

**ANÁLISIS Y PROPUESTA ALTERNATIVA DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EN LA OFICINA DE PLANEACIÓN SOBRE CAMBIO
CLIMÁTICO EN EL MUNICIPIO DE MARSELLA 2026**

Andrés Felipe Arboleda Ceballos

C.C. 1.004.767.597

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Programa de Administración Pública Territorial

Línea de Investigación: Tendencias de Cambio en la Administración Pública

CETAP Dosquebradas / Marsella

Mayo de 2026

I. INFORMACIÓN GENERAL Y OBJETIVO DEL PLAN DE TRABAJO

1.1 Objetivo del Plan

El objetivo del presente documento es consolidar y estructurar formalmente la propuesta de opción de grado bajo la modalidad de Monografía de Investigación. A través de este trabajo se somete a evaluación y orientación académica por parte del docente asesor asignado el análisis situacional e institucional del municipio de Marsella, Risaralda, garantizando la rigurosidad metodológica, la pertinencia técnica y la coherencia disciplinar con el perfil profesional de la Administración Pública Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

1.2 Datos Institucionales

A continuación se detallan la filiación institucional y los datos generales del autor:

- **Estudiante:** Andrés Felipe Arboleda Ceballos
- **Cédula de Ciudadanía:** 1.004.767.597
- **Programa Académico:** Administración Pública Territorial
- **Institución:** Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
- **Centro Territorial de Administración Pública (CETAP):** Dosquebradas / Marsella
- **Línea de Investigación Seleccionada:** *Tendencias de Cambio en la Administración Pública.* Esta línea aborda las transformaciones institucionales contemporáneas, la descentralización ambiental, la gobernanza climática y las exigencias de modernización del Estado en sus niveles subnacionales frente a las crisis globales.

II. MARCO CONCEPTUAL, RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

2.1 Resumen Ejecutivo

El presente proyecto de investigación tiene como propósito central analizar y evaluar de manera crítica las políticas públicas relacionadas con la gestión del cambio climático en el municipio de Marsella, Risaralda. El estudio enfoca su atención analítica en la Secretaría u Oficina de Planeación Municipal, identificándola como la entidad estratégica rectora dentro de la estructura administrativa local para la formulación, articulación, transversalización y seguimiento de los instrumentos de planificación del desarrollo territorial.

El fenómeno del cambio climático ha dejado de ser un asunto puramente ecológico para convertirse en un desafío sistémico de la gestión pública territorial. En municipios como Marsella, las dinámicas de variabilidad climática, las alteraciones severas en los regímenes de precipitación y el incremento de la frecuencia de eventos meteorológicos extremos ponen en riesgo no solo los ecosistemas locales, sino también la infraestructura productiva, la seguridad alimentaria y la estabilidad socioeconómica de la población.

Frente a esta realidad, la investigación aborda cómo el aparato institucional local ha incorporado la dimensión climática dentro del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2024-2027 y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). La aproximación metodológica se fundamenta en un enfoque cualitativo con alcance descriptivo-analítico, centrado en el análisis de contenido de documentos institucionales y en el examen crítico de la coherencia entre el diagnóstico situacional de vulnerabilidad ambiental y la capacidad de ejecución de programas de largo plazo. Finalmente, el estudio formula una propuesta alternativa que busca dotar a la Oficina de Planeación de instrumentos técnicos y marcos normativos locales autónomos para superar la fragmentación administrativa actual.

2.2 Palabras Clave

Cambio climático: Variación sostenida de los patrones climáticos globales que impone necesidades de mitigación y adaptación en los territorios.

Planeación municipal: Proceso institucional mediante el cual la administración territorial define objetivos, asigna recursos y ordena el espacio público.

Políticas públicas: Decisiones estratégicas e intervenciones articuladas del Estado orientadas a solucionar problemas públicos específicos.

Gestión del riesgo: Conjunto de procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, que con frecuencia absorben de manera reduccionista las acciones frente al cambio climático.

