

# Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío

Jaime Mejía Gutiérrez  
John-Alejandro Pulgarín-Franco  
Hugo Armando Moreno Rojas

## Autores

### Jaime Mejía Gutiérrez

Doctor en Ciencias de la Educación. Miembro investigador de HISULA. Magíster en Administración y Estudios Políticos. Especialista en Proyectos de desarrollo y en Defensa Nacional y Resolución de Conflictos. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Risaralda, Colombia.  
Contacto: jaimemejia1951@yahoo.es, dirección de correspondencia: carrera 11 núm. 18-16, Marsella, Risaralda, Colombia

### John-Alejandro Pulgarín-Franco

Maestrante en Alta Dirección Pública, Administrador Público y Coinvestigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Quindío, Colombia.  
Contacto: john.pulgarin728@esap.gov.co, dirección de correspondencia: barrio Los Andes Mz B, Casa 9 Etapa 1 Filandia, Quindío, Colombia.

### Hugo Armando Moreno Rojas

Estudiante de Administración Pública, Auxiliar de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Quindío, Colombia.  
Contacto: hugo.moreno401@esap.gov.co, dirección de correspondencia: Club Residencial El Nogal Nro. 15-63 Avenida Las Américas Carrera 31 84-20 Pereira, Risaralda.

## Palabras clave

Política de gobierno, cambio climático, administración pública, política pública, política ambiental.

## Key words

Government Policy, climate change, public administration, public policy, environment policy.

JEL: Q59; Q57, Q58, Q59, Q01, Q00

Fecha de Recepción: 15-12-2016

Fecha de Aprobación: 1-04-2016

## Cómo citar este artículo

Mejía Gutiérrez, J., Pulgarín Franco, J., & Moreno Rojas, H. (2016). Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 235-250. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/81>

## Resumen

Este artículo analiza la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío para el período 2000-2014. Plantea como interrogante de investigación, ¿cuáles han sido las acciones públicas para la territorialización en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, periodo comprendido entre los años 2000 a 2014?, teniendo como situación problema las acciones u omisiones de las administraciones municipales y departamentales frente al abordaje del cambio climático; luego, se establece la metodología de investigación, la cual es de tipo cualitativo, y se analizan variables de acciones públicas en el territorio con un enfoque analítico e inductivo; se exponen los resultados que evidencian la evolución en el abordaje del cambio climático en planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo y se identifica la territorialización de la acción pública, sus debilidades y fortalezas en el contexto de cambio climático; finalmente, se concluye que existen acciones públicas de carácter indirecto, cuando las medidas son propias al sector ambiente y gestión del riesgo, y de carácter directo, cuando las medidas son explícitas en planes de desarrollo mediante acciones tendientes a la mitigación y adaptación al cambio climático, lo cual es importante en la medida que denota el interés de los tomadores de decisión frente a las acciones de política ambiental y de las políticas públicas sustentadas en derechos humanos.

Public action territorialization in the climate change context in the district of Quindío.

## Abstract

This article analyzes the territorialization of public action in the context of climate change in the district of Quindío for the period of 2000 to 2014. The research question on which the study is based is, what are the public actions for territorialization in the context of climate change in the district of Quindío between the years of 2000 to 2014? The paper develops as follows, first, by acknowledging the problem situation on the omission and the actions taken by the municipal and district administrations when addressing the climate change. Secondly, the qualitative research methodology is established and the variables of the public action in the territory are analyzed with both, analytic and inductive approaches. Thirdly, the results are displayed, showing on one hand, the evolution in addressing the climate change in territorial management plans and development plans,

and on the other hand, the identification of the territorialization of the public action, its weaknesses and strengths in the climate change. Lastly, it concludes that there are both, indirect and direct actions. Indirect public actions, when the actions are related to the environment sector and the risk management. And on the other hand, the direct ones, when the actions are explicit in the development plans, through actions inclined to reduction and adaptation to the climate change; this is important, in the sense that, it shows interest by the decision makers in regards environmental policy actions and the public policies anchored in Human Rights.

#### Territorialização da ação pública no contexto da mudança climática no Departamento de Quindío

##### Resumo

Artigo analisa a territorialização da ação pública no contexto da mudança climática no Departamento de Quindío para o período 2000-2014. A pergunta de pesquisa é: Quais foram as ações públicas para a territorialização no contexto das mudanças climáticas no Departamento de Quindío, durante o período de 2000-2014?, tendo como situação-problema as ações ou omissões das administrações municipais e departamentais frente à abordagem da mudança climática; finalmente, conclui-se que existem ações públicas de caráter indireto, em que as medidas são próprias do setor de meio-ambiente e da gestão de risco, e de caráter direto, em que as medidas são explícitas em planos de desenvolvimento mediante ações que visam a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Esse ponto é importante na medida em que denota o interesse dos tomadores de decisão frente às ações de política ambiental e das políticas públicas sustentadas em direitos humanos.

#### Une territorialisation de l'action publique dans le contexte du changement climatique dans le département de Quindío

##### Résumé

Cet article 2000-2014 analyse la territorialisation de l'action publique dans le contexte de changement climatique dans le département du Quindío pour la période. Il projette comme question de recherche: "quelles ont été les actions publiques pour la territorialisation dans le contexte de changement climatique dans le département du Quindío, de période comprise entre les années 2000 à 2014?", ayant pour situation un problème les actions ou les omissions des administrations municipales et départementales en face de l'abordage du changement climatique; tout de suite, on établit, la méthodologie de recherche, qui est d'un type qualitatif, et on analyse les variables des actions publiques dans le territoire avec un point de vue analytique et inductif; on expose les résultats qui mettent en évidence l'évolution dans l'abordage du changement climatique dans des plans d'ordonnance territoriale et des plans de développement et on identifie la territorialisation de l'action publique, de ses faiblesses et de forces dans le contexte de changement climatique; finalement, on finit que des actions publiques de caractère indirect existent, quand les mesures sont propres au secteur ambiant et la gestion du risque, et d'un caractère direct, quand les mesures sont explicites dans des plans de développement au moyen des actions tendantes à la mitigation et adaptation au changement climatique, ce qui est important dans la mesure où l'on dénote l'intérêt des preneurs de décision face aux actions de politique environnementale et des politiques publiques soutenues dans des droits de l'homme.

##### Palavras-chave

Políticas de governo, mudança climática, administração pública, política pública, política ambiental.

##### Mots-clés

Politique de gouvernement, de changement climatique, d'administration publique, de politique publique, de politique environnementale.

## Introducción

La investigación que, en esta fase, señala los marcos normativos, jurídicos e institucionales para entender la orientación constitucional, reconoce lo dispuesto por la autoridad ambiental del departamento del Quindío en las determinantes ambientales encaminadas a la gestión ambiental departamental y local, teniendo como directriz el cambio climático en el ordenamiento del territorio. Estos esfuerzos analíticos, en buena parte exploratorios, no sólo permiten caracterizar la situación ambiental en los municipios del Quindío, un departamento con una ubicación en paisajes de montaña, piedemonte y valles que hace posible su riqueza ambiental, conformado por 12 municipios —de los cuales 11 poseen una población inferior a 90 000 habitantes, solo Armenia, la ciudad capital del departamento, posee una población aproximada de 300 000 habitantes—, donde 10 de ellos se encuentran en categoría sexta y solo dos se encuentran en categoría quinta, y la ciudad capital en categoría primera. Un departamento cuyas principales actividades económicas son agropecuarias, turísticas y de servicios, pero también con una vocación de ser oferente de bienes y servicios ambientales, los cuales deben ser protegidos por su fragilidad ecológica, la transformación acelerada de sus ecosistemas originales y las problemáticas producto del cambio climático. Lo anterior, permite hacer una revisión para discusión y debate por parte de las entidades territoriales y demás entidades públicas y privadas, desde el interrogatorio en el saber administrativo de lo público que propone la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), a través de la investigación de esta estratégica manifestación de la política ambiental y de las políticas públicas sustentadas en derechos humanos.

