



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
POLÍTICAS PÚBLICAS

**LOGROS Y RETOS DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN COLOMBIA: ESTUDIO
DE CASO DEL PROGRAMA VISIÓN AMAZONÍA EN LOS DEPARTAMENTOS DE
CAQUETÁ Y PUTUMAYO (2015-2020).**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA:

LIC. ARNOD YESID RODRIGUEZ CRISTANCHO

TUTORA:

DRA. ARACELI PARRA TOLEDO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., NOVIEMBRE 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Debo señalar la importancia de los docentes y compañeros de la UNAM, que han acompañado este proyecto educativo, con sus consejos y recomendaciones. En especial,

A la Dra. Araceli Parra Toledo, asesora principal de esta tesis por su guía y apoyo en el desarrollo de todo el trabajo que conllevó la culminación de este documento.

A la Dra. Gabriela de la Mora-De la Mora por su visión crítica y reflexiva, en los comentarios y constantes revisiones que permitieron mejorar el esfuerzo invertido en este trabajo

A el Dr. Gerardo Torres Salcido, por compartir su extenso conocimiento teórico y metodológico, principalmente en conceptos como la gobernanza territorial y el enfoque de Desarrollo Rural Territorial

A la Dra. Yanella Martínez por su esfuerzo y colaboración en el diseño metodológico, su constante supervisión en las partes operativas y metodológicas, con el fin de presentar coherencia en lo propuesto

Al Dr. Sebastián Hernández Mora por sus sugerencias temáticas, revisiones y acompañamiento en el transcurso de la maestría

Al Mtro. Jason Alexis Camacho Pérez por sus comentarios y excelentes sugerencias metodológicas frente al uso y manejo de los instrumentos institucionales.

A la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), por su transparencia y apertura, ante la solicitud de información necesaria para la realización de este documento

A la Asociación Ambiente y Sociedad, por su guía y la oportunidad para trabajar en los temas vinculados a esta Tesis

A la Mtra. Katheryn Hernández Olvera por sus comentarios, revisiones y apoyo.

Al Mtro. Sergio Daniel Utrilla Correa por su colaboración en la revisión de las matrices de análisis y en la revisión de los instrumentos institucionales

A mi familia y amigos que fueron un soporte emocional al estar lejos de Colombia, con su atención continua

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y al Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT).

Contenido

Introducción.....	5
Capítulo 1. Diálogo de perspectivas disciplinares: Una aproximación teórica para el Análisis de la Política Pública Ambiental.....	12
La Gobernanza.....	17
<i>Orígenes de la gobernanza.....</i>	<i>20</i>
<i>Evolución de la Gobernanza con perspectiva territorial.....</i>	<i>20</i>
<i>Conceptos clave de la Gobernanza.....</i>	<i>22</i>
La Acción Pública.....	24
La Nueva Gestión Pública.....	26
<i>Las vertientes de la NGP.....</i>	<i>27</i>
<i>Modelo de Gestión.....</i>	<i>30</i>
<i>Eficacia, la eficiencia y la efectividad.....</i>	<i>31</i>
Análisis de Políticas Públicas.....	31
<i>Problema Público.....</i>	<i>33</i>
Instrumentos de la política pública y articulación metodológica.....	35
Capítulo 2. Estructura normativa y desarrollo contextual de la política pública ambiental en Colombia.....	43
Contexto territorial y ambiental de la amazonia colombiana.....	43
<i>La deforestación y degradación de la selva amazónica.....</i>	<i>44</i>
<i>Caquetá.....</i>	<i>47</i>
<i>Putumayo.....</i>	<i>51</i>
<i>Acuerdos Internacionales contra el Cambio Climático ¿Acciones Globales?.....</i>	<i>60</i>
<i>La constitución colombiana de 1991.....</i>	<i>61</i>
<i>Las transformaciones institucionales de la ley 99 de 1993.....</i>	<i>63</i>
<i>Complementariedad y especialización de La Ley 1931 de 2018.....</i>	<i>68</i>
<i>Síntesis sobre la legalidad y legitimidad de la Política Pública Colombiana.....</i>	<i>73</i>
Capítulo 3. Arquitectura institucional y la gestión gubernamental de la Política pública Ambiental en Colombia.....	76
<i>Metodología y articulación de variables.....</i>	<i>77</i>
<i>VARIABLES Macro, Meso y Micro.....</i>	<i>80</i>
<i>Fuentes de información.....</i>	<i>82</i>
<i>Actores y acciones articuladas al contexto amazónico.....</i>	<i>83</i>

<i>Mapeo de actores institucionales.</i>	84
<i>Actores Ilegales.</i>	89
<i>Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)</i>	90
Capítulo 4. Resultados de la Acción pública y la gestión gubernamental ambiental en la Amazonía.	102
<i>Visión Amazonía: Componente descriptivo.</i>	103
Resultados de Visión Amazonía.	105
<i>Formulación y Diseño.</i>	105
<i>Implementación. Logros y Dificultades.</i>	108
<i>Algunas reflexiones desde la implementación.</i>	113
<i>Marco de Análisis (Articulación de metodológica desde la Gobernanza Territorial y la Gobernanza Ambiental)</i>	114
<i>Sentencia 4360 de 2018.</i>	115
<i>Convergencias y desconexiones desde lo institucional, en los programas gubernamentales de la política pública ambiental.</i>	117
<i>Puntos de convergencia y deficiencias estructurales.</i>	118
<i>Efectividad, eficiencia, eficacia y economía.</i>	122
Conclusiones.	124
ANEXOS	129
Bibliografía.	131

Introducción.

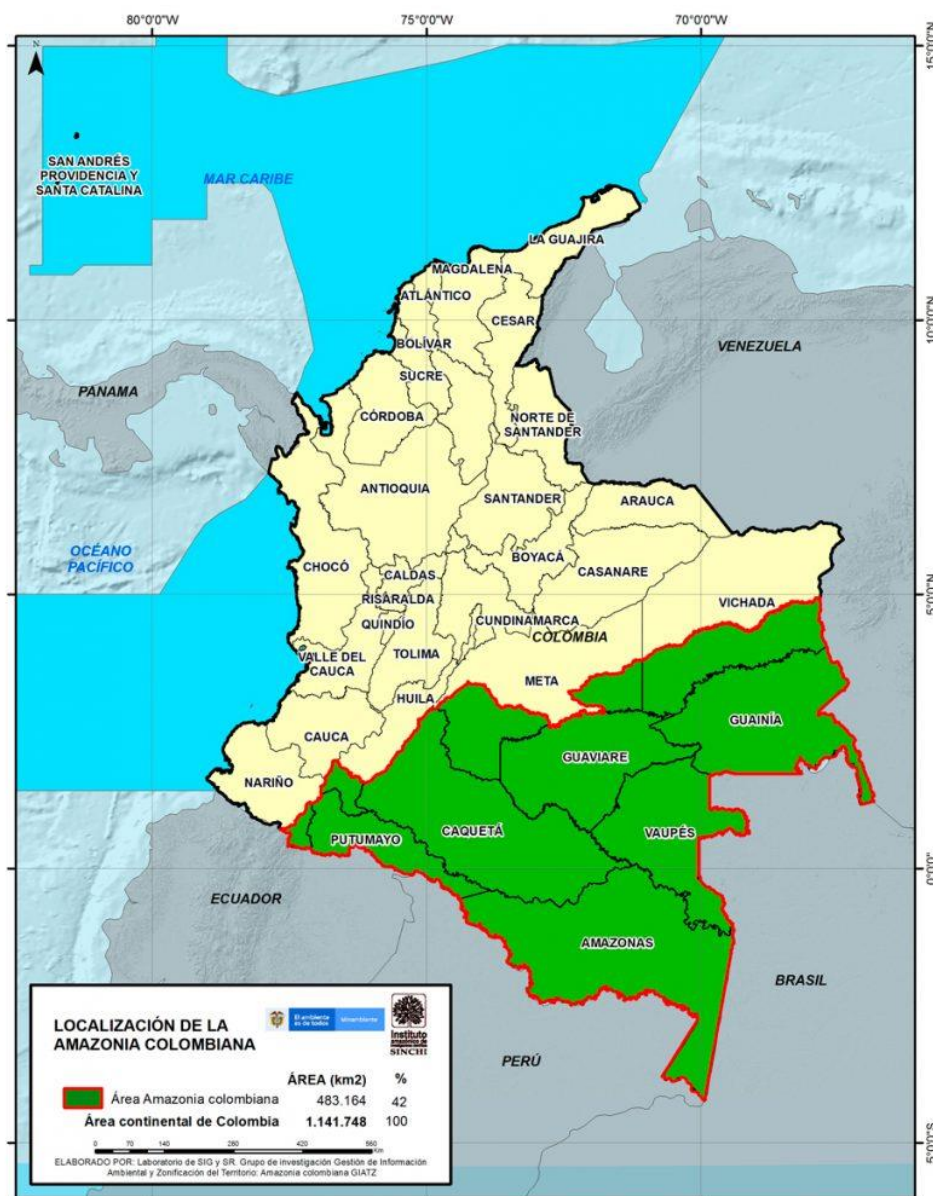
El presente documento nace del interés de su autor por responder, desde la academia, a los impactos y efectos producidos por el fenómeno del cambio climático en el contexto colombiano, desde un campo tan importante como lo es la Administración Pública, sin dejar de lado los diálogos con otras áreas de las ciencias políticas y sociales. Con esto en cuenta, este documento propicia un análisis teórico sobre elementos fundamentales de la acción pública y la gestión gubernamental con elementos de tres enfoques; Gobernanza, desde una gobernanza institucional hasta la territorial y la Nueva Gestión Pública. Con una referencia constante del análisis de Políticas Públicas principalmente en los conceptos del Problema Público y el ciclo de la política pública. Este planteamiento teórico, buscó discernir y dar una interpretación a las interacciones directas e indirectas que configuran las acciones estatales. Poder describir, en un primer momento, como se estructuran las relaciones institucionales colombianas, que dan forma a la acción pública, orientada a la gestión del cambio climático en un determinado espacio territorial.

El interés de desarrollar este tema parte de reconocer la importancia ambiental, social y política de la región amazónica contenida en Colombia. Región que históricamente ha contado con dinámicas territoriales únicas y que han involucrado gran diversidad de actores sociales; entre estos campesinos colonos, indígenas, afros y grupos ilegales armados, como las FARC-Ep y grupos paramilitares. Que han disputado en el territorio su legitimidad, a la par de la implementación de diversas estrategias, proyectos y programas estatales, que poseen, a su vez una gran variedad de interpretación en sus resultados y efectos.

La selección de los departamentos del Caquetá y Putumayo como unidades territoriales, obedece principalmente a dos razones metodológicas. La primera, este proyecto se orientó al Estudio de Caso del Programa Visión Amazonía. Al observar en el estado del arte, que este programa conjugaba los intereses nacionales y los aportes internacionales para dar respuesta al fenómeno del cambio climático en Colombia, así también, que poseía la diversidad de factores que dan forma a un escenario particular para las etapas importantes del ciclo de la política pública como el diseño, formulación e implementación. Al mismo tiempo, se identifica este

programa como un primer intento¹ del Estado colombiano para dar una respuesta integral y compleja, a la problemática de la deforestación en la Amazonía. La segunda razón obedece a que estos departamentos poseen indicadores bastante altos de deforestación (frentes de deforestación) para el periodo de investigación delimitado (2015-2020), lo que permite generar un punto de comparación entre las acciones de las distintas entidades vinculadas al programa de Visión Amazonía.

Gráfico 1. Región amazónica en Colombia.



Fuente: Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana (SIAT)

¹ Se menciona como primer intento en el sentido de generar un programa articulado a diferentes niveles institucionales. No solo visto como un planteamiento normativo o legislativo, sino la articulación de las acciones de distintas entidades públicas y actores sociales.

Se puede considerar también como un tercer motivo, la gran diversidad de actores que contienen estos dos departamentos. En los que se presenta una gran multiplicidad de interacciones, económicas, políticas y ambientales, lo que genera un espectro único para el análisis de la política pública ambiental. Algunos de los actores identificados en el desarrollo de esta investigación son:

Tabla 1. Actores vinculados a Visión Amazonia para el periodo 2015-2020

Tipo	Título largo	Sigla	Nivel	Vínculo con VA(REM)
ONG	Organización Nacional Indígena de Colombia	ONIC	Nacional	Acompañamiento.
	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana	OPIAC	Regional	Convenio de ejecución
	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	ANUC	Nacional	Convenio de ejecución
	Norwegian ministry of climate and environment	NMCE	Internacional	Financiación
	Kreditanstalt für Wiederaufbau	KFW	Internacional	Financiación
	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	GIZ	Internacional	Financiación
	Forest Carbon Partnership Facility	FCPF	Nacional	Financiación
	Green Climate Fund	GCF	Internacional	Financiación
	Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez	FAAN	Nacional	Financiación
	ONU-REDD	ONU	Internacional	Financiación
	Fundación Natura	FN	Nacional	Convenio de ejecución
	ONF Andina	ONF	Internacional	Convenio de ejecución
	Fondo Mundial para la Naturaleza	WWF	Internacional	Convenio de ejecución
	Asociación Ambiente y Sociedad	AAS	Regional	Veeduría
	Centro Internacional de Agricultura Tropical	CIAT	Internacional	Convenio de ejecución
Entidad Pública	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	MADS	Nacional	Encargado Sectorial
	Dirección Territorial Amazonia Parques Nacionales Naturales	PNN	Nacional	Convenio de ejecución
	Corporación Para El Desarrollo Sostenible del Área Manejo Especial la Macarena	CORMACAREN	Regional	Convenio de ejecución
	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	APCC	Nacional	Acompañamiento Formulación
	Plataforma de información y dialogo para la amazonia colombiana	PID	Nacional	Convenio de ejecución

	Departamento Nacional de Planeación	DNP	Local	Acompañamiento Ejecución
	Alcaldías Municipales	AM	Regional	Convenio de ejecución
academia y sociedad civil	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia	CORPOAMAZO		
	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI	SINCHI	Regional	Convenio de ejecución
	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	IDEAM	Nacional	Convenio de ejecución
	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	FINAGRO	Nacional	Convenio de ejecución
	Asociación Tandachiridu Inganokuma	INGA	Local	Convenio de ejecución
	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Consejo Regional indígena del Orteguaza Medio Caquetá	CRIONC	Local	Convenio de ejecución
	Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Puerto Leguizamo y Alto Resguardo Predio Putumayo	ACILAPP	Local	Convenio de ejecución
	Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Areas Protegidas	PNFBAP	Nacional	Convenio de ejecución

Fuente: Información contractual del programa Visión Amazonía.

Es cierto que el número de organizaciones campesinas e indígenas es mayor, sin embargo, uno de los puntos para la delimitación del proyecto fue identificar a aquellas organizaciones vinculadas directamente al programa Visión Amazonía Result-Based Payment (REM). Asimismo, no se incluyeron los grupos ilegales, como actores relevantes para VA (REM), a pesar de que pueden existir impactos y acciones de estos en el desarrollo del programa. Esto es bastante amplio e implicaría una investigación propia vinculada al conflicto y las relaciones de hegemonía territorial. Lo que se decidió ante eso fue reconocer algunas acciones legítimas ante el control y gestión de la explotación de la selva por parte de las FARC-Ep pero que siguen estando en un escenario de ilegalidad que se articula a el fenómeno del cultivo de coca en los territorios.

Para la construcción de la pregunta de investigación se reconocieron cuatro variables explicativas; 1) *Coordinación multinivel*, 2) *Participación multisectorial*, 3) *Transparencia* y 4) *Modelo de Gestión* variables que condicionan y dan sentido teórica y metodológicamente al objeto de estudio que es la *Acción Pública entorno a la reducción de la deforestación y degradación de la selva amazónica*. De este objeto abstracto, se buscó tender un puente operativo que permitiera describir, interpretar y analizar el cruce de estas variables a través del Estudio de Caso así que la pregunta se formuló de la siguiente forma: ¿Cómo han sido los procesos de coordinación, cooperación y participación de los diferentes programas y actores

contenidos en la Política Pública Ambiental de la región Amazónica colombiana, principalmente en los departamentos de Caquetá y Putumayo, durante los periodos 2015-2021?

Por tanto, la hipótesis se orientó a las acciones interinstitucionales que presentaron anomalías y su posible resultado, teniendo de foco las formas de cooperación y coordinación y sus resultados; la *deforestación y degradación de selva amazónica colombiana se da por la desconexión entre acción/gestión gubernamental en el proceso de cooperación y coordinación, entre los grupos de interés de impacto local (comunidades campesinas e indígenas, empresas locales y autoridades de nivel local), en los distintos niveles de operación del gobierno*. Esto permitió centrar la investigación a las acciones adelantadas desde la estructura administrativa que implementó el programa Visión Amazonia, sin dejar de lado el marco de acción de las demás políticas públicas ambientales que están en constante interacción en los niveles administrativos que se manejan en Colombia (Local, departamental, regional y nacional) y que en parte era lo que se podría ver desde los instrumentos de gestión pública, como los planes de acción, las rendiciones de cuentas y las estrategias articuladas en contra de la deforestación.

A nivel metodológico, para subsanar la pregunta de investigación y validar la hipótesis se propició analizar en la Política Pública ambiental los procesos y mecanismos implementados para la coordinación, cooperación y articulación de los distintos actores y programas de impacto local en los territorios estudiados, y lograr:

- Consolidar una base teórica que brinde elementos conceptuales, que interrelacionen los enfoques de Análisis del PP, Gobernanza y la NGP
- Analizar los marcos normativos y jurídicos que dan forma a los programas, planes e iniciativas localizadas en las unidades territoriales seleccionadas, y como se vinculan con el contexto social del territorio.
- Recopilar evidencia empírica y documental relacionada con la acción pública en los procesos de coordinación y dirección de los distintos actores involucrados.
- Contrastar la información encontrada de los distintos actores, con los resultados de la política pública implementada para la Reducción de la Deforestación y Degradación de la selva Amazónica en las unidades territoriales seleccionadas.

Dentro de este proceso de análisis se enfocó el esfuerzo del proyecto en un Estudio de Caso, con el fin de poder plantear un rastreo objetivo por medio de un programa coyuntural que permitiera escrudñar en la estructura de la Política Pública Ambiental (PPA). Pasar de una

visión general y abstracta como lo es una panorámica de la Política Pública a un escenario delimitado con la posibilidad de generar puntos de referencia y de rastreo. Si se buscará brindar una categoría al tipo de técnicas utilizadas en este Estudio de Caso se podría apuntar a un ejercicio cualitativo, historiográfico fundamentado en la recopilación documental y complementado con entrevistas semiestructuradas.

En resumen, la estructura de este documento se articuló para dar resolución a cada uno de los objetivos propuestos. Así, en el primer capítulo se realiza una apuesta teórica que abarcó elementos distintivos de algunos enfoques trabajados desde la administración pública y las Ciencias políticas. En el segundo capítulo, se aterriza el estudio con la contextualización del fenómeno de la deforestación y la degradación de la selva amazónica colombiana. Se parte de la descripción del marco normativo, acompañado de una reflexión crítica sobre la legitimidad y legalidad de la Política Pública Ambiental en Colombia. El cuestionamiento sobre la legitimidad se hace válido en el estudio a partir del análisis que deriva del cumplimiento de la Sentencia 4360 de 2018. Pues implica un llamado de atención sobre la gestión gubernamental y la desconexión del Gobierno con los territorios amazónicos propiciado a su vez por la presencia de grupos ilegales.

En los capítulos tercero y cuarto, se plantea una análisis y revisión de la arquitectura institucional que opera en función de la reducción de la deforestación en la región amazónica. Especialmente aquella configurada desde los instrumentos de gestión pública, pensados en las coyunturas de la Sentencia 4360 de 2018² y el proceso de Paz con el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-Ep), en el 2016. Con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como ejemplo del cambio de una lógica discursiva, que busca dar protagonismo a los actores víctimas del conflicto en los territorios rurales, y al medio ambiente en sí mismo (El Amazonas como Sujeto de Derechos)

Este ejercicio de concebir la estructura de acción pública desde sus instrumentos de gestión gubernamental sirve para cualificar y evidenciar puntos de convergencia y desconexión entre las acciones de las entidades públicas y los actores locales. Entendiendo que esta gestión, desde las entidades públicas es la canalización de los intereses y guías planteados por un paradigma estatal, centrado en procesos de descarbonización de la economía, reparación y terminación del

² Más adelante se expondrá con mayor profundidad esta sentencia.

conflicto. Qué a su vez presenta contradicciones discursivas en los lineamientos provenientes de los Gobiernos de turno, que se centran en impulsar un modelo extractivista que reproduce acciones que violentan a las comunidades y deslegitiman la estructura institucional para el manejo y gestión de la deforestación.

Capítulo 1. Diálogo de perspectivas disciplinares: Una aproximación teórica para el Análisis de la Política Pública Ambiental.

Con relación a este primer capítulo se planteó un diálogo conceptual y teórico entre tres enfoques importantes de la Administración Pública y las Ciencias Políticas. Este diálogo se concibe a partir de la definición de un objeto de estudio, que se refiere a la *Acción Pública orientada a la gestión de los procesos de deforestación y degradación de la Selva Amazónica Colombiana*, centrada en dos unidades de análisis territorial, con una delimitación temporal de cinco años³. En este capítulo se argumenta porque los enfoques presentados a pesar de sus diferencias teóricas y metodológicas pueden ser complementarios en el análisis de la Política Pública (PP) y su vínculo con las acciones de los distintos actores que forman parte de la problemática planteada. En un primer momento, los elementos expuestos son clave para entender la convergencia de estos enfoques, además de qué conceptos y variables son base para el sustento teórico del presente proyecto.

El enfoque de Gobernanza se prioriza en el análisis del proyecto, como se argumenta a lo largo del documento, porque desde la gobernanza; entendida como el conjunto de estructuras, procesos y dinámicas mediante las cuales se toman decisiones y se ejerce el control sobre los recursos y las políticas públicas en una sociedad determinada; enfoque que se introduce en un análisis de las redes públicas intergubernamentales, tensiones y acciones concretas de los distintos actores inmersos en la Acción Pública y la gestión gubernamental, que determinan el impacto en lo real de la Política Pública Ambiental (PPA). Donde la Nueva Gestión Pública (NGP), brinda elementos explicativos sobre la estructura operacional y funcional del Gobierno (Modelo de Estado y sus herramientas) y el enfoque impulsado desde el Análisis de Políticas Públicas (APP) que permitió nutrir este proyecto desde las ciencias políticas, donde se asume una posición crítica y reflexiva desde lo metodológico, sobre las etapas de interacción y acción de los actores inmersos en el problema público, y encontrar donde tuvieron errores o aciertos, y así asumir una postura propositiva con los resultados empíricos de esta

³ Correspondiente a la intersección de dos periodos de gobierno de la República de Colombia. La finalización del gobierno de Juan Manuel Santos y la primera mitad del gobierno de Iván Duque. Este periodo se caracterizó por la transición de un gobierno que realizó acuerdos de paz con la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del pueblo (FARC-Ep) (2014-2016) y el gobierno de Iván Duque, que como oposición, presentó resistencias y desacuerdos frente a lo pactado con el Estado colombiano. (Otálvaro & Klinger, 2021).

investigación. Esto último sólo se concreta en los capítulos 3 y 4. Con el refinamiento metodológico y los resultados obtenidos en la investigación se respondió a la hipótesis del presente proyecto y asimismo brindó otras reflexiones importantes sobre el objeto de estudio.

Estos tres enfoques identificados, pertinentes y en constante interacción, brindaron elementos explicativos que generaron aproximaciones al objeto de la investigación. Por tanto, en el siguiente apartado se indican los factores que componen a estos enfoques y sus convergencias. Puede parecer un ejercicio extenso, sin embargo, se debe comprender que por lo menos en el caso de la NGP y la Gobernanza, se halla un origen compartido, como enfoques orientados a la organización administrativa y que responden a las necesidades de cambio estructural propios de las crisis de los ochenta (Aguilar Villanueva, 2006; Cejudo, 2011), teniendo como referencia modelos empresariales, propios del sector privado. En el caso de la NGP podemos observar la traducción de conceptos nacidos de las formas gerencia privada (Tabla 2).

Tabla 2. *Enfoques teóricos y su correlación con el proyecto.*

Enfoque Organizacional	Conceptos	Correlación
Nueva Gestión pública	Competitividad	Operación y lógica de las acciones gubernamentales y foco de la construcción de la gestión pública.
	Eficiencia/eficacia	
	Reducción de costos de transacción	
	Función en resultados	
Análisis de Políticas Públicas	Problema Público	Acotación en función de las fases que se pueden identificar. Evaluación y monitoreo como etapas críticas de los programas utilizados en la política pública ambiental.
	Fase de la PP	
	Instrumentos de la política pública.	
Gobernanza	Gobernanza Ambiental	Enfoque que incluye perspectivas y experiencia desde los actores multisectoriales.
	Participación multisectorial	

	Transparencia	
--	---------------	--

Fuente: Elaboración propia con información de Torre (2011)

El enfoque de APP, permite adscribirse a una metodología que radica en la identificación y reflexión sobre el Problema Público, y a partir de ahí, analizar y generar propuestas para la solución de esta problemática (Olavarría-Gambi, 2007). Es posible entender la Política Pública como un proceso, sin embargo, el APP se posiciona desde la figura de autoridad y de poder en la toma de decisiones, tanto para el diseño y la ejecución de la PP. Punto que se diferencia del enfoque de Gobernanza, pues este último se posiciona desde la capacidad de orientación y coordinación de diversos actores para el diseño y ejecución, y concibe que todas las soluciones no están contenidas en la acción gubernamental o en las capacidades de las entidades públicas, exclusivamente.

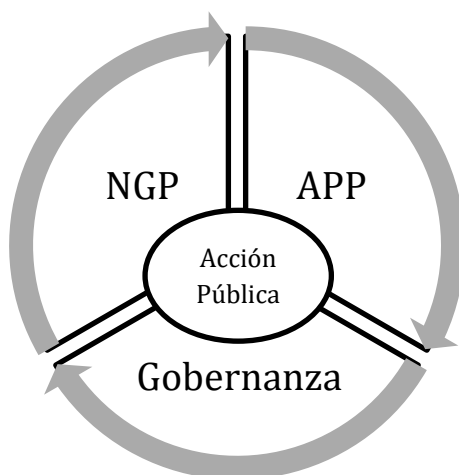
La coordinación y la articulación dependen de los actores involucrados, en este sentido, podemos encontrar en el APP un método de sistematizar y entender la acción gubernamental, un enfoque que brinda un horizonte posicionado desde la Problemática Pública. Mientras que la NGP, nos permite comprender elementos operacionales internos del quehacer administrativo, importante para entender cuáles han sido los mecanismos internos de consenso y actuar gubernamental. Por último, la Gobernanza nos permite abordar la problemática desde la integración de los demás actores, e incluso nos abre las posibilidades contenidas desde las perspectivas teóricas de la Gobernanza Democrática, Ambiental y Territorial⁴. A grandes rasgos, estos elementos mencionados son la esencia del diálogo disciplinar que existe entre estos enfoques, donde se vuelve innegable su interacción y su coexistencia en el aparato estatal colombiano.

Ante este diálogo de enfoques, la Acción Pública se convierte en piedra angular teórica. La gobernanza, la NGP y la APP contienen variables explicativas para el análisis del objeto de estudio. Pero estas variables solo se entienden y se hacen observables desde las Acción Pública porque los elementos pragmáticos que permiten ver la interacción gubernamental, parte de los factores que orientan la racionalidad estatal y la materialización de intereses estatales y de agenda pública, que no se contengan exclusivamente en voluntarismos políticos u intereses

⁴ Esto debido a la polisemia del concepto. Es cierto, que la lógica de gestión toma de decisiones y formas de interacción de los actores puede variar entre perspectivas de gobernanza, no impide la relación de estas, o por lo menos, desde lo abstracto permite analizar puntos de distancia por el tipo de discurso y acciones usadas por los actores sociales.

unitarios. En esencia, las variables abstractas, como la participación y transparencias, se materializan y se pueden operacionalizar desde las acciones gubernamentales que se contengan en la lógica de la Acción Pública.

Figura 2. Correlación de enfoques y articulación desde la Acción Pública.



Fuente: Elaboración propia.

Gobierno, Acción pública y gestión gubernamental.

Con relación a esto se propone el siguiente ejercicio lógico y teórico, donde el Gobierno posee dos cualidades explicativas de orden ontológico, en primer lugar, como acción y segundo como definición operativa. Al denotar el gobierno como acción se hace inferencia a la capacidad de ejercer la dirección, administración y control de un Estado. El gobierno como acción de gobernar. Esto se complejiza en términos de Enrique Cabrero (2005), ya que la acción de gobernar interpretada desde una orilla analítica se problematiza con relación a cómo funciona y para qué funciona esta acción. Aquí entra la segunda cualidad, como definición operativa, porque permite describir el conjunto de actores (personas, organismos y organizaciones) que gobiernan y administran determinada división político-administrativa. Al Retomar a Cabrero la acción de gobernar, posee elementos reflexivos desde donde se plantea la acción, comprendiendo que el Estado en sus acciones no necesariamente se divide categóricamente entre Gobierno como quien realiza la acción (calidad operativa) y ciudadanía, como receptor de la acción. Pues esta comprensión sería parcializada. En este sentido, hay una gran diferencia entre Acción de gobernar y acción gubernamental, la primera más ligada a una concepción general y a los resultados de la acción de gobierno, mientras la segunda se ve vinculada a lo particular, a los detalles causales de los organismos que componen al Gobierno.

En este orden de ideas, Cabrero introduce la potente categoría de Acción Pública⁵, en sí misma es potente, porque dota a la acción gubernamental de temporalidad, espacialidad y sentido. Entendiendo que existen causas y efectos, puntos de convergencia; distancia entre las decisiones y acciones de gobierno frente a la sociedad civil y, sin embargo, se debe entender el Gobierno como unidad⁶ y esto yace en el sentido que se les brinde a las acciones. Los objetivos y los puntos de interés público se vuelven en horizonte de las acciones públicas, que se articulan a los puntos de convergencia de las organizaciones (deseos e intereses), tanto públicas como privadas (Uvalle Berrones, 2018), pero que en términos de gobernabilidad operan en función de un Gobierno.

Ahora bien, en términos de José Ayala (1999), las instituciones son entendidas tanto como organizaciones abstractas y físicas, como normas y leyes. Pueden permitirnos comprender las relaciones que involucran las dimensiones económica y política, ya que son las instituciones las que dotan de estabilidad al Estado, y regulan la interacción entre mercado y sociedad civil. Es cierto, que Ayala maneja el concepto de acción colectiva describiéndola como una relación social y política construida a través de las instituciones, las que son mantenidas o cambiadas colectivamente. En este punto, se puede interpretar que las instituciones son puentes y focos nodales (condición ambivalente en lo real), que permiten la interacción social. Dando forma y dimensión a las acciones públicas.

El Gobierno en su cualidad operativa ontológica, contiene y retroalimenta a la institucionalidad formal. Aprovecha las condiciones materiales e instrumentos conceptuales para la toma de decisiones y se nutre a partir de las redes de interdependencias de las organizaciones tanto públicas como privadas, y a su vez genera condiciones necesarias para la interacción básica que nutre los procesos de cambio y validación de las instituciones. Por tanto, el gobierno no se puede considerar como un ente estático ni unidireccional, debido a que su complejidad radica en las redes de coordinación e interdependencia, que sustentan las formas de poder que ostenta

⁵ Ante este concepto también podemos encontrar lo realizado desde la sociología de la acción pública que justo desarrolla esta línea de ideas a partir de la gobernanza como enfoque de las acciones que se materializan en decisiones estatales. Se puede considerar que este es el elemento unificador de la idea de Gobierno a pesar de las estructuras asimétricas de poder que componen al Estado, pues estas interacciones adquieren un peso importante en la medida que su fin es un ejercicio de visibilización y operacionalización de acciones frente a determinados intereses y es en la acción pública donde se objetiviza, materializa y se puede hasta institucionalizar. De ahí también lo potente y porqué comprender la unidad de la acción gubernamental no como elemento explicativo de las tensiones de fuerza internas sino como elemento constituyente de la objetivación de estas luchas en acciones colectivas mediadas por el Estado o desde el Estado. (Lascoumes y Le Gales, 2014)

⁶ En este punto es importante señalar que existe una discrepancia si se toma una posición de captación o captura de las acciones del Estado por parte de actores con mayor acumulación de determinado capital, o incluso se puede poner en juego el papel de Elites. Sin embargo, en el ejercicio lógico y abstracto, estos puntos implican un análisis especializado, contextual y localizado. Pues es necesario entrar a observar las interacciones propias de los actores participantes del Gobierno.

el Estado. Esta diversidad y complejidad del aparato estatal puede ser considerado reflejo de las mismas sociedades modernas, donde a través de procesos históricos, políticos, culturales y económicos se ha adaptado para dar respuesta a las problemáticas sociales de una realidad compleja.

En consecuencia, bajo esta argumentación se puede interpretar al Gobierno⁷ como un sistema o mecanismo de interacciones susceptibles al cambio, condicionada por las redes gubernamentales, tanto intersectoriales como intrasectoriales, que la componen y le brindan significado, temporalidad y espacialidad. Sin embargo, estas interacciones también se ven afectadas por los flujos de información que recorren todo el proceso de la gestión pública, en sus 5 fases⁸ (Uvalle Berrones, 2018), de este punto también subyace la importancia de comprender el papel de la información y su injerencia en la toma de decisiones y el efecto que puede tener esto sobre las acciones públicas (Navarro Mariñez & Valenzuela, 2013).

Subirats (2012) señala la importancia de analizar el proceso de transición, el interregno, pero esto se puede enlazar a las propias dinámicas de cambio de las instituciones que materializan estas transformaciones en acciones públicas que encadenan cambios tanto desde lo macro (políticas públicas, escenario económico, etc.) a lo micro (cotidianidad, esfera vital) siendo el manejo y flujo de la información, un acelerador del cambio, el combustible para potenciar las modificaciones propias de las instituciones. Por esto, elementos como el Gobierno abierto y las nuevas formas de operar del gobierno, son respuestas a la etapa histórica que se vive y los cambios propios de las formas de producción, tanto tecnológicas como económicas; la creación y cambio de sectores de la economía por la globalización, etc. Pero también son detonantes de estos cambios, por las funciones y efectos que posee el gobierno y que se ha buscado en este ejercicio argumentar.

La Gobernanza

La presentación de la noción de gobernanza no es aleatoria ni arbitraria, pues si se revisa en términos etimológicos y de origen, gobernanza comparte rasgos sobre su definición con

⁷ El componente institucional del Gobierno, que se expresa en este apartado, implica entender lo institucional más allá de las acciones operativas y comprenderlo como producto de las interacciones entre los agentes y organizaciones operantes, que se legitiman desde lo legal. Por tanto, es un constructo que se desliga un poco de la idea de la institución solo como organización.

⁸ Donde Uvalle reconoce como primera etapa la gestación de la política pública como respuesta del Gobierno para evitar mayores vulnerabilidades en la vida colectiva. La segunda etapa a la consolidación de agenda de gobierno; la tercera etapa relacionada a la implementación (donde se enmarca las acciones institucionales). La cuarta etapa vinculada a la evaluación y por último, una etapa enfatizada en la valoración de continuidad de la Política Pública.

gobernación y gobernabilidad que no entraremos a revisar debido a su extensión, pero se puede definir la gobernanza, para fines de esta sección, como:

“La gobernanza implica la participación de jugadores con preferencias heterogéneas en el proceso de decisión, personas de diferentes grupos cada uno con sus incentivos particulares. Se convierte en un punto focal que centra las numerosas contribuciones en coordinación, interacción, acción colectiva, empoderamiento y aprendizaje, con especial énfasis en la participación y la consulta” (Torre, 2011).

En concordancia con el breve hilo argumentativo que se ha expuesto, y que ha girado entorno de la acción y sus causalidades, la gobernanza gubernamental se vincula con gobierno e instituciones como un orden configurante, es decir, un esquema lógico de funcionamiento de este mecanismo complejo que comprende el Gobierno e instituciones. Es por esto, por lo que se pueden identificar y caracterizar patrones que pueden ser predecibles, pues si la acción pública y los cambios institucionales fueran aleatorios o imperceptibles, la estabilidad del Estado, como sus formas de poder, serían más vulnerables, más sensibles a la anarquía o ingobernabilidad por lo volátil del cambio. De ahí que la gobernanza sea un esquema que opera bajo la racionalidad pública y orienta las acciones públicas. Esto es muy interesante porque esto admite el análisis sobre las acciones futuras, y la integración de marcos prospectivos frente el funcionamiento del mecanismo complejo de carácter gubernamental e institucional.

En una de las reformas que Bourgon propone ante los procesos de transformación, o interregno, en el que se encuentran los gobiernos modernos e incluso la administración pública, plantea la necesidad de “(...) Una comprensión más dinámica de la gobernanza y de la administración pública que sirva de sustento a la construcción de las capacidades necesarias para perseguir intereses colectivos y bienes públicos en un contexto global crecientemente impredecible” (Bourgon, 2010, p. 2) debemos hacer hincapié en la necesidad de ver la gobernanza como algo dinámico pero esto no es un factor inherente de la gobernanza, sino de los problemas que aborda, de ahí que sea radical la importancia de dotar de capacidades, a modo de prevención, a los gobiernos para que puedan ser reactivos ante los cambios volátiles o los contextos de incertidumbre. Para cerrar esta sección, la idea que se busca rescatar es que la gobernanza más que una simple orientación y coordinación de los deseos e intereses de los grupos de interés de determinado contexto, es la parte esquemática y operativa de las interacciones que sustentan a las redes y componentes del gobierno. La gobernanza no es solo la dirección de la Red de

actores, es también la capacidad de racionalizar la orientación de las acciones públicas y comprender los patrones a los que dirigen estas acciones por el sentido que se les dota.

Partiendo de la premisa que la Gobernanza es una categoría polisémica, ambigua y en constante cambio y construcción (Aguilar Villanueva, 2006; Hufty, 2016; Porras, 2019), se asevera que en su configuración ontológica y conceptual se desprende de coyunturas socio históricas determinadas (Aguilar Villanueva, 2006, 2019), como de marcos epistemológicos anclados a la Administración Pública y las Ciencias Políticas. A partir de esta configuración la Gobernanza adquiere un rol discursivo y flexible, que depende de la orilla teórica desde que se mire, así como de los asuntos políticos, sociales, ambientales, etc. que los autores que la manejen y abordan (Hufty, 2011, 2016). Pues el espectro en el que se maneja el concepto puede estar ligado a una perspectiva institucional, que se mueva en el marco de lo neoinstitucional y lo corporativista o desde una apuesta de ecología política, como lo expuesto por Gudynas (2018).

