

LA DISCUSIÓN DE LO PÚBLICO EN PERSPECTIVA TERRITORIAL: ESTUDIOS DE CASO LOCALES Y REGIONALES

Editores:

Stephany Mercedes Vargas Rojas

Bairon Otálvaro Marín



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali



Universidad
del Valle

Programa Editorial

El libro presenta una diversidad de miradas al campo de estudio de las políticas públicas desde una perspectiva territorial, se muestra una serie de experiencias de investigación relacionadas con la problematización de lo público y la construcción de políticas públicas nacionales, regionales y locales en el suroccidente colombiano. Las perspectivas territoriales sugeridas en esta obra reconocen la importancia del territorio como un lugar en donde convergen relaciones de poder, actores, capacidades institucionales y diversas agendas gubernamentales de orden nacional, regional y local.

Es un documento que sirve de excusa para abrir la discusión sobre lo público y los actores que se establecen en los territorios. Se entiende como público aquello que hace referencia a la inclusión social, la utilidad común (que concierne a la comunidad) y al interés colectivo (Pardo, 2016). En tal sentido, lo público y su problematización no es algo dado, resulta del trabajo de persuasión y del despliegue de diversos recursos que ofrece la democracia en materia de políticas públicas, gestión pública y participación ciudadana



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali



Universidad del Valle

LA DISCUSIÓN DE LO PÚBLICO EN PERSPECTIVA TERRITORIAL: ESTUDIOS DE CASO LOCALES Y REGIONALES



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali



Universidad del Valle

LA DISCUSIÓN DE LO PÚBLICO EN PERSPECTIVA TERRITORIAL: ESTUDIOS DE CASO LOCALES Y REGIONALES

Editores

Stephany Mercedes Vargas Rojas

Bairon Otálvaro Marín



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali



Universidad del Valle

Santiago de Cali, 2022

La discusión de lo público en perspectiva territorial : estudios de caso locales y regionales / Stephany Mercedes Vargas Rojas [y otros 14]. -- Santiago de Cali : Pontificia Universidad Javeriana, Sello Editorial Javeriano, 2022.

257 páginas: ilustraciones, cuadros, imágenes, tablas ; 24 cm.

Incluye Referencias.

ISBN: 978-628-7536-88-3

ISBN(e): 978-628-7536-89-0

1. Administración pública -- Colombia 2. Hacienda pública -- Colombia 3. Ciencias políticas 4. Gastos públicos -- Colombia 5. Derecho administrativo I. Vargas Rojas, Stephany Mercedes II. Domínguez Aguirre, Laura III. Tovar, Joaquín Gregorio IV. López, Juan Camilo V. Orozco, Lina VI. García García, Gissel VII. Tobar Tovar, Carlos Andrés VIII. Palma, Antonio David IX. Otálvaro Marín, Bairon X. Córdoba Hoyos, Lyda Teresa XI. García Velasco, Isabel Cristina XII. Mera Vivas, Hansel XIII. Arias, Jorge XIV. Ceballos Molano, Raquel XV. Suárez Bonilla, Natalia XVI. Pontificia Universidad Javeriana Cali. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Jurídica y Política.

SCDD 351.861 ed. 23

CO-CaPUJ
lmc/2022



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali



Universidad del Valle

**La discusión de lo público en perspectiva territorial:
estudios de caso locales y regionales**

Editores:

© Stephany Mercedes Vargas Rojas
© Bairon Otálvaro Marín

Autores:

© Laura Domínguez Aguirre
© Joaquín Gregorio Tovar
© Juan Camilo López
© Lina Orozco
© Gissel García García
© Carlos Andrés Tobar Tovar
© Antonio David Palma
© Bairon Otálvaro Marín
© Lyda Teresa Córdoba Hoyos
© Isabel Cristina García Velasco
© Hansel Mera Vivas
© Jorge Arias
© Raquel Ceballos Molano
© Natalia Suárez Bonilla
© Stephany Mercedes Vargas Rojas
© Bairon Otálvaro Marín

ISBN: 978-628-7536-88-3

ISBN(e): 978-628-7536-89-0

Formato: 17 x 24 cms

Coordinación editorial:

Claudia Lorena González González

Asistente editorial:

Jennifer Ramírez Martínez

Diagramación y portada:

Kevin Nieto Vallejo

Corrección de estilo:

Comunicaciones Creativas

Impresión:

Velásquez Digital S.A.S.