Las proposiciones y relacionamientos que se derivan de este trabajo no evaden la complejidad de la temática abordada, teniendo como eje epistemológico ¿cuáles han sido las acciones públicas para la territorialización en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, periodo comprendido entre los años 2000 a 2014? Los investigadores somos conscientes de que el cambio climático es una realidad que ofrece perspectivas muy diversas desde las áreas del conocimiento científico, pero la preocupación se enfoca en la acción de la administración pública, disciplina que nos obliga en la ESAP.

La sostenibilidad ambiental ya está puesta en riesgo, y por lo tanto existen grandes incertidumbres para plantear soluciones prospectivas eficientes que se complejizan debido a las expectativas y posibilidades. Cuando en este trabajo se hace referencia a políticas públicas

para mitigar y adaptar los contextos del territorio, la territorialidad y la territorialización en una realidad de cambio climático, se pretende generar nuevas ideas, preguntas renovadas y proyectos investigativos que involucren una gran multidisciplinariedad y un gran esfuerzo de las comunidades científicas y de ciudadanos.

El ser humano ha inventado modelos de sobrevivencia que, en la evolución de los largos periodos históricos, ha sumado inevitablemente grandes cantidades de inestabilidad y daño a las provisiones ambientales de la naturaleza y de la tierra como ser vivo integral. No es del caso explicar estos modelamientos perjudiciales, pero sí en forma modesta preocuparnos por la situación local en territorios de alta fragilidad ambiental, como lo es el departamento del Quindío y, en general, la eco-región cafetera. Los investigadores rendimos disculpas a quienes leyendo este artículo no resuelvan múltiples inquietudes que suscitan las experiencias cotidianas del aumento de la luminosidad y el calor, la presencia de fenómenos climáticos como El Niño y La Niña, y en general todos los eventos de catástrofes o accidentes relacionados en cada territorio y localidad. Llamamos la atención sobre la necesidad de construir más conocimiento, de efectuar mayor coordinación institucional y debatir en serio las respuestas de políticas públicas que promuevan la defensa de los derechos humanos, en especial el de la vida digna y la posibilidad de sobrevivencia como retos esenciales en la presencia de una administración pública que instrumentaliza los grandes objetos del Estado y la sociedad, determinados en la Constitución y la Ley. En este sentido, el artículo tiene por objeto el de divulgar las acciones públicas relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático en los municipios del departamento del Quindío durante el periodo 2001-2014.

## Planteamiento del problema

El cambio climático ha recobrado importancia a partir de los estudios científicos de la década de 1970, lo cual permitió que en la Cumbre de la Tierra de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —realizada en el año de 1972 en Estocolmo—, se reconociera que debido al aumento en la emisión de gases y destrucción de ecosistemas la temperatura media de la tierra se haya visto alterada, trayendo como consecuencia olas de calor intensas y olas invernales catastróficas, que repercuten en aquellos ecosistemas que no han sido intervenidos y en sus características de equilibrio ecológico.

El caso del departamento del Quindío —que ha sido un territorio reconocido por la importancia regional en

el ecosistema de montaña, la densidad de ocupación poblacional, la atracción de visita turística por paisaje, infraestructura, sistema de servicios, parques temáticos y conexiones estratégicas en el circuito económico del occidente colombiano, pero con evidentes fragilidades ecológicas de sus ecosistemas de alta montaña, bosques andinos y subandinos—, presenta problemáticas asociadas al cambio climático: la desaparición de hielos del nevado del Quindío hacia la década de 1970, la fragmentación de bosques de alta montaña en condiciones de colonización no planeada con los bosques subandinos; el crecimiento de la población, que genera una mayor demanda por servicios públicos domiciliarios presionando la cantidad de recursos naturales tan importantes como el agua y, a su vez, un incremento en los vertimientos de aguas servidas y desechos sólidos con consecuencias de contaminación grave de cuencas, y los megaproyectos mineros, energéticos y de infraestructura, que se desarrollan en perspectiva de agravamiento de estos problemas, desconociendo a las autoridades locales y a la oposición de las comunidades.

Entre dichos proyectos se encuentran las pretensiones de multinacionales mineras para la exploración y explotación de oro en la zona de cordillera, y proyectos energéticos como el UPME09-2009, que consiste en la instalación de torres y cables de alta tensión por parte de la Empresa de Energía de Bogotá, de las cuales algunas pasan por zonas de importancia ecológica y cultural, como lo son los Distritos de Conservación de Suelos (DCS) Barbas-Bremen. En infraestructura se encuentra el túnel de La Línea, el cual ha tenido afectaciones ambientales por la contaminación de las quebradas La Gata y El Salado; el crecimiento de las extensiones de monocultivos de pino y eucalipto, por parte de multinacionales; actividades de ganadería, que deterioran los suelos y destruyen los humedales necesarios en los ciclos hídricos, y la ola invernal de los años 2010-2011, todo lo cual generó muchas afectaciones en el departamento, como deslizamientos e inundaciones.

Lo mencionado anteriormente son algunas de las problemáticas asociadas al contexto de una realidad, el cambio climático en sus dos manifestaciones más relevantes: el fenómeno de El niño y el fenómeno de La Niña. En este escenario, la Gobernación del Quindío y las alcaldías municipales, con la concurrencia de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) —autoridad ambiental en el departamento—, y la participación de las ONGs y la Sociedad Civil, han tomado acciones para la defensa del territorio, preservación y conservación de los recursos naturales, con políticas públicas tendientes a la gestión de los recursos naturales, acciones de reforestación,

limpieza, constitución de reservas naturales, además de los procesos de resistencia civil pacífica frente a megaproyectos, sobre todo los mineros, que pueden afectar la vocación y potencial natural del territorio, el cual se destaca por la producción de alimentos, oferta de bienes ambientales favorables a la agroindustria del café, las frutas, el disfrute de paisajes y servicios de recreación y descanso. No obstante, las acciones no tienen el impacto esperado debido a las facultades centralizadas del Gobierno nacional y a las pretensiones de actores económicos multinacionales, ya que las mismas leyes y decretos de autoridades jerárquicamente superiores establecen un modelo de desarrollo económico que privilegia el crecimiento económico frente a la protección y uso sostenible de los recursos naturales, situación que contrasta con la debilidad institucional en la gestión local de decisiones en la triada constitucional de la descentralización, en donde la concurrencia nacional es superior en peso legal a la complementación territorial departamental, la subsidiariedad municipal y la organización política de las comunidades.

Tal es el caso de las licencias ambientales de los proyectos del Túnel de La Línea y el UPME09-2009, las cuales fueron otorgadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), donde la CRQ solo tenía funciones de supervisión, que finalmente poco son tenidas en cuenta por parte de la ANLA para tomar medidas de suspensión, y las sanciones ambientales que se hacen no pasan de ser multas que no compensan el daño ambiental ocasionado. En el contexto de cambio climático se hace necesario aprovechar las funciones y competencias de las entidades territoriales y de la autoridad ambiental del territorio, las normas y leyes existentes, para que —desde el territorio— la territorialización se encamine a mitigar y adaptar el cambio climático.

Es por esto que desde el proyecto de investigación *Territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío*, del Grupo de Estudios en Política Ambiental GEPA (Grupo en formación), tuvo como pregunta de investigación: ¿cuáles han sido las acciones públicas para la territorialización, en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, periodo comprendido entre los años 2000 a 2014? En este sentido la investigación buscó analizar la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el Quindío, periodo comprendido del año 2000 al 2014, identificar la territorialización de la acción pública y determinar las debilidades y fortalezas de la misma en el escenario de cambio climático en el departamento y, finalmente, recomendar acciones para dicha territorialización en el mencionado contexto.

Los objetivos son desarrollados en la etapa de resultados, y son referentes sobre la pertinencia social de este proyecto de investigación, que parte de la responsabilidad de la administración pública en conocer la situación actual sobre las acciones adelantadas para mitigar y adaptar al cambio climático, y contribuir desde la academia con estudios e investigaciones que permitan formular o reformular los lineamientos de política pública para el cambio climático, entendiendo el comportamiento del desarrollo territorial y la focalización de las políticas públicas.

