

Recomendaciones
para **toma de decisiones**
en la **política pública**
del **Pacífico**



Recomendaciones para **toma de decisiones** en la **política pública** del **Pacífico**



GOBERNACIÓN
DEL CHOQUÉ



GOBERNACIÓN
DEL VALLE DEL CAUCA



Valle
Invencible



Región Administrativa y de Planificación



GOBERNACIÓN
DEL CAUCA



Motivos
para avanzar



GOBERNACIÓN
DE NARIÑO



Gobernación
de Nariño



INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA
COLEGIO MAYOR DEL CAUCA



Universidad
AUTÓNOMA
de Occidente



ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL
DE ALTA CALIDAD



UNICATÓLICA
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA CATÓLICA
LUMEN GENTIIUM
SNIES 2731



Universidad
del Cauca



Corporación
Universitaria
Comfacauc
Unicomfacauc



UNIVERSIDAD
COOPERATIVA
DE COLOMBIA



UNIVERSIDAD
ICESI



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali



Universidad de Nariño



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
COLOMBIA



Universidad Tecnológica del Chocó
Diego Luis Córdoba



Universidad
del Valle

Con el apoyo de



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Recomendaciones para la toma de decisiones en el Pacífico / Pontificia Universidad Javeriana de Cali [y otros trece]. -- Santiago de Cali : Pontificia Universidad Javeriana, Sello Editorial Javeriano, 2021.

158 páginas: ilustraciones ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-5177-81-9

ISBN (ePub): 978-958-5177-82-6

1. Política pública -- Pacífico (Región, Colombia) 2. Administración pública -- Pacífico (Región, Colombia) 3. Gestión ambiental -- Pacífico (Región, Colombia) 4. Servicios ecosistémicos -- Pacífico (Región, Colombia) 5. Descentralización administrativa -- Pacífico (Región, Colombia) 6. Ordenamiento territorial -- Pacífico (Región, Colombia) I. Pontificia Universidad Javeriana (Cali) II. Región Administrativa y de Planificación, RAP Pacífico III. Universidad del Valle IV. Universidad Autónoma de Occidente V. Universidad de San Buenaventura Cali VI. Universidad ICESI VII. Universidad del Cauca VIII. Universidad Cooperativa de Colombia, Campus Pasto IX. Universidad Tecnológica del Chocó X. Universidad del Pacífico XI. Universidad de Nariño XII. Universidad Católica Lumen Gentium XIII. Corporación Universitaria Comfacaucá XIV. Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca.

SCDD 320.6 ed. 23

CO-CaPUJ

lmc/21

RAP Pacífico

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Universidad del Valle

Universidad Autónoma de Occidente

Universidad de San Buenaventura Cali

Universidad ICESI

Universidad del Cauca

Universidad Cooperativa de Colombia- Pasto

Universidad Tecnológica del Chocó

Universidad del Pacífico

Universidad de Nariño

Universidad Católica Lumen Gentium

Corporación Universitaria Comfacaucá

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca

Recomendaciones para la toma de decisiones en la política pública del Pacífico

Autores:

© Harvy Vivas-Pacheco
© Santiago Arroyo-Mina
© Paula Garizado-Román
© Juber Galeano-Loaiza
© Enrique Rodríguez-Caporalli
© Raúl Cortes-Landázury
© Juan Álvarez-Correa
© Luis Alfredo Rodríguez
© Andrea Casanova
© Lorena Marín Mercado
© Silvana Ramírez
© Héctor David Agudelo
© Jairo Elicio Tocancipá Falla
© Juan Manuel Hurtado
© Samir Córdoba
© Jaime Rafael Obando
© Darío Fajardo
© Ana Mercedes Sarria Palacio
© Emilio Latorre Estrada
© Enrique Javier Peña Salamanca
© Guillermo Hurtado Cuéllar
© Jaime Ricardo Cantera Kintz
© Mario Andrés Gandini Ayerbe
© Ricardo Benítez Benítez
© Álvaro Guzmán Barney
© Henry A. Gamboa-Becerra
© Ana Judith Paredes Chacín
© Carlos Hernán Isaziga David
© William Bernardo Macías Orozco
© Orlando Sandoval Holguín
© Didier Rubén Córdoba Lozada
© Sarly Quiñonez Mosquera
© Diana Leydi Guerrero
© Luis Fernando Aguado

© María Fernanda Moreno Prado
© María Angélica Valverde Valverde
© Adolfo Adrián Álvarez
© Alba Jakeline Ruano Jiménez
© Ana Patricia Figueroa
© Ana Julia Hidalgo
© Ángela Rocio Mora Caicedo
© Claudia Lorena Mera Lucumí
© Federico Guillermo Muñoz
© Julián Andrés Caicedo Ortiz
© Liliana Dávila
© Lucy Arco Mosquera
© Oriana Lozano
© Yancy Andrade Arango

ISBN: 978-958-5177-81-9

ISBN (e): 978-958-5177-82-6

Formato: 17 cm x 24 cms

Coordinación editorial: RAP Pacífico

Diseño y Diagramación: Kevin Nieto Vallejo

Corrección de estilo: Victoria Espinosa

Impresión: Diana Digital lab

Santiago de Cali, Colombia, 2021

El contenido de esta publicación es responsabilidad absoluta de su autor 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*.

Contenido

Prólogo.....	09
Introducción.....	11
Persistencia de Brechas en la región Pacífico de Colombia: Consideraciones para un Modelo de Subregionalización	15
Resumen	16
Introducción.....	17
Idoneidad y eficacia de las estructuras de gobierno regionales y subregionales.....	19
Capacidad de gestión y resultados de los gobiernos subnacionales: algunas consideraciones.....	22
Entornos de desarrollo, sostenibilidad financiera y potencialidades de los “Pactos Territoriales” desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	25
Conclusiones y recomendaciones	30
Referencias.....	32
Anexos	35
 Acciones e índices de cobertura eléctrica en zonas no interconectadas de la región Pacífico de Colombia a partir del uso de energías alternativas	 39
Resumen	40
Presentación	41
Organización territorial de la región Pacífico	42
Contexto energético de la región Pacífico	43
Políticas Públicas Nacionales en Energías Alternativas	45
Índice de Cobertura de Energía Eléctrica	47
Análisis de proyectos asociados con energías alternativas de la región Pacífico (2010-2019).....	48
Casos exitosos	52
Conclusiones y recomendaciones	56
Referencias.....	59
Anexos	63

Servicios ecosistémicos: conceptos, conflictos y políticas sobre pagos por servicios ambientales en el contexto de la región administrativa y de planificación RAP Pacífico 69

Listado de abreviaciones.....	70
Introducción.....	71
El estado del arte: revisión de literatura	72
Estudios de casos de conflictos ambientales en el contexto de cuencas en el Pacífico colombiano.....	79
Propuestas de política pública para la gestión ambiental y la protección de los servicios ecosistémicos en Colombia.....	81
Propuesta de iniciativa piloto de PSA	88
Conclusiones.....	90
Referencias	92

El turismo cultural, una apuesta articuladora para el desarrollo sostenible de la región Pacífico97

Abstract	98
Introducción.....	99
Revisión de literatura	99
Contexto Político.....	100
Conclusiones.....	117
Referencias	118

Los Procesos de Gobernanza Local como Horizonte de Construcción de Paz Territorial en la región Pacífico de Colombia (2017- 2020)..... 121

Presentación	122
Resumen	122
Introducción.....	123
Contexto de Política: Una región diversa, rica, desigual y con grandes potencialidades	125
Acercamiento teórico conceptual	126
Conclusiones.....	141
Recomendaciones	142
Anexo 1. Sobre empoderamientos pacifistas, dinámicas y procesos de construcción de paz en los departamentos de la región Pacífico.....	145
Referencias.....	152

Conclusión..... 157

Prólogo

Realizar ejercicios de planeación estratégica en el territorio es necesario para asegurar la calidad de las inversiones públicas; sin embargo, en regiones como el Pacífico colombiano, donde existen recursos económicos limitados y tantas necesidades por atender, es un reto priorizar ejercicios de planificación efectivos en las agendas políticas. Lo anterior se explica porque existe la tendencia en la política pública de invertir según las bases de la acción-reacción; es decir, normalmente se concentran esfuerzos en “apagar incendios” lo que, a su vez, imposibilita tener una visión a largo plazo de los territorios, resolver las problemáticas de fondo y tener un avance o transformación real. Así, para poder enfrentar este desafío, es necesario articular a los diferentes actores territoriales que conforman la cuádruple hélice: academia, sociedad civil, organizaciones públicas y privadas, pues ellos son quienes conocen las debilidades y fortalezas regionales y tienen la capacidad de generar insumos que permitan realizar una verdadera planeación, que sea coherente y consistente, en vez de reaccionaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde la Región Administrativa y de Planificación - RAP Pacífico, apuesta asociativa territorial de los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, trabajamos con 48 profesores de 13 universidades del Pacífico en la elaboración de cinco documentos de recomendación de política pública, que permitieran ser guía para los entes regionales del Pacífico y tomar decisiones basadas en el conocimiento. Para esto, se identificaron cinco líneas de acción prioritarias: descentralización y regionalización; energías alternativas; servicios ecosistémicos; turismo y paz. Estos documentos de recomendación de política pública se recopilan en esta publicación, con la que buscamos dar un panorama regional de las temáticas anteriormente mencionadas y llegar con datos precisos a los tomadores de decisiones del Pacífico colombiano, para que sus acciones se lleven a cabo teniendo en cuenta la evidencia y conocimiento generado y esto se vea reflejado en la eficiencia de la inversión pública territorial.

El trabajo realizado en esta publicación me llena de satisfacción y orgullo, pues es un claro ejemplo de la capacidad y calidad que tenemos en nuestra región; refleja que somos conocedores de nuestro propio territorio y que podemos seguir uniendo esfuerzos para consolidar este tipo de estrategias y aportar a una planeación estratégica regional. Quiero invitarlos a que conozcan más nuestra región, a usar esta información para tomar mejores decisiones de inversión y a que trabajemos por estrategias que nos permitan consolidar una red de aliados, como esta, que establece diálogos y no genera dobles esfuerzos;

por el contrario, logra trabajar de forma más articulada y eficiente para suplir las necesidades de fondo que tiene la región.

Finalmente, quiero agradecer a los 13 rectores que aceptaron unirse a esta alianza, a los cuatro gobernadores que le apostaron a la unión regional y cada uno de los profesores que se comprometieron con el desarrollo de esta estrategia y publicación. De igual forma, un especial agradecimiento al Departamento Nacional de Planeación del Banco de la República por el acompañamiento constante que recibimos para llevar a cabo este propósito; no hay duda de que la mejor manera de generar bienestar es aprovechando nuestras capacidades de forma conjunta. La invitación es, entonces, a trabajar por el desarrollo socioeconómico sostenible, basados en evidencia real y actualizada de todos los indicadores que afectan el bienestar de nuestras poblaciones, con el respeto y consideración de las diferentes cosmovisiones y con la capacidad propia de nuestro Pacífico.

La articulación entre los actores de la cuádruple hélice permitirá realizar una planeación territorial a corto, mediano y largo plazo que mejorará la calidad de las inversiones públicas realizadas en la región Pacífico colombiana.

Camilo Ernesto Lloreda Becerra

Gerente

Región Administrativa y de Planificación RAP Pacífico

Introducción

La Región Administrativa y de Planificación -RAP Pacífico se constituye como una apuesta asociativa territorial de los departamentos Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño que, desde el inicio de sus operaciones en el año 2018, evidenció la carencia de información primaria actualizada y de calidad en la región. Con este desafío en mente, la entidad ha liderado, con el apoyo del Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación, la articulación de una red investigadores de 13 Instituciones de Educación Superior de dichos departamentos, con el fin de usar el talento y las capacidades regionales para mejorar la toma de decisiones territoriales.

Este libro contiene la recopilación de cinco documentos de recomendación de política pública y es el resultado de un arduo trabajo de construcción participativa. Para llegar a este punto fueron necesarios espacios de discusión en los que varios de los académicos más reconocidos de la región compartieron sus ideas. El primer paso en este proceso consistió en seleccionar, de manera conjunta con las universidades, cinco temáticas regionales estratégicas para realizar investigación en equipo; además, que como producto de estas mesas de trabajo surgieran documentos de recomendación de política pública con sugerencias novedosas, propositivas y eficientes. De esta forma, los académicos de las diferentes universidades participantes se vincularon voluntariamente en alguna de las líneas temáticas propuestas según sus intereses. A continuación, un pequeño abrebocas de las discusiones contenidas en estas páginas.

La primera línea de investigación de Manglar corresponde a “Regionalización y descentralización”. Este policy paper aporta elementos a partir del análisis exploratorio de datos espaciales, estimulando el debate sobre temas como: la autonomía efectiva para la generación de recursos; el federalismo fiscal regional a la luz de la economía política; y una crítica al modelo de desarrollo centralista, aún vigente en la región y que repercute en el desarrollo del territorio. Luego, tiene lugar la línea de “Energías alternativas para zonas no interconectadas”, documento que busca contribuir en la caracterización de las tendencias y coyunturas que presenta la política sectorial energética en la región Pacífico de Colombia. Así, se analizan los índices de cobertura de energía eléctrica en la región y su articulación con proyectos regionales, y con esto en mente se toman algunos casos exitosos que ilustran lecciones a ser tenidas en cuenta en la política energética a nivel subregional y nacional. Gracias a este recorrido se presenta una lista de conclusiones y recomendaciones para los gobernantes, líderes y/o comunidades, con el objetivo de contribuir a proyectar campos o espacios de discusión y fortalecimiento de esta política sectorial en las regiones.

En tercer lugar, se encuentra el trabajo sobre “Servicios ecosistémicos en el Pacífico” colombiano. Inicialmente y desde una perspectiva interdisciplinar el documento aborda el estado del arte y los principales conceptos relacionados con servicios ecosistémicos y con PSA, junto con el marco normativo e institucional para su aplicación en el país. De igual forma, analiza y evalúa cuatro estudios de caso de cuencas hidrográficas y los conflictos ambientales alrededor de los servicios ecosistémicos. Así, el trabajo introduce temas relevantes de equidad, justicia social y sostenibilidad ambiental de largo plazo. En síntesis, incluye los temas de equidad, justicia y eficiencia con el propósito de realizar recomendaciones concretas para la construcción de políticas públicas de sostenibilidad ambiental en Colombia.

Así mismo, se realizó una investigación sobre “Turismo con énfasis en turismo cultural”. Para este trabajo el turismo es considerado como una apuesta productiva enmarcada en el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta el impacto de la actual crisis sanitaria a partir de COVID-19. Por otro lado, se coincide en que el problema central para abordar sus páginas es que, al no generarse valor agregado para la cadena. Por último, como quinta línea de investigación se abordó el tema de “Paz e identidad cultural”, el cual contiene un contexto sobre el estado de la gobernabilidad/gobernanza en la región Pacífico, en cuanto al escenario de la fase inicial de puesta en marcha del Acuerdo Final de Paz. Además, analiza el desarrollo conceptual a las categorías de gobernanza local, paz territorial y empoderamientos pacifistas, como fundamento para avanzar en la comprensión de la realidad regional. Finalmente, se establecen unas conclusiones y recomendaciones, donde se recogen parte de los hallazgos y se orienta al planteamiento de una propuesta de acompañamiento que contribuya a avanzar en el fortalecimiento de las dinámicas de gobernanza local y paz territorial.

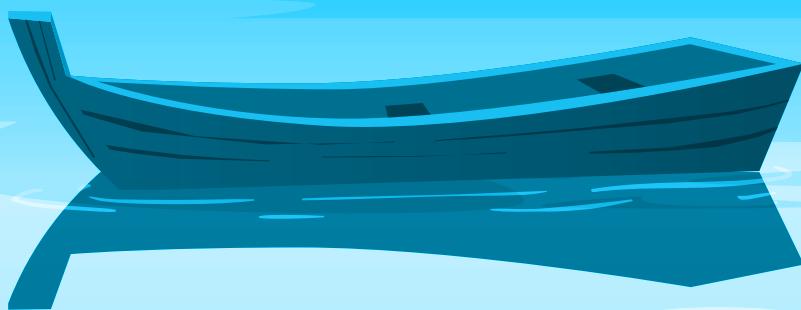
En ese sentido, por medio de este documento se invita a los tomadores de decisión a evaluar la información presentada, a que se apoyen en la academia para construir las bases del conocimiento necesarias para una buena gestión territorial. Este tipo de insumos fortalecen los diferentes instrumentos de planeación que existen a nivel nacional, departamental y territorial, y fortalecen los lazos entre los diferentes sectores de la región para trabajar por un solo propósito: la transformación y bienestar regional.



Persistencia de Brechas en la región Pacífico de Colombia: Consideraciones para un Modelo de Subregionalización

Policy Paper

15



Resumen

Los esquemas de asociatividad territorial, que tienen una relación clave con las formas de subregionalización, representan la apuesta estratégica que permite acelerar el desarrollo económico con enfoque de equidad. En la región Pacífico de Colombia (RPC) se presentan grandes diferencias al interior de sus subregiones, siendo necesaria una gestión integral del territorio que permita una mejor aplicación de la política pública, logrando disminuir las disparidades y potencializando el desarrollo endógeno de su crecimiento. Mediante el contraste de indicadores subregionales, a través del análisis exploratorio de datos espaciales, se validó el esquema asociativo territorial propuesto por el Plan Estratégico Regional (PER) en la conformación de la región Administrativa y de Planificación del Pacífico (RAP Pacífico). Los resultados confirman la presencia de un modelo de desarrollo monocéntrico, acentuado en el corazón del Pacífico Andino, así como disparidades subregionales que se incrementan con la distancia a este foco de desarrollo. Como recomendación principal, se sugiere la creación de un Observatorio de Estudios Regionales del Pacífico que, a partir de la producción, recopilación, análisis y evaluación de información estadística territorial para las variables asociadas a las dimensiones del desarrollo, contribuya a la orientación y la toma de mejores decisiones de política pública, además que realice seguimiento y evaluación de impacto para las mismas en toda la región.

Palabras Claves: Brechas, factores endógenos, descentralización, asociatividad territorial, desarrollo económico.

Autores:

Harvy Vivas-Pacheco¹, Santiago Arroyo-Mina², Paula Garizado-Román³, Juber Galeano-Loaiza⁴, Enrique Rodríguez-Caporalli⁵, Raúl Cortes-Landázury⁶ y Juan Álvarez-Correa⁷

1 Profesor titular, Departamento de Economía e investigador del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas (CIDSE), Universidad del Valle. E-mail: harvy.vivas@correounivalle.edu.co

2 Profesor de los programas de Doctorado en Gobierno, Políticas Públicas y Administración Públicas, Doctorado en Administración, Maestría en Políticas Públicas y Maestría en Gerencia de Proyectos e investigador del Grupo Gestión y Políticas Públicas, Universidad del Valle. E-mail: santiago.arroyo@correounivalle.edu.co

3 Profesora Facultad de Comunicación y Ciencias Sociales e investigadora del Grupo de Investigación Economía y Desarrollo GIED, Universidad Autónoma de Occidente. E-mail: pagarizado@uao.edu.co

4 Coordinador de Investigaciones y profesor tiempo completo de la Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño de la Universidad de San Buenaventura Cali. E-mail: jgaleano@usbcali.edu.co

5 Profesor titular y director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (CIES), Universidad ICESI. E-mail: caporali@icesi.edu.co

6 Profesor Titular y jefe del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas, Universidad del Cauca. E-mail: rcortes@unicauca.edu.co

7 Analista económico, Oficina de Planeación y Desarrollo Institucional (OPDI), Universidad del Valle. E-mail: juan.alvarez.correa@correounivalle.edu.co

Introducción

La asociatividad territorial, como la subregionalización, representan una alternativa funcional para la consolidación de apuestas estratégicas que permitan acelerar el desarrollo económico y social de manera equilibrada en las regiones, favoreciendo la creación de encadenamientos productivos como herramienta que posibilite romper la dependencia exclusiva del núcleo central⁸. No obstante, la división territorial no ha tenido un concepto claro y unánime, evidenciándose en la literatura diferentes esquemas de clasificación según la diversidad de enfoques de los investigadores.

Los esfuerzos de subregionalización en Colombia cuentan con una larga historia que inicia con los trabajos pioneros de Guhl y Fornaguera (1969), quienes definieron a partir de las tesis del epicentrismo regional los conceptos de centros comarcales y subregiones. La propuesta de Fals-Borda (1996) amplió los criterios anteriores a partir de la definición de ocho macroregiones, además de provincias y entidades territoriales indígenas. Desde otra perspectiva, el trabajo de Molina y Moreno (2001) plantea una regionalización nodal del país basándose en sistemas de información geográfica y un conjunto de 18 variables sociodemográficas y económicas que propiciaron la jerarquización funcional del sistema de ciudades en Colombia: regiones subnacionales, regiones principales y regiones intermedias.

Por otra parte, el trabajo de Galvis (2001) sobre topografía económica de Colombia planteaba estructuras macrorregionales a partir de información obtenida de análisis a nivel municipal y el uso de herramientas de econometría espacial. En esta línea, Vivas (2001) propone la macrorregionalización a lo largo de la macrocuenca de los ríos Magdalena y Cauca en un modelo funcional integrado de las dimensiones sociodemográficas y físico-naturales. Por su parte, Barón (2002), a partir de ejercicios estadísticos de conglomerados y su análisis en el tiempo, identificó cinco regiones económicas independientes, clasificación que difiere a la tradicionalmente utilizada en los Consejos Regionales de Planificación (CORPES).

Todos estos esfuerzos permitieron arribar a la discusión y formulación de esquemas de asociatividad territorial que han propendido por una mayor eficiencia en la ejecución de los procesos y que buscan contribuir al diseño de políticas públicas adecuadas. De acuerdo con Krugman (1991) y Martin y Ottaviano (1999) las políticas de regionalización ofrecen beneficios que conducen a las regiones a una reducción de sus desigualdades, internas y externas, haciendo posible alcanzar bienestar para el territorio que las adopte, siempre y cuando se logre desatar el cúmulo de fuerzas endógenas que explican el desarrollo regional.

En concordancia con lo anterior, consideramos que la subregionalización y la facilitación de los modelos asociativos exige el impulso concreto de los factores endógenos del desarrollo territorial, así como la coordinación de los actores sociales y económicos para obtener logros reales que se expresen en mejores condiciones de bienestar y en la construcción de trayectorias de progreso social y económico que sean sustentables a mediano y a largo plazo. En este orden de ideas, la pregunta a resolver en este artículo es, *¿las condiciones del modelo de descentralización promueven de manera efectiva la autonomía subregional y fortalecen las capacidades de las estructuras de gobierno de los entes territoriales y sus posibles esquemas asociativos para una reducción de brechas en la región Pacífico?*

8 Un enfoque actual sugiere que estos procesos se han enmarcado en criterios de región funcional, donde las unidades territoriales son definidas a partir de la interdependencia práctica y de la densidad de flujos entre sus elementos (Bateman et al., 2018). En este sentido, el Gobierno Nacional ha tomado este enfoque, como una forma de intervenir los territorios con políticas públicas, planificación del ordenamiento territorial y la focalización de recursos y agendas de desarrollo local (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019).

A modo de introducción ante la posible respuesta a la pregunta previa, es preciso señalar que la necesidad de avanzar hacia el reconocimiento de las singularidades subregionales y revisar, en detalle, las dinámicas territoriales propias del Pacífico y las realidades explican, en muchos casos, las brechas entre la zona biogeográfica del Litoral Pacífico y la del Pacífico Andino. Las condiciones disímiles de planeación y ejecución que se pudieron observar en la investigación muestran que el bienestar de las comunidades trasciende las discusiones estrictamente técnicas sobre la definición funcional de subregiones y lleva más bien a la necesidad de pensar en territorios que realmente integren, orienten y focalicen los recursos sobre una base estratégica de acciones que reconozcan las brechas existentes y las singularidades observadas en los ámbitos microterritoriales.

Como respuesta a lo anterior, el presente *policy paper* aporta elementos a partir del análisis exploratorio de datos espaciales con base en fuentes oficiales de información⁹ y el contraste de indicadores entre subregiones a partir del esquema de asociatividad territorial propuesto por el Plan Estratégico Regional (PER), estimulando el debate sobre temas como: la autonomía efectiva para la generación de recursos, el federalismo fiscal regional a la luz de la economía política, y una crítica al modelo de desarrollo centralista aún vigente en la región y que repercute en el desarrollo del territorio.

La complejidad de los fenómenos presentes en los territorios se puede entender mediante la metáfora que los presenta como un híbrido entre los modelos formales y no formales de subregionalización; esta hibridación no debe verse como una construcción armónica de un nuevo modelo; por el contrario, evidencia la problemática de los distintos territorios. En estos, el control y la apropiación del espacio como objeto de negociación y competición, arreglos y acciones son llevadas por agentes que disponen de medios desproporcionados entre sí y tienen objetivos variados, que no resultan sino en muy contadas ocasiones en beneficios colectivos y distribuidos con equidad.

La novedad del presente documento radica en que presenta de manera crítica el actual modelo de subregionalización, explorando desde la identificación de diagnósticos y análisis de datos, la persistencia de profundas asimetrías en los desequilibrios horizontales de las transferencias intergubernamentales y diferencias importantes en las dotaciones iniciales de las entidades subnacionales, con desigualdades que no se compensan con el esquema de transferencias, sino que se reincide en un círculo vicioso que lleva a pensar en la persistencia de una estructura del modelo dual, “centro-periferia”, propuesto por Lewis (1960).

Así, este documento se divide en cuatro secciones, además de esta introducción: la primera, ilustra la idoneidad y eficacia de las estructuras de gobiernos regionales y subregionales; la segunda, analiza algunas consideraciones sobre la capacidad de gestión y resultados de los gobiernos subnacionales; la tercera, informa sobre los entornos de desarrollo, sostenibilidad financiera y potencialidades de los pactos territoriales desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; y, finalmente, la cuarta presenta las conclusiones y recomendaciones.

⁹ Se analizaron datos a nivel municipal provenientes de: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Idoneidad y eficacia de las estructuras de gobierno regionales y subregionales

Los diagnósticos acerca del estado de la descentralización en Colombia muestran la persistencia de las profundas asimetrías y desequilibrios horizontales severos del modelo de transferencias intergubernamentales (Gobierno de Colombia [GC], 2019). A pesar de los principios rectores promulgados en la Constitución de 1991 y los esfuerzos posteriores de profundización de la descentralización, el balance actual revela la creciente centralización de los ingresos en el gobierno nacional y una baja autonomía con gastos crecientes en los ámbitos subnacionales, a tal punto que hoy el país presenta una de las mayores tasas de descentralización del gasto en América Latina (Bonet et al., 2018) y uno de los coeficientes más altos en la centralización de los ingresos.

Estas disparidades y desequilibrios de las finanzas públicas son todavía más profundas en entidades territoriales como las que pertenecen al esquema asociativo RAP Pacífico, donde las cifras del desarrollo económico y social constatan la presencia de entornos de desarrollo disímiles y dispersos (Tabla 1).

Tabla 1. Entornos de desarrollo disímiles y dispersos de la región Pacífico

Colombia			Región Pacífico			Chocó		
Tipología Municipal	Núm. Mcipios	(%)	Núm. Mcipios	Nivel de Desarrollo	(%)	Núm. Mcipios	Nivel de Desarrollo	(%)
Grupo A	5	0,5	1	Robusto	2,8	0	Robusto	0,0
Grupo B	63	5,7	4			0		
Grupo C	158	14,4	16	Intermedio	52,2	1	Intermedio	43,3
Grupo D	261	23,7	31			4		
Grupo E	293	26,6	46			8		
Grupo F	209	19,0	45	Incipiente	44,9	11	Incipiente	56,7
Grupo G	111	10,1	35			6		
Total	1100	100	178		100	30		100

Valle del Cauca			Cauca			Nariño		
Núm. Mcipios	Nivel de Desarrollo	(%)	Núm. Mcipios	Nivel de Desarrollo	(%)	Núm. Mcipios	Nivel de Desarrollo	(%)
1	Robusto	7,1	0	Robusto	2,4	0	Robusto	1,6
2			1			1		
13	Intermedio	88,1	1	Intermedio	38,1	1	Intermedio	43,8
13			7			8		
11			8			19		
2	Incipiente	4,8	13	Incipiente	59,5	19	Incipiente	54,7
0			12			16		
42		100	42		100	64		100

Nota: las tipologías de los entornos de desarrollo del DNP identifican municipios de categoría A, B, ..., G, de acuerdo con su funcionalidad urbano-rural, dinámica económica, calidad de vida, componentes: ambiental, de seguridad y desempeño fiscal municipal. A partir de esta tipología se identifican territorios con nivel de desarrollo *Robusto*¹⁰, *Intermedio*¹¹ e *Incipiente* o *Temprano*¹². Fuente: adaptado de DNP (2019).

Los resultados anteriores muestran que, en el agregado de la región Pacífico, las *entidades robustas* solamente llegan al 2,8 %, destacándose el caso del departamento del Valle del Cauca donde el 7,1 % de sus municipios pertenecen a esta tipología, mientras que en Cauca y Nariño solamente llegan a 2,3 % y 1,5 %, respectivamente. En tanto que, en el departamento del Chocó ninguno de sus municipios clasifica en esta categoría, afectando las expectativas reales de despegue económico y social debido a las limitaciones en las condiciones iniciales y en el potencial endógeno de desarrollo, situación de fácil contrastación empírica bajo lo registrado en la subsección de “Estrategias Diferenciadas (Chocó, Buenaventura y los municipios del Plan Todos Somos Pazcífico)” del pacto por la región Pacífico del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

De los 178 municipios que conforman la región Pacífico, el 52,2 % corresponde a los de desarrollo *intermedio*, perteneciendo a esta categoría el 88 % de los municipios del Valle del Cauca, mientras que en los demás departamentos de la región la participación es relativamente baja. En cuanto a los municipios de desarrollo *incipiente* o *temprano*, el mayor peso relativo se puede observar en el departamento del Cauca (59,7 %), seguido por Nariño (54,8 %) y Chocó (45 %), cifras que sin lugar a duda resultan supremamente elevadas frente a los municipios del Valle del Cauca (4,9 %), lo que corrobora la enorme asimetría de las condiciones iniciales y los potenciales de desarrollo en la región.

10 Las *entidades robustas* se caracterizan por sus estándares de calidad de vida elevados en términos relativos, participación alta en la generación del valor agregado del país, concentración de población y empresas conectadas a los circuitos económicos nacionales e internacionales.

11 Las *entidades intermedias* se caracterizan por su incidencia en la economía regional y subregional –consolidándose como capitales departamentales y epicentros subregionales en la mayoría de los casos–, con indicadores de calidad de vida en niveles medios, desarrollo institucional incipiente, dificultad en la capacidad de generación de recursos e importantes brechas en la provisión de bienes y servicios básicos.

12 Las *entidades tempranas* presentan población dispersa y rural en zonas de conflicto, fragilidad institucional, notable atraso la provisión de bienes públicos locales, de poca especialización productiva, baja participación en la generación del Producto Interno Bruto (PIB) nacional y desconexión de los mercados regionales y nacionales.

A partir de estimaciones procedentes de información registrada en TerriData¹³ y que se evidencia en el Pacto por la región Pacífico del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, resulta fácil verificar que las desigualdades en las condiciones de vida de la región Pacífico requieren aproximaciones diferenciales al territorio dependiendo de la magnitud de las brechas y de su capacidad institucional. Por ejemplo, el Valle del Cauca tiene un indicador de cobertura en alcantarillado del 96,4 %, cifra similar a Canadá; mientras que Chocó tiene el 29,6 %, evidenciando un comportamiento similar a El Salvador, lo que también se complementa con el dato de cobertura en agua potable que registra un 38,1 % para Chocó, cifra muy similar al caso de Haití, mientras que el Valle del Cauca tiene 98,7 %, que se asemeja más al caso de Noruega.

La distribución espacial de los municipios de la RPC con su diversidad étnica, cultural, ambiental y económica incide de alguna manera en el nivel de desarrollo de cada uno, dejando de este modo realidades sociales no convergentes donde, fundamentalmente para los municipios ubicados a lo largo del litoral, las brechas se amplían. Ahora bien, las cifras de ingresos y gastos confirman la presencia de disparidades horizontales en la provisión y calidad de los bienes públicos locales que no logran ser compensadas con las transferencias intergubernamentales.

En la actualidad, Colombia cuenta con un modelo híbrido que se aleja de los postulados teóricos del federalismo fiscal¹⁴, con algunos desaciertos evidentes en los temas de asociatividad e integración regional, como bien es el caso de la ineficiente articulación de las finanzas públicas territoriales asignadas a los grupos y comunidades étnicas y su bajo nivel de convergencia con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial (GC, 2019). De esta manera, en el modelo de descentralización se observa una deficiente armonización en los instrumentos de ordenamiento territorial, cartografía y catastro desactualizados¹⁵, y elevados índices de corrupción y conflictos en los usos del suelo, problemas que en la región Pacífico resultan todavía más evidentes en la mayoría de los 44 municipios localizados en la zona biogeográfica del Andén Pacífico, frente a los indicadores de los 134 municipios que conforman el Pacífico Andino.

Este particular modelo realizó esfuerzos importantes para generar condiciones adecuadas en los ámbitos subregionales, pero no obtuvo los resultados esperados en términos de desarrollo y en la disminución de brechas entre regiones y subregiones. Esto se refleja en las inequidades distributivas de los bienes básicos y en el sistema de planeación dual (Salazar, 2012), promovido desde mediados de los 90 en Colombia, que no ha rendido sus frutos por el hecho de no lograr la coexistencia técnica y política entre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo (PD) territoriales (municipios, distritos y departamentos), lo que denota precisamente el defectuoso desarrollo de los principios rectores del ejercicio de las competencias.

En la línea planteada por Hernández y Barreto (2018) y algunas contribuciones de Arroyo y Benedetti (2019), el modelo de descentralización colombiano no parece diseñado de manera adecuada para promover el crecimiento económico sostenido de las regiones a largo plazo. Esto lleva a pensar que en muchos casos, entre los que sobresale la región Pacífico, la ausencia de un impulso sostenido de este crecimiento

13 TerriData es una herramienta para el fortalecimiento de la gestión pública, creada por el DNP, con el objetivo de presentar y promover el uso de indicadores estandarizados a nivel municipal, departamental y regional en Colombia. Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/>

14 Una ampliación sobre las deficiencias e imperfecciones de las formas centralizadas y unitarias del gobierno, desde las tesis nucleares del federalismo fiscal de primera y segunda generación, se presenta en **documento de soporte de este policy paper, sección 3 (pág. 9-12)**.

15 Es importante destacar que en el Pacto por la Descentralización: “Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se estableció una apuesta por la actualización del Catastro Multipropósito, la cual cuenta con la aprobación del CONPES 3958 “Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito”, con la cual se busca actualizar cerca del 60 % del catastro nacional al año 2023, con recursos de crédito provenientes del Banco Mundial por US\$100 millones y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por US\$50 millones y, para el año 2025, se espera tener el 100 % del catastro actualizado.

trajo como consecuencia mayores desequilibrios y una enorme dispersión en los niveles de cobertura en la provisión de los bienes sociales (educación y salud), reforzando así la desigualdad y profundizando la desarticulación de muchas subregiones con los circuitos de mercado del orden regional, nacional e internacional, tal y como es el caso del Andén o Litoral Pacífico frente al Pacífico Andino.

Capacidad de gestión y resultados de los gobiernos subnacionales: algunas consideraciones

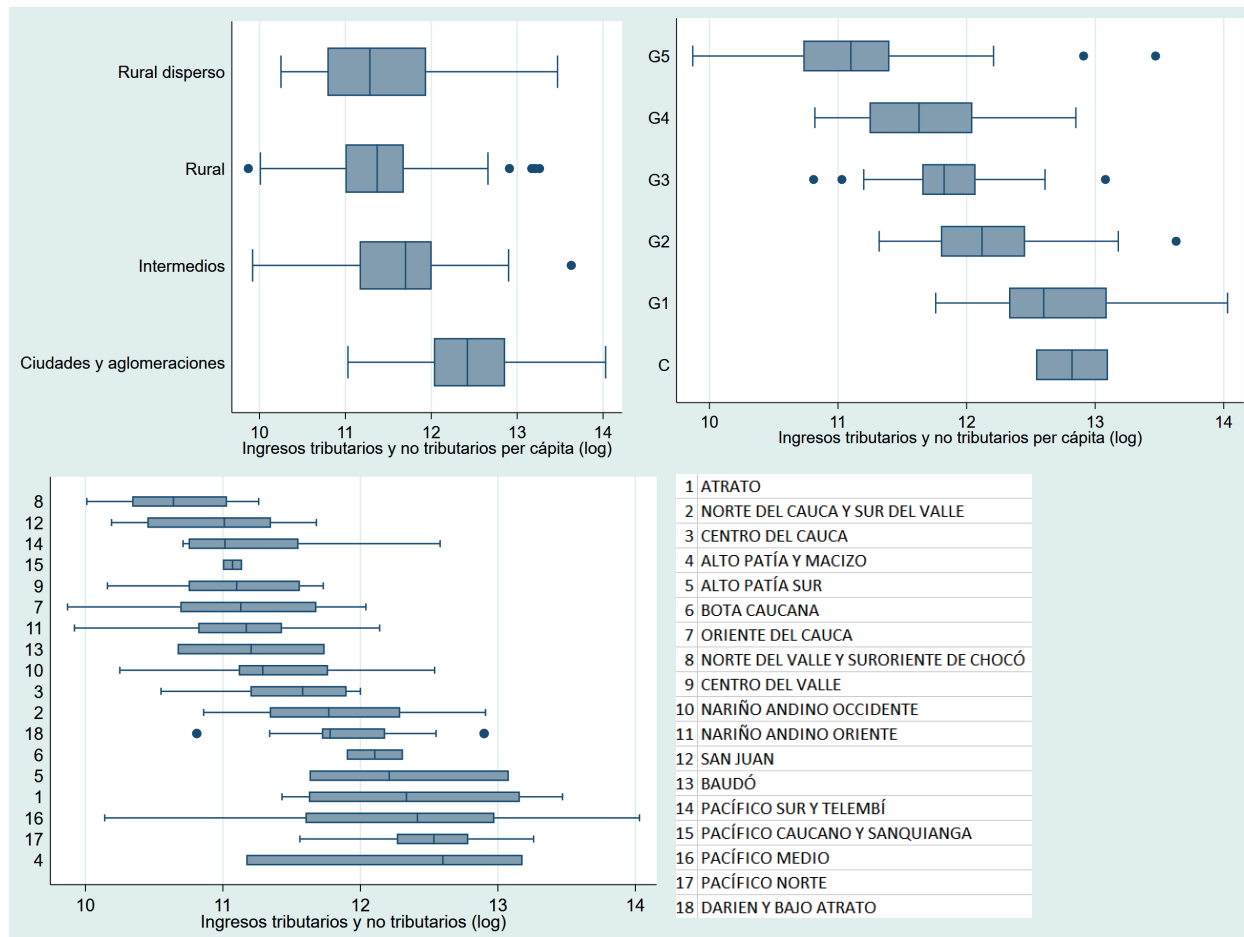
De acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (GC, 2019), la **baja capacidad en la gestión de los recursos por las entidades territoriales, las ineficiencias del recaudo y la ausencia real de factores endógenos** que operen como desencadenantes del crecimiento, explican en gran parte, la persistencia de los desequilibrios horizontales en un escenario con aumento de ingresos propios reales (Anexo 1).