A pesar de los múltiples elementos que se pueden encontrar en la Gobernanza y las distintas perspectivas que puede abordar, estas perspectivas no son excluyentes, categóricamente abordan dos puntos cruciales: Coordinación y Participación. Esto es fundamental porque nos permite entrar a revisar que la gobernanza puede complejizarse dependiendo del actor al que se tome como referencia y entra a discusión un elemento de perspectiva de la acción, es decir, entrar en interacción los componentes de comunicación e información en los que los actores cumplen un rol y una función. La tendencia de centrar el foco en el gobierno y sus acciones es porque en este se concentran diferentes funciones y potencialidades de acción y reacción, que se orientan a la inclusión, coordinación y participación por medio de la creación de espacios de diálogo e interacción (Torre, 2011). Incluso en el rol de generar estructuras de acceso y uso de la información por los actores involucrados en un problema público.

La polisemia de la gobernanza, más allá del debate teórico, permite comprender la multiplicidad de perspectivas e intereses en los que se sustenta cada modo o tipo de gobernanza que se impulse. Como se mencionó, la concepción de la Gobernanza Ambiental (GA) se puede vincular, principalmente, a algunos procesos, ligados a luchas populares, que impulsan modelos *Bottom-Up* y que buscan el reconocimiento de actores, afectados directa o indirectamente por las acciones gubernamentales. Pero estos tipos de gobernanza, a pesar de tener contradicciones en lo práctico (sobre todo en los procesos de ejecución de programas o Políticas Públicas específicas), no son mutuamente excluyentes y desde la academia podemos

tomar esta aparente desventaja como un factor positivo, al comprender la racionalidad implícita en la toma de decisiones por el esquema de gobernanza implementado.

Así pues, la GA nos puede brindar luces y elementos metodológicos frente al manejo de un problema público con una perspectiva comunitaria y local (de Castro et al., 2015; Ostrom, 2014) y desde la Gobernanza Territorial (GT) podemos aprehender elementos de articulación y prácticas de cooperación. La idea de la próxima sección es observar el desarrollo de la GT y la Gobernanza gubernamental con el fin de correlacionar los conceptos clave como, participación y coordinación y como estos encajarían en marco conceptual a usar en el proyecto.

Orígenes de la gobernanza

La opinión de los empresarios, como respuesta a los cambios estructurales derivados de la crisis de los ochenta, y la posibilidad de integrar la perspectiva nacida desde el sector privado y económico de la gobernanza corporativista, se expresa como:

“El concepto de gobernanza tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. De acuerdo con Farinós (2008), algunos de los trabajos e indicadores de gobernanza, por ejemplo, los desarrollados por el Banco Mundial (BM), son un claro ejemplo de este enfoque, el cual adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos europeos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años ochenta” (Rosas-ferrusca et al., 2012, p. 115)

La NGP y la gobernanza son perspectivas de organización de la AP que nacen en paralelo pero que no son el mismo concepto y una no contiene a la otra. La adopción del concepto al ser impulsado desde el BM como referente de cualificación para un Buen Gobierno, adquiere la titulación de Buena Gobernanza “Es decir, la gobernanza se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son corresponsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local” (Rosas-ferrusca et al., 2012, p. 118)

Evolución de la Gobernanza con perspectiva territorial

Es importante señalar que desde la perspectiva de la gobernanza prima la horizontalidad en los procesos de toma de decisiones y construcción de metas comunes. En este aspecto desde la GA en muchos casos se opta por una construcción *Bottom Up* (de Castro et al., 2015), reduciendo

las asimetrías estructurales que muchas comunidades poseen. En este aspecto la GT, prioriza de cierta forma la dimensión económica al integrar prácticas que generan ingresos vinculadas al territorio (Torre, 2011), pero también articula la lógica *Bottom Up* y *Top Down*, al integrar perspectivas deslocalizadas, pero que pueden ser estratégicas en los procesos de articulación multinivel:

“...las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, la acción gubernamental clásica, caracterizada por su verticalidad institucional, debe transformarse en una *gobernanza de tipo horizontal*, que intente involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía” (Rosasferrusca et al., 2012, p. 120)

Con esto no implica que los asuntos trabajados desde la GA sean ajenos al GT o que no se incluyan en sus resultados metodológicos o teóricos. Lo que se señala es que puede ser complementarios en sus dimensiones económicas, ambientales y quizá también sociopolíticas.

Tabla 3. *Evolución de Gobernanza con Perspectiva Territorial Vínculo entre Gobierno e instituciones.*

Enfoques con visión territorial	Descripción	Obstáculos
Gobernanza Multinivel	procesos de intercambio negociado, tanto jerárquico como no jerárquico, entre instituciones de nivel transnacional, nacional, regional y local, e incluso puede extenderse a procesos de gobernanza público-privada. Se difumina la visión clásica de Nación Estado	Dificultad en los procesos de toma de decisiones. Asimetría en las capacidades de respuesta y acción de los actores locales frente a las dinámicas globales.

Gobernanza Democrática	“un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”	Actores con mayor poder o posición hegemónica pueden orientar con mayor facilidad la toma de decisiones Asimetrías en las formas de acceso a la información y espacios de diálogo o debate público
Gobernanza territorial	como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio.	Parte de un análisis enfocado de la dimensión espacial y como el territorio se vuelve foco de dinámicas de interacciones en torno a conflictos existentes.

Fuente: elaboración propia en base del trabajo de Rosas Ferrusca y colaboradores (2012)

Conceptos clave de la Gobernanza.

Esta evolución particular de la GT, nos permite reflexionar sobre como los procesos de gobernanza deben operar bajos los esquemas ya integrados de operatividad y estructura, de un modelo o sistema estatal determinado. Los siguientes conceptos, que nacen en la misma evolución de la gobernanza y de la NGP, nos permite articular elementos tanto teóricos como prácticos del modelo estatal y permite trabajar desde la lógica del Objeto de Estudio y dar respuesta a la hipótesis del proyecto. Los conceptos son:

Transparencia: Este concepto puede ser abordado desde la NGP, principalmente. Y a su vez, se ha propuesto como variable explicativa del objeto de estudio, en la medida que es un concepto articulador, con el enfoque de Gobernanza. En primer lugar, no solo implica una posición neopública de relación Estado-Sociedad también implica la inclusión de otros actores como responsables de los asuntos públicos, tanto como receptores de beneficios como ejecutores y veedores, esto principalmente con actores de la sociedad civil. Segundo, evita caer

en una visión unidimensional de los roles pues complejiza las interacciones y los ejercicios de control:

“Todos somos responsables ante todos. Implica la capacidad de definición clara de objetivos y criterios para su evaluación; que los resultados de la política pública o empresas público-privadas sean transparentes; que actores públicos y privados conozcan las posibles consecuencias legales de sus decisiones; que, en caso de que algún grupo se vea afectado por las decisiones tomadas, se pueda recurrir a supervisores, cuerpos colegiados o jueces que puedan revisarlas y -en su caso- revertirlas; que los individuos o instituciones que fallen puedan ser llamados a cuentas y sancionados de manera proporcional a su responsabilidad; y que los programas públicos puedan revisarse”. Tomado de Porras (2019) citando a Considine y Afzal (2011).

La transparencia es entonces, una dimensión categórica de las interacciones y acciones de los actores en escenarios de acción. Porque afecta elementos de la institucionalidad como la confianza entre actores. Posee la cualidad de distinguir elementos de justicia y retroalimentación ante posibles fallas operativas y funcionales. En este sentido, permite cualificar las acciones gubernamentales, en indicadores tan sustanciosos como la calidad de la información compartida para la toma de decisiones (por parte de las entidades gubernamentales), formas de acceso a la información, rendiciones de cuentas y acompañamiento al ciudadano.

Participación multisectorial: Se puede sintetizar cómo las acciones concretas o potenciales, ubicadas espaciotemporalmente, orientadas a la satisfacción de intereses, perspectivas y creencias contenidas en marcos culturales, normativos e institucionales dados, ante momentos coyunturales específicos. Puede configurarse de forma jerárquico-vertical o estructurarse a partir de una visión de red interconectada de forma horizontal. También, implica, momentos de capturas de poder, asimetrías de capitales, e interacciones/tensiones denotadas por estructuras de poder. Este concepto con mayor predominancia y peso en el enfoque de la Gobernanza satisface la idea, del apoyo e inclusión de intereses en la toma de decisiones, e incluso desde una perspectiva de la GA, se relaciona con la etapas de la PP como el diseño e implementación por parte de actores que solo se observaban como beneficiarios, como las comunidades indígenas o afro.

Pero siendo muy puntuales, la GT nos permite abordar este concepto desde una perspectiva del “como participar” no solo plantear, a modo de inventario, los escenarios de participación o los mecanismos óptimos de socialización y toma de decisiones. Es necesario comprender, que

constitucionalmente⁹, en Estados democráticos, se hace obligatorio la inclusión de actores de la sociedad civil en la política pública. Pero es importante entender, para este proyecto, el cómo las entidades han vislumbrado la participación, tanto a nivel sociedad civil como intergubernamental, lo que entra en interacción con la Transparencia y el siguiente concepto la coordinación.

Coordinación multinivel: Comprende la articulación de capacidades de acción de distintos actores en distintos niveles de poder; coordinados a la solución, manejo o gestión de determinada problemática. “También se trata de la interacción entre las fuerzas que promueven la Coordinación y otras fuerzas que promueven el conflicto”. (Rosas-ferrusca et al., 2012; Torre, 2011) también permite analíticamente desprender variables que impliquen la capacidad de *autoorganización y coordinación* (Porras, 2019).

Esta coordinación, va más allá de generar influencia y orientar las acciones en los actores gubernamentales únicamente. La intención, y anclado a la Acción Pública, es la de integrar al conjunto de actores con intereses, capacidad de acción y que se ven impactadas, ya sea por el problema público o por un andamiaje institucional vinculado a este último. Esta cualidad de la coordinación permite distinguir los grados de desconexión, por ausencia de acción o de capacidad por parte de los actores para generar alianzas, redes y mecanismos de interacción, para establecer diálogos y compromisos para la resolución de conflictos, lo afecta directamente a cualquier programa o iniciativa institucional.

La Acción Pública.

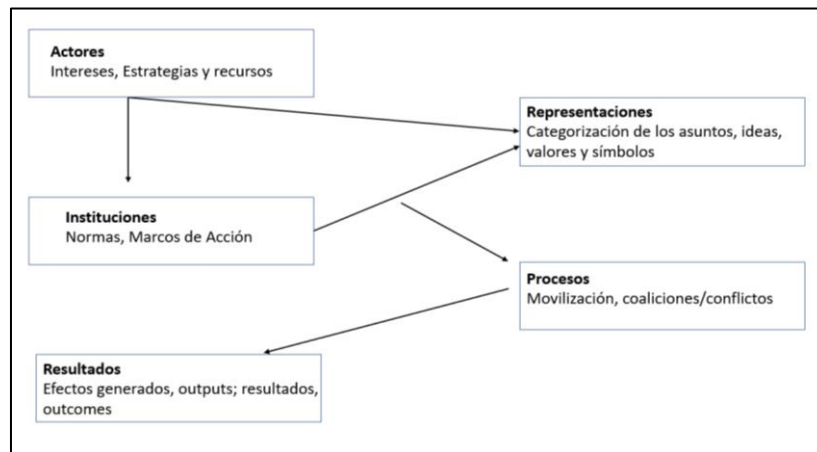
La piedra angular del análisis de este proyecto radica en la acción pública como se ha indicado. La acción pública supera los voluntarismos políticos, a su vez, que se ha demostrado que para el cambio del comportamiento de los individuos no basta con la existencia de una ley. (Lascoumes & Le Gales, 2014; Scott, 1998). Es necesario entender la compleja relación entre las dinámicas de poder y las interacciones entre los distintos sujetos.

Ostrom (2005, p. 45) toma esto como un desarrollo de las interacciones de los jugadores en una arena de acción, donde se puede observar en plena acción la configuración existente entre los marcos de acción generados desde las instituciones y las distintas variables en juego que

⁹ Como ejemplo, en la constitución colombiana existen leyes que obligan a las entidades públicas a consultar a la ciudadanía impactada por la acción gubernamental, principalmente en proyectos de infraestructura, estas son la Ley 21 de 1991 de consulta previa para pueblos indígenas y afro y la ley estatutaria 1757 de 2015 que tiene como objeto la participación democrática.

permiten hacer una descripción y análisis de la acción pública. En este aspecto, Lascoume y Le Gales ofrecen un esquema de análisis de Acción Pública, identificando 5 variables explicativas que buscan inferir en una configuración que opera de manera cíclica con resultados diversos. Esto es complejo en la medida en que, a partir de diferentes contextos, pero con dimensiones similares de análisis dan resultados variados, como es lógico, pero contextos similares pueden presentar esta discrepancia por la volatilidad de las mismas variables.

Figura 1. Cinco Variables de análisis y sus combinaciones¹⁰.



Fuente: Esquema tomado de Lascoumes y Le Gales (2014, p. 20)

Como parte del marco teórico, se propuso que la Acción Pública interconectada con las variables explicativas propuestas, operara a su vez como conector conceptual de los tres enfoques planteados (Gobernanza, NGP y APP) pues estos de una u otra forma orbitan a la Acción Pública pues está en sus diferentes dimensiones condiciona la conceptualización de éstos. Se puede hacer hincapié a una forma de racionalidad dentro de la estructuración de los mecanismos cognitivos colectivos de operación y funcionamiento en el que instituciones y gobierno, trabajan como estructura o andamiaje y la gobernanza como orientación de la racionalidad en el desarrollo de arenas de acción.

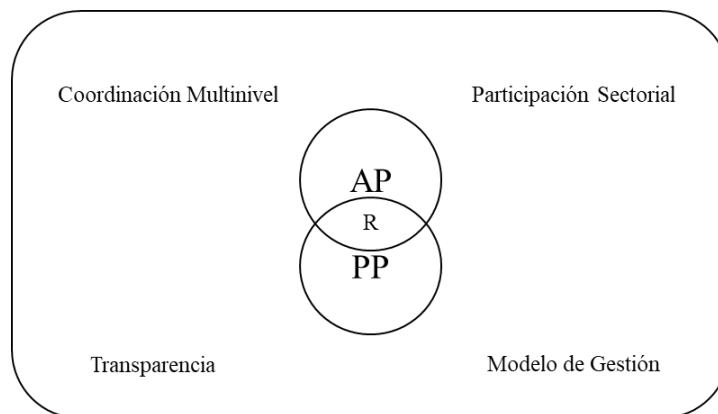
Por otra parte, más allá que los contenidos de los enfoques posean un mismo origen, es cierto, que han presentado divergencias metodológicas y conceptuales que en apariencia diversifican

¹⁰ Esta combinación y esta representación corresponde a lo expuesto por Lascoume y Le Gales, sin plantear lo que se ha trabajado hasta el momento con el papel de la gobernanza y los impactos de esta en este documento. Sin embargo, podríamos interpretar que la propuesta de Lascoume y Le Gales, representa a la gobernanza dentro de la fase de procesos, debido a los impactos que se generan desde las coaliciones y la movilización que implica escenarios de negociación y acuerdos, que recaen en los procesos de participación y coordinación. Lo que se ha hecho en las secciones anteriores es describir como operarían estos mismo conceptos, pero en marcados en un objeto de estudio que busca vincular las acciones gubernamentales en los escenarios de participación y si existe la deforestación y degradación como resultado de un proceso de deficiente; como producto de desconexión intergubernamental.

los resultados de las interacciones entre Gobierno, Estado, Sujeto e instituciones. Sin embargo, estos tres enfoques recaen en la acción pública como plataforma de la explicación de los resultados en lo real.

Resultado de esto podemos observar, como la misma área de las ciencias políticas, dentro de sus propias investigaciones ha llegado a la misma orientación de que la implementación como escenario y como fase explicativa del éxito y/o apropiación de la política pública en el comportamiento de los sujetos o de las asociatividades de estos mismos (Hill & Hupe, 2002; Hogwood & Gunn, 2018; Lascoumes & Le Gales, 2014, p. 41). Por tanto, la implementación en el ciclo de la política pública nos permite distinguir una arena de acción, donde la acción pública se vuelve clave. En este sentido se expone la siguiente ilustración aludiendo a cómo la Acción Pública opera como interconector entre los tres enfoques (figura. 1) y a su vez como la Acción Pública (AP) se encuentra en interacción con el Problema Público (PP) en función de hallar Resultados (como intersección R) y a su vez se halla en interacción constante con las variables explicativas.

Figura 2. Interacción entre la acción pública y las variables explicativas.



Fuente: Elaboración Propia.

La Nueva Gestión Pública.

Sin alejarnos tanto de la última idea expuesta sobre la potencialidad de racionalización de las acciones públicas por vía de la gobernanza, debemos comprender como se operativiza la acción desde el Gobierno y cuáles son los elementos guía de la gestión gubernamental y gestión pública. Es ineludible rescatar el papel de la Nueva Gestión Pública, pues este enfoque, desde lo revisado, está intrínsecamente vinculado a los orígenes de la Gobernanza, pues nace como respuesta de la época coyuntural de los ochenta que obligó a los académicos de la

Administración Pública y Ciencias Políticas plantearse soluciones con actores de la sociedad civil para superar los problemas de autoritarismo, estatismo y déficit fiscal, arraigado en una visión eurocéntrica y de tradición anglosajona (Aguilar Villanueva, 2006) a su vez, que su origen se ubica en las ideas de reorganización empresarial con un enfoque de eficiencia, eficacia, competitividad y condición de las acciones a resultados, que al ser asumidas por el gobierno se pueden plantear como un paradigma postburocrático.

En este sentido autores como Cejudo (2011) y Ramió (2001), han planteado elementos importantes que permiten entender algunos aspectos teóricos de la NGP. Desde Ramió podemos comprender que la NGP implica dos elementos clave en la comprensión de la acción pública frente a problemáticas históricas de las formas de gobierno como de momentos coyunturales de crisis. La NGP nos da entonces variables explicativas a las acciones del Gobierno, la primera en relación con el Modelo de Estado y en segundo lugar como se gestiona este Modelo de Estado desde las herramientas e instrumentos que se conciben desde la NGP. Es decir, las formas de operacionalización y materialización de las acciones de gobierno junto con la estructura y patrones que configuran las acciones de las organizaciones que comprenden al Gobierno. Pero estos instrumentos se pueden clasificar dependiendo de las vertientes o corrientes en las que se les pueda adscribir.

Las vertientes de la NGP.

La NGP posee dos vertientes y tiene elementos diferenciadores que permiten su posicionamiento frente al enfoque y temas que se aborden: “Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación substantivo podría ser agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública” (Ramió, 2001, p. 2)

Tabla 4. *Modelos y corrientes de Gestión Pública y el rol de los ciudadanos.*

	Modelo Burocrático	Corrientes Neoempresariales	Corrientes Neopúblicas
--	-------------------------------	--	-----------------------------------

Dimensión política	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (mecanismos variados de influencia política)
Dimensión económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Dimensión de servicios públicos	Usuario	Cliente	Ciudadano, accionista y cliente
Dimensión Ambiental	Vigilado	Consumidor	Ciudadano perteneciente a Grupos de interés
Rol de los ciudadanos	Pasivo	Activo en la recepción de servicios, pasivo en el resto de las dimensiones	Activo en todas las dimensiones

Fuente: Elaboración con base en Ramio (2001) y Porras (2019)

Con esto entendemos que la forma de operacionalizar, por medio de manuales de función y protocolos operativos está dotado de una perspectiva que se nutre desde las construcciones ideológicas y administrativas adoptadas por los gobiernos nacionales, siendo un *Outcome* de esta investigación revisar el tipo de instrumentos empleados en el objeto de estudio e identificar muy someramente el Modelo de Estado que ha priorizado y si dista de lo planteado por algunos investigadores colombianos (Buelvas, 2014; Otálvaro-Sierra, 2020; Quimbayo Ruiz, 2019)

Por su parte Cejudo también indica dos corrientes doctrinales de la NGP, en primer lugar, la relacionada a la Nueva Economía Institucional que se vincula al concepto de neopúblico de Ramio y la idea de la reducción de costes de transacción para el ciudadano y la libertad de decisión del agente. En segundo lugar las ideas provenientes del “gerencialismo” empresarial, que según ambos actores, dichas corrientes, pueden entrar en contradicción al plantear tanto roles diferenciados del aparato estatal (Tabla 3) como de las formas de vinculación y relación del Estado con el ciudadano (Cejudo, 2011, p. 54) Esto es clave para describir y analizar las formas y rutas tomadas por los organismo de ejecución como por los de control de la política pública ambiental colombiana, interpretando el entramado estructural que condicionó los

instrumentos y programas, que en armonía con las primeras ideas expuestas pueden dotar de un primer sentido de racionalidad a la AP.

Otro elemento importante que radica de la comprensión del enfoque la NGP es analizar los tipos de Isomorfismo institucional que pueden condicionar el modelo de Gerencia implementado. Ramió nos brinda dos categorías clave: el Isomorfismo coercitivo¹¹ y el mimético, el primero se origina de la presión de organizaciones internacionales para llevar a cabo soluciones o procesos institucionales que mejoren la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, y el segundo de la imitación de liderazgos o supuestos modelos exitosos internacionales. Del tipo Isomorfismo se puede comprender que puntos causales dan origen al tipo de instrumentos implementados en las políticas públicas, con las debidas limitaciones del modelo estado, pero al ser un isomorfismo las estructuras operativas también se replican y por tanto los mecanismos e instrumentos.

En una primera aproximación, desde la gobernanza gubernamental, y el modelo de estado con origen teórico en la NGP , las políticas públicas ambientales se han impuesto desde actores supranacionales como el Banco Mundial, la ONU y el BID siendo un caso de isomorfismo coercitivo, con un Modelo Estatal con un marco constitucional, nutrido con los dos tipos de isomorfismo en un contexto con singularidades y particularidades nacionales, no tenidas en cuenta¹², en este punto Cejudo y Ramio también coinciden en que se puede comprender una desincronización entre el Modelo de Estado y los instrumentos usados para la gestión pública, pues estos tipos instrumentos fueron pensados para marcos culturales e institucionales diferentes al existente en el contexto latinoamericano (y colombiano). Ramió enfatiza más en este punto señalando:

“El problema reside en que instrumentos que funcionan bien en el modelo anglosajón pueden tener impactos negativos en nuestro modelo continental de Administración, ya que los contextos institucionales y sociales son distintos. Además, cuando replicamos los modelos anglosajones en los países latinos no somos capaces de incorporar los “matices ocultos” que son la clave del éxito de estos modelos y estrategias en los países de origen. En este sentido, a partir de los canales que propician el isomorfismo institucional, el siguiente elemento a

¹¹ Un posible ejemplo de este tipo de isomorfismo pueden ser las políticas que se imponen de entidades financieras como el FMI para mejorar el rendimiento financiero y fiscal de los países que solicitan prestamos o apoyo económico.

¹² Este punto se trabaja a profundidad en el segundo capítulo del documento, donde se entra a revisar la legalidad y legitimidad de las Políticas Ambientales en Colombia.

considerar es el proceso de institucionalización de las pautas de comportamiento importadas.”(2001, p. 12)

La NGP propone un modelo operacional, una estructura de procesos, el cómo operar en función de las áreas que interviene un Estado. En Colombia pueden existir dos puntos de choque en el cómo opera el gobierno, sus instituciones y los impactos que se generan en lo medioambiental u otras dimensiones de lo real. Al ser una estructura de procesos, para el caso latinoamericano como para el colombiano, ha tenido una mayor preponderancia una visión neoempresarial que centra sus acciones en una lógica de servicio al ciudadano como si estos fueran usuarios o clientes. Donde prima la reducción de costos de transacción para los ciudadanos, reducción de incertidumbre en procesos comerciales y se enfoca en una concepción del desarrollo económico. Con esta idea y en el contexto actual es claro que solo se tome en cuenta la importancia de lo medio ambiental en la medida que esto representa un impacto en los términos de transacción desde la perspectiva de la NGP.

De ahí que se mencione como una contradicción, pues esta lógica se podría enmarcar en una reducción economicista de las acciones gubernamentales ante problemas complejos como lo es la deforestación que tiene múltiples causas y factores determinantes, más allá de lo económico, que es importante pero no es la única dimensión. Este tipo de modelo, tiene una alta probabilidad de generar discrepancias entre sectores sociales que priman perspectivas vinculadas a lo cultural y social, donde desarrollan multiplicidad de concepciones y narrativas atadas a lo identitario (Gudynas, 2014).

Lo importante de comprender estas ideas de choque o contradicción, es que existen en la medida que no se busque reconocerlas desde la administración Pública, en su quehacer cotidiano, en sus componentes más locales. Pues esta posible indiferencia genera brechas entre la misión institucional de las entidades y la realidad de los territorios y la sociedad civil. Pero se reitera, que el anclaje primordial nace del Modelo de Gestión de la función pública, por eso es importante identificarlo de manera transversal a los programas, proyectos e instrumentos de la gestión pública porque en estos es cuando se hace más claro las contradicciones que deben subsanarse.

Modelo de Gestión.

Como ya se ha señalado, desde la NGP, se plantea un *modus operandi* del mecanismo complejo que es el Gobierno y este concepto de Modelo de Gestión busca recoger esta idea. Abordar la

Acción Pública, desde componentes operativos, sobre las acciones concretas que modelaron la política pública ambiental en lo real y frente al problema abordado. Por otra parte, la descripción de un modelo implica entender los objetivos que busca ese modelo y también permite analizar las estrategias y mecanismos que llevan a esos objetivos.

Frente a esta idea Ramió señala: “El cómo hace referencia a la forma de gestionar, que es lo que intenta aportar y modificar la Nueva Gestión Pública; el qué hace referencia al modelo de Estado que se desea implantar para contribuir a generar bienestar en los ciudadanos de un determinado país. En este sentido, primero hay que definir el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión acordes con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado seleccionado.” (2001, p. 20)

Eficacia, la eficiencia y la efectividad

Este conjunto de conceptos, a pesar de que se centran en momentos diferentes de la gestión están íntimamente ligados a los resultados. El cómo y cuánto del accionar gubernamental adquiere proporción y se vuelven medibles las acciones, en relación de los objetivos, que se buscan alcanzar. También, se liga a la parte cuantificable del accionar por medio de la dimensión económica. Desde estos conceptos la racionalidad económica permite entrever que tipos de mecanismo (incentivos y sanciones) se usaron para reafirmar los objetivos. Con esta idea, los porcentajes de selva deforestada, inversión estatal, estrategias de vinculación se vuelven indicadores de gestión y se ligan con el modelo de gestión y como se sustentaron las redes de Coordinación y articulación a nivel estatal como territorial (Gobernanza Multisectorial).

A lo anterior se puede sumar lo que señala Cejudo frente a una reforma gerencial en cuanto al cumplimiento de objetivos: “la reforma gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.” (2011, p. 170)

Análisis de Políticas Públicas.

Recapitulando todo el ejercicio teórico que se ha propuesto hasta ahora; se parte del dualismo conceptual del Gobierno y las implicaciones de las acciones gubernamentales, las interacciones intergubernamentales con la sociedad civil, y la categorización e importancia de la acción

pública en la estructura propia del Estado. Donde la NGP nos permite entender su quehacer operativo, impulsado por un marco constitucional, pero con las potencialidades que se pueden desprender de las estructuras de poder que se tejen y se crean desde la gobernanza. Grosso modo hemos planteado como se puede estructurar un Gobierno, sus elementos básicos y en que dirección operan los intereses que se pueden convertir en hegemónicos en la conformación de las políticas públicas, solo desde lo que se puede comprender como la estructura institucional de una democracia.

Desde el Análisis de la Política Pública, podemos abordar tres elementos importantes, que complementarían con lo que sucede en el nacimiento y desarrollo de un programa, iniciativa o acción determinada de una entidad pública. Estos son; un enfoque que parte del reconocimiento de factores y perspectivas ligadas al momento histórica de su sociedad, un anclaje teórico y conceptual en la comunicación y estudio entre la relación Gobierno-sociedad civil y la lógica discursiva que se genera a partir de paradigmas determinados y que impactan las narrativas que se construyen socialmente sobre las acciones públicas.

Ahora bien, el estudio de la Política Pública nace como un campo interdisciplinario en la década de los cincuenta, ante la imperiosa necesidad de afrontar las problemáticas devenidas de la segunda guerra mundial. Este escenario se fue nutriendo con posterioridad desde otras disciplinas, con el principal interés de construir un conocimiento científico sólido que garantizara soluciones a las problemáticas sociales (De la Rosa Rodríguez & De León Calderón, 2019). Al igual que la Gobernanza, esta riqueza disciplinar abrió el debate sobre la definición de que sería la Política Pública, pero en conclusión se les puede entender como:

“las políticas públicas son consideradas intervenciones o acciones causales hechas especialmente para atender un problema o situación de interés público; además, las políticas públicas tienen ciertas características que les dan la posibilidad de ser una referencia para poder tomar mejores decisiones y convertirse en acciones que beneficien el interés común.”(De la Rosa Rodríguez & De León Calderón, 2019, p. 23)

Con esto se puede entender que la lógica discursiva de una Política Pública se puede decantar e interpretar, en función de que intereses se satisfacen y cómo se desarrolla. Asimismo, que ideas se priorizan en los procesos de formulación y diseño. Todo esto es importante para su consideración, porque esto no es evidente a simple vista, pero influye de manera importante en la Acción Pública.

En este sentido, una lógica preponderante en las Políticas Públicas Ambientales, fruto de los diálogos disciplinares, es la que ha visibilizado el papel de lo territorial. Lo espacial, ya no solo como escenario, sino como actor relevante en el ciclo de la política pública, y a su vez como una oportunidad, de inclusión de actores. Esta idea, también presente en la GT, desde el dinamismo del Análisis de la Política Pública (APP) ha rescatado una visión con Perspectiva Territorial que reconoce la importancia de la dimensión social localizada para la solución de determinados problemas:

“(…) el territorio es el que estructura la política pública por ello son evidentes sus ventajas al posibilitar el descubrimiento de áreas de sinergia, potenciar las iniciativas de redes de política públicas, la toma de decisiones en el nivel territorial y el control social. También en reducir los costos de transacción de la política. Esto da lugar a procesos de construcción de pactos negociados -corresponsables- de gestión de las políticas entre el gobierno central y los estatales y municipales, entre las diferentes políticas sectoriales y entre los actores públicos, privados, sociales y comunitarios.”(De la Rosa Rodríguez & De León Calderón, 2019, p. 39)

Para este marco teórico, el APP permite distinguir no solo las acciones (de cada uno de los actores) de manera segmentada en cada una de las fases del ciclo de la política pública, sino que permite elevar el análisis a un nivel más abstracto frente a las lógicas que determinan qué se prioriza, a partir, de los marcos de acción que deja el Modelo de Gestión y la estructura institucional. Esto es práctico, ante los cambios sociales generados por coyunturas históricas, emergencias o hechos de impacto sociohistórico que pueden influir en la modificación del paradigma hegemónico que oriente la función pública.¹³ Para cerrar este segmento, el APP con perspectiva territorial, permite ampliar el ejercicio de observación sin necesidad de aumentar el tamaño ni el número de casos. Y permite abordar el objeto de estudio sobre el impacto que ha tenido la gestión pública sobre la problemática de origen, de ahí que es importante entender cómo se configura el concepto de Problema Público.

Problema Público.

Este concepto nos permite comprender la Acción pública, desde la problemática social, pues se visibiliza y entra a una agenda de gobierno para su resolución, gestión y manejo. Implica a su vez la convergencia de distintos factores y elementos que adquieren una connotación negativa frente a un grupo o comunidad determinada de la sociedad civil.

¹³ Esto se profundiza en el segundo capítulo, al observar como reorienta el marco normativo colombiano para brindar mayores mecanismos de protección ambiental que es disruptiva de la lógica netamente extractivista de la constitución del 1986.

Con respecto a esto Olivarría Gambí (2007) citando a Gary Becker (1995) señala que “un cierto problema es reconocido como problema social cuando:

- Muestra carencias objetivas en la sociedad y;
- Cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público.

También recalca “Las carencias en la población pueden ser demostradas a través de estudios e informes que, usando rigurosos métodos de investigación social, muestran que en la sociedad o en una comunidad específica, hay una situación que afecta negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo o progreso, la convivencia social, el medioambiente o la existencia misma de la comunidad” (Olivarría-Gambi, 2007, p. 10)

Por otra parte, no se puede dejar de lado la articulación de elementos subjetivos (experiencias, perspectivas e intereses) en estructuras de poder y en escenarios de interacciones de distintas fuerzas de distintos actores:

“Un problema social es una condición que se define por un número considerable de personas como una desviación de alguna norma social que aprecian. Todo problema social consta, pues, de una condición objetiva y una condición subjetiva. La condición objetiva es una situación verificable en cuanto a existencia y magnitud (proporciones) por parte de observadores capacitados, por ejemplo, el estado de nuestra defensa nacional, tendencias en el nacimiento tasa, desempleo, etc. La definición subjetiva es la conciencia de ciertos individuos que la condición es una amenaza para ciertos valores preciados. 2. La condición objetiva es necesaria pero no suficiente en sí misma para constituir un problema social”(Fuller & Myers, 1941, p. 320).

A pesar de lo que señala Fuller y Mayers, con respecto a la objetividad, esta está condicionada al Modelo de Gestión y a las relaciones presentes en los mecanismos de participación, donde es evidente la clara necesidad de un punto de equilibrio que garantice estas condiciones para obtener una materialización de acciones en lo concreto a partir de la correcta identificación de los problemas públicos y las mejores formas para gestionarlos, no existe la total “objetividad” en la definición de un problema social. La percepción distinta del problema puede generar dos políticas públicas diferentes” (Linder & Peters, 1993, p. 8).

Entonces la correlación de distintos intereses, perspectivas y experiencias en escenarios concretos coloca en procesos de interacción a los distintos actores para el cumplimiento de sus objetivos por medio de los recursos o capitales, generando entramados, tensiones, alianzas,

estrategias (pueden ser de elites, monopolios, procesos de cartelización). Puede generar, capturas de poder e incidir tanto en la construcción de agendas como en la toma de decisiones.

Pero esto siempre tendrá manifestaciones en lo empírico, que sustancialmente, adquieren algún tipo de rol o solución orientada por estas tensiones. “Para Jean-Claude Thoenig, una perspectiva de este tipo es útil, dado que la acción pública es "la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede elegir o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento" (Cabrero Mendoza, 2005, p. 19).

Por esto, el problema público es un punto de convergencia de causas estructurales y contextuales, se puede expresar tanto como oportunidad como coyuntura, que mide la capacidad de acción del Gobierno¹⁴, puesto que el problema puede tener una naturaleza de emergencia (catástrofes naturales, crisis económica, etc.) o necesidad de tratamiento a largo plazo (deficiencias en el sistema de educación, de salud, etc.) que a través de la gobernanza, adquieren su nivel de importancia y de necesidad de solución, porque es por medio de la manifestación de intereses de los actores, que se orienta al aparato estatal la búsqueda (o no) de soluciones factibles, en las que se les pueda integrar ya sea como receptores o como parte de alguna implementación. Hallan un punto de racionalización en lo Público que se materializa en instrumentos de gestión que enfocan las fuerzas del mecanismo complejo de Gobierno, contenidos en el Modelo de Gestión.

Instrumentos de la política pública y articulación metodológica.

Los instrumentos de gestión de la política pública son para este proyecto la materialización de la acción pública. Pues en estos instrumentos es donde se objetiviza y se pone sobre la mesa la orientación que adquirirá la política pública. Con todos los matices del Modelo de Gestión, transparencia, y problema público que conlleve el análisis. Además, desde la Gobernanza gubernamental son significativos, pues dependiendo de su nivel (municipal, departamental o nacional), dan una fotografía de los grados de cohesión y coordinación institucional:

¹⁴ Punto que permitiría reconocer que tan dinámico y flexible es un gobierno, asimismo los escenarios de oportunidad y coyuntura podrían permitir observar la solidez y estabilidad de un Gobierno. Si esto influye en la democracia donde opera el gobierno sería tema para una investigación diferente.

“Cuando la coordinación intergubernamental alcanza su grado máximo, la gestión pública se considera integrada. Para lograr lo anterior, se requiere fluidez en la información (disponibilidad, utilización e interpretación de información de acontecimientos anteriores); coherencia en la gestión (actuación gubernamental de manera coordinada en el tiempo para que se complementen las acciones y no se dupliquen), y continuidad de relación o longitudinalidad (interacción entre las unidades gubernamentales a lo largo del tiempo).” (Navarro Arredondo, 2010, p. 2).

Al momento de materializar alguna estrategia metodológica, este proyecto se enfrentó a la necesidad de contrastar los impactos de variables macro, meso y micro. Entendiendo, a las variables macro como factores influyentes del contexto global y geopolítico que generan incidencias en lo local, pero su nivel de abstracción es bastante amplio. A su vez, las variables meso, algo ya más concretas, pero aún bastante abstractas, como es el caso de “Transparencia”, y que para el caso de esta investigación constituyen las principales variables. Las variables micro, aquellas que poseen un carácter operativo, de un grado inferior de incidencia, explicación e impacto en el objeto de estudio, pero de igual forma se encuentran contenidas en la meso y macro. Para el fin de la definición de estas variables micro¹⁵, se buscó como punto clave la correlación que se buscaba satisfacer por medio de la hipótesis. Es decir, se centra en el papel de la coordinación en la política pública ambiental como eje transversal, pero mirando sus componentes operativos y funcionales, sin perder la relación entre las variables meso y macro.

Así se realizó una puntualización en las herramientas constitucionales que dotan al servicio público para garantizar articulación y conexión entre dependencias y a la vez sustraer por medio de la conceptualización que maneja el Estado colombiano aquellas acciones, rendiciones de cuentas y planeaciones que configuran una gestión pública y que satisfacen los objetivos y fines de las variables explicativas propuestas para este proyecto. “Estas herramientas incluyen órdenes ejecutivos unilaterales, decretos presidenciales, proyectos de ley, acuerdos ejecutivos entre otros. Además de estas herramientas, las unidades administrativas cuentan con prerrogativas en el nombramiento de sus integrantes, en la reglamentación que organiza sus actividades, así como en la ejecución de un presupuesto asignado por el Poder Legislativo.” (Navarro Arredondo, 2010, p. 8).

¹⁵ Al momento de realizar la sistematización estas variables micro, se denominaron como tópicos, y permitieron agilizar el proceso de sistematización. Estos tópicos, en el ejercicio de lectura y rastreo de información permitieron organizar la información alrededor de las variables explicativas.

Estos instrumentos a su vez permiten brindar una noción de los niveles de coordinación y articulación intergubernamental, pues dependiendo de esta cohesión y dinamismo de procesos, genera la eficiencia y eficacia de los mecanismos y espacios en los que interactúan los instrumentos pues se puede dar una relación de funcionamiento y competitividad:

“Y de manera transversal a todas estas etapas debería encontrarse la coordinación. Las investigaciones realizadas sobre la ejecución de políticas públicas (Hanf y Scharf, 1978; Hanf y Toonen, 1985; Kaufman, Majone, y Ostrom, 1986), sin ser abundantes, evidencian graves problemas de coordinación entre unidades gubernamentales que se manifiestan fundamentalmente con: ineficiencia en la gestión de recursos (duplicación de esfuerzos, desviaciones de las políticas públicas, utilización inadecuada de recursos, falta de seguimiento y disminución de la calidad de los servicios prestados” (Navarro Arredondo, 2010, p. 3).