### Aproximación al estado del arte

Dentro del estado actual del problema se encuentra una serie de investigaciones asociadas como las más importantes, y que constituyeron un referente fundamental para esta investigación. En sentido amplio, se encuentra lo desarrollado por Melo, quien establece aspectos descriptivos, analíticos y comparativos de las políticas públicas en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, relacionándolos con el conocimiento tradicional, señalando, en primer lugar, la dominancia del proyecto neoliberal en la última veintena; luego la influencia de las agendas ambientales globales que a inicios de la década del 2000 dio como resultado políticas específicas con el cambio climático, debido a los compromisos adquiridos por dichos países; concluyendo que si bien los procesos fueron análogos, las realidades políticas de cada país generaron cambios en su concepción, empero, estuvieron desarticuladas con el conocimiento tradicional.

Sin duda, el conflicto armado en el Perú del noventa permite explicar el relativo éxito de la agenda neoliberal en los gobiernos que se han sucedido hasta el presente. En Colombia, el neoliberalismo de las políticas públicas ha encontrado un contrapunto en la interpretación constitucional generada desde la Corte Constitucional. En Ecuador y Bolivia, los procesos políticos de cambio institucional desde mediados de la década pasada han sido más evidentes, habiéndose generado ambientes más propicios para generar políticas sobre temas ambientales. (Melo, 2013, p. 21).

Ahora bien, se encuentra lo desarrollado por Andrade y Vides (2010), quienes examinan los retos de las políticas públicas encaminadas a lograr la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático, propendiendo por la integración de sectores abordando las problemáticas ambientales, sociales y económicas de acuerdo a un enfoque ecosistémico.

En el contexto de la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático, el objetivo de la política es responder de forma apropiada a las amenazas del cambio climático y disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas y la población. Para esto, es fundamental orientar la gestión pública hacia la adaptación al cambio global, articulando de manera coherente la acción de los diferentes sectores en un territorio definido. (Andrade, & Vides, 2010, p.5).

En un contexto departamental se tiene a Mejía, Ramírez, Vásquez, Pineda, & Pulgarín, donde se realizó un estudio de casos en los municipios de Armenia, Calarcá, Córdoba, Génova, Filandia y Salento en el departamento del Quindío, el cual consistió en la territorialización en el contexto de historia ambiental de estos municipios. En relación con las políticas públicas en la protección de bienes ambientales, esenciales en la sustentación de los servicios públicos domiciliarios, se señala que:

El cambio climático es una realidad que debe abordarse desde varias perspectivas de actuación pública, social, económica, política, comunitaria-civil y desde las cooperaciones internacionales e institucionales. En las dimensiones de las necesidades humanas y ciudadanas, los servicios públicos domiciliarios esenciales son una prioridad en la categorización de las políticas públicas y en la asignación de recursos para preservar, mantener y desarrollar los bienes ambientales estratégicos de uso público que sustentan la prestación de estos servicios. (Mejía et al, 2014, p. 21).

Continúa señalando, refiriéndose a los bienes ambientales en el departamento del Quindío:

Estos bienes son fundamentales en la mitigación de las consecuencias del cambio climático y en la adaptación regional y local de este generador de desastres, de las emigraciones, de los deterioros de la calidad de vida y de las inestabilidades en la gobernabilidad, un todo esencial en los entornos sociales y políticos de la sociedad. (Mejía et al, 2014, p.21).

Más adelante se enfatiza en la necesidad de modelos de desarrollo alternativos, en recobrar las modalidades ancestrales para la agricultura y los modos de vida basados en lo esencial para la vida; en capítulos subsiguientes se desarrolla todo lo correspondiente a las acciones de las administraciones municipales de los seis municipios en políticas de carácter ambiental. Sin embargo, estas no abarcan las políticas ambientales de carácter departamental.



La investigación de Valencia et al, donde se realizó un estudio de caso en la Ecoregión Eje Cafetero, expone sus resultados en siete capítulos, en los cuales se hace una claridad frente al desplazamiento ambiental por factores asociados al cambio climático, para lo cual mencionan:

Uno de los hechos insobornables (Ángel, 1996a) que evidencia el cambio ambiental global es el cambio climático, con múltiples impactos sobre la vida en la tierra y sobre la vida humana, el más impactante, el desplazamiento forzado de cientos de miles o de millones de personas (ACNUR, 2012) que al cambiar drásticamente su hábitat, su forma de vida, tienen que abandonar sus territorios temporal o definitivamente. (Valencia et al, 2014, p. 18).

Empero, resaltan que la producción investigativa en Colombia sobre el tema de cambio climático es escaso, todavía más cuando son estudios que tengan en cuenta factores propios del territorio y su fragilidad ecológica, señalando lo siguiente:

Al respecto, la producción investigativa sobre esta temática, al menos en Colombia, aún es escasa, así como la generación de soluciones desde lo estatal, jurídico y social para prevenir, mitigar, compensar o corregir estas situaciones. Lo anterior, hace necesario que la comunidad académica avance en el estudio de estos temas, aportando criterios para la construcción de indicadores, la identificación de tendencias y en general, aporten conocimiento significativo que permita identificar las incidencias del cambio climático sobre la población humana, partiendo del análisis de casos locales, pues se considera necesario transitar de una perspectiva macrorreferencial, que generaliza los análisis y elimina las particularidades contextuales, hacia una perspectiva situada, es decir, una investigación contextualizada que permita dar cuenta de las formas particulares como se manifiesta este fenómeno en regiones específicas y por tanto, pueda ser intervenido estatalmente, de una manera pertinente, acorde con las relaciones y similitudes de los contextos históricos, socio-económicos y ambientales de los territorios y comunidades afectadas. (Valencia et al., 2014, p. 49).

En esta misma investigación se continúa señalando cómo la degradación ambiental ha conllevado al crecimiento de los desastres naturales asociados a procesos de cambio climático.

La degradación del medio ambiente, sin el componente adicional del cambio climático ha generado en diferentes estadios de la humanidad crisis ambientales fuertes, lo que ha llevado a civilizaciones enteras a desaparecer (Ángel, 1996:115). En la actualidad la degra-

dación ambiental tiene dos componentes adicionales, que la diferencia de las otras crisis ambientales que se han conocido en la historia de la humanidad, su carácter global y el cambio climático. El cambio ambiental global y el cambio climático, son la impronta actual del proceso acumulativo de la degradación ambiental. (Valencia et al., 2014, p. 109).

A este panorama se suma que los principales generadores de emisiones de carbono y de afectaciones al ambiente son los países desarrollados, pero quienes sufren las inclemencias del cambio climático son los países subdesarrollados, los cuales tienen altas tasas de pobreza e insuficiencia de recursos para responder a emergencias de tipo ambiental, así como las medidas para mitigar o adaptarse al cambio climático. Es por esto que en el caso de la Ecoregión Eje Cafetero, el estudio de Valencia et al. evidencia que existen matices en la respuesta del Estado por la capacidad técnica, administrativa y financiera de cada una de las entidades territoriales y las competencias legalmente asignadas.

No obstante, durante la ocurrencia de fenómenos producto del cambio climático, las entidades territoriales por medio de acto administrativo declaran la urgencia manifiesta, como una medida de contingencia ante la situación de emergencia. Es de señalar, que estas acciones no garantizan una atención integral para los desplazados ambientales, y más bien se atienden como damnificados, lo que les permite atender el momento de la situación y no a lo posterior. (2014, p.136).

Finalmente, en dicha investigación se formulan los lineamientos de política pública para el desplazamiento ambiental por efectos del cambio climático, que parte de analizar los planes, programas y proyectos de los sitios en los que se realizó el estudio de caso, enfatizando en la debilidad de dichos planes y en los vacíos para adaptarse al cambio climático; luego de este análisis se procede con los lineamientos de política pública, desde un enfoque de participación y de derechos, prevención y precaución, justicia ambiental y enfoque diferencial.

El trabajo de Ramírez y Pulgarín aborda el Sistema de Gestión Ambiental Municipal (Sigam) de los doce municipios del departamento del Quindío, en el cual se analiza de alguna manera la política pública ambiental de los municipios como entidades territoriales, con amplias e importantes atribuciones y competencias, pero con presupuestos limitados para la ejecución de los planes, programas y proyectos ambientales. De la misma manera toca aspectos teórico-conceptuales importantes sobre la gestión ambiental como un sistema constituido en el orden municipal.

