacidades institucionales y gobernanza del agua con base en el ods 6 es una revisión de literatura especializada aplicada con resultados. Adicionalmente, se diseñó un cuestionario estructurado aplicado a los actores relevantes en cada uno de los diez municipios que fueron socializados con el equipo de proyecto. El equipo de investigación definió la metodología usada a partir de un diagnóstico preliminar —que se espera sirva de base para futuras investigaciones—, a través de los siguientes componentes: 1) identificación, recolección, tabulación y análisis de información de actores (alcaldes, secretarios de gobierno, líderes sociales, ciudadanos); 2) definición y validación de las unidades de análisis o territoriales (municipios e instituciones de gobierno); 3) conformación de bases de datos de información cualitativa multidimensional y cuantitativa específica en ms Excel; 4) identificación, selección, priorización y agendamiento de actores para entrevistar; 5) definición de sitios e instancias de participación relevantes de líderes sociales en cada municipio; 6) validación del diagnóstico realizado en los municipios por todo el equipo de investigación; y 7) elaboración de productos tipo: videos, seminarios, A y B, de acuerdo con los parámetros de la Subdirección de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública.

Finalmente, el propósito de este capítulo es la revisión de conceptos relacionados con el enfoque de políticas públicas territoriales que contribuyan al mejoramiento continuo del gobierno, la gobernanza y la gestión de los servicios públicos en el marco de los derechos humanos, los ods y la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas territoriales. La pregunta que orienta esta parte de la investigación es: ¿cuáles son los factores clave que afectan la capacidad institucional para la gobernanza del agua en municipios de sexta categoría en la

territorialización de las políticas públicas territoriales en el periodo comprendido entre el 2020 y 2023? En su desarrollo, se hará un recuento de los principales aspectos o antecedentes relacionados que ayuden a su comprensión y conclusiones que aporten valor público, metodológico e instrumental.

El énfasis de análisis y síntesis es la densidad poblacional según las características del territorio de la provincia del Sumapaz y sus diez municipios, examinados en el periodo 2020-2023, que resulta muy importante desde el punto de vista de la disciplina de Administración Pública Territorial (APT), porque ofrece una línea de base para la oferta y la demanda del recurso hídrico en la región. En ese sentido, se apoya en los estudios realizados recientemente por el Departamento de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) y la ESAP, así como la información disponible en las distintas bases de datos científicas y portales web especializados de orden internacional.

Principales antecedentes del análisis

Unidades territoriales de Cundinamarca

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del Departamento de Cundinamarca (PIDARET), “El enfoque territorial e integral del PIDARET requiere la participación de actores territoriales en la identificación y priorización de necesidades y soluciones, con una óptica integral que permita atender aspectos económicos sociales, ambientales y de gobierno” (FAO y ADR, 2021, p. 1). Además, hace énfasis de manera específica en “campesinos, agricultores familiares, pequeños productores, indígenas, afrodescendientes, víctimas, jóvenes y mujeres rurales, organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entidades territoriales e instancias de integración territorial, gremios, academia, ONG,

cooperación internacional y empresa privada” (FAO y ADR, 2021, p. III), actores que aportaron sus conocimientos, datos y expectativas en la realización de dicho plan y bajo la idea de una agenda inclusiva. Según dicho enfoque territorial, en este departamento existen “pequeños territorios homogéneos, que están geográfica, social y económicamente unidos, pero además poseen unas características culturales, identidades comunes y necesidades compartidas” (FAO y ADR, 2021, p. 5).

Estadísticas de Cundinamarca
y de la provincia del Sumapaz

Según datos recuperados del Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 Cundinamarca ¡Región Que Progresal., el departamento de Cundinamarca cuenta con una población total de 3 577 177 personas, de las cuales 2 729 948 son población urbana y 847 229, población rural (Gobernación de Cundinamarca, 2020). En la figura 1 se encuentran más datos relevantes aportados por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

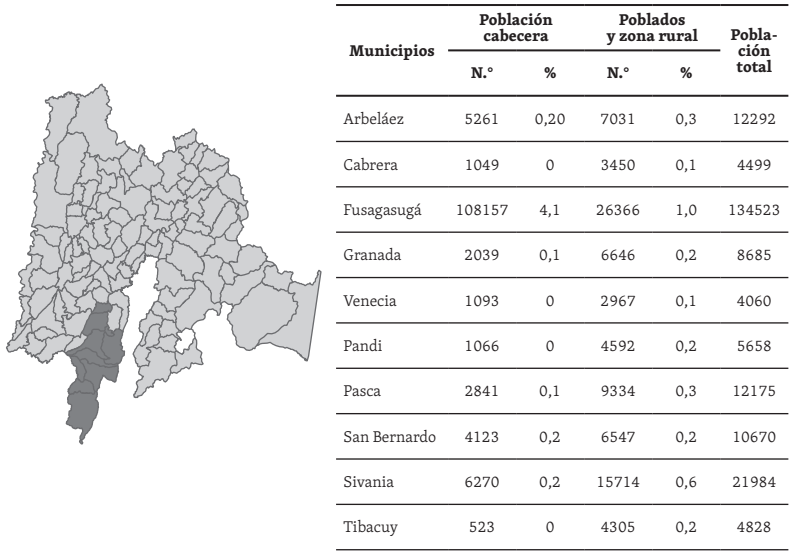


FIGURA 1. Población de la provincia del Sumapaz
Fuente: elaboración propia a partir de Unidad del Plan (2020),
IGAC (2019) y DANE (2018), citados en FAO y ADR (2021).

Por su parte, la provincia del Sumapaz, que se encuentra ubicada al suroccidente del departamento,

tiene una superficie de 183 865 ha y una población de 189 309 habitantes, de los cuales el 57,2 % se ubica en zonas urbanas y el 42,8 %, en rurales; estas últimas abarcan el 96 % del área total de la provincia. (FAO y ADR, 2021, p. 18)

Adicionalmente, cabe señalar que en la provincia existen dos procesos de Zona de Reserva Campesina: una constituida (Cabrera) y otra en proceso de constitución (Sumapaz) (FAO y ADR, 2021).

En términos productivos, y según la fuente citada, la provincia

ocupa el primer lugar en la producción de cultivos de hortalizas, cebolla larga y de bulbo, arveja, tomate chonto y milano, papa y maíz; también productos frutales como mora, granadilla, gulupa, lulo, curubo, tomate de árbol, manzana, uchuva, naranja, mandarina, guanábana, guayaba, banano, así como en la producción de café, caña de azúcar, plátano, yuca y frijol. (FAO y ADR, 2021, p. 18)

El área cultivada de este territorio, no obstante, solo ocupa el 9,3 % del área total. Adicionalmente, en la provincia predominan las actividades avícolas, porcinas y ganaderas distintas a la de ordeño, dentro de las que se destaca la avicultura de engorde, en concreto, el municipio de Fusagasugá, seguida de la actividad porcina, que se desarrolla en particular en el municipio de Silvania (FAO y ADR, 2021).

Recursos naturales hídricos de la provincia del Sumapaz

En el PIDARET también se encuentra detallado el potencial ambiental de la provincia, que se refleja la diversidad de pisos térmicos y zonas de reserva que comprende. En concreto, esta provincia cuenta con un potencial hídrico significativo, ya que aloja la cuenca del río Sumapaz, formada por los afluentes del río Chocho, tiene como afluentes los ríos Subia y Barroblanco;

el río Cuja, formado por las quebradas Bosques y Corales; el afluente del río Negro, con la quebrada Legía, que se conoce como estrella fluvial de Sumapaz. Así mismo, la provincia cuenta con los ríos Pilar y San Juan (FAO y ADR, 2021).

La densidad poblacional en el territorio: expectativas y estado actual

La provincia del Sumapaz es la sexta en tamaño de las quince que registra el departamento de Cundinamarca. Según el dane (2018), la provincia supera los 210 000 habitantes con una distribución por edades registrada en el periodo 2005-2018 en las que se resalta el envejecimiento poblacional: “en las personas de 40 a 80 años, lo que quiere decir que la provincia de Sumapaz se está envejeciendo. No obstante, se sigue manteniendo la mayor concentración en las edades de 5 a 14 años”. Si se compara la cifra presentada por la misma entidad en el informe de 2021, se comprende que por mandato legal el dane identifica a las personas adultas mayores “como quienes tienen 60 años o más, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1251 de 2008 (Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores)”.

Autores como Cardona Arango y Peláez (2012) advierten que el envejecimiento poblacional en el siglo xxi será un factor determinante en el desarrollo de los pueblos que los gobiernos deberán enfrentar y atender, especialmente en lo concerniente a fecundidad, aumento de la esperanza de vida, atención en demandas por servicios de salud o de seguridad social, que pueden incrementar por la aparición de nuevas estructuras familiares y relaciones intergeneracionales (Cardona Arango y Peláez, 2012, p. 335).

Los investigadores citados también señalan que el envejecimiento de la población es de suma importancia para los países en vías de desarrollo y se apoyan en datos verificables de gran trascendencia:

Se pasará de un 8 % en 1950 de adultos mayores de 60 años al 22 % en 2050, mientras los menores de 15 años pasarán de un 34 %

a mediados del siglo xx a un 20 % cien años después. Este cambio demográfico plantea un problema importante en materia de recursos: los países desarrollados han envejecido de forma gradual y se enfrentan a problemas relacionados con el desempleo y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, mientras que los países en desarrollo afrontan los problemas propios del desarrollo, simultáneamente con el envejecimiento de la población. [...] A nivel mundial, el índice de envejecimiento (IE) pasará de 15 mayores de 65 años por cada 100 jóvenes menores de 15 años en 1950 a 83 en 2050; en América Latina y el Caribe este índice pasará de 9 a 114 adultos mayores por cada 100 jóvenes y en Colombia de 8 a 96, casi equiparando estos dos grupos poblacionales. Naciones Unidas proyecta que para 2050 habrá 2 billones, superando, por primera vez en la historia de la humanidad, a los menores de 15 años. (Cardona Arango y Pelaéz, 2012, p. 338)

Lo anterior es clave para que los gobiernos se mantengan alertas sobre la evolución e impactos que estas tendencias ocasionan en sus respectivas jurisdicciones. Las políticas públicas territoriales²

-
- 2 *Políticas de Desarrollo Territorial*. Según el DNP, las formas de uso y ocupación del territorio nacional presentan profundas desigualdades económicas y sociales tanto a nivel regional como urbano. El desarrollo del país está centralizado en las grandes ciudades y en sus zonas de influencia, lo cual no excluye que en su interior se ubiquen grupos caracterizados por niveles significativos de pobreza. Una parte del país presenta niveles de atraso relativo, pese a contar con potenciales de producción en diferentes sectores. Esto se debe en parte a la existencia de economías de aglomeración en las grandes ciudades, y principalmente, a políticas de inversión del gobierno central que han desaprovechado las ventajas comparativas de las regiones, dando como resultado un crecimiento lento y desequilibrado. En el campo de la administración pública y la planificación, la concentración a nivel nacional de las decisiones de orden técnico y administrativo, para la programación y ejecución de gran parte de la inversión, ha generado ineficiencias en la asignación de recursos en especial con relación a actividades de naturaleza eminentemente local (DNP, s. f.).

bajo estos datos adquieren dimensión, estructura, legitimidad y credibilidad para los ejercicios y proyecciones sobre el desarrollo, eliminación o disminución de la pobreza y participación ciudadana con énfasis en la descentralización. Según los investigadores, “en Colombia se pasará de 51,3 a 79,8 años en 2045-2050; es decir, se prolongará la vida, en promedio, 28,4 años en el transcurso de solo cien años” (Cardona Arango y Peláez, 2012, p. 340).