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Calle 18 N.º 118-250

Teléfonos (57) 602 3218200

Universidad del Valle

Cl. 13 N.º 100-00

Teléfonos (57) 602 3212100

El contenido de esta publicación es responsabilidad absoluta de sus autores y no compromete el pensamiento de la Institución. Este libro no podrá ser reproducido por ningún medio impreso o de reproducción sin permiso escrito de los titulares del *copyright*.

Santiago de Cali, Colombia

Índice

Biografía autores	9
Presentación.....	13
Gestión de políticas públicas ambientales.....	21
Gestión del Recurso Hídrico en el Valle del Cauca: Yuxtaposición de competencias y fragmentación en un espacio de política pública.....	22
Humedal “El Cortijo” en Santiago de Cali: ¿un caso de activismo judicial para la política pública local?	52
Hacia una perspectiva sociohistórica de las políticas públicas urbanas y las problemáticas ambientales en Santiago de Cali en los siglos XX y XXI	87
Políticas públicas sectoriales e inclusivas.....	119
Sobre la política de vivienda en Colombia y la construcción judicial de grupos objetivo: análisis de la narrativa de la Corte Constitucional	120
De culpables a víctimas de la pobreza: la adopción del paradigma de la Inversión Social en la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO) durante el gobierno de Maurice Armitage (2016-2019).	165
Implementación de las políticas de paz en contextos territoriales	187
Políticas públicas de la memoria, verdad y justicia: Sobre la narración de la verdad en el abordaje de las memorias del conflicto armado en el Valle del Cauca, Colombia. El caso de la masacre de Trujillo (1988-1994)	188
Resistencia comunitaria y acción colectiva: un acercamiento a la construcción identitaria de las comunidades NARP y la problematización de lo público en medio del conflicto armado. El caso del río Yurimanguí (1998-2017).....	212
Las organizaciones sociales en el departamento del Chocó, Colombia (2008-2020)	238

Biografía autores

Stephany Mercedes Vargas-Rojas

Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, politóloga del Colegio Mayor Universidad del Rosario, profesora del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, y coordinadora del grupo de investigación Democracia, Estado e Integración Social (DEIS). Sus intereses investigativos giran en torno a la sociología de los problemas públicos y las políticas públicas urbanas en contextos de construcción de paz.

Laura Daniela Domínguez Ramírez

Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Profesional en la organización Temblores ONG. Integrante del Semillero de políticas públicas, paz territorial y cooperación internacional y Nomos: Perspectivas críticas del Derecho. Tiene experiencia en el análisis de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Isabel Cristina García Velasco

Doctoranda en Derecho. Mg. Derecho Comercial, profesora de carrera Universidad del Valle, miembro G.I Derecho, Sociedad y Estado.

Jorge Enrique Arias Calderón

Ph. D. en Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, profesor de carrera Universidad del Valle. Director del grupo de investigación Derecho, Sociedad y Estado.

Raquel Ceballos Molano

Ph. D. en Derecho General Universidad Carlos III de Madrid España, miembro G.I Derecho, Sociedad y Estado.

Juan Camilo López

Politólogo con énfasis en Gobernabilidad Democrática y opción complementaria en Derecho, de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Investigador de la Línea de Educación en Contextos de Multiculturalidad del Instituto de Estudios Interculturales. Tiene experiencia en investigación en políticas públicas, paz Territorial y teoría política.

Joaquin Gregorio Tovar

Doctor en Sociología de la Universidad de Zaragoza y Director capítulo suroccidente del Foro Nacional por Colombia. Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Sus investigaciones giran en torno a la participación ciudadana y la metodología de la investigación en ciencias sociales.

Gissel García García

Es Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Se desempeñó como asistente de investigación en la elaboración del informe “Impacto del conflicto armado interno en las elecciones en Colombia entre 1958 y 2019” elaborado por la Misión de Observación Electoral (MOE) para la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

Lina María Orozco Henao

Es Politóloga y docente cátedra de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Integrante del grupo de investigación Democracia, Estado e Integración Social DEIS de la misma Universidad.

Lyda Teresa Córdoba Hoyos

Profesora de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Politóloga, Magíster en Políticas Públicas y Candidata a Doctora en Administración. Correo: lyda.cordoba@correounivalle.edu.co

Hansel Mera

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle. Historiador, Magíster en Sociología; Magíster en Relaciones Eurolatinoamericanas. Correo: hansel.mera@correounivalle.edu.co

Natalia Suárez Bonilla

Doctora en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES), Francia. Politóloga, Universidad de Bologna. Profesora asistente, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la administración.