Oficina de planeación: Unidad administrativa encargada de coordinar la arquitectura institucional de desarrollo sostenible y uso del suelo a nivel municipal.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

3.1 Planteamiento del Problema de Investigación

En el contexto actual de la gestión pública colombiana, los municipios enfrentan el reto de transitar de esquemas reactivos de atención de emergencias hacia modelos preventivos y prospectivos de gobernanza climática. El municipio de Marsella, Risaralda, caracterizado por un patrimonio ambiental y natural invaluable, experimenta una notable vulnerabilidad física y socioambiental debido a su topografía, sus cuencas hidrográficas y su vocación agrícola.

A pesar de existir mandatos legales nacionales que obligan a la integración de la gestión del cambio climático en las entidades territoriales, el municipio presenta una debilidad estructural en el diseño de una política pública climática propia. Un análisis preliminar de los instrumentos de planificación evidencia que el abordaje de este fenómeno se encuentra atomizado o relegado al componente pasivo de la Gestión del Riesgo de Desastres. La Oficina de

Planeación Municipal sufre de limitaciones en capacidad técnica, tecnológica y administrativa, lo que genera una brecha sustancial entre las evaluaciones de vulnerabilidad y la implementación real de programas estratégicos de adaptación y mitigación.

De allí surge la pregunta rectora formulada para esta investigación:

«¿De qué manera la Oficina de Planeación del municipio de Marsella incorpora el enfoque de cambio climático dentro de los instrumentos de planificación territorial y cuáles son las principales limitaciones institucionales para fortalecer las políticas públicas climáticas a nivel local?»

3.2 Hipótesis / Supuesto de Investigación

La incorporación del enfoque de cambio climático en los instrumentos de planificación territorial del municipio de Marsella presenta debilidades institucionales y limitaciones de articulación administrativa, lo que dificulta la consolidación de políticas públicas integrales orientadas a la mitigación y adaptación. Esta deficiencia proviene de entender el cambio climático como una contingencia temporal de atención de desastres y no como un eje estructural e intersectorial del ordenamiento del territorio y de la asignación presupuestal.

3.3 Justificación

La pertinencia de este proyecto en el campo de la Administración Pública Territorial se fundamenta en los siguientes pilares estratégicos:

- 1. Relevancia Ambiental y Socioeconómica:** El cambio climático condiciona de manera directa el desarrollo productivo y la calidad de vida de las comunidades vulnerables en municipios de sexta categoría como Marsella.
- 2. Rol Estratégico de la Oficina de Planeación:** Como centro neurálgico de la formulación de proyectos, asignación de recursos y ordenamiento del suelo, esta dependencia requiere contar con herramientas técnicas innovadoras para liderar la transversalización del componente climático.

3. **Aporte Académico y Disciplinar:** Ofrece insumos empíricos e instrumentales aplicables a administraciones locales con recursos limitados, visibilizando las barreras operativas de los entes territoriales para dar cumplimiento a la normatividad ambiental nacional.
4. **Impacto en Políticas Públicas:** Promueve la transición hacia instrumentos de planificación ambiental prospectivos, coordinados e integrados que trasciendan los periodos de gobierno de cuatro años.

IV. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Objetivo General

Analizar y proponer alternativas de fortalecimiento de las políticas públicas sobre cambio climático desde la Oficina de Planeación del municipio de Marsella, Risaralda.

4.2 Objetivos Específicos

- **Identificar** las políticas públicas y normativas locales relacionadas con el cambio climático vigentes en el municipio de Marsella.
- **Analizar** el papel y las capacidades institucionales de la Oficina de Planeación en las fases de formulación, articulación e implementación de dichas políticas.
- **Evaluar** el grado de coherencia y articulación técnica entre los instrumentos de planeación territorial (Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 y Esquema de Ordenamiento Territorial) y el enfoque transversal de cambio climático.
- **Proponer** una alternativa técnica y de gestión pública orientada al fortalecimiento de las políticas públicas climáticas en el ámbito municipal.