Tanto las familias como las instituciones sociales, estatales o mixtas tendrán que ajustar y adecuar sus estrategias, recursos y políticas a la atención de servicios sanitarios y de bienestar que dependen todas de la calidad, acceso y continuidad de servicios públicos a costes sostenibles y transparentes para las partes involucradas. La baja cobertura y calidad de estos servicios, en especial el del agua, en los municipios afecta de manera importante al sistema de salud en términos de gestión pública, escasez de personal técnico, profesional idóneo y de alta calidad, programas específicos que ayuden en la promoción de estilos de vida saludables, uso racional del agua, de la energía y en general de los recursos naturales que debe controlar el Estado a través de sus gobiernos subnacionales con énfasis en la gestión pública que se focaliza en los fines importantes del Estado, y no confundirse con la gestión privada que procura buscar solo ganancias y utilidades a cualquier precio y coste.

De acuerdo con la ONU, el objetivo ODS 6: “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” comprende:

El acceso al agua potable, el saneamiento y la higiene representan la necesidad humana más básica para el cuidado de la salud y el bienestar. Miles de millones de personas no tendrán acceso a estos servicios básicos en 2030 a menos que se cuadruquen los avances. El rápido crecimiento de la población, la urbanización y las crecientes necesidades en materia de agua de los sectores agrícola, industrial y energético están provocando

un aumento de la demanda de agua. La demanda de agua ha superado el crecimiento demográfico y la mitad de la población mundial actualmente sufre una escasez de agua grave durante al menos un mes al año. Se prevé que la escasez de agua aumente con el incremento de las temperaturas globales, provocado a su vez por el cambio climático. (ONU, s. f.)

Al respecto de lo señalado en el párrafo precedente, vale citar la ley de Wallace Sayre (Cornell University), que en palabras de Graham T. Allison señala que la gestión pública y la privada son similares en tanto estos no sean importantes, que, según Allison, dicha ley, en realidad fue “una invitación abierta a investigar” (Allison, 1999). Con el advenimiento de las políticas neoliberales en la década de los noventa, la privatización de los servicios públicos, si bien ha garantizado que estos estén disponibles, no siempre se garantizan precisamente por razones como las expuestas, sino también por fenómenos ambientales como el del Niño y la Niña³ (condiciones cálidas y sequía, por una parte, y humedad, huracanes o inundaciones por otra), y del retorno de las inversiones privadas que esperan los grandes capitalistas en estos temas bajo la ley de la oferta y la demanda.

-
- 3 El ciclo conocido como “el Niño” y su fase opuesta “la Niña” son la causa de la mayor señal de variabilidad climática en la franja tropical del océano Pacífico, en la escala interanual. Son las componentes oceánicas del ENOS (Oscilación del Sur) que corresponde a la aparición, de tiempo en tiempo, de aguas superficiales relativamente más cálidas (El Niño) o más frías (La Niña) que lo normal en el Pacífico tropical central y oriental, frente a las costas del norte de Perú, Ecuador y sur de Colombia. El Fenómeno de “el Niño” es un evento climático que se genera cada cierto número de años por el calentamiento del océano Pacífico. Sus efectos son notables en el norte de la región Pacífica, los departamentos de la región Andina y en los departamentos de la región Caribe (Sáchica Tenjo, 2020).

Sobre las capacidades institucionales de la gestión pública y el gobierno de las cuencas hídricas

Para la gestión pública clásica, lo más importante es garantizar el acceso equitativo, sustentable y sostenible a los servicios públicos para la mayor parte de la población, en términos de calidad, igualdad, cobertura y eficiencia, mientras que para la gestión privada su mayor motivación siempre estará del lado de las altas utilidades que deje “el negocio”, controlando los costes operacionales y relacionados. Las dos gestiones o administraciones requieren de gran capacidad de gobierno, gestión técnica especializada, recursos económicos, gerencia e institucionalidad en términos de legalidad y seguridad jurídica estables. En ese sentido, tienden a ser similares, pero claramente diferenciadas en su misión, fines, alcances y propósitos, en especial, en todo lo relacionado con la territorialidad.

Cortés-Landázury (2017) destaca que las instituciones y la gobernanza del agua (o recurso hídrico), para este caso, son elementos inmanentes a la territorialidad en el análisis de las cuencas hídricas y que afectan al desarrollo regional (Cortés-Landázury, 2017, p. 140). Este autor afirma que existe un divorcio entre la oferta y la demanda de agua y entre los ciclos hidrobiológicos y los usos y, de manera preocupante, entre la calidad y la accesibilidad como insumo y como vertedero (2017, p. 140).

Por su parte, Sierra Ramírez (2011) destaca que Colombia es un país rico en recursos hídricos con una posición privilegiada en el ámbito internacional. El autor afirma que en Colombia existen cuatro vertientes principales: Caribe, Pacífico, Orinoco y Amazonas. La mayor parte de la población colombiana está ubicada en la región Caribe, teniendo como corrientes principales a los ríos Cauca y Magdalena (cuyas cuencas tienen un área aproximada de 273 300 km², con 637 municipios), los que a su vez reciben directamente las aguas residuales, sin tratar, de “casi 15 millones de personas, además de las del sector industrial” (Sierra Ramírez, 2011, p. 32).

En términos energéticos, afirma Sierra Ramírez, Colombia depende de sus aguas superficiales, por ello existen embalses artificiales utilizados para la generación de energía eléctrica, siendo el de mayor volumen, el embalse de El Peñol en Antioquia, con un volumen aproximado de 1200 millones de m³ (en 2011). Sin embargo, a partir de 2022 fue superado por el embalse de Hidroituango, también en Antioquia, que con 78 km y un volumen de 2800 millones de m³ define, por un lado, el nivel de operación de generación y, por otro lado, la capacidad de evacuación del caudal del río Cauca equivalente a 1100 m³/s. Según el portal web de la Alcaldía de Medellín, la infraestructura de Hidroituango mide cerca de 1 km en la base y alcanza una altura de 225 m. La caverna de máquinas tiene ocho turbinas tipo Francis, cada una con una capacidad de generación de 300 MW de energía eléctrica. La alcaldía destaca también que este embalse impacta directamente a 12 municipios, y así, más de 6000 familias de 377 veredas del área de influencia (Alcaldía de Medellín, 2022).

En síntesis,

la producción de energía de Ituango representa una reducción de emisiones del orden de 4,4 millones de toneladas de CO₂ al año, lo cual representa un aporte significativo al cumplimiento de las metas de nuestro país en los compromisos del COP21. (Alcaldía de Medellín, 2022)

Si se compara esta información con el informe ONU de desarrollo sostenible 2023 (The Sustainable -Development-Goals-Report 2023), en el estado actual del ODS-6, se señala claramente lo que hay que hacer en la actualidad:

Las estrategias esenciales para volver a encarrilar el Objetivo 6 incluyen aumentar la inversión y la capacitación en todo el sector, promover la innovación y la acción empírica, mejorar la coordinación intersectorial y la cooperación entre todas las partes implicadas, y adoptar un enfoque más integrado y holístico de la gestión del agua.

También se destaca lo siguiente: “El acceso al agua potable, el saneamiento y la higiene mejoró notablemente en las zonas rurales, pero se estancó o disminuyó en las urbanas” (ONU, s. f.). El informe también señala los compromisos que los países deben realizar a través de sus gobiernos:

Los ecosistemas relacionados con el agua proporcionan agua limpia, regulan las inundaciones y las sequías y sustentan la biodiversidad. Sin embargo, estos ecosistemas se enfrentan a numerosas amenazas como la contaminación, el cambio climático y la sobreexplotación. La extensión de las masas de agua superficiales, como lagos, ríos y embalses, está cambiando rápidamente en todo el mundo y una de cada cinco cuencas fluviales experimentó fluctuaciones de las aguas superficiales superiores a lo natural en los últimos cinco años. Los ecosistemas de humedales sufrieron una alarmante pérdida del 85 % en los últimos tres siglos, principalmente debido al drenaje y la conversión de tierras. (ONU, s. f.)

Lo anterior requiere una reflexión frente al estado del ODS 7, energía asequible y accesible, el Informe ODS 2023 afirma: “El mundo continua avanzando para alcanzar las metas de energía sostenible, pero no lo suficientemente rápido. Al ritmo actual, para el año 2030, alrededor de 660 millones de personas continuarán sin acceso a la energía eléctrica” (ONU, s. f.). Según el informe, “Para garantizar que todos puedan acceder a la energía eléctrica para el año 2030, debemos acelerar la electrificación, aumentar las inversiones en energía renovable, mejorar la eficiencia energética y desarrollar políticas y marcos regulatorios propicios” (ONU, s. f.).

En términos de capacidades institucionales, es clave inculcar la cultura de buenas prácticas de gobernanza para reducir el denominado estrés hídrico con énfasis en la eficiencia en el uso del agua, cuyo coste estándar mundial, según ODS-2023 es: “aumentó en un 9 %, pasando de 17,4 dólares/m³ en 2015 a 18,9 dólares/m³ en 2020” (ONU, s. f.).

En general, hay que agregar que es necesario implementar medidas urgentes que permitan restaurar la Tierra y sus ecosistemas

para lograr enfrentar el cambio climático, su pérdida de biodiversidad, como también las catástrofes y garantizar la seguridad alimentaria e hídrica y. Para este fin, los Gobiernos, las empresas y las comunidades deben actuar colaborativamente para conservar las zonas naturales. De esta manera, será posible aumentar la producción de alimentos, consciente de la naturaleza, así como del desarrollo de zonas urbanas, infraestructura y de las cadenas de suministro ecológicas (ONU, s. f.).

Gobernación, gobernanza e instituciones

¿Qué se entiende por *gobernanza del agua*? Según Aguilar Villanueva (2006), la gobernanza es un proceso que engloba una serie de acciones mediante las cuales el Gobierno orienta a la sociedad. Este proceso implica la definición de metas compartidas, la obtención de un nivel adecuado de aceptación social de estas metas, la participación de la comunidad, ya sea directa o indirecta, en la consecución de los objetivos comunes y, como resultado, la coordinación de múltiples y diversas acciones de los actores involucrados (Aguilar Villanueva, 2006). El autor asegura que es una serie de preguntas y respuestas frente a la complejidad de la vida en sociedad o colectiva y sobre todo permite establecer: ¿quién decide qué, cómo, cuándo y con qué y para qué? Es un juego de autoridad, delegación y subordinación frente a situaciones conflictivas, deserciones u oportunidades.