Las cifras de las finanzas públicas en Colombia muestran que las subregiones más pobres no cuentan con las capacidades técnicas y operativas que les permitan gestionar y ejecutar nuevos recursos para financiar con eficacia la provisión de bienes públicos, manteniendo una brecha que no logra ser compensada con las transferencias intergubernamentales –Sistema General de Participaciones (SGP), Sistema General de Regalías (SGR)–, resultado recurrente en muchos lugares de América Latina, tal y como lo señalan Porto, Pineda y Eguino (2018) en los estudios comparados del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Resultados análogos se obtienen cuando se analiza la distribución de los ingresos (tributarios y no tributarios) per cápita, teniendo en cuenta la tipología de municipios establecidos por el DNP según sus dotaciones iniciales. Tal y como se puede ver en la Figura 1 (diagrama inferior izquierdo), los municipios de los grupos G4 y G5 (ubicados en su mayoría en Cauca, Nariño y Chocó), además de que presentan niveles bajos de recaudo, presentan una elevada dispersión al interior de su grupo, frente a los municipios del grupo G1 (ubicados en su mayoría en el Valle del Cauca). El mismo análisis de distribución de ingresos corrientes de los municipios, pero ahora teniendo en cuenta la definición de **Territorios Integradores** del Plan Estratégico Regional del Pacífico (PER16), permite identificar, a grandes rasgos, tres grupos de subregiones: un primer grupo con capacidad superior para generar y recaudar ingresos tributarios y no tributarios, entre los que se destacan el Pacífico Norte, el Centro del Valle, el Norte del Cauca y Sur del Valle, así como el territorio conformado por el Darién y el Bajo Atrato.

16 Definidos a partir de un conjunto de variables en cada uno de los ejes que incluyen la sostenibilidad ambiental y ecosistémica, infraestructura y conectividad, desarrollo socioeconómico, cultura y paz territorial, gobernabilidad y gobernanza. Los elementos de contraste y la participación regional, finalmente arrojaron los agrupamientos de territorios integradores propuestos inicialmente por el PER con el propósito de orientar y focalizar las acciones públicas y avanzar en la gestión compartida del territorio.

Figura 1. Región Pacífico: asimetrías y dispersión de la capacidad fiscal, 2018.

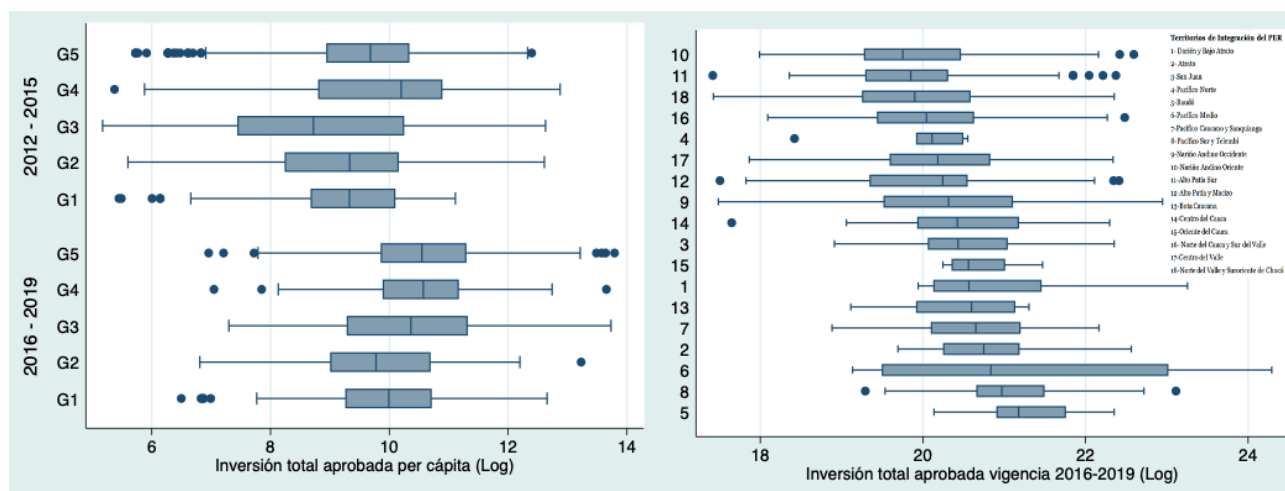


Nota: datos provenientes del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) – DNP. Fuente: elaboración propia.

Un segundo grupo de capacidad de recaudos en los que coexisten municipios con capacidades medias para generar recursos propios, entre los que se destacan la subregión del Pacífico Medio, el Norte del Valle y el Suroriente de Chocó, así como las subregiones del San Juan y la Bota Caucana. Mientras que el tercer grupo lo configuran los municipios de muy baja capacidad para generar ingresos propios, entre los que se puede mencionar la zona del Patía y Macizo, el centro del Cauca, el oriente del Cauca y la subregión de Nariño Andino-Occidente, Pacífico Sur y Telembí. Este último grupo constituye el de peor desempeño en su capacidad fiscal y corresponde, precisamente, a los municipios con las mayores brechas en las condiciones iniciales y la más baja capacidad endógena para impulsar un crecimiento sostenido de mediano y largo plazo.

Un análisis de la distribución de la inversión pública con recursos provenientes del SGR¹⁷ (Figura 2), permite evidenciar que, independiente de las dotaciones iniciales de los municipios, durante la pasada administración la región logró aumentar significativamente la aprobación de recursos de inversión respecto a la vigencia 2012-2015, además de un mayor nivel de inversión aprobada en los territorios con menores dotaciones iniciales; es decir, es fácil concluir sobre el grado de mejoría, en los entes territoriales, asociado al nivel de aprendizaje en la gestión integral de proyectos del SGR.

Figura 2. Región Pacífico: Transferencias del SGR, 2012-2019



Nota: datos provenientes del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) – DNP. Fuente: elaboración propia.

De manera análoga al análisis anterior, pero en relación con los territorios integradores, se encuentra que las subregiones de Baudó, Pacífico Sur y Telembí, Pacífico Medio, Pacífico Caucaño y la Bota Caucaña presentan los mayores montos de inversión pública aprobada. Sin embargo, al relacionar estos hallazgos con el desempeño fiscal, solamente los municipios ubicados en el Pacífico Sur y Telembí presentan baja capacidad para generar ingresos propios, resultados en línea con los evidenciados por Bonet et al. (2018) señalando que, en el agregado, no hay evidencia de que las regalías hayan afectado de manera negativa el recaudo municipal, situación que muestra la importancia de realizar estudios de evaluación de impacto en la región Pacífico y esto solo es posible si se establecen líneas de base robustas, métricas que solo se consolidan en Centros o Distritos de Información Inteligente en donde el procesamiento y análisis de datos es la consigna.

¹⁷ Es importante advertir que el SGR intentó, desde 2012, modificar la estructura de concentración e ineficiencia del anterior Fondo Nacional de Regalías, situación que fácilmente se advierte con la comprensión de los criterios registrados en el Artículo 23 de la Ley 1530 y que, a su vez, son los que deben cumplir los proyectos de inversión que buscan ser financiados por los distintos fondos del SGR; desafortunadamente esta matriz de inversión pública sigue sin ser aprovechada en el territorio nacional: la dispersión en los recursos de aprobación sigue siendo alta, la ineficiencia en el impacto sobre el cierre de disparidades sociales es alta y, sencillamente, el grado de asociatividad territorial es escaso. Todo lo anterior se espera sea revertido a partir de 2021, después de la aprobación del acto legislativo que modifica el funcionamiento del SGR y que promueve, más a fondo, la asociatividad territorial a partir de los "Pactos Territoriales" y de la mayor capacidad que tendrán las Regiones de Administración y Planificación (RAP) por estructurar y ejecutar proyectos de impacto regional desde el SGR y la posibilidad de que sean Secretarías Técnicas del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de cada región.

Aunque para muchos analistas resulta cierto que las transferencias (SGP y SGR) impulsaron el gasto descentralizado en la mayoría de entidades territoriales, también es evidente el enorme peso de los ingresos corrientes que todavía tiene el gobierno central (más del 80 %) y un pequeño puñado de capitales departamentales que recaudan más del 50 % de los ingresos tributarios y no tributarios del agregado municipal del país, situación que fácilmente permite concluir sobre el grado de centralización que sigue teniendo la región y que guarda relación con las disparidades y dualidades socioeconómicas generadas por el modelo dual, “centro-periferia”, planteado por Lewis (1960), lo que hoy equivale, según OCDE (2018), a las distancias asimétricas entre las áreas predominantemente urbanas y las áreas rurales. Este resultado que, por supuesto, concuerda con la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales observada en la mayoría de las entidades territoriales.

Estos desequilibrios también se pueden apreciar en la tasa de dependencia de las transferencias intergubernamentales¹⁸ que oscilan, según la proporción, entre un 33 % para el Valle del Cauca y el 85 % para el Chocó, siendo de 56,6 % en los cuatro departamentos que configuran la RAP Pacífico. En cuanto a la capacidad departamental para respaldar el servicio de la deuda con los ingresos disponibles, la región contaba en 2018 con un índice de 3,7, frente al 1,5 de Chocó, 1,8 del departamento del Cauca y 2,3 del Valle del Cauca.

Entornos de desarrollo, sostenibilidad financiera y potencialidades de los “Pactos Territoriales” desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

De acuerdo con las anteriores cifras y hechos estilizados, un aspecto clave que vale la pena traer a discusión en esta parte del documento se refiere a la estrategia de desarrollo y a los mecanismos para romper con las inercias y condicionantes que impiden el despegue de la región Pacífico. Tanto las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, como los diferentes foros de discusión, los documentos que consignan el Pacto por la región Pacífico y, de manera singular, los lineamientos del PER, enfatizan en la necesidad de romper las inercias y superar el paradigma del desarrollo económico y social aprovechando los potenciales subutilizados. Así, en lugar de intentar compensar los desbalances subregionales, el “nuevo paradigma” implica desplazar el foco de atención del “cierre de brechas” hacia un modelo “proactivo” que impulse la competitividad y la equidad.

Desde los postulados básicos de la Nueva Geografía Económica (NGE), condensados en el enfoque de desarrollo en 3D (densidad, distancia y división)¹⁹, las grandes disparidades observadas en la región (ver,

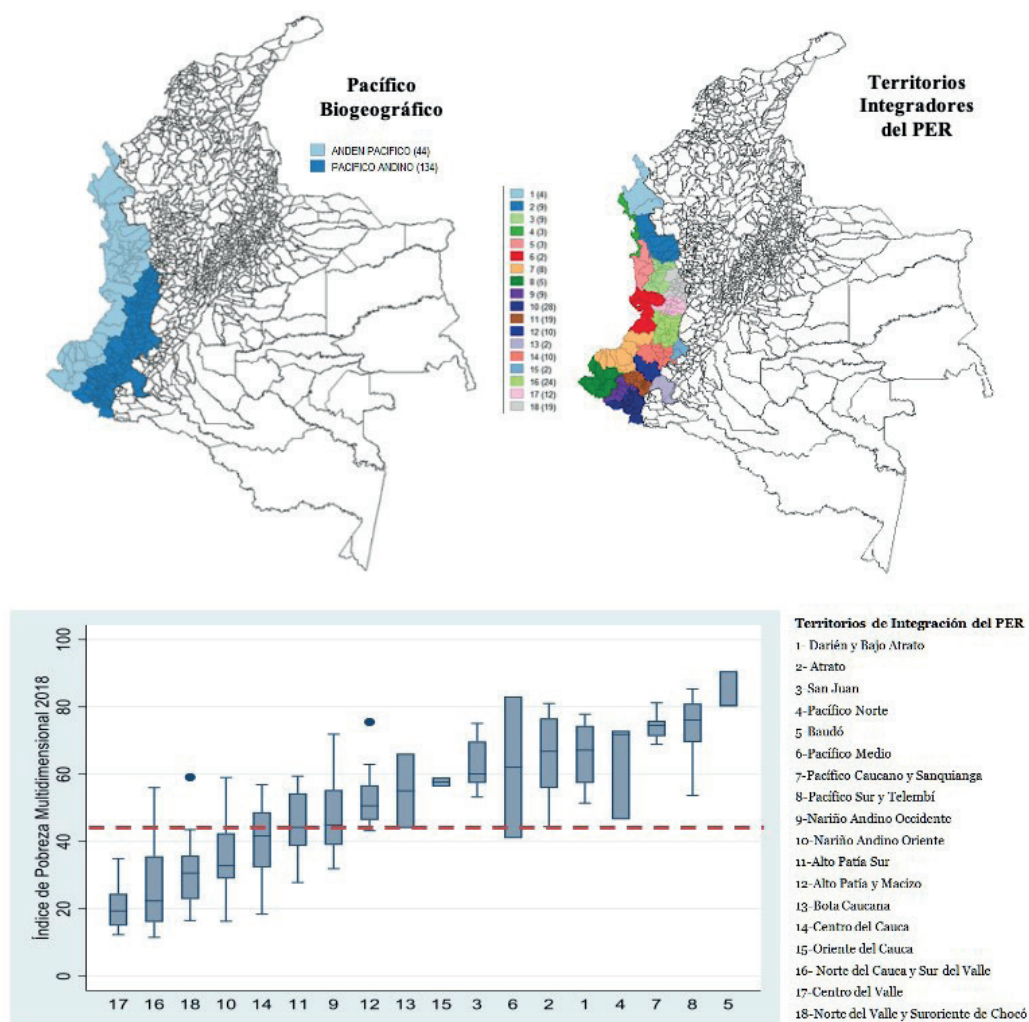
18 Entre las principales fisuras del modelo de descentralización se destaca la elevada dependencia de las transferencias para la mayoría de los municipios, lo cual va en contravía de la autonomía y controvierte las tesis nucleares del federalismo fiscal. Esta dependencia lleva a que las entidades subnacionales acumulen más deuda, relajen el esfuerzo fiscal con un impacto severo en sus actividades operacionales y, presumiblemente, con aumentos del gasto proporcionalmente mayores a los incrementos en las transferencias intergubernamentales, generando así el denominado *flypaper effect* (Melo, 2002).

19 En esta línea de análisis de un desarrollo en 3D, los aportes clave se identifican en los trabajos de la Nueva Geografía Económica (Vivas, 2011), impulsada por Krugman (1991), Fujita, Krugman, y Venables (1999), Baldwin (1999), Fujita y Thisse (2002), entre otros autores de gran estatura intelectual en este campo de investigación.

Anexos 1 y 2), revelan claramente que aquellas subregiones con mayor concentración de la población afrocolombiana presentan diferencias espaciales significativas en las condiciones de calidad de vida y la pobreza multidimensional, en el nivel de actividad económica, en la capacidad para generar valor agregado y en el desempeño fiscal, lo cual aporta evidencia para pensar en patrones macrorregionales de segregación socio-espacial (Vivas, 2011).

En esta misma línea, el ejercicio comparativo propuesto en este *policy paper* para los territorios integradores identificados por el PER, muestra que entre el Andén Pacífico y el Pacífico Andino coexiste una diferencia de más de 32 puntos en los promedios subregionales del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), lo cual se replica con importantes diferencias entre los 18 territorios integradores (Figura 3).

Figura 3. Pobreza multidimensional en el Pacífico Biogeográfico y en los Territorios Integradores del PER - Región Pacífico, 2018

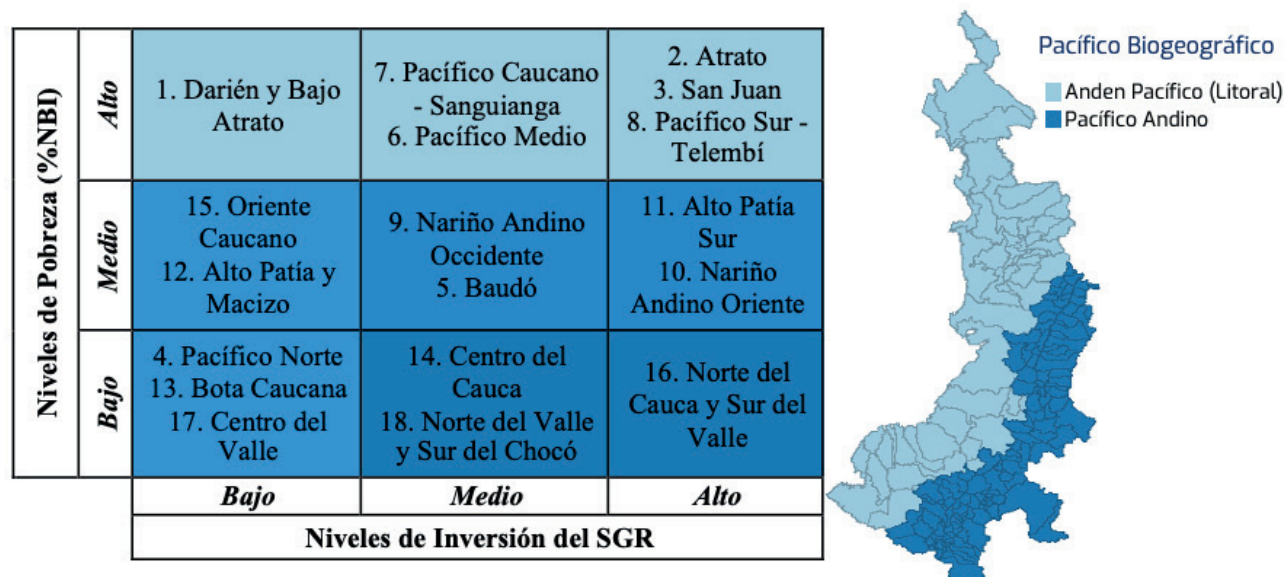


Nota: datos provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) – DANE. La línea punteada representa el IPM promedio de toda la región (43,9) en una escala 0–100. El valor medio del Andén Pacífico es 68,2, mientras que el Pacífico Andino llega a 36,0. Obsérvese como los territorios 1–8, que van desde el Darién y el Bajo Baudó hasta el Pacífico Sur y Telembí, presentan los peores índices de pobreza multidimensional. Fuente: elaboración propia.

A modo de complemento, es importante resaltar que se presenta una situación similar cuando se realiza un análisis del Indicador de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), discriminado por la línea de pobreza, pobreza extrema y no pobres en la región Pacífico. De acuerdo con las cifras del DNP en relación con la población sisbenizada, con corte a diciembre de 2019, en la región Pacífico cerca del 55 % de los registrados en Sisbén se encontraban en situación de pobreza, de los cuales el 17 % tienen más de una NBI (personas en condición de miseria).

En este contexto, los municipios pertenecientes a la zona biogeográfica del Andén Andino se encontraban en mejores condiciones que sus similares del Andén Pacífico, con una brecha de 5 y 17 puntos porcentuales promedio en los niveles de pobreza y pobreza extrema, respectivamente²⁰. Un análisis de la inversión del SGR y su correlación con el nivel de pobreza (NBI) para las subregiones de la RAP Pacífico, ajustado por la densidad poblacional, se presenta en la Figura 4.

Figura 4. Región Pacífico: inversión pública (aprobaciones SGR 2012-2019) vs NBI



Nota: valores ajustados por densidad poblacional. Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la figura anterior corroboran los hallazgos descritos a lo largo de este documento, puesto que los municipios ubicados en el corazón del Pacífico Andino –territorio integrador 16 (Norte del Cauca y Sur del Valle)– presentan una alta inversión del SGR y bajo nivel de pobreza, evidenciando las condiciones más favorables al interior de la RPC. Esta subregión pareciera ser el motor jalonador, “multiplicado de la inversión”, del desarrollo de los territorios circundantes, ya que al observar estos territorios –Centro del Valle, Centro del Cauca, Norte del Valle y Sur del Chocó y la Bota Caucana– se evidencian bajos niveles de población en condición de pobreza, pese a no registrar niveles altos de inversión acumulada.

Por otra parte, en la mayoría de los territorios localizados en el Andén Pacífico –Atrato, San Juan, Pacífico Medio, Pacífico Caucano, Pacífico Sur y Telembí– se evidenciaron los más altos niveles de pobreza, así como niveles considerablemente altos de inversión, denotando que los esfuerzos en inversión pública no lograron compensar eficientemente las carencias en las dotaciones iniciales de estas subregiones. Se

²⁰ Ver **Anexo 3 documento de soporte**, para una revisión de las cifras de Necesidades Básicas Insatisfechas desagregadas por dimensiones según subregiones PER y zonas biogeográficas de la región Pacífico.

destaca, dentro de los territorios del Andén Pacífico, la subregión Darién y Bajo Atrato la cual, a pesar de presentar niveles altos de pobreza, igualmente presentó registros bajos de inversión pública.

Así mismo, las distancias económicas en la capacidad para generar valor agregado y la contribución a la riqueza nacional replican una vez más la heterogeneidad y magnitud de las brechas que el modelo de descentralización no logró disminuir en sus más de 30 años de balance. De acuerdo con las cifras publicadas por el DANE para el año 2018, el valor agregado generado en la RPC es de \$119,3 billones, el cual se concentra en un 59 % en el territorio 16 (Norte del Cauca y Sur del Valle del Cauca), seguido del territorio 17 (Centro del Valle del Cauca) con el 8,7 %. Un análisis por sectores económicos –primario, secundario y terciario–, permite evidenciar que, independiente del sector, estos territorios ocupan consistentemente las primeras posiciones en cada sector, concentrando el 60 %, 86 % y 72 % del valor agregado sectorial respectivamente; enfatizando con ello la dinamización que el departamento del Valle del Cauca imprime sobre la región²¹.

La asociatividad territorial que se promueve desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y que se complementa con la reciente aprobación de la Ley de Regiones²², permiten alterar las inercias que retrasan el crecimiento sostenible e incluyente de largo plazo, al proveer las bases económicas endógenas de un desarrollo en 3D que facilitaría la incorporación de las regiones y los grupos sociales vulnerables a los circuitos económicos de mayor importancia en el país. Adicionalmente, es preciso reiterar que los resultados indican que este tipo de instrumentos de planeación de la inversión, “Pactos Territoriales”, deberían aprovechar las distintas concurrencias de fuentes de financiación, sector privado, obras por impuestos, cooperación internacional, alianzas público-privadas, entre otras complementarias a las tradicionales del SGR y SGP que, como ya se evidenció, tienen efectos en el cierre de disparidades socioeconómicas como son la pobreza o la competitividad.

En este orden de ideas, la gestión integral del territorio y el fortalecimiento de la gestión pública como líneas de acción definidas en RAP Pacífico (RAPE, 2018) ayudaría al fortalecimiento de la capacidad fiscal de las entidades territoriales, siempre y cuando, las fuerzas endógenas que representan las bases reales de la dinámica económica y social generen los efectos de retroalimentación que se requieren; de lo contrario el propósito de un desarrollo regional armónico se quedaría en retórica pura. De esta forma, es fundamental que, desde la RAP Pacífico, se aprovechen los incentivos a la articulación de fuentes de financiación como lo referido previamente en los “Pactos Territoriales” y el apoyo en la gestión integral de proyectos (formulación, estructuración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación) de impacto territorial, tarea que puede ser liderada por las Instituciones de Educación Superior de la región Pacífico.

Lo anterior implica que otros ejes estratégicos del PER, como el de **infraestructura**²³ y **conectividad**, así como el de **desarrollo socioeconómico**, cumplan los cometidos trazados en las líneas de acción y que los proyectos de mediano y largo plazo, a los que la RAP debe apoyar de forma dinámica en su ciclo completo

21 Resultados análogos se presentan al analizar la competitividad en la región, ya que mientras el Valle del Cauca presenta una calificación de 6,1 en el Índice Departamental de Competitividad (IDC), el departamento del Chocó registra un desempeño de 3,1. Para un análisis más extenso de la competitividad y su correlación con la eficiencia de la inversión ver **documento de soporte (sección 4, pp. 21-24)**.

22 La Ley 1962 del 2019 (Ley 1962, 2019), fija normas orgánicas para el fortalecimiento de las Regiones Administrativas y de Planificación y las condiciones para su posible conversión, en un plazo de cinco años y previa evaluación, en entidad territorial. Lo que se pretende es que el Estado colombiano logre desarrollar sus funciones, utilizando la figura de las regiones, para planificar, organizar y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios.

23 En este contexto, Torrissi (2009) identifica dos tipos de infraestructura: la primera, denominada *Infraestructura Física*, que incluye las obras físicas para la producción económica –incluye aquí hospitales, escuelas–, la conexión mediante el transporte y la adecuación de las infraestructuras previas al proceso industrial; y la segunda, denominada *Infraestructura Cognitiva*, que incluye la acumulación del conocimiento y los saberes locales, los cuales toma relevancia en el periodo a partir del último cuarto de siglo pasado. Para ampliación sobre este tema, referirse al **documento de soporte (sección 6, pp. 25-27)**.

de gestión integral (esto incluye acompañamiento por gestión de recursos de financiación), marchen de manera acompasada con los derroteros de un desarrollo regional competitivo, integrado a los circuitos económicos de alta productividad, equitativo e incluyente, tal y como lo traza el mismo plan estratégico en los hechos regionales identificados para cada uno de los ejes con sus acciones transformadoras del Pacífico. Para ello, se debe considerar la infraestructura física como un determinante del desarrollo de la competitividad y la productividad territorial (Ibarra y Trejos, 2014).

Es importante resaltar que las estrategias de política pública y los proyectos de infraestructura en la RPC han estado enfocados en elevar los niveles de competitividad orientados a la internacionalización de la económica regional, tomando como referencia las ventajas comparativas de la ubicación estratégica del territorio; pero con un redundante y escaso número de intervenciones en la infraestructura de los municipios ubicados en el Andén Pacífico, privilegiando los ubicados el Pacífico Andino, que cuentan con mayores dotaciones iniciales. Por tanto, se considera el modelo de infraestructura física del Litoral Pacífico como un esquema agotado e insuficiente, convertido en un círculo repetitivo de política pública, que desconoce las dinámicas del territorio y ha jugado a favor de la ampliación de las brechas de desigualdad, de aislamiento y la dificultad para concertar una identificación de niveles de vida adecuados para la zona. Se deduce de lo anterior, que la infraestructura no ha cumplido su meta de impulsar el bienestar²⁴.

El balance en infraestructura es preocupante, ya que si no se visiona por fuera de los marcos convencionales la construcción de políticas públicas e intervenciones que tomen en cuenta consideraciones territoriales, en términos de las dinámicas espaciales reales del territorio, desde las ambientales hasta las ancestrales, incluyendo las violencias y demandas productivas, los esquemas de asociatividad territorial, como la descentralización y la subregionalización; no se lograría adecuadamente un desarrollo sustentable y sostenible.

Finalmente, el análisis anterior puede llevar a una lectura equivocada en la que se piense en una oposición sencilla entre el Andén Pacífico lleno de complejidades y dificultades y el Pacífico Andino que se considera relativamente homogéneo, se encuentra en mejores condiciones. Es importante que en el argumento que transversaliza este documento, en términos de subregionalización, se debe enfatizar en que dichas complejidades son aplicables igualmente al Pacífico Andino.

A modo de ejemplo, al interior de la zona biogeográfica del Pacífico Andino, se comparó una batería de indicadores socioeconómicos que dejan en evidencia las brechas existentes entre el territorio integrador 16 (Norte del Cauca y Sur del Valle) con las demás subregiones de la zona, validando una vez más la persistencia del modelo “centro-periferia” de Lewis (1960) y, con ellos, la gran necesidad de pasar a modelos de subregionalización que faciliten la creación de nodos dinamizadores del desarrollo general. Lo anterior demuestra que existe una amplia distribución espacial de los municipios de la región Pacífico de Colombia con diversidad étnica, ambiental y económica, que incide en el nivel de desarrollo de cada uno, con realidades sociales no convergentes, fundamentalmente en los municipios ubicados a lo largo del litoral en donde las brechas en servicios e infraestructura social se amplían, sin desconocer este mismo hecho en los municipios localizados en el Pacífico Andino.

24 Ver **Documento de soporte, Anexos 5 y 6**, con una descripción detallada de las brechas municipales en los principales indicadores de infraestructura para la RPC según zonas biogeográficas.

Conclusiones y recomendaciones

Al menos en el último lustro, el Estado ha emprendido una serie de estudios con la pretensión de identificar subregiones en el territorio nacional, que le permitan una planificación e intervención más adecuada y eficiente en el nivel subnacional. Más allá de la capacidad técnica de estos estudios, sus resultados no se corresponden con las realidades que viven los territorios. Estas diferencias se deben, principalmente, a dos factores: una ausencia de conocimiento, en terreno, de las condiciones de los municipios y comunidades que los habitan; y a la insuficiente información territorial para la toma de decisiones a la hora de definir una subregionalización.

Este documento ha evidenciado las profundas brechas que se generan entre los municipios que integran las subregiones localizadas en las dos zonas biogeográficas de la región Pacífico, el Andén Pacífico y el Pacífico Andino, haciendo hincapié en indicadores como la capacidad de gestión de recursos, la eficiencia del recaudo y los factores endógenos del desarrollo. Los hallazgos confirman la crítica situación que se evidencia en los territorios ubicados en el Litoral Pacífico, los cuales presentan baja capacidad en la generación de recursos propios y, pese a tener un nivel relativamente elevado de inversión pública, estas transferencias no han logrado compensar la desventaja en las bajas dotaciones iniciales, sumado a problemáticas endógenas como son el peso de la inequidad de su historia, la complejidad del contexto sociopolítico y los patrones de regionalización mayoritariamente no formales.

A fin de lograr reducir estas disparidades, en el marco del actual esquema de subregionalización es indispensable contar con propuestas que reconozcan y fortalezcan los procesos de asociatividad vigentes en el territorio, identificando problemáticas y potencialidades al interior de los municipios con el objetivo de identificar procesos en común que fortalezcan dichas acciones. Dado que un porcentaje significativo de municipios al interior de la RAP Pacífico se encuentran asociados o han pertenecido a procesos asociativos, incentivar y acompañar estos procesos es clave para darle una expresión social y política a las propuestas de subregionalización, con lo cual se deben implementar acciones que permitan el diseño y ejecución de planes y proyectos como mecanismo concreto de subregionalización.

En concordancia con lo anterior, dichos planes y proyectos pueden gestionar recursos, en tanto asociaciones, con el respaldo de las gobernaciones mediante “Pactos Territoriales” –rediseño de los contratos plan– u otras formas de financiación del gobierno central, más el aprovechamiento de los recursos propios de las entidades territoriales y, de igual forma, la concurrencia de financiación vía cooperación internacional y el sector privado. Por tales razones, reconocer la diversidad territorial implica acciones diferenciadas y lleva a la necesidad de fortalecer la gobernanza y la corresponsabilidad en los microterritorios que configuran la región Pacífico. Es importante tener en cuenta que a pesar de los diversos estudios sobre subregionalización y de los diversos indicadores utilizados, se hace necesario ver al interior de los municipios y de sus particularidades en las dimensiones del desarrollo y encontrar procesos en común que fortalezca los procesos de asociatividad y de pactos territoriales.

De igual manera, una fracción importante del territorio de la RAP Pacífico hace parte de resguardos indígenas o son de propiedad colectiva de consejos comunitarios de comunidades afrodescendientes. No habrá proceso de subregionalización exitoso, ni esquema asociativo territorial funcional, si no se incluyen estas variables en todos estos procesos. La superposición de programas, planes y proyectos que se dirigen a estas comunidades, con aquellos que se dirigen a los municipios, no ha resultado, como lo señalan las

evidencias mencionadas en este documento, en un cierre de brechas. Por tanto, es fundamental una acción coordinada para incluir estas diferentes competencias territoriales en la subregionalización.

En tal sentido, se requiere un proceso de acompañamiento por parte de la RAP Pacífico que, como bien lo permiten los Pactos Territoriales establecidos en el Pacto por la Descentralización: “Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se avance hacia la Gestión Integral de Proyectos de Impacto Regional y Subregional vía a la firma e implementación de un Pacto Subregional –modalidad permitida en los Pactos Territoriales ya señalados– que focalice, priorice y multiplique la inversión del desarrollo territorial y con ello se contribuya al cierre de asimetrías en las condiciones de calidad de vida de toda la subregión referida.

Finalmente, reiterar la importancia que para el cierre de brechas presenta la identificación de las potencialidades –capacidades y experiencias positivas en el territorio– en los municipios, con el fin de generar sinergias, complementarias, similares o diferenciadas, y cuyos efectos tiendan a irrigar amplios radios de acción, a lo largo y ancho de la región. Lo anterior implica conocer al interior de los territorios, las particularidades de los municipios, considerando la disponibilidad y nivel de uso de los ejes de conectividad, a saber: información, comunicación, telecomunicación, transporte, canales de participación y comercialización, capacitación y educación, entre otros. Establecer el nivel y la fuerza de arrastre que potenciaría a una región como un espacio territorial único y diverso, donde se asimile que no existe primacía de las capitales dentro de sus departamentos, ni de subregiones que se encuentran en mejores condiciones, sino que puede establecerse una red (tangible o intangible) de municipios, compuesta por diferentes tamaños y particularidades que se irrigan al resto del territorio, a manera de una integración, a través de la cual se consolida una unidad en medio de la diversidad; reduciendo, y no ampliando, brechas en materia de desarrollo sostenible.

Por todo lo anterior, la recomendación que se plantea en este documento se centra en corregir la problemática asociada a la ausencia de información espacial de calidad y de la dispersión existente en la región Pacífico, con el fin de poder planificar, controlar, monitorear, realizar seguimiento y evaluar impactos en el desarrollo de la región Pacífico, permitiendo así ahondar en la comprensión de las causas de las disparidades descritas en este documento.

Así mismo, ante el bajo porcentaje de proyectos aprobados con recursos públicos en las entidades territoriales de menores dotaciones iniciales, se hace necesario brindar acompañamiento en la gestión integral (formulación, estructuración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación) de proyectos de impacto territorial, para financiar con recursos del SGR a nivel subregional y regional, que cumplan con los estándares establecidos para la viabilización, priorización y aprobación de este tipo de proyectos, como son los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

En concordancia con lo anterior, se propone la creación del **“Observatorio de Estudios Regionales del Pacífico –Manglar–²⁵”**, como espacio de pensamiento y acción inteligente, en donde se defina una ruta estratégica para la constitución de esquemas asociativos que formalicen la estrategia de territorios integradores, permitiendo, como sucede con otros esquemas asociativos a nivel nacional, definir su plan de trabajo regional, por al menos 10 años, facilitando la priorización de proyectos de impacto subregional y regional que transformen la realidad territorial del Pacífico colombiano.

25 Es importante señalar que, aunque la categoría de Observatorio de Estudios Regionales no se encuentra definida, sí hay pleno acuerdo entre los distintos actores del desarrollo de la región Pacífico que participan en el comité técnico asesor de la RAP Pacífico (Universidades, Sector Privado, Sector Público y Comunidad), sobre la pertinencia de que la región tenga un Observatorio, Centro, Distrito, Laboratorio, Tanque de Información Inteligente Territorial de la región Pacífico; por ello se ha propuesto la iniciativa “Manglar”.

Este observatorio debe consolidarse como el espacio que, a partir de la producción, recopilación, análisis y evaluación de información estadística territorial para las variables asociadas a las dimensiones del desarrollo, contribuya a la orientación y toma de mejores decisiones de política pública, realice seguimiento y evaluación de impacto para las mismas en toda la región Pacífico. De esta forma, en adición a las líneas de investigación priorizadas inicialmente en la apuesta “Manglar”, 1. Regionalización y Descentralización, 2. Energías Alternativas y para Zonas No Interconectadas, 3. Servicios Ecosistémicos, énfasis en Pago por Servicios Ambientales, Turismo con énfasis en turismo cultural y 5. Paz Territorial y cultura, también se deben de considerar, entre otros, los siguientes aspectos claves de estudio para el desarrollo territorial de la región Pacífico:

- *Trayectorias y dinámicas laborales.*
- *Disparidades sociales.*
- *Concentración, localización y especialización productiva.*
- *Inteligencia Competitiva Territorial.*
- *Cooperación y Relaciones Internacionales.*

En resumen, “Manglar” busca articular los recursos humanos, físicos, investigativos y logísticos de la región para estudiar, seguir, explicar y transformar la evolución del desarrollo urbano-regional, teniendo en cuenta las múltiples dimensiones del desarrollo. A partir de una línea base, su sostenibilidad depende de la capacidad y recursos para recolectar, procesar, entender y modelar toda la información referente a las diferentes dimensiones del desarrollo social, económico y ambiental con una plataforma amigable al servicio de investigadores y ciudadanos.

Finalmente, es importante señalar que este tipo de espacios evidencian el grado de articulación Academia-Empresa-Estado-Comunidad en todos los niveles espaciales de análisis y, al mismo tiempo, responden a los nuevos mecanismos de cocreación y de innovación pública en los diseños de la gobernanza multinivel, muchos de ellos pasados por análisis experimental de los datos y análisis del comportamiento de los actores inmersos en la planificación del desarrollo territorial, que responden a las diferencias espaciales que se encuentran en la región Pacífico como se demostró a lo largo del documento.