No obstante, recae en los municipios como entidad fundamental de la división político-administrativa la gestión pública ambiental, que permita la aplicación de instrumentos para la gestión del agua, ecosistemas de bosques, clima y aire, suelo y subsuelo, biodiversidad y uso de recursos; procurando el bienestar común, el buen vivir y la dignidad humana que son la base de un Estado Social de Derecho. (Ramírez, & Pulgarín, 2014, p. 14).

Cabe aclarar, que el anterior trabajo sólo se enfocó en las acciones de la administración municipal, por lo que las nuevas investigaciones deben darse valorando un contexto departamental, regional y nacional.

Si bien en el departamento del Quindío se han realizado acciones para la conservación, preservación y uso sostenible de los recursos naturales, es imperante conocer las acciones para mitigar, enfrentar y adaptar al cambio climático, ya sea desde el gobierno nacional, departamental o municipal. Es decir, los planes de ordenamiento territorial, de gestión del riesgo, de desarrollo, determinantes ambientales y las acciones de reforestación con especies arbóreas nativas, de conservación de bosques de alta montaña, bosque andino y subandino, y de reducción de emisión de gases de efecto invernadero.

## Marco teórico-conceptual

Las principales teorías que sustentan el problema de investigación y de las categorías conceptuales son:

### ***El territorio, territorialidad y territorialización en las políticas públicas***

En primer lugar, es necesario tener claridad sobre los conceptos de territorio, territorialidad y territorialización. De acuerdo con Monnet, territorio es un “espacio concreto: área o red materializados por el ejercicio de una acción humana repetitiva” (Monet, 2013, p.5); la territorialidad es el “conjunto de valores asignados a un territorio”, y la territorialización son las “acciones sobre el espacio material motivadas por una territorialidad”. También se encuentra el concepto de territorialización suministrado por Vanier (2009): “Insiste en la acción humana que se fundamenta en un sistema de valor para producir un territorio” (citado por Monnet, 2013, pp. 4-5). Es importante tener claro que el concepto de la acción pública, en el caso de la planeación territorial y urbana, se basa en orientaciones como esta: “La territorialización corresponde al conjunto de las medidas tomadas en cuanto a planeación territorial para el respeto y la garantía de los derechos humanos en este

hábitat humano urbano” (Roa citada por Jolly, 2012, p. 11). Es decir, que la territorialización de la acción pública son las políticas locales para administrar un territorio, lo que significa que son outputs y procesos en combinación y construcción permanentes.

Asimismo Jolly señala a partir de la descentralización, del ordenamiento territorial y de la autonomía territorial que implica la territorialización de la acción pública, basado en sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que el papel de las autoridades locales ha quedado relegado a regir el territorio, y menciona que “Ya no hay, o casi no hay, políticas públicas locales” (2009, p. 116). La situación de conflicto interno ha relegado a regidor por la detentación de un actor gobernante ilegítimo representado en los actores armados ilegales, mencionando la existencia de una dicotomía entre el ejecutivo local “un agente regidor, del otro, uno (o unos) actor(es) gobernante(s)” (2009, p. 117).

No obstante, señala Jolly un hecho esencial consistente en que “la territorialización de la acción pública que implica poner en marcha el mandato constitucional de “la autonomía de las entidades territoriales en una república unitaria”, tal como lo indica el artículo primero de la Constitución” (2009, pp. 104-105). En suma, las entidades territoriales en uso de su autonomía deberían poder imponer y desarrollar sus políticas públicas.

Existe también una apreciación bastante importante de Hernando y Blanco, quienes señalan que el concepto de territorialización a partir de los trabajos de De Landa (2006) y Herner (2009), y la aplicación del concepto en las políticas públicas. Se asimila como un proceso de apropiación social de políticas y creación desde el territorio, desde la institucionalidad, desde la toma de decisiones interpretando el contexto y en perspectiva de la solución de problemas. Para lo cual señalan:

La incorporación del estudio de los procesos de territorialización en las decisiones de política pública no está exenta de dificultades, ya que en muchos agentes políticos persiste una comprensión lineal y simplificada de las políticas, es decir la tendencia a identificar a autoridades centrales que toman decisiones, autoridades locales que las ejecutan y público objetivo que las adopta en distinto grado. (Hernando, & Blanco, 2016, p.191).

También señalan cómo el concepto de territorialización está estrechamente vinculado con el de gobernanza, en especial con la gobernanza territorial, “es cada vez mayor el reconocimiento de la necesidad de crear políticas nacionales y locales convergentes donde la articulación

sea generada por los propios actores locales” (Gallicchio, 2010, citado en Hernando, & Blanco, 2016, p. 191).

Lo anteriormente mencionado permite evidenciar la importancia del territorio, la territorialidad y la territorialización, entendido a partir de Jolly (2010) y Monnet (2013) como un proceso donde el territorio son las entradas (inputs), la territorialidad donde se da un proceso de acuerdo con el territorio y la territorialización son las salidas (outputs) que se dan bien sea desde el territorio y la territorialidad, o que ayudan a producir el territorio y la territorialidad. Ahora bien, existe algo de suma importancia cuando se enfatiza en el territorio, y es en su ordenamiento, para lo cual es posible mencionar el concepto de ordenación del territorio y la función de la administración pública, como lo señala Gómez, es “Una función de la administración pública orientada a conseguir el desarrollo sostenible y equilibrado de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria” (2007, p. 101).

Respecto a la materialización de ordenar el territorio, Gómez menciona que: “Se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, con la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos” (2007, p. 101).

Dándose así desde la administración pública el ordenamiento, la planificación y la gestión del territorio, de manera sostenible y equilibrada, que permita distribuir la concentración de la población y su demanda de bienes ambientales, pero sobre todo la oferta ambiental, su uso adecuado y racional como condición indispensable para el buen vivir y calidad de vida de los habitantes del territorio.

### ***La administración pública, la política pública y ambiente***

Ya se mencionó en el aparte anterior sobre la función de la administración pública para el ordenamiento del territorio, así como el territorio, la territorialidad y la territorialización como un proceso de relación. Para el objeto de esta investigación se tuvo como referencia la territorialización de la acción pública, es decir, las políticas públicas y su diseño o aplicación en el territorio, como bien lo indica Jolly (2010) acerca del tema de la territorialización de la acción pública o el tema de las políticas locales y de la gobernancia de los territorios. Es

por tanto de bastante importancia resaltar que el ordenamiento territorial se constituye como una expresión de acción pública en el territorio. Lo anterior denota la importancia de las políticas públicas, que para el caso de esta investigación están guiadas bajo un contexto de cambio climático y que parte de analizar entonces políticas públicas de carácter ambiental, por lo cual es importante tener una aproximación al concepto de políticas públicas, para lo que se retoma a Jiménez y Sole: “Una política pública se puede entender como la orientación general que define el marco de actuación de los poderes públicos en la sociedad, sobre un determinado asunto” (2013, p. 15).

Frente al tema de políticas públicas ambientales, Rodríguez y Espinoza lo señalan como:

El conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular. Esas políticas se ponen en marcha mediante una amplia variedad de instrumentos y planes. Distinguir entre políticas, instrumentos y planes es necesario para efectos analíticos y prescriptivos pero estas tres dimensiones se encuentran con frecuencia fundidas en la práctica y diferenciarlas no resulta una tarea fácil (2002, p. 81).

Es el papel de la administración pública como máximo orientador de las políticas públicas tendientes al desarrollo territorial y del manejo de los recursos públicos, y en este sentido, la responsabilidad de adoptar medidas para velar y garantizar por la protección, preservación y uso sostenible de los recursos naturales; así lo mencionó el padre de la administración pública, Charles-Jean Bonnin, en Francia, cuando publicó su libro *Principios de administración pública*, al referirse a las propiedades individuales cuando existe un interés público y la competencia de la ley administrativa. Por lo que Bonnin menciona:

Si esos bosques se encuentran en la pendiente de una colina, de una montaña, no podría sin peligro para las tierras vecinas arrancar árboles sin los cuales las tierras serían arrastradas por los torrentes y las lluvias en los valles y los terrenos inferiores. La temperatura misma podría verse alterada por ello; y a menudo, una agua viva y corriente que es una bendición para varios pueblos, y sin la cual tal vez no se hubieran construido las viviendas, teniendo su fuente en esos bosques, la perdería, ya que le servían de depósitos (1808, pp. 237-238).