Por esto dentro de los resultados de esta investigación, a nivel metodológico, la calidad de los instrumentos se puede cualificar en función de su facilidad de comprensión, función técnica, tipo de relevancia y uso, acceso e impacto en las operaciones de las distintas entidades públicas e incluso, la relevancia de estos para los actores de la sociedad civil.

Por otra parte, existen dos tipos de estructuras que configuran el escenario de la Acción Pública en las unidades territoriales revisadas. Una es la estructura estatal con sus elementos de isomorfismo coercitivo y fragmentación institucional y, por otra parte, la estructura institucional informal, construida por los distintitos agentes del territorio. Con sus propias dinámicas e interacciones económicas, políticas e históricas. Para subsanar cualquier posible deficiencia en el análisis de este tipo de estructuras (y el cómo interactúan entre ellas), desde la teoría de Ostrom, es necesario tomar de distintitas fuentes, y emplear distintas herramientas metodológicas, que permitan un análisis integral de estos escenarios y las interacciones sociales que se derivan de estas. Ostrom especifica que no se debe buscar una descripción extensa de los escenarios de juego, sino focalizar los “Eslabones clave”. Para esto desarrolla la siguiente idea:

“Para identificar esos “eslabones clave” es necesario contar con un conjunto amplio de métodos: narraciones analíticas, estudios comparativos, experimentos de laboratorio y naturales, modelos matemáticos formales y simulaciones basados en agentes que iluminen la complejidad social. Se requiere del concurso de múltiples métodos para progresivamente explicar la enorme diversidad de situaciones de acción. Por ello, considerando como punto de partida la teoría de juegos, Ostrom construye el concepto de “situación de acción” integrado

por las siguientes variables: el grupo de participantes; las posiciones que ocupan los participantes; los resultados potenciales; el conjunto de acciones posibles; el grado de control; la información de que disponen, y los costos y beneficios que se asignan a acciones y resultados” (Ostrom, 2015, p. 30).

En este sentido, la configuración del escenario de la acción pública se condiciona por la complejidad social. Esto en términos prácticos implica la necesidad de describir y comprender la realidad del objeto de estudio y las dinámicas que circunscriben las elecciones de los agentes. Enfocándose, para este proyecto, en el marco dirigido por medio de la Gestión Pública, que materializa y da un sentido de proceso a la Acción Pública. De ahí la importancia de constituir un corpus documental que permitió comprender la gestión de las entidades operantes y como estas han inducido la construcción de acciones¹⁶ con relevancia al objeto de estudio. Con la idea de los eslabones clave, y como estos inciden en las problemáticas estructurales se pudo basar este corpus en instrumentos públicos que brindan aspectos descriptivos y den noción sobre los elementos coyunturales de la complejidad ambiental colombiana y que desde de la PPA se ha tratado de abordar.

La estructura estatal dicta los mecanismos legales que regulan y gestionan la deforestación, así como los agentes que la impulsan o la buscan frenar. Es en la correlación de fuerzas estructurales que se ven las interacciones que complejizan la problemática y así mismo demandan una solución compleja¹⁷. Esto no se reduce, a una sola política sino al sistema de medidas y políticas asumidas que de una u otra forma impulsan la agenda de algunos actores. Esto es clave, para entender el peso de la gestión pública en la mediación de estas fuerzas. Sin embargo, la existencia de oposición a los intereses programáticos de un tipo de agenda puede encontrar en las economías ilegales un músculo económico que se presenta como un obstáculo para la implementación de cualquier PPA.

El punto de dirigir la investigación a un análisis de la estructura documental de los planes e informes y demás instrumentos de la Gestión Pública, parte de la posibilidad de contar con

¹⁶ Para Ostrom la acciones o una situación de acción se puede entender como “Una situación de acción puede, a su vez, caracterizarse usando siete grupos de variables: 1) los participantes (que pueden ser o bien individuos únicos o bien actores colectivos); 2) las posiciones; 3) los resultados potenciales; 4) los vínculos entre la acción y el resultado; 5) el control que ejercen los participantes; 6) las clases de información generada, y 7) los costos y beneficios asignados a las acciones y los resultados” (Ostrom, 2015, p. 78)

¹⁷ Cuando se apela a la conceptualización de la complejidad, es no solo al sentido de Bourgon, ante los momentos de crisis o de inestabilidad estatal, también al sentido de búsqueda de soluciones de Ostrom “No estoy tratando de introducir la complejidad a la ligera. Creo que las explicaciones científicas no precisan más variables que las necesarias para explicar, comprender y predecir resultados en escenarios relevantes” (Ostrom, 2015, p. 22). La cual es contextual y localizada, para generar soluciones al escenario que analiza, por tanto las generalizaciones solo operan en la medida que se les vincule a los marcos operativos correspondientes.

elementos narrativos, discursivos y cuantitativos frente a las acciones de las entidades públicas protagonistas. Poder identificar determinados patrones y esquemas, con sustento en lo real. Es correcto afirmar que esto denota una visión gubernamental, la cual es imperante comprender y analizar para enriquecer el campo de estudio de las Ciencias Políticas y Administración Pública “Desde un punto de vista ontológico, uno de los valores epistémicos esenciales de la ciencia es el de erigir modelos descriptivamente adecuados, es decir, que representen la estructura causal o probabilista del mundo. Los modelos son verdaderos o falsos en virtud de que sus supuestos o hipótesis fundamentales representen propiedades de la estructura objetiva de la realidad.” (Ostrom, 2015, p. 32)

Como se ha ido argumentando, este proyecto empleo diversos elementos metodológicos y conceptuales del marco de Análisis de Desarrollo Institucional (ADI) propuesto por Ostrom esto debido a que es válido señalar que la configuración de este marco permite solventar las diferentes variables operantes en la problemática que se aborda desde la investigación. Pues las asume como variables exógenas permitiendo aislar las variables explicativas como dependientes ante condicionantes como las Reglas, Comunidad y características biofísicas. Al adaptar las unidades territoriales, delimitadas por el estudio de caso, como escenarios de acción, espacios sociales autodeterminados con una visión multinivel de la realidad. Abre la posibilidad de describir una complejidad institucional como una estructura que orienta a la agencia de los diversos actores también contenidos en el área de impacto del programa revisado.

Asimismo, el ADI permite la inclusión de distintas propuestas teóricas pues al centrarse en partes específicas se pueden abordar en este marco general. Observar la jerarquía institucional fundada en los territorios propuesta por la GT, el modelo de estatal por parte de la NGP, y las implicaciones de implementación de la Política Pública.

Aquí lo que cabría señalar como pregunta exógena a responder por parte de la investigación es si la ¿Acción pública se puede considerar una arena de acción? Esto se puede solventar en la revisión de las condiciones enmarcadas en la evaluación de los resultados del corpus documental pues estos análisis y diagnósticos ya han sido adelantados por parte de las entidades públicas y las organizaciones envueltas en los trabajos de campo correspondientes.

Con el uso del marco ADI también se soluciona la problemática de abordar las distintas visiones propias de territorios étnica y culturalmente diversos, como son las unidades

territoriales trabajadas. Críticamente esto se constituye en una debilidad para este Estudio de Caso. Pero en este punto una solución racional es identificar un hilo conductor por medio de las reglas condicionantes de las entidades operantes con capacidad de coacción y regulación en los territorios:

“(…) la configuración de reglas, las características de los bienes y de la comunidad influyen en la estructura de las situaciones de acción, las elecciones individuales, los resultados y su evaluación. En todas las ocasiones, el volumen proyectado creció rápidamente y superó nuestra capacidad para organizarlo. Por ello, en este libro he tratado de concentrarme primordialmente en cómo influyen las reglas en la estructura de las situaciones de acción, en vez de tratar de solventar los detalles de todo el marco”. (Ostrom, 2015, p. 107)

De aquí la importancia de centrarse en las reglas formales explícitas por medios legales, teniendo en cuenta que Ostrom no solo se refiere a estas, sino aquellas que pueden ser informales, pero para este análisis nos enfocamos en las primeras. Sin embargo, se plantea que la limitación, para cualquier estudio de la Acción Pública, parte de la imposibilidad de visualizar la interacción de las reglas formales e informales y como estructuran las relaciones en el territorio. Porque como señala Ostrom la cantidad de información desbordaría la capacidad de análisis y sistematización. Por eso buscar la simplicidad operativa en función de poder interpretar la complejidad holística, y aquellos elementos que componen las reglas operativas, es una aproximación que busca sortear la multiplicidad de variables y centrarse en una lente óptica desde la gestión pública como catalizador de la Acción Pública y así presentar un análisis ordenado en función de la información verificable y “legalmente” constituida. En este punto se puede apuntar una crítica a la predilección de una “visión oficial” centrado en el discurso gubernamental. Pero la pluralidad étnica, cultural y política de los pueblos afectados por la deforestación implica la integración de un registro verificable y que mejor que el de sistematicidad estatal. Mismo sistema que regulariza y ordena los mecanismos de gestión ante la incertidumbre en escenarios complejos como lo son los analizados en este proyecto. Ante esto Ostrom describe esta problemática, por la presencia de varias situaciones de acción y perspectivas de la siguiente manera:

“En el contexto de muchas situaciones de acción, existe una indeterminación esencial en las interacciones sociales. Esta indeterminación se denomina incertidumbre (F. Knight, 1921). Cuando los arreglos institucionales dejan abiertas amplias vías de decisión y el resultado para cada individuo depende de las acciones realizadas por los otros, la situación de elección resultante está caracterizada por la incertidumbre. La incertidumbre es característica en situaciones en las

que no podemos conocer la probabilidad con la que una acción específica conducirá a un determinado resultado.”(Ostrom, 2015, p. 145)

Dentro de los análisis multinivel que se plantea para este proyecto, impulsado por la GT, desde lo propuesto por Ostrom se identifica la posibilidad de centrarse en tres niveles para una realidad determinada. Esta focalización permite distinguir el tipo de situación y las reglas que operan en cada nivel, así como su congruencia y articulación. A pesar de que se hace la diferencia entre decisiones políticas y reglas, para esta investigación es claro, que las decisiones implican una modificación de las estructuras de las arenas de acción y por tanto de la Acción Pública. Se vuelve entonces la línea discursiva de las decisiones de gobierno, las que hacen parte de los arreglos institucionales por ende no la división por nivel de gestión territorial es válida y plausible porque “La situación podría darse también en el escalón constitucional, cuando se toman las decisiones sobre quién puede participar en las decisiones políticas y las reglas que se emplearán para tomarlas. Los participantes en el tercer nivel también pueden ser participantes de los otros dos niveles o no.” (Ostrom, 2015, p. 164)

Consideraciones sobre la fragmentación Institucional.

Al proponer este marco teórico como un escenario de dialogo teórico, entre perspectivas vinculadas a las ciencias políticas y la Administración Pública. Se reconoce la importancia del papel de la institucionalidad y de las diferentes configuraciones que pueden determinar los impactos e interacciones en torno a un problema público. De ahí que las interacciones, coordinación y coherencia interinstitucional sea el horizonte investigativo que se persigue al tomar la acción pública como objeto de estudio. Con esto, el concepto de fragmentación institucional puede ser una posibilidad de resolución a los cuestionamientos de la pregunta de investigación y de la hipótesis. Pero no sería suficiente *per se*, sería complementario y significativo en la medida de proveer gradualidad sobre la fragmentación del escenario nacional e internacional en el tema Medio Ambiental.

Zelli y Asselt (2013) remarcan el hecho de la riqueza de este concepto y las posibilidades que existen para poder develar elementos discursivos y operativos de los diferentes arreglos institucionales que operan a nivel global e internacional, y por medio de esto resaltar aspectos sobre los tipos de GA global, escenarios factibles y deseados de un modelo central o policéntrico. De lo cual cabe resaltar que “la fragmentación institucional es una característica estructural inherente a las relaciones internacionales actuales. No existe ningún ámbito político

en el que todas las disposiciones relevantes estén situadas bajo un único paraguas institucional de composición universal, o estén jurídicamente vinculadas a él.

La fragmentación es una cuestión de grado y, de hecho, puede variar considerablemente entre los distintos ámbitos temáticos” (Zelli & van Asselt, 2013, p. 3) en síntesis, los autores recalcan un problema ya evidenciado desde la Gobernanza Territorial y es la debilidad institucional que general la visión sectorial de la lógica de los modelos institucionales. Un problema complejo, no puede ser abordado de manera parcial porque sólo presentaría soluciones focalizadas y de corto plazo, sin alterar las deficiencias estructurales. Sin embargo, no es universal y en ese sentido presenta los problemas de incoherencia y falta de coordinación, pues objetiva y funcionalmente pueden buscar objetivos diferenciados.

En resumen, el concepto de fragmentación para este trabajo orbitara en un sentido amplio, según lo propone Zelli y Asselt. Para comprender aquellas incoherencias dentro del modelo estatal que pareciera buscar una alineación con las determinaciones internacionales y la construcción de un problema público en torno a las problemáticas globales en cuestión climática, pero opera en otras direcciones en el contraste de otras instituciones de orden nacional.

Capítulo 2. Estructura normativa y desarrollo contextual de la política pública ambiental en Colombia.

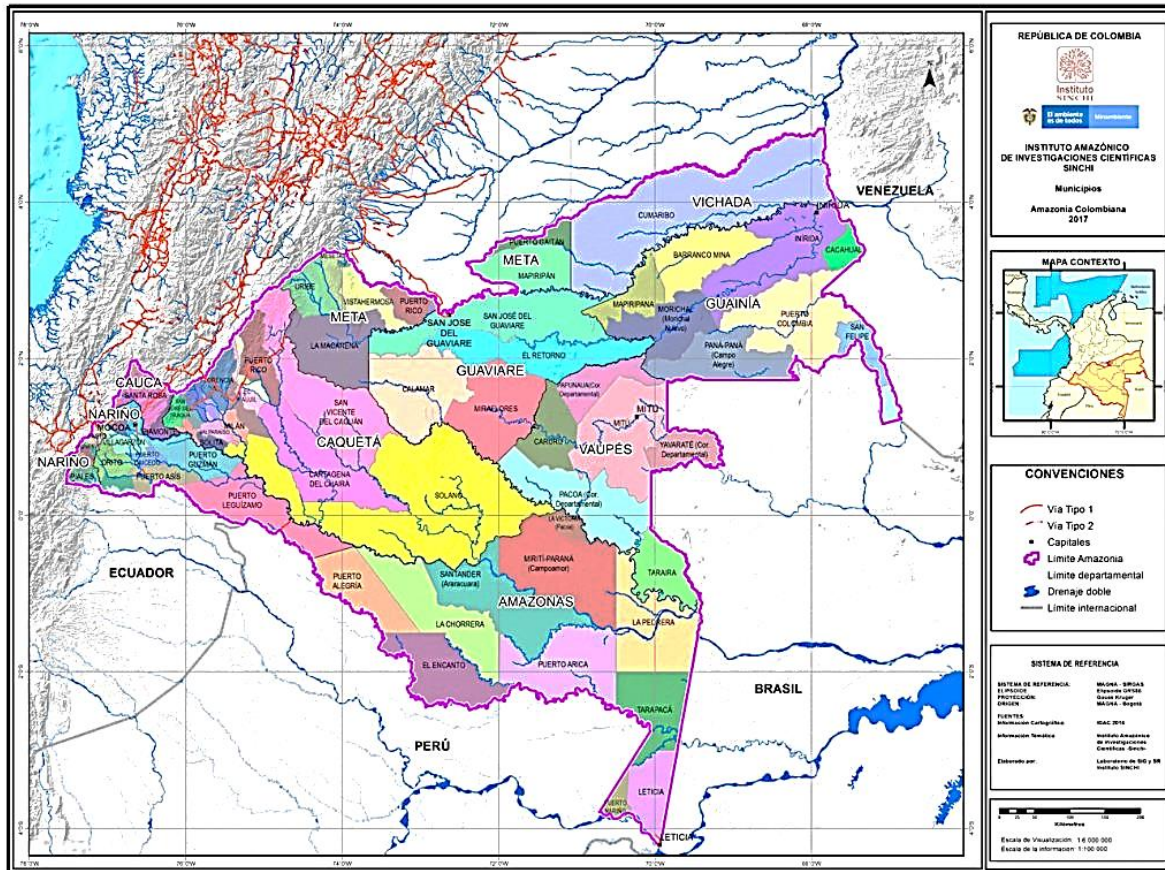
En el capítulo anterior se expusieron los conceptos y categorías base para realizar un análisis de la política pública ambiental que tiene efecto e impacto en la región amazónica colombiana. Esto con las salvedades correspondientes, que se delimitan en lo metodológico (la selección de unidades territoriales, una delimitación temporal y una perspectiva de estudio de caso) con lo cual es clave poder representar el contexto y las causas estructurales que configuran la institucionalidad en el territorio amazónico, en el presente capítulo. Con esta finalidad se da a conocer información importante a nivel geográfico y demográfico de la región, así como la problemática de la deforestación presente en el objeto del estudio.

Con esto en cuenta, se buscó profundizar en el andamiaje institucional colombiano, pues es la estructura que determina el accionar de las entidades públicas y correlaciona los acuerdos internacionales con el marco normativo colombiano. Aunque se hace la salvedad y se examinan las relaciones e interacciones entre la legalidad y legitimidad del mismo marco normativo, pues es imposible ignorar el contexto marcado por la violencia, grupos armados ilegales, cultivos ilícitos y altos índices de deforestación. Esto representa un ejercicio de comprensión en como la acción pública a funcionado y qué impactos tangibles ha tenido.

Contexto territorial y ambiental de la amazonia colombiana.

En el país para el año 2020, se cuenta con un total de 59,7 millones de hectáreas de Bosque Natural, donde el 52,3% del territorio continental e insular es Bosque Natural y el 66% de este bosque está en la Amazonia Colombiana (IDEAM, 2021). La región amazónica colombiana está compuesta administrativamente por 10 departamentos, 6 municipios cabeceras departamentales, 52 municipios y 20 corregimientos departamentales o áreas no municipalizadas (Véase Gráfico 2) con un área total de 483.163 km² correspondientes a la región amazónica. Con 10 Parques Naturales y Ríos Amazonas, Caquetá, Putumayo, Guaviare, Apaporis y Vaupés. Se pueden identificar en la región 404.159,81 km² de bosques naturales, mantenidos sin grandes transformaciones, en el periodo 2010-2012. Los bosques fragmentados con pastos y cultivos y los bosques fragmentados con vegetación secundaria suman un total de 5.993,48 km² (Murcia et al., 2014).

Gráfico 2. Mapa con indicación de alturas de la región amazónica colombiana



Fuente: Página Oficial SINCHI

En cuanto a las dimensiones sociales y culturales del territorio, han existido ciertas particularidades, especialmente entre los departamentos que se estudiarán. Pero podemos sintetizar en rasgos generales, tres etapas que se entrarán a revisar con mayor cuidado en los siguientes apartados. En primer lugar, una colonización y expulsión de comunidades indígenas, un segundo momento de recolonización por campesinos colonos provenientes de regiones cercanas como la zona sur del Tolima y del Huila y un tercer momento caracterizado por la violencia impulsada por grupos armados que disputaron su hegemonía y control sobre los cultivos ilícitos, con un tipo de participación del Estado.

La deforestación y degradación de la selva amazónica.

La región amazónica es un bioma complejo, tanto en términos de flora y fauna, como de comunidades nativas y colonas; como indígenas, afro y campesinado. Para la región compuesta de los departamentos de Caquetá, Cauca, Putumayo y Vaupés hay un total de 146 resguardos indígenas, que a su vez se conforman por 50 pueblos indígenas (Ramirez & Galan, 2013), éstas

a su vez comparten con asentamientos colonos y campesinos cercanos a las zonas urbanas y rurales de estos mismos territorios.

En cuanto a la deforestación y degradación de la región amazónica, podemos encontrar que en los últimos años ha existido un aumento y concentración. Donde las principales causas se identifican desde el IDEAM (2021) son la praderización para acaparamiento de tierras, malas prácticas de ganadería extensiva, infraestructura para transporte no planificada, cultivos de uso ilícito, extracción ilícita de minerales, tala ilegal y ampliación frontera agrícola en áreas no permitidas.

Esta concentración de las áreas deforestadas ha repuntado en la región amazónica de manera exponencial, como podemos observar en la Tabla 3. Para los años 2019 y 2020 ha existido un aumento en la deforestación de la región amazónica.

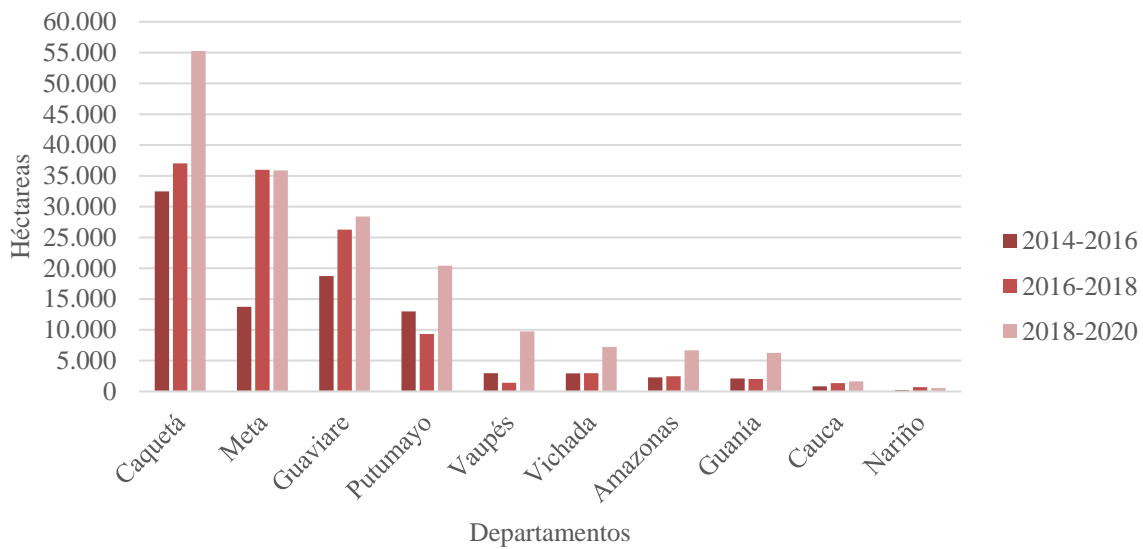
Tabla 5: Información para el 2020 de las superficies de Colombia con mayor deforestación.

Región Natural	2019	2020		Cambio 2019 - 2020 (ha)
	Área (ha)	Área (ha)	% País	
Caribe	12.791	12.896	7,5	105
Andina	25.213	28.984	16,9	3.771
Amazonia	98.256	109.302	63,7	11.046
Orinoquía	8.513	8.242	4,8	-217
Pacífico	14.12	12.261	7,1	-1.859

Fuente: Informe Trimestral sobre Monitoreo Nacional IDEAM (IDEAM, 2021)

También, podemos observar como en los últimos años los departamentos con un aumento y repunte en la deforestación y degradación de la selva amazónica son los departamentos de Caquetá y Putumayo. Estas cifras presentadas corresponden a la Tasa Media Anual de Pérdida de Bosques (**TMAPA**) indicador construido por el Instituto SINCHI, por medio de los sistemas de monitoreo que alimentan a su vez el SNICC.

Gráfico 3. Suma de Tasa Media Anual de Pérdida de Bosques (TMAPA. ha/año) por Departamento y periodo¹⁸



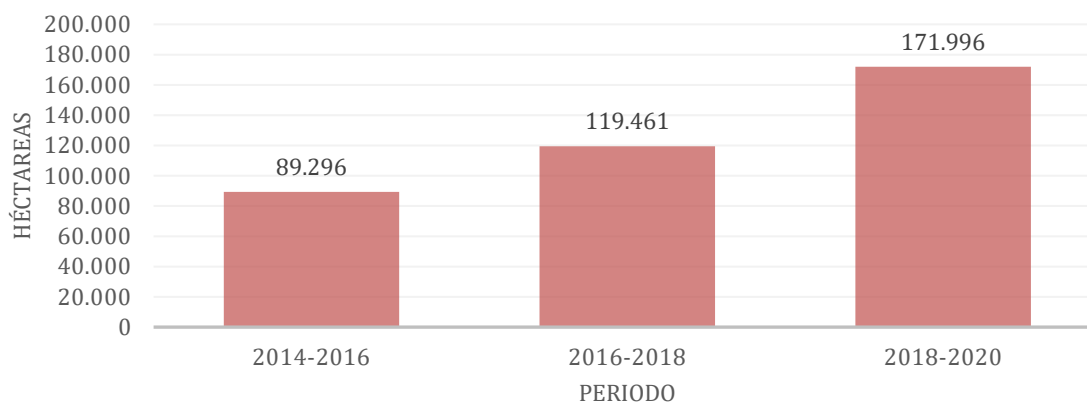
Fuente: Elaboración propia con información contenida en el Sistema De Información Ambiental Territorial de La Amazonia Colombiana SIAT-AC.

Como podemos observar, en el TMAPB que se construye a partir de la identificación del cambio de cobertura terrestre entre periodos y el cruce de la información delimitada espacialmente¹⁹, nos permite observar un aumento considerable y la concentración ya mencionada se establece en cuatro departamentos principalmente: Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo. También podemos observar un aumento exponencial en la degradación y pérdida de la selva amazónica, así como una distribución concentrada en los departamentos con mayor cercanía a zonas de reserva y vinculadas a bosque primario de la amazonia colombiana.

Gráfico 4. Suma de Tasa Media Anual de Pérdida de Bosques (TMAPA. ha/año) de la región amazónica colombiana por periodo.

¹⁸ La Tasa Media Anual de Degradación de Bosques (TMADB) se define como el área en hectáreas de superficie de bosque que ha sufrido fragmentación entre dos instantes de tiempo determinados. Su unidad de medida es hectáreas perdidas por año (ha/año).

¹⁹ Este cálculo se realiza con seguimiento del cambio de cobertura terrestre con guía satelital, se presenta mayor información en: <https://experience.arcgis.com/experience/e0588131df71430da382078a871bf3a2/>



Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en el Sistema De Información Ambiental Territorial de La Amazonia Colombiana SIAT-AC

Con referencia al conflicto armado ha existido un repunte en los últimos años después de la firma del acuerdo en el 2016, esto se ha anclado al proceso de deforestación pues se vincula al acaparamiento de tierras y cultivo ilícito como formas de aumentar o reforzar las estructuras de poder, de organizaciones criminales (A. Pérez, 2021).

Caquetá.

La colonización del piedemonte amazónico caqueteño ha sido un evento relativamente reciente, tuvo su inicio en el periodo de 1900, y se dinamizó en 1950. No se puede decir que estas tierras no estuvieran habitadas pues comunidades indígenas ya se encontraban asentadas en estos territorios. Pero por este fenómeno de expansión de la frontera agrícola y la colonización del territorio, fue inevitable la fragmentación y desplazamiento de las diferentes comunidades indígenas (Arcila Niño et al., 2008).

A nivel político-administrativo el departamento del Caquetá está compuesto por 16 municipios, este departamento posee una gran extensión, tiene una predominante concentración de población en su capital, Florencia y en cabeceras municipales como San Vicente del Caguán.

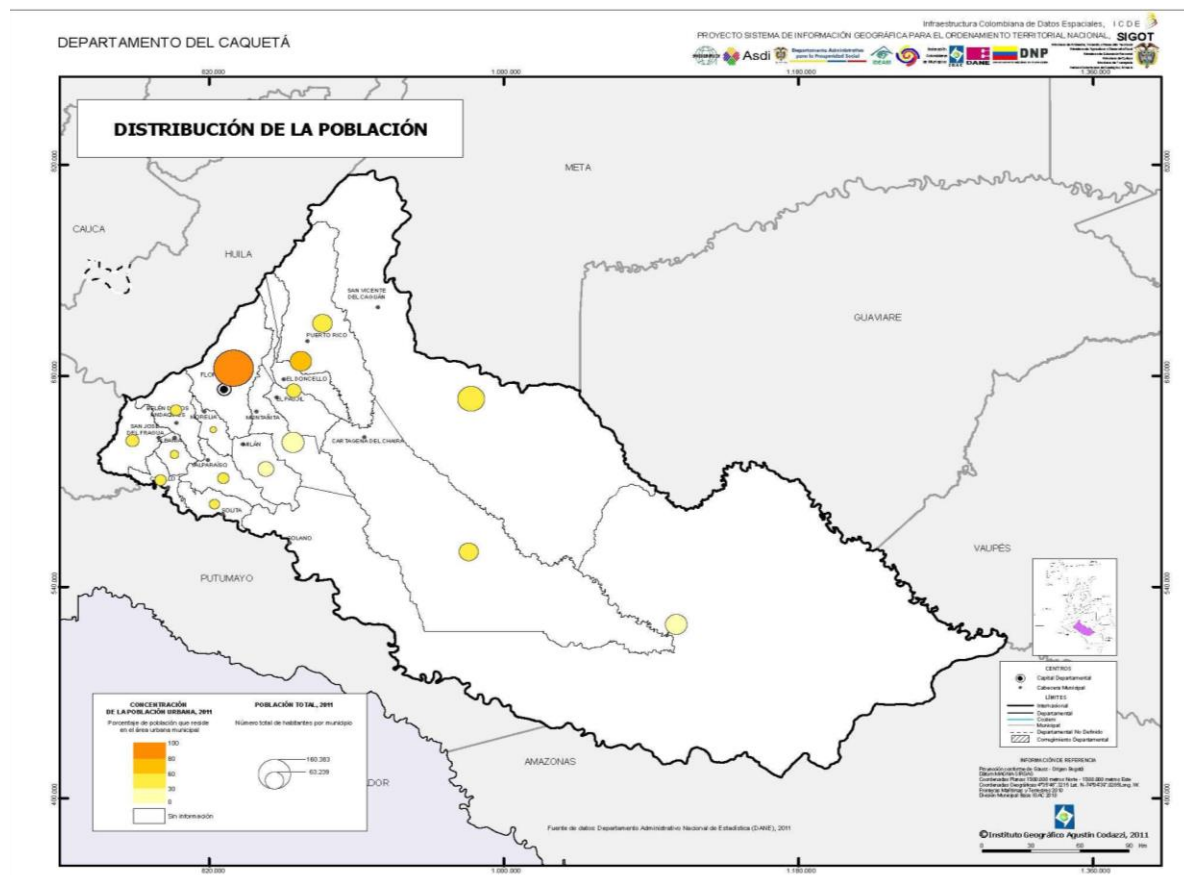
Tabla 6: *Caquetá Municipios de Putumayo por número de habitantes y distribución porcentual.*

Municipio	Total	Cabecera		Resto	
		Número	%	Número	%
Florencia	187,498	166,059	89	21,439	11
Albania	6,429	2,480	39	3,949	61

Belén de Los Andaquies	11,836	6,871	58	4,965	42
Cartagena del Chairá	35,993	13,535	38	22,458	62
Curillo	11,920	6,200	52	5,720	48
El Doncello	22,342	14,715	66	7,627	34
El Paujil	21,772	11,615	53	10,157	47
La Montañita	24,510	5,256	21	19,254	79
Milán	11,885	1,940	16	9,945	84
Morelia	3,958	2,052	52	1,906	48
Puerto Rico	33,765	14,705	44	19,060	56
San José del Fragua	15,408	6,679	43	8,729	57
San Vicente del Caguán	74,191	48,091	65	26,100	35
Solano	26,031	1,955	8	24,076	92
Solita	9,119	4,237	46	4,882	54
Valparaíso	11,860	3,952	33	7,908	67

Fuente Página DANE- Caquetá. Indicadores demográficos 2005-2020 proyección 2020.

Gráfico 5: Mapa con distribución de la población en el departamento del Caquetá para el 2011.



Fuente: IGAC concentración de Población 2011

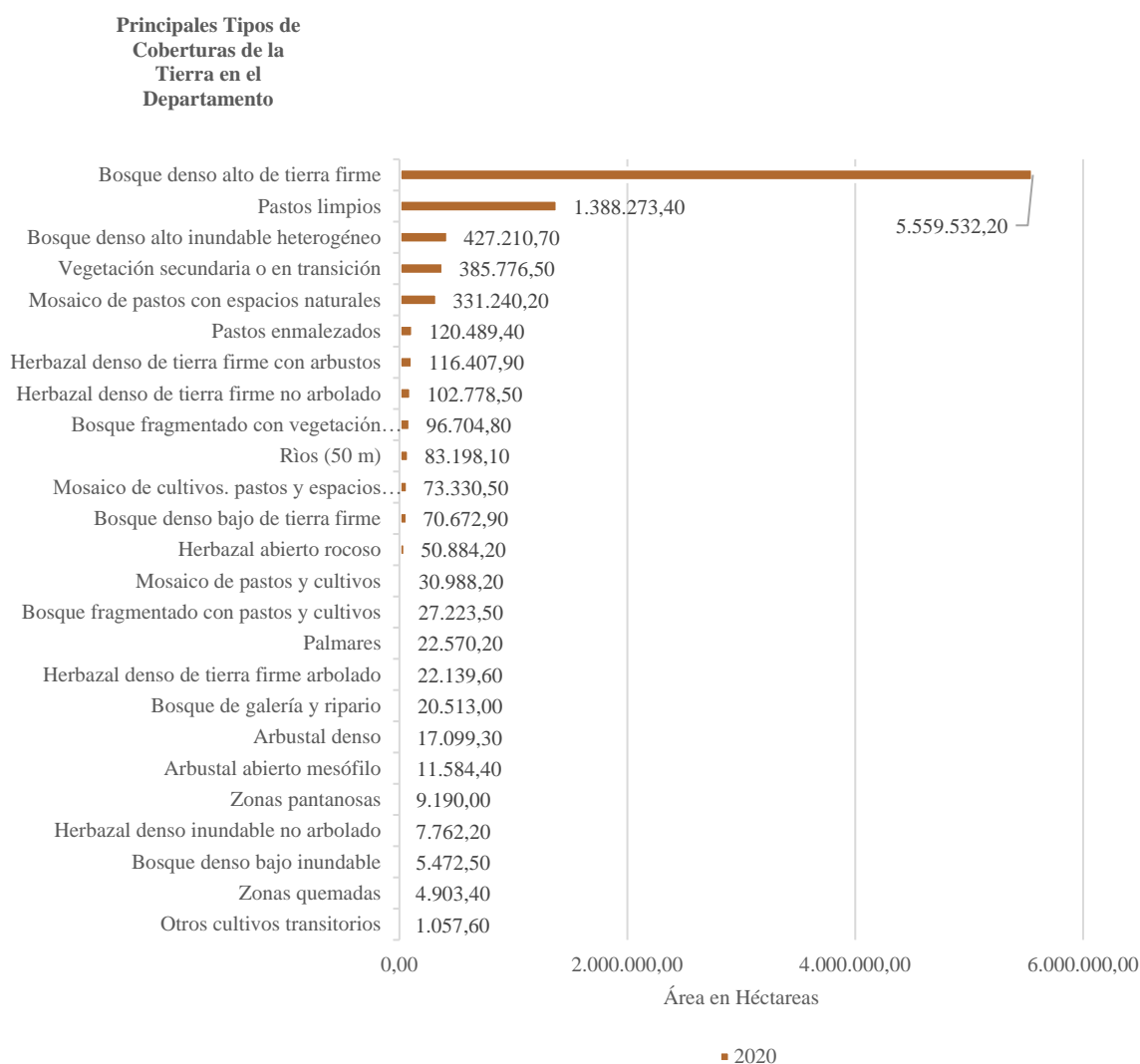
Esta concentración está vinculada a la dinámica de colonización, y propia del tipo de relación que el Estado construyó con este departamento. Como se mencionara en el apartado de legalidad y legitimidad, el enfoque de Estado, más tendiente a uno productivista impulsó un modelo de colonización dirigida, la que fomento principalmente: la expansión de la frontera agrícola, el posicionamiento de la ganadería como gran fuente económica y la consolidación de una clase política que operaría como vínculo para la toma decisiones y construcción de la política pública en el departamento (Arcila Niño et al., 2008; Vásquez, 2014).

“En el Caquetá, la relación entre el Estado Central ha atravesado distintos momentos en cuanto a los discursos y prácticas de desarrollo sobre los cuales se ha orientado la acción pública: del discurso civilizador de las misiones católicas de comienzos del siglo XX se pasó al discurso y práctica reformistas y paternalistas de la colonización dirigida de los años sesenta; y luego, desde los años 80, ha imperado el discurso y la práctica de la normalización de la región, en cuanto territorio donde convergen la economía ilegal y los grupos armados”(Vásquez, 2014, p. 11).

En síntesis, las relaciones que se han construido en el departamento del Caquetá se han visto influidas por la configuración de las actividades económicas del territorio. Lo cual se ha potenciado por la presencia diferenciada del Estado, que ha optado por ejercer con violencia su control sobre el territorio, esto desencadenó un constante fluir del conflicto que se construye entorno a las relaciones de poder y hegemonía de los distintos grupos, en cuanto al poder de las guerrillas es claro que poseen una gran influencia sobre el desarrollo histórico del Departamento, pero se debe entender que sus acciones se pueden observar dentro de un marco político y económico.

Si observamos la configuración territorial por el tipo de uso que tienen los suelos y en cuestión de cuánto del territorio aún presenta una condición sin alteración humana hay cerca de 7 millones de hectáreas naturales (correspondiente a los ítems vinculados a Bosque en la Gráfica 6), donde este bosque representa en su mayor parte una estructura ecosistémica relevante a bosque primario. También podemos observar que los cultivos y la producción agraria no superan las 3 mil hectáreas, mientras que el territorio transformado (modificado por la actividad humana) llega a los 2 millones de hectáreas, estos espacios que SINCHI denomina espacios de praderización (pastos limpios) y que se enfocan principalmente para la ganadería extensiva.

Gráfico 6: *Tipos de Áreas de Cobertura*²⁰ presentes en el departamento de Caquetá para el 2020.