Referencias

- Arroyo, J. S. y Benedetti, A. J. (2019). Descentralización asimétrica y regionalización en Colombia: una apuesta por la planificación del desarrollo territorial bajo la dinámica de asociatividad territorial. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3(4), 21-35. <https://lagpa.ias-iisa.org/REVISTA%20RAP-GLAP-V3N4-2019.pdf>
- Baldwin, R. (1999). Agglomeration and endogenous capital. *European Economic Review*, 43(2), 253-280. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(98\)00067-1](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(98)00067-1)
- Barón, J. D. (2002). Las regiones económicas de Colombia: un análisis de clústeres. *Documentos de trabajo sobre economía regional* No 23, 1-40. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3164/dtser_23.pdf

- Bonet, J., Pérez, G. J. y Ricciulli, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-307.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia. (2016). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* (CONPES 3859). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3859.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- Fals-Borda, O. (1996). *Región e historia*. Tercer Mundo Editores.
- Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A. J. (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. MIT Press.
- Fujita, M. y Thisse, J. F. (2002). *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and regional growth*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511805660>
- Galvis, L. A. (2001). La topografía económica de Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional* No. 22, 1-50.
https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3143/dtser_22.pdf
- Gobierno de Colombia. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Departamento Nacional de Planeación.
https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/122018/Bases_Plan_Nacional_de_Desarrollo_2018-2022.pdf
- Guhl, E. y Fornaguera, M. (1969). *Colombia: ordenación del territorio con base en el epicentrismo regional*. Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, A. y Barreto, L. H. (2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/3555>
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499. <https://doi.org/10.1086/261763>
- Lewis, W. A. (1960). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El Trimestre Económico*. 27(108(4)), 629-675. <https://www.jstor.org/stable/20855480>
- Ley 1962. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, 28 de junio de 2019.
- Martin, P. y Ottaviano, G. (1999). Growing locations: industry location in a model of endogenous growth. *European Economic Review*, 43(2), 281-302.

[https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(98\)00031-2](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(98)00031-2)

Melo, L. (2002). The flypaper effect under different institutional contexts: the Colombian case. *Public Choice*, 111(3-4), 317-345. <https://www.jstor.org/stable/30026069>

Molina, H. y Moreno, P. (2001). Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano. En O. A. Alfonso (Ed.), *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial* (pp. 1-6). Universidad Externado de Colombia.

Organization for Economic Co-operation and Development. (2019). *Asymmetric decentralization: Policy implications in Colombia*, Multi-Level Governance Studies. http://www.oecd.org/countries/colombia/Asymmetric_decentralisation_Colombia.pdf

Región Administrativa y de Planeación Especial. (2018). Acuerdo Regional 003 de 2018, por el cual se declaran y se adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional. Región Central. <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2018/06/Acuerdo-Regional-003-2018-Declaracion-Hechos-Regionales-y-PER.pdf>

Porto, A., Pineda, M. y Eguino, C. (2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bateman, A., Penagos, A. M., Ramírez, J. M., Martín, T., Díaz, Y. y Satizábal, S. (2018). *Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. <http://www.fundesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2018/10/SUBREGIONALIZACION-FUNCIONAL.pdf>

Salazar, J. (2012). *Fortalecimiento del sistema de ciudades: instrumentos de planificación*. Departamento Nacional de Planeación. https://osc.dnp.gov.co/administrador/components/com_publicaciones/uploads/Instrumentos_de_Planificacin.pdf

Torrisi, J. P. (2009). Public infrastructure definition, classification and measurement issues. *Journal of Economics, Management, and Financial Markets*, 4(3), 100-124.

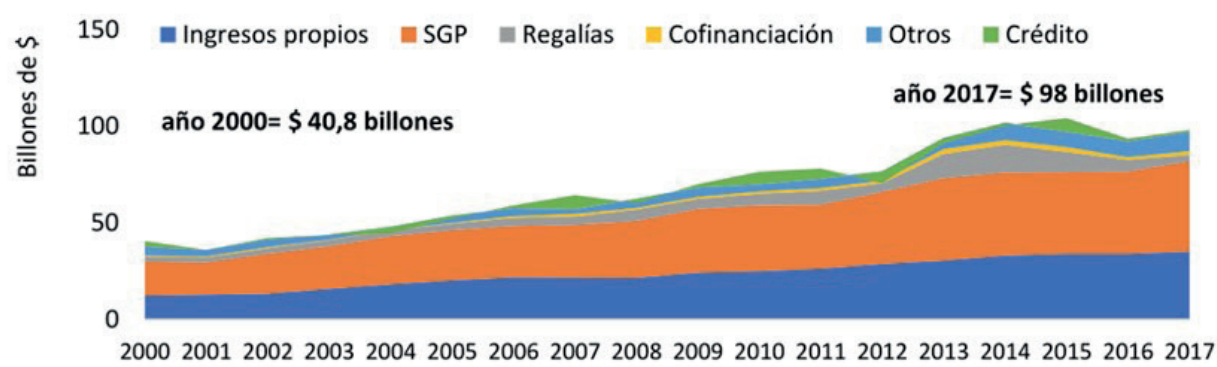
https://mpra.ub.uni-muenchen.de/25850/1/MPRA_paper_25850.pdf

Vivas, H. (2001). Estructura espacial y ordenamiento del territorio en la macro-cuenca de los ríos Magdalena y Cauca. *Revista Sociedad y Economía*, (1), 27-48. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99617827002>

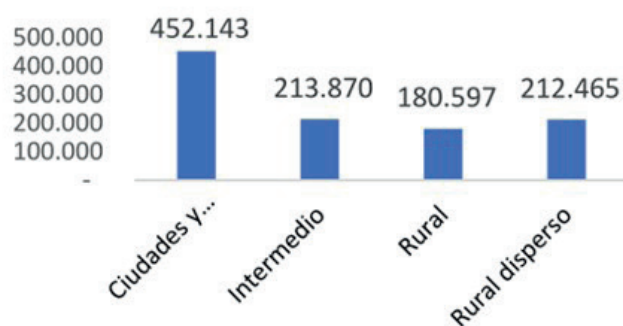
Vivas, H. (2011). El desarrollo en 3D: las claves de las diferencias en la calidad de vida de las regiones. *Revista CS*, (7), 195-222. <https://doi.org/10.18046/recs.i7.1042>

Anexos

Anexo 1. Evolución y clasificación de los recursos municipales



Ingresos Tributarios per cápita municipal por categorías de ruralidad (\$ corrientes 2017)



Tasa de crecimiento real de los ingresos municipales (2000-2017)

Clasificación	Tributarios	No tributarios
Ciudades y aglomeraciones	237,6 %	197,9 %
Intermedio	285,2 %	25,0 %
Rural	328,4 %	-17,8 %
Rural disperso	483,0 %	8,2 %

Elaboración propia a partir de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Anexo 2. Indicadores socioeconómicos promedio según zona biogeográfica y Territorios Integradores del PER, 2018

Zona Biogeográfica y Territorio Integrador -PER-IPM		Indicadores de Pobreza 2018			Valor Agregado 2018 (Participaciones %)			Densidad Empresarial
		ICV	TMI	Primario	Secundario	Terciario		
ANDÉN PACÍFICO	2. Atrato	65,7	49,6	45,9	35,6	9,2	55,2	156
	5. Baudó	83,7	40	41,6	22,8	6,6	70,6	486
	1. Darién Y Bajo Atrato	65,9	52,3	30,2	66,6	6,6	26,8	120
	18. Norte del Valle y Suroriente de Choco	59,1	61	24,4	53,7	6,6	39,7	75
	7. Pacífico Caucano y Sanquianga	74,2	45,5	14,9	16,8	9,2	74	168
	6. Pacífico Medio	62,1	57,5	23,3	1,5	7,6	91	167
	4. Pacífico Norte	63,8	62,3	27,8	35,4	6,6	58	53
	8. Pacífico Sur y Telembí	73,1	48	21,3	16	9,5	74,5	189
	3. San Juan	62,3	55,3	25,1	37	4,8	58,2	77
	PROMEDIO ANDÉN PACÍFICO	68,2	50,9	28,7	31	7,6	61,3	153
PACÍFICO ANDINO	11. Alto Patía Sur	45	55,1	18,1	33,7	10,2	56,1	137
	12. Alto Patía y Macizo	53,1	51,2	15,7	18,9	11,1	70	246
	13. Bota Caucana	55,1	45	23	35,7	8,2	56,2	244
	14. Centro Del Cauca	40,7	57,3	12,4	22,1	12,5	65,4	193
	17. Centro Del Valle	20,1	77,6	9	29,6	18,8	51,6	66
	9. Nariño Andino Occidente	48	54	13,7	27,6	9,9	62,5	194
	10. Nariño Andino Oriente	35,4	60,9	17,9	39,4	11,7	48,9	109
	16. Norte Del Cauca y Sur Del Valle	26,4	70,6	10,4	21,3	25,6	53	115
	18. Norte Del Valle Y Suroriente De Choco	28,4	73,7	19,6	34,5	9,6	55,9	64
	15. Oriente Del Cauca	57,7	49	13,3	24,3	10,8	64,9	247
	Promedio Pacífico Andino	36	63,1	15,2	29,9	14,2	55,9	130

Nota: datos provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) – DANE. Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Indicadores fiscales promedio según zona biogeográfica y Territorios Integradores del PER.

Zona Biogeográfica y Territorio Integrador -PER-	(% Ejecución Recursos Propios	(% Inversión Recursos Propios	Tasa de Recaudo	(% Ejecución SGR Total (\$ MdM)	Índice de Desempeño Fiscal Municipal 2018			(% Rario [GT/IT]
					Gestión	Result.		
2. Atrato	48,6	3,8	1,4	61,8	40,2	40,4	58,9	96,0
5. Baudó	90,6	13,7	2,2	72,2	52,6	52,3	62,9	104,0
1. Darién Y Bajo Atrato	65,5	9,3	0,6	74,2	47,1	46,2	64,8	106,0
18. Norte del Valle y Suroriente de Choco	44,8	5,7	0,3	70,2	47,5	47,1	59,7	121,0
7. Pacífico Caucano y Sanquianga	61,6	5,1	0,9	74,7	40,5	E	62,3	108,0
6. Pacífico Medio	69,8	11,0	4,5	77,0	52,2	51,7	60,4	100,0
4. Pacífico Norte	40,2	9,3	2,4	59,3	46,4	46,8	65,6	81,0
8. Pacífico Sur y Telembí	62,7	2,3	1,3	77,2	36,2	36,4	57,2	102,0
3. San Juan	63,4	6,1	1,3	73,5	42,3	42	62,8	112,0
PROMEDIO ANDÉN PACÍFICO	60,3	6,3	1,5	70,9	42,8	42,7	61,5	103,0
11. Alto Patía Sur	70,3	3,6	2,6	76,4	44,7	44,9	64,1	106,0
12. Alto Patía y Macizo	59,6	4,4	1,4	71,2	41,5	41,5	62,4	102,0
13. Bota Caucana	55,2	2,6	1,8	65,2	34,5	34,4	62,8	108,0
14. Centro Del Cauca	66,4	4,4	2	74,4	47,6	47,8	63,8	101,0
17. Centro Del Valle	84,1	12,2	4,3	82,8	60	59,6	70,7	98,0
9. Nariño Andino Occidente	63,7	3,5	1,5	72,4	44,3	44,4	63,7	106,0
10. Nariño Andino Oriente	70,8	4,7	3,2	73,3	45,1	45,2	69,1	108,0
16. Norte Del Cauca y Sur Del Valle	74,7	13,0	4,1	79,8	55,9	55,9	67,5	103,0
18. Norte Del Valle Y Suroriente De Choco	68,3	6,1	3,5	74,8	53,3	53,3	68,3	103,0
15. Oriente Del Cauca	70,6	1,3	0,1	66,6	41,5	41,3	66,1	96,0
PROMEDIO PACÍFICO ANDINO	70,4	6,7	3	75,6	49,1	49,1	66,8	104,0

Nota: Datos provenientes de TerriData – DNP, 2018. Fuente: elaboración propia.



Acciones e índices de cobertura eléctrica en zonas no interconectadas de la región Pacífico de Colombia a partir del uso de energías alternativas

Resumen

La región Pacífico de Colombia alberga la gran mayoría de Zonas No Interconectadas (ZNI) del territorio, localidades que no cuentan con un servicio de energía continuo y de calidad que otorgue a las comunidades bienestar y desarrollo, puesto que dicho servicio mejora la ejecución de las actividades cotidianas, contribuyendo con los procesos productivos y favoreciendo el funcionamiento de establecimientos prioritarios, tales como: centros hospitalarios, instituciones educativas, entidades estatales y territoriales.

Desde inicios del presente siglo, Colombia se ha dado a la tarea de satisfacer dichas necesidades, principalmente, mediante el uso de tecnologías de producción de energía renovable no convencional (energías alternativas). Teniendo en cuenta lo anterior, este documento aborda, a manera de estudio, el panorama actual de la cobertura eléctrica de la región Pacífico correlacionando entre sí, información secundaria que se encuentra atomizada en informes y/o reportes de diferentes entidades reguladoras de energía. De esta manera, la consolidación de una base de datos de proyectos focalizados en energización de la región Pacífico, así como la revisión de medidas regulativas legislativas y no legislativas, permite sugerir una serie de recomendaciones que pueden ser presentadas a los tomadores de decisiones y partes interesadas de la región.

Autores:

Luis Alfredo Rodríguez¹, Andrea Casanova², Lorena Marín Mercado³, Silvana Ramírez⁴, Héctor David Agudelo⁵, Jairo Elicio Tocancipá Falla⁶, Juan Manuel Hurtado⁷, Samir Córdoba⁸, Jaime Rafael Obando⁶, Darío Fajardo⁹

1 Centro de Excelencia en Nuevos Materiales (CENM), Departamento de Física, Universidad del Valle, A.A. 25360, Cali, Colombia. luis.a.rodriguez@correounivalle.edu.co

2 Facultad de Derecho, Grupo de Investigación La Minga, Universidad Cooperativa de Colombia, Campus Pasto. andrea.casanovacampus@campusucc.edu.co

3 Centro de Excelencia en Nuevos Materiales (CENM), Departamento de Física, Universidad del Valle, A.A. 25360, Cali, Colombia. marin.lorena@correounivalle.edu.co

4 Asistente de Investigación, Región Administrativa y de Planificación del Pacífico, RAP – Pacífico. silvanaramirez10@gmail.com

5 Centro de Investigación en Energías Renovables y Climatología, Universidad Tecnológica del Chocó. d-hector.agudelo@utch.edu.co

6 Departamento de Antropología, Grupo de Estudios Sociales Comparativos, Universidad del Cauca. jtocancipa@unicauca.edu.co

7 Ingeniería de Sistemas, Universidad del Pacífico, jmanuelh@unipacifico.edu.co

8 Facultad de Ingeniería Civil, Universidad del Cauca, jaimeobando@unicauca.edu.co

9 Facultad de Ingeniería, Departamento de Ingeniería Electrónica, Grupo de Investigación en Ingeniería Eléctrica y Electrónica (GIIEE), Universidad de Nariño, dario@udenar.edu.co

Presentación

Con el fin de garantizar el acceso a la energía eléctrica, así como contribuir en la disminución de los impactos ambientales provocados por el uso de fuentes convencionales de generación de energía, Colombia, al igual que otros países de la región latinoamericana, ha iniciado un largo recorrido por lograr una concreción en materia energética, buscando cumplir y satisfacer las necesidades de poblaciones y regiones apartadas, así como también mejorar su matriz energética y promover un uso eficiente y sostenible de dicho recurso.

Al mismo tiempo que este camino se ha venido trazando, los actores que forman parte del sector energético han buscado formular políticas e indicadores que evidencien dicha trayectoria para materializarlas en acciones concretas. Un ejemplo muy claro de compromiso internacional fue la iniciativa de Naciones Unidas, al proponer en el año 2015 los Objetivos para el Desarrollo Sostenible -ODS- que buscan reducir las brechas de desigualdad y exclusión, proteger el planeta y sus recursos, y garantizar la prosperidad y paz de todas las personas (UN, 2015). De los 17 Objetivos, el 7 es pertinente en este documento: “energía asequible, no contaminante” (UN, 2015).

Por primera vez en la historia del país se promueve un seguimiento y medición del logro de este objetivo sectorial. La cifra reciente del Centro de los ODS para América Latina y el Caribe señala que mientras el índice en el 2015 era de 71.32 en términos de cumplimiento, en el 2019 se pasó a un 71.95 (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, 2020). Aunque la cifra puede parecer significativa, el tablero de avance indica que Colombia se encuentra en un “rezago significativo”. Estos indicadores, sin embargo, ameritan una revisión más focalizada sobre lo que ocurre a nivel de las regiones, en particular, y para este caso: la región Pacífico.

En esta línea, este documento busca contribuir en la caracterización de las tendencias y coyunturas que presenta la política sectorial energética en la región Pacífico de Colombia. Para ello, se aborda la región a través de las subregiones definidas por los Planes de Desarrollo Departamentales 2016-2019 de los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, analizando los índices de cobertura de energía eléctrica en la región y su articulación con proyectos regionales, de los cuales se toman algunos casos exitosos que ilustran lecciones a ser tenidas en cuenta en la política energética a nivel subregional y nacional.

Las contribuciones del documento se desarrollan en siete secciones:

- una breve descripción de la composición territorial, y una subdivisión de la región Pacífico por subregiones, que facilitará el análisis de la cobertura de energía eléctrica en los últimos años;
- una contextualización del panorama energético, a través del cual se realizará una aproximación a la situación actual del Pacífico colombiano en términos de cobertura energética, realizando especial énfasis en las Zonas No Interconectadas;
- una revisión de las políticas públicas nacionales en energías alternativas, mediante la cual se identificarán las estrategias regulativas y no regulativas promovidas por el gobierno nacional, evaluando si las mismas se han logrado materializar en la región;

- un análisis de los índices de cobertura de energía eléctrica de las subregiones de la región Pacífico, que permitirá conocer cómo esta ha evolucionado a través del tiempo;
- una recopilación y análisis de los proyectos regionales focalizados en ampliar la cobertura eléctrica de los municipios, ya sea por ampliación del sistema interconectado nacional, o por el uso de tecnologías de producción de energía no convencionales en zonas apartadas;
- una presentación de proyectos exitosos (o casos exitosos) de energización de una localidad mediante fuentes de energía no convencionales; y
- una lista de conclusiones y recomendaciones para los gobernantes, líderes y/o comunidades, con el objetivo de contribuir a proyectar campos o espacios de discusión y fortalecimiento de esta política sectorial en las regiones, teniendo como punto de partida el estado actual en términos de cobertura y diferentes tipos de soluciones energéticas.

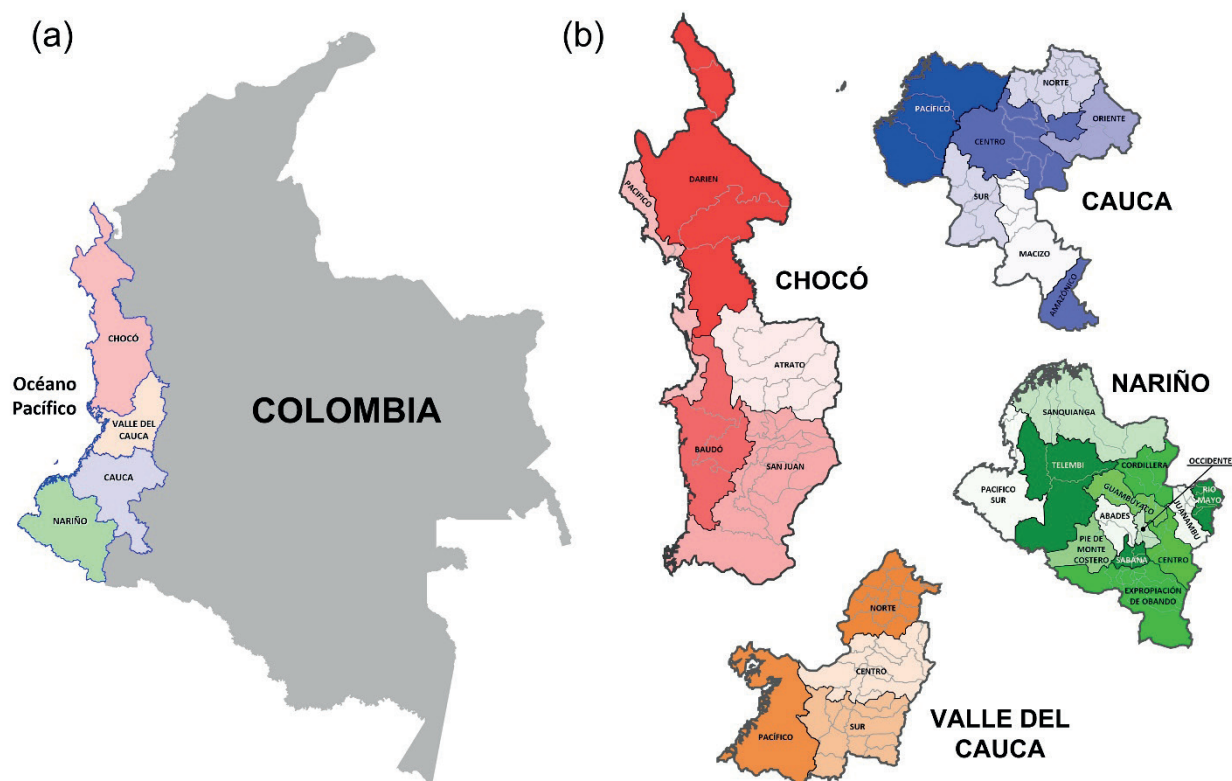
Organización territorial de la región Pacífico

Para el desarrollo de este *policy paper* es necesario iniciar con las condiciones de tipo territorial que caracterizan la región Pacífico. Actualmente, esta región se encuentra conformada por los 178 municipios que pertenecen a los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, departamentos que conforman la cuenca del Pacífico colombiano. Se trata de una región que, a pesar de la riqueza hídrica, amplia biodiversidad y pluviosidad, multiculturalidad y una localización estratégica, sigue estando rezagada en cuanto al logro de mejores indicadores sociales y económicos con respecto al resto del territorio colombiano (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016). Al respecto, en la Figura 1a se muestra un esquema de la ubicación geoespacial de la región Pacífico dentro del territorio colombiano.

Adicionalmente, la región Pacífico se ha dividido en 29 subregiones (subdivisiones intermedias entre departamentos y municipios que no tienen una administración propia), tomando como base lo establecido en los Planes de Desarrollo Departamentales 2016-2019, de cada Gobernación. En la Figura 1b se demarcan las subregiones que hay en cada departamento, y en la Tabla A 2 se incluye una lista de los municipios que componen cada subregión.

Esta forma de “sub-regionalizar” la región Pacífico será de utilidad para realizar un análisis detallado y sectorizado de los alcances que han logrado las acciones implementadas en los últimos años para mejorar la cobertura eléctrica de la región.

Figura 1. (a) Localización geográfica de la región Pacífico. (b) Mapas de subregiones por departamentos.



Fuente: Planes de Desarrollo Departamentales Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño 2016 – 2019 (Gobernación de Chocó, 2016) (Gobernación Valle del Cauca, 2016) (Gobernación del Cauca, 2016) (Gobernación de Nariño, 2016) .

Contexto energético de la región Pacífico

De acuerdo con los últimos datos consignados por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), la región Pacífico cuenta con una cobertura de energía eléctrica promedio del 94.4 % (UPME, 2018). A pesar de la amplia cobertura, todavía existen cerca de 126.000 viviendas que no cuentan con suministro eléctrico; debido esto, principalmente, a que la mayoría se encuentran en Zonas No Interconectadas (ZNI).

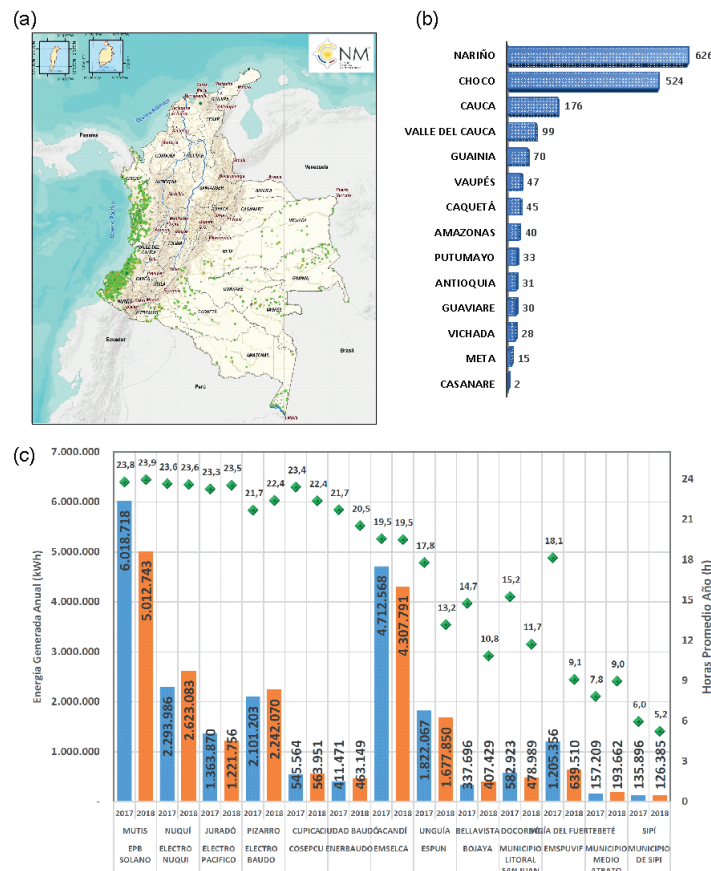
En Colombia, según el Artículo 1 de la Ley 855 de 2003 (Ley 855, 2003), las ZNI son aquellos municipios, corregimientos, localidades o caseríos que no se encuentran conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN) y cuyas causales refieren a diversos factores, tales como su lejanía geográfica a los principales centros urbanos, una baja densidad poblacional, accidentadas condiciones geográficas/ambientales/climáticas donde se encuentran ubicadas, o son áreas protegidas donde se encuentran resguardos indígenas o presentan problemas de orden público (HG Ingeniería y Construcciones S.A.S, 2018).

En abril de 2020, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energética (IPSE) identificó 1916 localidades categorizadas como ZNI en el país, de las cuales 1766 no cuentan con un servicio de telemetría (monitoreo satelital), ya sea porque las empresas prestadoras de servicio no logran realizar un monitoreo continuo del suministro eléctrico (Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para

Zonas No Interconectadas [IPSE, 2020), o porque simplemente no cuentan con servicio eléctrico (90 localidades ZNI del territorio nacional presentan esta condición).

En un mapa del territorio nacional vemos cómo la mayor concentración de localidades ZNI sin telemetría se encuentra en la región Pacífico (Figura 2a), con un 80 % según los datos registrados en la Figura 2b (IPSE, 2020). Adicionalmente, el abastecimiento eléctrico de algunas localidades es tan precario que la energía generada no logra suministrarse por más de 12 horas diarias (ej. los poblados: Sipí [5.2 horas/día], Beté [9 horas/día], Santa Genoveva de Docordó [11.7 horas/día], Bellavista [10.8 horas/día] y Unguía [13.2 horas/día]. Figura 2c) (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Superservicios, 2019). O el servicio se interrumpe temporalmente por diversas circunstancias, tales como, daños en la infraestructura energética local, falta de combustible para los motores generadores de energía o por enfrentamientos armados en la zona (IPSE, 2020) (Tabla 11).

Figura 2. (a) Mapa nacional de localidades ZNI sin sistema de telemetría (puntos verdes). (b) Número de localidades ZNI por departamento. (c) Horas diarias promedio y energía eléctrica generada para algunas ZNI del Chocó.



Fuente: IPSE (2020), Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios-SSPD (2019).

En la gran mayoría de ZNI, el suministro eléctrico se realiza mediante plantas de generación eléctrica alimentadas con diésel. Aunque, por un lado, este tipo de plantas presenta múltiples ventajas como: altas

potencias eléctricas a bajo costo, son comerciales y de fácil mantenimiento, hay una amplia gama de proveedores de suministro eléctrico que ofrecen instalación, servicio y mantenimiento, entre otros; de otro lado, se encuentra que son altamente contaminantes debido a que en su proceso de combustión libera gases tóxicos y de efecto invernadero, además de producir ruido acústico que puede considerarse como otro factor contaminante que afecta a la población del entorno (Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E y Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2020).

Por tanto, las ZNI requieren soluciones que brinden un suministro eléctrico local que sea sostenible, constante, económicamente accesible, fácil de mantener, que aproveche las potencialidades energéticas locales, y que sean sostenibles y amigables con el medio ambiente. Una alternativa de solución a esta problemática son las denominadas Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) tales como la biomasa, la geotérmica, la eólica, la solar, la undimotriz o la mareomotriz (Top Cable Colombia, 2019). En este sentido, tanto el gobierno nacional como las gobernaciones locales han puesto en marcha diversas políticas, iniciativas, programas y proyectos encaminados a solucionar los problemas de electrificación de las ZNI que no cuentan con un abastecimiento energético continuo y de calidad, mediante el uso de energías renovables no convencionales (también llamadas energías alternativas).

Los fondos de apoyo financiero primarios para los proyectos de FNCER para las ZNI colombianas son el fondo financiero para la energización de las zonas no interconectadas (FAZNI), el Sistema General de Regalías (SGR), el IPSE, la UPME y el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (MinCiencias) (anteriormente Colciencias). Justamente este último ente, en apoyo con el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) y mediante la convocatoria “Pacífico Pura Energía”, financió proyectos de investigación enfocados a solucionar problemas de acceso a energía en la región Pacífico, a partir de fuentes limpias y renovables (MinCiencias, 2015).

Por lo tanto, con el objetivo de reconocer e identificar las acciones, es decir, iniciativas, programas, proyectos y políticas direccionadas a solucionar los problemas de electrificación en aquellas comunidades de la región Pacífico que no cuentan con suministro continuo de energía, se plantea el siguiente interrogante: ¿qué tipo de acciones se han adelantado para la electrificación y/o energización de las ZNI en la región Pacífico? Para dar respuesta a esta pregunta, se ha realizado una recopilación exhaustiva de información que se encontraba dispersa en diferentes fuentes de información y se ha articulado entre sí para determinar, no solo las acciones que se han implementado para mejorar la cobertura eléctrica de las ZNI en la región Pacífico, sino también para recomendar acciones futuras que se puedan llevar a cabo, en el corto y mediano plazo, para mejorar el bienestar energético de las ZNI de la región.

Políticas Públicas Nacionales en Energías Alternativas

Por su posición geoestratégica, Colombia ha sido uno de los países abanderados en Latinoamérica en el reconocimiento y promoción de la generación y uso de energías renovables no convencionales para la energización rural, lo cual se ha facilitado por un gradual marco normativo cada vez más focalizado en su implementación a través de políticas públicas. Algunos hitos determinantes en la implementación de dicha política energética son: la Constitución Política (CP) de 1991, que es la transición y reestructuración del Estado colombiano como Estado social de Derecho; el marco normativo internacional o nacional como

los pilares de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) —especialmente el 7mo: *Energía asequible y no contaminante*—; y un conjunto de leyes, decretos (ej. Ley 1715 de 2014 y las FNCER).

Se puede decir que, en los últimos 30 años, el desarrollo de políticas públicas ha conducido a favorecer la implementación de tecnologías de producción de energía a través de las FNCER. De forma sintética, autores como Aldana (2015), identifican cuatro momentos en el desarrollo de políticas en energías alternativas:

- en el primero, que se da antes de la CP de 1991, se identifican y promocionan programas dirigidos al sector rural y zonas aisladas que presenten alternativas de electrificación más económicas a la extensión de las redes eléctricas;
- en el segundo momento, un proceso de transición y reestructuración del Estado amparado por la nueva carta constitucional conduce a la creación de la UPME en 1992, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en 1994, la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos) y la Ley 143 de 1994 (Ley Eléctrica), lo que permite fijar nuevos objetivos y reasignar funciones referentes a las FNCER;
- en el tercer momento, y como parte de lo anterior, se produce una reestructuración del sector eléctrico, cuyo objetivo es justamente adentrarse en conceptos como eficiencia o cobertura del servicio, y ofrecer alternativas a aquellas regiones que presentan rezagos en términos de interconectividad eléctrica; y,
- en el último momento, las FNCER se elevan a una categoría superior, la de interés público, a través de la Ley 697 de 2001, consolidándose con la Ley 1715 de 2014 (Ley 1715, 2014) la cual promueve su inserción en el mix energético nacional de manera segura y confiable.

Sin embargo, existen otras normativas que también han contribuido a la consolidación de una política energética en el país, como la Ley 697 de 2001 (Ley 697, 2001), que declaró el uso racional y eficiente de la energía como un asunto de interés nacional, público y de convivencia, con lo cual se buscaba:

- asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno;
- promover la competitividad económica;
- proteger al consumidor o usuario; y
- promover la sostenibilidad con el medio ambiente y el manejo de los recursos naturales. A este respecto, debido a los mandatos regulatorios establecidos, se han tomado medidas para su materialización que, en la actualidad, se pueden apreciar como un conjunto de medidas no regulativas y normas que se resume en la Tabla A 1 del Anexo.

Frente al fomento de las FNCER, es necesario destacar que el desarrollo de la normativa nacional, y las determinaciones institucionales que se han tomado hasta la fecha, han estado fuertemente influenciadas por la regulación internacional, especialmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UN, 2015) que, en su objetivo 7, destaca la promoción de energías asequibles y no contaminantes, de la mano con el Acuerdo de París (2016) frente al Cambio climático y el uso de energías limpias para contrarrestar el impacto de este fenómeno. Tanto las medidas no regulativas como el marco normativo, permiten apreciar el contexto que ha seguido la política nacional, con marcadores de tendencia a mejorar, como lo indica el informe reciente sobre el cumplimiento de los ODS en el 2019 (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, 2020).

Índice de Cobertura de Energía Eléctrica

Dos parámetros fundamentales que permitirán medir la incidencia de las acciones implementadas en la región Pacífico para suplir las necesidades energéticas de la población son el Índice de Cobertura de Energía Eléctrica (ICEE), y cómo este evoluciona en el tiempo (Δ ICEE). El ICEE es un valor porcentual relativo entre el número de viviendas con servicio eléctrico (VSE) y el número de viviendas totales (VT) para una determinada región (municipio, subregión o departamento). El Δ ICEE se calculó al restar el ICEE de 2018 con el ICEE del 2011.

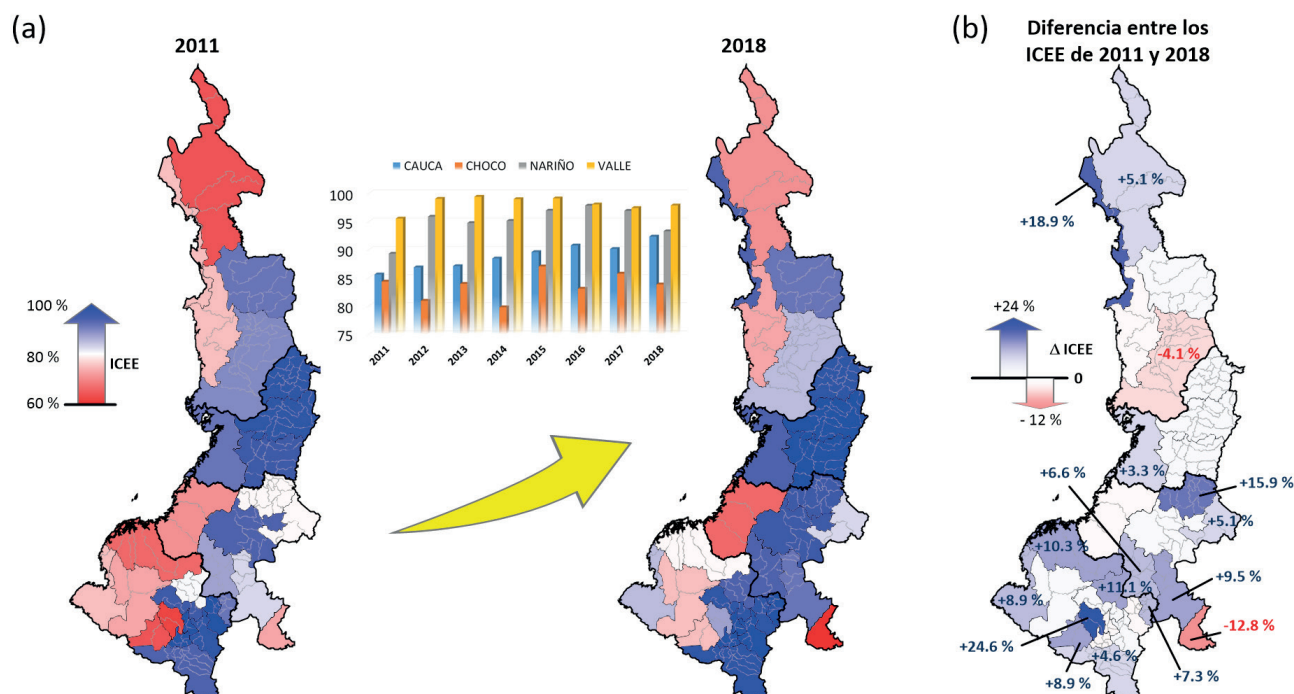
En la Figura 3 se presenta un conjunto de mapas de los ICEE calculados por subregiones de la región Pacífico para los años 2011 y 2018, años que limitan el rango de datos que fueron suministrados por la UPME para hacer dicho análisis. Adicionalmente, se representa un gráfico en columnas que permite visualizar la evolución del ICEE departamental entre 2011 y 2018. Al analizar la variación del ICEE departamental se evidencia cómo los valores más bajos los revela el Departamento del Chocó, que supera el 84.02 % a 2018, porcentaje que se encuentra muy por debajo del valor promedio nacional (99.94 % para 2018) (Banco Mundial, 2018). Por contraste, y al realizar un análisis por subregiones, se evidencia cómo la subregión Pacífico ha tenido un incremento significativo del ICEE (pasó del 74 % a 93 %). De otro lado, las demás no presentan variaciones significativas o, por el contrario, han sufrido un retroceso (Baudó y San Juan tuvieron una disminución del ICEE de 2.0 y 4.1 %, respectivamente).