María Yulitza Parra López

Estudiante pregrado de contaduría pública y trabajo social, asistente técnica de investigación de la Universidad del Valle, Colombia. Correo: maria.yulitza.parra@correounivalle.edu.co

Estefanía Klinger Cundumí

Estudiante pregrado de contaduría pública y Monitora de Investigación, Universidad del Valle, Colombia. Correo: estefania.klinger@correounivalle.edu.co

Diego Fernando Cruz Rincon

Doctorando en Administración de la Universidad del Valle. Correo: diegofcruz@gmail.com

Bairon Otálvaro Marín

Profesor del departamento de Administración y Organizaciones de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Director del programa académico de Administración Pública.

Carlos Andrés Tobar Tovar

Psicólogo y comunicador de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Magíster en Filosofía de la Universidad del Valle, doctor en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Barcelona y coordinador del grupo de investigación Comunicación y Lenguajes de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Correo: catobar@javerianacali.edu.co ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0001-5144-5462>

Antonio David Palma Crespo

Licenciado en Comunicación Audiovisual de la Universidad de Málaga. Magíster en Cinematografía y doctor en Patrimonio de la Universidad de Córdoba, España. Correo: adpc@ugr.es ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0001-9072-3496>

Presentación

Casi 70 años después de su aparición como campo académico y profesional, el análisis de las políticas públicas se ha constituido en una disciplina con límites difusos. Asociado en su génesis al debate sobre la extensión de las funciones del Estado moderno, hoy existen diversos desafíos en la práctica de la disciplina, así como nuevos debates y enfoques que buscan superar la visión estado-céntrica del campo sobre la comprensión de problemas públicos y los actores que participan en el diseño e implementación de sus soluciones.

Si bien el origen del análisis de las políticas públicas se remonta al surgimiento del Estado moderno, tan solo en el siglo XX se configura formalmente con la intención de funcionar como una ciencia orientada a racionalizar la toma de decisiones y a acercar las ciencias sociales a la resolución de problemas públicos (Roth, 2017; Lasswell, 1951). Desde entonces, pese al desarrollo del campo, siguiendo a Aguilar (2019); Cabrero (2001); Peters (2015) y Thoenig (1997) dentro de los desafíos en la práctica de disciplina, se encuentra el persistente enfoque gubernamental-sectorial del análisis de las políticas, así como un desproporcionado sesgo en la investigación basado en principios anglosajones, que apuestan casi que exclusivamente por la construcción de un conocimiento científico racional centrado solamente en el actor político-administrativo. En particular, en el transcurrir de la historia de la “ciencia de las políticas” (Lasswell, 1951), abordajes dominantes como el enfoque *top down*, donde el proceso de toma de decisiones ocurre en el centro y se ejecuta desde la periferia, se han mostrado insuficientes por su incapacidad para ofrecer soluciones eficaces a los grupos objetivo, específicamente en contextos donde el Estado se caracteriza por su inacción o donde la autoridad de facto es ejercida por actores distintos a los estatales.

A ello se suma, el pobre entendimiento sobre la complejidad de los problemas públicos y su gestión, asunto que se exagera por la ausencia de perspectivas territoriales que aporten a la identificación de sus múltiples dimensiones. En su lugar, en la construcción de soluciones de política pública priman miradas sectoriales, así como instrumentos de diagnóstico, ejecución y evaluación, que dejan de lado las perspectivas de los actores que se vinculan a los problemas del territorio.

Desde esta mirada, lejos de considerarse una construcción social, el territorio se reduce, en última instancia, a una demarcación geográfica. En consecuencia, la interpretación errónea de lo territorial como sinónimo de lo subnacional o local, por ejemplo, ha conllevado a que los análisis multiniveles sean escasos en el campo de las políticas públicas, en particular, los que encaran las relaciones entre niveles de escalas espaciales distintas o involucran diversos grupos objetivo.

Ante esta problemática, sin necesariamente desconocer las tradiciones anglosajonas y europeas, existe un llamado a indagar en cuáles son los enfoques de análisis podrían mejorar la comprensión y la práctica de las políticas públicas en América Latina (Murcia, 2019). Como posible respuesta a tal cuestionamiento, Morales y Jimenez (2018) indican que los enfoques territoriales ofrecen una perspectiva holístico-sistémica y dinámica histórica, para comprender integralmente la compleja red de vínculos e interacciones entre los factores económicos, sociales, ambientales y culturales que determinan el desarrollo territorial de los problemas y políticas públicas:

La perspectiva integral de la política basada estrictamente en el enfoque territorial significa que la lógica de construcción de esa política busca trascender la habitual yuxtaposición de componentes que caracteriza la acción pública emanada de un enfoque sectorial y avanzar hacia una lógica de intususcepción, incluso podría sugerirse el término interdimensionalidad. (p. 39)

Contrario al abordaje sectorial, los enfoques territoriales tienen en común su carácter relacional, esto es, ofrecen una perspectiva centrada en el estudio de las relaciones sociales que configuran los territorios, en la multidimensionalidad de los problemas construidos por los actores, así como en las distintas formas de uso y apropiación del espacio. Desde esta lectura, “los territorios constituyen, por lo tanto, la expresión histórica de las dimensiones espacio y tiempo; y se estructuran a partir de las relaciones entre seres humanos y entre estos y los demás elementos biofísicos del planeta” (Morales y Jimenez, 2018, p. 15). Adicionalmente, más allá de circunscribir el análisis solo a los actores que habitan el territorio, las miradas territoriales priorizan el estudio de los actores que establecen vínculos con los procesos de los territorios a nivel multiescala, sin limitarlo a la condición de habitante o residente en el territorio objeto de análisis.

Aunque en Colombia, según Murcia (2019) recientemente ha tomado fuerza el interés por contar con agendas académicas nacionales que integren tanto los conocimientos de y para las políticas públicas, persisten múltiples desafíos para construir agendas de investigación a nivel territorial entre niveles de escalas espaciales distintos. En consecuencia, la incorporación de las perspectivas territoriales en la discusión sobre lo público y sus problemas sigue siendo una promesa inconclusa en Colombia, lo cual, obstaculiza la observación de procesos de diseño e implementación de políticas públicas en regiones como el suroccidente colombiano, donde se concentra la sexta parte de la población, y donde convergen dinámicas del conflicto armado interno, problemas ambientales, movilizaciones sociales, que contrastan con la implementación de políticas e intervenciones sociales sectoriales formuladas bajo principios de la nueva gestión pública o neoliberales.

Sobre este libro

En un esfuerzo por presentar nuevas miradas al campo de estudio desde una perspectiva territorial, este libro muestra una variedad de experiencias de investigación relacionadas con la problematización de los problemas públicos y la construcción de políticas públicas nacionales, regionales y locales en el suroccidente colombiano. Las perspectivas territoriales sugeridas en esta obra reconocen la importancia de considerar el territorio como un lugar donde convergen “relaciones de poder espacializadas, relaciones entre capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades, sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no” (Manzanal, 2007, p. 33). El libro sirve de excusa para abrir la discusión sobre lo público y su construcción desde las perspectivas y los vínculos que los actores establecen con el territorio. Se entiende como público aquello que hace referencia a la inclusión social, la utilidad común (que concierne a la comunidad) y al interés colectivo (Pardo, 2016). En tal sentido, lo público y su problematización no es algo dado, resulta del trabajo de persuasión, y del despliegue de diversos recursos discursivos desplegados.

Tres grupos de investigación, tres proyectos de investigación, dos semilleros y un grupo de estudiantes y egresados de programas de pregrado y posgrado de ambas universidades fueron articulados para avanzar en la reflexión prevista: por

parte de la Pontificia Universidad Javeriana seccional Cali participó el grupo de investigación Democracia Estado e Integración Social (B, Minciencias) con el proyecto “La acción pública: una mirada desde la experiencia de los problemas públicos (2014-2019)”, el semillero estudiantil de Políticas Públicas, Paz Territorial y Comunidad Internacional, y egresados del programa de Ciencia Política y Derecho. Por parte de la Universidad del Valle los grupos de investigación Gestión y Políticas públicas (A, Minciencias) y Derecho, Estado y Sociedad (A, Minciencias) con los proyectos “La inscripción de problemas ambientales en la agenda pública: un análisis desde la mediatización y el activismo judicial en Santiago de Cali” y “Desarrollo sostenible e inclusivo para el Chocó, generación de conocimientos y capacidades de investigación sobre construcción de paz”, el semillero de Gestión y Políticas Públicas, estudiantes y egresados de los pregrados de Historia, Contaduría Pública, Sociología, y de la maestría en Políticas Públicas.