## **El cambio climático: acción y política pública en el territorio**

Ahora bien, el tema central es el cambio climático, como uno de los retos de la administración pública, por lo que es importante el concepto que según el artículo primero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se entiende como: “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (1992, p.3).

Vale aclarar que existe una diferencia entre cambio climático y variabilidad climática, puesto que esta última es un fenómeno completamente natural que ha existido, para esto Ibarra señala: “los cambios climáticos en el pasado eran naturales por su origen; mientras que la mayor parte del calentamiento ocurrido en los últimos 150 años es atribuible a actividades humanas” (2009, p. 64).

Ahora bien, la principal actividad causante del cambio climático, el aumento en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y los cambios drásticos en el clima son resultado de la Revolución Industrial. Es por esto que los países desarrollados y con altas tasas de industrialización son los máximos responsables, mientras que los países más subdesarrollados -aunque no sean los principales responsables- si son los principales afectados ante el cambio climático y emisiones de GEI.

Aunque todos los países deben hacer esfuerzos por reducir sus emisiones, aquellos que más han generado, a su vez, deben asumir el compromiso de llevar a cabo una reestructuración de sus formas de producción para garantizar una reducción mayor. Esto se conoce como el principio de «Responsabilidades comunes pero diferenciadas (Forero, 2011, p. 23).

Sumado a lo anterior, las afectaciones propias del cambio climático parten de la forma de producción industrializada y la falta de compromiso de los gobiernos por adoptar formas de desarrollo alternativas.

Aunque se reconoce que la crisis climática exige una transformación estructural de las formas de producción, lo que implica crear fuentes alternativas de energía a los combustibles fósiles, se crean estos mecanismos que buscan promover el crecimiento económico sin alterar los patrones de producción y consumo y ofrecen respuestas erróneas a la crisis climática.

Al mismo tiempo, se crean falsas expectativas de generación de energía alternativa, como los agrocombustibles, los cuales además de generar aún más emisiones que los combustibles fósiles en su proceso de producción, ocasionan desplazamiento y destrucción de territorios y emplean tierras fértiles que deberían ser utilizadas para la producción de alimentos (Forero, 2011, pp. 38-39).

Continuando con las afectaciones de las formas de producción industrializada, se evidencian comportamientos que de ninguna manera mitigarán el cambio climático.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, el comercio global es cada vez más disfuncional. Tomemos el comercio agrícola. Como ha señalado Daniel Imhoff, en promedio un alimento viaja 1.300 millas antes de convertirse en parte de una comida<sup>2</sup>. Los viajes a larga distancia contribuyen a una situación tan absurda en la que “se requieren diez calorías de energía para crear una caloría de energía alimentaria” (Bello, 2009, p. 132).

Asimismo es necesario traer a colación lo señalado por Lampis:

El cambio climático, no solo está teniendo un efecto sobre el objeto del desarrollo (poblaciones, generación de activos y medios de vida, recursos naturales), tanto en ámbito urbano como rural, sino sobre la manera como el desarrollo es concebido y transformado en políticas por los actores del desarrollo mismo (administraciones locales, ONG's, comunidades de base, agencias internacionales, academia) (2013, p.35).

Retomando entonces la acción y política pública, se han dado desde el orden mundial e internacional y desde lo nacional, departamental y local, esfuerzos para contrarrestar el cambio climático. Empero, esto no es efectivo hasta que exista una voluntad real por parte de los principales países responsables de esta problemática. Es de señalar que las emisiones de Colombia que contribuyen a la contaminación atmosférica, son alrededor del 0.37 % según el Ideam.

También es necesario recalcar que Colombia posee diversidad de ecosistemas, lo cual lo hace demasiado complejo, de acuerdo con Carrizosa, quien genera un importante análisis sobre todos los factores que hacen de Colombia un país de este tipo, para lo que el diseño de políticas públicas del orden nacional puede no ser certero, razón por la cual corresponde al orden territo-

rial elaborar las políticas públicas y tomar las decisiones de acuerdo al potencial de su territorio. En este sentido:

La situación actual del clima global parece estar induciendo mayores complejidades en los vientos y en las lluvias en nuestro territorio. Los fenómenos cíclicos que llamamos El Niño y La Niña, ocasionados por cambios en la temperatura de las aguas del océano Pacífico, han adquirido en los últimos años características diferentes (Carrizosa, 2014, p.73).

Asimismo, se debe enfatizar en la necesidad de que estos procesos territoriales para las acciones públicas deben involucrar estrategias ancestrales para la mitigación y adaptación al cambio climático. En este sentido, señala Avellaneda:

Un sinnúmero de estrategias adaptativas, frente a estos procesos de destrucción, han permitido que culturas que se habían considerado por los patrones gubernamentales, a lo largo de la época republicana, como extintas hoy tengan la potencialidad de aportar a la nación en construcción, alternativas de manejo de la naturaleza y del medio ambiente humano (Avellaneda, 2013, p. 318).

Siendo uno de los países con menos emisiones, es uno de los principales afectados por el cambio climático, al ubicarse en zona de trópico, donde solo existen dos estaciones invierno y verano, esto porque en esta zona la naturaleza no descansa por mantener el equilibrio natural del planeta y el ofrecimiento de bienes y servicios ecosistémicos. Ahora durante la COP 21 en París, los gobiernos asistentes a este evento deben comprometerse con reducir sus emisiones y reforestar las áreas afectadas por la deforestación y la degradación.

### **Aspectos normativos**

Todo lo anterior hace imperativo que el país implemente una serie de acciones, normas y políticas públicas que mitiguen y revertan los efectos del fenómeno del cambio climático en el territorio, acciones que deben ir inmersas dentro del ordenamiento constitucional y jurídico y en las que deben participar todos los actores y fuerzas vivas de la nación.

La promulgación de la Constitución Política de Colombia en el año de 1991, permitió el reconocimiento del medio ambiente como elemento esencial para el desarrollo humano; el establecimiento de su defensa como objetivo dentro de la forma organizativa del Estado Social de Derecho, ha llevado a que muchos cataloguen a la actual Constitución Política como una *constitución ecológica*.

Asimismo se debe resaltar la participación de Colombia en asuntos internacionales mediante los tratados de carácter ambiental, los cuales adquieren un carácter vinculante en la adquisición de compromisos internacionales en los que el país debe cumplir. Dentro de estos cabe mencionar: la Declaración de Estocolmo: declaración sobre Medio Ambiente Humano, junio 16 de 1972; la declaración de Río: Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, junio 14 de 1992; y el Protocolo de Kioto: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, agosto 27 de 1998.

En este mismo sentido, se deben resaltar las facultades ambientales otorgadas a los organismos de control. Para el caso de la Contraloría General de la República, según el artículo 268, numeral 7 de la Constitución Política, señala como función de este ente de control el de presentar el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente en el orden nacional, ya que la Ley 330 de 1996 en el artículo 9.º, numeral 7, señala la misma función de la contraloría departamental, así como lo señalado en el artículo 8.º de la Ley 42 de 1993, referente a la valoración de los costos ambientales.

Para el caso de la Procuraduría General de la Nación, se le otorga como función de acuerdo con el artículo 277, numeral 4, el de defender los intereses colectivos y en especial los del ambiente. Y en este mismo sentido aparece el Defensor del Pueblo, quien dentro de sus funciones, de acuerdo con el artículo 282, numeral 5, debe interponer acciones populares relacionadas con su competencia, lo que quiere decir que respecto a asuntos de violación de derechos ambientales, es competente para hacerlo.