Así mismo, Aguilar Villanueva resalta que la gobernanza tiene

dos dimensiones fundamentales en la vida humana en sociedad: primero, la intencionalidad y segundo, su capacidad social de transformar los propósitos en realidades. La intencionalidad define los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse cohesionada para incrementar su calidad de vida. (Aguilar Villanueva, 2006, p. 90)

La segunda dimensión, es decir, la capacidad social, define cómo debe ser el proceso productivo más idóneo y eficaz para poder realizar los objetivos y fines comunes de la sociedad o de

la comunidad específica. En cuanto a la administración pública, Aguilar Villanueva sostiene que comprende, además, una dimensión valorativa, ética, jurídica o teleológica y otra dimensión factual, es decir, causal, técnica (el proceso bajo normas técnicas de operación y gerencia que implican una agenda compartida con eficacia y eficiencia para resolver problemas y materialización en realidades) (Aguilar Villanueva, 2006, p. 91).

Las nociones expuestas se pueden complementar con lo que destaca la ONU respecto del concepto de bienestar con respeto a la naturaleza:

El bienestar humano está relacionado intrínsecamente con la gestión de la naturaleza y la protección del medioambiente, ya que el aire, el agua, la tierra y los ecosistemas son la base de la vida. Para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París es indispensable proteger estos recursos en aras de la sostenibilidad, la igualdad y la justicia. Medidas prioritarias: Actuar de inmediato para hacer avanzar la transición mundial de los combustibles fósiles a la energía renovable, como propuse en mi agenda de aceleración de la acción climática, y en particular: 1). No instalar ninguna central térmica de carbón nueva y eliminar gradualmente las que existen para 2030 en los países de la OCDE y 2040 en los demás países; poner fin a toda financiación internacional pública y privada del carbón, 2). Suspender la concesión de licencias o financiación para nuevos yacimientos de petróleo y gas, en consonancia con las conclusiones de la Agencia Internacional de Energía; detener la expansión de los yacimientos existentes de petróleo y gas. (ONU, s. f.)

Es de resaltar que el Gobierno del actual presidente de Colombia, Gustavo Petro Urrego (2022-2026) ha sido el más comprometido frente a la acción climática y la transición energética de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. El costo político de dicho compromiso también resulta significativo y negativo para su gobernabilidad, a la hora de plantear cambios estructurales necesarios y a largo

plazo, que requieren políticas de Estado y no simples políticas de gobierno ancladas a comienzos del siglo xx, como ha sido la tradición de sus detractores y empresarios neoliberales que se oponen a cualquier intervención estatal en la explotación de los recursos naturales de propiedad del Estado colombiano. Los cambios institucionales necesarios de carácter estructural en ese sentido resultan ser el mayor obstáculo para avanzar en los ODS.

Las instituciones y las políticas públicas

Aguilar Villanueva también aporta claridad conceptual complementaria y señala frente a las instituciones lo siguiente:

El proceso de dirección de la sociedad genera principios, normas, procedimientos, y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos y que generan un orden (instituciones políticas y administrativas). (Aguilar Villanueva, 2006, p. 92)

Este orden de ideas, las instituciones abarcan desde normas jurídicas, principios valorativos de la existencia humana y su comportamiento, pasando por normas técnicas necesarias para llevar a cabo procesos, procedimientos y tecnologías bajo estándares que articulan a las instituciones con las prácticas técnicas y administrativas del análisis y de la gestión (Aguilar Villanueva, 2006).

La relación Estado-Sociedad

Tanto la gobernanza como la institucionalidad generan instancias de gobierno (que dependen de las relaciones históricas formadas entre Estado y sociedad), “con función especializada que contribuye con sus actividades fuertes (normas, políticas, presupuestos, servicios, coacciones), a construir la orientación de la sociedad y, a mantener la coordinación del diferenciado conjunto social” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 93). En otras palabras, el Gobierno es investido o dotado de facultades, presupuestos,

instrumentos, capacidades normativas, monetarias, técnicas y físicas cuyo alcance directivo del proceso de gobernanza le permitirá focalizarse y concentrarse en temas específicos, coordinados y efectivos. Por el contrario, el desgobierno (*old governance*), se evidencia en incompetencia, improductividad y conflicto, con una sociedad débil “expuesta a la precarización, la infracción, el conflicto y la desintegración bajo un modelo vertical, jerarquizado, centralizado con mando y control estricto, asimétrico y compulsivo” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 95).

En síntesis y, a manera de retrospectiva histórica, el “buen gobierno” o *good governance* aplicado “al análisis de políticas públicas, cuyo propósito cognoscitivo ha sido la mejora analítica y operativa de las decisiones directivas del gobierno liderados en los setenta por los analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes, F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 101), permitió el abandono del viejo modelo estadounidense “fordista” o de “producción en serie, a la producción de productos y servicios frente a consumidores más diferenciados en sus demandas en competencia internacional más activa en sus territorios” y que, además, permitió “la transnacionalización de sus empresas y mercados”. Según el autor, el Gobierno

no puede por sí solo dirigir a la sociedad, ni mucho menos con los instrumentos verticales tradicionales o conservaduristas de la “planeación, la regulación, la negociación corporativa que son irrelevantes para relanzar el crecimiento y asegurar rendimientos a las empresas particulares y a la sociedad en el espacio económico nacional. (Aguilar Villanueva, 2006, p. 102)

La pregunta fundamental de esta nueva corriente alemana (la *Steuerungstheorie* o teoría de la dirección de la sociedad) busca responder si “la acción estrictamente gubernamental tiene la capacidad suficiente para dirigir la sociedad del momento (herencia de la sociedad industrial estadounidense centrada en la planificación y la regulación con instrumentos directivos como

la negociación corporativa entre capital y trabajo)” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 101). Este argumento ha servido al autor de este capítulo para indagar si existe suficiente capacidad institucional o de gobernanza para regular y controlar de manera equilibrada el recurso hídrico y sus ecosistemas naturales en gobiernos subnacionales en el marco de los derechos humanos y el ods 6, como lo examinado de manera preliminar en los diez municipios de la provincia del Sumapaz en el periodo 2020-2023, en particular en el pequeño municipio de Venecia, que se caracteriza por su gran biodiversidad y potencial hídrico.

Los ecosistemas

Briceño Vanegas (2023) define la “Ecología de los sistemas” como lugares en los que proliferan innumerables formas de vida que se interrelacionan de manera compleja bajo condiciones ambientales propias de clima, geología, tipo de suelos, fuentes hídricas, corrientes marinas, entre otras. Según este autor, los ecosistemas contienen toda la riqueza biológica del planeta representada en más de ocho millones de especies vivas y, por ello, el estudio permanente de sus atributos es crucial para comprender su importancia intrínseca y entender la razón por la cual deben ser conservados (Briceño Vanegas, 2023, p. 7).

Con respecto al agua, hay algunas características esenciales por considerar:

El globo terráqueo contiene masas de agua líquida almacenada mayormente en los océanos y en menor proporción en reservorios continentales alimentados por corrientes que fluyen sobre la superficie terrestre o que afloran del subsuelo. La suma de aguas superficiales y subterráneas, junto con las masas flotantes de hielos compactados en el mar y en los continentes, se denomina hidrosfera. La hidrosfera es una capa gaseosa que abraja al planeta a modo de envoltura en continuo movimiento; hasta unos 10 km de altitud se considera parte de la biosfera pues está compuesta de, en su mayoría, por agua, nitrógeno, oxígeno y otros [gases] fundamentales para la vida, mientras que a unos 20

a 50 km más arriba contiene ozono, un gas que filtra la radiación ultravioleta del sol permitiendo que la luz y el calor alcancen la superficie terrestre. La atmósfera cambia constantemente sus condiciones de presión, temperatura y humedad en diferentes regiones y se reconfigura incesantemente según el movimiento de masas de aire retenidas cerca de la superficie del planeta por la fuerza de gravedad. (Briceño Vanegas, 2023, p. 7)

Aclarado lo precedente sobre la gobernanza, las instituciones, el buen gobierno y los ecosistemas, el investigador Cortés-Landázur concluye que en algunos países el agua ya es considerada como un recurso estratégico y de seguridad nacional, afirmación que el autor de este capítulo respalda plenamente. Esto se apoya en argumentos como los que señala Ortega (2009), citado por este investigador, que afirma:

la hechura de las decisiones, los procesos y los comportamientos que influyen en el ejercicio del poder, atados al diseño e implementación de mecanismos extensión de coordinación e inclusión de todos los actores sociales en su manejo, uso y aprovechamiento. (Ortega, 2009, citado en Cortés-Landázur, 2017, p. 140)

Para la ONU, es fundamental que el agua ocupe un lugar central en el desarrollo sostenible⁴ a través de enfoques transversales

4 ¿En qué consiste el desarrollo sostenible? Según ONU, El desarrollo sostenible implica cómo debemos vivir hoy si queremos un futuro mejor, ocupándose de las necesidades presentes sin comprometer las oportunidades de las generaciones futuras de cumplir con las suyas. La supervivencia de nuestras sociedades y de nuestro planeta común pasa por un mundo más sostenible. Hay que mantener en el aire tres bolas diferentes a la vez: crecimiento económico, inclusión social y protección del medioambiente. Si una o dos caen al suelo, se acabó la función. Una economía, por ejemplo, puede crecer con rapidez, pero solo durante un tiempo si la mayoría de la gente continúa siendo pobre y se agotan todos los recursos naturales (ONU, s. f.).

debidamente articulados y coordinados con la gobernabilidad del agua dulce.

La gobernabilidad del agua

La Unesco estableció en 2006 que el problema del agua no radica exclusivamente en la mala gestión, sino también en otros factores fundamentales en el poder (Cortés-Landázy, 2017). En consecuencia, estos problemas están asociados a la “ingobernabilidad” y por ello se debe “superar la ineficacia con que se maneja el líquido” (Cortés-Landázy, 2017, p. 140).

Adicionalmente y, de acuerdo con la Unesco, el principal reto de gobernanza, hablando puntualmente de América, es “proveer agua segura, continua y accesible para todos en condiciones equitativas mediante esquemas complementarios de descentralización política, administrativa y participación ciudadana” (Cortés-Landázy, 2017, p. 140).

El acceso al agua potable, el saneamiento y la higiene es un derecho humano; es esencial no solo para la salud, sino también para reducir la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria, la educación, la paz, la preservación de los ecosistemas. En este sentido, los países miembros de la ONU han acordado frente al ODS 6 que:

6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.

6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.

6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.

6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización.

6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento. (ONU, s. f.)