El texto está organizado en tres apartados. El primer apartado, “Gestión de políticas ambientales y territoriales” reúne tres textos que se proponen estudiar tanto los procesos de agendación, como los problemas de la gestión de las políticas públicas en materia ambiental desde enfoques cognitivos, constructivistas sociales, e historeográficos. Así, Gisel García y Lina María Orozco a partir de la aplicación empírica del enfoque cognitivo se preguntan por el espacio de implementación de la Política Gestión del Recurso Hídrico en el Valle del Cauca y, en particular, por la cooperación y coordinación entre los actores encargados de orientar la acción pública en torno al agua. Se plantean los problemas de la yuxtaposición y fragmentación sectorial de competencias de las autoridades ambientales en materia de regulación y protección del recurso hídrico que comprometen su gobernabilidad. A su vez, Isabel Cristina García, Jorge Enrique Arias y Raquel Ceballos a partir de la teoría de la Agenda setting/building, estudian el papel que, tanto los medios de comunicación como el activismo judicial, han desempeñado en la protección de los derechos colectivos y su incidencia en la construcción de la agenda pública ambiental. Se plantea como unidad de estudio la problemática judicial del humedal “El Cortijo” y su construcción como problema público, en uno de los principales ejes de movilidad y desarrollo urbanístico del sur de la ciudad. Finalmente, el capítulo de Isabel Cristina García, Lyda Teresa Córdoba y Hansel Mera dialogan con modelos historiográficos alrededor de los cambios biológicos

de los ambientes y sus efectos sobre las sociedades humanas a nivel territorial. Los autores reconstruyen las dinámicas de planificación y poblamiento de Cali durante el siglo XX y algunos de los efectos ambientales sobre la gran laguna de Aguablanca, la hacienda de Cañasgordas y, en detalle, en torno al humedal El Cortijo.

El segundo apartado “Políticas públicas sectoriales e inclusivas” presenta dos textos que se ocupan de problematizar argumentativamente, por un lado, la construcción de políticas sectoriales incidentes en el derecho de la ordenación del territorio y en la construcción social de los grupos objetivo, y por otro, los cambios en referenciales de las políticas de inclusión social que intentan superar las miradas sectoriales sobre la pobreza a nivel territorial. El primero, elaborado por Stephany Mercedes Vargas y Laura Daniela Domínguez propone analizar los cambios de la narrativa de la Corte Constitucional sobre el concepto de vivienda digna o adecuada en Colombia (1990-2020). A través, de un análisis hermenéutico de la jurisprudencia, las autoras dan cuenta del papel de la Corte Constitucional en la construcción social de nuevos grupos objetivo de la “Política Nacional de Vivienda Social”, y sugieren algunos desafíos que supone la implementación de tales disposiciones a nivel subnacional. En el segundo texto, Natalia Suárez desde un enfoque discursivo, ilustra el trabajo argumentativo desplegado durante la administración de Maurice Armitage en su intento por cambiar la percepción de la pobreza, a través de la adopción del paradigma de la inversión social en la estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO), programa insigne de la Alcaldía de Santiago de Cali (2016-2019).

La última parte, la componen tres trabajos que contribuyen a enriquecer el debate sobre la implementación de las políticas de construcción de paz y desarrollo sostenible en el Pacífico colombiano. En el primero de estos textos, Carlos Andrés Tobar y Antonio David Palma problematizan los procesos de recuperación de la memoria de las víctimas del conflicto armado en Trujillo-Valle del Cauca, contexto en donde la incidencia del conflicto armado ha sido fuerte, planteando la necesidad de incorporar en las políticas de la memoria, también las memorias individuales y colectivas emergidas para la construcción de paz a partir de las vivencias de las comunidades. Luego, Juan Camilo López y Joaquín Gregorio Tovar, hacen el uso de los recursos que ofrece la sociología de los problemas públicos para comprender la forma cómo la identidad colectiva de comunidades Negras, Afrocolombianas,

Palenqueras y Raizales (NARP) del río Yurumanguí se convierte en un poderoso recurso para problematizar, reclamar, y manifestar sus dificultades ante los actores gubernamentales, o para resolverlos por medio de la autogestión. Por último, María Yulitza Parra, Estefanía Klinger, Diego Fernando Cruz y Bairon Otálvaro, presentan una investigación sobre el entorno de las organizaciones sociales de desarrollo sostenible en geografías de la guerra y la paz, como sucede en el departamento del Chocó. Se reconocen diversos actores (organizaciones étnicas, comunitarias, eclesiales y comunales), que tendrían la capacidad de incidir en la agenda gubernamental y en procesos de construcción de paz desde abajo, desde lo comunitario.