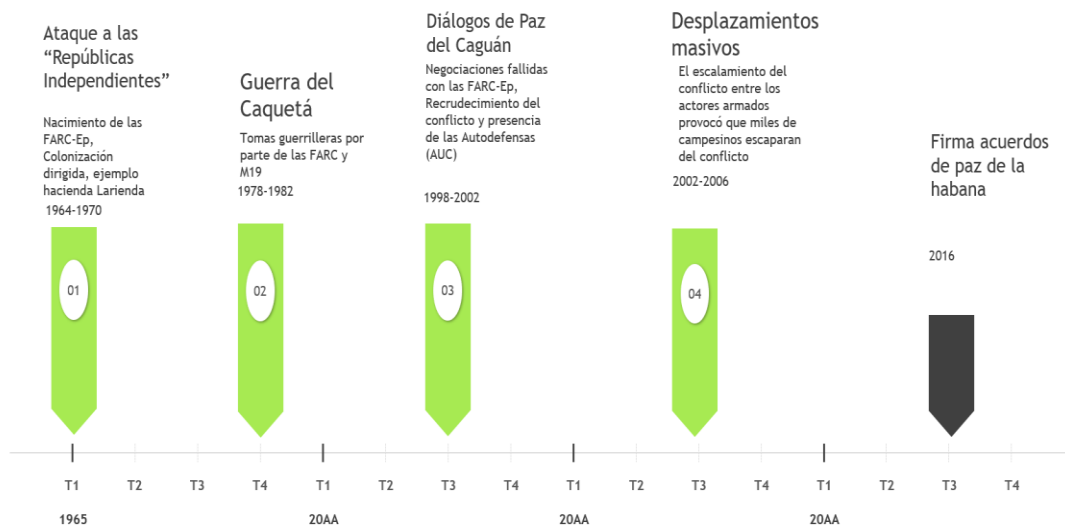
Fuente: *Elaboración propia con información del SIAT-AC; Capa de Coberturas de la tierra de la Amazonia colombiana.. Periodo 2020. Versión 1*

En este apartado no se entrará a revisar de manera extensa la construcción histórica, ni la configuración territorial, solo se hará énfasis en aquellos elementos que se consideraron como determinantes, se podrían interpretar como eslabones clave, que se interconectan a nivel regional. Este apartado brinda elementos contextuales de las unidades territoriales correspondientes al estudio de caso. Con este fin, también se presenta la siguiente línea de

²⁰ Según el manual metodológico proporcionado por la página oficial de SINCHI se define como: “La Cobertura de la tierra, es la capa (bio) física que se observa sobre la superficie de la tierra (Di Gregorio, 2005). En un término amplio no solamente describe la vegetación y los elementos antrópicos existentes sobre la tierra, sino que también describe otras superficies terrestres como afloramientos rocosos y cuerpos de agua” para mayor información se puede revisar en (<https://n9.cl/16ddv9>)

tiempo donde se señalan algunos puntos coyunturales vinculados al conflicto armado en el territorio, esto atravesado por economías de alta influencia sobre la deforestación como la ganadería extensiva, los cultivos ilícitos que elimina bosque primario y de especies endémicas y ampliación de la frontera agropecuaria.

Gráfico 7: Línea de tiempo sobre momentos coyunturales del conflicto en Caquetá 1965-2016.



Fuente: Elaboración propia con información de CNMH y SINCHI (Arcila Niño et al., 2008; CNMH, 2013; Vásquez, 2014)

Para finalizar el apartado de Caquetá, es claro que no se puede cubrir todo el espectro histórico del posicionamiento de las causas estructurales de la deforestación, pero se presentan un breve panorama de estas causas y el rol y accionar estatal. En resumen, el posicionamiento de la ganadería y expansión de la frontera agrícola fueron producto de la visión productivista y paternalista del Estado, que veía este territorio como "tierras baldías" o improductivas, con alto grado de abandono estatal y por tanto con una débil institucionalidad, que operó bajo formas alternas impuestas por los grupos armados.

Putumayo.

Al igual que en el apartado de Caquetá, a continuación, solo se presentará un breve panorama contextual del territorio y, asimismo, una introducción de las causas estructurales de la deforestación y degradación de la selva amazónica del departamento del Putumayo. En este sentido cabe resaltar que el departamento comparte algunos aspectos del departamento del

Caquetá como la presencia de grupos armados que disputan el poder territorial, sin embargo, para el caso del Putumayo, la existencia de importantes recursos petroleros brinda particularidades al devenir histórico del territorio. Por tanto, a continuación, se presentarán algunos datos demográficos que buscan dimensionar la composición territorial y la lógica que puede estar inmersa la construcción de políticas con enfoque territorial²¹, pues permite comprender, la diversidad del territorio en cuanto temas étnicos, culturales y sociales, así mismo, la situación económica y política del territorio.

Tabla 7: *Municipios de Putumayo por número de habitantes y distribución porcentual.*

Municipio	Total	Cabecera		Centro Poblado y Rural Disperso	
		Numero	%	Numero	%
Mocoa	58.938	40.689	69	18.249	31
Colón	5.530	3.434	62	2.096	38
Orito	38.744	20.787	54	17.957	46
Puerto Asís	67.211	40.549	60	26.662	40
Puerto Caicedo	16.007	6.397	40	9.610	60
Puerto Guzmán	36.665	4.792	13	31.873	87
Leguízamo	29.494	13.296	45	16.198	55
Sibundoy	15.473	10.150	66	5.323	34
San Francisco	5.567	3.306	59	2.261	41
San Miguel	19.434	5.168	27	14.266	73
Santiago	7.308	3.425	47	3.883	53
Valle del Guamuez	34.660	15.705	45	18.955	55
Villagarzón	24.096	14.588	61	9.508	39
TOTAL	359.127	182.286		176.841	

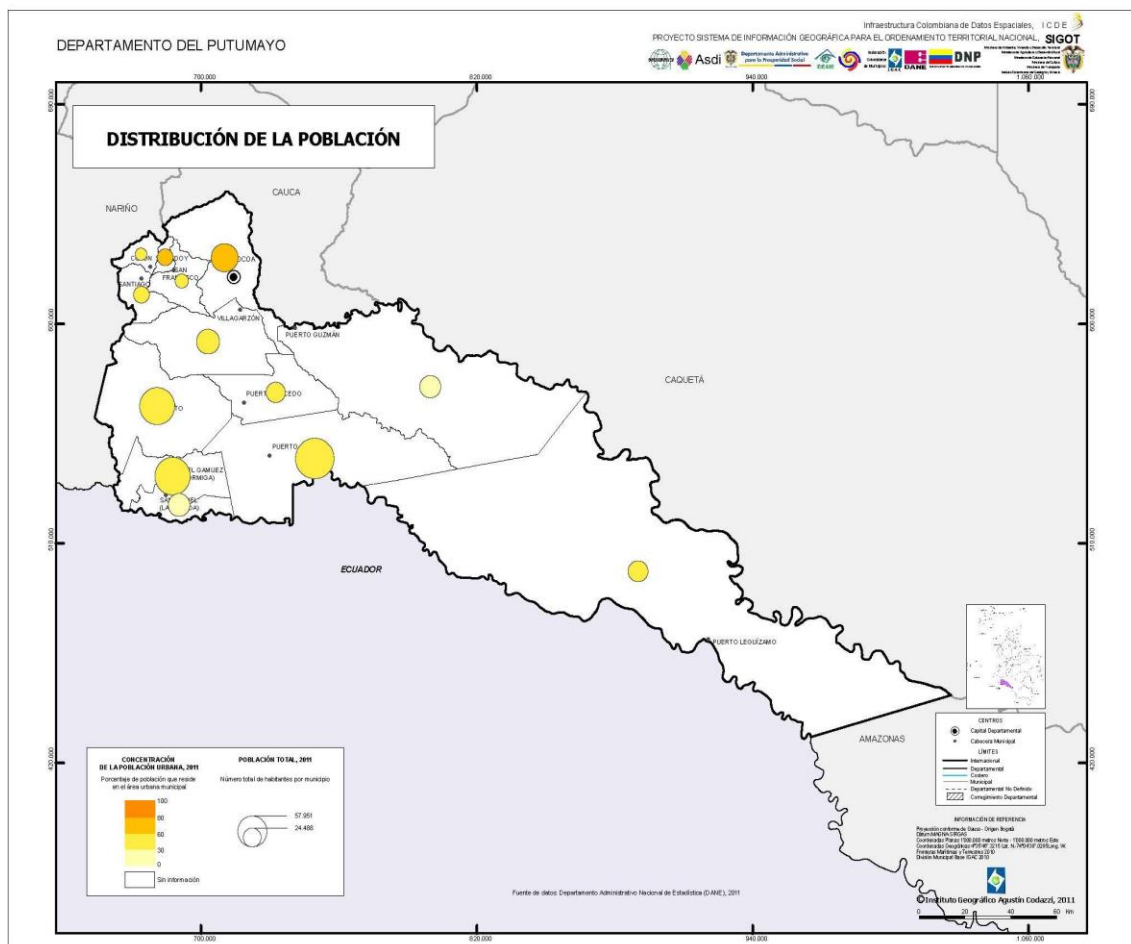
Fuente: DANE 2020 tomado de (CORPOAMAZONIA et al., 2020)

En cuanto a los focos de concentración poblacional en el territorio, esto tiene un vínculo con el desarrollo de la industria del petróleo y el posicionamiento del cultivo de coca en los años ochenta. Ambas fuentes económicas significaron puntos de expansión de la frontera agrícola y migración de otras regiones del país, con esto se configuro una dinámica territorial constituida por los puntos de producción de estas industrias y los procesos históricos a los que estuvieron adscritos, donde las cabeceras municipales y los centros más poblados se convirtieron en parte clave del flujo comercial e industrial de estas economías; ahora bien, con esto no se indica que la producción de coca y el sector petrolero sean equivalentes en términos generales, pues hay

²¹ A esto se hace referencia a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET que son uno de los instrumentos estratégicos constituidos desde el punto 1 del acuerdo de paz del 2016.

elementos cruciales que los diferencian como la legalidad de su operación, los actores que los impulsan y las fuentes de ingreso de capital. Pero desde una perspectiva territorial, la transformación del territorio por estas economías y el impacto ambiental en cuanto a la deforestación tienen símiles, a tal grado que se pueden insertar en un modelo económico extractivista.

Gráfico 8: *Mapa con distribución de la población en el departamento del Putumayo para el 2011.*



Fuente: IGAC concentración de Población Putumayo

Como se indicó, el departamento de Putumayo ha tenido dos pilares económicos de gran importancia, uno es el correspondiente al sector petrolero y el segundo es el posicionamiento del cultivo de coca como economía ilegal, pero en muchos casos las únicas alternativas para diversas comunidades. La primera funciona de manera nodal y fue significativa para la articulación de trabajo y colonización del territorio. Como fue el caso de las caucheras, que significó el exterminio de diversas comunidades indígenas (CNMH, 2014), como sucedió en

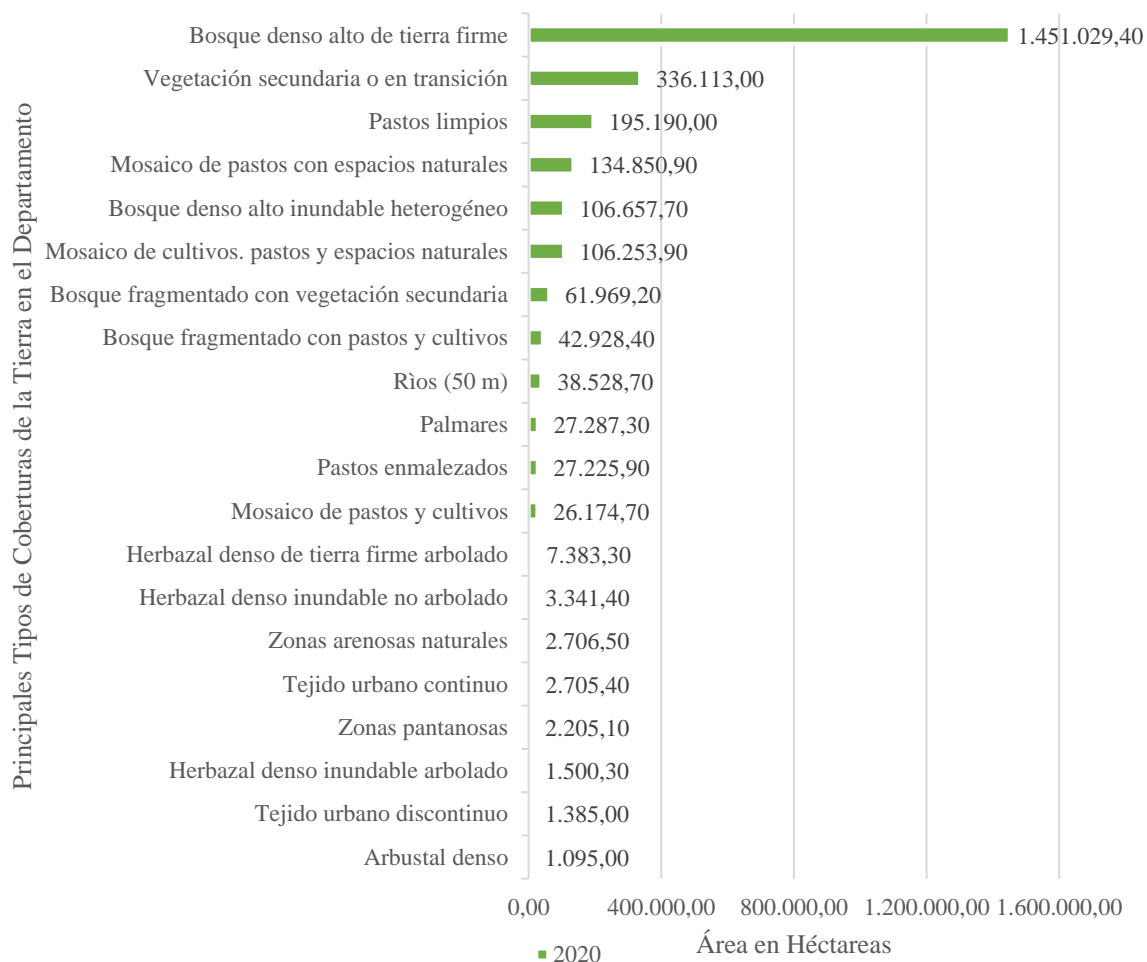
el Caquetá. Empero la industria petrolera tuvo un papel significativo en la configuración político-administrativa del territorio pues, la presencia de la extracción de estos recursos generó toda una ola de colonización y configuración del territorio:

“La industria petrolera ha tenido un gran peso en la configuración territorial de Putumayo, especialmente en las tierras ubicadas en el piedemonte y la llanura amazónica; actuales municipios de Mocoa, Villagarzón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuez y San Miguel. El proceso de colonización y apropiación de las tierras del suroccidente de Putumayo se inició y se consolidó en las décadas de 1960 y 1970 a raíz de la explotación petrolera de la Texaco (Texas Petroleum Company).” (CNMH, 2015, p. 17).

Ya en la década de los ochenta aparece el auge cocalero, impulsado por las organizaciones narcotraficantes operantes en la nación. Para el campesinado ubicado en el territorio esta economía, se convirtió en una alternativa de ingresos y opciones para mejorar la calidad de vida. Este departamento también vivió el conflicto armado y las disputas por el poder y la hegemonía del territorio. En este departamento vivió la ocupación de las FARC y la póstuma aparición de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) organización paramilitar que atacó directamente a las guerrillas y a la población civil para ejercer procesos de acaparamiento de tierras y dominio sobre los cultivos de coca. La debilidad institucional facilitó el control del territorio por parte de estos grupos armados. Lo cual supuso, que estos grupos armados, adquirieran roles de administración, mediación y regulación de distintos aspectos de la vida cotidiana de los habitantes del territorio (Avila et al., 2014; CNMH, 2015).

En la distribución territorial y configuración de los espacios para el 2020 en el departamento, es sustancial señalar dos puntos importantes; uno, que la superficie natural, igual a dos millones de hectáreas, es superior a la superficie seminatural y transformada del territorio que se encuentra alrededor de dos millones. Dos, que la superficie territorial ocupada por parte de la extracción de hidrocarburos no supera las 300 hectáreas, sin embargo, como ya se ha ido señalando, la presencia de esta industria genera codependencias por parte de la población, que queda muy susceptible a las variaciones del mercado laboral de este sector, empujándolos a las opciones ilegales e ilícitas predominantes en los territorios.

Gráfico 9: Tipos de Áreas de Cobertura presentes en el departamento de Putumayo para el 2020.



Fuente: Elaboración propia con información del SIAT-AC; *Capa de Coberturas de la tierra de la Amazonia colombiana*. Escala 1:100.000. Periodo 2020. Versión 1

Hay tres ejes analíticos que se coordinan en función de estructurar la realidad del territorio. En primer lugar, la articulación de acciones estatales con la incursión de grupos paramilitares, como es el caso del Plan Colombia que coincide con la entrada en escena de las AUC (Ver Gráfico 10) en segundo lugar, el auge de la industria petrolera, pero bajo una visión netamente extractivista que representa distanciamiento de las perspectivas de inclusión de los actores locales. En tercer lugar, el rol de Estado con presencia diferenciada brindado de manera asimétrica acceso a los bienes y servicios, pero dando un lugar menos prioritario a comunidades campesinas e indígenas, que en algunos momentos coyunturales logran ser visibilizados. Un breve ejemplo en la situación de conflicto socioambiental existente en el corredor Puerto Vega-Teyeye, donde se presentan manifestaciones y confrontaciones contra las autoridades locales, debido al favorecimiento de las empresas petroleras del territorio.

Gráfico 10: Línea de tiempo sobre momentos coyunturales del conflicto del Putumayo 1996-2016.



Fuente: Elaboración propia con información de la Fundación Paz y Reconciliación. (Ávila et al., 2014)

El contexto existente en los dos departamentos se podría concluir, está estructurado por territorios dinámicos, con ecosistemas de alto valor natural y económico (bienes comunes) los cuales históricamente han sido atractivos para la inversión extranjera. La cual se ha encontrado con un escenario de colonización campesina y resiliencia indígena. Donde el papel del Estado ha sido promover estas inyecciones de capital, y buscar garantizar un control territorial por medio de la fuerza, desconociendo en algunos momentos las necesidades y derechos, de las comunidades que se asientan en estos departamentos. Esto ha implicado un constante conflicto territorial en que los actores se adaptan, vinculan y generan estrategias de alianza, cooperación o de defensa, para velar por sus intereses.

Esto nos da dos elementos trascendentales para la identificación de posibles arreglos institucionales o eslabones clave. La presencia de economías ilegales que garantizan un sustento económico en un espacio de pocas oportunidades económicas, pues vincula la legitimidad de las acciones de los actores que cuidan y promueven estos intereses, lo que constituye un obstáculo para la implementación de cualquier iniciativa estatal. Otros elementos en juego son la importancia ecosistémica del territorio, el tipo de narrativa o discursos políticos que se enfoquen en la Amazonía colombiana; generando un parteaguas en el tipo de marco normativo, su configuración y cómo juega la legitimidad de Marco en el territorio. Esto último

se trabajará en el siguiente apartado, teniendo en cuenta, que se parte de la perspectiva y visión contenida en la estructura institucional del Estado colombiano.

La legalidad y legitimidad de la Política Pública ambiental en Colombia.

En este apartado se buscará presentar un bosquejo general de la arquitectura institucional que da legitimidad a la Acción Pública en torno al objeto de estudio. Nos enfocaremos en la estructura que da marco a la Acción Gubernamental y que posibilidades de acción tienen los demás actores que convergen en los departamentos colombianos seleccionados. Se manifiesta, a su vez que, la limitación administrativo-política se toma en aras de fines operativos del estudio, pues se entiende la complejidad y dinamismo del territorio, donde este se puede observar como una construcción social que se delimita por las diversas interacciones de los agentes involucrados (Berdegué et al., 2020; Schejtman & Berdegué, 2004).

Como se indicó en el primer capítulo, la Política Pública se concibe como un conjunto de acciones orientadas a determinados objetivos que giran en torno a asuntos públicos concertados de manera colectiva. Entendiendo el rol del Estado no solo como reactivo, que responde ante problemáticas o acciones externas a él (Roth, 2009), sino que atiende a distintas interacciones tanto internas como externas, y que giran en torno a las problemáticas socialmente construidas. Por ende, comenzaremos comprendiendo porque la legalidad de la acción del Estado no es suficiente para su legitimidad, y que incluso se articula contemporáneamente a la transparencia y la presentación de resultados para ratificar esta legitimidad. Luego se articulará la configuración particular colombiana desde el constitucionalismo asumido y la estructura que de esto deriva.

Según José Pedro del Hierro (2013) la legalidad y la legitimidad presenta un debate histórico que nos da la forma del Estado de Derecho, constitucional y de democracias en constante revisión y crítica desde figuras que pueden estar incluidas en un modelo representativo o participativo, sin embargo, la legalidad "(...) en el más amplio y general de los sentidos, significa existencia de leyes y conformidad a las mismas de los actos de quienes a ellas están sometidos" (Legaz Lacambra, 1958, p. 6). Así también "La legalidad es, pues, una forma manifestativa del Derecho, la forma precisamente por la que se reconoce su existencia; significa que el Derecho se manifiesta a través de normas, que es un sistema normativo." (del Hierro, 2013, p. 184)

No es menester de este apartado entrar en las largas discusiones y debates adelantados por autores como Jürgen Habermas, Norberto Bobbio, John Rawls y Carl Schmitt en torno a la legalidad y legitimidad de determinados sistemas. Pues a raíz de exhibir el andamiaje institucional que da operación a la acción pública entorno a la deforestación y degradación de la selva amazónica, nos interesa tomar dos puntos clave, uno comprender el sistema normativo como sistema de poder y la fuerza que se otorga a este y la legitimidad que adquiere dentro de procesos de participación.

La fuerza de un sistema de poder “se encuentra en la misma institucionalización del poder y en el ejercicio de quienes ocupan los cargos en la estructura formal del Estado. Y ello más allá de lo que podría creerse que es lo bueno o lo verdadero en sí. El cuerpo nacional a través de la historia y habiendo internalizado durante largo tiempo creencias, ideas, mitos, y valores, etc., da su palabra afirmativa; por supuesto que no la da para siempre y que un retraso importante en la captación de las expectativas (o su respuesta deficiente) provocará la consiguiente deslegitimación” (Dartiguelongue, 1995, p. 105).

Del Hierro a su vez, citando a Habermas, nos indica que se puede entender a “la legitimidad como la consecución de un consenso obtenido a través de una determinada acción comunicativa. Para él, la legitimidad es el hecho de merecer de reconocimiento por parte de un orden político, y el que una legitimidad merezca reconocimiento depende fundamentalmente de la fuerza justificativa de tal legitimación, es decir, de la concurrencia de unas condiciones formales que prestan a las legitimaciones eficacia, fuerza consensual y fuerza motivadora (Habermas, 1986, pp. 127–131)” por tanto, no podemos reducir a la legitimidad a formas puras de dominación, en la tipificación clásica weberiana, que si bien aún conserva elementos explicativos y pertinentes para análisis modernos, se debe interpretar las formas de institucionalización en marcos normativos operantes y que de ahí se parte a la legitimación de valores.

Con esto se quiere dar a entender que la comprensión del sistema normativo, institucionalizado en determinado territorio (llámese nación) nos permite comprender las formas de interacción del poder. Entender a su vez, cómo este sistema se va construyendo a partir de las dinámicas territoriales y los intereses de los actores involucrados. En un primer acercamiento el comprender las formas de acceso a los bienes y servicios del Estado y cómo funcionan, es clave, así como comprender los mecanismos de incentivo y sanción, contenidos en el sistema

normativo es necesario para descifrar las reglas operativas que inciden en las acciones de los distintos actores.

Esto puede variar y presentar altos contrastes que derivan de las interacciones particulares de los distintos actores que pueden criticar, cuestionar, oponerse e intentar modificar este sistema normativo. De aquí la importancia de observar el panorama legal y como los marcos normativos se vuelven en ventanas de oportunidad “Son muchos los que entienden que la legalidad entendida como producto de la voluntad popular, de la voluntad mayoritaria de la sociedad, es una condición necesaria del modelo democrático de organización política, pero eso no implica la sacralización de esa legalidad, su confusión total y absoluta con la legitimidad (Díaz, (1981), p. 63)” (del Hierro, 2013, p. 85).

Ahora bien, la comprensión de la sinergia que debe existir entre legalidad y legitimidad se fundamenta en que la legalidad por sí misma, bajo un enfoque de gobernanza e incluso de la NGP²², no es suficiente porque depende de elementos demostrativos y centrados en la transparencia que sustentan la legitimidad de la Acción Pública. Así pues, la construcción de esta sinergia se orienta a su vez en la apropiación y adaptación de la arquitectura institucional que se puede impulsar desde el contexto mundial²³

Del anterior punto es clave entender la importancia de constatar el hilo de construcción tanto de la institucionalidad ambiental y de cambio climático (en sus aspectos macro como locales) como de sus momentos coyunturales, esto es esencial, para distinguir las capacidades de acción y agencia de los distintos actores, por una parte, y por otra, identificar las estructuras de poder que pueden imperar en los contextos a partir de esta arquitectura. En cuanto a la correlación de legalidad y legitimidad, según lo planteado anteriormente, es importante la existencia de un marco normativo que se oriente a la protección del medio ambiente y a su vez brinde elementos jurídicos a los actores más vulnerables, pero debe existir una articulación entre los mecanismos de transparencia y participación como legitimadores de la gestión pública y el sistema normativo. Por esto, en este primer apartado, se expondrán los principales antecedentes de la política pública ambiental que tienen alguna incidencia en el objeto de estudio.

²² Desde la gobernanza la participación de los actores en la toma de decisiones es clave para la legitimación del el accionar público pues es la toma de decisiones de manera conjunta la que da veracidad a las acciones, en cuanto a la NGP como se indicó en el primer capítulo ya sea desde una visión neoesempresarial o neopública, son los resultados brindados al ciudadano lo que permite distinguir la calidad de los servicios brindados por el aparato estatal y de ahí legitimar la acción pública.

²³ Esto se profundizara en las formas de isomorfismo institucional, y como el discurso de cambio climático opera en estas lógicas.

Acuerdos Internacionales contra el Cambio Climático ¿Acciones Globales?

Las iniciativas para la reducción de emisiones de la deforestación y degradación de bosques en países en desarrollo; y el rol de la conservación, manejo sostenible de bosques y el aumento de las reservas de carbono en países en desarrollo (REDD+) nace de la identificación, de una problemática ambiental, por parte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) que estimó que “el sector forestal y otros sectores que tienen un impacto en el uso de las tierras – por causa de la deforestación, la degradación de los bosques y otros cambios en dichas áreas – representa aproximadamente el 17% de las emisiones de GEI” ante lo cual en las Conferencias de las Partes (COP) 15 y 16²⁴. Se establecieron lineamientos y regulaciones necesarias para crear sistemas de salvaguardas forestales en países en desarrollo que se unieran de manera voluntaria. Asimismo, desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se impulsó la creación de mecanismos de financiación para estas iniciativas, como lo sería los mercados de carbono²⁵ y fondos multinacionales con el ánimo de incentivar los proyectos e iniciativas sustentables para reducir los GEI²⁶.

Para el 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) decidió formular las primeras estrategias para la vinculación de Colombia a las iniciativas ENREDD+, presentando su primera propuesta de Sistema de Salvaguardas para el 2013-2014 (Vargas et al., 2017) consolidando para el año 2015 el ingreso al país de las primeras iniciativas REDD+.

Por otra parte, la consolidación de un mercado carbono interno en Colombia ha tenido distintos momentos. Se intentó en un primer momento instalar un mercado regulado por medio del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en el 2003, pero este fue fallido, luego con la intervención de la ONG Fundación Natura y con el impulso económico de The Global

²⁴ A partir de la Cumbre de Río, de 1992, y dentro de la CMNUCC y negociación del Protocolo de Kioto (PK), la incidencia de Estados Unidos en la búsqueda de “flexibilización” de los procesos y la presión europea para permitir “salidas” generaron los mecanismos de mercado tal como se conocen hoy en día: “cape and trade”, que se podría traducir a Tope y trueque y “offsettings” traducido a compensaciones.

²⁵ Si bien el término de mercado de carbono se origina a partir de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), su trazabilidad apunta a teorías económicas relacionadas con el neoliberalismo desde Estados Unidos y Europa, con uno de sus primeros ejemplos el comercio de dióxido de azufre de Estados Unidos, creado en 1990 por la Agencia para la Protección Ambiental de los Estados Unidos EPA, el cual arrojó resultados fallidos, pero que claramente se constituyó en el primer acercamiento a mercados ambientales. (Gilbertson & Reyes, 2012, p. 164) de mercado se basa en proyectos que generen reducción de emisiones o que eviten su emisión, las cuales se vuelven unidades transables llamadas VERs del inglés Unidades de Reducción de Carbono Verificadas. Estas VERs no pueden ser utilizadas para cumplir metas de reducción, bajo PK, pero sí pueden ser utilizadas por sectores privados dentro de programas de responsabilidad corporativa y ambiental, o por países como parte de sus estrategias propias de respuesta al cambio climático.

²⁶ Ante esto podemos mencionar el Fondo Verde del Clima (GCF por sus siglas en inglés) y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF).

Environment Facility (GEF) Trust Fund, se retomó, en el 2008, la consolidación de una plataforma con un mecanismo de mercado VERs (Fundación Natura, 2011). Más adelante, y ante los avances de nuevos proyectos certificados bajo CERs y VERs, se dio lugar a la consolidación de la Asociación Colombiana de Actores del Mercado de Carbono (ASOCARBONO) que buscan el fomento y consolidación de un mercado interno de bonos de carbono que incida en la política nacional para su protección y respaldo (ASOCARBONO, 2020).

En cuanto al marco normativo, en el 2015 aparece el RENARE:

“Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), del cual hará parte el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia –REDD+. Estos serán reglamentados y administrados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible” (Art 175 Ley 1753 de 2015)

Con lo cual se busca establecer las reglas de juego, tanto de certificación y registro de las emisiones de carbono y las acciones de compensación en el país, así mismo se introduce la ley 189 de 2016 con la cual se declara un impuesto al carbono que consiste en el pago de una compensación económica por la cantidad de carbono emitido, derivado del consumo de combustibles de origen fósil. En el 2015 se introducen las primeras iniciativas ENREDD+ de Colombia. Según el anexo 3 presentando a la CMNUCC (2017), sobre el sistema de salvaguardas estructurado, se lanza como proyecto piloto Visión Amazonía con dos programas base REM Visión de la Amazonia y GEF Corazón de la Amazonia.

De lo anterior se puede inferir la importancia de estos programas, pues significan la estructuración de las iniciativas REDD+ en Colombia como programas gubernamentales, así como la apropiación de los conceptos dictaminados desde la CMNUCC y los acuerdos firmados en las COP. A esto se suman la importancia de la ley 99 de 1993 y los efectos complementariedad de la ley 1931 de 2018 que se posicionan como leyes clave tanto en la gestión y manejo forestal del país como el establecimiento de un horizonte claro para el tema de cambio climático en Colombia.

La constitución colombiana de 1991

La constitución colombiana de 1991 ha sido un punto de coyuntura histórico para la concertación y convergencia de posiciones y la introducción de innovaciones en término de un constitucionalismo latinoamericano. Esta constitución representó la oportunidad de transformación y el acuerdo de nuevos arreglos institucionales que dotaron a sectores de la sociedad civil históricamente vulnerados al acceso a derechos, visibilidad y participación política. Sintetizados por Juan Fernando Jaramillo (2007) los principales puntos que nos concierne son:

- El establecimiento de un amplio catálogo de derechos fundamentales, que poseen el carácter de normas jurídicas. Significa que su cumplimiento puede ser exigido ante los jueces de la República.
- La determinación de que los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ostentan un rango equivalente a las normas constitucionales.
- El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Este reconocimiento ha conducido, entre otras cosas, a otorgar espacios propios de representación política a las comunidades indígenas y negras.

De esto podemos extrapolar; uno, que en la arquitectura institucional colombiana los acuerdos internacionales tienen injerencia, previa ratificación del congreso colombiano, y pueden ser vinculantes sí se logra demostrar que afecta de alguna forma los derechos fundamentales de los colombianos. Asimismo, se vuelven vinculantes por el reconocimiento de ciertas estructuras ecosistémicas como sujetos de derechos²⁷ lo cual puede trascender a la afectación de derechos de estos por el impacto negativo producido por la negligencia, omisión o interés directo de afectar estos bienes comunes para la satisfacción de intereses privados.

Tres, también se entrelaza la predominancia de la decisión y autonomía de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Los cuales se ubican en muchos puntos y áreas de interés

²⁷ Para el caso colombiano, algunos autores manifiestan la transformación del paradigma y por tanto el enfoque de la relación del Estado-Naturaleza (Gudynas, 2014; Maluf et al., 2017; Vargas-Chaves et al., 2019) y que está tendiendo a un biocentrismo, algo que se puede ver representado a nivel Latinoamérica, como es el caso de Bolivia y Ecuador que reconocen de manera legislativa a la naturaleza como Sujeto de Derechos, para Colombia sucede en lo jurisprudencial, con aplicación en el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial de las entidades territoriales de la amazonia colombiana cuando esta fue reconocida como Sujeto de Derechos “el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos no se ha dado aún en el ámbito legislativo, como sí en el jurisprudencial a través de la sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional que reconoció al río Atrato como sujeto de derechos” (Vargas-Chaves et al., 2019) por tanto, si se ha reconocido la amazonia y otras estructuras ecosistémicas como sujetos de derechos lo que ha implicado que las entidades territoriales tomen medidas de regulación y gestión ambiental.

ambiental como es el caso de la amazonia colombiana donde tienen que ser consultadas para la introducción de iniciativas y proyectos.

Es importante mencionar la capacidad que tienen los colectivos e individuos de exigir ante los jueces de la nación la reparación y reivindicación de cualquier agravio o vulneración de sus derechos. Esto es clave pues se vuelve un mecanismo de participación efectivo ante los efectos que puede tener la implementación de determinada política pública.

Ahora bien, se plantea la importancia del marco constitucional porque representa una modificación de las formas de interacción de los distintos actores y el Estado, si bien es cierto que existen limitaciones y que el cambio es paulatino, representa un andamiaje institucional de inclusión y visibilización de otros actores para la toma de decisiones y de respuesta localizada de actores colectivos como grupos indígenas o comunidades afro. Para esto es necesario comprender que, con la constituyente del 91, se planteó una orientación liberal, que incorporó nuevos paradigmas en el ámbito de la administración pública y más en el tema ambiental, como se expondrá a continuación.

Las transformaciones institucionales de la ley 99 de 1993.

En el devenir histórico de la Política Pública Ambiental (PPA) colombiana, como se ha ido presentado, ha exhibido factores externos del territorio (se parte de una división político-administrativa) como de elementos internos, que han permitido mutar y encontrar grandes transformaciones del paradigma dominante en cuanto a la gestión y protección ambiental se hable, esto también da puntos para poder analizar e interpretar la estructura normativa e institucional colombiana y sus cambios. Por esto, se ha decidido identificar las leyes y marcos normativos imperantes y vigentes a la fecha de realización de este trabajo, para ubicarlos de manera coyuntural y contextual frente a los efectos esperados y obtenidos.

Para retomar un poco la construcción argumentativa sobre legitimidad y legalidad de la PPA se propone una revisión general de cómo se ha construido ésta y se observará cómo el refuerzo con nuevas leyes y decretos presenta la necesidad de complementariedad por parte de los poderes legislativo y ejecutivo, para puntualizar mecanismos eficientes y eficaces, para el desarrollo de actividades en torno a la deforestación. Hay contradicciones entre la apropiación (informal y formal) de las normas y los escenarios de implementación de éstas, que, como se

ha señalado a lo largo de este capítulo, se configuró un sistema normativo bastante extenso y robusto, pero en constante cambio y modificación.

Para poder explicar cómo entra en relación la PPA y su legitimidad en los territorios, debemos examinar cuáles han sido las tendencias de diseño e implementación de éstas, así mismo, observar que tipo de narrativa que se elabora para los marcos normativos existentes. En especial en momentos de coyuntura como la conformación de la constitución del 91 y el acuerdo de paz. Por esto es interesante analizar los objetivos y metodologías adelantadas por los gobiernos.

Para la introducción de la revisión de la PPA tomaremos de referencia la metaevaluación realizada por Gustavo Muñoz (2011) sobre el análisis de esta misma en Colombia, donde identifica algunos elementos de diferenciación en el ámbito académico y político en cuanto a la evaluación:

Tabla 8. *Análisis del tipo de evaluaciones de la Política pública ambiental en Colombia.*

<i>Fuente</i>	<i>Tipo y título del texto</i>	<i>Elementos analizados</i>	<i>Conclusión del análisis</i>	<i>Marco de análisis</i>
Vega (2002)	Políticas públicas hacia el desarrollo sostenible y política ambiental hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos de la política ambiental. • Las políticas públicas como vectores de desarrollo sostenible. • Gestión ambiental. 	Debe reformarse la institucionalidad de la política ambiental para la obtención de unos nuevos objetivos de política orientados exclusivamente hacia la sostenibilidad del “capital natural” de la nación.	Marco gerencial: gestión por objetivos de los asuntos ambientales.
Hernández (2004)	No hay una política ambiental en Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalidad • Recursos asignados a la política • Reformas introducidas por el gobierno de turno en materia institucional y de planeación. 	No existe una política ambiental que aglutine el Sistema Nacional Ambiental	Marco gerencial: crítica a los criterios de planeación del gobierno de turno.
Ibáñez y Uribe (2005)	La política ambiental en Colombia durante los últimos 35 años	<ul style="list-style-type: none"> • Costo-Eficiencia • Equidad 	Existen costos no valorados del deterioro ambiental que deben ser tenidos en cuenta por el regulador para obtener una relación costo/calidad	Economía del bienestar.

			ambiental socialmente deseable.	
Tobasura (2006)	La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión crítica	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de la política ambiental identificados en los planes de desarrollo (1990-2006). 	No deben primar los instrumentos de carácter económico para la implementación de la política ambiental pues los precios no reflejan el valor de los bienes y servicios ambientales.	Marco del proceso de las políticas públicas, con enfoque Neo marxista. Crítica a la capacidad del mercado para reflejar el valor de los bienes y servicios ambientales.
Rodríguez (2007)	Capítulo de libro: Un balance de la política ambiental 2002-2006	<ul style="list-style-type: none"> Crítica a las reformas introducidas por el gobierno de turno, con énfasis en los cambios institucionales y en visiones sobre el desarrollo. 	El periodo de gobierno 2002-2006 introdujo cambios institucionales que debilitaron la capacidad de gestión ambiental del ministerio hacia el desarrollo sostenible.	Marco gerencial
Roth (2009)	Capítulo de libro: Estado y cambio de política pública: Una aplicación del modelo Advocacy Coalitions	<ul style="list-style-type: none"> Valores o ideas en el cambio de la política ambiental. 	La formulación y la implementación de las políticas públicas están fuertemente orientadas por las concepciones dominantes (paradigmas) relativas al papel del Estado, al género humano y a la naturaleza.	Marco del proceso de las políticas públicas, con enfoque subsistémico o de redes. Modelo Advocacy Coalitions.
CGN (2010)	Informe: El estado de los recursos naturales y el ambiente. 2009-2010	<ul style="list-style-type: none"> Ingreso Gasto Ejecución presupuestal Planeación Gestión ambiental Eficiencia. 	La política tiene una institucionalidad débil y el país se encuentra en una senda de desarrollo insostenible.	Marco del proceso de las políticas públicas, con enfoque por etapas.
Sánchez, Ahmed y Awe (2007)	Informe: Análisis Ambiental de País Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> Costo-eficiencia Medición de indicadores de impacto. Normativa Riesgo ambiental Planeación Evaluación y seguimiento a las corporaciones y sus directores. 	El MAVDT es ineficiente en la coordinación del SINA debido a la descoordinación jurisdiccional. El país tiene serios problemas ambientales por la contaminación y la	Marco gerencial: crítica a los vacíos gerenciales en la medición de eficiencia y en la planeación. Análisis evaluativo.