Es importante señalar entonces como políticas públicas del orden nacional la consignada en los documentos Conpes 3242 (agosto 25 de 2003), que define la “Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático” del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, el cual está encaminado a promover el ingreso competitivo de Colombia en el mercado internacional para la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y así establecer un marco institucional para definir la política para la venta del servicio ambiental mediante la captación de GEI y con ello la reducción de emisiones. Y el Conpes 3700 (julio 14 de 2011), el cual está encaminado a integrar los diversos sectores y territorios para que aborden dentro de sus procesos de planificación la problemática del cambio climático, con el fin de articular todos los planes, programas y proyectos encaminados a la mitigación y adaptación de dicho cambio.

## Metodología

La metodología aplicada en la investigación es de tipo cualitativo, debido a que bajo un enfoque analítico se valoraron las acciones de la administración pública departamental y municipal, partiendo de actuaciones generales a particulares, bajo un enfoque inductivo desde el cuál se buscó y recolectó información primaria y secundaria de los municipios objeto del estudio de caso, mediante técnicas de obtención documental de revisión analítica y conformación de un grupo focal; posteriormente se analizó y se generó una conclusión.

Las limitaciones metodológicas surgen debido a que en la revisión analítica de los instrumentos de ordenamiento territorial, planes de desarrollo municipales y departamentales entre el periodo 2001-2011, no se involucra de manera explícita el cambio climático, dificultando el establecimiento de categorías analíticas, lo cual sí se facilita en los planes de desarrollo municipales para el periodo 2012-2015; no obstante, se sintetizan las acciones públicas que puedan tener una relación con la categoría de cambio climático, como las de atención y prevención de desastres o gestión del riesgo, sin ser este el objeto de estudio de la investigación.

### Método

#### Primera fase (Heurística)

En la primera etapa de esta fase se realizó una ampliación bibliográfica sobre el tema (artículos, libros, documentos técnicos y oficiales); en la segunda etapa se realizó lectura de la bibliografía sobre el tema, y en la tercera etapa se desarrolló el análisis de la bibliografía leída y con ello la ampliación del marco teórico que sustentó la investigación.

#### Segunda fase

En primer lugar se realizó la recolección de la información sobre las acciones públicas en el contexto de cambio climático de carácter nacional (leyes, decretos, resoluciones), de carácter departamental (ordenanzas, decretos, planes, normas y planes expedidos por la autoridad ambiental, determinantes ambientales), de carácter municipal (POT, PBOT, EOT, planes de gestión del riesgo y demás acciones sobre cambio climático). En segundo lugar, se realizó la selección y sistematización de la información recolectada, luego de esta selección se procedió con el análisis de la información recolectada. En tercer lugar, se realizó el diseño y aplicación de los instrumentos metodológicos para la validación de

la información para lo cual se aplicaron las técnicas de estudio de caso, foro y grupo focal. En cuarto lugar, se realizó la sistematización de la información recopilada durante la aplicación de los instrumentos metodológicos. En quinto lugar, se realizó el análisis de la información sistematizada durante la aplicación de los instrumentos metodológicos. En sexto lugar se realizó una confrontación de fuentes, con el fin de verificar toda la información recolectada en las distintas etapas de esta fase.

#### Tercera fase

En esta fase se desarrollaron la etapa de resultados y las estrategias de socialización.

Tabla 1. Método

| Fase         | Método  |
|--------------|---|
| Primera fase | Lectura de bibliografía (fichas bibliográficas).  |
| Segunda fase | Recolección de información documental (verificador de información).<br>Análisis de la información documental (revisión documental).<br>Grupo focal y foro (guía para grupos focales – preguntas orientadoras).<br>Grupo focal (confrontación de fuentes). |
| Tercera fase | Redacción de informe final.<br>Redacción de artículo.   |

Fuente: elaboración propia.

## Resultados

El desarrollo de la investigación se basó en la búsqueda de documentos y consultas con los actores conocedores del tema: funcionarios, ambientalistas y ciudadanos, lo cual afianzó aspectos de los marcos de referencia, tales como el marco teórico, marco conceptual y marco normativo, asimismo el estado del arte y el planteamiento del problema.

En este orden de ideas, y de acuerdo con lo obtenido en los estudios de casos de los municipios y del departamento, se denota la evolución que se ha venido dando en el abordaje de cambio climático, lo que se denota en los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo de los municipios y el departamento. En este sentido, se evidencia:

En primer lugar, los EOT, PBOT y POT no involucran factores directos de cambio climático; cabe señalar,

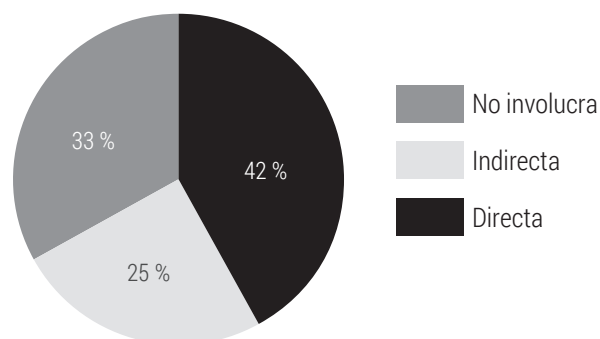
que los PBOT de Calarcá y Montenegro resaltan riesgos por fenómenos climatológicos como El Niño y La Niña, y la importancia de los ecosistemas de bosque y laderas de los ríos en la regulación climática e hídrica, lo cual hace una aproximación al aumento en el nivel del riesgo debido a factores de cambio climático; mientras, los demás municipios reseñan el componente de riesgos de una manera muy general.

En segundo lugar, los planes de desarrollo son el instrumento orientador de la acción pública, ya sea en el orden departamental o municipal; relacionado con la política pública para el cambio climático, se puede considerar que son de manera indirecta cuando las medidas son tendientes a proteger, conservar y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales, y tendientes a la mitigación de los riesgos naturales. También se han dado políticas públicas para el cambio climático de manera directa, es decir, cuando las medidas son explícitas en los planes de desarrollo mediante acciones tendientes a la mitigación y adaptación al cambio climático, por lo cual en la investigación fue importante evaluarlos.

En este sentido se encontró que en los planes de desarrollo municipales para el periodo 2001-2003, no se dieron acciones concretas para cambio climático. Para el periodo 2004-2007, no existían acciones directas al cambio climático, salvo aquellas del sector ambiente y gestión del riesgo (atención o prevención de desastres en algunos casos), que se pueden considerar como acciones indirectas. Para el periodo 2008-2011, no se dieron acciones directas al cambio climático, salvo aquellas del sector ambiente y gestión del riesgo.

Para el periodo 2012-2015, se encontró que los municipios de Buenavista, Circasia, Montenegro, Pijao y Quimbaya, involucraron de manera directa el cambio climático en sus planes de desarrollo, como estrategias de mitigación y adaptación. Resalta el caso de Circasia, que es un municipio que define en varias partes lo relacionado con ola invernal y cambio climático, atención a comunidades, vivienda y zonas de alto riesgo; por otra parte, los municipios de Armenia, Calarcá y Filandia involucran de manera indirecta el cambio climático en sus planes de desarrollo, es decir, que lo involucraron en un solo componente y no lo ampliaron. En el caso de los municipios de Córdoba, Génova, La Tebaida y Salento no involucran el cambio climático en sus planes de desarrollo; cabe señalar que La Tebaida involucra el cambio climático en el Sigam, pero de manera general. Los planes de desarrollo para la vigencia 2012-2015 pudieron ser evaluados bajo unas variables que permitieran medir si se involucró cambio climático de manera directa, indirecta o no lo involucra. Para ilustrar lo anterior, se diseñó la figura 1:

**Figura 1.** Cambio climático en los planes de desarrollo municipal en el Departamento del Quindío 2012-2015



Fuente: Elaboración propia con base en planes de desarrollo evaluados.