V. MARCO TEÓRICO Y MARCO NORMATIVO

5.1 Marco Teórico

El sustento teórico de la investigación articula tres categorías conceptuales clave de la Administración Pública contemporánea:

Cambio Climático: Definido por el IDEAM (2017) como la alteración sostenida y significativa en los patrones climáticos globales atribuidos a la actividad humana. Exige dos tipos de acciones complementarias: *mitigación* (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) y *adaptación* (ajuste de sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o previstos).

Políticas Públicas Locales: Comprendidas como el marco ordenado de decisiones, intervenciones directas y asignaciones presupuestales del Estado orientadas a solventar problemáticas colectivas prioritarias en el nivel subnacional.

Gobernanza y Transversalidad Climática (ODS 13): Plantea la necesidad de estructurar las decisiones gubernamentales de forma interinstitucional, articulando las directrices climáticas globales en las competencias y recursos municipales.

5.2 Marco Normativo

El desarrollo conceptual y técnico de las políticas climáticas en Colombia se ampara en un entramado legal riguroso que la Oficina de Planeación de Marsella debe acatar e integrar en sus procesos operacionales:

Tabla 1

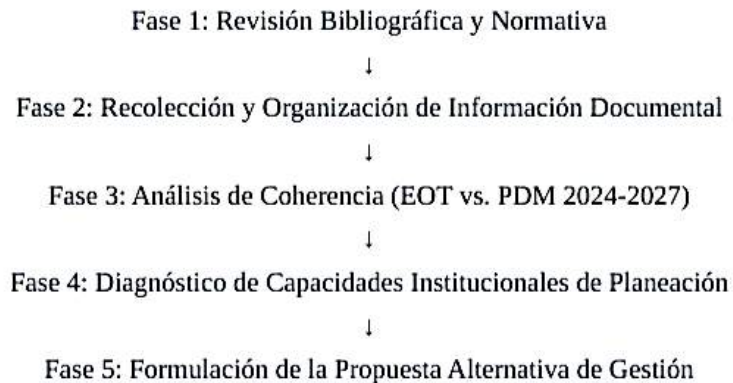
Marco normativo nacional aplicable a la gestión climática municipal

Instrumento Normativo	Alcance y Relación con la Gestión Municipal
Ley 99 de 1993	Crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y fija los principios del ordenamiento ambiental territorial.
Ley 152 de 1994	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que impone la inclusión de aspectos ambientales en la planeación.
Ley 388 de 1997	Ley de Desarrollo Territorial, determinante para incluir la estructura ecológica principal y gestión de riesgos en el EOT.
Ley 1523 de 2012	Adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la vincula al desarrollo territorial sostenible.
Ley 1931 de 2018	Establece directrices para la gestión del cambio climático, obligando a entes territoriales a incorporar medidas de adaptación y mitigación.
PNCC (2017)	Política Nacional de Cambio Climático: define líneas estratégicas para la neutralidad de carbono y la resiliencia territorial a largo plazo.

VI. METODOLOGÍA

La investigación adopta una perspectiva cualitativa fundada en el análisis institucional y el estudio de caso, articulando cinco fases metodológicas secuenciales:

FASES METODOLÓGICAS DE LA INVESTIGACIÓN



6.1 Enfoque y Tipo de Investigación

La investigación es de carácter cualitativo descriptivo-analítico. Este enfoque permite comprender los significados, coherencias e inconsistencias dentro del lenguaje documental e institucional de la administración pública municipal de Marsella.

6.2 Fuentes de Información

Para la realización del estudio se emplearon fuentes secundarias institucionales de alta relevancia:

- Plan de Desarrollo Municipal de Marsella 2024-2027.
- Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del Municipio de Marsella.
- Informes técnicos de gestión ambiental, actas de comités de gestión del riesgo y directrices del DNP y la CARDER.
- Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático del IDEAM e informes del IPCC.