		<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana 	falta de prevención de desastres.	
Rudas (2008)	Artículo: Sostenibilidad financiera de la política ambiental regional en Colombia (1995-2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes de financiación de las Corporaciones. • Distribución de los recursos de financiación entre las Corporaciones. • Cumplimiento de las normas con relación a la asignación de recursos. 	Existen disparidades estructurales entre las Corporaciones que comprometen la sostenibilidad financiera del sistema.	Marco gerencial: evalúa los mecanismos de financiamiento de las Corporaciones, su eficacia en el recaudo de recursos de financiación y en el cumplimiento de la legislación ambiental.

Fuente: Tomado de Muñoz, 2011 p. 130, se suprimió del pie de página la información referente a los CV de los autores.

Como observamos, del ejercicio de revisión de Muñoz y distintos trabajos entorno a la construcción de la PPA en Colombia (Landázury & Prado, 2012; E. Pérez, 2018; Roth, 2009, 2010) se puede resaltar de estos análisis que existen momentos coyunturales en el desarrollo de este temática; la búsqueda de una institucionalización entorno a lo ambiental, correspondiente a la primera mitad del siglo XX, luego el impacto de la visión internacional y las transformaciones del paradigma de desarrollo desde la década de los ochenta; y por último la consagración de la constitución del 1991.

La aprobación de La ley 99 de 1993 convergen distintos aspectos, uno, la oportunidad de conciliar dos polos que estructuraban el paradigma bajo el que se buscaba que operará el Estado colombiano, por una parte, la visión “productivista” que proponía una visión de la relación del Estado y la Naturaleza en la que predominaba la importancia del hombre y la naturaleza se observaba sólo como un bien que era necesario explotar. Por otra parte, la visión conservacionista que, para el periodo anterior a esta ley, se podía ver representado por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA, donde se planteaba la importancia de preservar y proteger las estructuras ecosistémicas del país.

En otro aspecto, significó la alineación de los intereses institucionales con una visión, y como lo señala Roth (2009) esto se puede entender como un cambio del paradigma hegemónico

institucional colombiano, por la inserción de visiones externas al país, y que justamente plantean la necesidad de acciones de protección ambiental y la posibilidad de un desarrollo sostenible. Es, por tanto, para la cumbre de Río Janeiro de 1992, se da un giro en las posibilidades que implica una visión de desarrollo sostenible y cómo tierras que se consideraban improductivas pasarían a ser un elemento de gran valor por el cual los países desarrollados deberían retribuir económicamente a los países del sur, como Colombia y uno de sus bloques de selva tropical, la Amazonia.

Con la entrada en vigor de la ley 99, se dieron los siguientes cambios con relevancia a la región amazónica:

- Desintegración del INDERENA y se asignan más funciones a las Corporaciones Autónomas Regionales y se crean nuevas entidades de este tipo, como por ejemplo la creación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CORPOAMAZONIA).
- Creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Se resalta la importancia de la región amazónica y la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado en esta región, por lo cual se articulan centros de investigación e instituciones académica como el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y la Universidad del Amazonas.
- Se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA)
- Se crean mecanismos de financiación como el Fondo Nacional Ambiental y el Fondo Ambiental De La Amazonia.
- Se indica que “Los recursos destinados al medio ambiente por el Fondo Nacional de Regalías, se distribuirán de la siguiente manera: no menos de quince por ciento (15%) deben canalizarse hacia la financiación del saneamiento ambiental en la Amazonia y el Chocó y el desarrollo sustentable de tierras de resguardos indígenas ubicadas en zonas de especial significación ambiental” (Ley 99, 1993)

Con esto podemos sintetizar tres grandes cambios institucionales, entendiendo esta ley como un punto de referencia coyuntural. Uno un cambio de paradigma en cuanto a lo ambiental, pasando de una visión más propensa a un paradigma productivista a una enfocada al Desarrollo Sostenible, la integración de un modelo liberal, que buscaba la descentralización en términos

más generales de la forma del Estado y la integración de entidades gubernamentales orientadas a una nueva forma de relación del Estado con la naturaleza, con una gran tendencia a un enfoque incrementalista²⁸.

Complementariedad y especialización de La Ley 1931 de 2018.

Ahora bien, a la par de los avances de la Política Pública Ambiental con lo que se ha presentado hasta el momento, se gestaron ciertas iniciativas que operaban en función de las condiciones de isomorfismo institucional, ejemplo de esto es la creación de la Ley 164 de 1994 “Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" donde se ratificaba las iniciativas y medidas impulsadas del CMNUCC, expuestas anteriormente, lo que implicaba una especialidad técnica para la generación de los informes de captación de carbono y la presentación de resultados ante las COP y el CMNUCC, en sentido, hay autores que otorgan una clasificación propia a la generación de la Política Pública del Cambio Climático (Guardela, 2020) y se entiende que su separación radique en la alta especificidad a la que se orienta la ley 1931 de 2018, sin embargo, esto se puede debatir en el sentido que esta ley no deroga a la ley 99 del 93, y por el contrario articula elementos de decisiones jurisprudenciales como la constitución del RENARE y la ley 164 de 1994, la Ley de ratificación del Acuerdo de París y de la NDC Colombiana Ley 1844 de 2017 y el Marco regulatorio e institucional para los instrumentos económicos de precios al carbono, el monitoreo, reporte y verificación de resultados de mitigación y el seguimiento a la NDC Ley 1819/2016 - Decreto 926/2017- Resolución 1447/2018 que tienen un carácter más técnico para ratificar el grueso de datos técnicos sobre la captación de CO₂.

Con esto, la ley 1931 de 2018 adquiere un carácter de complementariedad del SINA y da un paso para la articulación de la información en cuanto a la captación de los GEI, su monitoreo y registro, así como los elementos financieros que se integran a elementos de reconocimiento como las iniciativas REDD+ y el pago por servicios ecosistémicos. Así pues, podemos comprender al SINA dentro de sus funciones y capacidades territoriales por los objetivos y

²⁸ En este aspecto Landázury y Prado no presentan un breve tipología de los enfoques que el Estado colombiano ha optado, no de manera pura pero que también permite dilucidar la complejidad del modelo Estatal Colombiano, donde, en las perspectivas “tecnoproduccionistas se asume una posición relativamente pasiva del Estado; aspirando a que la iniciativa privada, los derechos de propiedad, el mercado y la solución técnica aborden de la manera más eficiente posible la sostenibilidad, en las neoweberianas se busca atacar el problema con mayor presencia del Estado; asumiendo el poder de la coerción, en las alternativas se prefiere una actuación más libre de la autoorganización de los ecosistemas asociados con la deliberación radical de la sociedad civil; y en las incrementalistas se hace énfasis en que lo ambiental es un problema de la globalidad, intentando solucionarlos por la vía del orden mundial y la diplomacia”(2012, p. 113)

acciones adelantadas por las instituciones que la componen “Sistema Nacional Ambiental - SINA- seguirá el siguiente orden descendente: MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos y distritos o municipios.”(Ley 99, 1993, para. Art. 4)

También podemos observar que el Sistema Nacional de Información de Cambio Climático SNICC creada por la ley 1931 toma información del SINA y sus instituciones más no deroga estas funciones, sino que se anexa y se complementa de forma concreta bajo el indicativo de Cambio Climático:

“Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; los Institutos de Investigación y demás entidades del SINA, en el marco de sus competencias y funciones legales, deberán aportar de forma adecuada y oportuna la información que sea requerida para el correcto funcionamiento del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono -SMBYC, y, así mismo, deberán tomar las medidas necesarias para asegurar la utilización adecuada y oportuna de la información generada por el SMBYC.”(Ley 1931, 2018, p. Art. 29)

Algunos puntos que contempla esta ley y que articula elementos de participación son:

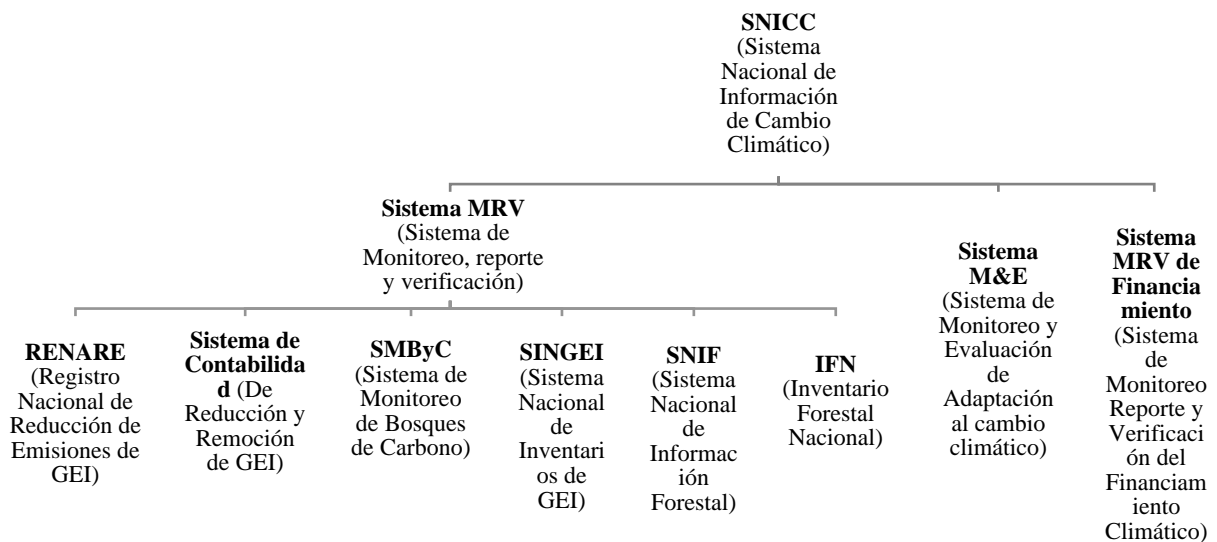
- Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) para la coordinación de los ministerios en función de la gestión de mitigación de los GEI como la integración de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) que corresponde a esta misma articulación para las entidades territoriales.
- Creación de instrumentos económicos como el Programa nacional de cupos transables de emisión de GEI, que corresponde “al derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de CO₂ u otro Gas de Efecto Invernadero (GEI) por una cantidad equivalente a una tonelada de CO₂.”(Ley 1931, 2018, para. Art. 29)
- Coordina y articula con lo estipulado en el artículo 221 de la ley 1819 de 2016, que hace referencia al Impuesto Nacional al Carbono.

RENARE y los sistemas de Monitoreo y salvaguardas.

El RENARE es la plataforma en la que se realiza el registro de todas las iniciativas y proyectos enfocados a la mitigación de GEI, esta plataforma debe presentar la información base de los

proyectos existentes en Colombia. Como lo es la descripción de la iniciativa, la cantidad de Dióxido de Carbono (CO₂) que propone captar, a su vez debe permitir registrar los reportes y el monitoreo continuo, sobre las iniciativas, tanto públicas como privadas. Esta información es base para el funcionamiento de los sistemas ambientales incluidos en el SNICC. Para fines de este proyecto, parte de la información clave recaería en el Sistema MRV y principalmente en el SMByC, pues en estos sistemas es donde se integra el componente fuerte de monitoreo y vigilancia de la selva y bosques colombianos articulados a la política pública ambiental y de cambio climático.

Gráfico 11: *Esquema jerárquico del funcionamiento del Sistema Nacional de Información de Cambio Climático.*



Fuente: Tomado de Guía técnica del SNICC (MADS & IDEAM, 2020)

Para brindar un panorama general sobre el funcionamiento de estos sistemas es necesario, presentar la Ley 1844 de 2017 “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia” esta ley es clave pues establece las “Contribuciones Nacionalmente Determinadas” NDC que son los compromisos y objetivos que las naciones signatarias del acuerdo asumen.

Estos compromisos son importantes en la medida que estructuran los objetivos y metas de trabajo a nivel nacional y articulados a nivel global, en este sentido, para la reciente presentación de los NDC Colombia (Gobierno de Colombia, 2020), se compromete a:

- Emitir como máximo 169.44 millones de Toneladas de Dióxido (tCO₂) en 2030 (equivalente a una reducción del 51% de las emisiones respecto a la proyección de emisiones en 2030 en el escenario de referencia), iniciando un decrecimiento en las emisiones entre 2027 y 2030 tendiente hacia la carbono-neutralidad a mediados de siglo.
- Establecer presupuestos de carbono para el periodo 2020-2030 a más tardar en 2023.
- Reducir las emisiones de carbono negro del 40% respecto al nivel de 2014.

De aquí la importancia de los Sistemas articulados en el SINA y SNICC pues son estos los que permiten elaborar la información que se entrega para comprobar y demostrar el cumplimiento de los NDC. Sin embargo, hay falencias para el caso colombiano es que no cuenta con la capacidad de llevar el registro de todos los sumideros de carbono, es decir, de todos los sistemas ecosistémicos que captan CO₂ en el país

En cuanto a materia de deforestación los NDC presentados en el 2020, establecieron bajar la tasa de deforestación en Colombia a 50.000 ha/año con límite de 10 años (2030) con el cumplimiento de esto, significaría para Colombia hasta USD 366 millones a 2025, por la financiación realizada principalmente por donantes europeos²⁹.

Para finalizar, se puede interpretar que la arquitectura institucional colombiana en término de Política Pública Ambiental ha tenido una constante retroalimentación de la política internacional y de los giros de paradigmas liderados por entidades supranacionales. Lo que derivó en una especificación de la PPA la cual se ha orientado más en la Política Pública del Cambio Climático. Empero, hay dos posibles dificultades a futuro en la creación de los mecanismos especializados en control y gestión, que pueden ser modificados por el Modelo de Gestión sin entrar en armonía con las lógicas territoriales, que a su vez, opera en términos de lógica sectorial (con las desventajas que la GT y las PP con perspectiva territorial señalan), lo que puede producir un incremento en términos económicos debido a los pocos resultados e

²⁹ En los que se puede contar a el Reino de Noruega, República Federal de Alemania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

impacto que generen y la necesidad de igual contrarrestar los efectos negativos en lo ambiental y social, como en el caso de la deforestación.

El dilema de una lógica sectorial es que imposibilita la creación de soluciones estructurales que se piensen en un sentido multiescalar y con la coordinación de diferentes actores (Berdegué et al., 2020). Este anclaje a la necesidad de creación de datos y resultados netamente cuantitativos descuidará planes y estrategias orientadas a la transformación de los territorios con otras perspectivas como el enfoque territorial, y que es base para la visión de la gobernanza territorial.

Asimismo, en cuanto a la legalidad y legitimidad de la política pública ambiental en Colombia se reitera que la variable de transparencia es fundamental para comprender su funcionamiento en la actualidad, pues son los resultados de todo el andamiaje institucional expuesto el que permite comprender como se ha avanzado en cuanto a los objetivos planteados y es por medio de la rendición de cuentas y la participación que se espera para la legitimidad de la acción pública.

La siguiente normatividad también implica elementos de complementariedad frente a la reducción de la deforestación y degradación de la selva.

Tabla 9. Nuevos decretos y leyes en torno a la reducción de la deforestación.

Ley o Decreto	Objeto	Descripción.
---------------	--------	--------------

<p>Ley 2111 28 de julio 2021</p>	<p>"Por medio del cual se sustituye el título XI "de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la ley 599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>Modificación del Código penal y se eleva a la categoría de delito ambiental a la deforestación, también su promoción y financiación. Siempre y cuando viole los mecanismos de autorización pertinentes contenidos en el decreto 690 de 2021 u otras disposiciones aplicadas por las autoridades ambientales como las CAR o la ANLA</p>
<p>Decreto 690 de 2021</p>	<p>"Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el manejo sostenible de la flora silvestre y los productos forestales no maderables, y se adoptan otras determinaciones".</p>	<p>Se encarga de designar los conceptos, instrumentos y mecanismos que se deben incorporar para el manejo de zonas forestales.</p>

Fuente: Elaboración propia con información tomada de la constitución colombiana

Síntesis sobre la legalidad y legitimidad de la Política Pública Colombiana.

Con lo ya expuesto y revisado, podemos preguntarnos ¿el sistema normativo ambiental colombiano que contiene a la Política Pública Ambiental es legítimo? En un primer momento podemos señalar su ajuste y coherencia con el paradigma biocéntrico imperante en lo normativo, donde los elementos de cambio climático, justicia climática y derechos humanos son ejes clave para la modificación de la concepción de Desarrollo clásico. En este sentido se legitima por medio de la inclusión a diversos actores y se pone en la mesa de diálogo y debate

sus perspectivas, ya sea en los procesos de construcción de la política pública o por medio de los instrumentos que ofrece la constitución para su participación³⁰.

Sin embargo, y como se mostrará en el siguiente apartado, existe una discrepancia en cuanto a los resultados de la Acción Pública, pues las cifras de deforestación y degradación de la selva han aumentado y se ha focalizado en la región amazónica. Por tanto, de este fenómeno se puede interpretar que existen matices de deslegitimación al sistema normativo imperante desde grupos particulares que han adquirido poder frente al territorio configurando estructuras hegemónicas de dominación impulsando formas de explotación económica dañinas para el medio ambiente. De esta premisa se partirá para identificar dos elementos clave en el siguiente apartado, la configuración territorial y el papel del conflicto histórico presente en el territorio.

Se señala que la robustez normativa en Colombia es importante pero no suficiente pues en su aplicación e implementación se encuentran obstáculos que derivan de un modelo estatal centralizado al que se le dificulta tener presencia en todos los espacios de la geografía colombiana y que se desgasta en formas de contrarrestar las estructuras ilícitas e ilegales enclaustradas en los territorios. Esta aseveración se puede fundamentar en la constante modificación normativa y el constante aumento de la deforestación y degradación de la selva en la que se centraran el resto del documento.

Para sintetizar la idea general, si buscamos identificar si existe una legitimidad dentro de la política pública ambiental colombiana, debemos referenciar los casos específicos que aborda, pues hay elementos en los que la política ha operado para brindar justicia y regular procesos humanos de alto impacto ambiental que son secundados por la población, pero a su vez existen escenarios en los que se vuelve inoperante y resalta la prioridad que se designa por el modelo sectorial al que se le dificultad abordar las problemáticas de manera estructural y desde lo territorial (Berdegué et al., 2020).

Un punto extra que se puede reconocer dentro del escenario discursivo y jurídico que señalaría a su vez un problema de fragmentación institucional son los papeles contradictorios en la política extractivista de la nación y el rol que cumple la Agencia Nacional de Hidrocarburos que asigna territorios para exploración y explotación de petróleo en zonas contiguas o cercanas a reservas forestales (Cristancho & Montaña, 2019) o la presencia de proyectos de infraestructura de impacto negativo a nivel ambiental (Cruz & Montaña, 2019). Estas

³⁰ Algunas de estas están contenidas en la ley 21 de 1991 así como la misma figura de la Tutela.

contradicciones dentro del modelo estatal centrado en la lógica sectorial pueden transitar en un grado bastante alto de fragmentación institucional, que será inherente a la misma estructura (Zelli & van Asselt, 2013), pero en el contexto colombiano significa una gran coyuntura en el desarrollo de la política pública pues da pie a la deslegitimación del marco normativo ambiental cuando se contrasta con la lógica económica extractivista que maneja el país.

Capítulo 3. Arquitectura institucional y la gestión gubernamental de la Política pública Ambiental en Colombia.

En el capítulo anterior se examinó, la arena de acción que afronta la PPA en Colombia. Donde existen unas particularidades territoriales que desde los mecanismos de Gobierno no se han podido resolver y han generado procesos de ingobernabilidad. Esto último fruto de la deslegitimación a las figuras de autoridad y poca capacidad del gobierno de ejercer control en el territorio más allá del legítimo uso de la violencia por medio de sus fuerzas armadas.

La gestión gubernamental, por tanto, no es inexistente. Solo que ha radicado en una estructura centralizada y con fragmentación institucional en los territorios periféricos de la capital. Con esta idea se propuso para este capítulo, entender que VA REM posee un sustento institucional en otros programas coyunturales que han significado de una u otra forma, acciones estatales, que, aunque no pueden estar legitimadas por todos los grupos que cohabitan los territorios, son parte del Gobierno y, por tanto, de su cualidad explicativa en resultados. Así que para brindar un escenario complejo e integral del Caso a revisar es importante partir de algunas explicaciones metodológicas, que se tocaron al principio pero que acá se buscara aterrizar de manera práctica.

Con esto se exponen dos hechos políticos coyunturales que representan a su vez programas con énfasis en lo ambiental y que aúnan esfuerzos en cuanto a objetivos y metas con VA REM. Estos son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la Sentencia 4360 de 2018³¹. Ambos correspondientes a los procesos de coordinación intergubernamental para dar respuesta a los compromisos asumidos por el Gobierno colombiano. El primero, derivado de los acuerdos de paz con las guerrillas de las FARC y el segundo, correspondiente a la lucha jurídica y política, impulsada por organizaciones ambientales, por los altos índices de deforestación y degradación de la selva y la deficiente gestión gubernamental ante esta problemática.

³¹ La STC4360-2018 señala que “Decídase la impugnación interpuesta frente a la sentencia de 12 de febrero de 2018, dictada por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la tutela instaurada por Andrea Lozano Barragán, Victoria Alexandra Arenas Sánchez, José Daniel y Félix Jeffry Rodríguez Peña, entre otros, en contra de la Presidencia de la República, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y las Gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés”, por el “incremento de la deforestación en la Amazonía”. Donde se señala la ineficiencia y el poco impacto que están teniendo las acciones de las entidades públicas para la reducción de la deforestación y como esto afecta la calidad de vida de los jóvenes, niños y persona que habitan el Amazonas, por ende, se le da un carácter suprallegal a la sentencia y se reconoce a la Amazonia como sujeto de derechos.

Este capítulo es una articulación metodológica que puntualiza en los factores determinantes para el Estudio de Caso, e igual brinda un panorama del contexto en el que se enmarca la institucionalidad ambiental de la región amazónica, ya no solo en su marco normativo sino en su esquema operativo y programático.

Metodología y articulación de variables.

En el cruce de variables propuestas desde distintos enfoques contenidos en el paraguas teórico de las Ciencias Políticas y la Administración Pública, revisados en el primer capítulo, se propuso como ejercicio práctico identificar, a modo de tópicos, las temáticas o “palabras clave” existentes en los documentos oficiales del Estado. Tópicos que se pueden rastrear en el cúmulo de instrumentos de la gestión pública ambiental (informes, actas, planes y esquemas). Estos tópicos, que se constituyeron para este trabajo, se vincularon a las variables explicativas del fenómeno estudiado junto con algunas categorías de búsqueda que complementaron el escenario de posibles insumos, estos son:

Tabla 10. Variables articuladas por tópico para sistematizar la información a diferentes niveles (Programa, Municipal, Departamental, Nacional)

<i>Variable explicativa</i>	<i>Tópicos/términos de Búsqueda</i>
Modelo de Gestión	Función Pública
	Gestión gubernamental
	Búsqueda de Recursos
	Ambiental
Participación multisectorial	Escenarios de participación
	Actores de implementación
	Redes de asociación
Coordinación multinivel	Acuerdos intersectoriales
	Estrategias de coordinación
	Cooperación
Transparencia.	Canales de comunicación
	Rendición de cuentas
	Resultados
	Logros/dificultades

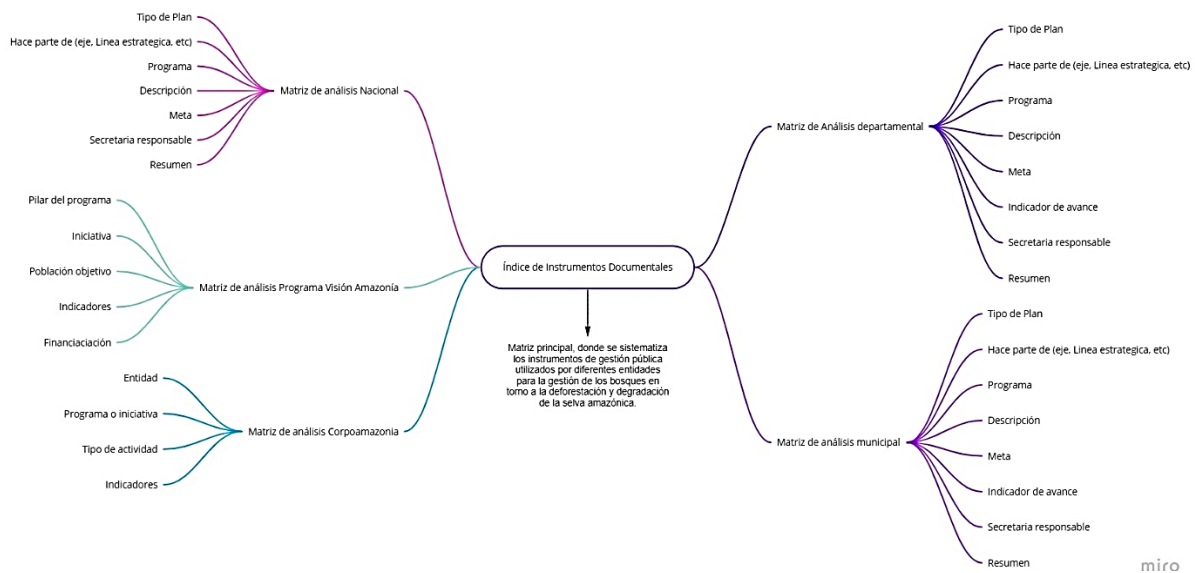
Fuente: elaboración propia.

Esta caracterización e identificación de los instrumentos afín a cada una de las variables y que permitieran abordar el objeto de estudio, se aclara que es la perspectiva contenida en la arquitectura institucional, en la arena de acción y con las delimitaciones territoriales correspondientes.

Algo que es llamativo, y que se presentó en el desarrollo de la investigación fue que, hay una transversalidad de las variables usadas, y durante la recopilación documental fue claro que la separación del tema Ambiental, el de Transparencia, Participación y Modelo Estatal, este contenido en el esquema sectorial en el que la institucionalidad se ha configurado. Esta visión sectorial reduce y minimiza los temas o dimensiones como lo ambiental, por ejemplo, en algunos instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o los Planes de Desarrollo (PD) enfocándose en la identificación de causas y posibles estrategias de la gestión de la deforestación, se focaliza a tal punto que pierde potencialidad de integrar otros elementos para posibles soluciones. Mientras que los informes de rendición de cuentas e informes de gestión se centran en exponer el porcentaje de avance sobre metas u objetivos, a veces sin detenerse en revisar la parte cualitativa de la gestión, esto principalmente a nivel municipal, que a final de cuentas nutre la información departamental y nacional.

En la construcción de este Corpus Documental que brindó la información de base, se recurrió, a los distintos instrumentos de la Gestión pública colombiana, que tienen relevancia en la Acción Pública entorno a la reducción de la deforestación y degradación de la selva amazónica. De ahí que ese cruce de información que se analizó, las variables buscan rescatar los tópicos ya mencionados, ya sea dentro de sus elementos constituyentes o de los procesos que se desembocan de las interacciones con los distintos actores. En el análisis in situ de la arquitectura institucional y sus interacciones, tanto en su dinámica y cambios como del proceso de legitimación de toda la estructura, se puede rescatar que las variables planteadas dan cuenta de los elementos expositivos suficientes para la validación de la Hipótesis.

Gráfico 12. *Sistematización de la información por medio de un Índice De Instrumentos Documentales.*



Fuente: Elaboración Propia

Se planteó un análisis por medio de matrices que dieran cuenta de los elementos (fragmentos, artículos, apéndices, pilares, secciones y ejes) de la política pública donde fuera visible, argumentable e incidente la presencia de las variables, como procesos configurantes de la realidad institucional. Cómo se señaló en el segundo apartado, la legitimidad obtenida del marco institucional en Colombia dista de las estrategias contenidas de las ramas legislativa y ejecutiva pues existe deficiencias, que se caracterizarán y evidenciarán a lo largo de este trabajo, pero que apuntan a problemas en la implementación de los programas y deficiencias en los mecanismos de coordinación.

En este mismo sentido dentro de la posibilidad de ampliar los insumos para el análisis se realizaron entrevistas semiestructuradas a profundidad a actores clave. Con el referente, de dialogar con actores involucrados con el proceso de implementación. Es importante comprender que el entramado institucional posee dirección y magnitud como unidad, desde la Acción Pública y materializada por la gestión Gubernamental, de ahí que se identificara a los actores con mayor incidencia en la delimitación territorial y por conceptos contenidos en el Programa correspondiente al Estudio de Caso.

Asimismo, se debe aclarar que la oposición de algunos agentes que imposibiliten o que se presenten como obstáculos a la realización de los programas implica una animadversión al sistema de gobierno y sus mecanismos de vigilancia y cohesión³². Este caso puede ejemplificarse con el papel de la guerrilla o grupos armados narcotraficantes, pues implican

³² Esto en relación al rol de grupos armados ilegales presentes en el territorio y que implican un riesgo para funcionarios y habitantes, por tanto, a la implementación y ejecución de cualquier programa.

una oposición directa al sistema de gobierno y se encuentran en un contexto de ilegalidad. Ante esto se abrirá un pequeño apartado, pues en la documentación recopilada y las entrevistas realizadas, se puede denotar que estos actores, tuvieron y aún tienen, incidencia en el fenómeno de deforestación. Aunque a pesar de la lógica que se construiría a partir de la concepción de legalidad, las guerrillas como actores dominantes que ejercieron un poder sobre el territorio cumplieron con directrices de protección y gestión de los bosques. Esta discrepancia se tocará a profundidad más adelante.

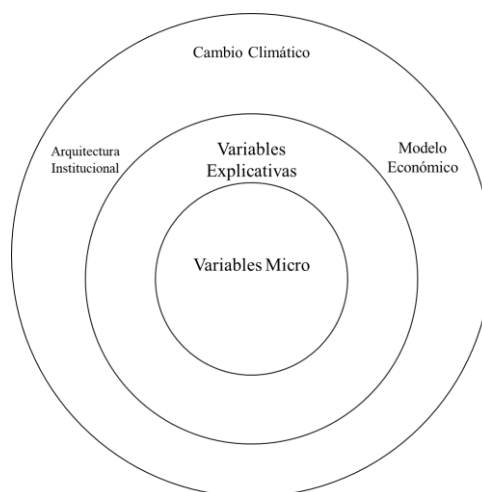
Variables Macro, Meso y Micro.

El marco de ADI propuesto por Ostrom se usó como referencia para la consolidación de las variables Macro³³, que a nivel operativo es inviable asumir, por su extensión y amplitud conceptual, por eso se propuso una operacionalización de estas variables, basándose en los insumos existentes y la lógica de construcción de estos. En primer lugar, las variables explicativas son las que dan respuesta y sentido al objeto de estudio: 1) Coordinación multinivel 2) Participación multisectorial 3) Transparencia. 4) Modelo de Gestión.

Son éstas las que le dan dirección y orden a la recopilación, al proceso de sistematización. Éstas como abstracciones categóricas dotan de significado y estructura a los enfoques teóricos utilizados. No obstante, es necesario identificar patrones susceptibles de sistematizar que, a su vez, den cuenta del sentido de las Variables Macro. De ahí que se implementarán formas operacionales, por medio de un ejercicio de selección, sistematización y análisis. Dentro de una lógica de la gestión pública colombiana se optará por Transparencia, Participación, Medio Ambiente, coordinación, Modelo de Gestión y búsqueda de recursos. Pues mediante esta diferenciación dentro de los mecanismos lingüísticos y discursivos estatales es que se puede inferir los significados y elementos clave tanto de las variables Macro como de las explicativas.

Gráfico 13. Articulación de tipos de variables para su sistematización.

³³ El cómo se seleccionaron estas variables y su construcción, parten de referencias sustraídas del marco de análisis del *Earth Governance System*, donde se realiza un cruce de variables tales como Poder, Conocimiento, normas y escalas que a su vez se cruzan con variables como arquitectura, adaptación, agencia y rendición de cuentas. (Hufty, 2011; Lange et al., 2013; Monkelbaan, 2019). No se realiza una explicación extensa de esto debido a que su función para este proyecto es la de brindar un orden y dar sentido en un nivel más amplio a las variables explicativas.



Entonces se pasa de un sistema de dimensiones que denotan temas económicos, ambientales, políticos y sociales. Se aterrizan y se vuelven susceptibles de operacionalización en lo real por medio de categorías sencillas sin desligarlas de las variables explicativas. Esto pareciera no tener una correspondencia clara con el ADI, pero el análisis por niveles o escalas tanto por variables como por los niveles de las autoridades territoriales (Nacional, Departamental y municipal) permiten sustraer e interpretar eslabones clave de la configuración institucional de los territorios, centrados en la visión gubernamental con derivaciones de la participación de los actores que cohabitan las unidades territoriales.

La inclusión del sistema ADI, radica principalmente de su visión pragmática que se enfoca en las variables que sean necesarias para comprender escenarios relevantes (Delimitación del “mapa”) Decide hipótesis necesarias para el comportamiento de los participantes, en funciones de las distintos tipos de reglas que interactúan en las situaciones de acción. Con las Situaciones de acción; como unidad focal se puede comprender las condiciones en las que los Participantes ejercen acciones, toman decisiones y generan interacciones. Y establecer a su vez un patrón particular de interacciones y resultados. Entonces, se puede señalar la Arena de Acción como Objeto de estudio, desde el ADI. Donde se revisa, la forma de los sistemas de valores compartidos; Sistemas físicos y biológicos; influencias en las combinaciones de reglas sobre ciertos incentivos e integra trabajo de distintas disciplinas para comprender las instituciones que influyen en los incentivos que perciben los individuos y en su comportamiento resultante. Por último, Permite identificar las variables clave para un análisis sistemático de la estructura de las situaciones que enfrentan los individuos. Principalmente, en los casos empíricos se evidencia una divergencia de variables.

Con esto en cuenta, es claro que tenemos a la Acción Pública como Objeto de Estudio. Donde se toma esta Acción pública, como un “Holón” este es un Zoom de la parte del “mapa” que más nos interesa, y se interpreta como; Un subsistema completo que hace parte de otros subsistemas completos. Es el todo y a la vez parte. La toma de decisiones de los individuos son producto de capas cognitivas superpuestas condicionadas por estructuras estructurantes. Los Holones son estructura y a la vez pueden estructurar las acciones de los individuos. Y el ADI permite diseccionar en Holones el análisis para obtener un análisis integral. Aquí es donde se articulan teorías pues dependiendo de la Escala del Holón que se analice se requerirá un acervo teórico que satisfaga las explicaciones correspondiente a esos componentes (Ostrom, 2015). En sistesis el ADI, permite ir depurando aquellas variables exogenas que no corresponden al “mapa” que se esta analizando, delimitado por las unidades territoriales y los actores involucrados en el estudio de caso.

Fuentes de información.

Se pueden dividir en tres principales fuentes. En primer lugar, la información contextual en documentos académicos y veedores como organizaciones no Gubernamentales, y alguna literatura gris con el ánimo de brindar una perspectiva discursiva. Sin embargo, se dio principal énfasis en la documentación oficial. Segundo, instrumentos institucionales de gestión pública y con énfasis en la transparencia de la información. Estos seleccionados a partir de la Ley 1712 de 2014 "Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y la Resolución Número 318 de 2019 "Por lo cual se adoptan los instrumentos de gestión de la información del Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones"

Así como Instrumentos de Gestión que tienen incidencia en la configuración de la arquitectura institucional. Que se articularía al Índice de Documentos Instrumentales. Este aglomerado quedaría de la siguiente forma:

Tabla 13. Tipos de Instrumentos y fuentes de información.

Tipo	Instrumentos
Gestión institucional	1. IG ³⁴ : Informes de Gestión (2019-2023)
	2. IA2020: Informe anual 2020
	3. Organigrama 2020

³⁴ Las siglas corresponden a la asignación pública que se le da a estos documentos, o a la abreviación que corresponde a las iniciales del tipo de documentos.

	4. PD: Plan de desarrollo vigente
	5. PA: Plan de acción integrado 2021
	6. PC: Plan anticorrupción 2021
	7. Presupuesto 2019
	8. Presupuesto 2020
	10.IVF: Informe departamental de viabilidad fiscal
	11. ERC2021: Estrategia de rendición de cuentas 2021
	12. IRCV: Informe de rendición de cuentas vigente
	13. Política de protección de datos vigente
	14. PETI: Plan Estratégico de Tecnologías de Información
	15. Código de ética o código de integridad
	16. PIGCCV: Plan integral de gestión de cambio climático territorial Vigente
	17. POT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial
Instrumentos de gestión de información pública	1. Registro de Activos de Información
	2. Índice de Información Clasificada y Reservada
	3. Esquema de Publicación de Información
	4. Programa de Gestión Documental
	5. Tablas de Retención Documental
	6. Registro de publicaciones
	1. IG: Informes de gestión (2019-2023)

Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, se utilizó los índices de rendimiento institucional e índice de desempeño de las entidades públicas revisadas. Por último, de manera transversal se realizaron entrevistas a actores clave para presentar una perspectiva cualitativa sobre las dificultades y logros del proceso de implementación del Programa Visión Amazonía.

Actores y acciones articuladas al contexto amazónico.

Para esta caracterización se empleó el software MACTOR que se basa en la teoría de Juegos para la identificación de actores. La ventaja de este sistema es que permite analizar a los actores en sus estrategias y objetivos, para este trabajo se simplificó su uso, y se utilizaron las variables explicativas como sustitutos de las metas y objetivos de una visión clásica de la teoría de

juegos. Esto permite observar la retroalimentación e interacción entre actores institucionales y las acciones relacionadas en el territorio. Este ejercicio es descriptivo y lo que busca es expandir de manera gráfica y sistemática el mapeo. También, se incluyen las relaciones con actores externos, que son ilegales, pero que poseen incidencia en el objeto de estudio.

Mapeo de actores institucionales.

Tabla 11. Descripción por actor y siglas.