Son investigaciones que proponen una discusión territorial sobre la construcción y abordaje de diversos problemas públicos en materia de inclusión social y garantía de derechos, en temas como la vivienda, lo ambiental, social, territorial y la construcción de paz. Los lectores encontrarán diversas corrientes teóricas y metodológicas para comprender los procesos de incidencia social y comunitaria en el diseño e implementación de políticas públicas en contextos donde existe un aumento de relaciones de exclusión, desigualdad y violencia como Colombia. Las corrientes teóricas utilizadas por los diversos autores se mueven en perspectivas críticas que van desde las teorías de la justicia social, la movilización y acción colectiva hasta el desarrollo sustentable. Las investigaciones problematizan, de forma crítica, el papel de las instituciones, las organizaciones sociales y la ciudadanía en la construcción de lo público y la justicia social, con miradas transdisciplinarias de la ciencia política, el derecho y la administración pública.

Se acoge una perspectiva interdisciplinaria para evidenciar la complejidad de la realidad colombiana caracterizada por un abigarrado conflicto social, político y armado, que institucionalmente no ha encontrado salidas a la crisis de capitalismo extractivos, excluyentes, criminales y autoritarios presentes en Colombia. Son reflexiones que problematizan una serie de intervenciones institucionales que tienen limitaciones en términos de capacidades institucionales, gobernanza y ampliación de los procesos democráticos y participativos para las comunidades.

Se reflexiona en varios apartados del libro sobre las políticas públicas como concepto y dispositivo de intervención social durante el diseño e implementación, acciones públicas que muestran una progresiva vulneración de derechos por parte de

diversos actores armados de la geografía colombiana, actores que han complejizado los problemas y sus salidas, ante la precariedad institucional y la insuficiencia de recursos para atender las demandas de una ciudadanía que presiona a través de la movilización social y la acción colectiva sus derechos frente a dramas individuales y colectivos que son de carácter estructural.

En cuanto a la metodología, se utiliza una variedad de propuestas para acercarse a realidades complejas, cambiantes y dinámicas como las presentes en la geografía del Pacífico colombiano. Se utilizan estrategias de indagación como el análisis jurisprudencial para ver los procesos de evolución y protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía vía implementación de políticas públicas, también, se utilizan estrategias de investigación interactivas que permiten la participación de las comunidades en los procesos de generación de conocimiento; así como el uso de métodos historiográficos, enfoques referenciales, narrativos y cognitivos.

Se analizan documentos gubernamentales, en especial marcos legales, sentencias y “leyes importantes” para la protección de derechos como el ambiente sano, la organización de las comunidades (NARP), la vivienda digna, y la protección de personas y organizaciones en situación de desplazamiento forzado. Estos documentos revisados por los investigadores/as, han construido una serie de hitos jurisprudenciales que se constituyen en un precedente para la vigilancia, garantía y protección de los derechos fundamentales del ciudadano, y que reconfiguran la comprensión de las políticas públicas como resultado de la acción exclusiva de los tomadores de decisión.

Es una lectura recomendada para mostrar cómo pueden ser analizados los problemas públicos y las políticas públicas que se han construido para intervenirlos, es un documento que muestra la ausencia de capacidades institucionales para garantizar derechos fundamentales de la ciudadanía, la emergencia de nuevos actores en la acción pública, y la fortaleza de las comunidades en materia de reivindicación de derechos y construcción de paces desde las resistencias comunitarias de carácter local.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Revista Opera*, (25), 11-25. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.02>
- Cabrero, M. E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, IX(2), 180-229. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13309201>
- Cano, L. F. (2015). El giro argumentativo del análisis de políticas públicas. ¿El lugar de la política en las políticas? En J. I. Cuervo (ed.), *Ensayos sobre políticas públicas de Políticas Públicas II* (pp. 161-183). Universidad Externado de Colombia. bit.ly/46mdED6
- Lasswell, H. (1951). The policy orientation. En D. Lerner y H. D. Lasswell (eds.), *The policy sciences. Recente developments in scope and method*. (pp. 3-15). Stanford University Press.
- Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: Actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://docplayer.es/130722705-Fundamentos-del-enfoque-territorial-actores-dimensiones-escalas-espaciales-y-sus-niveles.html>
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En: M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer, *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: Entre la cooperación y el conflicto* (pp. 15-50). Ediciones Ciccus.
- Murcia, J. A. (2019). Teorización en el campo de estudio de las políticas públicas en relación con su objeto de estudio, la historia del campo y los roles del estudioso de las políticas. *Papel Político*, 24(2). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/24684>
- Pardo, M. C. (2016). Las tribulaciones entre lo público y lo privado. En M. C. Pardo, Una introducción a la administración pública (pp. 49-70). El Colegio de México.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing.
- Roth, A. N. (2017). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Thoenig, J.C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política*, 6(1), 19-37.
- Zimmerman, H. (2001, 30 de agosto al 1 de septiembre). "Aparición y desarrollo de las políticas públicas [ponencia]. Primer." *Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública*.