Por otra parte, el departamento del Cauca muestra un crecimiento progresivo del ICEE, pasando del 85.6 % (2011) al 92.3% (2018), lo que refleja que las acciones nacionales y/o departamentales han impactado positiva y significativamente. Los mapas de colores de la Figura 3 muestran cómo aquellas subregiones ubicadas sobre la cordillera han tenido un aumento importante del ICEE, lo cual se debe, en parte, a la extensión de la red eléctrica del SIN hacia dichas localidades (Ver mapa del SIN 2019 en la Figura A 1 del Anexo 3). Solo se perciben deficiencias en la subregión costera, donde el nivel de cobertura está por debajo del 70 %, y en la Amazónica donde se percibe una contracción importante del ICEE (del 73.8 % al 61.0 %) debido, principalmente, a un aumento de viviendas sin servicio eléctrico.

Al igual que el Cauca, el departamento de Nariño ha experimentado un aumento en el ICEE (del 89.3 al 93.2 %) donde al menos 6 de sus subregiones experimentaron un crecimiento Δ ICEE superior al 7 %, lo cual muestra una mejora significativa. Un caso particular es la subregión de Abades la cual tuvo un gran incremento del ICEE, con una variación Δ ICEE = 24.6 %. Finalmente, el alto ICEE que poseía el Valle del Cauca a 2011 (95.5 %) hace que su aumento no haya sido tan significativo (97.8 %, a 2018).

Las tonalidades azules que se percibe en el mapa del Δ ICEE muestran en qué lugares, y con qué magnitud se han realizado progresos importantes en el aumento de la cobertura eléctrica en la región Pacífico. Sin embargo, la presencia de subregiones con tonalidades rojas y blancas en el mapa del ICEE para 2018 refleja que todavía se deben realizar acciones significativas para llevar a dichas regiones una política más decidida que contribuya a alcanzar los valores promedio nacionales. Cabe resaltar que la mayoría de estas zonas se encuentran en el litoral Pacífico, y contienen un número importante de ZNI (comparar con el mapa de la Figura 2a), por lo que su bajo ICEE está estrechamente relacionado con la imposibilidad de incorporarlos al SIN (ver mapa Figura A 1 Anexo 3). Como resultado, se requiere que, en dichas subregiones, se deben priorizar proyectos de energías renovables no convencionales que logren satisfacer las necesidades energéticas de la población.

Figura 3. (a) Mapas del ICEE, en escala de colores y por subregiones, para el año 2011 y 2018. En medio de los mapas se muestra un gráfico de la variación del ICEE departamental desde 2011 hasta 2018 (b) Mapas de la diferencia entre los ICEE (Δ ICEE) de 2011 y 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UPME.

Análisis de proyectos asociados con energías alternativas de la región Pacífico (2010-2019)

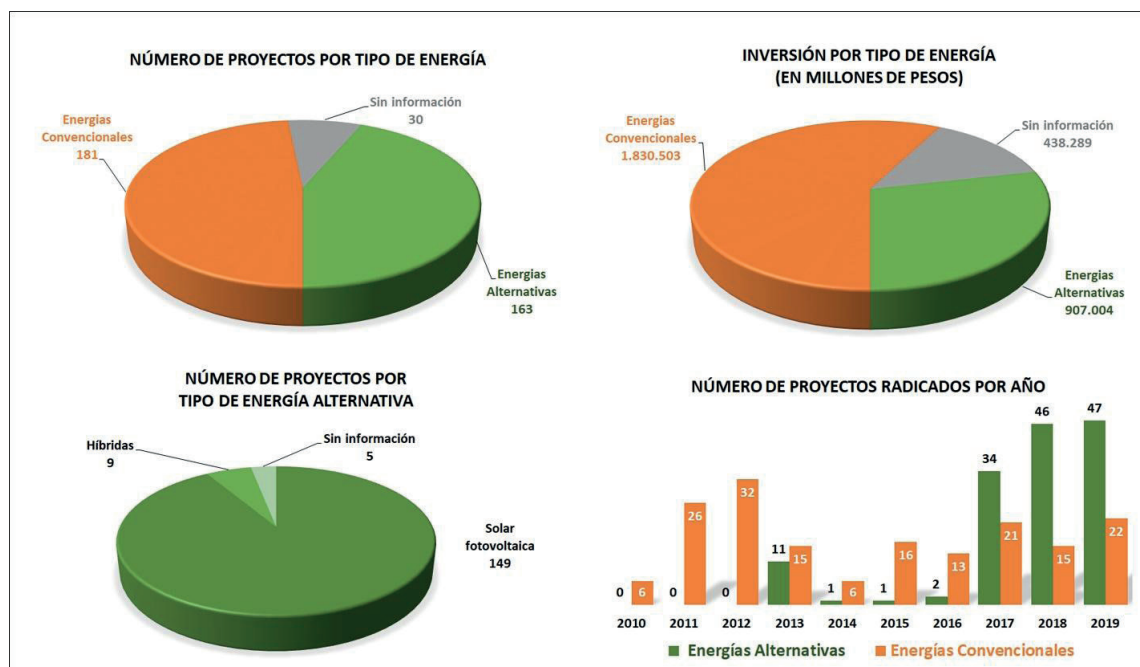
Con el fin de identificar los proyectos asociados a energías alternativas que contribuyen a mejorar los ICEE, se realizó una recopilación preliminar de proyectos focalizados en ampliar la cobertura eléctrica de los municipios de la región Pacífico. Se consideraron todos aquellos que tuvieran como año de radicación o inicio entre 2010 y 2019, y solo se incluyeron dos proyectos con año de inicio anterior al 2010, debido a que finalizaron entre 2013 y 2015. Para la recopilación de proyectos se han empleado diferentes fuentes de información tales como: (a) el catálogo de visores temáticos de la UPME (Unidad de Planeación Minero Energética, 2018), (b) el catálogo interactivo del Sistema General de Regalías (SGR) (Sistema General de Regalías [SGR], 2020), (c) la página web de la convocatoria “Pacífico Pura Energía”, enmarcado en el programa “Ideas para el Cambio” de Minciencias (2015), (d) la base de datos del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017), (e) el mapa de inversiones del DNP (2018), (f) los informes diagnósticos de calidad del servicio en ZNI, publicados por la Superintendencia

de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) (s. f.) y, (g) otras fuentes de consulta que contiene la información de un proyecto específico.

Con base en esta consulta, se identificaron 374 proyectos, los cuales se han organizado en una tabla resumen donde se destaca información básica y relevante, como el título del proyecto, las fuentes de financiación, el año de radicado o de inicio, año de finalización, estado del proyecto, número de beneficiarios, municipio beneficiado, tipo de energía implementada e inversión (ver archivo Excel que se encuentra como información suplementaria a este *policy paper*). Al realizar un análisis de las variables anteriormente mencionadas, y representadas en la Figura 4, se identificaron los siguientes aspectos:

1. De los 374 proyectos identificados, se logró establecer que 163 de ellos (43.6 %) estaban focalizados en energías alternativas.
2. Se ha invertido, y se espera invertir (caso: proyectos aceptados, viabilizados o en formulación que tienen recursos financieros asignados), alrededor de 3.18 billones de pesos. De la información disponible, se logra identificar que al menos 907 mil millones de pesos (28.6 % de la inversión total) se han destinado para proyectos en energías alternativas. Cabe resaltar que, para estimar la inversión en proyectos de energización de la región Pacífico, se excluyeron todos aquellos que, aunque están registrados en las bases de datos, los recursos no fueron aprobados.
3. Para el caso de los proyectos en energías alternativas, la gran mayoría de proyectos (el 92.4 %) considera la fuente solar fotovoltaica como solución de energización, y unos pocos implementan sistemas híbridos que combinan la energía fotovoltaica con otro tipo de energía (eólica, undimotriz, geotérmica, biomasa, mareomotriz).
4. A partir de 2016, el número de proyectos en energías alternativas se ha incrementado progresivamente, incluso superando la cantidad de proyectos en energías convencionales (ver período 2017-2019). Esto refleja que tanto administraciones nacionales como regionales siguen apostando por implementar y/o mejorar el suministro energético de ZNI mediante energías renovables no convencionales para lograr una cobertura total del territorio nacional.
5. Existe un porcentaje considerable de proyectos (29.7 %) que no cuenta con información básica que permita evaluar parámetros como el número de beneficiarios, el municipio beneficiado, la inversión realizada para su ejecución, el tipo de energía implementada, si está operando o no, entre otras. Esta ausencia de información dificulta realizar un mejor análisis.
6. Las bases de datos consultadas solo muestran una información muy resumida de los proyectos y no permiten tener acceso a, por ejemplo, los reportes generados a lo largo de sus ejecuciones, ni las impresiones y apreciaciones de los beneficiarios. Esta información es de vital importancia para poder determinar aspectos claves, como el impacto del proyecto en la comunidad, su sostenibilidad, las dificultades observadas en la ejecución, entre otros. No disponer de esta información limitó hacer un análisis más exhaustivo.

Figura 4. Gráficos que ilustran la distribución del número proyectos según el tipo de energía (alternativa o convencional), la inversión por cada tipo de energía (alternativa o convencional), el tipo de energía alternativa que se ha instalado y el número de proyectos en energías alternativas radicados por año, en los periodos 2010 – 2020, para la región Pacífico.

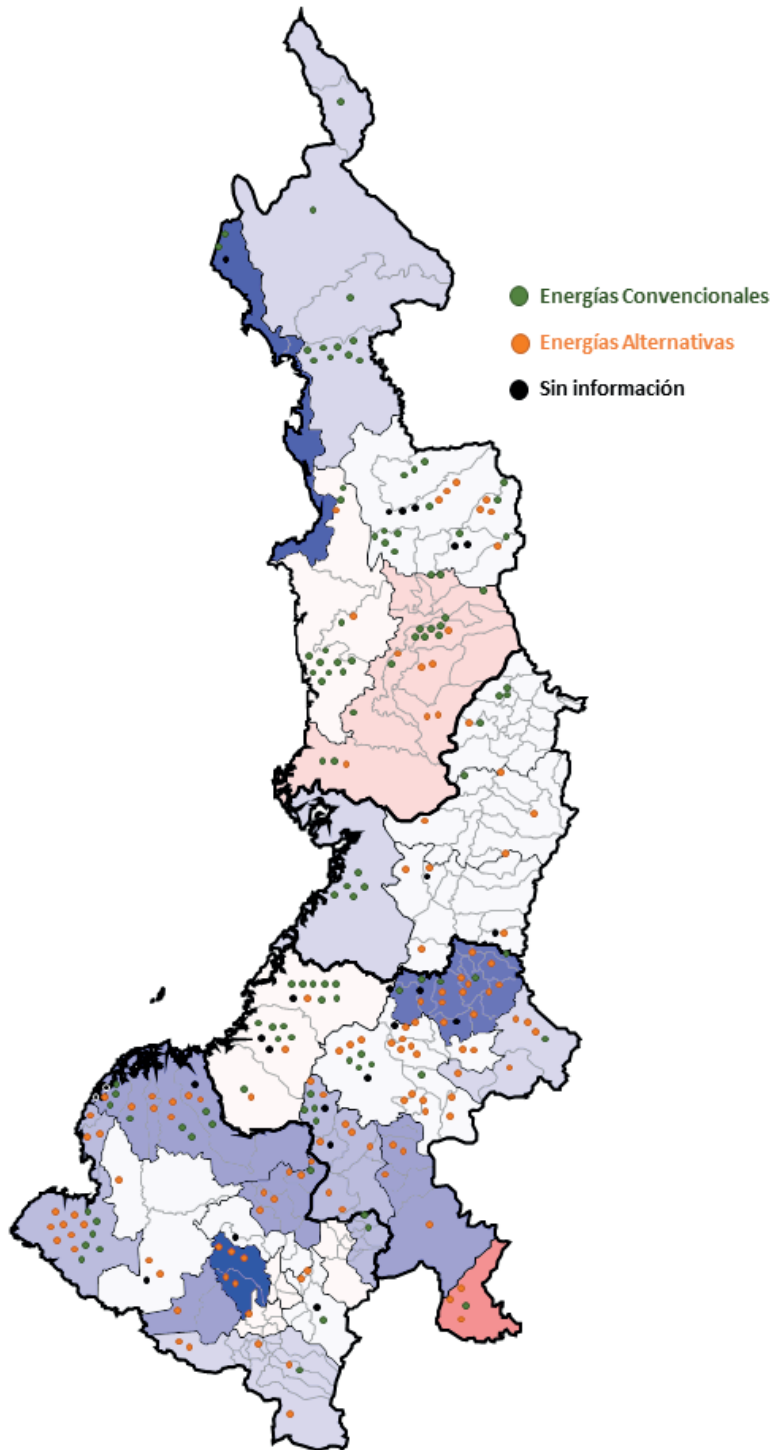


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UPME, SGR, DNP, SSPD, MinCiencias.

Un mapa que ilustra cómo se distribuyen los proyectos a través de la región Pacífico se presenta en la Figura 5, donde cada punto corresponde a un proyecto, y sus colores indican el tipo de energía que se implementó (verde para energías alternativas, naranja para energías convencionales, y negro para proyectos que no suministran información del tipo de energía). Para realizar una correlación visual del impacto que los proyectos han generado en las diferentes subregiones, se ha empleado el mapa del Δ ICEE, y solo se han escogido proyectos comprendidos entre 2010 y 2018 que se encuentran en la misma ventana de tiempo en que se realizó el análisis del Δ ICEE.

El mapa nos muestra cómo gran parte de los proyectos (254) están concentrados en los tres departamentos que requieren incrementar su índice de cobertura: Cauca (92), Chocó (74) y Nariño (67). Adicionalmente, vemos cómo aquellas subregiones que lograron incrementar su ICEE (subregiones con tonos azules) contienen una gran cantidad de proyectos que involucran energías convencionales, es decir, son localidades donde la mejora en el suministro eléctrico se debe, principalmente, a la extensión del SIN. Esta observación es coherente con lo que muestra el mapa del sistema interconectado nacional 2019 (ver mapa Figura A 1, Anexo 3). Por otra parte, el mapa también muestra que existen algunas subregiones que, a pesar de no contar con proyectos de extensión del SIN, lograron incrementar su ICEE mediante la implementación de proyectos en energías alternativas. En este apartado destacan las subregiones del Darién y Pacífico del departamento del Chocó y Buenaventura (o subregión Pacífico) del Departamento del Valle del Cauca. Esto último demuestra cómo la apuesta del Estado y las gobernaciones a la implementación de energías alternativas en ZNI, especialmente aquellas cercanas al litoral Pacífico han producido resultados positivos en el aumento de cobertura eléctrica en la región Pacífico.

Figura 5 . Mapa de la distribución de proyectos en energías para la región Pacífico de Colombia. Aquí solo se consideran aquellos proyectos con fecha de inicio en el periodo 2010-2018. Las tonalidades azules, rojas y blancas de las subregiones corresponden al Δ ICEE de la Figura 4.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UPME, SGR, DNP, SSPD, MinCiencias.

Casos exitosos

A continuación, se presentan algunos casos exitosos que se han identificado en el conjunto de proyectos recopilados. Cabe resaltar que estos han sido seleccionados, a manera de ejemplo, con el objetivo de evidenciar cómo algunos proyectos de energías alternativas en ZNI han sido exitosos con potencial de sostenibilidad. Para categorizarlos como casos exitosos se han considerado variables generales, tales como:

- implementación de tecnologías de producción de energía mediante FNCER,
- evidencian sostenibilidad en el tiempo;
- participación de la comunidad beneficiada en la instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura;
- variedad de fuentes de financiación, que no se limitan a recursos centralizados (es decir, son proyectos descentralizados);
- amplia difusión del proyecto; y
- algunas variables específicas que, de acuerdo con el presente análisis, contribuyeron al éxito del proyecto (estas variables son listadas a continuación, por cada proyecto).

Implementación de un programa de desarrollo e investigación en energías renovables en el departamento del Chocó

Este proyecto, financiado por el SGR, inició ejecución en 2014 y se espera que culmine en 2020. Con una inversión de aproximadamente 8.738 millones de pesos, este proyecto permitió:

- la construcción del Laboratorio de Energías Renovables (LadER), uno de los más modernos centros de investigación en energías renovables del país, en el municipio de Andagoya;
- la creación del Centro de Investigaciones en Energías Renovables y Climatología (CIERCLIMA) en la Universidad Tecnológica del Chocó (UTCH);
- la instalación de kits solares que proveen suministro eléctrico al salón comunitario y la escuela de la comunidad de Puerto Murillo (operando y funcionando en la actualidad), a la escuela de la comunidad de Wounaan (operando y funcionando en la actualidad), y al parque, el salón comunal y parte de la iglesia de la comunidad de Noanamá;
- instalar un sistema híbrido solar-eólico en la comunidad de Playa Portes (operando y funcionando en la actualidad) que permite alimentar la escuela. En la Tabla 1 se resumen algunos detalles relevantes del proyecto. Se destaca este proyecto como exitoso teniendo en cuenta factores tales como: (a) lograr proveer suministro eléctrico a 4 comunidades ZNI del Chocó; (b) se invirtió en I+D+i con la construcción del laboratorio LadER, la creación del centro de investigación (CIERCLIMA), y la puesta en marcha de al menos cinco líneas de investigación que abordan otro tipo de energías no convencionales; (c) fue concebido y ejecutado por una universidad pública regional, perteneciente al Departamento del Chocó

(UTCH); y (d) ha tenido buena difusión para que la comunidad conozca los alcances y logros del proyecto [información del proyecto se puede encontrar en las referencias: Revista Semana (2016), Sistema General de Regalías (s.f.), Universidad Tecnológica del Chocó (2014)].

Tabla SEQ Tabla * ARABIC 1. Detalles del proyecto “Implementación de un programa de desarrollo e investigación en energías renovables del Departamento del Chocó”

Nombre del proyecto	Fuente de financiación	Año de radicación	Año de finalización (o cuando se estima que finalice)	Estado del proyecto
Implementación de un programa de desarrollo e investigación en energías renovadas del departamento del Chocó	SGR	2014	2020	En ejecución
Número de beneficiarios	Municipio beneficiado	Lugar de la instalación	Tipo de energía implementada	Inversión
156.000	Medio San Juan	Andagoya	Fotovoltaica (20kW) Eólica (5kW) Biomasa (50kW) Hidrógeno (1,2kW) Planta diésel (50kW)	\$8.737.929.304 COP
		Puerto Murillo	Fotovoltaica (2kW)	
		Unión Wounaan	Fotovoltaica (2kW)	
		Noamá	Fotovoltaica (2kW)	
	Quibdó	UTCH	Fotovoltaica (2kW)	
	Bahía Solano	Playa Potes	Híbrido: Eólica - Fotovoltaica (5,5kW)	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de UTCH, SGR y Revista Semana.

Proyecto solar híbrido en DC coupling Punta Soldado (Valle del Cauca)

Este proyecto, radicado en 2016, permitió proveer de energía a la comunidad isleña de Punta Soldado (Buenaventura), una población geográficamente aislada del territorio continental nacional y, en consecuencia, identificada como ZNI. Este proyecto, perteneciente al *Programa de Energía Limpia para Colombia – CCEP*, fue financiado a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Empresa de Energía del Pacífico S.A (EPSA E.S.P.), y permitió mejorar el suministro eléctrico a 114 familias de Punta Soldado mediante un sistema híbrido que combina energía fotovoltaica y una planta diésel.

El diseño y ejecución del proyecto lo realizó la empresa TECMAC INGENIERIA S.A.S. y consistió en la instalación de un sistema híbrido compuesto por 288 paneles fotovoltaicos (generadores de energía), 96 baterías (almacenamiento de energía) y una planta diésel (trabaja como respaldo del sistema para días de baja

producción de energía solar o cuando exista un aumento de la demanda energética), capaz de generar una potencia eléctrica pico de 74.88 kW. Con este nuevo sistema la comunidad reemplazó su antiguo generador diésel que les proveía suministro esporádico de energía, por un sistema amigable con el ambiente y capaz de suplir la demanda energética de la comunidad las 24 horas del día.

Para el suministro de energía a las viviendas, se instalaron medidores eléctricos inteligentes que permiten prestar el servicio de energía en modalidad “prepagada”. Adicionalmente, la comunidad de Punta Soldado, con asesoramiento de EPSA, crearon la Junta Administradora de Servicios de Energía (JASE) que se encarga de darle sostenibilidad al proyecto, de tal forma que la JASE tiene la labor del recaudo del servicio prepagado de las viviendas, la administración, operación y mantenimiento del sistema híbrido. Destacamos este proyecto como exitoso debido a factores tales como:

- a la fecha de su instalación, el sistema híbrido en acople DC era pionero en Latinoamérica;
- fue desarrollado pensando en la sostenibilidad a largo plazo, por lo que la comunidad fue capacitada para administrar, operar y mantener el sistema;
- la comunidad pasó de tener energía esporádica, costosa y contaminante, a tener suministro energético de manera ininterrumpida, económica y amigable con el medio ambiente;
- durante la ejecución del proyecto se trabajó activamente con la comunidad ofreciendo capacitaciones no sólo para el manejo del sistema híbrido, sino para entender la eficiencia y el uso racional de energía; y
- el proyecto ha sido ampliamente difundido para que la comunidad conozca sus beneficios [información del proyecto se puede encontrar en las referencias EPSA (2016), TECMAC INGENIERIA S.A.S (2016), El País (2016), Energía Limpia para Colombia (2016), Caracol Radio (2019), Torres y Huérfano Báez (2019)].

Tabla 2. Detalles del proyecto “Proyecto Solar híbrido en DC coupling Punta Soldado”

Nombre del proyecto	Fuente de financiación	Año de radicación	Año de finalización (o cuando se estima que finalice)	Estado del proyecto
Proyecto solar híbrido en DC coupling Punta Solano	USAID EPSA	2016		Operando
Número de beneficiarios	Municipio beneficiado	Lugar de la instalación	Tipo de energía implementada	Inversión
480	Buenaventura	Punta Solano	Híbrido: Fotovoltaica - diésel (74,88kW)	\$641.000.000 COP

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de EPSA, TECMAC INGENIERIA S.A.S, Redacción de El País, Energía Limpia para Colombia, Caracol Radio, Torres y Huérfano Báez.

Paneles solares en Nulpe Medio – Ricaurte (Nariño)

Como estrategia de adaptación y mitigación del cambio climático, así como de la ampliación de cobertura del servicio público de energía eléctrica a ZNI, en el año 2018 la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Gobernación de Nariño, la Cancillería Colombiana y la Empresa de Servicios Públicos de Puerto Legizamo (Empuleg S.A. E.S.P.), adelantaron la implementación de sistemas fotovoltaicos en el municipio de Ricaurte (Nariño), corregimiento de Nulpe, área perteneciente al Pie de Monte Costero de Nariño, y habitada mayoritariamente por población indígena perteneciente al pueblo Awá Camawarí.

Con la implementación de estos paneles solares se benefició a 60 familias (300 personas aproximadamente), quienes actualmente cuentan con la iluminación del centro de salud y el salón comunal de Nulpe. Dicha estrategia se enmarcó en las políticas públicas ambientales impulsadas por la Gobernación del Nariño, Plan Integral de Gestión del Cambio Climático “Nariño actúa por el clima”, en la línea de transición energética [información del proyecto se puede encontrar en las referencias Gobernación de Nariño (2018a), Gobernación de Nariño (2018b), Flórez y Pedroza (2018), Página 10 (2018), Diario del Sur (2018) (Hospital Ricaurte (2018)]. Destacamos este proyecto como caso exitoso debido a que:

- suministra energía al centro de salud, y se pudo fortalecer su capacidad de prestación de servicios sanitarios gracias a la posibilidad de instalar diversos equipos médicos electrónicos de primera necesidad (equipo de órganos, refrigerador, nebulizador, unidad odontológica, por nombrar algunos); y
- la comunidad fue capacitada para que se hiciese cargo del funcionamiento y mantenimiento de cada uno de los elementos que compone el sistema de producción de energía fotovoltaica (paneles solares, inversores, cargador de baterías, banco de baterías y sistema de seguridad).

Tabla 3. Detalles del proyecto “Implementación de paneles solares en Nulpe Medio, Municipio de Ricaurte”

Nombre del proyecto	Fuente de financiación	Año de radicación	Año de finalización (o cuando se estima que finalice)	Estado del proyecto
Implementación de paneles solares en Nupel Medio, Municipio de Ricaurte	Gobernación de Nariño Empuleg	2018	2018	Operando
Número de beneficiarios	Municipio beneficiado	Lugar de la instalación	Tipo de energía implementada	Inversión
300	Ricaurte	Nupel Medio	Fotovoltaica (8kW)	\$280.000.000 COP

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Gobernación de Nariño, Flórez y Pedroza, Página 10, Diario del Sur y Hospital Ricaurte.

Conclusiones y recomendaciones

La correlación de la información recopilada sobre las políticas energéticas nacionales y departamentales, la evolución de la cobertura eléctrica y los proyectos que se han generado para la energización de las ZNI de la región Pacífico muestran cómo, en la última década, el país ha dado pasos significativos para que algunas ZNI logren tener acceso al suministro eléctrico, ya sea por la extensión de redes del SIN o por el desarrollo de iniciativas exitosas que instalan tecnologías de producción, almacenamiento y suministro de energía mediante el uso de energías renovables no convencionales. Tanto los tres casos exitosos presentados en este trabajo, como la recopilación de proyectos de energización de la región Pacífico, demuestran que la alternativa más empleada para producción de energía no convencional sigue siendo la solar fotovoltaica.

A partir de las bases de datos consultadas, se muestra una tendencia para la implementación de soluciones energéticas basadas en FNCER, justificada en el creciente número de proyectos implementados y en operación. Sin embargo, la apuesta por generación de electricidad a partir de FNCER que garantice una transición energética adecuada requiere más inversión en el fortalecimiento de la cadena de valor del mercado de las energías renovables en cada una de las tecnologías (eólica, solar, biomasa, geotérmica, undimotriz y mareomotriz), que permitan la generación de valor agregado y el florecimiento de nichos de mercados. De esta manera, el diseño de proyectos también debe ser enfocado a la investigación y desarrollo en temas de energías renovables, desarrollo de capacidad técnica para el diseño de proyectos con mayor precisión, capacidad técnica para el desarrollo de la ingeniería de energías renovables, capacidad técnica para la fabricación de componentes y adquisiciones.

Adicionalmente, se evidencia cómo un buen número de programas y proyectos de energías alternativas ha dado un salto importante, y logra superar aquellos proyectos de instalación de infraestructuras para la extensión del SIN. Esto demuestra que el Estado y los gobiernos locales han entendido que la cobertura eléctrica nacional no se debe centrar en la extensión de redes a regiones apartadas del territorio, sino que, por el contrario, se debe potenciar el uso de energías alternativas las cuales, en un futuro cercano, podrían lograr la diversificación de la matriz energética del país. Sin embargo, la energización de las ZNI del Pacífico colombiano apenas está dando sus primeros pasos, por lo que se concluye este trabajo con un conjunto de recomendaciones que ofrecen elementos para seguir desarrollando las líneas de análisis e intervención a futuro, tanto para el Estado, como las instituciones y las mismas poblaciones beneficiarias:

1. Creación de un observatorio de estudios regionales en energía dentro de la iniciativa MANGLAR de la RAP Pacífico, el cual pueda realizar el seguimiento y evaluación de los proyectos de energización implementados por los diferentes sectores (público, privado, organizaciones internacionales, academia, sociedad civil) en las ZNI de la región Pacífico. Esta recomendación está basada en los siguientes hallazgos:
 - i. limitada información sobre la sostenibilidad de los proyectos;
 - ii. falta de unificación de criterios para la evaluación y seguimiento;
 - iii. poca caracterización sobre el desempeño de las tecnologías implementadas; y
 - iv. ventanas de seguimiento con desfase de más de un año, por lo que se dificulta realizar un análisis más preciso orientado a definir la línea base del estado actual de la región en relación con las acciones implementadas para la *electrificación y/o energización de las ZNI en la región Pacífico*. Para ello, se recomienda la formulación de un proyecto enfocado al diseño e implementación de

una herramienta para la recopilación de datos esenciales, con información primaria, que permita valorar el funcionamiento de las infraestructuras implementadas (operación y dinámica de las instalaciones, problema y fallas de operación, degradación, entre otros). Dentro de los alcances de esta recomendación se espera poder unificar la información disponible de los proyectos, e incluir algunas que son secundarias pero esenciales (ejemplo, indicadores técnicos y económicos de cada solución).

2. El ejercicio de recopilación de proyectos de energización de las ZNI de la región Pacífico mediante FNCER demostró que la solución más empleada es la instalación de paneles solares (energía fotovoltaica). Es entendible que esto ocurra puesto que la tecnología de los paneles solares está muy desarrollada y ampliamente comercializada. Sin embargo, se deberían financiar proyectos que permitan potenciar el uso de otro tipo de energías no convencionales tales como la energía eólica (aprovechando la fuerza de los vientos del litoral Pacífico), la energía obtenida a partir de la biomasa y del hidrógeno, la energía geotérmica aprovechando el alto gradiente geotérmico que producen, por ejemplo, los volcanes ubicados en los departamentos del Cauca y Nariño (Unidad de Planeación Mineroenergética, 2015), o la energía undimotriz capaz de aprovechar el movimiento de las olas en la costa pacífica.

De esa manera, se lograría diversificar la oferta de energías alternativas en ZNI de acuerdo con las condiciones naturales de los territorios. En este contexto, es fundamental desarrollar una herramienta que permita valorar qué tipo de tecnología de producción de energía renovable no convencional se adecúa mejor a las necesidades de la población, y que aproveche al máximo los FNCER locales. Para ello, se recomienda formular un proyecto que, a partir de la correlación de diversos parámetros (calidad de las FNCER de la zona, las condiciones socioeconómicas, políticas y técnicas, la accidentalidad geográfica, el índice educativo de su población, las investigaciones y/o estudios técnicos in situ realizadas, entre otros), pueda mejorar la toma de decisiones a la hora de elegir el tipo de tecnología de producción de energía alternativa. La correlación de las variables se debe realizar mediante un ejercicio de minería de datos y/o empleando algoritmos que permitan generar indicadores de factibilidad o viabilización del proyecto.

3. Teniendo en cuenta que la solución más empleada es la instalación de paneles solares basados en silicio, se debe abordar la problemática medioambiental que ocasionarán los residuos de los paneles solares y sistemas de almacenamiento de energía al final de su vida útil, los cuales se convertirán en desechos electrónicos (Stone, 2020). Por lo tanto, hemos generado un conjunto de recomendaciones para abordar esta problemática:
 - v. se debe repensar el proceso de recolección de los sistemas fotovoltaicos en función de que estos se aprovechen y sean más rentables para las empresas fabricantes y/o proveedoras del sector;
 - vi. es pertinente levantar un sistema de información eficaz que permita tener una relación en tiempo real de los equipos y elementos usados en los proyectos solares, el cual permita predecir variables esenciales tales como:
 - a. el final de la vida útil de los paneles solares de tal forma que se pueda gestionar oportunamente el transporte, acopio, tratamiento y disposición final de los residuos;
 - b. una línea base de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y su evolución en el tiempo; y

- c. determinación de la huella del carbono mediante la obtención de las toneladas de CO₂ equivalentes (tCO₂e) en los sistemas y el uso de factores de emisión previamente reportados por la literatura;
 - iii. es de importancia que las empresas fabricantes y/o proveedoras de tecnología fotovoltaica logren actualizar los proyectos antiguos, reevalúen sus componentes para garantizar que los elementos de trabajo sean adecuados y suministren información oportuna de las innovaciones en materiales a los consumidores;
 - iv. se debe buscar la certificación y renovación de la tecnología que permita mejorar los procesos de recuperación de los materiales que componen un sistema fotovoltaico;
 - v. es pertinente crear empresas, o integrar las existentes, que se encarguen de toda la logística del transporte, acopio, tratamiento y disposición final, con el fin de que estas evalúen y validen el manejo de los residuos fotovoltaicos.
4. Impulsar proyectos estratégicos de CTel enfocados en el desarrollo de nuevas tecnologías y diseño de sistemas de energización que estén pensados en optimizar las FNCER presentes en la ZNI, es decir, que se ajusten a las necesidades de los territorios en términos técnicos y medioambientales. Muchos de los proyectos identificados están enfocados, por ejemplo, en la instalación de paneles solares importados que han sido optimizados para condiciones ambientales y climatologías muy distintas a las presentes en el ZNI donde se desea instalar. De esta manera, no solo se logra mejorar la captura de energía, sino que se fortalece la investigación nacional en energías renovables y en últimos el suministro para los usuarios.

Por otra parte, Colombia es uno de los países que cuentan con regulaciones especiales sobre energías renovables no convencionales y tiene un amplio potencial energético. Sin embargo, otras recomendaciones, que pueden incidir en las acciones encaminadas a la consolidación e implementación de estas fuentes de generación de energía en las zonas rurales del Pacífico para uso residencial, educativo e industrial, son las siguientes:

- a. Desde el punto de vista político, es importante impulsar procesos de descentralización en la implementación de la política sectorial e intersectorial, lo que podría contribuir al fortalecimiento institucional subregional frente al diseño de políticas orientadas al uso y materialización de proyectos que empleen energías renovables en zonas rurales. Ello también contribuirá en la definición de unos parámetros localmente contextualizados en términos económicos frente a los costos que se plantean en el desarrollo de dichas tecnologías en estos sectores. Otra contribución es que la descentralización podría facilitar el seguimiento, la trazabilidad y la destinación de recursos con base en los avances de la política implementada a nivel regional.
- b. A lo anterior se puede sumar una mayor participación efectiva de los actores regionales en una reglamentación que priorice el uso de energías renovables frente a otros tipos de generación de energía eléctrica, aunado al establecimiento de metas puntuales de incursión en el mercado energético doméstico teniendo en cuenta el nivel de ingresos económicos que percibe la población perteneciente a las zonas rurales de los departamentos objeto de estudio.
- c. Igualmente, la descentralización administrativa puede potenciar la participación social de los actores en un sector que compromete a toda la población, especialmente de autoridades encargadas de la planeación energética como lo es la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME- cuya competencia es nacional

y que en muchas oportunidades al no contar con una dependencia en las regiones desconocen muchas de las dinámicas y necesidades de los territorios, así como con el Instituto de Soluciones Energéticas-IPSE-, y su articulación con universidades y otros organismos regionales como las CAR. Con ello, se cuenta con un conocimiento social más aproximado de la realidad social de las comunidades pertenecientes a esta región, pues si bien se ha logrado tasar cuantitativamente los usuarios beneficiarios o no del servicio público de electricidad, dichas cifras no se han logrado articular con los factores cualitativos de las comunidades, asociados a las concepciones sociales, culturales, ambientales características de cada población, siendo necesario impulsar el fortalecimiento de la participación ciudadana en la definición de políticas y en la ejecución de proyectos a adelantarse en sus territorios, donde las instituciones gubernamentales, los inversionistas y las comunidades, cuenten con mecanismos de acceso al conocimiento, la tecnología y la información, que permitan una toma de decisiones efectiva y acertada, en pro del desarrollo sostenible.

Tales mecanismos de participación se constituyen en un espacio fundamental que permite acceder al principio de igualdad en términos de conocimiento y tecnologías que, asociadas con las energías renovables, seguramente tendrán un impacto positivo en contribuir a reducir los índices de pobreza. En particular, fortalecer el sentido de pertenencia de las poblaciones a su lugar, las instituciones, el Estado, con un efecto colateral importante relacionado con los derechos a la identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, en especial, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática como la colombiana, y sobre todo en la región Pacífico, destacada por la biodiversidad de recursos y la amplia diversidad étnica y cultural.

Agradecimientos: Los autores de este trabajo y la RAP Pacífico agradecen los aportes en la lectura del documento al profesor Edgar Darío Obando de la Universidad Cooperativa de Colombia, campus Pasto. Adicionalmente, agradecemos a la Dra. Katherine Posso por su apoyo en el tratamiento de datos.