Las estrategias clave para la consecución del ODS expuesto incluyen aumentar la inversión y la capacitación en todo el sector, promover la innovación y la acción a partir de pruebas, mejorar la coordinación y la cooperación intersectorial entre todas las partes interesadas y adoptar un enfoque integrado y holístico de la gestión del agua. En suma, la principal recomendación sugerida por la ONU para lograr su cumplimiento es que

las organizaciones de la sociedad civil deben exigir a los gobiernos que rindan cuentas, que se invierta en investigación y desarrollo sobre el agua y que se promueva la inclusión de las mujeres, los jóvenes y las comunidades indígenas en la gestión de los recursos hídricos. (ONU, s. f.)

También se debe resaltar que el agua dulce en la Tierra es finita y que el cambio climático la está transformando. Los principales problemas están asociados a la contaminación, a la forma de administración, protección y conservación. En consecuencia, se requiere mejor gestión, en particular: “en carteras tan diversas como la naturaleza, el clima, la energía, los desechos, el crecimiento inclusivo y la reducción del riesgo de desastres” (ONU, s. f.).

Marco normativo, instrumental y reglamentario para la prestación de servicios públicos en Colombia

En Colombia, el 11 de julio de 1994 se expidió la Ley 142 de 1994, en donde se establece el “régimen de servicios públicos domiciliarios, de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural (Ley 142 de 1994, art. 105, Col.).

En su artículo 2, la precitada ley señala:

El Estado intervendrá en los servicios públicos conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines: 1) garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; 2) ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios; 3) atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico; 4) prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan; 5) prestación eficiente; 6) libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante; 7) obtención de economías de escala comprobables; 8) mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de

su prestación; 9) establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad. (Ley 142 de 1994, art. 2, Col.)

Según el artículo 3 de la Ley 142 de 1994, se destacan varios mecanismos o instrumentos de intervención estatal, que incluyen: 1) promoción y apoyo a los prestadores de servicios públicos; 2) estimulación y obtención de recursos necesarios para la prestación de dichos servicios; 3) regulación de los servicios públicos, considerando las particularidades de cada región, así como la fijación y evaluación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, y la definición del régimen tarifario; 4) supervisión del cumplimiento de las normativas, planes y programas relacionados; 5) organización de sistemas de información, formación y asistencia técnica; 6) protección de los recursos naturales; 7) concesión de subsidios a personas de bajos ingresos; 8) fomento de la inversión privada en los servicios públicos; y 9) respeto al principio de neutralidad para garantizar la ausencia de prácticas discriminatorias en la prestación de los servicios (Ley 142 de 1994, art. 3, Col.).

Competencia de los municipios

El artículo 5 de la Ley 142 de 1994 confiere a los municipios competencias en relación con la prestación de servicios públicos, siempre en cumplimiento de la ley y los reglamentos emitidos por los concejos. Estas competencias incluyen: 1) garantizar que los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública básica se brinden de manera eficiente a los habitantes, ya sea a través de empresas de servicios públicos oficiales, privadas o mixtas, o directamente por la administración central del municipio en los casos establecidos en el artículo siguiente; 2) asegurar la participación de los usuarios en la gestión y supervisión de las entidades que prestan servicios públicos en el municipio, conforme a lo estipulado en esta Ley; 3) facilitar la concesión de subsidios a los usuarios de menores ingresos, financiados con el presupuesto municipal, de acuerdo con la Ley 60 de 1993 y la presente ley; 4) estratificar los inmuebles residenciales

siguiendo las metodologías definidas por el Gobierno Nacional; 5) establecer una nomenclatura alfanumérica clara en el municipio que permita identificar cada predio que reciba servicios públicos; y 6) apoyar a las Empresas de Servicios Públicos promovidas por los departamentos y la Nación mediante inversiones y otros instrumentos descritos en esta ley para llevar a cabo las actividades de su competencia. (Ley 142 de 1994, art. 5, Col.).

La Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) y su relación con el agua

El 25 de septiembre de 2014 se suscribió el Acuerdo Regional 001 de 2014 [Departamentos de Meta, Tolima, Boyacá y Cundinamarca, y el Distrito Capital]. Por el cual se adoptan los Estatutos Internos de la Región administrativa y de Planeación Especial denominada RAPE – Región Central. 25 de septiembre de 2014.). Este acuerdo contempla la asociación y acuerdo de voluntades entre Bogotá Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, con el propósito de lograr la seguridad hídrica a través de un Plan de Seguridad Hídrica (PSH) (Región Administrativa y de Planeación Especial [RAP-E], 2021, p. 2). Cinco años después, el 27 de diciembre de 2019, se incorporó el departamento del Huila y se propusieron cinco ejes estratégicos, como parte de la agenda de estructuración regional: 1) sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos; 2) seguridad alimentaria; 3) competitividad y proyección internacional; 4) infraestructura de transporte, logística y servicios públicos; y 5) Gobernanza y buen gobierno (RAP-E, 2021, p. 3).

La constitución de la RAP-E es clave para la conformación de alianzas estratégicas institucionales, y en ese sentido se incluye dentro del marco del Plan Estratégico, el “Pacto de Sumapaz”, tomando como base la importancia del recurso hídrico en cuanto “factor estructurante de la relación entre sistemas naturales y los sistemas humanos para el desarrollo sostenible” (RAP-E, 2021, p. 5). La disponibilidad, tratamiento, conservación y distribución de agua incide directamente en la salud, el bienestar y progreso o desarrollo de núcleos humanos establecidos en cualquier territorio,

de igual manera incide directamente en la parte ambiental, la flora y fauna en el marco de la ecología, entendida esta como la ciencia que estudia los seres vivos y su relación con el medio o naturaleza en que viven.

Recomendaciones y conclusiones

En el estudio llevado a cabo en los municipios de la provincia del Sumapaz, durante el primer semestre de 2023, se pudo evidenciar que, en todas las administraciones examinadas, los tomadores de decisiones y las burocracias locales se apegan al racionalismo formal y a las reglas jurídicas, al punto de confundir los programas y proyectos con las políticas públicas. La brecha entre uno y otro municipio tiende a ampliarse en la medida en que carecen de recursos financieros y del personal calificado para cumplir las demandas del nivel central, o departamental. Por tanto, “es preciso contar con distintos tipos de medidas políticas para inclinar la igualdad de condiciones en la dirección que se considera deseable” (Mazzucato, 2019, p. 43), lo cual va a estar condicionado dadas las definiciones de valor de las condiciones políticas y económicas sobre cómo se debe constituir la sociedad (Mazzucato, 2019).

Desde el punto de vista constitucional, institucional y normativo, la gobernanza del agua se debe analizar de manera coherente, articulada y sistemática a la hora de proyectar políticas públicas territoriales por parte de los Gobiernos, burócratas y tecnócratas. Así mismo, siempre se debe tener en cuenta que el agua es un elemento esencial para la vida, la producción de alimentos, la generación de energía y la sostenibilidad del medioambiente, y que, en las actuales circunstancias globales y territoriales de lucha por este recurso vital, el principal problema es la disponibilidad de agua dulce o potable en cantidad suficiente y de buena calidad para cualquier población o sistemas de vida de la superficie del planeta.

Por otro lado, se debe considerar que la densidad poblacional presiona las áreas urbanas y rurales en la demanda del recurso hídrico y su escasez genera conflictos socioeconómicos, ambientales, de tratamiento, potabilización y control de la

contaminación y disposición final, así como las corrientes y aguas residuales, condicionados a los fenómenos del cambio climático y a las relaciones de poder del momento. Por ello, se hace necesario tener en consideración las siguientes acciones o recomendaciones generales.

Acciones tecnológicas y atención oportuna de problemas

Los expertos revisados en este capítulo recomiendan tres grandes acciones de la disciplina de la ingeniería sanitaria que los gobernantes deben atender a través de expertos calificados: La primera es identificar los problemas relacionados con la calidad del agua; la segunda es identificar las relaciones entre los problemas de calidad del agua y los usos deseables del agua; y la tercera es determinar qué variables de calidad del agua se deben controlar y cuáles son los medios o recursos disponibles para hacerlo. (Sierra Ramírez, 2011). Aunado a lo anterior, los colaboradores o encargados del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas territoriales tienen que atender aspectos relacionados y, sobre todo, a criterios de Gobierno, gobernanza y gerencia pública, bajo enfoques para resultados sostenibles, sustentables y garantes de los derechos humanos, del ecosistema y del medioambiente en general. La responsabilidad y la visión a largo plazo son requisitos esenciales.

Los principales problemas relacionados con la calidad del agua

Los problemas relativos a la calidad del agua, según el experto en ingeniería sanitaria, Carlos A. Sierra Ramírez (2011), se deben enfrentar en todo estudio, diseño e implementación de mecanismos de control para evitar que se sigan “contaminando nuestros recursos hídricos, y estar en capacidad de establecer objetivos específicos de calidad para el recurso agua” (Sierra Ramírez, 2011, p. 34). El ingeniero experto recomienda examinar los problemas de contaminación siguiendo los parámetros expuestos en la tabla 1.

TABLA 1. Caracterización de problemas de contaminación del agua, efectos y variables asociados a la calidad

Aparición del problema	Interferencia	Problemas	Variables
1. Mortalidad de peces. • Olores molestos - H ₂ S • Organismos desagradables • Cambio radical en el ecosistema	Pesca Recreación Salud ecológica	Oxígeno disuelto (OD) bajo	DBO NH ₃ , NO ₃ Sólidos orgánicos Fitoplancton OD
2. Transmisión de enfermedades • Trastornos gastrointestinales • Irritación ocular	Abasto de agua Recreación	Niveles altos de bacterias	Coliformes totales Coliformes fecales Estreptococos Virus
3. Sabor y olor • Algas azul-verdes • Problemas estéticos: algas en exceso • Disturbios en el ecosistema	Abasto de agua Recreación Salud ecológica	Crecimiento excesivo de plantas (eutroficación)	Metales pesados Sustancias radioactivas Plaguicidas Herbicidas
4. Carcinógenos en el agua potable • Pesca cerrada - niveles altos de toxicidad • Ecosistema alterado: mortalidad, reproducción impedida	Abastecimiento de agua Pesca Salud ecológica	Niveles altos de toxicidad	Metales pesados Sustancias radioactivas Plaguicidas Herbicidas

Fuente: Sierra Ramírez (2011, p. 35).

Acciones institucionales de responsabilidad política e institucional

Autores como Pineda *et al.* (2017), teniendo como base el principio de solidaridad social consagrados en los artículos 1, 2 (fines del Estado y bienestar de los individuos), y 365 y 366 de la Constitución Política de 1991, resaltan que el Estado colombiano tiene una gran responsabilidad política, administrativa, ambiental y social frente a los servicios que presta o regula: “la prestación

eficiente de los servicios públicos para todos los habitantes del territorio nacional, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como finalidades sociales del Estado” (Pineda *et al.*, 2017).

En materia de controles, el entonces Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, José R. Tafur González (1997) señaló que el *Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios* nace tanto para la necesidad como para la realidad social de un sector de la actividad del Estado, pues este influye y determina contundentemente el bienestar y las condiciones de vida de la población colombiana (Congreso de la República de Colombia, 1997).