Parte 1

Gestión de políticas públicas ambientales

Gestión del recurso hídrico en el Valle del Cauca: yuxtaposición de competencias y fragmentación en un espacio de política pública¹

Gissel García García²
Lina María Orozco Henao³

Introducción

En materia de gestión ambiental, el ordenamiento del territorio y la distribución de competencias entre los múltiples actores, instancias y autoridades, son factores clave para la comprensión de los procesos de implementación de las políticas públicas. En el caso de la gestión del recurso hídrico, el objeto mismo de análisis sobrepasa las fronteras político-administrativas que se han establecido para su gestión. De ahí que preguntarse por el espacio de implementación de la política y, particularmente, por la cooperación y coordinación entre los actores encargados de orientar la acción pública en torno al agua, contribuya a la comprensión de un tema que cada vez es más relevante para la agenda: la gobernabilidad del recurso hídrico, entendida como el conjunto de sistemas encargados de desarrollar y gestionar los recursos hídricos y su distribución, abarcando tanto la capacidad de generar políticas adecuadas para garantizar la sostenibilidad y calidad del recurso, como la de implementarlas efectivamente.

Este capítulo, presenta la aplicación empírica y operativización de variables enmarcadas en un modelo analítico propuesto por Knoepfel et al. (2007) y retomado por Subirats et al. (2008) para el estudio de los espacios de interacción de los actores a propósito de los denominados arreglos político-administrativos (APA) que fijan competencias, responsabilidades y recursos para la implementación de un programa o política. Bajo una metodología cualitativa, que incluyó la realización

¹ Este capítulo se desarrolló a partir del trabajo de grado de Gissel García García denominado “La gobernabilidad del recurso hídrico en el Valle del Cauca: cooperación interinstitucional 2016-2020” de la carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

² Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

³ Politóloga y docente cátedra de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

de seis entrevistas a funcionarios vinculados a entidades ambientales del Valle del Cauca⁴, se realizó una caracterización del modelo de cooperación interinstitucional para la gestión del recurso hídrico del departamento. Para la operativización de variables, se identificaron cuatro dimensiones, a saber, normativa, política, operativa y de articulación, y se sugirió un conjunto de indicadores empíricos que permitieron analizar la cooperación interinstitucional a lo largo de los extremos de un continuo entre la alta fragmentación o integración, siendo el punto intermedio un híbrido, es decir, el lugar donde se presentan elementos de un extremo y del otro.

Se parte de considerar que uno de los aportes para los estudios en el campo de las políticas públicas, enmarcados en los desarrollos disciplinares de la ciencia política regional, es el diseño metodológico de este estudio de caso. Este capítulo está orientado a estudiantes e investigadores junior que pasan por las dificultades que todo investigador enfrenta a la hora de transformar los conceptos en indicadores empíricos o de desarrollar hipótesis operativas a partir de hipótesis conceptuales.

La problematización: el concepto de gobernabilidad del recurso hídrico

De acuerdo con los planteamientos de Solanes y Peña (2003), aproximadamente un tercio de los recursos hídricos renovables del planeta están ubicados en Latinoamérica; a su vez, Colombia se ubica entre los 10 países con mayores reservas de agua dulce del mundo (Banco Mundial, 2015), y sus ríos conforman el interior de cinco vertientes hidrográficas, a saber, la del Caribe, la del Pacífico, la del Catatumbo, la del Amazonas y la del Orinoco. Las últimas dos cuencas son de las más grandes del mundo.

La cuenca es una división del territorio que se refiere a una unidad en la que las aguas que fluyen de manera natural han conformado un sistema de interconexiones, en el que los aspectos biofísicos, socioeconómicos y culturales interactúan (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM], 2013). De ahí,

⁴ Las entidades a las que se encontraban adscritos los funcionarios entrevistados fueron: 1) la Unidad Ejecutora de Saneamiento del Valle del Cauca, 2) el Departamento Administrativo de Planeación Departamental de la Gobernación del Valle del Cauca, 3) la Corporación Vallecaucana de las Cuencas Hidrográficas en el Medioambiente (Corpocuenas), 4) ACUAVALLE S.A, 5) el Departamento Administrativo de Gestión del Medioambiente (DAGMA) y 6) la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).

que unos de los criterios más recurrentes para analizar la distribución político-administrativa sea el de la cuenca. Para el caso estudiado, el Valle del Cauca como departamento, es decir, como unidad intermedia entre la unidad nacional y el nivel local municipal, tiene 47 cuencas hidrográficas y 42 municipios.