<i>N°</i>	<i>TITULO</i>	<i>TÍTULO CORTO</i>	<i>DESCRIPCIÓN</i>	<i>TIPO DE ACTOR (ROL VA)</i>
1	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	<i>MADS</i>	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir y ejecutar las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.	Ministerio público (Formulación y ejecución)
2	Dirección Territorial Amazonia Parques Nacionales Naturales	<i>PNN</i>	Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998. La entidad está encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	Entidad pública (Ejecución)
3	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI	<i>SINCHI</i>	Entidad de investigación científica y tecnológica, que se compromete con la generación de conocimiento, la innovación y transferencia tecnológica y la difusión de información sobre la realidad biológica, social y ecológica de la Jurisdicción (Amazonía colombiana), teniendo que satisfacer oportunamente las necesidades y expectativas de las comunidades de la región.	Entidad pública (Investigación y Ejecución)
4	Corporación Para El Desarrollo Sostenible del Área Manejo Especial la Macarena	<i>CORMACAREN</i>	Ente corporativo de carácter público, integrado por una entidad territorial, encargado por ley de administrar en la región de la Macarena, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible.	Autoridad Ambiental (Vigilancia y ejecución)
5	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	<i>IDEAM</i>	Institución pública de apoyo técnico y científico al Sistema Nacional Ambiental, que genera conocimiento, produce información confiable, consistente y oportuna, sobre el estado y las dinámicas de los recursos naturales y del medio ambiente, que facilite la definición y ajustes de las políticas ambientales y la toma de decisiones por parte de los sectores público, privado y la ciudadanía en general.	Entidad pública (Investigación y Ejecución)

6	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	<i>APCC</i>	Organización que guía la cooperación internacional de Colombia. La propuesta de valor de la Agencia es aumentar el beneficio que obtiene la sociedad colombiana e internacional de la cooperación en función del desarrollo de acuerdo con las prioridades del país.	Entidad pública (Ejecución)
7	Organización Nacional Indígena de Colombia	<i>ONIC</i>	Instancia mayor de gobierno propio de todos los Pueblos Indígenas de Colombia y sus autoridades, con capacidad para concertar y establecer políticas nacionales que fortalezcan la autonomía territorial y Jurisdiccional indígena y de emitir leyes indígenas que sean reconocidas por el Estado colombiano y sus instituciones que contribuyan a crear capacidades de autogobierno en los pueblos indígenas, para el ejercicio de sus derechos colectivos.	Organización Nacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
8	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana	<i>OPIAC</i>	Institución de derecho público de carácter especial indígena sin ánimo de lucro la cual ejerce una representación política de los pueblos indígenas de la amazonia colombiana ante instituciones de orden Nacional e Internacional; su objetivo principal es velar por que todos los derechos colectivos e individuales de sus afiliados sean respetados y reconocidos por todos los actores ubicados en la región de la Amazonia Colombiana	Organización Nacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
9	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia	<i>ANUC</i>	Asociación de tercer grado, de derecho privado, sin ánimo de lucro, con carácter de confederación a través de la cual se agremian los campesinos de toda Colombia y se confederan las diferentes formas organizativas. Es una organización de alcance nacional que tuvo presencia en más de 850 municipios y 28 departamentos, con una estructura organizada desde los niveles locales (veredales y Municipales), Departamentales, regionales y Nacionales.	Organización Nacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
10	Norwegian ministry of climate and environment	<i>NMCE</i>	Es la principal responsable de la política medioambiental del Gobierno Noruego. La política ambiental trasciende las fronteras ministeriales e involucra cuestiones que son responsabilidad de varios ministerios. Esta entidad está encargada de llevar a cabo la reducción de GEI a las que se comprometió Noruega	Organización Internacional (Financiación)
11	Plataforma de información y dialogo para la amazonia colombiana	<i>PID</i>	Plataforma de información y diálogo interactiva hecha para encontrar en un sólo lugar todos los proyectos, programas y procesos en marcha de la región amazónica colombiana.	Organización Mixta (Comunicación y Difusión)
12	Kreditanstalt für Wiederaufbau	<i>KFW</i>	Es una entidad financiera de la República Federal de Alemania que se dedica a la cooperación internacional a nivel mundial. apoya a particulares, empresas y organizaciones públicas con préstamos y subvenciones promocionales. Debido a que no tenemos sucursales propias, la siguiente solución se utiliza para muchos de nuestros proyectos: los solicitantes no nos solicitan directamente un préstamo, sino a uno de nuestros socios financieros. Estos incluyen las cajas de ahorros Sparkasse, los bancos cooperativos Volks y Raffeisenbank y los bancos comerciales locales, que luego nos transmiten las solicitudes.	Organización Internacional (Financiación)

13	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	<i>GIZ</i>	Entidad proveedora de servicios de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y el trabajo educativo internacional, de origen Alemán.	Organización Internacional (Financiación)
14	Forest Carbon Partnership Facility	<i>FCPF</i>	Asociación mundial de gobiernos, empresas, sociedad civil y pueblos indígenas centrada en la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, la conservación de las reservas forestales de carbono, la ordenación sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo, actividades comúnmente denominadas REDD+.	Organización Internacional (Financiación)
15	Green Climate Fund	<i>GCF</i>	Es el mayor fondo dedicado a ayudar a los países en desarrollo a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y a mejorar su capacidad para responder al cambio climático. Fue creado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 2010	Organización Internacional (Financiación)
16	Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez	<i>FAAN</i>	Fondo privado colombiano con cerca de 20 años de experiencia, que diseña y ejecuta en programas y proyectos para la conservación de la biodiversidad, el desarrollo rural sostenible y la promoción de niñez, de la mano de la sociedad civil.	Entidad privada (Financiación y Ejecución)
17	ONU-REDD	<i>ONU</i>	Es la dependencia de las Naciones Unidas encargada de evaluar, financiar y acompañar algunas iniciativas REDD+.	Organización Internacional (Financiación y ejecución)
18	Fundación Natura	<i>FN</i>	Organización de la sociedad civil dedicada a la conservación, uso y manejo de la biodiversidad para generar beneficio social, económico y ambiental, en el marco del desarrollo humano sostenible.	Organización Nacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
19	ONF Andina	<i>ONF</i>	Empresa consultora privada (SAS) creada en 1997 que nace de la profesionalización de actividades de la Oficina Nacional de Bosques (en francés Office National des Forêts - ONF) a nivel internacional. Por lo cual, no recibe ninguna subvención, ni de la ONF, ni del Estado.	Entidad internacional de carácter mixto (Ejecución)
20	Fondo Mundial para la Naturaleza	<i>WWF</i>	Es una organización no gubernamental internacional fundada en 1961 que se encarga de la conservación del medio ambiente. Su nombre oficial en Estados Unidos y Canadá es World Wildlife Fund. Es conocida popularmente por las siglas WWF.	Organización internacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
21	Asociación Ambiente y Sociedad	<i>AAS</i>	Organización no Gubernamental (ONG), constituida en el año 2012 como una entidad sin ánimo de lucro de acuerdo con las leyes colombianas.	Organización Nacional sin Ánimo de lucro (Veeduría)
22	Centro Internacional de Agricultura Tropical	<i>CIAT</i>	Tiene como misión reducir el hambre y la pobreza y mejorar la nutrición humana en los trópicos mediante una investigación que aumente la ecoeficiencia de la agricultura. Miembro del CGIAR.	Organización internacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
23	Departamento Nacional de Planeación	<i>DNP</i>	El DNP es el centro de pensamiento del Gobierno Nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión.	Entidad Pública (Formulación y ejecución)

24	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	FINAGRO	Es una entidad sociedad de economía mixtas que promueve el desarrollo del sector rural colombiano, con instrumentos de financiamiento y desarrollo rural, que estimulan la inversión. Es una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, con régimen especial, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia. FINAGRO actúa como entidad de segundo piso, es decir, otorga recursos en condiciones de fomento a las entidades financieras, para que éstas a su vez otorguen créditos a proyectos productivos. Así mismo, para facilitar el acceso al financiamiento, FINAGRO administra instrumentos para el desarrollo de su proyecto agropecuario.	Entidad mixta (Financiación y ejecución)
25	Alcaldías Municipales	AM	Autoridades locales correspondientes a un ordenamiento político y administrativo con un gobierno electo de manera democrática para el cumplimiento de los derechos e intereses de las y los ciudadanos que habitan el territorio.	Autoridad territorial (Ejecución)
26	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia	CORPOAMAZO	Entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotado de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargado por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente	Autoridad Ambiental (Vigilancia y ejecución)
27	Asociación Tandachiridu Inganokuma	INGA	Comunidad indígena de resguardos Inga del Caquetá.	Organización Nacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
28	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Consejo Regional indígena del Orteguaza Medio Caquetá	CRIOMC	Asociación de comunidades y resguardos indígenas del Caquetá.	Organización Nacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
29	Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Puerto Leguizamo y Alto Resguardo Predio Putumayo	ACILAPP	Asociación de Comunidades y resguardos indígenas del Putumayo.	Organización Nacional sin Ánimo de lucro (Ejecución)
30	Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas	PNFBAP	fundación sin ánimo de lucro, de participación mixta, encaminada a la conservación de las áreas naturales de Colombia. El Fondo invierte estratégicamente en la conservación y protección del patrimonio natural y de los servicios a los ecosistemas que estos prestan (agua, aire, alimento, biodiversidad de flora y fauna y paisajes, entre otros) Para esto, diseña e implementar mecanismos financieros, ejecuta y administra programas y proyectos	Entidad pública (Ejecución)

			cimentados en la salvaguarda del paisaje natural, cultural y étnico de nuestro país.	
--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia con apoyo en Software MACTOR

La correlación entre actores y el eje principal del estudio de caso que es el Programa de Visión Amazonía. Buscó identificar a aquellos actores que contaran con vínculos³⁵ directos y demostrativos, asimismo aquellas entidades territoriales que según los informes fueron los principales focos de ejecución. En este aspecto, también se presenta el cruce de acciones y planes orientados desde los PDET y lo estipulado por la STC 4360 de 2018.

Tabla 12. Tipo de articulación con Visión Amazonía tipo de nivel Jerárquico.

Título corto	Nivel	Naturaleza Jurídica	Vínculo con VA(REM)
MADS	Nacional	Ministerio Titular	Encargado Sectorial
PNN	Nacional	Unidad Administrativa Especial	Convenio de ejecución
SINCHI	Regional	Instituto Investigación Autónomo	Convenio de ejecución
CORMACAREN	Regional	Corporación Regional Autónoma	Convenio de ejecución
IDEAM	Nacional	Instituto Investigación Autónomo	Convenio de ejecución
APCC	Nacional	Unidad Administrativa Especial	Acompañamiento Formulación
ONIC	Nacional	Organización No Gubernamental	Acompañamiento.
OPIAC	Regional	Organización No Gubernamental	Convenio de ejecución
ANUC	Nacional	Organización No Gubernamental	Convenio de ejecución
NMCE	Internacional	Organización No Gubernamental	Financiación
PID	Regional	Proyecto Regional	Información
KFW	Internacional	Organización No Gubernamental	Financiación
GIZ	Internacional	Organización No Gubernamental	Financiación
FCPF	Nacional	Organización No Gubernamental	Financiación
GCF	Internacional	Organización No Gubernamental	Financiación
FAAN	Nacional	Organización No Gubernamental	Financiación
ONU	Internacional	Organización No Gubernamental	Financiación
FN	Nacional	Organización No Gubernamental	Convenio de ejecución
ONF	Internacional	Organización No Gubernamental	Convenio de ejecución
WWF	Internacional	Organización No Gubernamental	Convenio de ejecución
AAS	Regional	Organización No Gubernamental	Veeduría
CIAT	Internacional	Organización No Gubernamental	Convenio de ejecución
DNP	Nacional	Departamento Administrativo	Convenio de ejecución
FINAGRO	Nacional	Sociedad de Economía Mixta	Convenio de ejecución

³⁵ El tipo de vínculo que se describe en este mapeo de actores constituye la relación legal entre estos actores y el programa de REM VA. La participación de cada uno de los actores y los tipos de acciones se buscan evidenciar desde los instrumentos de gestión pública estudiados. Pues si bien cada una de estas instituciones cuenta con unas acciones misionales y operativas en campo, fue en los instrumentos y los resultados expuestos desde REM VA que se buscó encontrar algunos puntos de análisis.

AM	Local	Entidad Territorial Administrativa	Acompañamiento Ejecución
CORPOAMAZO	Regional	Corporación Regional Autónoma	Convenio de ejecución
INGA	Local	Asociación Civil	Convenio de ejecución
CRIOMC	Local	Asociación Civil	Convenio de ejecución
ACILAPP	Local	Asociación Civil	Convenio de ejecución
PNFBAP	Nacional	Sociedad de Economía Mixta	Convenio de ejecución

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas oficiales e información contenida en los informes anuales de Visión Amazonía.

Actores Ilegales.

En el contexto histórico colombiano la presencia de grupos armados ha incidido de manera considerable en la estructura institucional pues ha significado una reorientación de temas de la agenda pública para la confrontación y combate directo con estos actores. Entre estos actores ilegales es difícil presentar una plena caracterización, sin embargo, podemos plantear que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-Ep) y grupos narcotraficantes vinculados a Carteles nacionales e internacionales que operaron en el territorio amazónico en el periodo de estudio (2015-2020) esto también sustentado en las versiones e información suministrada en el proceso de paz del 2016 con esta guerrilla (Gobierno Nacional de Colombia, 2017).

La relación de estos actores con el territorio tuvo acciones de control territorial y administrativas. Fungiendo como cabeza en la toma de decisiones y en la construcción de planes y estrategias de gobierno sobre la población. En este caso se puede señalar una suplantación del papel del Estado a través de la coerción y ejercicio del poder por medio de las armas. En estas acciones también se contemplaba la regulación de las hectáreas que cada colono y campesino podía explotar. En la entrevista con el profesor Pedro³⁶ expresidente de la mesa municipal de concertación campesina agroambiental de Cartagena se menciona que: *“En las juntas de acción comunal existían los famosos manuales de convivencia, que a mi muchas veces me tocó construirlo, fotocopiarlo, decía que conservar... las fuentes de agua, que no se puede tumbar esto, no se puede esto otro... muy ambientalista. Cada año una finca no puede tumbar más de 2 hectáreas, para esto tiene que pedir permiso... era un manual de convivencia que lo hacían las comunidades, pero que la única autoridad que había en la zona eran las*

³⁶ En este segmento se toman fragmentos de las entrevistas realizadas a algunos actores involucrados con el desarrollo del programa. Su identidad se mantiene anónima por su seguridad.

FARC y lo hacían cumplir. Las leyes en Colombia las deben de hacer cumplir la policía o el ejército, allá (en el Caquetá) lo que existía eran las FARC, la autoridad de la zona eran las FARC”

Asimismo, en la entrevista con María Kahlo³⁷: *“por la salida de las FARC de los territorios queda un vacío que el Estado no ha podido llenar, ni con ninguna fuerza, ni con garantías de vida digna para la gente, ni con control territorial pues mucho menos con programas para transformar los modelos, si uno ve estos territorios lo que (ha) aumentado con la firma del acuerdo de paz, tras la firma del acuerdo de paz, es el número de cabezas de ganado y la deforestación”*

Esto se puede interpretar como condiciones de regulación, desde lo ilegal, al fenómeno de la deforestación. Esto presenta un desafío en la coyuntura de los acuerdos de paz, y la débil capacidad estatal en estas regiones aisladas para retomar y reorientar estas regulaciones y materializar los esfuerzos de los actores institucionales al control y gestión de la deforestación. Lo que se traduciría en la sentencia 4360 de 2018, donde se evidencia el control asumido por los actores ilegales restantes que adoptan una visión sobre el territorio de máxima explotación de cultivos ilícitos por medio de la expansión de la frontera agrícola y que también da como resultados los repuntes en los índices de deforestación observados en el periodo 2015-2017.

En resumen, la caracterización específica por actor ilegal presenta grandes dificultades. Pero se pueden caracterizar brevemente por el enfoque y acciones en el territorio. Por consiguiente, estarían los actores ilegales vinculados a actividades ilegales con fines políticos como las FARC-Ep y las derivaciones de este grupo con una ideología política clara. Y los actores vinculados a actividades económicas ilegales sin filiación política, como los carteles narcotraficantes. Donde su posición y presencia ejercen procesos de deslegitimación de la autoridad pública y obstaculizan las posibilidades de implementación y desarrollo de la PPA.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Los PDET, nacen como una estrategia institucional para materializar dos objetivos claves del acuerdo de paz. Uno, afrontar de manera integral y territorial las causas estructurales del conflicto³⁸; esto quiere decir que se parte del reconocimiento de las problemáticas que se

³⁷ Activista e investigadora perteneciente al departamento del Caquetá. Se ha decidido mantener en el anonimato el nombre de las persona participantes de esta investigación para no generar ningún perjuicio a su integridad, vida o salud.

³⁸ Como recordatorio, en los acuerdos de paz se establecieron que las principales causas del conflicto se pueden entender principalmente en dos causas estructurales: La tenencia, acceso y uso de la tierra y participación política. Esto claramente tiene

yuxtaponen y que agravan fenómenos como la pobreza, la desigualdad, bajos índices de escolaridad, desempleo, etc. Principalmente en los territorios afectados por la guerra en Colombia, como es el caso de los departamentos de Caquetá y Putumayo. Dos, garantizar la integración de miembros de las FARC-Ep a la vida civil, por medio de iniciativas y mecanismos financieros, bajo un modelo de economía solidaria, que garantizara una estabilidad económica para no reincidir en actividades ilegales y poder aportar a la economía nacional (Gobierno Nacional de Colombia, 2017, p. 12).

Esto en función de la estructura de la acción pública, implica coordinación de las actividades de las entidades presentes en los territorios con los nuevos programas, la formulación misional de nuevas entidades y la colaboración intergubernamental para crear escenarios de coherencia y articulación. Además, en el Acuerdo de Paz se hace explícito el vincular el tema de protección medio ambiental y por tanto la gestión de la deforestación y degradación de la selva (Presidencia de la República de Colombia & FARC-EP, 2016, p. 4) Para los departamentos de Caquetá y Putumayo, la organización en subregiones caracterizó la fase inicial de la implementación de los PDET, este ejercicio trató de priorizar en corto tiempo una formulación de planes de forma participativa y *Bottom-Up*, arrancando a registrar y ordenar las iniciativas de manera local (municipal) para luego articularlas en propuestas programáticas en las subregiones.

Antes de continuar, con la parte específica de las regiones que vinculan a los departamentos de Caquetá y Putumayo. Los PDET, se pensaron como instrumentos especiales de planificación y gestión a 15 años. Donde se priorizaron municipios con altos niveles de pobreza extrema que fueron afectados en mayor medida por el conflicto armado (Agencia de Renovación del Territorio, 2019, 2020). Su diseño inicia en la firma del documento final de los acuerdos, luego se realiza una orientación metodológica y técnica desde el Plan Marco De Implementación Del Acuerdo Final (PMI). En este se brinda un diagnóstico general del contexto nacional y se identifican los siguientes puntos con referencia a la ruralidad colombiana (2017):

- Índice de pobreza Multidimensional nacional igual a 17,8% en 2016. En las zonas rurales, los niveles de pobreza presentaron un descenso al bajar de 53,1% en 2010 a 37,6% en 2016, igualmente altos en comparación al contexto nacional.

sus complejidades sociohistóricas pero se recalca que en los territorios de mayor violencia, el conflicto se presentó a la disputa territorial, una baja distribución de la tierra que se concentró (aun hoy día) en pocas manos generando un proceso de exclusión y pobreza, que también impactaba la vida política de las comunidades campesinas, indígenas y afro (Presidencia de la República de Colombia & FARC-EP, 2016)

- El 53% de los hogares rurales en actividades agropecuarias no tienen acceso a tierra; y en materia de concentración de la tierra, el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014 encontró que el 70,4% de Unidades Productoras Agrícolas (UPA) tienen menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 2,1% del área rural dispersa.
- El 7,1% de los municipios no cuentan con formación catastral rural, y el 63% de los municipios tienen catastros desactualizados (707 municipios).
- Existe un claro atraso en cuanto a infraestructura donde el 69% de las vías son terciarias y el 80% de estas están en mal estado.
- En cuanto a Tasa de Cobertura neta según nivel educativo por categorías de ruralidad municipal e incidencia de conflicto armado para el 2016. Tan solo el 27,3% alcanza la educación media en las zonas de conflicto, mientras que en zonas de rural disperso y rural llegan a 30,8% y 38,2% respectivamente.
- El 57,2% de los hogares rurales dispersos no cuentan con acueducto, mientras que la cifra asciende a 82,2% en municipios de alta afectación por conflicto, baja institucionalidad, pobreza y cultivos de uso ilícito; lo que representa una brecha de 25 puntos porcentuales entre el promedio nacional y estos municipios.

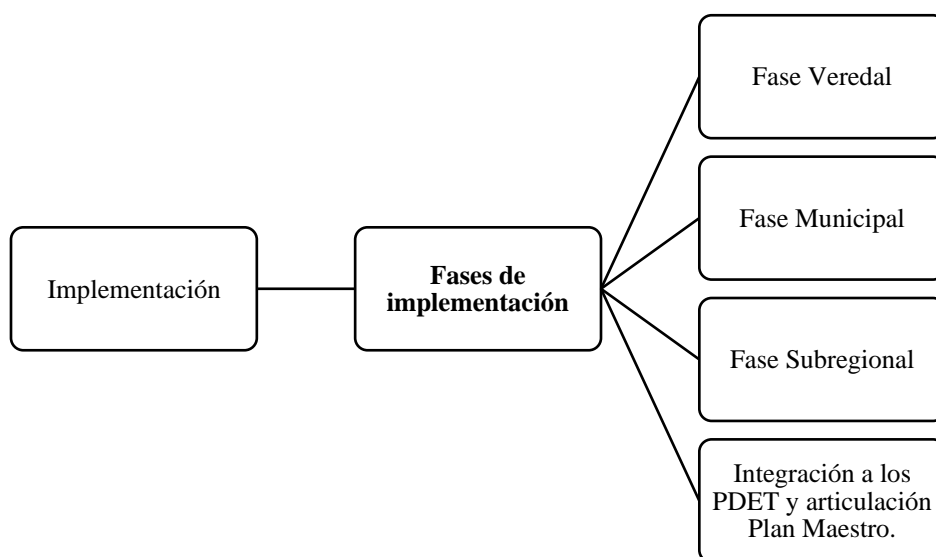
En su proceso de construcción los PDET parten de ocho pilares de trabajo, que procuran dar respuesta a los principales puntos generadores de desigualdades y accesos asimétricos a los servicios y bienes estatales como educación, infraestructura y financiación para proyectos productivos, entre otros. En este sentido los ocho pilares son (Agencia de Renovación del Territorio, 2017, 2019, 2020):

1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo
2. Infraestructura y adecuación de tierras.
3. Salud rural.
4. Educación rural y primera infancia rural.
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural.
6. Reactivación económica y producción agropecuaria.
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

En su esquema metodológico se pueden entender a los PDET, tanto por su función como sus objetivos. En su función porque establecen hojas de rutas para el trabajo conjunto de las entidades territoriales y demás actores involucrados, y en sus objetivos buscan reducir los índices de pobreza y garantizar una transformación en lo territorial para evitar que repitan las condiciones que empujaron a Colombia al conflicto armado.

En cuanto a su cobertura y organización para la implementación se presenta el siguiente esquema:

Esquema 1. Estructura para la implementación.



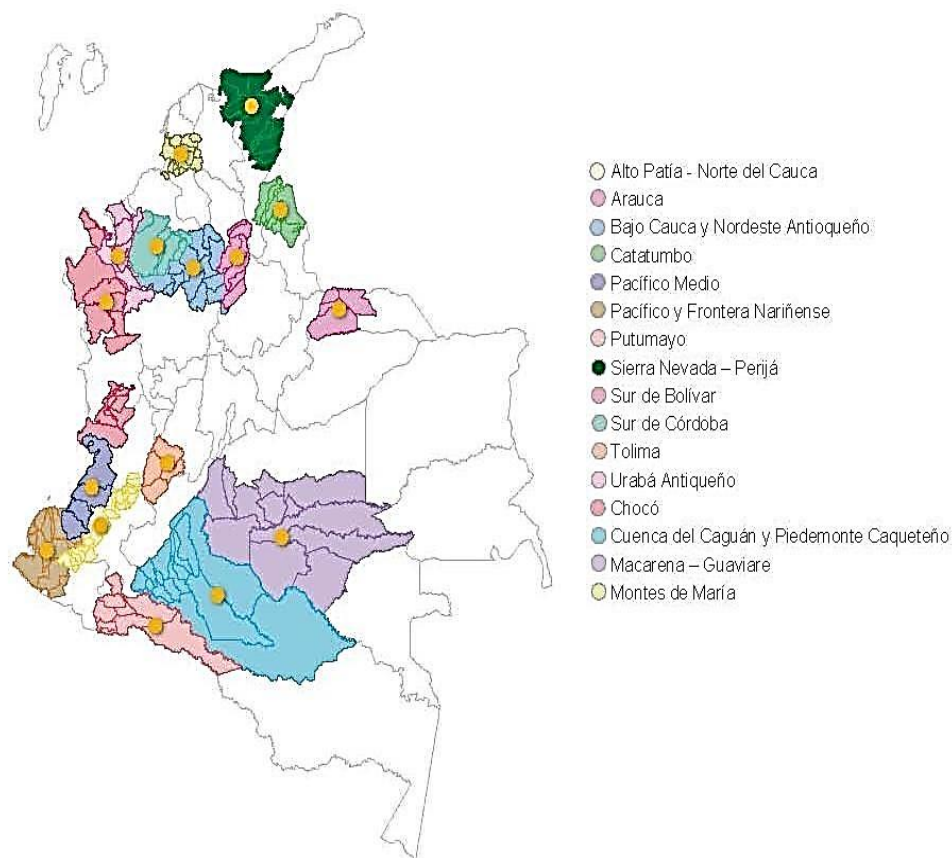
Fuente: Elaboración propia a partir de la información del ABC PDET (2019)

Criterios para seleccionar los municipios en la fase veredal y municipal.

- Los niveles de pobreza, en particular, la pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
- El grado de afectación derivado de la violencia.
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
- La presencia de cultivos de uso ilícito y la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales.

Durante la creación de los pactos veredales³⁹ y la elaboración de los planes regionales se hizo claro que la lógica de construcción de hojas de ruta y de trabajo guiadas por la división política clásica de los territorios, implicaba replicar el descuido a otros territorios pobres y afectados por la violencia que operaban, políticamente y económicamente, en función de las dinámicas e interacciones construidas socialmente, de ahí que los PDET se agruparan en subregiones que se separan de las divisiones geográficas clásicas (Véase Gráfico 15.)

Gráfico 15. Subregiones seleccionadas para la implementación de los PDET



Fuente: Tomado de Informe de seguimiento de los PDET (2020)

En las fases de implementación se recalca la intención de construir un sistema bottom-up de política pública, pues se parte de la elaboración de pactos y planes desde una figura local como las veredas, luego se pasa a la figura municipal y por último se elaboran los planes

³⁹ Dentro de las formas de división territorial existentes en Colombia; la vereda constituye una unidad territorial que subdivide a los municipios. Estos acuerdos al buscar incluir una lógica horizontal de construcción de propuestas, partieron por arrancar con reuniones y espacios de nivel veredal para luego llevarlos a espacios de mayor congregación.

subregionales que comprenden el insumo principal para los PDET, este insumo son en total los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional PATR.

Aparte de estos mecanismos centrados en la participación de los actores locales y la búsqueda por integrar a las organizaciones de base. La implementación PDET buscó estrategias para blindar y reforzar los mecanismos, tanto de participación como de financiación (véase Tabla 1)

Tabla 14. Estrategias complementarias para la implementación de los PDET.

Estrategias complementarias para la implementación.	Descripción
<i>Obras por impuestos</i>	Se refiere a proyectos e iniciativas que pueden ser presentadas por empresas o asociaciones de privados que estén orientados a la construcción de paz y que cuenten con los requisitos necesarios, estos proyectos cuentan con beneficios como el descuento de impuestos.
<i>Obras PDET</i>	Son proyectos creados por las comunidades ubicadas en los territorios priorizados. Estas diseñan y ejecutan las obras de manera comunitaria con la financiación de los PDET.
<i>Proyectos productivos</i>	La Agencia de Renovación del Territorio (ART) identifica proyectos que permitan fortalecer eslabones de la cadena de valor productiva y a su vez impactar positivamente la vida de las familias del sector rural afectadas por la violencia y la pobreza.
<i>OCAD paz</i>	Es un organismo colegiado que aprueba iniciativas que se financian a partir del Sistema General de Regalías ⁴⁰ (SGR) Estas iniciativas pueden ser presentadas por las entidades territoriales como alcaldías y Gobernaciones en el marco de la implementación de los PDET.
<i>Yo me subo a mi PDET</i>	Esta estrategia se enfoca en proyecto de pequeña escala adelantado por organizaciones locales para que estas se fortalezcan y a su vez logren aportar a la implementación general.

⁴⁰ Este sistema corresponde a los impuesto e inversión pagados por las empresas vinculadas a los sectores de extracción de recursos minero-energéticos. Ante esto podemos encontrar en la página oficial de la Agencia Nacional de Hidrocarburos que el SGR: “propone incrementar el alcance de la inversión de estos recursos a todas las regiones de Colombia, no solo a aquellas vinculadas con la explotación de recursos naturales no renovables; con lo cual se busca garantizar el principio de equidad regional y aumentar la competitividad del país en general. La reforma permitió la flexibilización en el uso de las regalías como una forma de aumentar la autonomía de las entidades territoriales y favorecer el aprovechamiento de economías de escala en las regiones por medio de la libre integración y formulación de proyectos de inversión en estas.” Enlace: <https://n9.cl/riml8>

<i>Plan Maestro de Estructuración</i>	El objetivo de este Plan Maestro es articular los distintos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y concretar la implementación de las iniciativas en distintos niveles de alcance de los PDET.
<i>Estructuración de proyectos.</i>	Corresponde a una dependencia de la ART que se encarga de apoyar a las comunidades y entidades locales en la estructuración de proyectos e iniciativas. Se puede interpretar como un apoyo técnico.
<i>Proyectos Integradores</i>	Son aquellos proyectos que integran componentes de diferentes sectores, bajo un enfoque territorial y con visión de mediano y largo plazo. Estos permiten a las comunidades la generación de ingresos a través de desarrollos productivos, acceso a bienes públicos, educación, salud y conectividad vial, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios PDET.
<i>Cofinanciación</i>	Esta estrategia busca canalizar y articular el apoyo internacional para la ejecución de los distintos proyectos que se contienen en los PDET

Fuente: Elaboración propia con información de la página oficial PDET.

Los PDET debido a su forma de implementación y su lógica del PP con perspectiva territorial logró la modificación de instrumentos de nivel municipal y departamental. La creación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático, los cuales se articularon a los POT y su amplio la visión sectorial, por lo menos en el diseño, de las lógicas sectoriales de algunos programas.

Lo crítico, de este programa, es que su principal alcance estuvo en las fases de diseño y formulación. Lamentablemente, en cuanto avance en su implementación y los procesos de transparencia hubo importantes limitantes, que recaen en denuncias por malversación de fondos y señalamiento de incumplimiento por parte algunas organizaciones indígenas y campesinas (García, 2020). Esto es importante mencionarlo, pero el punto que corresponde a este trabajo es identificar qué elementos de este programa impactan, sea positiva o negativamente a REM VA, es decir, la parte de modificación de instrumentos de gestión pública y la narrativa estatal de una paz completa e integral, arrancando desde y para los territorios.

El escenario COVID y la adaptabilidad de la institucionalidad colombiana.

La pandemia de COVID-19 no es irrelevante para el desarrollo de las acciones públicas entorno a la gestión de la deforestación. Este escenario demostró algunas falencias operativas y de alcance en la respuesta de varias entidades pública, y no fue indiferente su impacto en la región amazónica. Pues en este escenario significó el retraso y la priorización de algunos objetivos desde las entidades territoriales que ante una pausa de actividades también tuvo que responder ante la implementación de los acuerdos de paz, Sentencia 4360 de 2018 y demás programas para la reducción de la deforestación. Por tanto, es preciso indicar que no es menester de esta investigación develar el grado de impacto de la pandemia en el desarrollo de la Política Pública ambiental, pues correspondería a otra investigación con otras delimitaciones y con un objeto de estudio centrado en las capacidades de atención de la institucionalidad colombiana. Sin embargo, sí se pudo inferir tanto por la información recopilada en las entrevistas como en lo planteado en los planes y acciones de atención de las entidades y programas públicos, que representó un atraso y un obstáculo en el cumplimiento de metas. De ahí que también no se busque detallar un rendimiento exacto en cuanto a resultados pues, entre el conflicto armado, fragmentación institucional y el efecto de la pandemia se reduciría a resultados que no reflejarían un planteamiento del todo objetivo.

Más allá de lo mencionado, no hay que dejar de tener como referencia estas coyunturas y factores clave en la implementación de manera cualitativa exponiendo, como se ha hecho en este primer apartado, los puntos estructurales en los que inciden.

Tabla 15. Programas e iniciativas de Gestión Pública Ambiental con referencia a los temas de deforestación y cambio climático.

<i>Instrumento u Política Marco</i>	<i>Año</i>	<i>Descripción.</i>
Política de Bosques	Conpes 2834 de 1996	política sectorial con alcance nacional desarrollada por el gobierno de Colombia que tiene como objetivo general lograr el uso sostenible de los bosques, con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación de sector forestal en la economía nacional y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población. La Política presenta cuatro estrategias fundamentales para alcanzar sus propósitos: modernizar el sistema de admiración de bosques; conservar recuperar y usar los bosques naturales; fortalecer los instrumentos de apoyo; y consolidar la posición internacional.

Plan Estratégico para la Restauración ecológica y El Establecimiento De Bosques En Colombia	1998	Programa que consistió en generar las bases para involucrar la restauración ecológica, la reforestación con fines ambientales y comerciales y la agroforestería en el ordenamiento ambiental territorial.
Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF)	2000	Tenía como objetivo de establecer un marco estratégico que incorporara activamente el sector forestal en el desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados. Programa de Manejo de los Recursos Naturales. Crédito BIRF 3692/CO
Plan integral de vida (PIVI) de las comunidades indígenas	2008	“Proceso que se inicia a partir del año 2008 con las comunidades indígenas, a la fecha se han realizado ocho (8) planes integrales de vida en el Departamento de Putumayo, con una visión enfocada a realizar actividades de adaptación y mitigación de cambio climático. Como se describen a continuación.” (DNP et al., 2016, p. 9)
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)	CONPES 3680 de 2010	Conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local.
Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia	Conpes 3700 de 2011	Se estableció que la adaptación y mitigación al cambio climático requieren del desarrollo de estrategias de articulación tanto a nivel sectorial como en los ámbitos nacional y territorial, con el fin de generar una gestión compartida y coordinada, información pertinente y oportuna, que permita una adecuada toma de decisiones para contrarrestar de manera efectiva y oportuna los efectos de este fenómeno en el territorio nacional.
Plan Nacional de Adaptación al cambio climático (PNACC)	2012	“Colombia inició su estrategia de adaptación al cambio climático, denominada Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNACC, en el año 2012. Desde entonces, en el ámbito técnico se han forjado las bases conceptuales, se ha desarrollado una caja de herramientas metodológicas, se han acompañado procesos de planificación e implementación para la adaptación en diferentes territorios y se han abordado las necesidades de acompañamiento para la formulación de

		estrategias de adaptación a diferentes sectores productivos.” (DNP et al., 2016, p. 8)
Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)	2012	Concibe la biodiversidad no solo como atributos naturales (genes, especies y ecosistemas) sino en un sentido amplio donde la biodiversidad es la fuente, base y garantía del suministro de los servicios de soporte, regulación, provisión y valores culturales que prestan los ecosistemas continentales y marinos a la sociedad y que resultan vitales y estratégicos para garantizar la viabilidad de los procesos de crecimiento, desarrollo y bienestar de los colombianos.
Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia-ENREDD+	2013	Instrumento de política transectorial que involucra la corresponsabilidad de los distintos sectores del Estado colombiano, con el propósito de frenar la deforestación y degradación de los bosques, atendiendo la complejidad de las causas que la generan, partiendo de reconocer el significado estratégico de estos ecosistemas para el país, por su importancia sociocultural, económica y ambiental, por su potencial como una opción de desarrollo en el marco del proceso de construcción de la paz, y por su contribución a la mitigación y adaptación al cambio climático
Plan Nacional de Restauración (PNR)	2015	Tiene como objetivo a 20 años, orientar y promover procesos integrales de restauración ecológica que busquen recuperar las condiciones de los ecosistemas como su estructura, su composición o sus funciones y garantizar la prestación de servicios ecosistémicos en áreas degradadas de especial importancia ecológica para el país.
<i>Vinculados o complementarios al Acuerdo de Paz</i>		
Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)	2016	Busca promover una gestión del cambio climático que contribuya a avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos asociados a las alteraciones por efectos del cambio climático.
Política de Gestión Sostenible del Suelo (PGSS)	2016	Busca promover el manejo sostenible del suelo en Colombia, en un contexto que confluyera en la conservación de la biodiversidad, el agua y el aire, el ordenamiento del territorio y la gestión de riesgo, contribuyendo al desarrollo sostenible y al bienestar de los colombianos.
Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB)	2017	Es la apuesta del país para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques, promoviendo la gestión sostenible del bosque en Colombia, bajo un enfoque de manejo forestal y desarrollo rural integral, desarrollo de acciones intersectoriales

		que coadyuve al buen vivir de las comunidades locales contribuya al desarrollo local y aumente la resiliencia ecosistémica fomentando la mitigación al cambio climático. Esta estrategia fue resultado y un avance de la estrategia REDD+.
Planes de Acción para la Transformación de las Regiones	2017	Construido mediante pactos comunitarios, étnicos y municipales. Estos últimos, Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR), son el resultado de un ejercicio conjunto de identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas para el territorio.
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	2017	Son Instrumentos de planificación y gestión creados con el fin de poner en marcha la implementación de los puntos de la RRI en los municipios priorizados, establecidos en el Acuerdo Final
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	2017	Instrumento para que los habitantes del campo y todos los involucrados en el proceso de construcción de paz en las regiones afectadas por los cultivos de uso ilícito, junto al Gobierno Nacional y las autoridades, construyan planes de acción concretos para atender sus necesidades, de acuerdo al enfoque territorial acordado entre todos.

Fuente: Elaboración propia con información de los Conpes mencionados y documentos oficiales de cada uno de los Instrumentos Políticos

En este sentido, cohabitan con el programa de REM VA, otros programa e iniciativas que se orientan y tienen objetivos similares como lo es GEF Corazón de la Amazonía donde sus principales diferencias son sus fuentes de financiación y entidades a cargo. En el caso de GEF esta iniciativa está liderada por Patrimonio Natural y su principal financiación es un crédito del Banco Mundial (Amézquita & Cía. S.A.S, 2020), mientras Visión Amazonía tiene su equipo autónomo adscrito al MADS y su principal financiación es por la cooperación internacional en forma de donativo de los actores ya mencionados al principio. Por estas diferencias se priorizo para el Estudio de Caso a REM VA por su naturaleza financiera y por su duración, de todas las propuestas mencionadas es la que lleva relativamente mayor tiempo y agrupa capacidades de coordinación intersectorial (acuerdos y planes) y ejecución en campo con iniciativas de facto.