Acciones directas o indirectas de los municipios

En el artículo 6 de la Ley 142, *Prestación directa de servicios por parte de los municipios*, se señala que los municipios pueden prestar los servicios públicos siempre y cuando “las características técnicas y económicas del servicio, y, las conveniencias generales lo permitan y aconsejen”, lo cual se entenderá que ocurre en uno de cuatro casos, de los cuales se hace énfasis en uno de los apartados del numeral 6.4 de la precitada ley:

Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos. (Ley 142, 1994, art. 6).

Todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de Servicios Públicos y de las Comisiones. Pero los Concejos determinarán si se requiere una junta para que

el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, esta estará compuesta como lo dispone el artículo 27 de esta Ley. (Ley 142, 1994, art. 6).

El derecho fundamental al agua

Posteriormente, los investigadores Pineda *et al.* (2017) destacan que, en 2011, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-740/11, define el carácter del agua como un derecho fundamental, según los parámetros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según esas disposiciones, todas las personas deben “disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico. El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia humana” (Pineda *et al.*, 2017, p. 135).

Además, los investigadores mencionados destacan *la importancia y eficiencia de los servicios vitales en los entes territoriales* y señalan cuestiones como la obligación del Estado de priorizar el acceso a servicios como la salud, la educación y los servicios públicos domiciliarios para la población vulnerable, en particular, el agua potable, según lo estipulado por la Ley 1176 de 2007 en el inciso 4. Además, respecto al deber de priorización, hacen referencia a los principios de *igualdad, eficiencia y equidad*, que se encuentran en el Acto Legislativo 04 de 2007. Por lo anterior, las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participación deben darle primacía a la cobertura y la calidad de estos servicios (Pineda *et al.*, 2017).

Calidad del agua y los ecosistemas naturales

Frente al concepto de calidad del agua, el experto en ingeniería sanitaria, Carlos A. Sierra Ramírez (2011), afirma que la calidad del agua es un término relativo y que se debe acotar teniendo como base “los accidentes geográficos que la contienen, especialmente enfatizando en los cuerpos de agua ubicados sobre la superficie terrestre y que estos cuerpos de agua se pueden caracterizar utilizando tres componentes: su hidrología, sus características

fisicoquímicas y la parte biológica” (Sierra Ramírez, 2011, p. 27). Así mismo, cabe destacar la clasificación de los cuerpos de agua que hace el ingeniero:

Todos los cuerpos de agua están interconectados, desde la atmósfera hasta los océanos a través del ciclo hidrológico. Dado que el ciclo del agua no se discute, sí es necesario definir los cuerpos de agua que componen la tierra: (1) *Ríos*. Comúnmente denominados corrientes, se caracterizan porque fluyen unidireccionalmente con velocidades promedio relativamente altas que varían entre 0,1 y 1m/s. Es altamente variable y depende de las condiciones climáticas y de las características del área de drenaje; (2) *Lagos*. Son sistemas acuáticos. La velocidad promedio es relativamente baja: varía entre 0,01 y 0,001 m/s (valores en la superficie). Con respecto a la calidad del agua, esta comporta o está gobernada de acuerdo con el estado trófico y con los periodos de estratificación; (3) *Aguas subterráneas*. En los acuíferos el régimen de flujo es relativamente estable en términos de velocidad y dirección. Las velocidades promedio varían entre 10^{-10} y 10^{-3} m/s y son gobernadas por la porosidad y la permeabilidad del estrato. La dinámica del agua en los acuíferos es bastante complicada. (4) *Embalses*. Se caracterizan porque su hidrología y calidad del agua dependen de las reglas de operación por ser considerados cuerpos de agua intermedios; (5) *Ciénagas*. Son ecosistemas considerados cuerpos de agua intermedios entre lago y un acuífero freático. (6) *Estuarios*. Son sistemas acuáticos intermedios entre río y mar. (Sierra Ramírez, 2011, p. 28)

El equipo de investigación Conatus coincide con los análisis encontrados en que existe una serie de derechos fundamentales y valores de rango constitucional, normativo y técnico que deben ser aplicados por las autoridades respectivas. Sin embargo, la percepción inicial es que la capacidad de gobierno, gestión y sobre todo de gobernanza de los Gobiernos subnacionales ha sido ineficiente, poco confiable, y sus esfuerzos no siempre están dirigidos a la garantía de los derechos fundamentales y el bienestar de la

población sino. al contrario, a otro tipo de intereses que tienen arraigo en los intereses partidistas o económicos de grupos afines a los gobernantes elegidos, que sumado a la falta de recursos, y personal idóneo bien remunerado y dirigido agravan aún más los problemas relacionados y las posibilidades de desarrollo integral de sus respectivas jurisdicciones y, además, la proyección de políticas públicas territoriales acordes y en consonancia con las autoridades ambientales y nacionales.

Problemas de contaminación

De acuerdo con Sierra Ramírez (2011), a nivel global el problema grave se encuentra en las aguas superficiales (lagos de agua dulce, ríos, lagunas y ciénagas), que son utilizadas para actividades básicas como el abastecimiento de agua potable, navegación, recreación y pesca indiscriminada. Debido a esas características, estas aguas se encuentran más contaminadas porque reciben aguas residuales de los centros urbanos y rurales sin ningún control o tratamiento técnico o biológico efectivo, que además demanda un equipo de expertos, tecnologías y recursos presupuestales importantes permanentes.

Problemas de gobernabilidad y políticas públicas territoriales

El principal problema identificado por el grupo de investigación Conatus se relacionaba con la poca o baja capacidad institucional de gobernanza de los gobiernos y administraciones públicas de los municipios de sexta categoría para la ejecución de programas, proyectos y en particular el diseño, estructuración y ejecución de las políticas públicas territoriales. Esta tesis se pudo comprobar en los diez municipios de la provincia del Sumapaz en el departamento de Cundinamarca, con mayor confusión en los municipios más pequeños, incluso en la capital de la provincia, Fusagasugá.

Por otro lado, la tesis que se argumentó giraba en torno cómo se logra el desarrollo económico, político, humano y socioambiental, acordes con los ODS, (ODS 6), y el enfoque de derechos humanos desde el mismo territorio, es decir, en términos de políticas públicas, se

trataba de verificar si de manera tradicional esto no ha funcionado desde abajo hacia arriba (*bottom up*), y mediante mecanismos de articulación horizontal e interagencial, y al contrario, no desde el enfoque institucional convencional (*top down*), que se ampara en el racionalismo económico y en políticas públicas impuestas de arriba hacia abajo y en el centralismo excesivo del Gobierno nacional. El diagnóstico permitió comprobar que existe y persiste una cultura de abordaje de las políticas públicas de manera tradicional, es decir, de arriba hacia abajo (*top down*) con criterios de racionalidad económica dictadas desde el nivel central del Gobierno nacional y departamental, pero con mucha incidencia “lobista” del sector empresarial y financiero de corte político neoliberal, que propende por el achicamiento o minimización del Estado en todas las actividades económicas fundamentales.

En general, el equipo de investigación Conatus pudo comprobar que esta manera de enfocar soluciones vitales y geoestratégicas limita las posibilidades de los Gobiernos subnacionales, en particular en temas tan sensibles como la gobernanza y la gestión del recurso hídrico en sus propios territorios bajo el marco de los servicios públicos básicos, derechos, ODS y la gestión ambiental, entre otros factores. Igualmente, influyen la disponibilidad de perfiles profesionales, técnicos y tecnológicos, los presupuestos económicos y financieros necesarios para ello evidenciados en planes y proyectos muy limitados y en algunos casos, escasos o nulos. En su trabajo de grado e investigación sobre la provincia del Sumapaz, Mauricio Prada Torres (2021), estudiante de APT de la ESAP Cundinamarca, señala lo siguiente:

Se evidencia que en cuanto al tratamiento del ámbito ambiental los municipios no cuentan con estrategias o imperativos geoestratégicos claros que permitan la conservación y protección de las fuentes hídricas de manera segura, técnica ni efectiva, es decir, se evidencia que es fundamental y urgente la implementación de estrategias a largo plazo (tipo políticas de Estado) que busquen destinar áreas de protección específica de los afluentes hídricos con que cuenta la región del Sumapaz

y que no solo contribuyen a la región o provincia, sino a toda Colombia y la región mundial. (Prada Torres, 2021)

Desde el punto de vista institucional, se identificaron entidades clave en los sectores como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT, 2010) encargados y líderes de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) que establece los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica para el manejo del recurso hídrico en el país, en un horizonte de 12 años (MAVDT, 2010, p. 5). El propósito de esta política hídrica es “hacer uso eficiente del recurso y preservarlo como una riqueza natural para el bienestar de las generaciones futuras de colombianos”. Los antecedentes de la PNGIRH se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, que según se afirma en el documento examinado, estableció como meta la formulación de la Política Hídrica Nacional como un trabajo coordinado entre diversas instituciones: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), y otros actores, que demandan la disponibilidad y permanencia de pares expertos municipales que puedan interactuar con conocimiento y autoridad al mismo nivel.

De manera complementaria, y como un antecedente histórico clave, en el PND 2006-2010 se estableció que la política comprendía la gestión integral del recurso hídrico, incluyendo aguas superficiales, subterráneas y marinas. En ese sentido, dentro de dicha política se debían fijar objetivos y estrategias para el uso y el aprovechamiento eficiente del agua, así como para la prevención y control de la contaminación hídrica, en concordancia con los aspectos sociales, económicos y ambientales pertinentes (MAVDT, 2010). Adicionalmente, desde el Viceministerio de Ambiente se hace énfasis en la responsabilidad del Estado de administrar el recurso en discusión “a través de las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas” (MAVDT, 2010, p. 5). No obstante, en los municipios de la provincia

del Sumapaz, se pudo comprobar que la planta de personal en propiedad es insuficiente para llevar a cabo las articulaciones y coordinaciones que se requieren y proyectan a largo plazo. Es práctica común que se contrate por orden de prestación de servicios o proyectos relacionados.

En lo que respecta a las acciones relacionadas con la oferta y la demanda de agua y, en concreto, la Gestión Integral de Recurso Hídrico (GIRH) en las regiones, es necesario disponer de información y conocimiento adecuados sobre el comportamiento y el estado del recurso en discusión. Para ello, es vital considerar la distribución espacial, la variación temporal de oferta y disponibilidad, así como la calidad, el uso y la demanda, junto con las amenazas y la vulnerabilidad de los sistemas hídricos y del recurso, que pueden deberse a la variabilidad climática y al cambio climático (Rodríguez Navarrete *et al.*, s. f., p. 19). Adicionalmente, hay que destacar el objetivo institucional de la CAR: “Evaluar el estado, dinámica y tendencias de los sistemas hídricos como resultado de la interacción de procesos naturales y antrópicos para una adecuada administración, uso y manejo sostenible del agua en la cuenca del Río Sumapaz”, a partir de los lineamientos definidos en la PNGRH, “que establece los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción para el manejo del recurso hídrico en el país” (Rodríguez Navarrete *et al.*, s. f., p. 24).