**Tabla 2.** Análisis de planes de desarrollo municipales durante los tres periodos administrativos entre el 2001-2011

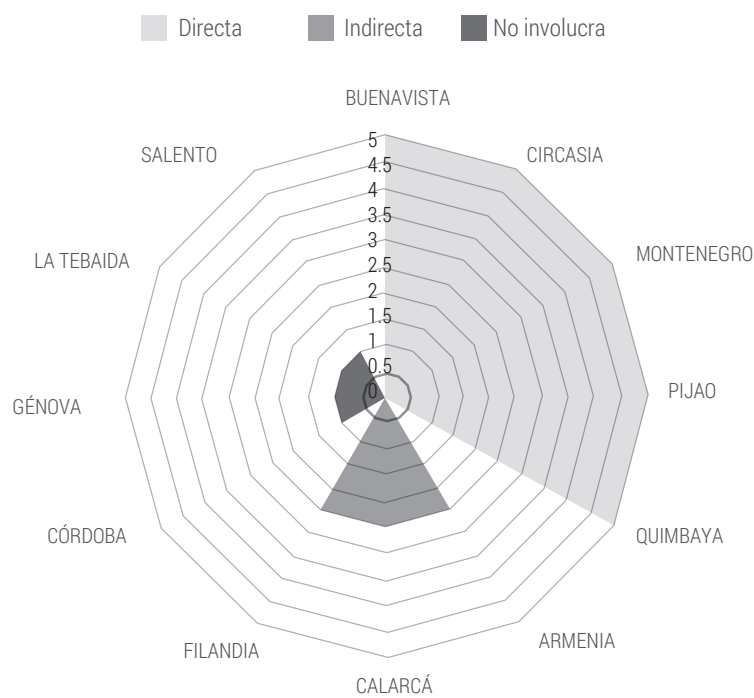
| Planes de Desarrollo Municipales 2001-2003           | Planes de Desarrollo Municipales 2004-2007   | Planes de Desarrollo Municipales 2008-2011  |
|--|--|---|
| No existen acciones concretas para cambio climático. | No existen acciones directas para cambio climático, salvo aquellas del sector ambiente y gestión del riesgo (reforestación, atención y prevención de desastres). | No existen acciones directas para cambio climático, salvo aquellas del sector ambiente y gestión del riesgo (reforestación, atención y prevención de desastres).<br>Cabe señalar que para este periodo la autoridad ambiental había abordado como directriz en sus determinantes ambientales el cambio climático. |

Fuente: elaboración propia con base en planes de desarrollo evaluados.

En tercer lugar, se encontró que en los planes de desarrollo departamentales para el periodo 2001-2003, no se involucran acciones para el cambio climático; no obstante, en los demás componentes de este plan se abarcan acciones que se realizan dentro de lo ambiental y de la prevención de desastres que pueden tener una incidencia indirecta. Para el periodo 2004-2007 se involucran estrategias de carácter ambiental muy importantes, sin embargo, estas no contienen acciones

directas para el cambio climático. Para el periodo 2008-2011 se tiene la adopción de modelos productivos sostenibles, en especial los Mecanismos de Desarrollo Limpio MDL, lo cual constituye una estrategia de mitigación del cambio climático. Para el periodo 2012-2015, se involucra de manera directa el cambio climático, además de mencionar las consecuencias como el aumento de la intensidad de los vendavales, para lo cual se definen estrategias para contrarrestarlos.

**Figura 2.** Cambio climático en los planes de desarrollo municipal del departamento del Quindío 2012-2015 (discriminado por municipios)



Fuente: elaboración propia con base en planes de desarrollo evaluados.

**Tabla 3.** Análisis de planes de desarrollo municipales durante los cuatro periodos administrativos entre el 2001-2015

| Plan de Desarrollo Departamental 2001-2003  | Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007   | Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011   | Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015   |
|---|--|--|--|
| No se involucran acciones para el cambio climático; no obstante, en los demás componentes de este plan se abarcan acciones que se realizan dentro de lo ambiental y de la prevención de desastres, que pueden tener una incidencia indirecta. | No se involucran acciones directas para el cambio climático, no obstante se involucran estrategias de carácter ambiental muy importante. | Se involucran acciones tendientes a la adopción de modelos productivos sostenibles, en especial los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), lo cual constituye una estrategia de mitigación del cambio climático. | Se involucra de manera directa el cambio climático, además de mencionar las consecuencias como el aumento de la intensidad de los vendavales, para lo cual se definen estrategias para contrarrestarlos. |

Fuente: elaboración propia con base en planes de desarrollo evaluados.



**Tabla 4.** Debilidades y fortalezas de la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío

| Debilidades   | Fortalezas  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe armonización entre la planeación territorial y del desarrollo en los municipios.</li> <li>• No existe armonización entre la planificación municipal y la planificación departamental.</li> <li>• Existe poco conocimiento del cambio climático por parte de la ciudadanía, sectores productivos y administraciones municipales.</li> <li>• No hay continuidad de los planes, programas y proyectos municipales.</li> <li>• No hay una articulación entre los planes, programas y proyectos de carácter ambiental en los municipios.</li> <li>• No hay capacidad para el trabajo interinstitucional en los municipios.</li> <li>• Los EOT, PBOT y POT deben ser actualizados y ajustados a las estrategias de mitigación y adaptación del cambio climático definidos por la administración pública nacional y departamental.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe voluntad por parte de la administración pública municipal y departamental para adoptar las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.</li> <li>• Existe interés por la sociedad civil organizada en conocer los impactos del cambio climático y la participación en el diseño de las estrategias de adopción y mitigación.</li> <li>• Existen, desde la autoridad ambiental del departamento y sus instrumentos de planificación, como las determinantes ambientales, PGAR y POMCH, acciones para el cambio climático.</li> <li>• Desde el nodo regional de cambio climático se adelanta la socialización de la metodología para la gestión del cambio en los planes de desarrollo.</li> <li>• Experiencias de ordenamiento territorial que pueden fortalecer el ajuste y actualización de los EOT, PBOT y POT de segunda generación.</li> </ul> |

Fuente: elaboración propia.

En quinto lugar, toda la evaluación documental y estudios de casos, y en especial la socialización y grupo focal, permitieron mediante el diálogo con los actores, en su mayoría tomadores de decisión, determinar las debilidades y fortalezas de la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, las cuales se plasman en la tabla 4.

## Conclusiones y recomendaciones

En las consideraciones teóricas y conceptuales que se han utilizado en la investigación, debemos destacar la idea básica de la alternatividad del desarrollo para enfocar decisiones territoriales en un complejo mundo de ecosistemas en Colombia. En una ponencia de Mario Mejía Gutiérrez, solicitada por el profesor del SENA Luis Alfonso Pino Ramírez, con motivo del evento mundial UNESCO –evento a realizar en Cali, en el mes de octubre de 2016-, expresa el autor con base en una frase de Juan Eduardo Moncayo Santacruz que:

Ancestralidades de Abya Yala constituyeron sociedades que se consideraron Naturaleza misma, de acuerdo con el tiempo y el espacio. Vivencia en el tiempo de los antepasados, las huacas, los que idearon los modos de vida que hicieron posible el presente, que es horizonte de futuro. Vivencia en el espacio, en la territorialidad que les permitiera el devenir de la vida.

Territorialidades bien de sabanas, bien de selvas, bien de cordilleras andinas, algunas culturas de Abya Yala, más allá de lo diario, avanzaban hacia horizontes de reciprocidad, bien vivir. (Mejía, 2016, p. 3).

Esta concepción enlaza la preocupación de esta exploración, en el sentido de enmarcar las acciones de polí-

tica pública en la conservación, uso, mantenimiento, recuperación de bienes ambientales estratégicos en la materialización de los derechos humanos inscritos en la vida digna para todos.