La idea de plantear esta estructura también parte de poder ejemplificar las interconexiones y correlaciones presentes entre los diferentes programas e instrumentos. Cómo el elemento discursivo de la paz que ha generado una orientación de la acción pública en los territorios estudiados y como todos estos elementos se conjugan en una estructura de acción delimitada a un programa específico. Pues si nos centráramos en todo el complejo e imbricado proceso de

la Acción Pública en la región amazónica sería material para un documento inoperante por su extensión y complejidad.

Por tanto, podemos diferenciar y plantear de forma descriptiva este andamiaje, dando mayor profundidad para fines operativos y metodológicos en un programa dado (REM VA).

Gráfico 16. Esquema de la Acción Pública entorno a la gestión de la deforestación de la selva amazónica.



Fuente: elaboración propia.

Recapitulando lo visto hasta el momento. ¿De qué sirve identificar esta estructura institucional? ¿Qué implicaciones tiene el reconocer la existencia de los PDET o de la Sentencia 4360 del 2018? Identificar este andamiaje institucional nos da elementos de análisis para comprender las relaciones causales que existen entre un marco normativo robusto, programas con apoyo financiero internacional y coyunturas para la resolución de problemáticas ambientales, que en resultados presentan un avance porcentual mínimo y una gestión cuestionable de la deforestación en cuanto a cifras y aumento de otras problemáticas como el cultivo ilícito. En este sentido, se ha propuesto la existencia de contradicciones entre el Modelo de Gestión (funciones públicas, jerarquías y procesos burocráticos) y las lógicas discursivas que entran en escena por las coyunturas sociales, y debido a la misma estructura que no es capaz de generar un cambio dinámico para adaptarse a las necesidades que surgen.

También, se puede resumir que los PDET y la Sentencia, actualizaron los instrumentos de gestión pública con impacto en la región amazónica y llamaron la atención a nivel internacional y nacional, sobre las problemáticas vividas en los territorios amazónicos. Además, ante los compromisos internacionales asumidos se infiere un reforzamiento, desde lo mediático, en el discurso de protección e impulso de la paz. Qué en contraste con los resultados que se exponen en el siguiente capítulo, y en parte de lo ya trabajado, quedarían relegados a otra contradicción y bajo rendimiento.

Capítulo 4. Resultados de la Acción pública y la gestión gubernamental ambiental en la Amazonía.

En este último capítulo, se expone la evaluación cualitativa del programa de REM VA. Complementada con cifras de inversión y gasto público contrastado con los resultados en materia de reducción de la deforestación. Por otra parte, se analiza el impacto de la estructura institucional encargada de la Gestión del Cambio Climático en función de los resultados de este programa, y se categoriza éstos a partir de escenarios. Estos escenarios conceptualizados a partir del marco teórico siendo el principal enfoque cualificar los grados de coordinación y articulación institucional para dar argumentos explicativos de la validación de la hipótesis en la implementación del programa REM VA.

Con esto se expone la injerencia, en la PPA, propia de los momentos coyunturales que atravesó el país, pero a su vez las convergencias y relaciones intergubernamentales que se suscitaron para dar cumplimiento a los objetivos programáticos tanto del gobierno en turno como del mismo programa. A su vez, este capítulo se estructuró en función de satisfacer los últimos dos objetivos específicos que guiaron el Estudio Caso; que se enfocaba en recopilar y contrastar la información existente dentro de los resultados de REM VA y algunos programas con incidencia en lo territorial, y presente en la documentación analizada.

También se expondrán los hallazgos finales y el análisis derivado del cruce de información contenida en las distintas entidades públicas revisadas para ejemplificar la estructura de la Acción Pública canalizada en la gestión gubernamental para la reducción de la deforestación y degradación de la selva amazónica. La estructura de este capítulo terminará de revisar los

resultados y evaluaciones⁴¹ realizadas al programa Visión Amazonía, luego de haber tocado su estructura en el capítulo anterior. Asimismo, concretar aquellas conexiones y elementos demostrativos para la categorización y gradualidad de las variables con respecto al cruce de datos, indicadores y metas planteadas.

Al final, se repasarán algunas ideas recopiladas en las entrevistas realizadas y se contrastará con la información documental. Por último, se presentan las conclusiones de todo el trabajo investigativo y se finaliza con algunas reflexiones a modo de recomendación, sobre la estructuración de programas y proyectos de Política Pública con el lente de la Gobernanza Ambiental y Territorial.

Visión Amazonía: Componente descriptivo.

El programa de REM visión Amazonía, según la información contenida por los informes Anuales como por su manual operativo se define como un “Programa (que) consiste en la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación en la región sub-nacional de la Amazonía Colombiana (Bioma, que también es base para la remisión del Nivel de Referencia de Colombia ante la CMNUCC), en concordancia con las determinaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC-UNFCCC por sus siglas en inglés) y contribuir de esta forma, a través de la protección de los bosques con la protección del clima”(MADS, 2020) con vinculación al Programa Global REDD for Early Movers (REM) del Gobierno Alemán. Esta iniciativa se configura en 5 pilares, que se distribuyen así:

Pilar 1 - Mejoramiento de la gobernanza forestal: Este Pilar enfoca sus acciones en tres componentes básicos: (i) la planificación del recurso forestal para fortalecer su manejo sostenible, (ii) el fortalecimiento de la autoridad ambiental encargada del seguimiento, control y vigilancia forestal en los niveles nacional, regional y local y (iii) la promoción de procesos participativos para la gestión comunitaria de los bosques, la educación ambiental y la comunicación para la conservación.

Pilar 2 – Planificación y desarrollo sectorial sostenible: Este pilar está orientado a la prevención, mitigación y compensación de la deforestación asociada a los cambios planeados y no planeados en el uso del suelo que se derivan de los desarrollos sectoriales, así como al

⁴¹ La evaluación principal utilizada para este estudio de caso fue la realizada por Mancala Consultores, S.L. en un proceso de auditoría gestionado desde Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, durante el año 2020.

mantenimiento de los bosques que procuran la conectividad entre la Amazonía, los Andes y la Orinoquia y la función de amortiguación de áreas significativas para la conservación, incluidas aquellas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Pilar 3 – Agroambiental: este pilar atenderá las causas directas de la deforestación incidiendo en los agentes, mediante dos estrategias que incluyen acuerdos de cero deforestaciones netas con asociaciones campesinas y la oferta de instrumentos para la conservación y adopción de prácticas agroambientales sostenibles.

Pilar 4 – Gobernanza ambiental con pueblos indígenas: el pilar busca fortalecer a las comunidades indígenas en la conservación y aprovechamiento sostenible del bosque en sus territorios, mediante el fortalecimiento de su capacidad de gobernanza territorial y de sus tradiciones, saberes y prácticas productivas sostenibles.

Pilar 5 - Condiciones habilitantes: este pilar transversal, tiene el objetivo de desarrollar un conjunto de actividades que faciliten la implementación de los otros cuatro pilares, incluyendo la consolidación del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC), el Inventario Forestal Nacional en la región Amazónica. Este Pilar también comprende la estrategia general de comunicaciones del Programa.

En la revisión de los pilares o componentes que constituyen a estos programas podemos evidenciar tres momentos, uno hace referencia a la formulación y diseño, un segundo momento a la exposición o presentación de la idea y por último a su ejecución. Para el caso de REM Visión Amazonía se presentan objetivos alineados a la organización de actores situados en un espectro productivo: “Atender las causas de la deforestación a través de la planificación intersectorial y el desarrollo, ejecución y fortalecimiento de acuerdos para la sostenibilidad de los sectores productivos, desde el nivel general de la planificación hasta el nivel de la toma de decisiones locales sobre el uso del territorio” (MADS, 2016).

En el pilar de Gobernanza, se hace la diferenciación entre Gobernanza Forestal y Gobernanza Ambiental en pueblos Indígenas. Dando lugar a la acción de las comunidades étnicas y campesinas, sin excluir a los actores del sector privado. En este aspecto la Gobernanza Forestal busca fortalecer las capacidades institucionales de los entes de regulación y vigilancia de las zonas de reserva forestal de la Amazonia (SINCHI, IDEAM, Corpoamazonía). Donde el componente colaborativo se traslada a la intención de generar arreglos institucionales con las

comunidades que habitan estos territorios, invitándolos a la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso que no implique la deforestación o la afectación de los bosques.

En estos arreglos o acuerdos se busca la suscripción de acuerdos entre las organizaciones campesinas e indígenas y las entidades implementadoras del programa. Las comunidades indígenas tienen plena autonomía sobre sus territorios (resguardos y cabildos) por lo tanto, ante cualquier actividad o programa que el gobierno nacional desea implementar debe primero consultar con estas comunidades y recibir su aprobación. Estas actividades de coordinación y participación se enfocaron en realizar ejercicios de socialización y presentación de los objetivos y ratificación del proyecto en el territorio.

Resultados de Visión Amazonía.

Formulación y Diseño.

En el proceso de formulación de este programa se buscó garantizar un proceso horizontal e incluyente. En sus primeras etapas ligadas a la Estrategia REDD+ se plantearon mesas de construcción, de acuerdos y compromisos, con las comunidades indígenas y campesinas. Estos escenarios contaron con el acompañamiento de organizaciones internacionales como ONU-REDD. Empero, la motivación y el motor de impulso de esta etapa no parte de movimientos nacionales que logran instaurarla como parte de la Agenda Pública, ni se gestó de la voluntad política; sino que obedeció a los compromisos asumidos como Estado ante Naciones Unidas, lo cual se puede enmarcar en un escenario diplomático y con intereses presupuestarios:

“En el marco de las negociaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC), se acordó que parte de las medidas para la mitigación del cambio climático deben estar orientadas a que los países detengan y reviertan la pérdida de bosques y de carbono. Para ello, se estableció que los países en desarrollo podrán contribuir, según lo consideren apropiado y de acuerdo con sus respectivas capacidades y circunstancias nacionales, llevando a cabo cinco actividades que en su conjunto se conocen como REDD+”(Vargas et al., 2017).

Estas actividades son la conservación de las reservas forestales de carbono, aumento de las reservas forestales de carbono, Gestión Sostenible de los bosques, Reducción de emisiones debidas a la deforestación, Reducción de emisiones debidas a la degradación forestal.

Claramente en lo estipulado desde la constitución del 91' existen posibilidades de concordancia y armonización con estos intereses, pero la lógica de gestión y reducción de carbono a partir del cambio climático es una problemática propuesta desde una agenda externa, desde las concepciones jurídicas contempladas en la racionalidad pública colombiana. Se plantea una lógica de operacionalización centrada en elementos considerados como externalidades desde el modelo económico y, por tanto, fuera de las capacidades institucionales del gobierno colombiano de ese momento. De ahí que se buscará constantemente ya sea por medio de las estrategias, Conpes (vinculados al tema de deforestación) y por último la Política de Cambio Climático, brindar un sentido de legitimación y de horizonte discursivo a las problemáticas estructurales que generan la deforestación.

Es decir, al momento de Colombia suscribir los acuerdos y volverse vinculantes al marco normativo y jurídico de la política colombiana, entraban en un escenario de contradicción y con debilidades para una armonización total y efectiva.

El diseño estructural final se alejó de un sistema horizontal, de gobernanza, centrada en la participación de los actores locales y quedó en un esquema *Top-Down* para la toma de decisiones, con el MADS en cabeza y con la necesaria autorización de KFW (financiado) para la aprobación de decisiones de inversión y de ejecución. Este modelo optó en la práctica, por un modelo que delegó en muy pocas organizaciones y con capacidades diferenciadas para la implementación del programa. Lo que se puede resaltar es que la estructura de la política pública se ajusta a las demandas territoriales, y por tanto a las problemáticas locales, sin embargo este robusto marco de acción queda corto ante baja capacidad de agencia de los actores implementadores. La participación multisectorial se puede observar contenida en los cuatro primeros pilares, pues se vincula de manera clara a un modelo de Gobernanza Territorial, al querer congregar Alianzas y modelos de construcción horizontal tanto con sectores privados como públicos. Así también, la armonización y coordinación Multinivel se vuelven clave para ajustar y orientar las actividades de las entidades vinculadas al cumplimiento del Objetivo final, que de manera muy reducida se concentra en la reducción de deforestación.

Tabla 16. Estructura con componentes.

<i>Pilar</i>	<i>Componentes</i>
1. Mejoramiento de la gobernanza forestal	1.1. Planificación del recurso forestal 1.2. Fortalecimiento del Control y vigilancia

	1.3. Participación comunitaria en la gobernanza forestal
2. Planificación y desarrollo sectorial sostenible	2.1. Armonización del ordenamiento ambiental 2.2. Desempeño ambiental sectorial 2.3. Entidades territoriales comprometidas
3. Agroambiental	3.1. Acuerdos con Asociaciones de Campesinos 3.2. Extensión Rural 3.3. Instrumentos Financieros Verdes 3.4. Cadenas productivas libres de deforestación 3.5. Alianzas productivas sostenibles
4. Gobernanza ambiental con pueblos indígenas	4.1. Territorio y Medio Ambiente 4.2. Gobernanza 4.3. Economía y producción 4.4. Temas transversales
5. Condiciones habilitantes	5.1. SMBYC 5.2. Implementación del INF 5.3. Implementación de la UER 5.4. Estrategia de Comunicaciones

Fuente: Elaboración propia con información tomada del manual Operativo del Programa de Visión Amazonía

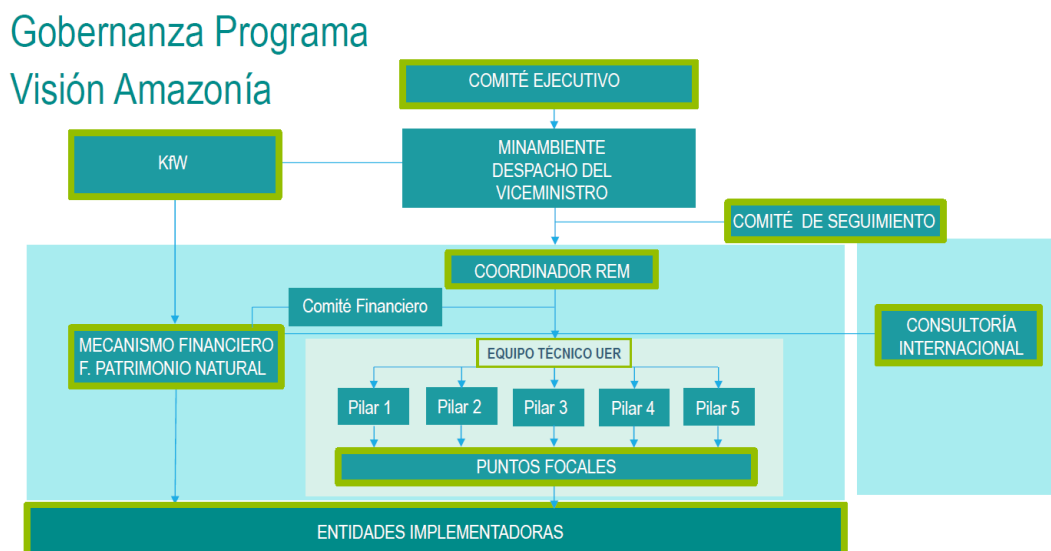
En este escenario, es importante señalar que se parte por tanto de una idea de inversión directa y superior a un 60% del presupuesto del programa a las iniciativas y estructuras locales, una lógica horizontal que planteaba el fortalecimiento de capacidades de las entidades públicas involucradas en los temas ambientales con vinculación a la Amazonía.

“El aporte financiero será utilizado para financiar programas del Estado, cuya finalidad sea afín a los objetos del Programa REM y permitan una pronta implementación. Las Partes acordaron que, durante toda la implementación del Programa, por lo menos el sesenta por ciento (60%) del financiamiento total del Programa será utilizado para beneficiar de manera directa a actores a nivel local, según el enfoque “stock-flujo”. El restante de hasta cuarenta por ciento (40%) del financiamiento total del Programa será utilizado para la implementación de acciones o políticas habilitantes para disminuir la deforestación, para la estructura operativa del Programa y del sistema de pagos por resultados REDD+, incluso el Registro de Actividades REDD+ y el Sistema Nacional de Información y Monitoreo de Salvaguardas (SIS).” (MADS, 2020, p. 10)

Este aporte financiero equivale a USD 87'337.171, esta significativa financiación proviene de los países de Reino Unido, Alemania y Noruega bajo los acuerdos suscritos en la CMNUCC, donde se reconoce el papel de Colombia para la reducción, mitigación y adaptación al cambio climático. Por eso, con base al Programa Global REDD+ Early Movers (REM), estos países cooperantes pagan a Colombia por sus capacidades ambientales en la captación de CO₂. Este enfoque tiene un carácter nacional con una meta a nivel región amazónica de 18 millones Toneladas de Dióxido de carbono captado (TCO₂e) de este programa.

Al retomar la estructura administrativa y gobernanza del programa, se detalla:

Gráfico 17. Estructura de Gobernanza del Programa Visión Amazonía.



Fuente: Manual Operativo del Programa Visión Amazonía (2020)

El esquema centra su capacidad de toma de decisiones en el Ministerio de Ambiente (MADS). Esto es una centralización, y altamente jerarquizado, en el modelo de toma de decisiones, generando una respuesta alterada, pues las entidades implementadoras deben operar bajo los marcos normativos de contratación establecidos desde estas instancias superiores. Además, las Unidades de Ejecución del Programa REM (UER) operan en un esquema muy poco dinámico pues arraiga puntos focales que dificultan el acceso en lo territorial. Tanto en los informes como en el Manual Operativo, es muy ambiguo el funcionamiento de los Puntos Focales. Al revisar la conformación de equipos de trabajo se detalla como punto focal a un miembro del equipo (UER), esto implica que no existe como tal una capacidad de operatividad con las entidades territoriales quienes estarían más cerca a las comunidades gestoras de cambios e iniciativas. Las Entidades Implementadoras, vinculadas explícita y directamente con el programa son aquellas con las que VA suscribió acuerdos y subacuerdos para la implementación.

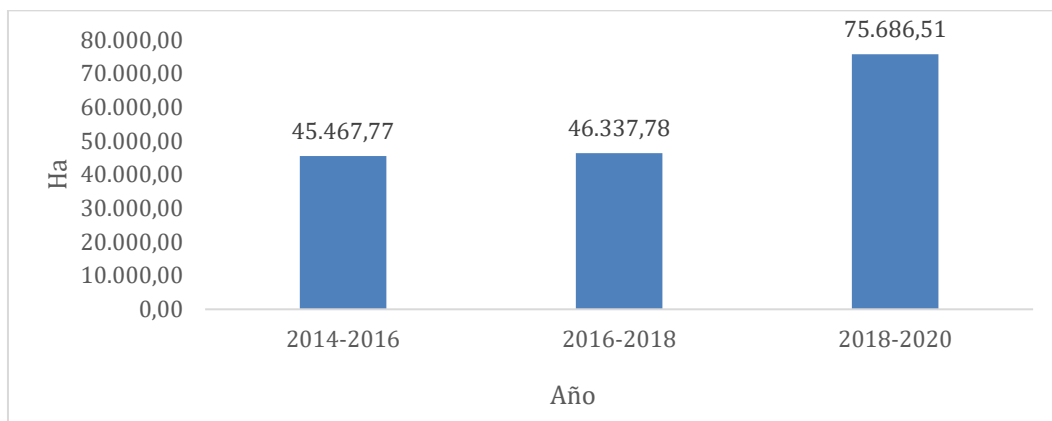
Implementación. Logros y Dificultades.

Si observamos la implementación como un proceso de 4 años en los que su principal objetivo fue la reducción de la deforestación y la captación de CO₂, que de por sí sería una visión muy reducida, se pueda indicar que existieron grandes falencias. En el punto de reducción se puede detallar que existió un aumento considerable (lo revisado en el capítulo 2) donde es claro que

para el periodo entre 2014 al 2017 existió un repunte y concentración de la deforestación en la región amazónica. Pasando de una deforestación cercana a las 50.000 hectáreas a una de 145.000 hectáreas. Que para el 2019 no se ha reducido a las cifras existentes en el 2015, pues continúa rondando las 98.000 hectáreas (IDEAM, 2017a, 2017b, 2020; Visión Amazonía, 2020). Si bien desde el programa y desde instituciones como el IDEAM se resalta la tendencia a la baja, es un claro fallo en el objetivo de reducción por parte del programa.

En lo presentado por SINCHI, en su Tasa Media Anual de Degradación de Bosques (TMADB), se suma el hecho de la degradación, lo que se señaló como impacto negativo en la selva amazónica y que también permite detallar aquellas zonas que no solo son afectadas por la deforestación, sino que sufren afectaciones que degradan la selva.

Gráfico 18. TMADB para los periodos comprendidos entre 2014 al 2020.



Fuente: Elaboración propia con información del SIAT.

Ahora en cuanto a los componentes de fortalecimiento institucional y dotación de capacidades a entidades públicas, existe una influencia del programa hacia entidades como Corpoamazonía, SINCHI e IDEAM, pero en el componente de mayor relevancia e importancia que es el fortalecimiento de una Gobernanza Ambiental centrada en la Gestión de la deforestación con actores locales, se presentan grandes fallos. En la tabla de indicadores que se expone a continuación, que es tomada del proceso de evaluación adelantado por Fondo Patrimonio Natural sobre el programa, se identifica un atraso en los componentes ligados a los actores locales. En el desarrollo de la investigación se vincularon estos indicadores a las variables explicativas, denotando que las vinculadas a Participación y Coordinación Multinivel tuvieron grandes diferencias porcentuales.

Tabla 17. Resultados 2019 programa Visión Amazonía.

META	VARIABLE EXPLICATIVA	INDICADOR	AVANCE 2019 (desde 2016)
Reducción de emisiones por deforestaciones remuneradas por REM	Medio Ambiente	18 millones TCO2e	17.466.063 TCO2e
Porcentaje de recursos REM en acciones a nivel local en PID I	Participación	60%	42%
Familias campesinas beneficiarias del programa	Participación	Al menos 14.500 familias	3.201 Filias
Familias indígenas beneficiarias del Programa	Participación	Al menos 11.000 Familias	6.428 Filias
Superficie con acuerdos de conservación de bosque	Medio Ambiente	200.000 hectáreas	98.163 hectáreas
Superficie de territorios indígenas beneficiadas	Medio Ambiente	≥ 14.000.000 hectáreas	6.507.407 hectáreas
Unidad de ejecución del Proyecto REM adecuada para su operatividad conformada	Modelo de Gestión	100%	100%
Información sobre salvaguardas presentada anual y públicamente	Transparencia	Información disponible en el resumen de información de salvaguardas	100%
Contabilidad de reducción de emisiones de dióxido de carbono establecida y en funcionamiento	Obtención de recursos	Informes anuales de contabilidad de reducción de emisiones de dióxido de carbono	100%
Programa Visión Amazonía difundido en la región	Transparencia	6 eventos de difusión y consulta (multistakeholder) y 4 reuniones anuales del Foro de Diálogo de Visión Amazonía	100%
Superficie bajo ordenación territorial u forestal de manera incluyente y transparente conforme a la normativa vigente	Medio Ambiente	≥ 2,25 millones de nuevas ha	0%
Pactos intersectoriales por la Madera Legal	Coordinación Multinivel	Al menos 4 pactos	2 pactos
Operativos adicionales al año de control de deforestación en la región	Medio Ambiente	Al menos 4 operativos adicionales	100%
Mesas departamentales de gobernanza forestal con representatividad amplia	Participación	2 mesas departamentales de gobernanza forestal en funcionamiento	2
Familias campesinas beneficiadas por actividades agroambientales	Participación	Al menos 12.000 familias	2.744 Filias
Superficie con intervenciones agroambientales productivas	Medio Ambiente	Al menos 12.500 hectáreas	3.408 hectáreas

Instrumentos financieros verdes nuevos o modificados en implementación	Modelo de Gestión	4 instrumentos financieros verdes (créditos, préstamos, garantías, CIF, ICR, etc.) nuevos o modificados en implementación	2
Porcentaje de recursos invertidos en cadenas productivas, movilizado como financiamiento a partir de acuerdos con el sector privado	Obtención de recursos	Al menos 10% de recursos invertidos, movilizado como financiamiento a partir de acuerdos con el sector privado	0%
Superficie de territorios indígenas beneficiadas	Medio Ambiente	≥ 14.000.000 hectáreas	6.507.407 hectáreas
Familias indígenas beneficiadas	Participación	Al menos 11.000 Familias	6.428 filias
Información sobre deforestación en la Amazonia presentada y verificada conforme a la metodología y con la temporalidad establecida y acordada entre las partes.	Transparencia	Información sobre deforestación en la Amazonia presentada y verificada conforme a la metodología y con la temporalidad establecida y acordada entre las partes	100%
Avance en Inventario Forestal Nacional INF en la región Amazónica	Modelo de Gestión	INF para Amazonía publicado	29%
Acuerdos de política territorial y/o sectorial firmados y en funcionamiento	Coordinación Multinivel	Al menos 2 acuerdos	100%
Proyectos liderados por mujeres	Participación	Al menos 20 proyectos	3 proyectos ⁴²

Fuente: *Elaboración Propia con información de* (Mancala Consultores, 2020)

Las principales actividades realizadas en cada una de las unidades territoriales:

Tabla 18. *Actividades disgregadas por unidad territorial y cantidad de inversión en dólares.*

Actividad	Departamento	USD
Fortalecimiento de gobierno propio y autoridad ambiental tradicional para la gobernanza y manejo forestal del CRIMA	Caquetá	320,953.00
Fortalecimiento del gobierno propio, producción y economía para la conservación de los territorios indígenas Korebaju de los municipios de Milán - Solano Caquetá y Puerto Leguizamo, Putumayo.	Caquetá	206,267.00
Fortalecimiento de la gobernanza territorial, mediante la implementación de las líneas de gestión del plan de manejo ambiental y cultural, para la restauración de ecosistemas degradados en los territorios de los 5 resguardos de la asociación Tandachiridu Inganokuna y comunidades campesinas vecinas del departamento Caquetá.	Caquetá	322,004.00
Llanos del Yarí Yaguara II, comunidad que reconstruye una vida digna, sostenible y en paz en su territorio	Caquetá	290.40

⁴² Para el 2020 el programa generó una convocatoria donde vinculo a 60 proyectos impulsadas por mujeres vinculadas a actividades con las comunidades.

El proyecto “Recuperación de semillas propias de los sistemas agrícolas tradicionales Inga”, implementado por la asociación Tandachiridu en el resguardo indígena Inga de San José del Fragua y Solita, Caquetá, privilegió la utilización de un medio audiovisual para darle visibilidad al proyecto. El video “Guardianas de Semillas” fue publicado en febrero de 2019 en el perfil YouTube de Visión Amazonia y cuenta hoy con un poco más de 200 vistas ⁸³	Caquetá	N/A
“Estrategia Sectorial de la Cadena de Cacao en Caquetá, con Enfoque Agroambiental y Cero Deforestación” con el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). Este informe, aunque carece de un análisis de “brecha tecnológica” ⁸⁸ , realiza un ejercicio participativo “multiactores”, que identifica de manera detallada los cuellos de botella y las prioridades de intervención. Este estudio debería haberse retomado y complementado con detalles sobre el manejo de suelos y riesgos sanitarios y productividad en el perfeccionamiento de los proyectos, que, en los ajustes a los perfiles inicialmente presentados, no se reflejan en la planeación operacional.	Caquetá	N/A
En el caso del Caquetá, se inició la formulación del Plan de Manejo Forestal Comunitario de Orotuya sobre 10.000 hectáreas que debería estar listo en marzo de 2019, incluyendo la primera Unidad de Corta Anual (UCA) de 300 has.	Caquetá	N/A
Fortalecimiento de la organización zonal indígena del Putumayo - OZIP- en gobierno propio y ordenamiento territorial desde la cosmovisión de los pueblos pastos y Yanaconas del bajo Putumayo.	Putumayo	260,921.00
Fortalecimiento de la lengua materna y medicina tradicional	Putumayo	39,153.00
Implementación de estrategias de uso y manejo sostenible del territorio con el establecimiento de sistemas agroforestales con azaí (<i>Euterpe oleracea</i>) en los resguardos Villacatalina, Alpamanga y Wasipanga del municipio de Puerto Guzmán, Putumayo.	Putumayo	158,363.00
Gestión integral territorial para el buen vivir del pueblo Kichwa del Putumayo- Colombia	Putumayo	256,254.00
Parcial		1,564,205.40 ⁴³

Fuente: Informe Anual 2019-2020.

Con lo anterior revisado, podemos señalar que el programa no tuvo los mejores indicadores ni resultados, tanto por desarrollo de Pilar como por actividades parcializadas. También se señaló que las falencias no solo se evidencian en la implementación sino en la formulación, porque en un primer momento se ignora el modelo horizontal de construcción, donde se quería dar una

⁴³ Cifra en millones de dólares que corresponde a las actividades que se pueden visualizar en las unidades estudiadas para el periodo 2018-2020.

mayor relevancia a las organizaciones campesinas e indígenas locales, y terminan siendo beneficiarias y co-ejecutoras con grandes dificultades institucionales para la implementación.

Algunas reflexiones desde la implementación.

Se realizaron cuatro entrevistas a actores clave con la finalidad de resaltar algunos detalles cualitativos de la implementación. Se obtuvo la participación de un representante Indígena, dos campesinos⁴⁴, y una investigadora vinculada a una ONG. En este ejercicio que no es un eje determinante de esta investigación, pues la intención como se mencionó es ampliar la perspectiva desde lo cualitativo, sumado al análisis documental sobre algunas minucias y aristas que pueden quedar marginadas en lo documental. En primer lugar, cabe resaltar que existe una fragmentación en los ámbitos de cooperación y perspectivas compartidas.

La OPIAC es la representante de las organizaciones indígenas a nivel regional en la Amazonía. Es una de las organizaciones ejecutoras, y de relevancia en el Pilar de Gobernanza con Pueblos Indígena y Gobernanza Forestal. Esto se entiende por las dinámicas culturales y políticas de los pueblos indígenas, pues tienen una visión de protección y un vínculo diferenciado con la selva. Sin embargo, en su modelo organizacional, y el contexto de fiscalización y financiación en el territorio dificulta una adaptación al pie de la norma de los estándares solicitados desde la cooperación Internacional. Asimismo, al estar tan centralizado el manejo de los recursos financieros como la toma de decisiones imposibilita un dinamismo fluido en la implementación. El Fondo Patrimonio Natural, es el encargado de realizar los depósitos en el periodo estudiado lo que significa toda una operatividad que se maneja desde un punto focal que ralentiza todo el proceso.

Se menciona que también existe la imagen de poco interés del gobierno nacional operante desde 2018 a 2022 en materializar una lógica de transición energética y de compromiso real ante las NDC. Donde se haría más evidente una lógica de extractivismo adherido al modelo económico, pero distante a los cambios estructurales que requeriría la Amazonía para obtener resultados.

En cuanto a los mecanismos de participación y transparencia, existe la problemática de cobertura. De legitimar la presencia institucional del Estado colombiano debido a las dinámicas del conflicto en el que actores ilegales y armados han configurado una serie de arreglos y roles

⁴⁴ Una de las personas entrevistadas solicitó retirar su entrevista debido a temor que alguna información dada sobre el programa afectara su seguridad en el territorio del Putumayo. Se menciona, que la información no se utilizará, pero si algunas reflexiones generales que quedaron del ejercicio.

que dejan a la ciudadanía en una situación de vulnerabilidad y dependencia a las economías impulsadas por estos actores ilegales. Lo que dificulta y hasta imposibilita que se dé un pleno desarrollo de las operaciones y actividades institucionales. Entonces, entidades como SINCHI y Corpoamazonia operarían con capacidades reducidas u coaccionadas en los territorios.

Para cerrar este apartado es clara la percepción de que los recursos no llegan de manera directa y transparente a los territorios. El mecanismo de convocatoria implica una serie de obstáculos para aquellas organizaciones que no poseen los recursos o la estructura necesaria para operar bajo una racionalidad de ejecutor y que requieren primero la subsanación de grandes falencias contextuales y territoriales. Como su tipo de vinculación con la tierra, si son propietarias o si operan bajo las lógicas de apropiación por presión de grupos armados, incentivando la expansión de la frontera agrícola.

Marco de Análisis (Articulación de metodológica desde la Gobernanza Territorial y la Gobernanza Ambiental)

Cuando se plantea una articulación metodológica, se hace inferencia a la correlación en lo operativo y en lo teórico. Como ya se indicó en el proceso de operativizar las variables más abstractas y lo planteado por Ostrom, se necesita no perder el horizonte del Objeto de Estudio, la Acción Pública sustentada en las acciones institucionales y la Gestión Pública, lo que implica comprender la estructura en sus mayores ápices y pilares institucionales. Los resultados de la Gestión del Cambio Climático en Colombia, no se pueden entender por las acciones llevadas a cabo por un solo programa o iniciativa gubernamental, pero si se puede utilizar un programa como catalizador y potenciador de los efectos estructurales de la Acción Pública en torno a un problema. Esto explicado en parte, debido a las acciones misionales de las entidades encargadas de la gestión ambiental en el territorio. En una articulación lógica, las acciones de una entidad se superponen en la implementación de programas debido a su estructura, en el que se prioriza sus funciones y se alinean con los programas turno.

De ahí que en el primer capítulo se indicara que la racionalización de las acciones institucionales se orienta por medio de la gobernanza para que se materialice en la Acción Pública. Por esto se tomaron los municipios en los que inició en el 2015 el Programa REM Visión Amazonía, Cartagena del Chairá, Puerto Rico, San Vicente Del Caguán, Solano, Villagarzón, Puerto Guzmán y Puerto Leguizamo. Estos municipios están contenidos en los departamentos de Caquetá y Putumayo. Ambas unidades seleccionadas por los elementos ya

mencionados en el capítulo 2, los factores contextuales de altos índices de deforestación con convergencia de presencia de zonas de reserva y formas extractivistas de producción (ganadería e hidrocarburos).

Esta delimitación territorial, desde la GT implica una visión sistémica del territorio en el que instrumentos de un municipio y de un programa alterno pueden tener incidencia en los efectos de la gestión de la deforestación. De ahí que se revisen los Planes de Ordenamiento Territorial (POT u PBOT) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) que corresponden a esquemas y programas de otro orden, pero por su naturaleza tienen incidencia en elementos de Ordenamiento (estructuración y organización territorial) y reconocimiento y captación de recursos por rubros para la paz por el momento de Coyuntura por los acuerdos de Paz en la Habana.

Sentencia 4360 de 2018.

La sentencia 4360 de 2018 reconoció que el aumento de la deforestación de la región amazónica implicaba una situación negativa para el futuro de los jóvenes de la región amazónica y afectaba su derecho a una vida sana y digna. En este aspecto se puede señalar la problemática de legitimación y desconexión de las acciones públicas para frenar la deforestación. En este sentido, esta aseveración se justifica en la posición y lucha asumida por el grupo de jóvenes que exigió en el 2017 una reorientación de las acciones que estaba priorizando el Gobierno colombiano. Por tanto, y como se menciona literalmente en el Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana (Presidencia de la República de Colombia et al., 2018), la sentencia estipulo qué:

Ordenar a la Presidencia de la República, al MADS, y al MADR para que, en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del fallo de tutela, formulen un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático.

- Ordenar a las anteriores autoridades formular en un plazo de cinco (5) meses, con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones

científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un “Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano -PIVAC”, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.

- Ordenar a todos los municipios de la Amazonía colombiana realizar, en un plazo de cinco (5) meses, actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), en lo pertinente, deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarca estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.
- Ordenar a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA, y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –CORMACARENA, realizar en un plazo de cinco (5) meses, en lo que respecta a su jurisdicción, un plan de acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM.
- Adicionalmente, en lo de sus facultades, los organismos querellados tendrán que, en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la tutela, incrementar las acciones tendientes a mitigar la deforestación, y presentar con mensaje de urgencia las denuncias y querellas ante las entidades administrativas y judiciales correspondientes.

Como se puede observar, la sentencia logra encaminar acciones y estrategias, primero asignando la responsabilidad de actuar a corto y mediano plazo a Ministerios y Presidencia. Impulsando la articulación con las Corporaciones Autónomas a alinearse con las actividades ya presentes en el SINA y asimismo a generar escenarios de trabajo con las comunidades (PIVA) y fomentar los canales de comunicación directa. Por último, instó las modificaciones de instrumentos de ordenamiento territorial. Esto sumado a la configuración impulsada por los PDET y la lógica de construcción de paz territorial generó que la lógica contextual y territorial dieran un giro y dotaran de capacidades a las entidades territoriales. Esto es de vital importancia para entender como se ha ido presentando este nuevo escenario de la coyuntura y el intento de coordinación y articulación institucional.

Convergencias y desconexiones desde lo institucional, en los programas gubernamentales de la política pública ambiental.

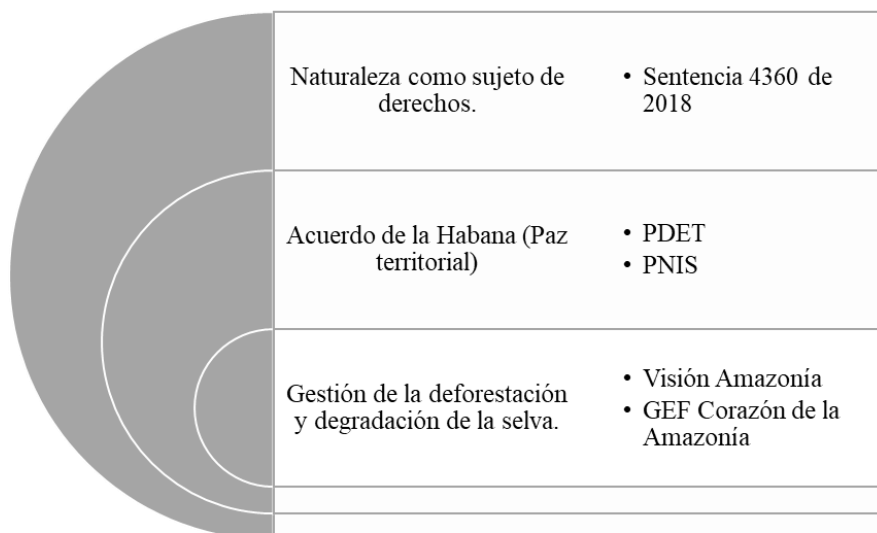
Si se propusiera un análisis cronológico exacto de la implementación de la política pública ambiental vigente, se parte de lo establecido en la constitución del 91. De ahí se avanza al esquema planteado en el capítulo 2 con el Sistema Nacional de Información de Cambio Climático. Podemos observar algunas interacciones con construcciones relevantes a la coyuntura ya mencionada y que se tocará en este apartado. En el desarrollo de esta investigación, que propuso el Estudio de caso de la formulación e implementación del programa Visión Amazonía.