Desde el punto de vista de las administraciones municipales examinadas en la presente investigación se cumple y atiende a estas entidades en la medida en que sean requeridas para los fines pertinentes, pero, dado su bajo presupuesto e incidencia, se detectan muchos problemas relacionados con la gestión ambiental y la gobernanza del agua en sus respectivas jurisdicciones, cuencas hidrográficas y ecosistemas que ameritan mayores esfuerzos para asegurar las metas de la Agenda 2023 y el cumplimiento de los ODS relacionados.

El esquema expuesto refleja lo que advierte Cortés-Landázury: se “adoptaron políticas públicas con énfasis territorial, buscando gobernanza, en términos de la interacción dinámica de tres niveles de actuación a saber: la del gobierno, la sociedad civil y el sector

privado” (Cortés-Landázury, 2017, p. 140). Lo que se pudo evidenciar de este esquema es la estrategia de soporte y fortalecimiento de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos directa o indirectamente involucrados en el uso, desarrollo y gestión del recurso natural, en especial, de las cuencas hídricas (Cortés-Landázury, 2017), que en la realidad y práctica diaria se hace vulnerable, costoso e ineficiente en los pequeños municipios o gobiernos subnacionales como los que comprende la provincia del Sumapaz y gran parte del país (87,9 %, según parámetros de la Ley 617 de 2000) (Delgado Ruiz *et al.*, 2020).

No obstante lo anterior, hay que resaltar los esfuerzos institucionales realizados por las autoridades ambientales, en particular la CAR y Cortolima, así como su compromiso por llevar a cabo el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Sumapaz (POMCA) (2014).

Según el Plan POMCA 2023-2035 se proyecta un horizonte de doce años con lo que se busca la articulación con los nuevos Planes de Gestión Ambiental (PGAR) y los respectivos periodos administrativos y de gobierno. La metodología para la identificación de los factores de cambio (véase la tabla 2), según la CAR y Cortolima, es descrita como sigue:

El método seleccionado para el diseño de escenarios prospectivos para la cuenca del Río Sumapaz es el denominado Análisis Estructural, cuyo objetivo es la reflexión colectiva con ayuda de una matriz donde todas las variables interactúan y se relacionan entre sí. (Godet, 2003, citado en CAR y Cortolima, s. f., p. 12)

Específicamente, según Godet, la herramienta MIC MAC “determina la influencia que una variable (factor de cambio) ejerce sobre otra, ya sea directa, indirecta, real o potencial” (CAR y Cortolima, s. f., p. 18), lo cual identificar e interrelacionar las variables claves, las determinantes, las reguladoras, las de resultados, las de objetivo y las autónomas. Con esto, la CAR podrá compilar información para los diagnósticos y “análisis de conflictos y potencialidades, relaciones funcionales, síntesis ambiental y

los indicadores de línea de base que determinan el cambio de la cuenca” (Godet, 2003, citado en CAR y Cortolima, s. f., p. 13).

En el estudio citado de la CAR y Cortolima, se identifican factores preliminares de cambio según cobertura de la tierra objeto de análisis, y que se relacionan con el análisis de antecedentes de esta investigación. Dichos antecedentes ameritan ser nuevamente examinados en el futuro y ajustados a lo señalado (véase la tabla 2).

TABLA 2. Matriz de identificación preliminar de factores de cambio (ejemplo: componente de cobertura de la tierra)

Impactos	Localización	Problemas/ conflictos	Índices/indicadores medición variable	Tipo de variable (cuantitativa/cualitativa)	Factores de cambio
Fragmentación moderada de ecosistemas	La mayor parte de las zonas productivas		Índice de fragmentación (IF)	Variable cualitativa	Fragmentación de ecosistemas
Presión demográfica	Presión media en Sibaté y Ricaurte y alta en Fusagasugá	Conflicto medio (12,48 %)	Indicador de presión demográfica (IPD)	Variable cuantitativa y cualitativa	Presión demográfica sobre los ecosistemas
Ambiente crítico en peligro, baja conservación o presiones fuertes	Tibacuy, Pasca, Silvania, Granada, Pandi, Arbeláez, San Bernardo, Fusagasugá, Icononzo y Venecia	y bajo (60,47 %) en la cuenca por pérdida de coberturas en ecosistemas estratégicos	Índice de ambiente crítico (IAC)	Variable cualitativa	Factores de amenaza, conservación y presión sobre los ecosistemas
Procesos de deforestación originados por la implementación del proceso de paz	Zonas de bosque andino en Icononzo, Cabrera, Venecia, y San Bernardo		Porcentaje de ecosistemas estratégicos en la cuenca	Variable cualitativa	Estado actual de las coberturas naturales

Fuente: elaboración propia con información de CAR y Cortolima (s. f.).

Del estudio realizado por la CAR y Cortolima también se resaltan otros factores y variables por considerar, los cuales se presentan en la tabla 3.

TABLA 3. Factores de cambio y variables derivados del estudio de la CAR y Cortolima

ID	Factor de cambio	Sígl	Tipo M/C MAC	Impactos	Localización	Problemas/conflictos	Índices/indicadores	Tipo y me- dición de la variable
1	Dinámica poblacional	DP	Variable clave	Migración de los habitantes de la zona rural, que conlleva la disminución de la mano de obra para el desarrollo de actividades agropecuarias, y el crecimiento poblacional en las cabeceras municipales. Crecimiento de la población flotante durante temporada alta en zonas turísticas, con mayor presión sobre los recursos naturales	Toda la cuenca, para el caso de la migración rural hacia centros urbanos. Cuenca media y baja para el caso de la población flotante	Migración poblacional; disminución de la mano de obra en el sector agropecuario; aumento del IPD en las cabeceras municipales; mayor demanda de bienes y servicios, particularmente en zonas turísticas	Densidad poblacional (Dp), asa de crecimiento (r) índice de presión demográfica (IDP), tamaño predial (Tp)	Cuantitativo: (Dp, r, IDP) Cualitativo (Tp)
2	Gobernanza ambiental	GOB	Variable clave	Prestación adecuada de servicios públicos en áreas urbanas y centros poblados. Deficiente en áreas rurales. Deficiente control en el uso del recurso hídrico, en el tratamiento de aguas residuales, en procesos de deforestación, en el manejo de áreas protegidas y en la reglamentación y control de actividades turísticas	Áreas urbanas, centros poblados, áreas rurales y ecosistemas estratégicos de la cuenca	Conflictos por uso del recurso hídrico, contaminación de cuerpos de agua, uso inadecuado del suelo en áreas de páramo, deforestación en ecosistemas estratégicos, bajo nivel de participación comunitaria	Porcentaje de cobertura de servicios públicos, Porcentaje de áreas protegidas en la cuenca, Porcentaje de áreas con plan de manejo en implementación	Cuantitativo y cualitativo

ID	Factor de cambio	Sigla	Tipo MIC MAC	Impactos	Localización	Problemas/conflictos	Índices/indicadores	Tipo y me- dición de la variable
4	Estado de los servicios sociales básicos	ESSB	Variable clave	Buena cobertura en acueduc- to, alcantarillado, recolección de basuras, electrificación e infraestructura vial en cabeceras municipales y centros poblados. Deficiencias en la prestación de estos servicios en áreas rurales. Aumento de la morbilidad por la no potabilización del agua	Áreas urbanas, centros poblados y áreas rurales de la cuenca	Incipiente nivel de orga- nización e ilegalidad de algunos acueductos rura- les. Inadecuadas prácticas ambientales	Porcentaje en la cobertu- ra de servicios públicos	Cuantitativo y cualitativo
6	Disponibilidad del recurso hídrico - uso del recurso hídrico	DRH	Variable clave	Reducción de la disponibilidad hídrica por cantidad y calidad del agua para los diferentes usos. Presión en las subcuencas por una posible sobreexplotación y aporte de cargas contaminantes	Subcuencas con altos niveles de conflicto: río Juan López, río Pan- ches, directos al Sumapaz Melgar, Nilo, río Cujá, río Negro, río Medio Sumapaz, quebrada La Apicalá	Conflicto por uso del recurso hídrico: baja disponibilidad hídrica por presión de la demanda y vertimientos especialmen- te en periodos secos	Índice de uso del agua (IUA), índice de altera- ción de la calidad del agua (IACAL), índice de calidad del agua (ICA)	Cuantitativo (IUA, IACAL); cualitativo (ICA)
7	Nivel de aprovechamiento del recurso hídrico	NARH	Palanca secundaria	Sobreexplotación del recurso hídrico en áreas que presentan un índice del uso del agua muy alto y alto.	Subcuencas río Juan López, directos al Sumapaz Mel- gar, Nilo, río Panches, río Cujá, río Negro, río Pilar, río Medio Sumapaz, río Alto Sumapaz, Quebrada Negra	Presión de la demanda hídrica sobre la oferta hídrica disponible, espe- cialmente en épocas secas	Índice de uso del agua (IUA)	Cuantitativo

ID	Factor de cambio	Sígl	Tipo MIC MAC	Impactos	Localización	Problemas/conflictos	Índices/indicadores	Tipo y me- dicación de la variable
8	Factores de amenaza y presión sobre la conservación de los ecosistemas	FACP	Palanca secundaria	Presión demográfica media sobre los ecosistemas en Sibaté y Ricaurte y alta en Fusagasugá. Ambiente crítico, en peligro, baja conservación o presiones fuertes en Tibacuy, Pasca, Silvania, Granada, Pandi, Arbeláez, San Bernardo, Fusagasugá, Icononzo y Venecia. Procesos de deforestación ori- ginados por la implementación del proceso de paz en Cabrera y Localidad 20	Áreas de vegetación re- manente aledañas a zonas productivas y zonas de páramo, bosque andino y bosque seco tropical	Conflicto por pérdida de coberturas en ecosistemas estratégicos	Índice de ambiente crítico (IUA)	Cualitativo
9	Grado desabastecimiento hídrico	GDH	Variable de resultado	Deficiencia de agua potable en comunidades con deficiencias económicas o comunidades aleja- das de los centros poblados	Toda la cuenca del río Sumapaz	Desabastecimiento hídrico	Índice de vulnerabilidad por desabastecimiento (IVH)	Cualitativo
12	Presión - estado de la calidad del agua	PECA		Presiones altas en subcuencas o tramos con influencia antrópica, en época seca a normal, por falta de oferta disponible del recurso y altas cargas. Vertimientos puntuales y de escorrentía, producida por la actividad agropecuaria, especialmente del sector ganadero durante la época húmeda a normal	Subcuencas de Quebrada Negra, río Medio Sumapaz, río Panches, Directos Icononzo-Pandi, río Pagüey, Directos Melgar- Nilo, Quebrada Apicalá, Directos Suárez - Ricaurte y Desembocadu- ra al río Magdalena	Alteración de la calidad del agua, de modo que no es posible su uso sin previo tratamiento. Incumpli- miento de objetivos de calidad (calidad del agua regular sin cumplir con todos los estándares para la destinación de recurso, según la demanda - uso de agua en la cuenca)	Cuantitativo (IACAL) Cargas puntuales / oferta hídrica. cualitativo (ICA) Balance tendencial/ incremento o reducción de la presión - (IACAL)	

Fuente: elaboración propia con información del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Sumapaz de la CAR y Cortolima (s. f.).