Referencias

- Aldana, L. L. (2015). *Análisis del impacto de la Ley 1715 de 2014 en la viabilidad de proyectos de Fuentes No Convencionales De Energía Renovable en Colombia* [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Archivo digital. <https://documentodegrado.uniandes.edu.co/documentos/8764.pdf>
- Banco Mundial. (2018). *Acceso a la electricidad (% de población) - Colombia*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=CO>
- Caracol Radio. (2019, 27 de noviembre). *Punta Soldado, el sitio de partida para crear el Puerto de Buenaventura*. https://caracol.com.co/radio/2019/11/27/regional/1574869775_503857.html
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe. (2020). *Índice ODS 2019 para América Latina y El Caribe*. <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/06/Índice-ODS-2019-para-América-Latina-y-el-Caribe-2.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Panorámica regional 1 edición. Los retos en cierre de brechas para los nuevos mandatarios: región Pacífico*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla Pacífico 23-01-2016.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla%20Pacífico%2023-01-2016.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión*. <https://spi.dnp.gov.co/>

- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Mapa Inversiones*. <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>.
- Diario del Sur. (2018). *Instalan paneles solares en Ricaurte*. <https://diariodelsur.com.co/noticias/local/instalan-paneles-solares-en-ricaurte-423296>
- Energía Limpia para Colombia. (2016, 29 de julio). *Energía solar de punta en Punta Soldado, Buenaventura*. <http://energialimpia.co/energia-solar-de-punta-en-punta-soldado-buenaventura/>
- EPSA. (2016). *Innovador proyecto social lleva energía hasta Punta Soldado (Buenaventura) con paneles solares, baterías y trabajo comunitario*. https://nanopdf.com/download/innovador-proyecto-social-lleva-energia-hasta-punta-epsa_pdf
- Flórez Pedroza, P. (2018). *Paneles solares suministran energía en Ricaurte, Nariño*. <https://extra.com.co/noticias/local/paneles-solares-suministraran-energia-en-ricaurte-narino-420107>
- Gobernación del Cauca (2016). *Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019*. <http://anterior.cauca.gov.co/informes/plan-de-desarrollo-cauca-territorio-de-paz-2016-2019>
- Gobernación de Chocó (2016). *Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019*. <http://www.2016-2019.narino.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/plan-de-desarrollo/354-plan-de-desarrollo-departamental-narino-corazon-del-mundo-2016-2019> <https://www.choco.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-departamental-20162019>
- Gobernación del Valle del Cauca (2016). *Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019*. https://www.valledelcauca.gov.co/planeacion/publicaciones/33665/plan_de_desarrollo_del_valle_del_cauca_el_valle_esta_en_vos/
- Gobernación de Nariño (2016). *Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019*.
- Gobernación de Nariño. (2018b, 6 de junio). *Implementación de paneles solares en Nulpe Medio, Municipio de Ricaurte*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://buscohechos.xn--nario-rta.gov.co/?acc=buscar&tem=&id=15323>
- García, L. F. (2018, 22 de agosto). *¿Sabes que son las ZNI y cuáles son sus características?* HG Ingeniería y Construcciones S.A.S. <https://www.hgingenieria.com.co/sabes-que-son-las-zni-y-cuales-son-sus-caracteristicas/>
- Hospital Ricaurte. (2018, 9 de junio). *Energía renovable en NulpeMedio*. <http://www.hospitalricaurteese.gov.co/noticias/energia-renovable-en-nulpemedio>
- Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas. (2020). *Informe mensual de localidades sin telemetría de las ZNI, abril 2020*. <https://ipse.gov.co/cnm/informes-mensuales-de-operacion-localidades-sin-telemetria/>
- Ley 1715 (2014). Secretaría del Senado, Bogotá, 13 de mayo de 2014. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1715_2014.html
- Ley 855 (2003). Secretaría del Senado, Bogotá, 18 de diciembre de 2003. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0855_2003.html

- Ley 697 (2001). Función Pública, Bogotá, 3 de octubre de 2001. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4449#:~:text=Mediante%20la%20cual%20se%20fomenta,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2015). Proyecto Pacífico Pura Energía. *La energía renovable: una alternativa de transformación*. MinCiencias. <https://ideasparaelcambio.minciencias.gov.co/proyecto/pacifico-pura-energia>
- Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Página 10. (2018, 5 de junio). Implementación de paneles solares en Nulpe Medio, municipio de Ricaurte-Nariño. <https://pagina10.com/web/implementacion-de-paneles-solares-en-nulpe-medio-municipio-de-ricaurte-narino/>
- Gobernación del Cauca. (2016). Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019. Cauca, territorio de paz. <http://www.fundaciondelmacizo.org/wp-content/uploads/2018/03/Plan-de-Desarrollo-2016-2019-Cauca-Territorio-de-Paz.pdf>
- Gobernación del Chocó. (2016). Plan de Desarrollo Departamental del Chocó 2016-2019. Oportunidades para todas las Subregiones. https://choco.micolombiadigital.gov.co/sites/choco/content/files/000023/1103_pdd20162019.pdf
- Gobernación del Valle del Cauca. (2016). Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2016-2019. El Valle está en Vos. https://www.valledelcauca.gov.co/planeacion/publicaciones/33665/plan_de_desarrollo_del_valle_del_cauca_el_valle_esta_en_vos/
- Gobernación de Nariño. (2016). Plan participativo de desarrollo departamental 2016-2019. Nariño corazón del mundo. https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/Plan%20de%20Desarrollo%20Departamental%20Nari%C3%B1o%20Coraz%C3%B3n%20del%20Mundo..pdf?ver=2018-11-29-171310-447
- El País. (2016, 23 de julio). Epsa llevará energía a Punta Soldado, en el Pacífico colombiano. <https://www.elpais.com.co/economia/epsa-llevara-energia-a-punta-soldado-en-el-pacifico-colombiano.html>
- Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E y Universidad Distrital Francisco José de Caldas. (2020). Estado de la cobertura eléctrica y las Zonas No Interconectadas en la región central. <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/ESTADO-DE-LA-COBERTURA-ELECTRICA-Y-LAS-ZONAS-NO-INTERCONECTADAS-EN-LA-REGIÓN-CENTRAL-3-1.pdf>
- Revista Semana. (2016, 12 de mayo). En busca de alternativas energéticas en Chocó. <https://www.semana.com/nacion/articulo/nuevo-centro-de-investigacion-de-energias-renovables-en-choco/473246>
- Sistema General de Regalías SGR. (S.d.). Implementación de un programa de desarrollo e investigación de Energías Renovables de en el Departamento del Chocó.
- Murillo López, W. (Coord.). (S. f.). Implementación de un programa de desarrollo e investigación de Energías Renovables en el departamento del Chocó. Sistema General de Regalías. https://www.utch.edu.co/portal/images/noticias/utch/noticias-investigacion/prog_energias_renovables/info-proyecto-energias-renovables.pdf.

- Sistema General de Regalías. (2020). *Mapa Regalías*. <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>
- Natalichio, R. (2020, 16 de agosto). Los paneles solares están empezando a convertirse en un problema de basura tóxica. Ecoportal. <https://www.ecoportal.net/temas-especiales/basura-residuos/residuos/paneles-solares-basura-toxica/?fbclid=IwAR07Yzb6aIyoAlrsrjrNDa190mrFSgOfVITbH3m0bH8GSpZ01ZYPwjsfUyw>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (S. f.). *Publicaciones Energía y Gas*. <https://www.superservicios.gov.co/publicaciones>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2019). Zonas No Interconectadas – ZNI: Diagnóstico de la Prestación del Servicio de Energía Eléctrica 2019. In *Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*. https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Nov/diagnostico_de_la_prestacion_del_servicio_zni_-_07-11-2019-lo_1.pdf
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2019). Zonas No Interconectadas. Diagnóstico de la prestación del servicio de energía eléctrica 2019. https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Nov/diagnostico_de_la_prestacion_del_servicio_zni_-_07-11-2019-lo_1.pdf
- TECMAC INGENIERIA S.A.S. (2016). *Proyecto Solar hibrido en DC coupling Punta Soldado*. <https://www.asorenovables.com/wp-content/uploads/2017/06/PROYECTO-SOLAR-HIBRIDO-EN-DC-COUPPING-PUNTA-SOLDADO.pdf>
- Top Cable Colombia. (2019). ¿Qué son las FNCER y su importancia en la matriz energética colombiana? <https://www.topcable.com/sites/es-co/cuales-son-las-fncer-y-su-importancia-en-la-matriz-energetica-colombiana/>
- Torres, J. E. y Huérfano Báez, M. A. (2019). “Un pueblo sin energía es un pueblo sin desarrollo”: Harold Valencia. *Revista de Ingeniería*, 48, 120–125. [https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/1007#:~:text=\(2019\)%20%3E%20Torres-,%22Un%20pueblo%20sin%20energ%C3%ADa%20es,pueblo%20sin%20desarrollo%22%3A%20Harold%20Valencia](https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/1007#:~:text=(2019)%20%3E%20Torres-,%22Un%20pueblo%20sin%20energ%C3%ADa%20es,pueblo%20sin%20desarrollo%22%3A%20Harold%20Valencia)
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2015). *Taller: Financiación para el desarrollo geotérmico en los Andes Colombia*. Ministerio de Minas y Energía. <https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Events/2015/Oct/5/S15Colombia.pdf?la=en&hash=CDF1A005368FCE209C30F8FDC837A88BCA78858E>
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2018). *Herramienta Sitios UPME a Energizar*. <https://sig.upme.gov.co/SitiosUpme/>
- Universidad Tecnológica del Chocó. (2014, 11 de agosto). *Centro de Investigación en Energías Renovables Andagoya Chocó*. <https://www.utch.edu.co/portal/es/noticias/692-programa-de-investigación-en-energías-renovables.html>

Anexos

Anexo 1. Medidas No Regulativas y Normas

Tabla A 1. Medidas Regulativas no Legislativas y Normas Legislativas

MEDIDA	FOMENTO DE LAS FUENTES NO CONVENCIONALES DE ENERGÍA
Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”	A pesar de no referirse de manera directa sobre el empleo de las fuentes no convencionales de energía, destaca: Aumentar la capacidad de generación energética con energías limpias (eólica, solar, otras) de 22,4 MW a 1500 MW. Establecer pactos regionales. Para la región Pacífico se expresa el aprovechamiento de la diversidad ambiental para el desarrollo productivo, social y sostenible de la región, enfatizando el aumento en la cobertura de los servicios públicos y el acceso a la energía eléctrica.
Plan Energético Nacional 2014 – 2050	Participación de las Energías alternativas para la producción de energía eléctrica. El documento destaca como el uso de Fuentes No Convencionales de Energía es marginal en la canasta energética del país, representando tan solo el 4 % de la capacidad instalada.
Plan de Desarrollo Departamental de Nariño 2016 – 2019	Uno de los ejes transversales dentro del plan fue la Energía para la autosuficiencia energética de la región y el país. Estableciéndose como orientación estratégica impulsar la producción de energía a partir de proyectos de micro, pequeñas y medianas centrales hidroeléctricas; igualmente será necesario trabajar articuladamente con el gobierno nacional para impulsar los programas de electrificación rural en la costa, el piedemonte y la parte andina del departamento; así como impulsar proyectos de energía alternativa para el desarrollo territorial.
Plan de Desarrollo Departamental del Cauca 2016 – 2019	Toma como eje trasversal la protección del agua y los recursos naturales, para ello articula el fomento de las energías limpias para la preservación de los recursos hídricos y el medio ambiente en general. Es así, que en el componente de infraestructura social y productiva se establecen algunas acciones estratégicas para promover la generación de energías limpias, focalizadas principalmente en la ampliación de la cobertura en un 2 % y la energización mediante estas fuentes para los establecimientos o espacios públicos. Igualmente, en el campo del crecimiento y la competitividad económica señala la necesidad de diseñar mecanismos que permitan evaluar las implicaciones del cambio climático y su impacto en la generación de energía y la promoción de proyectos estratégicos que prioricen la generación de energías renovables.
Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca 2016 – 2019	Haciendo hincapié en la alta cobertura frente a la prestación del servicio de energía eléctrica en el departamento, la cual abarca un 99.2 % de todo el territorio del Valle, y en articulación a los Objetivos del Desarrollo sostenible se determina la necesidad de impulsar proyectos estratégicos basados en fuentes no convencionales de generación de energías en cuatro vías: • Electrificación rural y urbana. • Gestión social e integral con enfoque diferencial. • Productividad y competitividad. • Ciencia, tecnología e innovación.

Plan de Desarrollo Departamental del Chocó 2016 – 2019	Presenta un diagnóstico de las dificultades entorno al acceso de la energía eléctrica, en la región, así como la imperiosidad en la mejora de la prestación de este servicio público para garantizar condiciones adecuadas de infraestructura, industria hotelera, turismo y tecnología. No obstante, no se profundiza de manera directa sobre la promoción de fuentes de energías renovables. Sin embargo, dentro de la estrategia de competitividad y productividad, se contempla una forma indirecta del uso de energías renovables para llevar a cabo estrategias sobre la minería que contemple el uso de tecnologías limpias.
Plan de Energización Rural de Nariño (PERS Nariño)	Estructura y desarrolla una metodología orientada a elaborar un diagnóstico energético y socioeconómico rural para formular proyectos a partir de Fuentes No Convencionales. Se encuentra integrado por cuatro momentos: • Estudio de características socioeconómicas y productivas en las zonas rurales. • Recopilar, clasificar y priorizar información secundaria. • Diseño, proyección y aplicación de encuestas para los diferentes sectores que consumen energía eléctrica. Identificación y formulación de proyectos sostenibles.
Plan de Energización Rural del Chocó (PERS Chocó)	Estructura y desarrolla una metodología aplicada y desarrollada para las subregiones del departamento que permitió, a partir de la ejecución de cinco etapas: • Elaboración del diagnóstico energético socioeconómico rural en las cinco subregiones del departamento. • Elaboración de documentos de análisis de la demanda y oferta de recursos energéticos con base en las condiciones particulares de cada subregión. • Formulación de proyectos productivos-energéticos integrales y sostenibles, los cuales serían presentados ante los diferentes organismos en pro de su financiación. • Construcción de un sistema del sector energético para las ZNI del departamento. • Formulación de la propuesta de mapa de ruta energética para la energización de las zonas rurales del territorio chocoano.

NORMA	FOMENTO DE LAS FUENTES NO CONVENCIONALES DE ENERGÍA
LEY 633 DE 2000	“Por la cual se expide normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial” (Ley 633, 2000) Creó el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas, FAZNI.
LEY 697 DE 2001	• Fomentar el uso racional y eficiente de la energía. • Promover el uso de energías alternativas. • Delegar al Ministerio de Minas y Energías como entidad promotora de los programas de Uso Racional y eficiente de Energía. • Creación del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía (PROURE). • Estímulos a la investigación a través de Colciencias e ICETEX para aquellos que adelantes proyectos relacionados al Uso Racional y Eficiente de la Energía.
DECRETO 3683 DE 2003	Reglamenta el uso racional y eficiente de la energía, a través de la promoción de fuentes no convencionales de energía, dentro del marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre medio ambiente y los recursos naturales renovables”.
ESTATUTO TRIBUTARIO	Incluye como importaciones exentas de impuesto maquinarias y equipos destinados a proyectos o actividades que reduzcan las emisiones de carbono y de gases efecto invernadero.

DECRETO 1124 DE 2011	Reglamenta el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas – FAZNI.
RESOLUCIÓN 0186 DE 2012 DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	• Establece como beneficiarios de exclusión del IVA y deducción de impuestos de renta por inversiones de todos aquellos elementos destinados al mejoramiento del medio ambiente dentro de los programas de consumo de energía y eficiencia energética. • Señala como metas de participación de las Fuentes No convencionales de Energía las propuestas por el Plan de Acción Indicativo del PROURE.
RESOLUCIÓN 563 DE 2012	Determina los procedimientos de exclusión de impuestos sobre las ventas del IVA y destinados a proyectos, programas o actividades de reducción en el consumo de energía y eficiencia energética presentadas ante el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
LEY 1715 DE 2014	• Promover el desarrollo y utilización de Fuentes no convencionales de generación de Energía. • Determinación de principios y bases legales para establecer estrategias nacionales y políticas públicas. • Definición de instrumentos tributarios, arancelarios y contables para incentivar la inversión en Fuentes No Convencionales de Generación de Energía.
RESOLUCIÓN 41286 DE 2016 DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍAS	Se adopta el Plan de Acción indicativo 2017-2022 para el desarrollo del programa del Uso Racional y Eficiente de Energía, PROURE, que define objetivos y metas indicativas de eficiencia energética, acciones y medidas sectoriales, y estrategias base para el cumplimiento de metas, en atención a la declaración de interés social del Uso Racional y Eficiente de Energía.
DECRETO 829 DE 2020	Determina las nuevas inversiones en proyectos de Fuentes No Convencionales de Energía y gestión eficiente de energía para la medición y evaluación de recursos.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. División territorial de las subregiones de la región Pacífico

Tabla A 2. Municipios que constituyen cada subregión

CAUCA (Plan de Desarrollo Departamental Del Cauca 2016-2019 “Cauca: Territorio de Paz,” 2016) (Gobernación del Cauca, 2016)	
Subregiones	Municipios que la conforman
CENTRO	Popayán, Cajibío, El tambo, Morales, Piendamó, Puracé, Silvia, Sotaró Timbío.
NORTE	Buenos Aires, Caloto, Corinto, Jámbalo, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suarez, Toribio, Villa Rica, Caldono, Guachené.
ORIENTE	Inza, Páez, Totoró.
PACÍFICO	López de Micay, Timbiquí, Guapi.
SUR	Argelia, Balboa, Bolívar, Patía, Florencia, Mercaderes, Sucre.
MACIZO	Almaguer, La Vega, La Sierra, Rosas, San Sebastián, Santa Rosa.
AMAZÓNICO	Piamonte

CHOCÓ (Plan de Desarrollo Departamental Del Chocó 2016 – 2019 “Oportunidades Para Todas Las Subregiones,” 2016) (Gobernación de Chocó, 2016)	
Subregiones	Municipios que la conforman
ATRATO	Quibdó, Atrato, Bagadó, El Carmen de Atrato, Lloró, Medio Atrato, Río Quito.
DARIÉN	Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía.
PACÍFICO	Bahía Solano, Juradó, Nuquí.
BAUDÓ	Alto Baudó, Bajo Baudó, Medio Baudó.
SAN JUAN	Cértégui, Condoto, El litoral de San Juan, El Cantón del San Pablo, Istmina, Medio San Juan, Nóvita, Río Iró, San José del Palmar, Sipí, Tadó, Unión Panamericana

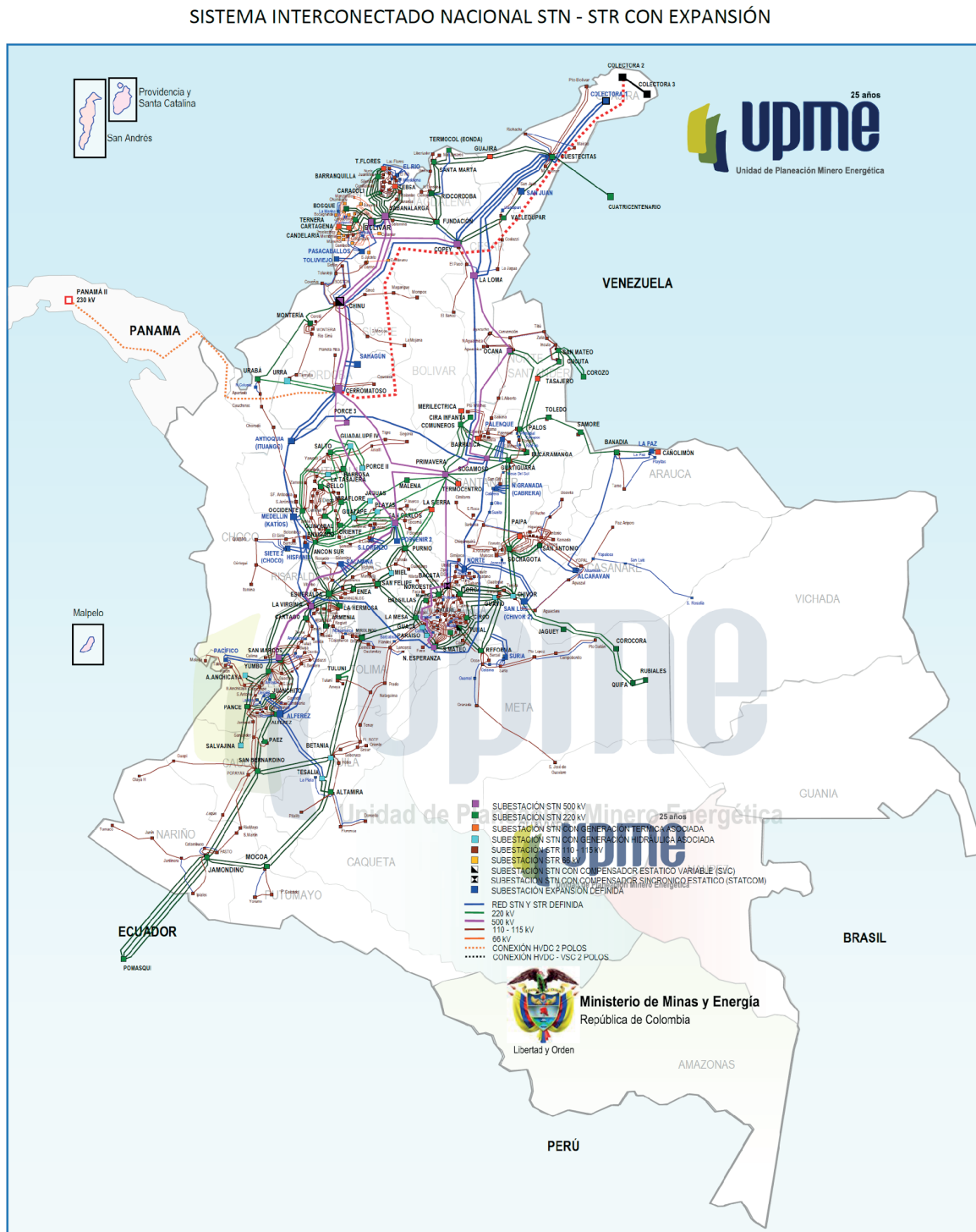
NARIÑO (Plan Participativo de Desarrollo Departamental de Nariño 2016-2019 “Nariño Corazón Del Mundo,” 2016) (Gobernación de Nariño, 2016)	
Subregiones	Municipios que la conforman
CENTRO	Pasto, Chachagüí, La Florida, Nariño, Tangua, Yacuanquer.
GUAMBUYACO	El peñol, El Tambo, La Llanada, Los Andes Sotomayor.
JUANAMBÚ	Arboleda, Buesaco, La Unión, San Lorenzo, San Pedro de Cartago.
CORDILLERA	Cumbitara, El Rosario, Leiva, Policarpa, Taminango.
LA SABANA	Guaitarilla, Imués, Ospina, Sapuyes, Túquerres.
ABADES	Providencia, Samaniego, Santacruz.
EXPROVINCIA DE OBANDO	Aldana, El Contadero, Córdoba, Cuaspud, Cumbal, Funes, Guachucal, Gualmatán, Iles, Ipiales, Potosí, Puerres, Pupiales.
OCCIDENTE	Ancuya, Consacá, Linares, Sandoná.
PACÍFICO SUR	Francisco Pizarro, Tumaco.
PIE DE MONTE COSTERO	Mallama, Ricaurte.
RÍO MAYO	Albán, Belén, Colón, El Tablón de Gómez, La Cruz, San Bernardo, San Pablo.
SANQUIANGA	El Charco, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera, Santa Bárbara.
TELEMBÍ	Barbacoas, Magüi Payán, Roberto Payán.

VALLE DEL CAUCA (Plan de Desarrollo Departamental Del Valle Del Cauca 2016–2019 “El Valle Está En Vos,” 2016) (Gobernación Valle del Cauca, 2016)	
Subregiones	Municipios que la conforman
CENTRO	Andalucía, Buga, Bugalagrande, Caicedonia, Calima el Darién, El Cerrito, Ginebra, Guacarí, Restrepo, Riofrío, San Pedro, Sevilla, Trujillo, Tulúa, Yotoco.
NORTE	Alcalá, Ansermanuevo, Argelia, Bolívar, Cartago, El Águila, El Cairo, El Dovio, La Unión, La Victoria, Obando, Roldanillo, Toro, Ulloa, Versalles, Zarzal.
PACÍFICO	Buenaventura
SUR	Santiago de Cali, Candelaria, Dagua, El Cerrito, Ginebra, Florida, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes de Desarrollo Departamentales de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Anexo 3. Sistema Interconectado Nacional 2019

Figura A 1. Mapa del sistema interconectado nacional 2019, extraído de la UPME



Fuente: UPME (UPME, 2019).



Servicios ecosistémicos: conceptos, conflictos y políticas sobre pagos por servicios ambientales en el contexto de la región administrativa y de planificación RAP Pacífico

Listado de abreviaciones

ANLA	- Autoridad Nacional de Licencias Ambiental.
CARs	- Corporaciones Autónomas Regionales
CDB	- Convenio sobre la Diversidad Biológica
DNP	- Departamento Nacional de Planificación
IIAP	- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
IPBES	- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
MADS	- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MIZC	- Planes de Manejo Integrado de Zonas Costeras
ODS	- Objetivos de Desarrollo Sostenible
PBYSE	- Protección de biodiversidad y de los servicios ecosistémicos
PENIA	- Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental
PGARs	- Planes de Gestión Ambiental Regionales
PGIBSE	- Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos
PICIA	- Plan Institucional Cuatrienal de Investigación Ambiental
PMAs	- Planes de Manejo Ambiental
PMSV	- Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos
POMCAs	- Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca
PORHs	- Planes de ordenamiento del recurso hídrico
POT	- Plan de Ordenamiento Territorial
PSA	- Pago por Servicios Ambientales
SE	- Servicios Ecosistémicos
SINA	- Sistema Nacional Ambiental

Autores

Ana Mercedes Sarria Palacio¹, Emilio Latorre Estrada², Enrique Javier Peña Salamanca³, Guillermo Hurtado Cuéllar⁴, Jaime Ricardo Cantera Kintz⁵, Mario Andrés Gandini Ayerbe⁶, Ricardo Benítez Benítez⁷, Álvaro Guzmán Barney⁸ y Henry A. Gamboa Becerra⁹.

Introducción

El concepto de “Servicios ecosistémicos” (SE) fue acuñado en la segunda mitad del siglo XX para referirse a la utilización que hacen los seres humanos de las características de los ecosistemas para beneficio directo o indirecto propio (EEM, 2005; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012), que se traducen en beneficios para la economía de un país y el bienestar de las comunidades.

Entre las revisiones del concepto, se destacan las que tratan de otorgarle un valor cuantitativo a los SE y, consecuentemente, se han desarrollado diversos métodos para hacerlo, algunos de los cuales buscan generar, un valor económico a dichos SE. Entre este grupo de instrumentos económicos se distingue el Pago por Servicios Ambientales (PSA). Este método se ha estado popularizando en varios países del mundo, porque permite valorar los servicios que la naturaleza proporciona, independientemente del consumo, contribuyendo a disminuir los conflictos ambientales que las interacciones sociedad-naturaleza generan. Por esta razón, proporciona beneficios a los seres humanos, permitiendo la conservación de componentes o procesos fundamentales de la naturaleza, que se traducen en prácticas de desarrollo sostenible o sustentable.

En su carácter de instrumento económico el PSA necesita de regulación para su aplicación por parte de la sociedad y de los sistemas de gobernanza que esta tiene. Esa regulación requiere de políticas y de legislación para la aplicación de este instrumento. En Colombia aún es escaso el reconocimiento y la valoración de los SE, debido a la existencia de múltiples conflictos ambientales y modelos de ocupación del territorio y acceso a los recursos naturales, que desembocan en una gran pérdida de estos a una tasa muy acelerada, sobre todo en los últimos años.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento es la contribución al planteamiento de las políticas para la aplicación de los PSA en el área de jurisdicción de la Región Administrativa y de Planificación RAP Pacífico correspondiente a los departamentos de Cauca, Chocó, Valle del Cauca y Nariño en Colombia. Esto debido, en primer lugar, a la necesidad existente en la actualidad de activar y fortalecer este tipo de instrumentos que aportan a la Protección de la Biodiversidad y de los Servicios Ecosistémicos (PBYSE) en Colombia, y que además cuentan con resultados óptimos, en el escenario internacional. En segundo lugar, los PSA permiten e incentivan la integración en el proceso a los distintos actores y gestores con participación en los territorios en los que se implementan, generando y fortaleciendo procesos sustentables (Figueroa y Eugenio, 2009; Flores-Aguilar et al., 2018; Moros et al., 2020).

1 Universidad Tecnológica del Chocó
2 Universidad Católica Lumen Gentium
3 Universidad del Valle
4 Universidad Autónoma de Occidente
5 Universidad del Valle
6 Universidad Autónoma de Occidente
7 Universidad del Cauca
8 Investigador Independiente
9 RAP Pacífico

La pregunta que da origen a este documento de política se plantea así: ¿es posible aplicar un sistema de PSA alrededor del recurso hídrico del Pacífico colombiano como herramienta de planificación y gestión para la sostenibilidad de la diversidad de la base natural y cultural de la región? Como escenario para el presente ejercicio se recurrió al uso de las cuencas hidrográficas, porque uno de los servicios ambientales claves de la región Pacífico es el agua, la cual, además, se encuentra amenazada en términos de su calidad, cantidad y pérdida de la biodiversidad asociada a ella.

Así, el documento aborda, inicialmente, desde una perspectiva interdisciplinar, el estado del arte y los principales conceptos relacionados con servicios ecosistémicos y con PSA y el marco normativo e institucional para su aplicación en el país. En segundo lugar, analiza y evalúa cuatro estudios de caso de cuencas hidrográficas y los conflictos ambientales alrededor de los servicios ecosistémicos. En tercer lugar, presenta propuestas de política pública para la gestión ambiental y la protección de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos en Colombia y para la aplicación de PSA. Finalmente, el documento presenta una propuesta de iniciativa para abordar en la región Pacífico un trabajo concreto de aplicación de PSA en tres de sus cuencas.

La importancia de este trabajo se sustenta en el enfoque interdisciplinario que vincula aspectos sociales (actores, intereses, desarrollos institucionales y estatales), con aspectos ecológicos que resultan de su vinculación con el medio ambiente en los dos sentidos de la relación: desde la población hacia el territorio y desde éste hacia la población. En esta interacción, los conceptos de conflicto ambiental y de servicios ecosistémicos se hacen relevantes y tienen una articulación y derivación concreta con el PSA por los ecosistemas (en este caso de las cuencas). El trabajo introduce de esta manera temas relevantes de equidad, justicia social y sostenibilidad ambiental de largo plazo. En síntesis, es un documento del tipo *policy paper* que propone una contribución, sobre este tema específico, a los temas de equidad, justicia, eficiencia y con el propósito de hacer recomendaciones concretas para la construcción de políticas públicas de sostenibilidad ambiental en Colombia.

El estado del arte: revisión de literatura

Conceptos de Sociedad, Naturaleza y Conflicto Ambiental

El concepto de SE articula, por definición, la base natural o el entorno ambiental y la sociedad en los denominados sistemas socio-ecológicos. Uno de los ejes conceptuales de los Servicios Ecosistémicos se encuentra en las relaciones sociedad-naturaleza y en el conflicto ambiental que resulta de esta interacción. En el contexto de esta relación aparecen los conflictos de intereses entre humanos, especialmente aquellos que dependen de las formas de apropiación de la naturaleza; sin embargo, también aparecen conflictos, que dependen de los procesos naturales que afectan las poblaciones, sociedades y naciones. Esta relación de doble sentido ha entrado en una verdadera “crisis de civilización” en un mundo globalizado, como una crisis del “efecto del conocimiento sobre el mundo”, es decir, de la forma como la sociedad moderna ha entendido esta relación, con efectos inesperadamente nocivos.

Partiendo de una perspectiva estrictamente sociológica, el conflicto surge de la lucha que se produce por intereses contrarios alrededor de un mismo tema (Tilly, 1987). Se ha llegado así al imperativo para cambiar dicha forma, promoviendo una nueva racionalidad ambiental (Leff, 2004, p. 9). Para entender el concepto de “conflicto ambiental”, que enfatiza los intereses contrarios en la apropiación de la naturaleza

y considerando la delimitación del análisis a las cuencas de los ríos, se debe tener en cuenta la descripción de la situación del medio ambiente natural y las formas de asentamiento en el territorio, es decir el poblamiento, diferenciando actores y su manera de “manifestarse y expresarse” sobre el tema ambiental.

El concepto de Servicios ecosistémicos (SE)

La construcción de las bases conceptuales existentes para el estudio de los servicios ecosistémicos refleja una revisión histórica de desarrollos alrededor de la problemática ambiental mundial.

El concepto de SE surge desde la antigüedad, pero fue en la década de los 70 del siglo XX, enmarcado en los movimientos ambientalistas que tuvieron auge en dicho periodo, que el concepto tomó fuerza (Schumacher, 1973); proceso mostrado por Mooney y Ehrlich (1997) y Daily (1997), así como con la conceptualización creciente de la naturaleza como conjuntos de sistemas integrados (Odum, 1989). Los SE son definidos como los componentes y procesos de los ecosistemas que son consumidos, disfrutados o que conducen a aumentar el bienestar humano, tomando en cuenta la demanda de los beneficiarios, así como la dinámica de los ecosistemas (Daily, 1997, Boyd y Banzhaf, 2007). Los servicios son producto de la interacción entre los distintos componentes de los ecosistemas o “medio ambiente” con las necesidades humanas (Semarnat, 2004). La creación del término se desprende de la necesidad de motivar la conservación de la naturaleza y su biodiversidad por sí mismas (MEA, 2003).

La conservación de la diversidad biológica y los ecosistemas no es solo una aspiración ética de la sociedad, sino también una necesidad estrechamente ligada a la satisfacción de las necesidades básicas de la vida humana. Los recursos de la biodiversidad de una región o una nación, se consideran hoy por hoy como bienes estratégicos que brindan desarrollo, bienestar económico y social. En el caso de Colombia, la biodiversidad puede sostener más del 40 % de la economía global del país y satisface el 80 % de las necesidades humanas (IAVH, 2014). Para la época actual, se hace patente la crisis ambiental y se pone en evidencia una lista de los problemas ambientales más severos alrededor del planeta. Surge así la primera relación de SE que las sociedades toman de la naturaleza en un esfuerzo por comunicar a los tomadores de decisiones y al público en general acerca del estrecho vínculo entre el bienestar humano, la sostenibilidad del ambiente y el mantenimiento de las funciones básicas del planeta.

En el año 2000 comenzó una iniciativa que duraría cinco años y que aunaría los esfuerzos de cerca de 2000 científicos y tomadores de decisiones pertenecientes a 85 países y que se denominó la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Millennium Ecosystem Assessment: www.maweb.org). Este grupo definió a los SE de manera sucinta, centrándose en los beneficios, con un enfoque antropocéntrico, que sin duda es la esencia del concepto. Por otro lado, Markus-Fisher et al. (2010), plantearon que los procesos en los ecosistemas son fenómenos estrictamente ecológicos (estructura, procesos o funciones), cuyo uso pasivo o activo, puede ser directo o indirecto y se convierten en servicios solo si los humanos se benefician de ellos. Debido a que la definición de este concepto aún se encuentra en desarrollo, es necesario que el proceso de evaluación de los SE esté sustentado en una clara definición y, considerando que no existe un concepto unificador, toda iniciativa en ese sentido debe identificar claramente cuáles son los componentes, aspectos o procesos que prioriza para entender en su contexto la clasificación de los servicios.

A partir de esta visión unificadora del trabajo desarrollado por MEA, varios autores proponen un modelo de investigación transdisciplinaria al integrar los modelos ecológicos y económicos (De Groot, 2002, Meynard et al., 2007). Este trabajo pretende explicar la importancia de integrar los enfoques ecológicos y

económicos alrededor del estudio y la caracterización de los servicios ecosistémicos. En conclusión, los autores demuestran cómo se vincula un modelo ecológico con un modelo económico para el entendimiento de la relación entre el bosque y el agua, que permita la valoración económica de los servicios ecosistémicos para modificar los patrones actuales en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos de un ecosistema.

Entre los instrumentos para la PBYSE a nivel internacional se destaca el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), firmado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, del cual Colombia es signatario. En 2010, en Nagoya, Japón, se aprobó el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 que contiene 20 metas, conocidas como las metas Aichi. De otra parte, en Panamá, en el año 2012, se creó el IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) como una institución global para fortalecer la interfaz científica-política en biodiversidad y servicios ecosistémicos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, la salud humana a largo plazo y el desarrollo sostenible.

Pago por Servicios Ambientales (PSA)

La definición más citada de PSA, corresponde a la propuesta por Wunder (2005; 2007), citado en el Conpes 3886 (Departamento Nacional de planeación, 2017), se basa en cinco criterios: (i) debe ser una transacción voluntaria; (ii) debe haber un servicio ambiental bien definido o un uso de la tierra que asegure la provisión de ese servicio; (iii) este servicio debe ser “adquirido” por al menos un comprador; (iv) debe tener por lo menos un proveedor del servicio; y (v) el proveedor del servicio debe cumplir con los términos del contrato (característica conocida como condicionalidad). Esta definición ha sido interpretada como la forma más pura de PSA, pero en la práctica existen muy pocos esquemas que cumplen estrictamente con estos cinco criterios.

Aunque no se plantea como la solución a todos los conflictos ambientales presentes alrededor de los SE, los PSA se han consolidado como un instrumento sostenible para la conservación eficiente de los recursos naturales. Además, han sido ampliamente utilizados en el contexto territorial de las cuencas hidrográficas, contribuyendo a la solución de conflictos a través de la negociación entre los agentes, debido a que en su aplicación existe una relación clara entre los usuarios y los proveedores de un servicio bien definido. Se ha identificado entonces, que esquemas de PSA de alcance local han logrado un mayor impacto en el logro de objetivos a corto plazo; sin embargo, los altos costos de estudios biofísicos, valoración económica e instalación de los sistemas se han convertido en limitantes para su implementación (De Heek et al., 2004).

Al respecto, Karousakis (2018), hizo un análisis de los estudios que se han hecho para evaluar el impacto de los instrumentos en términos de costo-beneficio. Allí señala que dichos estudios de impacto para evaluar la eficacia de los instrumentos son muy importantes para evitar los riesgos de malgastar dinero, no lograr la protección de la biodiversidad y no focalizar bien los proyectos al aplicarlos. De esta manera, encontró que casi todos los estudios de evaluación relacionados con PSA han resultado en un impacto ambiental positivo.

A nivel nacional, el país ha avanzado en el diseño e implementación de estrategias para el desarrollo de PSA como el Conpes 3886 de 2017 elaborado por el DNP, el Decreto 870 de 2017 y el Decreto 1007 de 2018. Sin embargo, se reconoce que existe una limitada asistencia técnica a entidades territoriales para estructurar proyectos PSA y para monitorear los efectos de su ejecución (Bases PND 2018 – 2022). Diferentes autores han resaltado que los resultados de los esquemas PSA dependen de los contextos socioculturales, económicos, institucionales, políticos, religiosos y biofísicos del lugar en el cual se aplica.

Así, se hace necesario responder a la pregunta: ¿cómo diseñar un esquema de PSA que permita aportar a los objetivos de conservación y al fortalecimiento de las comunidades locales, teniendo en cuenta el contexto socio-ecológico del Pacífico colombiano? Un ejercicio de aplicación de un PSA para la región implica, entre otros: i) identificar zonas estratégicas para la implementación del PSA; ii) evaluar el contexto normativo actual en términos de las potencialidades y cuellos de botella para la implementación de PSA; y iii) diseñar de manera participativa, con comunidades y otros actores relevantes, el esquema del PSA que permita finalmente el diseño de un protocolo metodológico para su implementación armonizado con el contexto socio-ecológico del Pacífico colombiano.