VII. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y ANÁLISIS PRELIMINAR

7.1 Diagnóstico del Municipio de Marsella

Marsella es un municipio reconocido por sus bienes serviciales ecosistémicos, sus áreas de reserva protegida y su valor patrimonial. Sin embargo, esta riqueza natural contrasta con su acentuada vulnerabilidad biofísica:

Riesgos Geológicos e Hidrológicos: El municipio cuenta con pendientes pronunciadas, alta amenaza por deslizamientos de tierra en vías rurales y constante afectación en cuencas abastecedoras de acueductos durante temporadas de lluvias intensas o sequías prolongadas.

Abordaje Fragmentado: Aunque la municipalidad aplica el Plan de Desarrollo 2024-2027 y mantiene vigente su EOT, el cambio climático no es asumido como un vector de desarrollo holístico, sino como intervenciones asistenciales dispersas y desconectadas entre sí.

7.2 Análisis Preliminar de Brechas Institucionales

SÍNTESIS DIAGNÓSTICA DE BRECHAS INSTITUCIONALES

1. Inexistencia de Política Pública Climática Autónoma.
2. Confusión Conceptual: Cambio Climático subordinado a Gestión de Emergencias.
3. Desconexión Temporal: Planificación cortoplacista (4 años) vs. Retos Climáticos de Largo Plazo.
4. Limitación de Capacidad Técnica y Presupuestal en la Oficina de Planeación.

Se identificaron cuatro brechas fundamentales que frenan el desarrollo de la gestión climática local:

1. **Subsumción en la Gestión del Riesgo:** El cambio climático carece de una línea de política pública autónoma; sus metas se hallan diluidas en acciones reactivas del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

2. **Desarticulación de Instrumentos:** El EOT (instrumento de largo plazo) no ha alineado sus determinantes ambientales a los escenarios futuros de cambio climático previstos en la Ley 1931 de 2018, mientras que el PDM (corto plazo) prioriza metas fisicofinancieras inmediatas.
3. **Limitaciones Administrativas:** La Oficina de Planeación carece de un profesional exclusivo capacitado en estructuración de proyectos de adaptación climática y de un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación.

VIII. PROPUESTA ALTERNATIVA Y APORTES

Propuestas Alternativas (Propuesta de Gestión y Planificación Territorial)

Esta propuesta busca transformar el enfoque reactivo (centrado únicamente en la atención inmediata de emergencias) hacia un modelo integral, preventivo y sostenible articulado por la Oficina de Planeación Municipal.

A. Creación e Implementación del Plan Municipal de Gestión del Cambio Climático (PMMCC)

- Instrumento Autónomo de Planificación: Formular un instrumento local normado por decreto municipal que defina metas cuantitativas y cualitativas de adaptación y mitigación en un horizonte de mediano y largo plazo (8 a 12 años), dando cumplimiento efectivo a la Ley 1931 de 2018.
- Eje Transversal de Desarrollo: Integrar la variable climática dentro de cada uno de los sectores del Plan de Desarrollo Municipal (infraestructura, desarrollo rural, salud, educación y servicios públicos), superando su relegación exclusiva al componente de gestión del riesgo.

B. Vinculación y Alineación con el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)

- Determinantes Ambientales y Clasificación de Suelos: Incorporar criterios de variabilidad y cambio climático en la delimitación de zonas de amenaza y riesgo no mitigable, zonificación de áreas protegidas locales y determinantes de uso del suelo rural y urbano.
- Protección de Microcuencas e Infraestructura Ecológica: Dictar directrices específicas para la conservación y restauración ecológica de las cuencas abastecedoras de acueductos veredales y urbanos (como la cuenca de la quebrada San Francisco) mediante determinantes de ordenamiento territorial.