El estudio referido (CAR y Cortolima, s. f.), a partir de cifras del censo del DANE (2018), señala que, a largo plazo, es decir, al año 2035, el índice de densidad poblacional (Dp) en municipios de la provincia será: Arbeláez, 0,98; Cabrera, 0,14; Fusagasugá, 11,01; Granada, 1,77; Pandi, 0,91; Pasca, 0,44; San Bernardo, 0,46; Silvania, 1,81; Tibacuy, 0,65; y Venecia, 0,45. Esto significa que, en términos generales, el aumento poblacional será equivalente al 40,44 % (pasando de 289 873 en 2018 a 407 117 habitantes en 2035); y, a nivel de cabecera municipal, según el estudio, “las que registran mayor aumento son Fusagasugá (60,72 %), Ricaurte (46,07 %), y Agua de Dios (35,16 %), es decir, que estos tres municipios concentrarán el 54,02 % de la población de la cuenca” (CAR y Cortolima, s. f., p. 30). Es importante destacar que la densidad poblacional y su crecimiento acelerado generan presión, estrés hídrico y contaminación sobre la cuenca alta del río, principal recurso natural de la provincia del Sumapaz, siendo su capital, Fusagasugá, la que registra mayor tendencia.

En el análisis realizado en esta investigación también se evidenció que los municipios de la provincia del Sumapaz, sus gobiernos y administraciones públicas respectivas, no están haciendo nada significativo que genere cultura de prevención y planificación a largo plazo para preservar las cuencas hídricas y, con ello, contribuir a la mitigación y atención de desastres, el tratamiento y disposición de aguas residuales (por ejemplo, mediante la instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales, PTAR) y rellenos sanitarios técnicamente elaborados, al mismo ritmo de las proyecciones de crecimiento de las poblaciones, en particular en las áreas urbanas. En algunos municipios existen políticas públicas direccionadas a temas poblacionales específicos (niñez, adulto mayor, educación), pero no al tema del agua y su contexto ambiental específico ni tampoco relacionado y ajustado a los ODS y el enfoque de derechos *stricto sensu*. En consecuencia, se puede afirmar que existe incapacidad colectiva o institucional.

De acuerdo con lo precedente, la jurista Moncayo Córdoba (2022) destaca uno de los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, consignado en la Sentencia T-118 de 2018:

El *derecho fundamental al agua potable*, desde la actual perspectiva, implica el abastecimiento de agua potable bajo condiciones mínimas de disponibilidad, calidad y accesibilidad reflejadas en un acceso continuo y suficiente de agua apta para el consumo personal y doméstico. (Moncayo Córdoba, 2022, p. 92)

En el análisis de Moncayo Córdoba, con el cual en esta investigación coincide, los servicios públicos tienen una noción controversial porque existen dos tendencias: “la primera, orgánica, según la cual un servicio es público dependiendo de quien lo preste; la segunda, material, afirma que un servicio público de acuerdo con la naturaleza de este” (Moncayo Córdoba, 2022, p. 92).

Adicional a lo precedente, Moncayo resalta que, debido a la falta de agua, y en particular a su indebida distribución, se han generado conflictos sociales que han requerido de medidas urgentes para anticiparse a un escalamiento de la violencia como también para reducirla (Moncayo Córdoba, 2022). En este sentido, desde el enfoque institucional, el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación del servicio público, y, por consiguiente, controlar las conductas que lo afecten, e imponer sanciones a que haya lugar” (Moncayo Córdoba, 2022, p. 97), de igual manera, garantizar los espacios de participación ciudadana o de las comunidades en su gestión.

En el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial. Por un plan de rescate para las personas y el planeta, el secretario general, Antonio Guterres de Naciones Unidas, resalta lo siguiente:

A medio camino de la fecha límite para la Agenda 2030, el Informe de Progreso de los ODS, Edición especial, muestra que más de la mitad del mundo está quedando atrás. Los avances para más del 50 % de las metas de los ODS son endeble e insuficientes, y el 30 % están estancados o han retrocedido. Estos incluyen metas esenciales sobre la pobreza, el hambre y el clima. (ONU, 2023, p. 2)

De manera específica, Guterres también señala el atraso en cumplimiento de las metas acordadas de los países en vías de desarrollo: “Los países en desarrollo se llevan la peor parte de nuestra incapacidad colectiva para invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” (ONU, 2023, p. 2). Al compararse con los países desarrollados destaca que “los países desarrollados adoptaron políticas fiscales y monetarias expansivas durante la pandemia y en gran parte han retomado la trayectoria de crecimiento anterior”, pero acusa al mismo tiempo que estos países tampoco han cumplido con el compromiso de inversión de 100 000 millones de dólares anuales para la financiación de detección del cambio climático. Al respecto, el secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales destaca lo siguiente:

El último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático concluye que la temperatura mundial ya está 1,1°C por encima de los niveles preindustriales y que es probable que alcance o supere el punto de inflexión crítico de 1,5°C para 2035. Las olas de calor catastróficas y cada vez más intensas, las sequías, las inundaciones y los incendios forestales se han vuelto demasiado frecuentes. El aumento del nivel del mar amenaza a cientos de millones de personas en las comunidades costeras. (ONU, 2023, p. 3)

La tarea que tenemos por delante es desalentadora, pero no es imposible. Con solo siete años para lograr un cambio transformador, los líderes políticos y las instituciones públicas deberán reunir a todas las partes interesadas para enfocarse en los ODS y fortalecer la colaboración, al tiempo que generan confianza y responsabilidad. (ONU, 2023, p. 3)

Lo anterior se pudo comprobar en grandes regiones y ecosistemas del territorio colombiano a finales de 2022 y comienzos de 2023, con la ocurrencia de grandes incendios forestales, uno de los cuales sucedió en la capital, Bogotá, de difícil contención, y que representan daños irre recuperables a los ecosistemas de páramos,

fauna y flora. Al mismo tiempo, estos eventos dan cuenta de la incapacidad y falta de prevención de las autoridades gubernamentales en todos los niveles y ámbitos de actuación y atención de emergencias y desastres. Se argumentó que el fenómeno del Niño influye cada año por la escasez de lluvias en lugares estratégicos, y que, su contrario, el fenómeno de La Niña se hace sentir con inundaciones y desastres en las regiones y municipios con Gobiernos locales y administraciones públicas, que claramente no hacen lo que se tiene que proyectar y ejecutar de manera preventiva y no solo reactiva ni dependiente del Gobierno nacional.

En términos generales, se comprueba que existe una cultura nociva de improvisación y falta de visión a largo plazo, amparada en la ausencia de políticas públicas de Estado que no contribuyen al entendimiento y coordinación de los actores, de la empresa, la academia, las comunidades y las instituciones políticas que se ajusten a los cambios, realidades medioambientales y tecnológicas, y no se escuden siempre en los falsos discursos y dilemas dilatorios cuando se plantean iniciativas de cambio necesarios para la construcción y consolidación del sistema democrático, sus administraciones públicas y sus gobiernos, debidamente facultados y legitimados por los ciudadanos en busca del bien común.

Referencias

- Acuerdo Regional 001 de 2014 [Departamentos de Meta, Tolima, Boyacá y Cundinamarca, y el Distrito Capital]. Por el cual se adoptan los Estatutos Internos de la Región administrativa y de Planeación Especial denominada RAPE – Región Central. 25 de septiembre de 2014.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). Gobernanza. En L. F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública* (pp. 90-100). Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía de Medellín. (2022, 30 de noviembre). Conoce las cinco dimensiones Hidroituango. <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/conoce-las-cinco-dimensiones-hidroituango/#:~:text=El%20embalse%20tiene%20una%20longitud,el%20nivel%20m%C3%A1ximo%20de%20operaci%C3%B3n>

- Allison, G. (1999). xxxviii. La Gestión Pública y la Privada: ¿Son fundamentalmente similares en todos los aspectos importantes? En J. M. Shafritz y A. C. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (p. 1154). Fondo de Cultura Económica.
- Bermúdez, C. E., Arenas, N. E. y Moreno Melo, V. (2017). Caracterización socio-económica y ambiental en pequeños y medianos predios ganaderos en la región del Sumapaz, Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica*, 20(1), 199-208. <https://doi.org/10.31910/rudca.v20.n1.2017.76>
- Briceño Vanegas, G. (2023). Capítulo 1. Ecología de ecosistemas. En *Ecología. Conceptos y aplicaciones para Latinoamérica* (pp. 7-52). Alpha Editorial.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR] y Corporación Autónoma Regional del Tolima [Cortolima] (s. f.). *Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Sumapaz (Cód. 2119) localizada en los departamentos de Cundinamarca y Tolima. 03. Fase de prospectiva y zonificación*. <https://www.car.gov.co/uploads/files/6444b574bb3ac.pdf>
- Cardona Arango, D. y Pelaéz, E. (2012). Envejecimiento poblacional en el siglo XXI: Oportunidades, retos y preocupaciones. *Revista Salud Uninorte*, 28(2), 335-348. <http://ref.scielo.org/s76x52>
- Castillo Grancha, E. (2012). *Sistemas de gestión medioambiental*. Ediciones de la U.
- Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [MAVDT] (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*.
- Cortés-Landázury, R. (2017). A propósito de las instituciones, la territorialidad y la gobernanza del agua: Elementos para el análisis de políticas públicas en la cuenca alta del Río Cauca (Suroccidente de Colombia). *Revista CoPala. Construyendo paz latinoamericana*, (4), 139-150.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). Resultados: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

- Delgado Ruiz, S., Cárdenas Pinzón, J. I. y Fuentes López, H. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre autonomía y la dependencia. *Apuntes del Cenes*, 39(69), 137-167. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s. f.). *Políticas de desarrollo territorial*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Polits_Dllo_Territorial.pdf
- Gobernación de Cundinamarca. (2020). Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 Cundinamarca ¡Región que progresa! <https://mapas.cundinamarca.gov.co/>
- Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio, 1994). DO núm. 41.433 (Col.).
- Mazzucato, M. (2019). *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. Penguin Random House.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/Politica-Nacional-para-la-Gestion-Integral-del-Recurso-Hidrico.pdf>
- Moncayo Córdoba, M. (2022). *Agua potable y servicio público de acueducto: treinta años de constitucionalización: una apuesta por la dignidad humana y la igualdad material*. Editorial Universidad del Rosario.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s. f.). Agua y saneamiento – Desarrollo sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial Por un plan de rescate para las personas y el planeta. https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] y Agencia de Desarrollo Rural [ADR]. (2021). *Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial. Departamento de Cundinamarca*. Divegráficas S.A.S. <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/Tomo-1-Cundinamarca.pdf>