Aunque el departamento está surcado por dos cordilleras y atravesado por el río Cauca (el segundo más importante del país), paradójicamente, los diagnósticos ambientales en el Valle del Cauca arrojan que hay diferentes causas identificadas como generadoras de efectos adversos sobre las cuencas hidrográficas, tales como: sistemas de tratamiento de aguas residuales inexistentes o construidos pero con operación deficiente o nula; uso de tecnologías deficientes u obsoletas, principalmente en las prácticas agrícolas y la producción industrial; aplicación excesiva de fertilizantes, plaguicidas persistentes, vinazas y otros; baja cultura en el uso eficiente del agua; sobreexplotación de acuíferos; utilización ineficiente de todo tipo de residuos; disposición final de residuos domésticos, industriales o peligrosos en sitios no autorizados; expansión de la frontera agrícola y deforestación; demanda y uso de áreas de interés ambiental con actividades no apropiadas; demanda y uso de zonas de recarga de acuíferos con actividades potencialmente dañinas; monocultivos; desarrollo de infraestructura física, asentamientos humanos y carreteras en áreas no apropiadas para este uso (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca [CVC], 2015).

De acuerdo con las más recientes evaluaciones incorporadas en los Planes de Desarrollo Departamentales, el agotamiento del recurso hídrico y afectación de las cuencas en el Valle del Cauca se refleja en el hecho de que el 94 % del agua subterránea y el 76 % del agua superficial es asignada al sector agrícola, en particular al riego de tierras para el cultivo de caña de azúcar. De igual forma, el sector industrial del departamento sigue generando impactos negativos importantes en el medioambiente, relacionados con descargas de vertimientos líquidos, aguas residuales, residuos sólidos y desechos industriales, así como el uso de un importante porcentaje del caudal promedio del río Cauca (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2016).

Al respecto, cabe señalar que la definición de estrategias para garantizar una gestión integral del recurso hídrico que permita la provisión de agua con una calidad óptima, tanto para el consumo humano, como para el aseguramiento

de la soberanía alimentaria y el sostenimiento del ecosistema, requiere del establecimiento de un modelo efectivo de gobernabilidad. Por lo que el Fondo para la Gobernanza del Agua (Water Governance Facility) de Naciones Unidas, ha reconocido que la crisis del agua es un fenómeno multifactorial, originado en las decisiones sobre la forma en que los recursos hídricos son protegidos, manejados, utilizados, asignados y conservados. Se trata de decisiones de gobierno y de agenda pública, es decir, que la crisis del agua es en realidad una crisis de la gobernabilidad de esta, pues para alcanzar una gestión integral de los recursos hídricos, como meta a cumplir para la gestión del agua en los países, se requiere primero garantizar una efectiva gobernabilidad de los recursos hídricos que otorgue un sustento político, normativo e institucional para una gestión eficiente y sostenible.

Respecto a esta crisis, autores como Pino et al. (2018); Zamudio (2012); González (2017) y Córdoba (2014) coinciden al afirmar que uno de sus indicadores es la fragmentación de las acciones para la gestión del agua y la actuación aislada y descoordinada de las instituciones. Esto se debe a que, al no presentarse procesos de cooperación y coordinación, se genera un panorama donde cada organización realiza lo que está a su alcance dentro de sus tiempos, sus lógicas y con los recursos que pueden administrar, haciendo que no se establezca una relación vinculante y unificadora entre las estrategias de acción implementadas, dando como resultado una inestabilidad que contribuye al deterioro de la prestación de servicios y pone en riesgo la calidad y sostenibilidad del recurso hídrico.

El concepto de gobernabilidad como la capacidad que tiene un gobierno de formular e implementar políticas que satisfagan las demandas de los ciudadanos, brinda entonces un marco conceptual para aproximarnos al recurso hídrico como objeto de estudio, a la luz del conjunto de políticas que desde un gobierno abordan su gestión. Retomando a Solanes y Peña (2003) la gobernabilidad de los recursos hídricos se refiere a “la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos” (p. 3). En dicha definición los autores incluyen la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable de los recursos hídricos, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados. Por lo tanto, el nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua se ve determinada, entre otras, por las siguientes tres consideraciones: (a) el grado