En esta investigación se identificó la territorialización de la acción pública en el contexto de cambio climático en el departamento del Quindío, bajo la evaluación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y los planes de desarrollo del orden municipal y departamental, así como aquellas acciones dadas desde la autoridad ambiental del departamento, en el que se evidencian las determinantes ambientales, PGAR, POMCH y la guía “Diseño y estructura del plan municipal de gestión del riesgo municipal”, los cuales involucran de manera directa el cambio climático como orientadores de la planificación ambiental del territorio. También se consideran como relevantes las acciones que desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) se dan, como la articulación y armonización mediante nodos regionales de cambio climático, que para el caso de la zona de estudio corresponde al Nodo Regional de Cambio Climático Eje Cafetero, además de resaltar las acciones que se han dado desde este nodo, como la Guía metodológica para la incorporación de la gestión del cambio climático en los planes de desarrollo territorial 2016-2019, el cual constituye un insumo e instrumento de gran importancia para los municipios en el momento de planear el desarrollo bajo un enfoque de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los resultados de la investigación permiten inferir que la territorialización de las políticas públicas para el cambio climático en el departamento del Quindío son de gran importancia, en primer lugar, por la existencia en las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial ambiental de la directriz de cambio climá-

tico, es decir, que los municipios que ya han ajustado o se encuentran en proceso de actualización de su instrumento de ordenamiento territorial deben involucrar como directriz el cambio climático, bajo estrategias de mitigación y adaptación. En segundo lugar, se evidencia que la territorialización de las políticas públicas en los municipios ha sido débil en la consolidación de estrategias claras para mitigar y adaptar al cambio climático; dicha evidencia está soportada por los instrumentos de ordenamiento territorial que en gran parte de los municipios están desactualizados, con el agravante de que los planes de desarrollo no lo articulan de manera precisa o de manera indirecta, lo cual denota que los tomadores de decisión no están interesados o desconocen los impactos del cambio climático en su territorio.

En suma, esta investigación en su sustento teórico encuentra cabida, toda vez que la territorialización responde a las políticas públicas que son producidas en el territorio o que produce el territorio; es innovadora ya que evidencia acerca de si hay o no actuaciones de las entidades territoriales y la autoridad ambiental consignadas en sus instrumentos de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo referente a cambio climático, esto bajo el análisis de las políticas públicas, y aporta al desarrollo de nuevo conocimiento sobre las políticas públicas en el territorio, la autonomía territorial y por ende la capacidad de las autoridades locales en formular o aplicar políticas para mitigar y adaptar al cambio climático.

El cambio climático es una realidad que las administraciones públicas deberán afrontar, sumado a la falencias y debilidades de la gestión ambiental que han ocasionado pérdidas y daños en los recursos naturales, lo cual conlleva a que no solo se deban desarrollar políticas públicas con prospectiva a contrarrestar las problemáticas ambientales venideras, sino también que mitiguen y solucionen las problemáticas ambientales actuales.

Con base en los resultados y conclusiones de la presente investigación, es posible hacer las siguientes recomendaciones:

- Adoptar planes, programas y proyectos para vincular la mitigación y adaptación al cambio climático, dentro de las competencias constitucionales y legales asignadas a las entidades territoriales.
- Actualizar y ajustar permanentemente los EOT, PBOT y POT, dentro de los que se debe incluir los Planes Municipales de Gestión del Riesgo y Planes de Gestión del Cambio Climático.
- Adoptar la *Guía metodológica para la gestión del cambio climático en los planes de desarrollo territorial*.

- Dar continuidad a los proyectos de investigación tendientes a la ampliación y construcción del conocimiento frente a temas de política ambiental.
- Desarrollar procesos interinstitucionales con el fin de involucrar a la academia, centros de investigación y actores estatales en la elaboración de diagnósticos sobre cambio climático en el territorio, impactos y medidas de mitigación y adaptación.
- Asesorar y capacitar a los municipios frente a temas de política pública ambiental, para lo cual la ESAP, dentro de su misión, oriente sus esfuerzos y recursos en las territoriales, siendo relevante frente a los nuevos retos de sostenibilidad ambiental.

### Financiación

Investigación financiada por la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

### Agradecimientos

A la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Territorial Quindío-Risaralda y al Comité Editorial Científico de la Revista Administración y Desarrollo.

### Conflictos de interés

Ninguno.

### Referencias

- Andrade, A., & Vides, R. (2010). *Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad la adaptación al cambio climático en Latinoamérica*. São José dos Campos: IAI, CIIFEN, MacArthur Foundation.
- Avellaneda, A. (2013). *Gestión ambiental y planificación del desarrollo, el sujeto ambiental como actor político*. Bogotá: Ediciones ECOE.
- Bello, W. (2009). La tróada mortal: cambio climático, libre comercio y capitalismo. En Forero, Lyda. (Comp. 2011). *Cambio climático y justicia ambiental: una introducción* (pp. 131-137). Bogotá: Siglo del hombre.
- Bonnin, C. J. (1808). *Principios de administración pública*. Francia. Compilación de Omar Guerrero (2004). México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrizosa, J. (2014). *Colombia Compleja*. Bogotá: Jardín Botánico José Celestino Mutis. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

- Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ. (2010). *Determinantes ambientales para el ordenamiento territorial municipal en el departamento del Quindío*. Recuperado de <https://www.crq.gov.co/Documentos/SIGAM/Determinantes%20Ambientales.pdf>
- Corporación Autónoma Regional del Quindío. (s.f.). *Diseño y estructura del plan municipal de gestión del riesgo municipal*. Programa Gestión del Riesgo y Cambio Climático, Subdirección de Gestión Ambiental.
- Forero, L. (2011). Geopolítica de las negociaciones sobre cambio climático. Frente a la crisis: respuestas insuficientes y alternativas reales. En Forero, Lyda. (Comp. 2011). *Cambio climático y justicia ambiental: una introducción* (pp. 19-59). Bogotá: Siglo del hombre.
- Gómez, D. (2007). Requisitos de la planificación territorial hoy. Evaluación de los procesos territoriales. En Farinós, J., & Romero, J. (Eds. 2007). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (pp. 101-117). Valencia: Universitat de València.
- Hernando, M., & Blanco, G. (2016). Territorio y energías renovables no convencionales. Aprendizajes para la construcción de política pública a partir del caso de Rukatayo Alto, Región de Los Ríos, Chile. *Gestión y Política Pública*, 25(1), I semestre.
- Ibarra, Á. (2009). Concentración de gases de efecto invernadero y cambio climático. En Forero, Lyda. (Comp. 2011). *Cambio climático y justicia ambiental: una introducción* (pp. 63-85). Bogotá: Siglo del hombre.
- Jiménez, W., & Soler, I. (2013). *Manual para el estudio y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Jolly, J. F. (2009). La puesta en marcha de la descentralización y los retos de la territorialización de la acción pública en Colombia. Un análisis de la actividad normativa y de las sentencias de la Corte Constitucional entre 1991 y 2002, en *Revista Opera*, 9, p. 22. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/690/652>
- Jolly, J. F. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación*. Bogotá, D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J. F. (2012, octubre). *La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.
- Lampis, A. (2013). La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas. En Postigo, Julio C. (ed.) (2013). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas*. Santiago de Chile: ICAL.
- Lovelock, J. (2007). *La venganza de la Tierra*. Chile: Editorial Planeta.
- Mejía, J.; Ramírez, N.; Vásquez, L.; Pineda, J., & Pulgarín, J. (2014). *Municipio y política ambiental: Un estudio de casos en el departamento del Quindío*. Armenia: ESAP.
- Mejía Gutiérrez, M. (2016). *El resurgimiento de Abya Yala*. Ponencia sin publicar. Cali.
- Melo, M. (2013). *Documento descriptivo, analítico y comparativo de las políticas públicas sobre cambio climático en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y su relación con el conocimiento tradicional*. Quito: UICN. Recuperado de [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/2013\\_03\\_consultoria\\_politicas\\_publicas\\_\\_cc\\_y\\_conoc\\_tradicional\\_docx.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/2013_03_consultoria_politicas_publicas__cc_y_conoc_tradicional_docx.pdf)
- Monnet, J. (2013). El territorio reticular. En Nates, Beatriz. (2013). *Enfoques y métodos en estudios territoriales* (pp. 1-18). Manizales: Doctorado de estudios territoriales de la Universidad de Caldas. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00533584v2>
- Naciones Unidas. (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Procuraduría General de la Nación PGN e Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP. (2015). *Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático, Informe Preventivo*. Bogotá, D.C.: IEMP.
- Ramírez, N., & Pulgarín, J. A. (2014). *Análisis del sistema de gestión ambiental municipal: Estudio de casos de los municipios del departamento del Quindío 2010-2013* (trabajo de grado para optar por el título de administrador público). Armenia: ESAP.
- Rodríguez, M. & Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID - Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Valencia, Javier et al. (Ed.). (2014). *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia*. Armenia: Editorial Universitaria, Universidad La Gran Colombia.