- Pineda, A., Quimbay, A. y Tellez, C. (2017). El agua como un derecho fundamental implícito en Colombia. *Revista Justicia y Derecho*, 5, 123-138.
- Prada Torres, M. (2021). *Diagnóstico de la provincia del Sumapaz, como insumo para la creación de la provincia administrativa y de planificación del Sumapaz. [tesis de pregrado]. Escuela Superior de Administración Pública, Fusagasugá, Cundinamarca*. <https://repositoriodim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/27331>
- Región Administrativa y de Planeación Especial [RAP-E]. (2021). Plan de Seguridad Hídrica (PSH) – Región Central. Marco estratégico y programático. PNUD.
- Rodríguez Navarrete, C., Niño Parra, H., Rondón Díaz, J. D., Galindo Mendoza, L. A., Miranda Gómez, L. L., Díaz Garnica, V. C., Robayo Gutiérrez, W. S. y Torres Castro, Z. N. (s. f.). *Evaluación Regional del Agua. Cuenca del río Sumapaz*. Corporación Autonpomoa Regional de Cundinamarca. <https://www.car.gov.co/uploads/files/648b5b63b33b6.pdf>
- Sáchica Tenjo, W. T. (2020). *Fenómeno del Niño y la Niña [trabajo de clase]*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Sogamoso. <https://www.coursehero.com/file/71363330/FENOMENO-DEL-NIÑO-Y-LA-NIÑApdf/>
- Sierra Ramírez, C. (2011). Capítulo 1. Conceptos Generales. En *Calidad del Agua. Evaluación y diagnóstico* (pp. 23-43). Universidad de Medellín; Ediciones de la U.
- Suárez Montoya, A. y Escobar R., J. A. (2024). Capítulo 1. La necesidad de la transición energética. En *transición energética. Necesidad, negocio, utopía* (pp. 15-65). Ediciones Aurora.
- Valencia-Tello, D. C. (2022). Presentación. En D. C. Valencia-Tello (ed.), *El derecho humano al agua y los desafíos para su adecuada gestión en Colombia* (pp. 1-8). Editorial Universidad del Rosario.

Sobre los autores

Angélica Bernal Olarte

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia y magistra en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) por la misma universidad. Doctora en Filosofía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora líder del proyecto de investigación. Dentro de sus intereses académicos se encuentran temáticas como democracia, partidos políticos, políticas públicas, participación política de las mujeres y ciudadanía. Cuenta con experiencia en el sector público, organizaciones sociales de mujeres y la cooperación internacional. Autora del libro *Las mujeres y el poder político: una investidura incompleta*.

Correo electrónico: angelicaf.bernal@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8068-2034>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000199044

Mauricio Téllez Vera

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Arquitecto y antropólogo. Magíster en Antropología y en Administración Pública. Becario Colciencias. Candidato a Doctor en Geografía en el marco del Convenio UPTC-IGAC. Docente universitario. En la ESAP ha estado vinculado a las facultades de Pregrado y

Posgrado. Ha sido editor, conferencista, investigador, coordinador, y asesor. Investigador en Colsubsidio y en CODHES. Asesor de comunidades indígenas. Ha sido Director de Acompañamiento-Asesoramiento del DARP y parte del componente social en varias UPZ en Bogotá y en el departamento del Vaupés.

Correo electrónico: mauricio.tellez@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0314-6916>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001386387

Nayid Buriticá Ospina

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Administradora pública por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Cundinamarca. Cuenta con un diplomado en políticas públicas de la Universidad del Tolima y es estudiante del programa de Contaduría Pública en la Universidad de Cundinamarca. Auxiliar en el grupo de investigación Conatus.

Correo electrónico: nayid.buritica@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9686-7167>

Edwin Murillo Amarís

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Filosofía. Magíster en Teología. Especialista en Resolución de Conflictos. Teólogo. Profesional en Relaciones Internacionales. Docente titular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Cundinamarca, en la línea de Gobierno y Políticas Públicas. Integrante del grupo de investigación Conatus.

Correo electrónico: edwin.murilloa@esap.edu.co

ORCID: [https://orcid.org/my-orcid?](https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0001-7851-4448)

[orcid=0000-0001-7851-4448](https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0001-7851-4448)

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000508330

Giovanni Mauricio Castro Leguizamón

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Administrador Público por la ESAP, con estudios de Doctorado en Estudios Políticos en la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Gobierno y Asuntos públicos por la Flacso (México), especialista en Análisis de Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Colombia, y en Política Social por la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de planta de la ESAP, Territorial Cundinamarca e integrante del grupo de investigación Conatus de la misma institución.

Correo electrónico: giovanni.castro@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7870-508X>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000626066

Luis Jair Pacheco

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Profesional en Administración Pública, Profesor y Conferencista con amplia experiencia laboral y académica en Grupo EEB, la Universidad Nacional de Colombia y ESAP, especializado en fomentar el pensamiento crítico y la capacidad analítica en estudiantes. Cuenta con experiencia en investigación académica y habilidades excepcionales para hablar en público. Contribuciones significativas en administración, gobierno, gerencia, políticas públicas, desarrollo organizacional y transformación empresarial.

Correo electrónico: luis.pacheco@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6826-4390>

Índice temático

A

administraciones públicas 15, 145,
158, 162, 168, 177, 183, 191, 192, 196,
196, 215, 246, 255, 258, 258, 267
administración pública 49, 52, 59,
140, 143, 146, 146, 146, 147, 147, 152,
161, 163, 164, 175, 183, 185, 185, 210,
210, 211, 211, 219, 223, 230, 259
análisis de políticas públicas 17, 135,
138, 140, 149, 152, 157, 232

C

calidad de vida 33, 36, 63, 72, 73, 91,
101, 108, 139, 192, 193, 196, 199, 207,
208, 229, 237, 243
capacidades institucionales 17, 43,
68, 189, 192, 198, 199, 211, 212, 215,
218, 226, 228
conservación 21, 89, 97, 101-103, 105,
106, 108-122, 125, 127, 194, 196, 207,
237, 239, 247, 251, 254
Cundinamarca 13-19, 57-59, 68-70, 72,
88, 109, 112, 127-131, 137, 142, 143, 145,

152, 158, 162, 163, 164, 187, 203, 215,
217- 220, 222, 239, 246, 247, 258-261

D

descentralización 22, 28, 49-51, 63,
154, 159, 189-192, 205, 209, 224, 235
desterritorialización 141, 151, 152,
155, 156, 187

E

enfoque de derechos 13, 14, 59, 77,
79, 88, 89, 145, 161, 246, 255
esquema de ordenamiento territorial
41, 127, 128, 129

G

gestión pública 17, 30, 47, 80, 191,
192, 211, 213, 216, 224, 225, 226, 258
gobernanza 139, 169, 171, 190, 195,
208, 210, 215, 216, 218, 226, 228, 229,
231-235, 240, 241, 245-247, 249, 259
Gobierno municipal 34, 81

I

igualdad de género 17, 59, 60, 64, 68,
70, 71, 82, 84
implementación de políticas públicas
13, 59, 63, 83, 89, 123, 125, 141, 145,
152, 156, 161, 163, 174, 183, 193, 205

O

objetivos de desarrollo sostenible
(ods) 13-16, 59, 88, 89, 145, 152, 161,
198, 217, 218, 224, 227, 228, 231, 233,
235, 236, 246, 247, 249, 255, 256, 257

P

participación ciudadana 14, 17, 28,
29, 31, 33-35, 39, 41, 43, 45-48, 52, 54,
55, 83, 190, 191, 193, 200, 202, 206,
212, 213, 218, 224, 235, 256
políticas públicas 13-17, 23, 28, 29,
43, 44, 46, 48, 57-69, 76-78, 81-89,
103, 104, 123, 125, 135-149, 152, 153,
156-167, 169, 170, 172, 174, 175, 177,
178, 180-187, 192-200, 202, 203,
205-207, 209-211, 213, 216, 218, 219,
223, 231, 232, 240, 241, 246, 247, 249,
255, 258, 259
provincia del Sumapaz 13-17, 19, 23,
36,-38, 58, 68, 87, 89, 103-105, 123,
125, 126, 137, 141, 143, 145, 147, 152,

156-161, 163, 165, 166, 169, 174, 176,
179, 182, 184, 189, 198-205, 207, 208,
215, 217-222, 233, 240, 246, 247, 248,
250, 255, 261

R

recurso hídrico 106, 119, 120, 124,
125, 219, 226, 233, 239, 240, 247, 248,
249, 252, 253

S

sostenibilidad 22, 89, 93, 96, 111, 116,
118, 120, 121, 174, 178, 179, 181, 182,
186, 188, 193, 196, 223, 230, 236, 240
sujeto de derechos 17, 87-89, 93,
97- 99, 101-104, 130, 131-133

T

territorialidad 140, 141, 146, 150-154,
164, 169, 182, 184, 185, 226, 259
territorialización 14, 15, 17, 135, 137,
138, 140, 141, 145-149, 151-154, 157,
159, 160, 163-167, 169, 170, 172, 174,
175, 178, 180-182, 184, 185, 195, 196,
209, 210, 219
toma de decisiones 21, 32, 33, 36, 45,
46, 50, 66, 77, 123, 138, 142, 146, 148,
159, 168, 169, 174, 175, 182, 183, 184,
186, 189, 194, 195, 205

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SUMAPAZ.
EXPERIENCIAS, APRENDIZAJES Y DESAFÍOS
EN UNA PROVINCIA PLURAL hace parte de la
Colección Superior. Para su composición se
usaron fuentes de la familia *Skolar*.
Su cuidado estuvo a cargo de Editorial ESAP,
sello editorial de la Escuela Superior de
Administración Pública, y se imprimió
en la Imprenta Nacional de Colombia.



•
EN UNA REGIÓN

tan diversa como la provincia del Sumapaz, las políticas públicas se convierten en herramientas indispensables para entender y enfrentar sus complejidades territoriales. Este libro se adentra en los desafíos y aprendizajes de la administración pública local en diez municipios de dicha provincia, a través de un análisis sobre cómo se han implementado políticas en temas como igualdad de género, derechos ambientales y gestión del agua, entre otros.

Con un enfoque cualitativo y participativo, el equipo de investigación explora cómo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos humanos se integran en la formulación de políticas públicas en la región. Cada capítulo aporta perspectivas sobre la relación entre las comunidades locales y el Gobierno, al abordar temas como la participación ciudadana, la adaptación a las normativas nacionales y las capacidades institucionales en contextos de recursos limitados.

La obra, por un lado, describe políticas vigentes y, por otro, analiza su eficacia y los retos pendientes. De esta forma, invita a repensar los modelos actuales y a reflexionar sobre el impacto que una gestión bien dirigida puede tener en la calidad de vida de las comunidades locales.