La Cuenca como Marco de Actuación para la aplicación de PSA

La cuenca hidrográfica se puede utilizar como instrumento territorial importante en los temas de gestión ambiental, económica y social. Dado que el movimiento de las aguas responde a leyes naturales y no reconoce fronteras político-administrativas, las cuencas hidrográficas y los acuíferos (dentro de una misma jurisdicción o en diferentes jurisdicciones) constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión del recurso hídrico (Pochat, 2008). Dentro de este contexto, surge el concepto de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, que se define como un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (Global Water Partnership, 2000).

Para efectos del presente documento, se tomará como unidad de análisis ecosistémico a la cuenca hidrográfica, y se considera como el ecosistema base para adelantar un piloto en el diseño e implementación de un esquema de PSA para la región Pacífico de Colombia.

La disponibilidad hídrica se puede definir como la oferta hídrica de un territorio, y es una función de dos variables: la cantidad y la calidad del agua. Por lo tanto, el balance hidrológico se constituye en la herramienta fundamental para determinar la cantidad y calidad de agua, en función espaciotemporal para un territorio en estudio. La calidad del agua en las cuencas se ve deteriorada por los fenómenos de contaminación puntual y contaminación difusa. Mientras la primera se relaciona con la generación de aguas residuales de origen doméstico e industrial, la segunda se debe a la actividad agrícola. Estos fenómenos de contaminación degradan la calidad del agua y generan impactos ambientales y riesgos sanitarios. Uno de los principales conflictos alrededor de la cantidad y calidad del agua está asociado a los requerimientos de los diferentes actores sobre el uso del recurso en una cuenca; es aquí donde los conflictos por la disponibilidad hídrica se configuran como consecuencia de confrontar la oferta ambiental con la demanda de los usuarios.

Según IIAP (2013), el recurso hídrico y su gobernanza en la vertiente Pacífico, se puede clasificar en seis Macrocuencas (Tabla 1), que aportan sus aguas al océano Pacífico y a las cuales se les suman las cuencas de los ríos Atrato y Cauca, cuyas aguas van al mar Caribe (en el caso del río Cauca, primero a la cuenca del Magdalena) para completar la totalidad de cuencas en la región Pacífico.

Tabla 1. Área y caudal por macrocuencas presentes en la región Pacífico colombiano.

	Nombre según Estudio Nacional del Agua	Área (ha)	Caudal Medio (m ³ /s)
Macrocuenca Directas al Pacífico	Patía *	2.400.518,70	1.485
	Amárales - Dagua - Directos*	2.160.614,28	3.212
	San Juan *	1.601.169,47	2.431
	Baudó Directos Pacífico*	747.860	993
	Mira *	523.652,12	786
	Pacífico Directos *	293.560,81	512
Macrocuenca al Caribe	Atrato**	3.640.000	4.137
	Cauca (cuenca Alta aprox) ***	2.290.000	870

Fuente: Compilado de: *IIAP (2013); **Velásquez-Restrepo y Poveda (2019); ***Conpes 3624 (2009) y ***Caina-Clavijo y Castro-Rodríguez (2018).

En este orden de ideas, el marco de la discusión de este documento involucra el abordaje de la disponibilidad hídrica y la calidad del agua, como un servicio ecosistémico fundamental de regulación en las cuencas del Pacífico colombiano, y juega un rol preponderante para su inclusión en la aplicación de un esquema de pago por servicios ambientales (PSA) en el territorio.

El Marco Normativo e Institucional Asociado a SE y PSA

Una revisión del marco normativo e institucional que se ha establecido en Colombia muestra que existen instrumentos de política importantes para la PBYSE. En cuanto al tema de política de biodiversidad, en el año 2012 se promulgó la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PGIBSE), que presentó una visión de las acciones en este tema, pero que, dado el avance del problema ambiental y la existencia de nuevas formas de abordar su solución, requiere de una actualización. De otra parte, hay un cuerpo de orientaciones y normas importantes plasmadas en el Conpes 3886 de 2017 (Departamento Nacional de Planeación, 2017), en el Decreto 870 del mismo año (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017) y en Decreto 1007 del 2018 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018), para aplicar PSA en el país.

Sin embargo, las instituciones encargadas de llevar a cabo acciones para implementar esta herramienta de PSA tienen deficiencias de actuación, pues no se ha consolidado una gran movilización fuerte y decidida desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), para abordar un amplio programa de PSA en Colombia en asocio con las Corporaciones Autónomas Regionales, que adolecen de varios problemas para su actuación, como lo han evidenciado los diagnósticos de los tres últimos Planes Nacionales de Desarrollo. Igualmente, se evidencia una débil articulación alrededor de la PBYSE entre el MADS, las CARs y las gobernaciones a la hora de actuar en forma concreta, cada institución funciona aisladamente.

En cuanto a la aplicación de PSA en los territorios étnicos, resguardos indígenas y territorios colectivos de las comunidades afrodescendiente, aunque hay consideraciones especiales para estos territorios en los

decretos, no se ha avanzado mucho en la aplicación de PSA ni en el empoderamiento de estas comunidades para que puedan hacer acciones de PBYSE. Esto es más grave cuando se considera que este territorio es de una alta biodiversidad y que, en su protección y su uso sostenible, está en gran parte el futuro de la región. A esto se suman los conflictos ambientales y sociales en esta zona del país.

Territorios colectivos, medio ambiente y PSA

La región Pacífico es un área estratégica de gran diversidad biológica y ecosistémica. La agenda pacífica XXI se convirtió en una de las estrategias claves para la articulación institucional de la región mediante los Conpes 2589 de 1992 (Departamento Nacional de Planeación, 1992), que estableció la estrategia de desarrollo sostenible para la costa pacífica colombiana; el Conpes 2892 de 1996 (Departamento Nacional de Planeación, 1996), que estableció el plan de desarrollo integral del Alto Patía; y el Conpes 2909 de 1997 (Departamento Nacional de Planeación, 1997), que estableció el programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras.

En torno a la ley 70

La Ley 70 de 1993 (Ley 70, 1993) y el Decreto 1745 de 1995 (Ministerio del Interior, 1995) fueron creados por la Constitución de 1991, cuyo artículo transitorio 55 tiene como objetivo la preservación cultural y se convierte en una herramienta político legislativa que se consolida en un estado pluriétnico y multicultural. Hinestroza (2008), señala que en el ejercicio del derecho que da la ley, se presentan grandes retos para las comunidades negras y las autoridades ambientales; los primeros consideran tener derechos sobre los recursos naturales, situación que no es reconocida por la Ley 70 como sí sucede en el convenio 169, que da derechos directos sobre los recursos naturales. Las comunidades indígenas tienen también un reconocimiento especial soportada en la Ley 169 de 1964 (Ley 169, 1964), que vela por el adecuado asentamiento y desarrollo de estas comunidades, para lo cual legaliza los resguardos indígenas mediante el estudio de los títulos de tierras para constituir o ampliar los resguardos o sanear en caso de haber territorio ocupado por personas que no pertenezcan a esta parcialidad.

Es necesario reconocer que, aunque hay legislación especial y estructuras organizativas en pro del desarrollo de la región Pacífico en temas de tenencia de la tierra y manejo de los recursos, hay un sentir de los pueblos de la región en torno al rezago, marginación y exclusión que no ha facilitado el desarrollo en el territorio. Se puede mencionar entre los logros de la Ley 70, su materialización a través de los 59 títulos de territorios colectivos, haber contribuido a la apropiación del territorio y la restitución de tierras, además de la disposición de áreas para la implementación de proyectos de desarrollo como la implementación de ejercicios por bonos de carbono, permisos para el aprovechamiento forestal a nombre de los consejos comunitarios, el establecimiento de títulos mineros. Al respecto, Hinestroza (2017) plantea que el derecho a la propiedad colectiva es un derecho que cuestiona la clasificación tradicional y los mecanismos jurídicos para su protección, siendo un derecho especial, sui géneris, del cual el usufructo que de este resulta se ha asimilado de forma errónea. Lo que ha existido es la propiedad por familias de un terreno para vivir y ejercer sus prácticas tradicionales, de manera que el usufructo colectivo lo considera un mito recreado y reforzado por la delimitación de la tierra de acuerdo con los criterios establecidos en el art 55 transitorio de la constitución de 1991 y desarrollado en la Ley 70 de 1993.

Comunidades afrodescendientes y PSA

En territorios con comunidades afrodescendientes para el diseño e implementación de proyectos de PSA se aplicará lo establecido por el Decreto 1007 de 2018 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018). Adicionalmente, se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los proyectos de PSA en territorios de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras serán de carácter voluntario entre las partes.
- Las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras serán beneficiarias del incentivo de manera colectiva.
- La consulta previa del presente articulado sobre el incentivo de pago por servicios ambientales servirá de marco para el diseño e implementación de proyectos específicos de pago por servicios ambientales en territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Congreso de la República, 2019).

Territorios Indígenas y PSA

Según la Ley 1955 de 2019 (Ley 1955, 2019), el Gobierno nacional y las organizaciones indígenas que asisten a la Mesa Permanente de Concertación (MPC) construirán de manera conjunta la propuesta de reglamentación de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos de conservación para los pueblos y comunidades indígenas, y radicarán esta propuesta ante la MPC una vez entre en vigencia la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND), para incluir su respectivo proceso de consulta previa con los pueblos y organizaciones indígenas. Se aclara que: 1) Los Proyectos de PSA en territorios indígenas serán de carácter voluntario entre las partes, reconocerán las prácticas tradicionales de producción, estarán en armonía con los instrumentos de planificación propios y garantizarán la adecuada participación, autonomía y libre autodeterminación de las comunidades indígenas; 2) los pueblos indígenas serán beneficiarios del incentivo de manera colectiva de acuerdo con los procedimientos que de manera autónoma se establezcan en sus territorios; y 3) la concertación en el marco del PND 2018-2022 sobre el incentivo de PSA servirá de marco para el diseño e implementación de proyectos específicos de PSA en territorios indígenas (Congreso de la República, 2019).

Estudios de casos de conflictos ambientales en el contexto de cuencas en el Pacífico colombiano

Se analizaron cuatro casos de cuencas hidrográficas en la zona que empíricamente muestran la diversidad de formas que asume el conflicto ambiental al relacionar, actores sociales, ambiente, intereses privados y estatales y el tema central del interés público. En cada caso, se realizó una revisión de la información secundaria de las características biofísicas de la cuenca, los actores que tienen que ver con su estado y manejo, los conflictos que se presentan y la gobernanza. Igualmente, en aquellos casos donde fue posible, se identificaron también experiencias previas de PSA, como fueron los casos de los ríos Atrato y Cauca. Estos casos fueron:

En la cuenca del Alto Cauca, según CRC (2017), se han identificado varios conflictos ambientales, necesarios de intervenir para reducir la presión sobre el recurso hídrico y garantizar la sustentabilidad de la cuenca. Dichos conflictos giran principalmente alrededor de la sobreutilización o subutilización de las tierras por parte de algunas comunidades, siendo el panorama (extrayendo el área del Parque Nacional Puracé y de los resguardos indígenas de la cuenca), el siguiente: 75 % (45.574,9 ha) de la cuenca se encuentra en conflicto por sobre utilización, el 16,5 % (10.035,5 ha) en conflicto por subutilización y el 8,4 % (5.115,5 ha) se clasifica como *sin conflicto*.

Los otros conflictos identificados en el territorio por la CRC (2017), están vinculados a: deterioro del recurso hídrico, por actividades agropecuarias y deficiencia en alcantarillado; deterioro de la biodiversidad en bosques y humedales, debido a presión por cambio del uso del suelo, prácticas agropecuarias, invasión de franjas protectoras forestales y sustitución de bosque natural por plantaciones de pino y eucalipto; presión sobre áreas protegidas, por ampliación de la frontera agrícola; riesgos por fenómenos volcánicos, geológicos y geomorfológicos presentes en algunos sectores de la cuenca; factores socioeconómicos asociados a demanda por los SE y deterioro de la cultura ambiental; conflictos de índole cultural, por tensiones entre comunidades indígenas y campesinas; y finalmente, de índole político administrativo, por debilidad institucional relacionada al cumplimiento de normatividad ambiental y baja asignación presupuestal a las autoridades ambientales (Echeverry, 2020).

Respecto a la gobernanza, se pudo apreciar una carencia en instrumentos de planificación y desarrollo, relacionada a los conflictos socioculturales ancestrales en el territorio y déficit de recursos económicos para el desarrollo de proceso de consulta previa, entre otros.

En la cuenca alta-media del río Cauca, se pudo observar que sobresale el servicio de regulación hídrico asociado a la asimilación de carga contaminante, el cual es realizado por humedales y fuentes superficiales de agua y que se ha visto sobre explotado, deteriorando la calidad de su componente principal, debido al aporte de carga orgánica de origen antrópico. Esto lo ha configurado como uno de los principales ejes de conflictos en la cuenca. En el tramo correspondiente al valle geográfico del río y como resultado de los fenómenos de contaminación puntual y difusa, la calidad de agua del río se ha deteriorado generando tanto impactos ambientales como riesgos sanitarios, amenazando incluso el abastecimiento para la ciudad de Cali.

En los diversos procesos ambientales desarrollados en la cuenca, se ha logrado realizar la identificación habitual de cuatro tipos de actores: los municipios, las autoridades ambientales, el sector privado y la sociedad civil y sus organizaciones. Respecto a la gobernanza, se aprecia la experiencia de la CVC como autoridad ambiental y la implementación, desde hace casi cinco décadas, de instrumentos de política ambiental alrededor del río Cauca con implicaciones sobre la calidad del agua. Contando actualmente con PMAs, POMCAS y PORHs. Igualmente se resalta el trabajo de la Comisión de Recuperación del Río Cauca con participación de las autoridades públicas municipales, ambientales, el sector privado y la academia.

En la cuenca del Anchicayá, se analizaron los conflictos ambientales derivados del megaproyecto hidroeléctrico, que vincula procesos de apropiación, uso y control de recursos naturales dentro de territorios colectivos de comunidades afros e indígenas, así como de áreas protegidas. En estos conflictos participan actores de las comunidades afrocolombianas, conformadas en consejos comunitarios, la empresa Central Hidroeléctrica de Anchicayá y agencias estatales ambientales que han actuado como intermediarios desde 1955 hasta la actualidad. A este se pueden agregar conflictos y problemas de orden público relacionados con las fumigaciones para erradicación de cultivos ilícitos, principalmente en las comunidades de Anchicayá, Raposo y Cajambre (Puente, 2020). De igual manera, en la cuenca, solo en el 20 % de las comunidades de Anchicayá y Cajambre existe acueducto, haciendo común el uso de pozos y tanque para surtir de agua a las familias y en algunos casos el abastecimiento se cubre con agua lluvia o directamente del río (Equipo Humanitario, 2013, p. 4).

Respecto a la gobernanza, se evidenció que, producto del proceso generado por el conflicto central en la cuenca, se han logrado establecer proyectos de conservación en el Alto y Bajo Anchicayá en acción conjunta entre autoridades ambientales y las comunidades étnicas. Además de los ya mencionados, las autoridades estatales han evidenciado que en el territorio se presentan diferentes actores que, ejercen presiones sobre los ecosistemas en la parte del Parque Farallones. Así, las autoridades ambientales y la unidad de Parques Nacionales Naturales, representado por el parque natural nacional Farallones de Cali, lleva a cabo un programa de relacionamiento con diferentes actores del sector, aproximadamente desde 2010, a partir de convenios con la Empresa de Energía del Pacífico S.A. (Caicedo, 2016)

La cuenca del río Atrato, es una macro cuenca que abarca once municipios en el departamento del Chocó, y es eje en la actividad económica que se realiza en cada uno de ellos. Igualmente, su mayor afectación está vinculada las diferentes actividades asociadas con la minería, la deforestación, la ganadería y siembra de cultivos ilícitos; todo ello, aunado con el interés de los diversos actores de la comunidad por la preservación de su ecosistema, contribuyó a conseguir que por medio de la sentencia T – 622 (Corte Constitucional, 2016), se declarara el río Atrato como sujeto de derecho.

Los actores presentes en la cuenca son diversos: en ella se puede encontrar presencia de Resguardos indígenas, Consejos comunitarios y la incursión de fuerzas al margen de la Ley como es el caso del ELN, disidencias de las FARC, a los que se suman grupos de mineros ilegales y madereros. Dada esta diversidad de actores, se puede definir que sus conflictos ambientales se derivan principalmente de las actividades económicas, lícitas e ilícitas, algunas de las cuales se reflejan en la contaminación de las fuentes hídricas, como la actividad minera con el mercurio, grandes cargas de sedimentos y modificación de los cauces; también está el deterioro ambiental por la presencia de la explotación forestal, que deja los suelos expuestos a la erosión por la alta pluviosidad, efecto al que se le suman los residuos generado por esta actividad y que en muchos casos contribuyen a taponamientos y posteriores inundaciones.

Respecto a la gobernanza, se pudo evidenciar la presencia de un plan de manejo de las cuencas territoriales, que aborda el fortalecimiento de esta desde los territorios étnicos. Igualmente, en su territorio es de alta relevancia la Ley 70 de 1993 (Ley 70, 1993) y la sentencia T-622 (Corte Constitucional, 2016), esta última ordena la construcción de diferentes planes de acción conjunto con las comunidades encaminados a la eliminación de la extracción ilícita de minerales y la descontaminación de las fuentes hídricas afectadas por el mercurio; donde también participarían actores gubernamentales como la Presidencia de la República, varios ministerios, DNP, DPS, Corpourabá, Codechocó, las gobernaciones y alcaldías que hacen parte de la cuenca, y las demás entidades que tengan conocimiento científico y técnico en relación con el proceso de recuperación.

Los cuatro casos ilustran la problemática alrededor de la PBYSE y la necesidad de abordar su solución con instrumentos como el PSA y su aplicación cuidadosa y responsable en las cuencas del Pacífico colombiano, dados sus componentes de diagnóstico y su característica de conjugación de los contextos locales, en todos los ámbitos (ambiental, social y económico). Como casos exitosos de PSA en la región, podemos mencionar los siguientes: Fondo Patrimonio Natural, en la cuenca Cali; BanCO2, cuenca Yumbo; Fundación Fondo Agua por la Vida y la Sostenibilidad, Cauca y Valle del Cauca; Programa Incentivos para la Conservación, cuencas Meléndez y Cali; y la Iniciativa Acuacali.co Ecoforest, cuenca Cali.

Propuestas de política pública para la gestión ambiental y la protección de los servicios ecosistémicos en Colombia

Enfoques para la Política Pública

Entre varios enfoques teóricos, se han tenido en cuenta dos para abordar las “políticas públicas”. En el primero, se subrayan los cambios históricos en las “visiones del mundo” y en cómo estas racionalizan nuevos problemas de conocimiento e investigación que, progresivamente, entran en la agenda pública de diversos actores, estatales y no estatales. Esto sucede a través de organismos transnacionales y de Estados que se articulan con distintos intereses sociales que se manifiestan a diferentes escalas, globales, nacionales y regionales (Müller, 2006).

En este enfoque, la idea de lo social como espacio de ejercicio del “poder y la dominación”, predomina y se refleja en conflictos de interés que se resuelven en el proceso histórico y que van articulando un punto de vista dominante que finalmente es aceptado por amplios sectores sociales. En el segundo, se tiene una concepción más “institucional” de la conformación de las políticas sociales, que subraya el proceso integrador de decisiones que encabeza el Estado. Frente a una situación definida como problemática (para la sociedad y el estado), la política pública busca intervenir para modificar la situación y para ello busca la generación de acuerdos y consensos de diferente nivel, pero con una clara intervención de las instituciones y bajo una normatividad estatal (Velásquez, 2009).

Más allá de los dos enfoques, para conocer las posibilidades prácticas de una política pública es importante conocer el grado de gobernabilidad y de gobernanza que existe alrededor del tema que se quiere abordar. Cabe señalar que la gobernabilidad se asocia con la capacidad que tiene el gobierno de

implementar sus decisiones en una sociedad determinada; y la gobernanza es la posibilidad que existe en el contexto social, económico, político y territorial de una política pública, de articular a los distintos actores para cumplir los objetivos de la política (Torres-Melo, 2013). De manera general, la Política Pública es un instrumento que debe trascender los gobiernos y enmarcarse en el mediano y largo plazo. Tiene la ventaja de que, desarrollada con transparencia y concertación, fortalece la gobernabilidad y la gobernanza territoriales.

Las dos orientaciones mencionadas han sido útiles para el planteamiento de este documento, que, desde un principio, ha definido la existencia de un “conflicto ambiental”, derivado de la relación entre sociedad y naturaleza, en el que aparecen diversos intereses en juego: individuales, colectivos, públicos o estatales, en medio de los cuales se formula un problema y se diseñan las políticas públicas que buscan resolver el conflicto ambiental con la participación del estado y de la sociedad. La mayoría de las políticas se concretan en documentos jurídicos, pero debe tenerse en cuenta que la expedición de una ley, un decreto o una resolución no garantiza que la política se lleve a cabo, si no hay una hoja de ruta y si el gobierno y los actores comprometidos con la política no realizan acciones para su puesta en marcha.

En consecuencia, a continuación, se proponen opciones de temas de política pública alrededor de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el Pacífico colombiano, en particular en el tema del recurso agua, en el marco de las cuencas hidrográficas de la región Pacífico. Pero hay un gran escollo para abordar estos problemas, y es la falta de una política integral ambiental para el país y la conformación de una institucionalidad moderna ágil, técnica y no politizada para implementarla. Por ello la propuesta de política se estructura desde lo nacional, sugiriendo reformulación de la política pública ambiental y reestructuración del SINA, para concluir en acciones concretas relacionadas con PSA en el contexto del Pacífico colombiano.

Propuestas de Política Pública a Nivel Nacional

Una sola Política Pública Ambiental

Se propone replantear el esquema de formulación de políticas públicas ambientales en Colombia, estableciendo una sola política que actualice, integre y articule las actuales, en un formato amplio y general, que permita orientar las acciones a largo plazo en este campo. Esta política se podría formular como un documento CONPES, reforzado con un proyecto de ley que se concertaría con el sector político y con los distintos grupos de la sociedad colombiana: gremios, trabajadores, grupos ambientales y ciudadanía. Esta podría ser objeto de una revisión periódica cada cuatro años y, sus cambios, se incorporarían a la política existente, trabajando sobre la misma estructura de base del documento.

Habría que tener en cuenta que esta nueva política sea integral, que considere el contexto internacional y nacional, especialmente en lo que tiene que ver con el proceso de paz, derivado de la firma en 2016 del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Gobierno Nacional, 2016). También debe incorporar los elementos fundamentales ambientales de la Constitución de 1991, como la función social y ecológica de la propiedad. Igualmente, la idea es incluir el tema del ordenamiento territorial ambiental como marco general para la ocupación (y no ocupación) del territorio. Finalmente deben aparecer allí reforzados las experiencias aprendidas de la pandemia ocasionada por COVID-19 y que tienen implicaciones ambientales.

Esta nueva política única implica también mejorar, simplificar y articular mejor un nuevo **decreto sustituto del actual Decreto 076 de 2015** (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2015) que buscó articular la normatividad ambiental en Colombia, atemperado con la anterior política. El nuevo instrumento jurídico propuesto debe simplificar y hacer más manejable toda la legislación ambiental colombiana. De allí en adelante cualquier cambio en la normatividad ambiental se haría mediante actualizaciones a esta norma base, en un proceso más racional y ordenado. La idea es hacer ajustes progresivos a la norma, así como se propone hacer ajustes progresivos a la política ambiental única.

Reestructurar el SINA a nivel Regional

La segunda propuesta es una respuesta a la innegable problemática institucional relacionada con la operación y financiación de las Corporaciones Autónomas Regionales CARs, que ha sido señalada en los diagnósticos de los últimos tres Planes Nacionales de Desarrollo. Existen varias opciones para esta reestructuración.

Una primera opción, podría ser que estas nuevas instituciones se reorganizaran alrededor de las grandes regiones del país pensando en las Macrocuencas hidrográficas. Se convertirían de esta forma en entes gestores de esas cuencas y con un fundamento eminentemente técnico, tanto en el campo ambiental, como en el socioeconómico. Quedarían así unas pocas instituciones que podrían estar articuladas también con las regiones de planificación y con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Una segunda opción, es integrar las CARs con las administraciones departamentales, como institutos descentralizados de carácter técnico de cada Departamento. El Consejo Directivo se reestructuraría para convertirse en un Consejo Técnico Asesor con importante participación de los Institutos de Investigación y las Universidades.

Sería necesario también reglamentar las funciones de estas nuevas CARs, cualquiera que fuere la opción que se defina, especialmente en lo que respecta a los instrumentos ambientales de control como las licencias ambientales y los diversos permisos y autorizaciones que hoy son responsabilidad de las CARs y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA. Por otra parte, los recursos financieros para el funcionamiento de las nuevas CARs seguirían igual que en la actualidad, basados principalmente en el impuesto predial y se incorporaría a las otras fuentes de recursos la tasa retributiva por contaminación de aire, que nunca se ha implementado. Esto amerita una actualización del catastro nacional, pues en muchos casos está desactualizado y los recursos captados son insuficientes para una adecuada gestión ambiental.

En la medida en que cada departamento vaya asumiendo su control sobre el tema ambiental, así mismo se podrán ir delegando funciones ambientales a los niveles locales. Esta intervención del nivel local podrá ser realizada de acuerdo con el tamaño de su población, la extensión del municipio o distrito y la complejidad ecosistémica del territorio y las funciones. Se acabaría así con las actuales autoridades ambientales urbanas, que la Ley 99 de 1993 (Ley 99, 1993) creó para los municipios de más de un millón de habitantes, cuyo umbral nunca se pudo entender.

Obviamente, esta propuesta requiere de una mayor elaboración y podría ser objeto de un estudio más profundo que surgiera desde la academia en colaboración con la RAP Pacífico el MADS y los institutos de investigación ambiental del país.

Reestructuración de los Instrumentos de Ordenamiento y Gestión Ambiental del Territorio en Colombia

Es importante proponer nuevas directrices nacionales, para los Planes de Ordenamiento Territorial POTs departamentales y municipales, porque las orientaciones de ocupación o no ocupación del territorio son la base para el manejo de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Estas directrices deben hacerse dependiendo de los contextos ecosistémicos de las entidades territoriales. Por ejemplo, directrices para departamentos y municipios con zonas costeras, zonas de páramos, zonas inundables, zonas de frontera agrícola y zonas de alta biodiversidad. Igualmente, deben establecerse directrices generales para PBYSE en cuanto a las distintas formas de ocupación del territorio como: zonas ganaderas, zonas cafeteras, zonas de cultivos extensivos como caña de azúcar, algodón y sorgo, zonas mineras y zonas urbanas, entre otras. Si esto se logra se podrán también hacer más viables los planes de ordenamiento territorial departamentales, distritales y municipales.

De otra parte, la gran cantidad de planes que existen en Colombia, establecidos por norma, no solo hace que no se tenga claridad en las distintas acciones del estado frente al territorio, sino que las dispersa y evita la correcta priorización y concentración del actuar público y los recursos. Para evitar esto se proponen cuatro acciones básicas: la consolidación de temáticas, la sincronización, la articulación horizontal y la articulación vertical como se muestra a continuación.

La **consolidación** se propone en varios frentes: primero integrar los Planes de Gestión Ambiental Regional PGARs en el plan de ordenamiento territorial del Departamento a largo plazo (4 administraciones departamentales, es decir 16 años), que ofrezca una visión a futuro de la ocupación del territorio y de la PBYSE. Los Planes de Acción actuales que hacen las CARs pasarían a ser parte del Plan de Desarrollo del Departamento en su componente ambiental (a 4 años, pero dentro del marco del ordenamiento territorial a largo plazo).

En segundo lugar, se propone una articulación de los POMCAs, los POT y los planes de manejo integrado de zonas costeras (MIZC) para que se identifiquen mecanismos de trabajo colaborativo entre los municipios y distritos, las autoridades ambientales regionales y los institutos de investigación ambiental. Este sería un nuevo POT integrado, con un horizonte de planificación también de largo plazo (4 administraciones municipales o distritales). La RAP Pacífico podría propiciar un grupo de trabajo e investigación sobre el tema, con expertos, académicos y políticos, que pueda generar una estrategia y normatividad para este nuevo POT.

La **sincronización** requiere que en todo el territorio se elaboren los planes al mismo tiempo, porque no se garantiza articulación si un POT de un municipio es del año 2014 y el de otro contiguo es del 2005, lo mismo aplica para los PGIRS o los PMSV, que se integrarían a este nuevo POT.

La **articulación horizontal** debería hacerse obligatoria entre municipios vecinos para temas como la gestión de residuos sólidos, el saneamiento y manejo de vertimientos, la movilidad sostenible, las áreas protegidas a nivel local, la vulnerabilidad y el manejo del riesgo y la protección y recarga de acuíferos, todos temas territoriales que tienen que integrarse. Igual recomendación de articulación horizontal se hace para los planes de desarrollo a 4 años, tanto nacionales como departamentales y municipales.

Finalmente, la **articulación vertical** estaría lograda con el trabajo conjunto, primero entre el nivel nacional y departamental y luego entre el nivel departamental y el municipal, sobre directrices asociadas a los lineamientos nacionales y departamentales de ordenamiento territorial. Para esto el DNP debería

establecer mecanismos reales de articulación de estos tres niveles, para coordinar acciones, en un trabajo de doble vía: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, entre las entidades territoriales.

Lo anterior implica revisar, simplificar e integrar, posiblemente en una única nueva norma, toda la legislación asociada a estos temas; tarea ardua pero necesaria para evitar la profusión de planes y la desarticulación de la normatividad. Así se deberían unir en un solo cuerpo legal las siguientes legislaciones: la de la planificación, Ley 152 de 1994 (Ley 152, 1994); la de la gestión ambiental, Ley 99 de 1993 (Ley 99, 1993); la de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997 (Ley 388, 1997) y sus diversos decretos reglamentarios y la Ley de Ordenamiento Territorial, ley 1454 de 2011 (Ley 1454, 2011). Esto también podría ser motivo de un trabajo investigativo de la academia y los institutos ambientales del país, propiciado desde la RAP Pacífico en asocio con el DNP y el MADS.

Articulación de la Investigación Ambiental en Colombia

La concepción de los institutos de investigación ambiental alrededor del SINA, contemplados en la Ley 99 de 1993 (Ley 99, 1993), es un paso muy importante para llevar de la mano la investigación con la gestión ambiental. En este sentido, se proponen varias acciones para fortalecer la investigación ambiental en el país.

En primer lugar, debería establecerse una agenda marco para la investigación ambiental en Colombia, a la luz de las evaluaciones que se hagan del estado de los recursos naturales y del ambiente que hace cada año la Contraloría General de la República y de las opciones de gestión ambiental que se hagan en la política ambiental. Esta agenda debe ser parte del Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental PENIA y debe incluir ese abanico de temas de investigación que se ofrece para ser desarrollado, no solo por los institutos de investigación del SINA en su Plan Institucional Cuatrienal de Investigación Ambiental (PICIA), sino que debe ser ofrecido a las universidades y otros centros de investigación, para que se articulen en él. Así se podrían orientar los recursos y los esfuerzos investigativos de los grupos de investigación avalados por MinCiencias y los trabajos de estudiantes de pregrado, maestría y doctorado, alrededor de los grandes problemas ambientales del país, permitiendo articular todo el sistema.

Finalmente, en la medida de lo posible, se debe elaborar agendas de investigación regionales para abordar los problemas particulares de los distintos territorios del país.

Propuesta de política pública en el contexto del conflicto social ambiental a nivel de cuencas hidrográficas en Colombia

Acciones alrededor de los Conflictos en las Cuencas Hidrográficas

Existen importantes desarrollos normativos e institucionales alrededor del ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas de las cuencas. Se plantea que el conflicto ambiental subyace, y muchas veces antecede, a la normatividad estatal y a la planificación que lo que buscan es regular el conflicto. Pero un problema central es determinar cómo evoluciona el conflicto ambiental y si las normas tienen efectos prácticos en los territorios. Por esta razón, la planificación del territorio se torna central

y no es un asunto puramente técnico. Tiene que ver también con juegos de poder y contradicciones de intereses, es decir, conflictos. Por esto, en el caso de los trabajos sobre PSA y también en el contexto de la gestión ambiental general, la cuenca hidrográfica se constituye en el eje principal de trabajo y acción. Aquí se proponen seis consideraciones básicas:

Es fundamental tener en cuenta los procesos de poblamiento de las cuencas y los intereses de sus pobladores. Se requiere hacer socio-historia de estos procesos, de manera que se hagan explícitas las tensiones y contradicciones históricas que se han conformado con su poblamiento y el de los territorios. De igual manera, articulan diferentes temas ambientales y ecológicos que estructuran y desencadenan los conflictos y se requiere diferenciarlos, en el territorio, considerar su interrelación y jerarquizarlos.

Las cuencas también contienen formas de economía diferenciadas. El criterio ambiental, indisociable del bien colectivo, debe primar sobre el económico de la utilidad empresarial. Algunas formas de economía se vinculan con los pobladores tradicionales y sus explotaciones agrícolas. El tema alimentario y campesino será cada día más relevante en el mundo de hoy y por ello es importante introducir de manera decidida, en la agenda de los productores rurales grandes y pequeños, el tema de la sostenibilidad ambiental dentro de las cuencas.

La mediación del Estado y de sus instituciones debe prever y regular el conflicto social y defender el interés público y ambiental de las cuencas, por esto se requiere una adecuada planificación territorial de ellas, que tenga en cuenta los diversos intereses y se comprometa con metas sostenibles de beneficio colectivo. Una política ambiental debe proponerse entonces la sustitución de los cultivos ilícitos para dar lugar a la producción agrícola de alimentos y a la preservación del medio ambiente. Ya que, el conflicto armado subsiste en estas zonas y en medio de la sociedad civil que las pueblan.

En la agenda se debe introducir una y otra vez el tema del bien público, como valor supremo, por encima de los intereses particulares y articulado con la sostenibilidad del medio ambiente y de las cuencas.

Una acción decidida para la recuperación ambiental de los ríos en el país y en la región

Es importante adelantar una política y una acción concreta para solucionar los problemas de contaminación de los ríos de la región, que cumplen una fundamental tarea entre los servicios ecosistémicos del país. Esta nueva política pública, debería ampliar y desarrollar lo planteado para el Río Atrato en la sentencia T-622 de 2016 (Corte Constitucional, 2016), sobre la importancia de declarar los ríos de Colombia como sujetos de derecho, establecer planes de acción para su descontaminación y la creación de una comisión de guardianes del río para garantizar su conservación y protección. Esto está también en consonancia con la Sentencia de Tutela Numero 31, del 12 de julio de 2019 (Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, 2019), de un juez de Cali que declaró al río Pance como sujeto de derecho; y con el fallo de la Sentencia T-038 de 2019 (Corte Constitucional, 2019), que declaró al río Cauca, también como sujeto de derecho.

El diseño de una política para la calidad de agua del río Cauca y otros ríos de la región, que supere los escasos beneficios de las políticas de control de contaminación de los últimos 45 años, es urgente.

Estrategias para las comunidades del pacífico colombiano

Se requiere la reglamentación del capítulo económico de la ley 70 de 1993 (Ley 70, 1993) - capítulo VII- de manera que las comunidades tengan las herramientas y el acceso financiero para poder desarrollar los territorios. Lo anterior se fundamenta también en la norma - convenio 169 de la OIT, numeral 2 art 8, y en el decreto 1745 de 1995 (Ministerio del Interior, 1995) - el derecho al autogobierno, donde el consejo comunitario y los resguardos son autoridad dentro los territorios. Estos tienen la facultad de administrar el territorio y los recursos naturales. Sin embargo, es importante reflexionar acerca de la capacidad instalada de estos consejos comunitarios, lo que le da al estado una gran responsabilidad para fortalecer la capacitación y el empoderamiento de las comunidades en los procesos que se lleven a cabo dentro de la región en pro del desarrollo.

Propuestas específicas para apoyar el instrumento PSA en el Pacífico colombiano

La pregunta clave que se traza es: ¿cómo hacemos para plantear políticas públicas para la protección y recuperación de los servicios ecosistémicos en el pacífico colombiano, alrededor de un instrumento como PSA, bajo la realidad de que ya hay una política muy ambiciosa sobre este tema planteada en el gobierno anterior, la cual ha tenido una débil continuidad e interés, tanto a nivel nacional, como a nivel regional y local y con unas instituciones e instrumentos como los que tenemos en Colombia, con muchos problemas y debilidades?

Algunas de las razones por las cuales el tema de PSA no está suficientemente utilizado para la PBYSE es la falta de promoción de la metodología y el temor de la población a embarcarse en un tema nuevo, del cual no se sabe mucho todavía. Por ello, este trabajo requiere mucha presencia en el territorio y un grado alto de gobernabilidad y de gobernanza en una región con múltiples problemas de orden público asociados a minería y explotación de madera ilegal y con grupos al margen de la ley.

Una primera tarea que se pudiera organizar desde la RAP Pacífico y con las universidades participantes en la iniciativa Manglar, promovida por la RAP Pacífico, es realizar un **encuentro** entre las instituciones y personas que hayan participado en proyectos de PSA en Colombia para evaluar los resultados de su ejecución y presentar las propuestas recomendadas en este documento y conocer otras opciones de los expertos para incentivar este mecanismo en Colombia y en el Pacífico en particular. Serán importantes actores aquí las gobernaciones, las CARs el MADS y las comunidades donde se hayan realizados trabajos de PSA.

La segunda tarea está en poner el tema de PSA en la agenda pública, para lo cual se proponen varias estrategias que pueden ser lideradas por RAP Pacífico:

- Promover, desde la RAP Pacífico, y en articulación con las universidades, gremios, actores como ProPacífico y otros organismos públicos y privados de la región ciclos de conferencias y cursos de posgrado relacionados con la protección y usos sostenible de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos, usando la metodología de PSA.
- Propiciar un encuentro científico-político sobre el tema de PBYSE en la región Pacífico para evaluar las posibilidades de implementar estrategias y en particular PSA, con participación de MADS, universidades,

Instituto Von Humboldt, IIAP, Invemar, CARs y, en lo posible, representantes por la región en el Congreso Nacional.