C. Fortalecimiento Institucional y Capacidad Técnica de la Oficina de Planeación

- Ventanilla / Enlace Técnico de Gestión Ambiental y Climática: Asignar o definir un perfil profesional dedicado a la formulación, seguimiento y gestión de proyectos ambientales y climáticos dentro de la Oficina de Planeación.
- Mecanismo de Monitoreo y Evaluación (Tablero de Control Climático): Diseñar un sistema de indicadores para evaluar periódicamente la resiliencia territorial.

D. Estrategia de Financiación Verde y Captación de Recursos

- Coordinación Interinstitucional y Cooperación: Canalizar recursos mediante FONAM, SGR, CARDER y cooperación internacional.
- Incentivos Tributarios Verdes: Implementar descuentos en impuesto predial para acciones certificadas de conservación y bioarquitectura resiliente.

2. Aportes Principales del Trabajo de Investigación

A. Aporte Disciplinar

- Evidencia empírica de la gestión pública subnacional.
- Enriquecimiento del debate en planificación pública.

B. Aporte Institucional

- Diagnóstico operativo claro.
- Hoja de ruta de fácil implementación.

C. Aporte Metodológico y Normativo

- Matriz de evaluación de coherencia.
- Sistematización de información local.

D. Aporte Social y Gobernanza Territorial

- Promoción de la gobernanza ambiental participativa.
- Fomento de la resiliencia comunitaria.

IX. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

El desarrollo del trabajo monográfico se estructuró a lo largo del semestre lectivo mediante la ejecución de las siguientes fases operativas:

Tabla 2

Cronograma de ejecución de la monografía de investigación (2026)

Actividad / Mes	Feb	Mar	Abr	May	Jun
Revisión bibliográfica y normativa	X				
Recolección y organización de información documental		X	X		
Análisis de instrumentos de planeación (PDM vs EOT)		X	X		
Elaboración del diagnóstico institucional y brechas			X	X	
Formulación de la propuesta alternativa de gestión				X	
Ajustes finales, revisión académica y sustentación				X	X

X. CONCLUSIONES PRELIMINARES

- 1. Urgencia de Transversalidad:** El cambio climático no representa un gasto sectorial voluntario, sino la condición de posibilidad para la sostenibilidad socioeconómica y territorial del municipio de Marsella.
- 2. Transformación Institucional:** La Oficina de Planeación Municipal debe transitar de un rol puramente tramitador e infraestructural hacia un centro de liderazgo estratégico y de gobernanza ambiental prospectiva.

- 3. Superación de la Fragmentación:** La adopción de la propuesta alternativa planteada permitirá articular el largo plazo del EOT con las decisiones presupuestales de los Planes de Desarrollo, asegurando la resiliencia comunitaria y el cumplimiento del mandato constitucional ambiental.

XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Municipal de Marsella. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027: Marsella Sostenible e Incluyente*. Alcaldía de Marsella, Risaralda.
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 22 de diciembre). *Ley 99 de 1993: Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reorganiza el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables*. Diario Oficial No. 41.146.
- Congreso de la República de Colombia. (1994, 19 de julio). *Ley 152 de 1994: Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial No. 41.450.
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 24 de julio). *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 (Ley de Desarrollo Territorial)*. Diario Oficial No. 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (2012, 24 de abril). *Ley 1523 de 2012: Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. Diario Oficial No. 48.411.
- Congreso de la República de Colombia. (2018, 27 de julio). *Ley 1931 de 2018: Por la cual se establecen las directrices para la gestión del cambio climático*. Diario Oficial No. 50.667.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía para la incorporación del cambio climático en los planes de desarrollo territorial*. DNP - Gobierno de Colombia.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2017). *Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático de Colombia*. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, Cancillería.

Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2023). *Informe de síntesis sobre cambio climático 2023: Cambio climático 2023*. IPCC.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Política Nacional de Cambio Climático*. MADS - Gobierno de Colombia.