Se encontró que existió un impacto y una serie de modificaciones de gran relevancia en la gestión de la deforestación amazónica, durante el periodo 2016-2018, la configuración de los instrumentos públicos tanto de las entidades municipales como departamentales operaron en términos normales dentro de sus contextos y particularidades, sin embargo, con la implementación de programas como los PDET y los Planes integrales de gestión de cambio climático territorial entre otros, se impone otra lógica que anexa entidades de orden consultivo como la Agencia de Renovación de Tierras, que se encuentra dentro las modificaciones y acuerdos de la Habana.

Asimismo, tuvo gran impacto la implementación del cumplimiento de la sentencia 4360 de 2018 que incluye el Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana que orientó y terminaría (esta nueva configuración) en el Conpes 4021 de la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques.

En el marco de análisis que orbita la Acción pública entorno a la gestión de la deforestación. Se denota que estos nuevos instrumentos y esta nueva lógica discursiva centrada en la paz adaptó y sumó instrumentos que modifican la Gestión de la deforestación y a su vez presenta convergencias y distancias en lo planteado por Visión Amazonía. En este sentido se plantearán algunos elementos de los PDET y de la Sentencia que tuvieron impacto, por lo tanto, se realiza la siguiente descripción.

Gráfico 14. Estructura de la gestión institucional por programa regional/nacional con impacto en la deforestación y degradación de la selva de la región amazónica.



Fuente: elaboración propia

Puntos de convergencia y deficiencias estructurales.

Como se señaló en el segundo capítulo, asimismo con los PDET y la Sentencia 4360 de 2018, representan un aporte significativo en el sentido de dotar y fortalecer institucionalmente a las entidades territoriales y demás actores locales. Pues brindaron herramientas de ordenamiento y gestión pública que significan un avance considerable. En este ejercicio, como se menciona en la parte metodológica existe la conexión básica desde la hipótesis que plantea que la deforestación y degradación de la selva amazónica colombiana se da por la desconexión entre acción/gestión gubernamental en el proceso de cooperación y coordinación, entre los grupos de interés de impacto local (comunidades campesinas e indígenas, empresas locales y autoridades de nivel local), en los distintos niveles de operación del gobierno. En este planteamiento la focalización de gestión institucional se realiza por medio del programa Visión Amazonía, que justamente atraviesa todas las aristas de Capacidad Institucional, Participación, Modelo de Gestión y transparencia. Pues en sus componentes está superar esas claras deficiencias del sistema colombiano.

Por tanto, fue parte del ejercicio documental contrastar los elementos constituyentes de los instrumentos de gestión pública. Lo que permitió evidenciar que las principales concordancias se generaron por la articulación de los Planes de Desarrollo de las entidades municipales que se ligaron a los ODS, también los PD de los departamentos buscaron esta alineación con los PDET y buscaron reducir sus programas para vincularse con las iniciativas y proyectos

propuestos desde los PATR que sí contaron con una metodología horizontal orientada a una participación amplia de los distintos actores.

Con esta idea se planteó una categorización por escenarios con base a la información revisada donde se plantea una generalización por entidad en función a qué categoría se enmarca por su tipo de impacto y desempeño. Esto siempre en correlación con las interacciones y funcionamiento de las variables explicativas. En base a la apuesta teórica que se realizó a lo largo de este estudio, se tomaron las categorías y conceptualizaciones (variables explicativas) para generar escenarios ideales en los que se pudiera caracterizar los resultados observados en el análisis documental (revise Anexo 2 Matriz Índice de Instrumentos Documentales) este ejercicio cualitativo, permitió observar el cumplimiento de los instrumentos básicos de gestión (Revise capítulo 3: fuentes de información) empleados por las principales entidades gubernamentales, vinculadas a la implementación de REM VA. Así como de las entidades territoriales (Alcaldías y Gobernaciones) que tuvieron incidencia en el inicio de REM VA. Se plantearon tres escenarios, uno optimo o de excelencia, otro como peor escenario, tanto en términos teóricos como prácticos y uno intermedio. Brindando una caracterización por colores para (Verde, Amarillo y rojo) para simplificar su exposición de resultados por entidad (Tabla 20).

Tabla 19. Cualificación y gradualidad en los resultados.





















Variables Explicativas	Categorización de variables en el desarrollo e impacto de la PPA.
Participación	Estructura optima que garantice escenarios de participación.
	Estructura con limitantes que condiciona los escenarios y mecanismos de participación.
	Estructura deficiente (vacíos, incoherencias e irregularidades) que dificultan u obstruyen el desarrollo (o creación misma) de escenarios de participación.
Modelo de Gestión	Cumple en su totalidad los distintos principios que la reglamentan y la conforman
	Presenta contradicciones en lo práctico, pero cumple con sus indicadores
	Presenta incoherencias y contradicciones insolubles que desembocan en problemas de gobernabilidad y gobernanza





















Transparencia	Existe un flujo de información constante y de fácil acceso para todos los actores involucrados con los objetivos y el pleno desarrollo de sus actividades e intereses.
	Existen los mecanismos necesarios para el flujo y presentación de información, pero con falencias de implementación y acceso para algunos actores
	Los mecanismos de acceso y obtención de información son insuficientes, de difícil acceso para la mayoría de los actores y dificultan el cumplimiento de objetivos, actividades e intereses de estos mismos.
Coordinación	Existe una total coherencia, corresponsabilidad y articulación entre los objetivos, acciones y estrategias de las distintas entidades públicas y actores involucrados.
	Existen los instrumentos necesarios para establecer rutas y estrategias de acción presentando inconsistencias y contradicciones en las acciones y objetivos de algunas entidades.
	No hay coherencia ni articulación entre los objetivos y acciones de las entidades públicas involucradas.

Fuente: Elaboración Propia

Después de plantear los escenarios en términos de idoneidad para un pleno desarrollo se les asignó un color para denotar el tipo desempeño y la condición en la que se puede categorizar el trabajo por entidad.

Tabla 20. Desempeño por entidad con relación a la categorización por colores.

Entidad	Participación	Modelo de Gestión	Transparencia	Coordinación Multinivel
Gobernación del Caquetá				
Cartagena Del Chairá				
Puerto Rico				
San Vicente Del Caguán				
Solano				

Villagarzón				
CORPOAMAZONIA				
Puerto Guzmán				
Puerto Leguizamo				
Gobernación del Putumayo				

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, se debe señalar que los instrumentos de gestión de la información de las entidades revisadas presentaron grandes falencias en términos de calidad y disponibilidad. Algunas entidades no presentaban de manera clara la información y debía ser solicitada por derecho de petición, buzón para atención al usuario, etc. En muchos casos no se suministraba la información requerida y se daban evasivas ante la situación de los documentos de transparencia. Esto principalmente en las alcaldías municipales y la gobernación del Putumayo.

También se dificulta realizar el contraste total entre todos los resultados, pues no se presentaban los avances de los indicadores, se desgregó por gasto de áreas y no netamente por proyecto u actividad. En general, se presenta clara falla en los mecanismos de transparencia y acceso a la información de lo que se puede considerar como uno de los contactos a nivel local con las comunidades, que son las Alcaldías y que son punto clave para los procesos de Ordenamiento Territorial, y parte importante para la definición de Políticas Ambientales y con relación a temas como la Propiedad de la tierra.

Por otra parte, en los componentes de Modelo de Gestión y Coordinación Multinivel que son las variables que se vinculan más estrechamente a la arquitectura institucional y los marcos normativos de injerencia directa en los territorios. Se hace relevante, que existe una estructura sólida que dota de mecanismos de atención y gestión, tanto en componentes como adaptabilidad, mitigación y reducción de los efectos de la deforestación. Pero las contradicciones en el Modelo de Gestión que no radican de la función pública, pues se ciñe en un estándar de atención al ciudadano, no de usuario, se queda marginal ante las dinámicas políticas y de persecución de intereses de agenda, en los niveles municipales y departamentales. Es en este punto donde se focaliza la contradicción, es en el ejercicio impulsado desde el

legislativo para dictaminar algunas directrices⁴⁵ que van en contra función del modelo de Alta gerencia y gestión de lo público que se impulsa desde entidades como el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Por último, desde la Participación Intersectorial, es claro que tanto el programa de REM Visión Amazonía como los demás programas no han podido vislumbrar escenarios óptimos para la vinculación de actores del sector privado con alta eficiencia y calidad en cuanto a impacto ambiental. Esto está ligado a la dificultad de generar control en el territorio y someter, no solo militarmente, a los actores ilegales.

Efectividad, eficiencia, eficacia y economía.

En cuanto a la eficacia del Programa y de la estructura de la acción pública en torno a la deforestación; ha tenido resultados en los compromisos y en los objetivos de Marco lógico adscritos a los acuerdos de cooperación internacional. Pues el porcentaje de CO2 captado si se cumplió de cierta forma, más no de manera exponencial que era el ideal. También ha tenido impacto en avanzar en fortalecer a las instituciones territoriales y regionales principalmente a las Gobernaciones de Caquetá y Putumayo pero con los por menores ya mencionados. La efectividad y la eficiencia, de la estructura presenta falencias tanto en procedimientos como en resultados que se evidencia con bajos estándares en la implementación.

Con relación a la eficacia y eficiencia de las autoridades ambientales revisadas (CORPOAMAZONÍA y CDA) ambas autoridades han presentado fallas y un comportamiento institucional que no ha llegado a la excelencia. Si bien, en cuanto a la gestión documental y fortalecimiento de la estructura institucional han sido clave, pues son los que se convierten en el contacto directo de muchas comunidades ante irregularidades en los territorios, en donde han operado bajo estándares regulares. Si observamos los resultados del Índice de Evaluación del Desempeño Institucional de las CAR (IEDI)⁴⁶ que pondera y califica el rendimiento institucional, es claro que en términos generales estas dos instituciones superan el promedio nacional con un 89,30% para el CDA y un 87,79% por parte de CORPOAMAZONÍA. Sin embargo, en cuanto a la eficacia, las dos apenas superan el promedio nacional del 74%, con

⁴⁵ Ejemplo de esto es la resolución no 1110 del 2022 “por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y se dictan otras disposiciones” que incentiva el impacto ambiental en territorios de reserva para la explotación de hidrocarburos”

⁴⁶ El IEDI pondera porcentualmente distintas dimensiones misionales de las CAR, por medio de indicadores, cuantifica las acciones y actividades en cuatro ítems: Eficacia, eficiencia, Gestión Financiera y Capacidad Administrativa. El resultado de esta calificación en términos de desempeño plantea un ideal en el 100%.(MADS, 2019)

mayores dificultades, que es lo que reduce sus ponderaciones en los tiempos de atención a los ciudadanos y resolución de trámites y requerimientos.

Dentro de sus funciones, se han convertido en un puente institucional, principalmente CORPOAMAZONIA, pues al tener funciones de vigilancia y monitoreo, realiza acciones visibles para las comunidades adquiriendo capacidades de articulación con los programas como VA.

Para complementar el análisis documental y poder observar el comportamiento de la estructura institucional de las entidades trabajadas, se utilizó el Índice de Evaluación de Desempeño Institucional (IDI) que operacionaliza estadísticamente la gestión y desempeño institucional presentando puntajes máximo que oscilan entre los 80 y 100 puntos, lo que representa altos estándares en eficacia, eficiencia y efectividad de las entidades pública colombianas.

En los casos revisados, que representan a su vez las capacidades institucionales para la respuesta en términos de gestión de la deforestación, solo dos entidades presentaron resultados significativamente altos, dentro del periodo analizado: San Vicente del Caguán y la gobernación del Caquetá. Ahora bien, de esto también podemos correlacionar el hecho que aquellas entidades con los puntajes más bajos son también las que se han mantenido con altos promedios de deforestación (como se presentó en el capítulo 2). Los municipios de Cartagena del Chaira, Puerto Leguizamo y Solano que poseen los mayores focos de deforestación, por sus índices de deforestación representan una clara debilidad institucional.

Tabla 21. Distribución por año del IDI en cuanto a entidades públicas

Índice de Evaluación de Desempeño Institucional (IDI)				
Entidad	2018	2019	2020	2021
Cartagena Del Chairá	49,1	52,1	52,4	55,2
Puerto Rico	44,2	29,7	42,1	46,3
San Vicente Del Caguán	73,1	78,6	81,9	76,6
Solano	42,1	48,9	51,8	54,3
Villagarzón	47,4	47,4	52,4	53,5
Puerto Guzmán	58,7	56,8	62,4	70,1
Puerto Leguizamo	42,7	38,8	36,2	39,4

Gobernación del Putumayo	50	58,6	56,5	57,6
Gobernación del Caquetá	61,2	69,3	68,5	70,5

Fuente: Elaboración propia con información del MPIG.

Por parte de los niveles de inversión y la economía desarrollada en la estructura institucional, para el cumplimiento de los objetivos la austeridad ha estado distante de ser uno de los medios utilizados por las entidades. Como se resaltó, en el apartado de resultados de REM VA los niveles de ejecución presupuestales han sido dispares y ha sido la articulación con otras iniciativas y políticas coyunturales lo que ha generado resultados que frenan paupérrimamente la deforestación.

Conclusiones.

La Gobernanza aplicada, tanto en el programa revisado como la estructura que lo soporta, es una extensión de elementos de fortalecimiento institucional y de aumento de capacidad institucional, centrado en nutrir las bases de información para la toma de decisiones verticales y jerárquicas, con un constante proceso de desconexión y desarticulación con las organizaciones de base. Pues se incluye a los dirigentes de las organizaciones nacionales indígenas como la OPIAC y la ONIC, pero lamentablemente hasta estas organizaciones poseen procesos que no cumplen con los requisitos de cumplimiento del Modelo de Gestión (lógica que funcionan el resto de las entidades del Estado), y de poco alcance que ni el Estado colombiano ha podido suplir.

En este sentido las operaciones contractuales de REM VA se han centrado en delegar en instituciones de orden nacional y regional, las actividades básicas como la de coordinación y articulación con los actores locales, incluso vinculando⁴⁷ a terceros. En este aspecto implica un problema de coherencia entre los lineamientos establecidos incluso desde el Banco Mundial y las organizaciones de cooperación internacional, pues éstas exigen una constante

⁴⁷ Informes como el de GEF Corazón de la Amazonia fue realizado por un grupo consultor. Incluso como ya se señaló, la evaluación y proceso de auditoría es realizado por un grupo consultor.

retroalimentación a modo *Check List* pero el ejercicio se reduce a la justificación presupuestaria por parte de las entidades socias.

Otro aspecto para señalar es que la mayoría de estos programas y proyectos, se formulan a partir de la metodología de Marco lógico. Que incluso analiza las interacciones de los actores en función de los objetivos del proyecto, esto siempre con la perspectiva de una realización plena y completa del proyecto sin plantear la posibilidad de rechazo o retroalimentación de estas iniciativas. Lo que deja una visión de imposición desde los fondos de inversión internacional, inclusive cuando estos tienen una finalidad como la reducción de la deforestación, teniendo como problema principal de la formulación de estas iniciativas macro la poca posibilidad de inclusión de las visiones y deseos de lo local y lo comunitario.

Incluso desde la visión de la Gobernanza Pública, los componentes que se pretenden cumplir de estos programas, y que uno de ellos es el impacto de lo local para la reducción de los problemas de deforestación, es evidente la gran falla de articulación y de cobertura con las comunidades de base.

Los PDET son una iniciativa innovadora en muchos aspectos, desde su origen (producto de un acuerdo de paz) hasta las orientaciones teóricas que guiaron su formulación y diseño. Esta política no sólo subvierte el orden clásico de formulación *Top-Down* imperante en Colombia. Trajo debates sobre asuntos clave como la etnicidad, el género y lo ambiental. Viendo estos tópicos como elementos articulados y no como dimensiones aisladas y sectorizadas como las viejas nociones económicas plantearon (Berdegué et al., 2020). De ahí que la expectativa que generaron los PDET en las comunidades y en los territorios fuera exorbitante.

Una gobernanza territorial implica articular y coordinar a los actores gubernamentales, en un primer momento, teniendo gran claridad conceptual sobre lo que se busca con la Política Pública y como se conseguirá esto para desde ese punto articular a los demás actores bajo un principio de coherencia y cohesión con los objetivos y metas del programa (Torre, 2011). Esto fue un punto débil en la implementación de los PDET, el cambio de gobierno implicó un tímoneo negativo debido a la posición ideológica asumida por este mismo gobierno, que se sostuvo en un espectro de centro derecha en aras de señalar a los acuerdos como un espacio de reproducción de injusticia e impunidad hacia las FARC-Ep (Manetto, 2018).

Es importante comprender a los PDET como un medio y no como un fin. Esta lógica de ver los programas como medio es propio de una lógica sectorial, por tanto, es necesario comprender

que esta estrategia al ser planteada desde un enfoque territorial sus principales puntos radican en la coordinación de actores, articulación de capacidades e intereses, y la configuración de una lógica de redes y armonización de acciones entorno a objetivos colectivos (Berdegué et al., 2020; Mollard & Torre, 2004) como es para este caso la superación de la pobreza y alcanzar la paz.

Es fundamental señalar que la política no se puede considerar un fracaso pues sus avances y desarrollo si ha tenido un impacto positivo y ha sentado las bases para la concertación de nuevos marcos institucionales con ejes clave como la ruralidad, el género, la etnicidad, el territorio y lo ambiental. Bajo un lente articulador y sistémico lo que es realmente potente. Se debe indicar que asimismo se puede considerar una política fallida que no logra desalentar los procesos que afectan a los bosques y las poblaciones que viven en estos territorios, misma razón por la que tuvo éxito la Sentencia 4360 de 2018. Es relevante enfatizar la desconexión entre esos objetivos de este programa y los marcos institucionales que si bien parecen potentes e incluyentes en los hechos no lo son y no coadyuvan a lograr el objetivo central evitar la degradación de los ecosistemas forestales y lograr el bienestar de las poblaciones locales.

En cuanto a las subregiones, todas comprenden territorios importantes para lograr los objetivos de los PDET. Pero las subregiones ubicadas en las zonas amazónicas presentan componentes particulares que afectan en distintas escalas las dimensiones económicas, ambientales, políticas de la nación e incluso poseen un alcance global debido a la importancia de la estructura ecosistémica del bioma amazónico.

Con este análisis cualitativo, lo que se ha podido evidenciar asimismo es que la gestión de la reducción de la deforestación y degradación de la selva amazónica ha presentado fallas abismales, representada en parte por la lógicas de Modelo de Gestión e implementación, los ciclos políticos que modifican las agendas regionales y priorizan otros ítems, como las lógicas territoriales que desde la gobernanza territorial ha tenido un avance pero que significó una aproximación desde otras políticas y programas. Por tanto, se puede concluir con los siguientes hallazgos:

- La hipótesis se confirmó, existe una lógica discursiva que ante la baja capacidad institucional en los territorios no subsanó las deficiencias de participación de los actores locales y existió una baja inclusión, en los procesos de implementación y desarrollo de los objetivos, esto centrado en el programa de REM VA, lo cual generó fallas y

desconexiones con las comunidades locales presentando grandes aumentos en la deforestación y degradación de la selva amazónica colombiana.

- La estructura institucional que opera en la acción pública entorno a la reducción de la deforestación y degradación de la selva amazónica a presentado resultados en función de momentos coyunturales que si han contado con la legitimidad y legalidad en los territorios (Acuerdo de paz y Sentencia 4360 de 2108) pues han tenido mayor peso en cuanto a resultados por la lógica participativa de su implementación en estos territorios en los que la institución gubernamental es débil debido al modelo centralizado y jerarquizado.
- En términos normativos, de planeación y de gestión existe un robusto marco de acción gubernamental. Sin embargo, este no puede ser aplicado en su plenitud por las bajas capacidades de agencia de los actores locales, las debilidades en las redes de las organizaciones civiles y la falta de legitimidad en determinadas acciones gubernamentales en los territorios, principalmente aquellas ligadas al uso legítimo de fuerza y el control militar.

Algunas recomendaciones y reflexiones sobre la política pública ambiental en Colombia.

- Es necesario blindar las Políticas Públicas Ambientales de los ciclos electorales. Es un reto que se debe asumir por los actores de implementación como las comunidades. Este blindaje debería ser jurídico con un alcance constitucional (esto en un escenario ideal) para lograr una autonomía en su desarrollo y no ser tan voluble hacia las voluntades e intereses de grupos económicos, que tal vez sean ajenos a las necesidades básicas de estas comunidades.
- Garantizar el continuo acompañamiento por parte de los actores de cooperación internacional. El discurso que cada gobierno asume frente a diferentes tipos de política pública puede variar en los momentos de su exposición a sus pares internacionales por eso es apropiada la implementación de mecanismos de evaluación en los que los actores de cooperación internacional tengan un rol más activo.
- Es indispensable que garantizar que los sistemas de financiación estén incluidos y potenciados desde los Planes de Desarrollo Nacional y sus derivados presupuestales, que sea un elemento obligatorio para el cumplimiento de los acuerdos y la construcción de la paz.

- Descentralizar las formas de fiscalización y manejo de los recursos, para dar dinamismo a los ejercicios de implementación y ejecución de obras. Dando mayor poder a las autoridades locales con el respectivo acompañamiento técnico del orden nacional.
- Anexar componentes pedagógicos para los actores gubernamentales, desde universidades y centros de investigación especializados. Para garantizar la comprensión teórica y práctica de sistemas innovadores en el ciclo de política pública. Esto en coordinación y articulación con los programas pedagógicos dirigidos a las comunidades.
- Priorizar los canales y mecanismos de transparencia y acceso a la información, para que sean de un nivel óptimo y de alta calidad. Pues este componente se vuelve legitimador en la acción pública.
- Fortalecer las capacidades de los actores locales, y generar puentes de trabajo coordinado con otros actores que no necesariamente sean considerados en las estrategias complementarias. Es decir, garantizar plataformas de voluntariado y aporte más a fines con los objetivos de los programas.

ANEXOS

Anexo 1. Entrevistas actores sociedad civil.

Instrumento de entrevistas. Preguntas Guía.

Presentación.

Se realiza una breve introducción y se realiza la presentación del investigador. Se busca también informar que toda información suministrada se utilizada únicamente para fines académicos y si la persona entrevistada lo desea se maneja de manera anónima su identidad.

Caracterización.

Nombre, ocupación y tipo de vínculo con el territorio.

¿Podría comentarme un poco de sus actividades en el territorio? *profundizar principalmente en aquellas que se relacionan con el tema de reducción de la deforestación*

Logros del Programa de Visión Amazonia.

¿Qué tipo de vinculo o conexión tiene con el programa de Visión amazonia?

Si la respuesta es positiva: ¿Por qué medio tuvo conocimiento del programa? ¿Cómo considera que fueron las formas de incluir a usted/su organización o los demás participantes a las convocatorias o actividades del programa (VA)? Profundizar si su experiencia fue positiva o negativa.

¿Podría contarme qué tipo de beneficios considera que trajo el programa a su territorio?

Si no menciona la deforestación encausar con: ¿Considera que el programa tiene algún impacto en la reducción de la deforestación? Sería tan amable de explicar que procesos o actividades realizó el programa para lograrlo

¿Puede contarme con detalle un proceso, actividad u proyecto que conozca que es exitoso en el territorio para la reducción de la deforestación?

Desafío en la implementación del programa VA.

¿Cuáles considera que fueron las principales dificultades u obstáculos para el desarrollo positivo del Programa? (Llevar a cabalidad los proyectos o actividades)

¿Considera que existe alguna influencia en la firma del acuerdo de paz en el desarrollo del programa de Visión amazonia?

Si la Respuesta es Negativa: ¿la firma del acuerdo de paz tuvo algún impacto en sus actividades relacionadas con los procesos o actividades de reducción de deforestación en los que se encuentra vinculado?

https://drive.google.com/drive/folders/1UDnKylPTo_tPPxtjnVamNT-fTAIFJaC6?usp=sharing

Respaldo: <https://n9.cl/ifxst>

En los anexos se podrán encontrar:

- Entrevistas
- Matrices de Análisis
- Documentación base
- Esquema metodológico.

Bibliografía.

- Agencia de Renovación del Territorio. (2017). *Abecé de las sesiones institucionales PDET*.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2019). *¿Se implementan los PDET?*
<https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=29067>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2020). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET (2020)*.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. FCE. https://www.m-culture.go.th/mculture_th/download/king9/Glossary_about_HM_King_Bhumibol_Adulyadej's_Funeral.pdf
- Aguilar Villanueva, L. F. (2019). La Dirección De La Administración Pública: El Eslabón Perdido. In *El Gobierno del gobierno* (Primera, Vol. 53, Issue 9, pp. 1689–1699). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Amézquita & Cía. S.A.S. (2020). *“Informe de auditoría de los recursos administrados y pagados por Patrimonio Natural y el Instituto SINCHI bajo el P158003-TFA5789 de la financiación adicional y GEF PPG No. TF0B1287-CO del Proyecto de “Conservación de Bosques y Sostenibilidad en el Coraz.*
- Arcila Niño, O., González León, G., Gutiérrez Rey, F., Rodríguez Salazar, A., & Ariel Salazar, C. (2008). *Caquetá: Construcción de un territorio amazónico en el siglo XX* (I. A. de I. C. SINCHI (ed.)). Tercer Mundo Editores.
- ASOCARBONO. (2020). *QUIÉNES SOMOS*. <https://asocarbono.org/quienes-somos/>
- Avila, A., Sambrano, E., & Torres, C. (2014). Departamento de Putumayo. In *Fundación Paz y Reconciliación* (Vol. 3).

- Ayala E., J. (1999). *Instituciones y Economía una introducción al Neoinstitucionalismo Económico* (pp. 240–320).
- Becker, G. S. (1995). *Human Capital and Poverty Alleviation*.
- Berdegú, J. (comp), Christian, C. (comp), & Favareto, A. (comp). (2020). *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?* (1^o Edición). Editorial Teseo.
- Bourgon, J. (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 46, 23.
- Buelvas, D. (2014). *GOBERNANZA METROPOLITANA Urbanización y Organización Territorial en la Sabana de Bogotá* [Universidad Nacional de Colombia. (Tesis de Maestría)]. <http://bdigital.unal.edu.co/40223/>
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo local* (Fondo de Cultura Económica (ed.)).
- Cejudo, G. (2011). *Nueva gestión pública* (Primera Ed). Siglo XXI.
- CNMH. (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- CNMH, C. N. de M. H. (2014). Putumayo: la vorágine de las caucherías. Memoria y testimonio. Segunda parte. In *Centro Nacional de Memoria Histórica*. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/memoria-historica-cnrr/putumayo-la-voragine>
- Considine, M., & Afzal, K. A. (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- CORPOAMAZONIA, Departamento del Putumayo, & PNUD. (2020). *Plan Integral de Gestión del Cambio Climático para el departamento del Putumayo*.
- Cristancho, M. C., & Montaña, L. M. (2019). *Análisis sobre la industria de hidrocarburos en el piedemonte amazónico: Caso Putumayo* (Ediciones).
- Cruz, D., & Montaña, L. (2019). *Infraestructura, Desarrollo e Impacto Ambiental* (Ediciones). Asociación Ambiente y Sociedad.
- Dartiguelonge, E. B. (1995). Legalidad, Legitimidad, y Soberanía Popular. *FACES: Revista de La Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, 1(1), 103–166. http://nulan.mdp.edu.ar/7/1/FACES_n1_103-166.pdf
- de Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina* (1a Ed.). CLACSO. http://www.cedla.uva.nl/50_publications/other.htm
- De la Rosa Rodríguez, J. J., & De León Calderón, A. P. (2019). Las Políticas Públicas con Perspectiva Territorial. In *Las Políticas Públicas con Perspectiva Territorial* (p. 383).

UAM.

- del Hierro, J. L. (2013). Legitimidad y legalidad. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 4(0), 179–186. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2016.2103>
- Di Gregorio, A. (2005). *Land Cover Classification System Classification concepts and user manual Software version*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). <https://www.fao.org/3/y7220e/y7220e00.htm>
- Díaz, E. (1981). Legitimidad democrática versus legitimidad positivista y legitimidad iusnaturalista. *Anuario de Derechos Humanos*, 1, 51–72.
- DNP, MADS, IDEAM, & UNGRD. (2016). PNACC. In *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*.
- Fuller, R., & Myers, R. (1941). The Natural History of Social Problems. *American Sociological Review*, 6(3), 320–329. <https://doi.org/10.4324/9781315080512-7>
- Fundación Natura. (2011). *MVC / Mecanismo de Mitigación Voluntaria de Gases Efecto Invernadero en Colombia*.
- García, J. P. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454–481. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- Gilbertson, T., & Reyes, O. (2012). El mercado de emisiones: cómo funciona y por qué fracasa. In ILSA Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos 2012 (Ed.), *Cambio climático y justicia ambiental : una introducción* (p. 348). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Gobierno de Colombia. (2020). *Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional de la República de Colombia (NDC)*.
- Gobierno Nacional de Colombia. (2017). *Plan Marco De Implementación Del Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera*. 301. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica de Vctimas/PAZ/3932_Anexo B_Plan Marco de Implementación %28PMI%29.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/PAZ/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20PMI.pdf)
- Guardela, L. M. (2020). Evolución de la política de cambio climático en Colombia. *Vniversitas*, 69, 1–17. <https://doi.org/10.11144/javeriana.vj69.epcc>
- Gudynas, E. (2014). Derechos de la naturaleza. In *Iuris Dictio* (Vol. 15). https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_15/iurisdictio_015_001.pdf
- Gudynas, E. (2018). Extractivismos: Ecología, Economía Y Política De Un Modo De Entender

- El Desarrollo Y La Naturaleza. In *GEOgraphia* (Vol. 20, Issue 42).
<https://doi.org/10.22409/geographia2018.v20i42.a13840>
- Habermas, J. (1986). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE Publications.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (2018). Implementación. In *Implementación de Políticas públicas* (Primera Ed, p. 348). CIDE.
- Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, 403–424.
- Hufty, M. (2016). *La Gouvernance: Polysémique, banale et neutre? March*, 103–133.
- IDEAM. (2017a). Estrategia integral de control a la deforestación. *Ministerio de Ambiente Colombiano*, 91, 399–404.
- IDEAM. (2017b, June 14). *IDEAM presentó los datos actualizados del monitoreo a la deforestación en 2017 - noticias - IDEAM*. http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/LdWW0ECY1uxz/content/id/72115815?_101_INSTANCE_LdWW0ECY1uxz_urlTitle=ideam-presento-los-datos-actualizados-del-monitoreo-a-la-deforestacion-en-2017
- IDEAM. (2020). Bolentin De Deteccion Temprana De Deforestación (Dt-D). *Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales*, 1–9.
- IDEAM. (2021). Resultados Del Monitoreo Deforestacion. *Ideam*.
http://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presentacion_Deforestacion2020_SMBByC-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19
- Jaramillo, J. F. (2007). La constitución de 1991: un análisis de sus aportes desde una perspectiva histórica. *Pensamiento Jurídico*, 20, 61–90.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/38626>
- Landázury, R. C., & Prado, M. A. (2012). Política ambiental en Colombia entre la formulación y la implementación. *Criterios-Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 5(1), 111–128. <http://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/view/1970>
- Lange, P., Driessen, P. P. J., Sauer, A., Bornemann, B., & Burger, P. (2013). Governing Towards Sustainability-Conceptualizing Modes of Governance. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 15(3), 403–425.
<https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414>

- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2014). *Sociología de la Acción pública* (2a ed.). El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Legaz Lacambra, L. (1958). Legalidad y Legitimidad. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 101(i), 5–24.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. In *Gestión y Política Pública* (Vol. 2, Issue 1, pp. 5–34).
- Ley 99, Pub. L. No. Ley 99 De 1993, Diario Oficial 44 (1993).
- MADS. (2016). *Visión Amazonía. Plan de Trabajo Global Programa REM Colombia*. (p. 71).
- MADS. (2019). *Índice De Evaluación del Desempeño Institucional de las CAR* (Issue 8).
- MADS. (2020). *Manual Operativo del Programa* (p. 104).
- MADS, & IDEAM. (2020). *Guía técnica. Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero RENARE*.
- Maluf, F., Calaça, I., Freitas, P., & Augusto, S. (2017). La naturaleza como sujeto de derechos: análisis bioético de las Constituciones de Ecuador y Bolivia. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 18(34–1), 155–171. <https://doi.org/10.18359/rlbi.3030>
- Mancala Consultores. (2020). *Evaluación de medio término del Programa REM-Colombia*. <http://www.oei.es>
- Manetto, F. (2018, June 19). Iván Duque advierte de que cambiará los acuerdos de paz sin romperlos | Colombia | EL PAÍS. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/06/18/colombia/1529351991_715042.html
- Mollard, A., & Torre, A. (2004). Proximity, territory and sustainable management at the local level: An introduction. *International Journal of Sustainable Development*, 7(3), 221–236. <https://doi.org/10.1504/IJSD.2004.005955>
- Monkelbaan, J. (2019). *Governance for the Sustainable Development Goals: Exploring an Integrative Frameworks of Theories, Tools and Competencies*. https://doi.org/10.1007/978-981-13-0475-0_3<http://link.springer.com/10.1007/978-981-13-0475-0><http://link.springer.com/10.1007/978-981-13-0475-0>
- Muñoz, G. (2011). Análisis de la política ambiental colombiana en la década 2000-2010. *Semestre Económico*, 30, 121–134.
- Murcia, U., Medina, R., Rodríguez, J., Hernández, A., Herrera, E., & Castellanos, H. (2014). Monitoreo de los Amazonia coberturas de la bosques y otras Colombiana, a escala 1:100.000. Cambios multitemporales 2002 al 2012, con énfasis en el periodo 2007-2012. In U. G. Murcia García (Ed.), *Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI"*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI".

- [https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/MONITOREO web.pdf](https://sinchi.org.co/files/publicaciones/publicaciones/pdf/MONITOREO_web.pdf)
- Navarro Arredondo, A. (2010). Coordinación de los altos cargos del gobierno mexicano. *El XXIII Concurso Del CLAD Sobre Reforma Del Estado y Modernización de La Administración Pública 2010 “El Fortalecimiento Del Alto Gobierno Para El Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas,”* 1–20.
- Navarro Mariñez, F., & Valenzuela, R. (2013). Alcance y significado del gobierno abierto. In *Gobierno Abierto* (pp. 23–45).
- Olavarría-Gambi, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. In *Documentos de trabajo* (Vol. 11). INAP.
- Ostrom, E. (2005). Understanding institutional diversity Princeton University press. In *New Jersey*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76, 15–70. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v76nspe/v76nspea2.pdf>
- Ostrom, E. (2015). *Entendiendo la diversidad institucional* (Primera ed). Fondo de Cultura Economica de México.
- Otálvaro-Sierra, C. A. (2020). Deforestación, violencia y reterritorialización en el Noroeste de la Amazonia colombiana. *Revista Campo-Territorio*, 15(35 Abr.), 150–171. <https://doi.org/10.14393/RCT153506>
- Otálvaro, B., & Klinger, E. (2021). FARC-CSIVI, Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2019). La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque: Tendencia a la perfidia y simulación. Bogotá D.C.: Impresol, 106 pp. *Ciencia Política*, 15(30), 309–318. <https://doi.org/10.15446/cp.v15n30.92552>
- Pérez, A. (2021, October 2). *La Amazonia enfrenta crisis ambiental y espiral de violencia desde la firma de la paz - Noticias de América*. La “Creciente Crisis de Seguridad, de Derechos Humanos y Ambiental” En Que Se Hunde La Región Amazónica Colombiana Desde Que Se Firmó En 2016 El Acuerdo de Paz Entre El Gobierno y La Guerrilla de Las FARC Puede Llevar a Una Catástrofe Climática Global, A.... <https://www.rfi.fr/es/programas/noticias-de-américa/20211002-la-amazonia-enfrenta-crisis-ambiental-y-espiral-de-violencia-desde-la-firma-de-la-paz>
- Pérez, E. (2018). La participación ciudadana de los movimientos socioambientales en América Latina. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(1), 135–156. <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.73023>
- Porras, F. (2019). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas* (2a Edición, Vol. 2019).

Instituto Mora.

- Presidencia de la República de Colombia, & FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos/compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Quimbayo Ruiz, G. A. (2019). People and urban nature: the environmentalization of social movements in Bogotá. *Journal of Political Ecology*, 25(1), 525. <https://doi.org/10.2458/v25i1.23096>
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 21(21), 1–24.
- Ramirez, J. carlos, & Galan, Al. (2013). Amazonia posible y sostenible. In *CEPAL y patrimonio natural*. (Vol. 52, Issue 5). https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/amazonia_posible_y_sostenible.pdf?origin=crossref
- Rosas-ferrusca, F. J., Calderón-maya, J. R., & Campos-alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 14(2), 113–136.
- Roth, A.-N. (2009). *Políticas Públicas Formulación, implementación y Evaluación* (6° reimpre). Ediciones Aurora.
- Roth, A.-N. (2010). Enfoques para el análisis de las políticas públicas. In *Enfoques para el análisis de políticas públicas*.
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). Desarrollo Territorial Rural. *Debates y Temas Rurales*, 1, 54. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf
- Scott, R. (1998). Teoría Contemporánea Institucional. In *Institutions and organizations* (4° Edition, pp. 33–62). SAGE Publications.
- Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 54, 1–17.
- Torre, A. (2011). Territorial Governance . Local Development , Rural Areas and Agrofood Systems. In *Springer Science & Business Media*. Springer Science & Business Media.
- Uvalle Berrones, R. (2018). El Nexo entre Políticas Públicas y Organizaciones Complejas. In Editorial Fontamara (Ed.), *Políticas pública y organizaciones complejas en Organizaciones y políticas públicas: un campo en construcción* (pp. 22–54).

- Vargas-Chaves, I., Luna-Galván, M., & Torres-Pérez, K. (2019). La Amazonía colombiana como sujeto de derechos: caracterización del conflicto ambiental que llevó a su reconocimiento. *Inciso*, 21(2), 146–160. <https://doi.org/10.18634/incj.21v.2i.990>
- Vargas, D. M., Guerrero, R. D., Ortega, C., Camacho, A., & Mendoza, T. (2017). Anexo 3: Información De Salvaguardas Redd+ En Colombia Énfasis En La Amazonia. *Primer Resumen de Información de Salvaguardas REDD+ En Colombia, Énfasis En La Amazonía Con Referencia a Los Años 2013-2014.*, 1–69. <https://unredd.net/documents/un-redd-partner-countries-181/latin-america-the-caribbean-334/colombia-706/16780-primer-resumen-de-informacion-de-salvaguardas-en-colombia-enfasis-en-la-amazonia-con-referencia-a-los-anos-2013-2014.html>
- Vásquez, T. (2014). Caquetá análisis de conflictividades y construcción de paz. In *programa de las naciones unidas para el desarrollo PNUD*.
- Visión Amazonía. (2020). *Visión Amazonía Informe Anual 2019-2020*. <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2020/11/Informe-anual-2019-2020.pdf>
- Zelli, F., & van Asselt, H. (2013). The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses. *Global Environmental Politics*, 13(August), 46–64. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00180