La tercera tarea es propiciar la reactivación del Programa Nacional de PSA, mediante la elaboración de una Resolución del MADS encaminada a fortalecer los trabajos de PSA en el marco del Decreto 870 de 2017 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017) y del Plan de Desarrollo actual, con los ajustes que se crean necesarios y con miras a fomentar más proyectos de PSA en el país y en particular en la zona del Pacífico. Esta resolución debiera involucrar la colaboración en estas acciones de PSA del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las CARs, los municipios y los resguardos indígenas y los territorios de comunidades negras.

Propuesta de iniciativa piloto de PSA

Marco general

Como ejercicio derivado de la construcción de este documento, el grupo de trabajo de la mesa de sostenibilidad ambiental y servicios ecosistémicos participantes de la iniciativa Manglar ha propuesto la aplicación de un proyecto piloto de PSA en las cuencas hidrográficas de la región Pacífico. La iniciativa se enmarca en la propuesta de política pública para explorar instrumentos económicos que articulen la PBYSE, y al mismo tiempo propender por la calidad de vida de la población, en el marco de la solución de los conflictos ambientales. A continuación, se describen los pasos metodológicos para la implementación de la propuesta.

Protocolos metodológicos de PSA sugeridos para la región Pacífico

Para determinar las zonas donde se va a trabajar y valorar los servicios ambientales, se implantarán los siguientes criterios de preselección de cuencas: estado de la cuenca, servicios ecosistémicos que ofrece, actores y gestores que puedan apoyar el proceso, conflictos ambientales en la cuenca, diagnóstico de gobernanza y experiencias de PSA. En cada una de las áreas escogidas se identificarán los problemas ambientales existentes y sus causas. Es decir, se hará un diagnóstico detallado y se definirán los indicadores del estado de las zonas, para poder hacer seguimiento y evaluación de impacto.

Cada zona tiene entidades del Estado, organizaciones sociales, pequeños empresarios y muy posiblemente empresas formales. Cada uno de ellos tiene un papel que jugar en el estado ambiental del área y, por consiguiente, una responsabilidad. Si se entiende que el éxito de un programa de PSA depende en gran medida del grado de compromiso de las entidades y de las personas que intervienen en el territorio, es indispensable que todos participen y tengan papeles (roles) claramente definidos. Los mecanismos de coordinación también deben ser establecidos desde un inicio.

Selección y determinación de métodos de valoración y capacitación

Con la línea de base y con el panorama de actores, se puede establecer el costo de oportunidad, lo cual es básico para determinar el método de valoración escogido en cada caso. Por ejemplo, si se selecciona una cuenca de la cual depende un acueducto, el programa de conservación y restauración implica trabajar en los costos evitados. Como parte del diagnóstico se deben determinar las áreas susceptibles de entrar en el mercado internacional de CO₂ (protocolo de Kioto) y establecer un programa de certificación; los certificados se pueden vender en el mercado y las utilidades repartirlas entre los propietarios de las áreas de conservación. Esto daría incentivos para conservar áreas tales como franjas a lo largo de fuentes de agua, relictos de bosque y recuperar el uso de suelos de acuerdo con su vocación.

Para que los diferentes actores comprendan la importancia y el alcance de cada proyecto de PSA, se debe desarrollar un programa de capacitación para crear conciencia y preparar para una participación activa. La unión y el esfuerzo de cada uno son determinantes para que el PSA perdure en el tiempo.

Identificación y diseño del proyecto

- a. Cada zona y predio debe contar con un plan de manejo de recursos naturales. Con estos planes se determinan las metas de cobertura, conservación y restauración y sus costos.
- b. Definición de incentivos, pagos y certificados de CO₂. Dependiendo del caso se aplica la metodología de valoración del costo de oportunidad (costos evitados, costos de viaje) y el valor que corresponde a cada actor.
- c. Definición de programas de asistencia técnica y capacitación.
- d. La participación de cada actor debe estar estipulada en un convenio o contrato formal, de largo plazo.
- e. En cada plan y convenio se estipulan los indicadores de seguimiento, de tal manera que sea posible realizar una evaluación de avance y cumplimiento de metas.
- f. Con la información de todos y cada uno de los pasos anteriores, se establece el presupuesto del PSA para cada zona, con sus fuentes de financiación. La idea es que los costos sean asumidos por todos los que se benefician de los proyectos, distribuyendo el costo administrativo y la carga financiera en el estado o en unos pocos.
- g. Periódicamente, cada tres o cinco años, se sugiere realizar una evaluación del avance en el cumplimiento de los objetivos del proyecto, para hacer ajustes y programar nuevas acciones, si es el caso. Por esto la necesidad de establecer indicadores.

Valor de PSA en una cuenca hidrográfica – occidente de Colombia

La metodología de corredores ambientales, para establecer conectividad en una cuenca es la sugerida para que se cumpla con su doble función de conservación de la biodiversidad y la producción de agua. Se recomienda que al menos un 35% de la cuenca sea conservado, y conectado por los corredores naturales. Así, para una cuenca tipo de aproximadamente 100.000 hectáreas de superficie, habría que proteger y conservar unas 35.000 hectáreas. El estimado total suma \$18.706 millones por cuenca y para la aplicación del plan piloto en las tres cuencas propuestas¹⁰ la inversión sería de \$ 56.120 millones de pesos aproximadamente. Es decir, una inversión de \$18.706 millones por cuenca, por año de implementación del PSA.

La recuperación social y ambiental se podría estimar en \$ 95.000 millones en 10 años por certificación del proyecto. Además, si la cuenca abastece un acueducto que utiliza 1m³/segundo y con el buen manejo ahorra \$100 por M3 tratado, el ahorro podría ser superior a \$3.153 millones al año o \$ 9.460 millones en los tres primeros años y \$31.536 millones de pesos en los 10 años siguientes. A este valor deberá sumársele un aproximado de costo fijo operativo que vincula el aprestamiento, diseño, diagnóstico, implementación y seguimiento de la iniciativa, resultando un estimado, según la estructura planteada para la iniciativa, de \$5.832 millones de pesos.

Conclusiones

Es importante entender que en el territorio la gestión de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos se circunscribe en el marco de los socioecosistemas, reconociendo al ser humano y su cultura como partes integrales de la biodiversidad.

Indudablemente, los PSA son una de las herramientas fundamentales de política ambiental para enfrentar la degradación de la base ecosistémica del país, y que, al tener un estímulo económico activo, constituye una opción de ingreso para comunidades rurales, terminando por convertirse en herramientas de gestión ambiental y territorial. Pese a esto, y aunque la estrategia nacional de PSA establecida en los años 2017 y 2018 cuenta con una base programática y jurídica importante, no parece haber una decidida continuidad de su aplicación en las instancias gubernamentales nacionales y regionales.

La apropiación de la naturaleza a partir de un modelo de desarrollo extractivista de los recursos naturales en el territorio pone en evidencia la configuración de los conflictos ambientales, conjugando diferentes intereses en pugna en un proceso intermediado por distintas instancias del orden estatal o privada. Se ha reconocido la importancia de buscar resolver estos conflictos sobre el uso del suelo, el deterioro de la calidad de agua en fuentes superficiales y de disponibilidad hídrica, así como la degradación ecosistémica desde la política ambiental mediante el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, generando iniciativas que han quedado relegadas por la presión del modelo económico en la aplicación de los planes de desarrollo de los gobiernos nacionales.

Además, se ha reconocido que el tema ambiental es un tema sensible y problemático para las sociedades, por lo que es importante la acción del Estado, incluido los análisis de las políticas ambientales. Sin embargo,

10 Cuenca río Cauca (Departamentos del Cauca y del valle del Cauca), Cuenca Río Mira (Nariño) y Cuenca río Atrato (Chocó).

los indicadores ambientales de los motores de cambio de la base natural evidencian que aún existe una disrupción entre la normatividad y la solución de los conflictos ambientales a nivel del territorio.

La marginalidad que caracteriza a la región Pacífico de Colombia es un paradigma construido históricamente por actores políticos y económicos. Esta situación ha limitado las posibilidades de desarrollo regional e integración económica basada en las potencialidades de la región, por lo que el diseño e implementación de las políticas requieren una armonización del contexto sociopolítico. De igual manera, la riqueza de la diversidad biológica y cultural del Andén Pacífico, requiere mecanismos e instrumentos que impulsen la gobernanza y articulación de actores, apoyado de un marco de política que favorezca la base natural y social del territorio.

Dentro de este contexto, se cree necesario traer a colación una serie de considerandos concluyentes, relacionados con la problemática ambiental y la política pública en el país; como son los procesos históricos de poblamiento de los territorios y su entramado, así como los intereses de las comunidades locales; esto teniendo como principal escenario, en la región, las cuencas, que se han logrado configurar como un bien colectivo de interés general, articulador y eje de procesos socioambientales, que deben ser diferenciados debidamente, en busca de la resolución y prevención de conflictos y problemas que giran alrededor de estos aspectos.

A este respecto, se hace prioritario diseñar una planificación del territorio, que integre dichos aspectos, bajo una mirada sostenible y que busque el beneficio colectivo. De esta forma, es posible afirmar que los temas ambientales y de sostenibilidad van a estar en la primera fila de la agenda pública de las movilizaciones sociales y de las preocupaciones del Estado en los años por venir. Por lo tanto, se requiere comprensión por parte del Estado para la formulación de nuevas políticas públicas que propendan por el mejoramiento de la gobernanza en el territorio.

Las cuencas hidrográficas han sido consideradas en el país como entidades de gestión territorial por sus características, que abarcan tanto recursos naturales, como el recurso hídrico, Servicios Ecosistémicos y comunidades humanas allí asentadas, que demarcan el paisaje cultural de la cuenca. Así, en la construcción del documento se acordó tomar el concepto de cuenca como unidad de análisis ecosistémico, entre otras por los siguientes criterios: i) es la unidad territorial para la planificación y manejo del recurso hídrico en el país; ii) integra la diversidad biológica y cultural como escenario principal de los ecosistemas del Pacífico; iii) por la riqueza que encierra el recurso agua en la región convirtiéndose en un potencial estratégico para la economía del país; y iv) por el deterioro paulatino de las cuencas, amenazando la fragilidad de la integridad ecológica en el paisaje de la región. Por lo tanto, es la cuenca el ecosistema base para adelantar un piloto en el diseño de un esquema de pagos por servicios ambientales PSA.

Igualmente, podemos considerar los PSA como instrumentos que permiten acercarse a la consecución de Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); debido a que su configuración, y según la proyección y enfoque de sustentabilidad planteada en este documento, facilita la articulación de varios factores que aportan de manera directa al logro de al menos tres de los ODS: 6, garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos; 13, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; y 15, proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (UN, 2015).

Así mismo, dado el contexto de los territorios de la región Pacífico, de manera indirecta se podría tener influencia en otros tres ODS, como lo son: 3, garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos

en todas las edades; 12, garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; y 16, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (UN, 2015).

Referencias

- Boyd, J. & Banzhaf, S. (2007). What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units. *Ecological Economics*, 63(2-3), 616-626. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800907000341>
- Caicedo, R. (2016). *El veneno del gran verrugoso. Estudio sobre las acciones colectivas en la cuenca del río Anchicaya: a propósito de la contaminación ambiental en el año 2001* [Tesis de maestría, Universidad del Valle]. Archivo digital. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/10222>
- Caina-Clavijo, L. K. y Castro-Rodríguez, F. R. (2018). *Generación de parámetros y protocolos para un sistema de alerta temprana en la cuenca alta de río Cauca* [Tesis de pregrado, Universidad Católica de Colombia]. Archivo digital. <https://bibliotecadigital.oducal.com/Record/oai%3ARepository.ucatolica.edu.co%3A10983-16779>
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado 28 de septiembre de 2020, de https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf
- Corporación Autónoma Regional del Cauca. (2017). *Formulación del POMCA de la cuenca Alto Río Cauca. Informe ejecutivo de la fase de diagnóstico*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Hacienda. http://web2018.crc.gov.co/images/POMCARIOCAUCA/Info-Ejecutivo_Diagnostico.pdf
- Daily, G. C. (1997). Introduction: ¿What Are Ecosystem Services? In Daily, G.C. (Ed.), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems* (pp. 1-10). Island Press.
- Decreto 1745 de 1995. (1995, 13 de octubre). Presidencia de la República. Diario Oficial No. 42.049. <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1745-de-1995-2>
- Decreto 870 de 2017. (2017, 25 de mayo). Presidencia de la República. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20870%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.
- Decreto 1007 de 2018. (2018, 14 de junio). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Diario Oficial No. 50.624. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1007_2018.htm
- De Heek, S., Kiersch, B. y Mañón, A. (2004). *Aplicación de Pagos por Servicios Ambientales en manejo de Cuencas Hidrográficas: lecciones de experiencias recientes en América Latina. Comunicación presentada al Taller en Pago por servicios Ambientales*. <https://www.oas.org/DSD/Documents/Lospagospor servicios ambientales.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). Documento CONPES 3624. *Programa para el saneamiento, manejo y recuperación ambiental de la cuenca alta del río Cauca*. <https://www.elpais.com.co/elpais/archivos/compes-rio-cauca.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Documento CONPES 3660. Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. <https://convergenciagnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/CONPES-3660.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Documento CONPES 3886. Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3886.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia Pacto Por la Equidad. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- Equipo Humanitario. (2013). Evaluación de necesidades Buenaventura - Valle del Cauca. Colombia. <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/131204%20Informe%20Final%20MIRA%20r%C3%ADos%20Buenaventura.pdf>
- Fischer, M., Bossdorf, O., Gockel, S., Hänsel, F., Hemp, A., Hessenmöller, D., Korte, G., Nieschulze, J., Pfeiffer, S. Prati, D., Renner, S., Schöning, I., Schumacher, U., Wells, K., Buscot, F., Kalko, E. K. V., Linsenmair, K. E., Schulze, E.-D. & Weisser, W. W. (2010). Implementing large-scale and long-term functional biodiversity research: The Biodiversity Exploratories. *Basic and Applied Ecology*, 11(6), 473-485. <https://doi.org/10.1016/j.baae.2010.07.009>
- Flores Aguilar, A., Aguilar Robledo, M., Reyes Hernández, H. y Guzmán Chávez, M. G. (2018). Gobernanza ambiental y pagos por servicios ambientales en América Latina. *Sociedad y ambiente*, (16), 7-31. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-65762018000100007&lng=es&tng=es
- Global Water Partnership. (2000). *Integrated Water Resources Management*. <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-english.pdf>
- Groot, R., Wilson, M. & Boumans, R. (2002). A Typology for the Classification Description and Valuation of Ecosystem Functions, Goods and Services. *Ecological Economics*, 41(3), 393, 408. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(02\)00089-7](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00089-7)
- Hinestroza, L. (2008). *Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras en Colombia*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Hinestroza, L. (2017). *Entre Mito y realidad: el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia. Apuesta teórica de un derecho sui géneris* [Tesis de doctorado, Universidad Externado de Colombia]. Archivo digital. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/655/1/GDA-spa-2017-Entre_mito_y_realidad%3A_el_derecho_a_la_propiedad_colectiva_de_las_comunidades_negras.pdf
- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. (2013). *Plan estratégico de la macrocuenca del Pacífico. Informe final*.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2014). *Biodiversidad: Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*.

<http://www.andi.com.co/Uploads/LINEAMIENTOS%20PAC%C3%8DFICO.pdf>

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. (2018). *Media Release: Biodiversity and Nature's Contribution Continues Dangerous Decline, Scientist Warn*. <https://ipbes.net/news/media-release-biodiversity-nature%E2%80%99s-contributions-continue-%C2%A0dangerous-decline-scientists-warn>

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. (S. f.). *About Policy support*. <https://ipbes.net/policy-support/about>

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. (S. f.). *Policy Instruments*. <https://ipbes.net/policy-instruments>

Karousakis, K. (2018). Evaluating the effectiveness of policy instruments for biodiversity: Impact evaluation, cost-effectiveness analysis and other approaches. OCDE - *Environment Working Papers*, (141). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ff87fd8d-en.pdf?expires=1591478618&id=id&accname=guest&checksum=9B755A77658635C7961555E923AB88FE>

Ley 70 de 1993. (1993, 27 de agosto). Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 41.013.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404>

<http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/Normativo/1993-12-22-ley-99-crea-el-sina-y-mma.pdf>

Ley 99 de 1993. (1993, 22 de diciembre). Congreso de Colombia. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1632506#:~:text=por%20la%20cual%20la%20Naci%C3%B3n,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.

Ley 152 de 1994. (1994, 15 de julio). Congreso de Colombia https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20180/Ley_152_1994.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ley 388 de 1997. (1997, 18 de julio). Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 43.091.

https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf

Ley 1454 de 2011. (2011, 28 de junio). Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 48.115.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Ley 1955 de 2019. (2019, 28 de agosto). Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 51.120. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

Meynard, C., Lara, A., Pino, M., Soto, D., Nahuelhual, L., Núñez, D., Echeverría, C., Jara, C., Oyarzún, C., Jiménez, M. y Morey, F. (2007). La integración de la ciencia, la economía y la sociedad: servicios ecosistémicos en la ecoregión de los bosques lluviosos valdivianos en el cono sur de Sudamérica. *Gaceta Ecológica*, (84-85), 29-38. <https://www.redalyc.org/pdf/539/53908504.pdf>

- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Island Press. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>
- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human wellbeing: synthesis*. Island Press. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/politica-nacional-de-biodiversidad/generalidades-politica>
- Mooney, H., Ehrlich, P. (1997). Ecosystem services: a fragmentary history. In Daily, G.C. (Ed.), *Nature's Services* (pp. 11-19). Island Press.
- Moros, L., Matallana, J. y Beltrán, M. F. (2020). *Pagos por servicios ambientales y objetivos de desarrollo sostenible en américa latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?* Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina (CODS).
- Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003. (2004, 20 de octubre). Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Diario Oficial de la Federación. <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1306/1/nom-083-semarnat-2003.pdf>
- Odum, E. P. (1989). *Ecology and our endangered life-support systems*. Sinauer Associates.
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- Pochat, V. (2008). *Principios de gestión integrada de los recursos hídricos*. Global Water Partnership. https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/publicaciones/sobre-girh/2008-principios-de-girh-base-para-el-desarrollo-de-planos-nacionales.pdf
- Programa FAO/OAPN. (2009). *Pago por servicios ambientales en áreas protegidas en América Latina. Redparques*. <https://www.fao.org/3/i0822s/i0822s.pdf>
- Sentencia T-622/16. (2016, 10 de noviembre). Corte Constitucional (Jorge Iván Palacio, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>
- Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP y Procuraduría General de la Nación.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos Revista Universidad del Rosario*, (20), 149-187. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>
- Velásquez-Restrepo, M. y Poveda, G. (2019). Estimación del balance hídrico de la región Pacífica Colombiana. *DYNA*, 86(208), 297-306. <https://doi.org/10.15446/dyna.v86n208.73587>



El turismo cultural, una apuesta articuladora para el desarrollo sostenible de la región Pacífico

97

Abstract

El presente documento se constituye como un aporte, especialmente de la academia de la región Pacífico, y tiene como propósito evidenciar la situación actual del turismo cultural y las acciones que se requieren para construir una política pública que contribuya a mejorar las condiciones territoriales, gestionando ante el sector público y privado la solución del problema identificado que se refiere a “la débil gestión competitiva del turismo cultural sostenible en la región Pacífico” (Paredes y Isaziga, 2020), por intermedio de la Región Administrativa y de Planificación- RAP Pacífico. Como técnica de recolección de datos, se propone el análisis documental, conocido como el “estudio de los documentos impresos y no impresos, lo cual contribuye a la comprensión de problemas sociales, de hechos sociológicos, antropológicos, psicológicos o educativos a los que se refieren” (Universidad de Ibagué, 2009).

Palabras Claves

Turismo cultural, región Pacífico, patrimonio, competitividad, política pública.

Autores:

Ana Judith Paredes Chacin¹, Carlos Hernán Isaziga David², William Bernardo Macías Orozco³, Orlando Sandoval Holguín⁴, Didier Rubén Córdoba Lozada⁵, Sarly Quiñonez Mosquera⁶, Diana Leydi Guerrero⁷, Luis Fernando Aguado⁸, María Fernanda Moreno Prado⁹, María Angélica Valverde Valverde¹⁰.

1 Universidad Autónoma de Occidente, ajparedes@uao.edu.co, 0000-0001-6612-8486

2 Universidad Autónoma de Occidente, chisaziga@uao.edu.co, 0000-0001-7621-7642

3 Corporación Universitaria Comfacauc, wmacias@unicomfacauc.edu.co, 0000-0001-9025-0318

4 Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca, internacionalizacion@unimayor.edu.co

5 Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca, dcordoba@unimayor.edu.co 0000-0003-2707-7772

6 Universidad Tecnológica del Chocó.

7 Unicatólica -Fundación Universitaria Lumen Gentium, dlguerrero@unicatolica.edu.co, 0000-0002-9365-3371

8 Universidad Javeriana de Cali, lfaguado@javerianacali.edu.co, 0000-0002-1675-0418

9 Universidad del Cauca, mfmoreno@unicauca.edu.co, 0000-0003-3311-1818

10 mariaval@unicauca.edu.co, 0000-0003-0341-4340

Introducción

Como antecedente, se cuenta con el Plan Estratégico Regional del Pacífico (Región Administrativa y de Planificación -RAP Pacífico, 2019), donde el turismo es considerado como una apuesta productiva enmarcada en el desarrollo sostenible; y se considera el impacto de la actual crisis sanitaria a partir de COVID-19 sobre el turismo de la región Pacífico. Por otro lado, y mediante la metodología del Árbol de Problemas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2011), se coincide en que el problema central para abordar en este documento es: “la débil gestión competitiva del turismo cultural sostenible en la región Pacífico” (Paredes e Isaziga, 2020), al no generarse valor agregado para la cadena y al existir desarticulación entre los factores que determinan que un destino sea competitivo.

En concordancia con lo anterior, entre las causas que generan dicha situación de desequilibrio se encuentran: la insuficiente gobernanza; la inadecuada infraestructura; la escasa tecnología como herramienta para el desarrollo del sector; el poco reconocimiento, protección y visibilidad dados al patrimonio cultural material e inmaterial; la desarticulación entre los diferentes sectores de apoyo y coordinación; el desconocimiento y poca importancia dada al turismo cultural como enfoque económico y generador de valor; y las débiles estrategias ambientales que contribuyen a la sostenibilidad (Paredes e Isaziga, 2020). Lo anterior se sustenta desde dos enfoques para el turismo, que son la competitividad y la sostenibilidad, mostrando una situación problemática por resolver, donde la región Pacífico tiene serias debilidades y no es competitiva.

Como contribución de este estudio frente a la literatura ya existente, se menciona que es un aporte a la investigación de la región Pacífico y al turismo cultural, considerando la escasa información al respecto; de igual forma, es un ejercicio de construcción colectiva multidisciplinaria, que le apunta a la creación de política pública regional en turismo, aspectos novedosos e importantes para el desarrollo territorial.

Revisión de literatura

A continuación, se presenta el estado del arte relacionado con el turismo cultural, incluyendo desarrollos actuales, controversias, avances, problemas y tendencias en la investigación.

El concepto de *turismo cultural* en sus inicios representó una de las formas alternativas al turismo masivo (Jansen-Verbeke, 1996; Jovicic D., 2016), lo cual inició una transformación de la cultura (Richards, 2002). Actualmente, el turismo cultural se centra en la cocreación, es decir, en la creación conjunta de valor, al enfocarse en el consumidor e integrarlo con los proveedores, donde los turistas participan continuamente en la creación de experiencias (Richards G., 2011). Como ejemplos se mencionan, los festivales culturales, las exhibiciones temporales de activos o actividades culturales y las actividades creativas (Bonet, 2013).

Tal transición del turismo cultural, requiere de la creación de una infraestructura tecnológica con el objetivo de promover el interés en los sitios turísticos a nivel global (Bonet, 2013), también para lograr la cooperación e intercambio de conocimientos en un entorno digital, mediante el cual los turistas son parte del proceso de mejora de las experiencias; así mismo, las redes sociales son clave para potencializar destinos turísticos inteligentes, ya que son una herramienta que hace parte de la toma de decisiones del viajero al momento de planificar su próxima experiencia. De igual manera, las páginas web de los sitios turísticos deben ofrecer a los visitantes un *tour* virtual del área (Jovicic, 2017).

Así, las comunidades locales y actores involucrados deben cooperar para desarrollar productos culturales que potencialicen y atraigan turistas hacia un destino específico (Fang, 2020), ya que es donde el público vive la experiencia completa. De esta manera, se deben crear plataformas y mecanismos que soporten la comunicación efectiva para lograr la colaboración entre actores (Fang, 2020). De otro lado, algunos autores sugieren que en el momento en que los turistas se introducen en entornos culturales sensibles, provocan daños de igual forma que el turismo de masas; por ello, los trabajos que se ofrecen son de baja competencia con pagos bajos, lo que influye en el aumento de la prostitución y robo (Fang, 2020).

A nivel de Colombia y tal como indica, la Política de Turismo Cultural (Ministerio de Cultura, 2019), entre las preferencias de viaje de los colombianos se encuentra que el contacto con las manifestaciones culturales es el tercer motivo de sus desplazamientos, con preferencia hacia las ferias y fiestas que son parte integral del patrimonio intangible colombiano (38,4 %), los destinos de historia y cultura (33,2 %), y la oferta cultural y comercial de grandes ciudades (33 %).

Por último, la Visión 2019 del turismo colombiano, contempló al sector como una de las mayores actividades económicas del país, destacando la potencialidad para el turismo cultural en 13 regiones dentro de las cuales se destacó a Cauca, Nariño y el Valle del Cauca. De modo que, los departamentos de la región Pacífico cuentan con una oferta turística de interés histórico -cultural por albergar espacios declarados como parte del Patrimonio Mundial de la Humanidad de la Unesco.

Contexto Político

Para describir y analizar el contexto político del turismo con énfasis en Turismo Cultural, de la región Pacífico, se parte del problema central identificado: “la débil gestión competitiva del turismo cultural sostenible en la región Pacífico” (Paredes y Isaziga, 2020), asociado a conceptos fundamentales como la competitividad, la sostenibilidad y el sistema turístico.

Para iniciar, se destacan como Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el sector turístico: el trabajo decente y crecimiento económico (8), producción y consumo responsables (12) y vida submarina (14). (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Así mismo, se examina el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Departamento Nacional de Planeación, 2018), y en el marco del *Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad*, se encuentra el pilar denominado “Turismo, el propósito que nos une”. Aquí se encuentra integrado el Plan Sectorial de Turismo 2018 - 2022 formulado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Este acápite hace énfasis en que Colombia debe “aprovechar el buen momento que vive el sector turístico en el mundo e insertarse en el mercado como un destino innovador, diverso y de alto valor” (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, algunas de las cifras relacionadas dan cuenta de la importancia del sector en el país: en Colombia el turismo equivale al 3,8 % del PIB, mientras que en el mundo equivale al 10 %; el país recibe 81 visitantes no residentes por cada mil habitantes; en América Latina y el Caribe el promedio es de 175 visitantes. Cada turista en Colombia genera divisas en promedio de USD 1.600, mientras que en Panamá equivale a USD 3.725. A su vez, en Colombia, a nivel departamental, existe el Índice de Competitividad Turística Regional, que para el 2019 midió a 30 departamentos de los cuales se destacan entre los primeros puestos a Bogotá D.C., Bolívar, Valle del Cauca, Antioquia y Risaralda. De las posiciones de los departamentos de la región Pacífico, el Valle del Cauca (3) está mejor ubicado, seguido por Cauca (12), Nariño (19); el Chocó

fue retirado en esta versión, ya que no completó el registro de información mínima requerida para llevar a cabo el cálculo de sus indicadores (Centro de Pensamiento Turístico de Colombia, 2019).

En resumidas cuentas, los departamentos del Cauca y Nariño requieren especial atención en el factor empresarial; así mismo, deben plantear estrategias y acciones de mejora para el factor social. El Cauca tiene factores como gestión del destino, cultural y ambiental mejor calificados en comparación a Nariño; de esta manera, este informe permite identificar fortalezas y retos por superar para cada uno de sus criterios (Centro de Pensamiento Turístico de Colombia, 2019). En ese sentido, los factores que muestran la situación de competitividad departamental son: 1. Infraestructura; 2. Conectividad y Tecnologías; 3. Gobernanza; 4. Patrimonio cultural; 5. Ambiente habilitador; y desde la sostenibilidad del turismo se tiene: 6. Social; 7. Economía y 8. Ambiente. Todas claves para el desarrollo del Turismo integral en un territorio. El presente documento presenta cada departamento de la región Pacífico a partir de las variables mencionadas.

Aspectos comunes para considerar en el contexto de la región Pacífico

Los factores de seguridad e imagen han impactado fuertemente al desarrollo y competitividad del turismo, tanto del país como de la región. Para el año 2019 se recrudeció la violencia, después del Proceso de Paz (Naciones Unidas Colombia, 2020), lo cual se evidencia en el aviso emitido por la Oficina de Asuntos Consulares del Departamento de Estado de EE.UU donde aconsejan no viajar a Colombia, considerando los departamentos: Arauca, Cauca, Chocó, Nariño y Norte de Santander, a excepción de Popayán, Nuquí y Cúcuta, como destinos a los cuales no se deben visitar bajo ninguna circunstancia, es decir, que tres de los cuatro departamentos de la región Pacífico no son recomendados para los viajeros, con una etiqueta de nivel de alerta número cuatro, no solamente por COVID-19, sino también por razones adicionales como el homicidio, el asalto, el robo a mano armada, la extorsión y el secuestro (El Tiempo, 2020).

Por ello, el escenario ante la crisis mundial causada por la pandemia es de incertidumbre. Hasta el momento se han analizado los indicadores de las variables con mayores consecuencias, tales como la pobreza, prevista a tener un aumento desde el 26,9 % hasta el 38 % (Revista Dinero 2020); la pobreza extrema también aumentará desde el 7,4 % hasta 11 %. Para el caso del desempleo, el país es uno de los más afectados en términos de mercado laboral, debido a que la tasa para el mes de junio alcanza el 19,8 % (Dinero, 2020)

Adicionalmente, el Banco de la República (2020) ha realizado un estudio de la situación económica de los sectores económicos en 2020 en tiempos de pandemia, en el cual se resalta que el sector servicios, donde se incluye las actividades de alojamiento y servicios de comida, ha sido uno de los sectores más afectados, calculando pérdidas que representan un 15,0 % de un total de \$4,6 billones y \$59 billones por mes, cuando se alcanza el 60 % de ocupados en aislamiento. Además, según un análisis realizado por la Universidad Externado de Colombia (2020) se reportan pérdidas para el sector turismo durante la pandemia mundial de alrededor de 20,1 billones de pesos, que podría representar el 1,5 por ciento del PIB de Colombia del año 2020; específicamente para las aerolíneas se pronostica que caerán un 55 % en 2020 y que 38.484 empleos directos y 307.200 puestos de trabajos indirectos podrían ser afectados (Revista Dinero, 2020).

En este sentido, el gobierno ha planteado medidas económicas de choque para contrarrestar el efecto del COVID-19 en el sector del turismo, las cuales se despliegan a continuación:

- Extender el plazo para la liquidación de las contribuciones parafiscales del primer trimestre hasta julio, con el fin de mejorar el flujo de caja de las empresas.
- Extender las declaraciones del IVA y del impuesto a la renta y complementarios hasta el segundo semestre del año.
- Abrir una línea de crédito por 250 mil millones de pesos para aumentar la liquidez de las empresas (Universidad Externado de Colombia, 2020).

En cuanto al turismo interno, el gobierno deberá impulsar el sector a través del aumento de días festivos para 2021 y la reducción de peajes, el precio de la gasolina corriente para viajeros y el IVA para servicios asociados al turismo. De igual manera, Las empresas deberán implementar estrategias de reducción de precios y ofertas especiales (Universidad Externado de Colombia, 2020).

Retos y problemáticas por resolver

Lo que se observa en la región Pacífico son grandes disparidades y brechas; además, la deuda social con el Pacífico desde el gobierno central es estructural. Por mencionar un ejemplo, se destaca el Valle del Cauca en términos de infraestructura y conectividad, incluso a nivel del país; pero, por otro lado, el Chocó es el menos beneficiado en estas variables. Como elementos comunes de la región se destaca todo el potencial en términos de los activos y bienes culturales, la riqueza étnica y el patrimonio natural, elementos que se constituyen en retos importantes a resolver.

Estudios de casos, recomendaciones y conclusiones

Este capítulo recopila información relacionada con algunos casos de éxito, experiencias y proyectos, concernientes al Turismo Cultural realizados en distintas zonas del país y en lugares de la región Pacífico, con el propósito de identificar sus variables de éxito desde el ámbito político, económico, social, gobernanza, patrimonio cultural, articulación interinstitucional, entre otros; posteriormente, se presentan recomendaciones, indicadores de seguimiento y conclusiones del *paper*, como referentes en la construcción de la política pública del sector.

Tabla 1. Casos exitosos sobre Turismo Cultural

Titulo	Estudio de caso	Variables de éxito
El turismo cultural en Villavicencio (Gómez y Pérez, 2015).	Turismo cultural en Villavicencio.	Políticas - Inversiones y compromiso total del gobierno local en la promoción de la cultura regional. Sociales - Promover el interés de los habitantes y su cultura expresada a través de sus costumbres, artesanías, folclore, fiestas, gastronomía y tradiciones. - Sensibilizar a los turistas sobre el cuidado del patrimonio cultural y material, y el respeto a las culturas de los lugares visitados. - Promover días culturales especiales, por ejemplo, homenaje a la cultura llanera el último viernes de cada mes. - Implementar una nueva asignatura para enseñar Cultura llanera, a los estudiantes de escuelas y colegios. Económicas - Aumento constante del empleo debido al aumento de negocios, restaurantes y hoteles en los últimos 5 años de 62.000 a 71.000 personas contratadas.
Festival Petronio Álvarez.	Alexei & Aguado (2019).	Económicas - El Festival moviliza recursos por \$42.644 millones (USD 14.4 millones), representados en los gastos de organización (\$5.168 millones $\equiv$ USD 1,7 millones) y el gasto de los asistentes (\$37.475 millones $\equiv$ USD \$12,7 millones). El impacto sobre la economía de la ciudad de Cali y área metropolitana, asciende a \$116.724 millones (USD 39.4 millones), generando 3.551 puestos de trabajo ($\equiv$ 1.849 empleos de tiempo completo). El impacto sobre la economía de los municipios del Pacífico colombiano asciende a \$12.031 millones ($\equiv$ USD 4,1 millones), generando 319 puestos de trabajo ($\equiv$ 172 empleos de tiempo completo). Sociales - Así lo reflejan las respuestas de los asistentes a las siguientes preguntas: ¿estás de acuerdo con que el Petronio contribuye a la?: [i.] integración y cohesión de las comunidades afrodescendientes del Pacífico con las otras comunidades que habitan en Cali, 95,8 %, [ii.] imagen de Cali como una ciudad que fomenta la diversidad cultural, 98,2 %, [iii.] integración con familiares, amigos y con otras personas de la comunidad, 97,5 %. Culturales - Las respuestas a las siguientes preguntas lo evidencian: ¿estás de acuerdo con que el Petronio contribuye? [i.] a tu enriquecimiento cultural, 97,7 %, [ii.] a conservar las expresiones y tradiciones culturales del Pacífico, 96,4 %, [iii.] a representar tu cultura e identidad, 84,3 %.

Industrias culturales “afropacíficas”: encrucijadas del multiculturalismo en la ciudad de Cali, Colombia (Cárdenas, 2016).	Industrias culturales en Cali.	Políticas • Incursión de los proyectos de industrias a través del plan de gobierno de la alcaldía de Jorge Iván Ospina (2008-2011) con la puesta en marcha del proyecto “Industrias culturales, motor de desarrollo socioeconómico de Cali (2009-2012)”. Articulación sector público y privado • El BID y el FOMIN financiaron el 60 % del presupuesto del proyecto. El resto fue aportado por los otros organismos vinculados al mismo: la Alcaldía de la ciudad, la Cámara de Comercio de Cali, la caja de compensación Comfandi, la Universidad Icesi y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con un monto total de inversión de US\$3'400.0002. Económicas • Este proyecto tenía como objetivo contribuir al progreso socioeconómico de la ciudad de Cali, el peso de las industrias culturales en el PIB de Cali –entre el 1,01 % y el 1,22 %– y el aporte del área de “la cultura” de la ciudad en el PIB “cultural” del país –entre el 3,3 % y el 4 %. Sociales • Este proyecto pretendía impulsar y posicionar las industrias culturales como una nueva fuente de desarrollo y de oportunidades.
El Carnaval de Negros y Blancos (Rosas y Fusté-Forné, 2018).	Una fiesta en la que convergen y se relacionan tres culturas: la herencia africana, la cultura indígena andina y la cultura hispánicas, celebrado principalmente en la ciudad de Pasto.	Sociales • Es un juego entre la comunidad con pintura negra y blanca, talcos blancos, confeti, serpentinas y espuma para pintarse de color negro y blanco. • Participación activa de artesanos y artistas del carnaval, con el fin de que estos cuenten con los medios necesarios para poder participar en el evento de una manera adecuada y que puedan crear sus obras artísticas. Patrimonio cultural • Es una manifestación que recoge la herencia indígena, africana e hispana, y la representan en cinco desfiles diferentes en los cuales los artesanos y artistas participan en las modalidades de: años viejos, colectivos coreográficos, disfraces, comparsas, murgas, carrozas no motorizadas y carrozas. Gobernanza • El Carnaval es gestionado y administrado por Corpocarnaval, la cual es una organización de carácter asociativo, que se rige por el derecho privado, sin ánimo de lucro y con sede propia. Económicas • Se evidencia en el aumento de la ocupación hotelera, el alto consumo de alimentos en restaurantes y puestos de comida, la demanda de servicios de transporte aéreo y terrestre a la ciudad, entre otros elementos.

Fuente: Elaboración propia.

Las experiencias presentadas a continuación, hacen referencia a algunos eventos y actividades culturales realizadas tradicionalmente por las comunidades y que se han ido constituyendo en formas de realizar turismo local. De igual forma, se referencia el proyecto *Pacífico Soy Yo*, ejecutado por la Región Administrativa y de Planificación-RAP Pacífico.

Tabla 2. Experiencias y Proyecto sobre Turismo Cultural en la región Pacífico

Departamento del Chocó		
Título	Descripción	Variables
(Asociación Etnoaldeia Kipara Te)	Es una iniciativa de la comunidad Indígena Embera phusabidara “Boca de Jagua” planes de vida y de salvaguarda del pueblo Embera, la cual cuenta con una población de 380 habitantes en 75 familias.	Económicas • Cuota de ingreso por visitante y el 20 % de la utilidad de Kiphara Te. • En cuanto a la Generación de empleo e ingresos para los miembros de la comunidad que prestan sus servicios en Kiphara Te y para otras comunidades indígenas y afro a través de la venta de artesanías. Sociales • La iniciativa busca disminuir la vulnerabilidad de la comunidad ante diferentes riesgos, fortaleciendo su autosuficiencia en la gobernabilidad cultural y territorial. Articulación sector público y privado • INTRAÉTNICA: Con las comunidades Embera Phusabidara de la zona enlazadas a través del Cabildo Mayor – CAMIZCOP. Con los cabildos de la región del departamento del Chocó a través de la Asociación de Cabildos ASOREWA y en nexo con las organizaciones aborígenes de orden nacional a través de la ONIC. • INTERÉTNICA: Con el Consejo comunitario local de comunidades negras de Jurubirá y zonal con el Consejo Comunitario General los RISCALES. • INSTITUCIONAL: En el orden nacional con el ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el viceministerio de Turismo; regional con IIAP, UTCH, CCQ, UNICLARETIANA, CSD, CBV, SENA, CODECHOCÓ, ACDIVOCA; Zonal con Alcaldía municipal de Nuquí, Parque Nacional Natural de Utría, Mesa Interinstitucional de Turismo.

(Fiesta de San Francisco de Asís en Quibdó-Colombia, 2012).	Es una celebración religiosa popular organizada por los 12 barrios franciscanos de la ciudad de Quibdó-Chocó.	Sociales Los artistas y artesanos locales, junto con los jóvenes que aprenden a su lado, realizan las carrozas, los altares de los barrios, la indumentaria y las ornamentaciones de las calles, es decir que se fomenta la cohesión social de la comunidad.
Zotea, el nuevo corazón culinario de Coquí (El Tiempo, 2018)	Zotea es un restaurante de madera de choibá, con mesas al aire libre, ubicado en un punto medio entre la playa y la primera vegetación. Tiene cultivos de hierbas y vegetales en camas elevadas que imitan el uso de las zoteas.	Sociales - Genera oportunidades para mejorar los ingresos y la calidad de vida de la comunidad de Coquí y sus alrededores. Patrimonio cultural - La sensibilización del valor de la sabiduría culinaria y de los ingredientes de la comunidad, ya que es un espacio de intercambio de conocimiento alrededor de la gastronomía y la cultura del Pacífico chocoano. Económicas - Aprovecha los recursos locales para generar ingresos a la comunidad desde el aceite de coco y el arroz orgánico. - Incentiva los cultivos y procesos enmarcados en la agroecología en la región. Articulación sector público y privado - Proyecto colaborativo entre la Fundación Chocó Emprende, la comunidad de Coquí y FUNLEO con el apoyo del Basque Culinary World Prize BCWP
El Festival de la Migración Pacífico (Marca Colombia, 2010)	Evento cultural y ecoturístico que celebra la llegada de diversas especies animales a las aguas del Pacífico, aves, ballenas y tortugas marinas. Creado en 2010 por la Corporación Mano Cambiada.	Impacto social Existen organizaciones locales que generan espacios de retroalimentación y conocimiento.
Festival de Alabaos, Gualies y levantamiento de tumbas en Andagoya (Ministerio de Cultura, 2014)	Los gualies, alabaos y levantamientos de tumba son rituales mortuorios para acompañar al muerto y a sus allegados, cuando fallece una persona de la comunidad, propios del pueblo afro de las comunidades del Pacífico colombiano.	Sociales Reafirmarse como comunidades y unirse entre familiares, amigos, vecinos y en general con todos los que participen.

Asociación para la Investigación Culturales del Chocó (ASINCH, s.f.).	Aporta al buen vivir de las comunidades afrodescendientes, mestizas e indígenas del Pacífico colombiano a partir del conocimiento, revitalización y empoderamiento de sus legados culturales y sus territorios. Nace en el año 1991 por iniciativa de un grupo de gestores culturales y artistas que buscaban dar a conocer una serie de manifestaciones desconocidas en el panorama nacional.	Investigación • Como principal herramienta para visibilizar diferentes expresiones como los formatos instrumentales, los cantos fúnebres y las danzas en el departamento del Chocó. Líneas • Territorios y economías comunitarias, saberes ancestrales, arte, cultura ciudadana y reconciliación, infancia y juventud, producción, comunicación y tecnologías propias, entre otras; las cuales pueden llegar a que el turismo cultural se desarrolle con un mayor enfoque de sostenibilidad.
Departamento del Cauca		
Congreso Gastronómico de Popayán (Congreso Gastronómico de Popayán, 2002)	Congreso Nacional Gastronómico es el escenario desde el 2002, en donde cada año en septiembre la ciudad hace gala de su rigor académico y da a conocer nuevos sabores fruto de investigaciones.	Patrimonio cultural • En este certamen tienen lugar conferencias, talleres educativos, encuentros entre escuelas y academias gastronómicas y, por supuesto, degustaciones de platos deliciosos. • La Ciudad de Popayán ha logrado la designación como la primera Ciudad Gastronómica dentro de la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO en el año 2005, logrando vincular a departamentos de Colombia en cada versión, fortaleciendo de esta manera al departamento del Cauca como destino gastronómico. Económicas • Se considera que durante la ejecución del evento aumenta el flujo de turistas locales y extranjeros, incrementando las ventas de la ciudad, mejorando la economía en general y la imagen del destino.
Noche de Museos (Alcaldía de Popayán, s. f.).	Evento realizado el último viernes de cada mes donde se visibilizan y posicionan los siete museos que hacen parte de la Red de Museos del Cauca.	Patrimonio cultural • La historia, el arte y la cultura de la capital caucana toman lugar en la ciudad, ya que siete museos que componen la red caucana abren sus puertas el último viernes de cada mes, con entrada gratuita para que tanto visitantes como los mismos payaneses conozcan más de la historia de la ciudad, debido a que se cuenta con variada programación artística y cultural para dar vida nocturna del sector histórico de la ciudad. Económicas • Incrementando de las ventas del negocio del sector histórico, ya que estos abren en horarios extendidos para atender a los turistas

Región Pacífico

Proyecto Pacífico Soy Yo (Región Pacífico Proyecto Turismo, s. f.).	Es un proyecto de gran envergadura que integra propuestas de los departamentos del Pacífico, es un hito importante para la región, al articular a los cuatro departamentos en su formulación y ejecución e incluye alrededor de 42 municipios. Esta iniciativa inicia sus actividades en el segundo semestre del 2020 con un horizonte de 22 meses.	Planeación • Como resultado, el proyecto propone fortalecer los instrumentos de planificación para la gestión turística en la región Pacífico. Oferta turística • Fortalecimiento de los cuatro (4) productos turísticos especializados de alcance regional. Mercado • Estructurar una estrategia en los mercados nacionales e internacionales de la marca región.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

Se recomienda avanzar en la construcción de una política integral, que se materialice en planes de desarrollo, programas y proyectos, para lo cual se deben tener en cuenta las siguientes variables e indicadores propuestos. Como referente se menciona la Ordenanza 050 del 2009 del departamento del Cauca (Política de Turismo del Departamento del Cauca, 2009), donde tras un ejercicio colectivo entre la academia, la Gobernación del Cauca y las organizaciones sociales y productivas del departamento, se acuerdan los lineamientos estratégicos, principios rectores y objetivos que enmarcan la Política Departamental de Turismo por un periodo de 10 años y se asigna un presupuesto anual correspondiente a quinientos millones de pesos (\$500.000.000) para su ejecución a través de proyectos.

De esta manera, se sugiere considerar este referente como línea de partida y, en lo posible, se propone gestionar la viabilidad mínima de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) anuales para la ejecución de la política pública de la región Pacífico, teniendo en cuenta los cuatro (4) departamentos.

A continuación, se presentan las variables y los indicadores planteados:

Tabla 3. Indicadores de seguimiento Infraestructura

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea Base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
Hay atractivos turísticos que carecen de infraestructura para atender a personas con discapacidad auditiva, visual y de movilidad.	Determinar el nivel de inclusión para atender a personas con discapacidad auditiva, visual y de movilidad.	Espacios turísticos adaptados a personas con discapacidades.	Número de atractivos culturales adaptados según discapacidad/ Número total de atractivos turísticos x 100.	Numerador: Oficinas y secretarías de turismo. Denominador: Informes del Ministerio de Cultura.	Por definir			
		Condiciones de accesibilidad.	Número de servicios complementarios adaptados según discapacidad.	Informes de las secretarías y oficinas de turismo.	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Indicadores de seguimiento Conectividad tecnológica

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea Base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
Se carece de una infraestructura tecnológica que capture y procese información de los clientes, soporte la interacción clientes potenciales, proveedores, turistas, comunidad asociada, promotores de la economía solidaria y emprendedores, para intercambiar opiniones y experiencias, así mismo, que permita un entorno virtual, con recorridos y mapas interactivos de los atractivos.	Desarrollar una infraestructura tecnológica que soporte la interacción clientes potenciales, proveedores, turistas, comunidad asociada, promotores de la economía solidaria y emprendedores, para intercambiar opiniones y experiencia, así mismo.	Atractivos Turísticos Culturales Virtuales.	Numero de atractivos turísticos culturales con recorridos virtuales / Total de atractivos turísticos culturales X 100.	Informe de cada operador de atractivo turístico	Por definir			
			Numero de atractivos turísticos culturales con mapas interactivos / Total atractivos turísticos culturales X 100.	Informe de cada operador de atractivo turístico	Por definir			
		Sondeo de Opinión.	Numero de Opiniones y calificaciones positivas de los atractivos turísticos culturales / Total de Opiniones y calificaciones X 100.	Informe de cada operador de atractivo turístico	Por definir			
		Actualización en página web.	Numero de atractivos turísticos culturales con información en la web del costo de los servicios/ Total de atractivos turísticos culturales X 100.	SITUR	Por definir			
		Estudios de tendencia cultural.	Número de estudios por departamento de las tendencias del nuevo turista / número de departamentos X 100.	Documentos	Por definir			
		Sistema de Información Turística Cultural.	Construcción de un (1) sistema de información para el registro de contenidos y medios interactivos de impacto.	Sistema operando	Por definir			
		Portafolio de productos y servicios turísticos culturales interactivo.	Creación de un (1) portafolio de productos y servicios turísticos culturales interactivo.	Documento impreso	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Indicadores de seguimiento Gobernanza y planificación

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea Base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
Se carece de un escenario de planificación estratégica y prospectiva para la Región con énfasis en Turismo Cultural.	Establecer un escenario de planificación estratégica y prospectiva para la Región con énfasis en Turismo Cultural.	Plan Estratégico de Turismo Cultural Regional.	Construcción de un (1) Plan Estratégico de Turismo Cultural Regional.	Documento	Por definir			
		Comunidad activa y participativa.	Número de mesas de trabajo instaladas con la comunidad para desarrollar o potencializar productos turísticos culturales/Número de mesas de trabajo planeadas X 100.	Numerador: mesas de trabajo instaladas. Denominador: Planes de trabajo de los entes regionales.	Por definir			
		Innovación en productos de turismo.	Número de productos de turismo creados o mejorados / Número de productos de turismo existentes X 100.	Numerador: Planes de rediseño de propuestas de turismo. Denominador: Listado de productos turismo.	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Ambiente habilitador

Tabla 6. Indicadores de seguimiento Formación

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea Base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
Se carece de espacios para la formación y el desarrollo de prácticas sostenibles: (i) económico; basado en la proyección de estrategias para el desarrollo económico de la región, (ii) social; consolidación de comunidades que promueven el emprendimiento a partir de los saberes ancestrales e idiosincrasia de la región (iii) ambiental, mediante acciones orientadas a la preservación del medio ambiente y el impulso del consumo responsable bajo la corresponsabilidad entre los actores-promotores-turistas-residentes.	Promover entre los actores del sistema de turismo cultural, cualificación en segundo idioma.	Capacitación en segundo idioma.	Número de actores del sistema capacitados en el programa de bilingüismo para el turismo / Número total de actores del sistema X 100.	Numerador: Encuesta. Denominador: Registro Nacional de Turismo.	Por definir			
		Alianzas Institucionales para el fortalecimiento en segunda lengua.	Número de alianzas con entidades formadoras en inglés.	Convenios firmados.	Por definir			
		Rutas turísticas en segundo idioma.	Número de recorridos bilingües de transmisión cultural con extranjeros y nacionales/ Número total recorridos de transmisión cultural X 100.	Numerador: Encuesta a operadores de turismo. Denominador: Encuesta a operadores de turismo.	Por definir			
		Recorridos turísticos.	Número de extranjeros en los recorridos de transmisión cultural / Número total de extranjeros que visitan la región o municipio X 100.	Numerador: Encuesta a operadores de turismo. Denominador: Encuesta a operadores de turismo.	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Indicadores de seguimiento Ambiente de negocios – promoción

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea Base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
La región cuenta con atractivos turísticos culturales, que no se conocen ampliamente y por tanto se requiere de una mayor difusión de los atractivos turísticos culturales con los que cuenta la región.	Definir un plan de marketing digital para el patrimonio turístico y cultural de la región.	Plan de Marketing Digital.	Plan de Marketing Digital para los atractivos culturales de la región.	Documento	Por definir			
		Estudio de Mercados.	Desarrollar estudios de exploración de nuevos mercados asociados con el turismo cultural sostenible.	Documento	Por definir			
		Desarrollo de la propuesta de Marca Región para el turismo cultural.	Posicionar Una (1) Marca Región.	Documento	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Indicadores de seguimiento Ambiente de negocios – promoción

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea Base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
En este momento, se carece de una gestión participativa y equitativa en la gestión de recursos asociados con el impulso de emprendimientos y consolidación de negocios relacionados con el turismo cultural.	Fomentar la cultura empresarial en torno al patrimonio cultural de la región Pacífico.	Formación en emprendimiento cultural.	Número de talleres de emprendimiento dirigido a los cultores populares.	Encuesta a actores de turismo cultural.	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Indicadores de seguimiento Seguridad

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea Base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
El acuerdo de paz, permitió el acceso de las personas al patrimonio cultural de la región que estaba en zonas de conflicto.	Renovar y dinamizar los procesos vinculados con traslados, accesibilidad, seguridad y controles en zonas que representan el patrimonio cultural de la región.	Visitantes recibidos en lugares relacionados con el patrimonio cultural.	Número de visitantes en los recorridos de patrimonio cultural / Número total de visitantes de la región o municipio X 100.	Numerador: Encuesta a operadores de turismo. Denominador: Encuesta a operadores de turismo.	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Indicadores de seguimiento Patrimonio cultural

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
Se carece de una valoración actualizada de los activos tangibles e intangibles que conforman el ecosistema del patrimonio cultural de la región Pacífico para su proyección en un orden global.	Realizar inventario y sistematización de los recursos artísticos - culturales que representa la idiosincrasia de la región.	Promoción de eventos y días especiales.	Promover días especiales para los atractivos turísticos culturales con eventos especiales.	Pauta publicitaria sobre los activos de la región.	Por definir			
		Eventos culturales regionales.	Número de eventos especiales culturales en el mes /Número total de eventos X 100.	Numerador: Listado de eventos promocionados. Denominador: Informe de eventos.	Por definir			
		Contenido académico de turismo cultural en planes de estudio.	Número de colegios y escuelas que implementaron una asignatura para enseñar la cultura de la región / Número total de colegios y escuelas X 100.	Informe de las Secretarías de Educación Municipal.	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Indicadores de seguimiento Patrimonio cultural

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
Se presenta deterioro del patrimonio cultural de la región por falta de mantenimiento en el tiempo y el vandalismo.	Fomentar la conservación y preservación de las tradiciones y la identidad, a través de sensibilización de los turistas para que respeten las culturas de los lugares visitados.	Charlas de divulgación sobre el cuidado del patrimonio cultural.	Número de participantes a las charlas de sensibilización/ Número total de turistas X 100.	Numerador: Listado de asistencia a charlas. Denominador: Registro de Turistas por zona.	Por definir			
		Inventario de patrimonio cultural.	Número de atractivos culturales inventariados/ Número total de atractivos culturales X 100.	Numerador: Inventario de patrimonio cultural. Denominador: atractivos culturales identificados.	Por definir			
		Campañas promocionales.	Diseño e implementación de campañas promocionales sobre valores y ética en modos de actuación antes-durante-pos-actividad con los turistas.	Campañas en medios de comunicación y redes sociales.	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12. Indicadores de seguimiento Patrimonio cultural

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
Se presenta deterioro del patrimonio cultural de la región por falta de mantenimiento en el tiempo y el vandalismo.	Promover el rescate, preservación, conservación de obras arquitectónicas que representan un baluarte para el desarrollo cultural de la región y, por ende, se constituyen en baluarte y atractivos turísticos de preferencia.	Rescate del patrimonio cultural.	Número de obras arquitectónicas rescatadas, preservadas o conservadas en la región / Número total de obras arquitectónicas en la región X 100.	Numerador: Registro de obras de patrimonio cultural intervenidas. Denominador: Inventario de patrimonio cultural.	Por definir			
		Inversión en turismo cultural.	Monto de inversión para el turismo cultural/ Monto de inversión total para el turismo X 100.	Documento de presupuesto del orden regional, departamental y municipal.	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13. Indicadores de seguimiento Social

Situación	Objetivo	Nombre del indicador	Formula del indicador	Soporte	Línea base	Meta		
						2 años	5 años	10 años
En este momento se presenta desconexión entre los niveles de gobierno de las regiones.	Promover y respaldar la gestión de los operadores turísticos y los productores culturales de la región.	Alianzas para el desarrollo del patrimonio cultural de la región.	Alianzas intra-regionales desarrolladas.	Documentos Firmados				
		Medición de la contribución a la generación de ingreso regional.	Ingresos Obtenidos por las Empresas Culturales/ Ingresos del ente territorial.	Cuentas Económicas	Por definir			

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

A partir de la revisión de los documentos de carácter nacional, regional y departamental, hay congruencia en el planteamiento de la problemática a resolver: la gestión de la competitividad local y las variables que la integran, de tal forma que, al superar las dificultades en cada una de ellas, se contribuya al desarrollo del Turismo Cultural, que entre otros aspectos es una apuesta país. Lo anterior significa que hay articulación entre las necesidades regionales y la política nacional. En efecto, es prioritaria la construcción de un plan de turismo cultural que integre todas las propuestas existentes, además de los nuevos retos para la región después de la crisis provocada por la pandemia.

Se concluye entonces que la apuesta del plan de turismo cultural debe contemplar una política pública que se materialice en los planes de desarrollo, proyectos y programas gubernamentales en línea con los intereses de los departamentos de la región Pacífico, atendiendo las necesidades, divergencias y brechas existentes entre los departamentos que la conforman. De este modo, las directrices estratégicas deben permitir la gestión y competitividad del turismo, mediante la oferta de productos que impliquen una estrategia de regionalización turística que articule las potencialidades de los destinos y el aprovechamiento de las sinergias entre los actores de la región. Se sugiere un presupuesto anual mínimo de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000), para los cuatro departamentos regionales.

Como característica diferenciadora, la metodología de desarrollo basada, en el análisis documental y de experiencias previas, así como el trabajo colaborativo de los autores, se consideran como factor de referencia para combinar entre conocimiento-experiencias y el pensamiento crítico. Lograr trascender desde la valoración del patrimonio cultural como medio de identidad de las regiones, requiere de una exploración e inventario sobre la diversidad de componentes que respaldan la cultura, entre estos, como base preliminar de un estudio empírico sobre el desarrollo de la línea Turismo Cultural sostenible, se destacan: arquitecturas históricas, música, arte, infraestructura (museos, Iglesias, bibliotecas, casas de la cultura, parques emblemáticos), idiomas- dialectos, zonas geográficas, así como también los saberes ancestrales, idiosincrasia, gastronomía, a través de los cuales se representan las diversas manifestaciones que distinguen las regiones.

Cabe señalar que los impactos ecológicos del turismo no han sido abordados, tanto en los proyectos como en el sistema de información donde no se recogen indicadores de huella ecológica, capacidad de carga de los ecosistemas, generación de CO₂ y gases efecto invernadero, como ya lo anunciaba Budowski (1976). Esta es una ausencia notoria dada la actual crisis ambiental global. Además, es importante resaltar estudios sobre las transformaciones en la vocación productiva y su impacto en la disminución de la resiliencia social y productiva en los territorios, como también en términos del riesgo y la vulnerabilidad (Madrid Jorge et al., 2017). (Madrid, Aguilar Castro, Vargas, & Ruíz., 2017)

Así las cosas, la RAP Pacífico puede constituirse como un ente articulador y veedor, que apoye la atracción de inversión en todos los frentes, que establezca una mirada estratégica del desarrollo regional y que promueva en conjunto los productos turísticos que se diseñen regionalmente. De igual forma, la propuesta del Observatorio Regional del Pacífico se constituye, entre otros aspectos, en un reto para realizar trazabilidad y seguimiento a la información generada, a la inversión realizada y las investigaciones que se desarrollen acordes a las necesidades y particularidades del territorio.

Referencias

- Alcaldía de Popayán. (S. f.). Noche de Museos. <http://popayan.gov.co/ciudadanos/sala-de-prensa/noticias/Popay%C3%A1n-se-engalana-para-su-primera-gran-%E2%80%98Noche-de-Museos%E2%80%99>
- Alexei, A. y Aguado, L. F. (S. f.). Anatomía de los efectos sobre el territorio producidos por la celebración del Festival de Música del Pacífico Petronio Álvarez.
- Bonet-Morón, J., Ricciuli-Marín, D., Pérez-Valbuena, C. J., Galvis-Aponte, L. A., Haddad, E. A. y Araújo, I. F. (2020). Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto. *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*, (288), 3-33. <https://doi.org/10.32468/dtseru.288>
- Bonet, L. (2013). Heritage tourism. In I. Rizzo & A. Mignosa (Eds.), *Handbook on the economics of cultural heritage* (pp. 386-401).
- Budowski, G. (1976). Tourism and environmental conservation: Conflict, coexistence or symbiosis? *Environmental Conservation*, 31(1), 27- 31. <https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/abs/tourism-and-environmental-conservation-conflict-coexistence-or-symbiosis/5EEC639DD75BA674B267C801A156465F>
- Centro de Pensamiento Turístico- Colombia. (2019). *Índice De Competitividad Turística Regional De Colombia*. COTELCO, Fundación Universitaria CAFAM.
- Cárdenas, M. P. (2016). Industrias culturales “afropacíficas”: encrucijadas del multiculturalismo en la ciudad de Cali, Colombia. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (24). <http://dx.doi.org/10.7440/antipoda24.2016.05>
- Camacho, A. y Vanegas, A. (2020). *La crisis del turismo por el COVID-19*. Universidad Externado de Colombia. <https://www.uexternado.edu.co/economia/la-tesis-del-turismo-por-el-covid-19/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Guía metodológica para la elaboración de documentos CONPES*.
- El Tiempo. (2020, 10 de agosto). Las razones por las que EE. UU. recomienda no viajar a Colombia. <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estados-unidos-las-razones-por-las-queusa-recomienda-a-sus-ciudadanos-no-venir-a-colombia-527396> Revisar enlace.
- Fang, W. T. (2020). *Tourism in Emerging Economies*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-15-2463-9>
- Fedesarrollo. (2020). *Coronavirus: más pobres y menos clase media*. <https://www.fedesarrollo.org.co/es/content/coronavirus-mas-pobres-y-menos-clase-media>
- Gómez, M. & Pérez, W. (2015). Cultural Tourism in Villavicencio Colombia. In A. Panosso & L. G. Trigo (Eds.), *Tourism in Latin America: cases of success* (pp. 105-125). Springer.
- Jansen-Verbeke, M. (1996). Cultural Tourism in the 21st. Century. *World Leisure & Recreation*, 38(1), 6-11. <https://doi.org/10.1080/10261133.1996.9673997>

- Jovicic, D. (2016). Cultural tourism in the context of relations between mass and alternative tourism. *Current Issues in Tourism*, 19(6), 605-612. <https://doi.org/10.1080/13683500.2014.932759>
- Jovicic, D. Z. (2017). From the traditional understanding of tourism destination to the smart tourism destination. *Current Issues in Tourism*, 22(3), 276-282. <https://doi.org/10.1080/13683500.2017.1313203>
- Madrid, J. H., Aguilar Castro, M., Vargas, L. D. y Ruíz., S. B. (2017). Riesgo de pérdida de los sistemas de producción agrícola tradicional por la amenaza turística en Occidente Cercano (Antioquia, Colombia). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 26(2), 309-325. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v26n2.59154>
- Marca País. (S. f.). El Festival de la Migración Pacífico, un encuentro con la naturaleza. Colombia.co. <https://www.colombia.co/marca-colombia/aliados/el-festival-de-la-migracion-pacifico-un->
- Martínez Polo, L. (2018, 4 de diciembre). Así nació Zotea, el nuevo corazón culinario de Coquí. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/cultura/gastronomia/zotea-el-nuevo-corazon-culinario-de-coqui-choco-301482>
- Ministerio de Cultura. (2014, 25 de julio). Gualíes, alabaos y levantamientos de tumbas en la Lista de Patrimonio Inmaterial de Colombia. <https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Paginas/Gual%C3%ADes,-alabaos-y-levantamientos-de-tumba-en-la-Lista-de-Patrimonio-Inmaterial-de-Colombia.aspx>
- Naciones Unidas Colombia. (2020). El recrudecimiento de la violencia en Colombia afecta una paz estable y duradera.
- Paredes, A. y Isaziga, C. (2020). Propuesta preliminar componentes del planteamiento del problema.
- Región Administrativa y de Planificación del Pacífico. (2019). Plan Estratégico Regional Pacífico 2020-2040. https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2020/08/Relatorias-Mesas-Participativas-Nov_PER-Paci%CC%81fico.pdf
- Región Pacífico Proyecto Turismo. (s.f.). Obtenido de <https://proyectoturismopacifico.com/componentes/>
- Richards, G. (2002). Tourism attraction systems: Exploring cultural behavior. *Annals of Tourism Research*, 29(4), 1048-1064. doi: [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(02\)00026-9](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(02)00026-9)
- Semana. (2020). ¿Por qué Colombia tiene el desempleo más alto? <https://www.semana.com/economia/articulo/desempleo-por-coronavirus-en-colombia-junio-de-2020/293995/>
- Semana. (2020, 4 de agosto). Iata pide a la Alcaldía de Bogotá autorizar los vuelos en El Dorado. <https://www.dinero.com/empresas/articulo/como-sera-la-reactivacion-de-los-vuelos-en-el-aeropuerto-el-dorado/294682>
- Sansón Rosas, J. F. y Fusté-Forné, F. (2018). ¿Patrimonio Auténtico? El Carnaval de Negros y Blancos de la ciudad de Pasto, Colombia. *Revista Investigaciones Turísticas*, (15), 147-167. <http://dx.doi.org/10.14198/INTURI2018.15.07>



Los Procesos de Gobernanza Local como Horizonte de Construcción de Paz Territorial en la región Pacífico de Colombia (2017- 2020)



121

Presentación

En el marco de la Iniciativa Manglar de la Región Administrativa y de Planificación RAP Pacífico, el Eje Estratégico Paz Territorial y Cultural se propuso como un espacio de encuentro, diálogo, debate, intercambio de experiencias y puesta en común por parte de docentes de algunas universidades de la región Pacífico, sobre la problemática de la débil y diferenciada gobernabilidad y gobernanza local, como claves para comprender la permanencia de las conflictividades, la persistencia del conflicto armado y la manifestación de las diferentes violencias. Dicha problemática demanda una urgente transformación, en perspectiva de paz territorial en la región Pacífico de Colombia.

Resumen

El presente documento busca contribuir a la caracterización, reconocimiento y visibilización de las experiencias de gobernanza local y empoderamientos pacifistas, donde se encuentran involucrados gobiernos territoriales, comunidades y organizaciones sociales; resaltando su pluralidad, carácter procesual y participativo. La iniciativa propuesta, está armonizada con la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS-2030 y en particular con el 16, sobre “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” (UN, 2015), pactada por el gobierno nacional, que busca, a través de la política de estabilización, la transformación de la vida de cerca de 7 millones de personas que habitan en los territorios más afectados por la violencia y la ilegalidad, en zonas rurales del país (DNP, 2020); y se orienta a plantear una agenda de trabajo común en favor del desarrollo humano integral de los territorios que hacen parte de la región Pacífico.

Este trabajo parte del contexto del posacuerdo -*Acuerdo para la Terminación del Conflicto*, y, en particular, del reto que implica para la región su desarrollo y sus contribuciones al proceso de *la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016). En ese sentido, como producto del análisis se encontró un escenario complejo con diversas dinámicas territoriales presentes en cada uno de los departamentos, con gobernabilidades diferenciadas marcadas por un desbalance entre las demandas propias de cada territorio y las políticas, planes, programas y proyectos implementados por los gobiernos local, regional y nacional. Como recomendación general se propone la implementación efectiva de planes, programas y proyectos, que consoliden las experiencias locales de gobernanza, como espacios de diálogo, intercambio y cooperación entre Universidades, Empresas, Estado y Sociedad (en adelante UEES), a través de acciones de investigación-acción para la paz, procesos de formación para el fortalecimiento de la gobernabilidad y los empoderamientos pacifistas, y el seguimiento a la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*¹¹.

Palabras clave: Gobernanza local, paz territorial, empoderamientos pacifistas, región Pacífico.

11 En adelante *Acuerdo Final de Paz*.

Autores

Adolfo Adrián Álvarez¹²; Alba Jaqueline Ruano Jiménez¹³; Ana Patricia Figueroa¹⁴; Ana Julia Hidalgo¹⁵; Ángela Roció Mora Caicedo¹⁶; Claudia Lorena Mera Lucumi¹⁷; Federico Guillermo Muñoz¹⁸; Julián Andrés Caicedo Ortiz¹⁹; Liliana Dávila²⁰; Lucy Arco Mosquera²¹; Oriana Lozano²² y Yancy Andrade Arango²³.

Introducción

La relación entre el Estado y sectores de la sociedad en Colombia se ha caracterizado por desencuentros, encuentros y contradicciones en el plano de la organización económica, la distribución de recursos, y sobre las formas de gobierno, la gestión de lo público y las maneras de intervenir y/o acompañar las dinámicas territoriales; esto ha incidido en la capacidad de dar respuesta a los problemas sociales y las propuestas de construir lo político. Las consecuencias de esa trayectoria divergente se pueden evidenciar en un clima de desconfianza de la ciudadanía en los gobiernos locales, regionales y nacionales, en la desarticulación de los actores políticos, económicos y sociales, y en la precariedad de la presencia integral del Estado en los territorios (Mora, 2020a).

Dicho clima se traduce en conflictos, que como señala González (2016), citando a Stathis Kalivas, “son el resultado de la interacción de tensiones estructurales del ámbito nacional en el largo plazo, con micro motivaciones del orden regional y local, que se refuerzan mutuamente” (p. 19). De ahí, que un reto central sea redefinir la vida política existente en el nivel local, con la participación efectiva de los movimientos y organizaciones sociales, los poderes públicos, las administraciones locales y los órganos regulatorios no estatales, de tal forma que se logre construir una visión armonizada y consensuada frente a los complejos retos y demandas de desarrollo integral, y una acción mancomunada sostenible y de largo plazo, como camino para avanzar en la construcción de escenarios de paz, reconociendo su diversidad y complejidad.

Así las cosas, el objetivo central de este documento es contribuir a la caracterización, reconocimiento y visibilización de algunas experiencias de gobernanza local y empoderamientos pacifistas, donde se encuentran involucradas comunidades, gobiernos territoriales y organizaciones sociales, resaltando su pluralidad, carácter procesual y participativo; ejercicio que contribuye a avanzar en el diseño de acciones

12 Economista de la Universidad del Valle. Experto en Gestión de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, profesor Titular de la Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad del Valle, y director del Programa Institucional de Paz Instituto de Investigación e Intervención para la Paz de la Universidad del Valle.

13 Socióloga - Magíster en Sociología; docente programa de Sociología de la Universidad de Nariño.

14 Socióloga Universidad de Nariño - Asistente de Investigación línea de Paz Territorial - RAP Pacífico.

15 Trabajadora Social; magíster en Ciencias de la Educación; docente Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

16 Socióloga - Magíster en Historia Social; docente programa de Sociología Universidad de Nariño.

17 Socióloga - Magíster en Políticas Públicas. Investigadora Independiente. (Colaboración).

18 Comunicador Social y Periodista. Magíster en Sociología - Universidad del Valle. Experto en Gestión de la Paz y los Conflictos y Doctor en Historia y Artes -Universidad de Granada (España); docente Facultad de Humanidades y Artes - Universidad Autónoma de Occidente.

19 Politólogo, magíster y doctor en Estudios Latinoamericanos; candidato a Doctor en Ciencias Sociales; docente departamento de Ciencia Política, Universidad del Cauca.

20 Magíster en Educación y Diversidad, coordinadora del Observatorio Social Universidad de Nariño.

21 Trabajadora Social; especialista en Atención y Educación Social a la Familia, docente Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”

22 Trabajadora Social - docente Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

23 Especialista en Intervenciones Psicosociales; Docente Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

para el fortalecimiento de capacidades institucionales de gobernanza local para la paz. La metodología implementada fue la revisión documental de fuentes oficiales, bases de datos y experiencias locales de paz, a lo que se suma el diálogo interdisciplinario fundamentado en las experiencias académicas e investigativas de los y las docentes de las universidades participantes.

Cabe señalar que *la Paz* se entiende, desde un enfoque polisémico y complejo, como un proceso social, económico, político y cultural, que contribuye al cumplimiento de las funciones centrales del Estado social de derecho, con base en la inclusión, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo constructivo para la transformación de los conflictos en contextos interculturales y heterogéneos. Implica el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios, en su estructura social, política, cultural y ambiental, y la acción de agentes diversos (comunitarios, gubernamentales, políticos de diferente naturaleza) en contextos y hechos que determinan y dan especificidad a las agendas de paz, materializadas a través de acuerdos entre diversos actores (Ruano, 2020b).

De allí se deriva la relevancia, a mediano y largo plazo, del diseño y la implementación de políticas públicas con enfoque inclusivo y diferencial, que de una parte privilegien la superación de los factores que actualmente vulneran los derechos humanos de las comunidades, y de otra potencien el carácter pluriétnico, multi e intercultural, contribuyendo a propiciar escenarios y procesos de reconciliación, mediación y tramitación pacífica de las diferencias, desde y en los territorios que hacen parte de la región Pacífico.

El aporte novedoso de este ejercicio radica en documentar y así avanzar en el reconocimiento y la visibilización de algunas experiencias locales, que hacen parte del proceso de gobernanza en favor de la construcción de paz en el Pacífico colombiano, identificando dificultades y obstáculos, que indican un avance no exento de tensiones en materia de gobernabilidad, gobernanza local y empoderamientos pacifistas. Temas y procesos que requieren mayor conciencia y dinamismo interinstitucional en esta región del país, y que se convierten en herramientas de análisis y de acción para avanzar en la construcción de paz en estos territorios fuertemente azotados por diferentes violencias y por los impactos del conflicto armado interno.

Este Policy Paper contiene, en primer lugar, un **contexto de política**, en particular respecto de la gobernabilidad/gobernanza²⁴ en la región Pacífico, en el escenario de la fase inicial de puesta en marcha del Acuerdo Final de Paz. En segundo lugar, un **acercamiento teórico - conceptual** a las categorías de gobernanza local, paz territorial y empoderamientos pacifistas, como fundamento para avanzar en la comprensión del objetivo que se plantea. En tercer lugar, un **contexto general del balance de la gobernanza y la gobernabilidad**, algunas características de las iniciativas emblemáticas regionales y locales como expresión de la gobernanza para la paz territorial; y al final de este apartado, se presenta un ejercicio DOFA, que permite sintetizar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Finalmente, se establecen unas **conclusiones y recomendaciones**, donde se recogen parte de los hallazgos y se orienta al planteamiento de una propuesta de acompañamiento y/o intervención que, a través de acciones articuladas desde la cuádruple hélice UEES, contribuyan a avanzar en el fortalecimiento de las dinámicas de gobernanza local y paz territorial.

24 Se asume la gobernanza local, como proceso de interacciones y cooperación entre actores, en tanto alternativa para enfrentar los retos de convivencia y sobrevivencia, y de esta manera, avanzar en la materialización de las políticas y programas públicos efectivos, enfocados en el fortalecimiento de la paz territorial (Caicedo, 2020). Así mismo, la gobernabilidad, hace alusión a la necesidad de consolidar capacidades institucionales, comunitarias, sociales y políticas, de liderazgo público y empoderamientos pacifistas; de diálogo y cooperación entre autoridades, comunidades y organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, la gobernanza y la gobernabilidad se entienden como conceptos complementarios en el orden social e institucional.

Contexto de Política: Una región diversa, rica, desigual y con grandes potencialidades

Contexto general

La región Pacífico de Colombia comprende los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, con un total de 178 municipios²⁵ que alcanzan una extensión territorial de 131.246 km², lo que corresponde a un 11,5 % del área total terrestre nacional. Es reconocida por su riqueza de ecosistemas y diversas especies endémicas; en su territorio se encuentra la mayor parte del Chocó biogeográfico. Actualmente, la región cuenta con 8.196.442 habitantes, distribuidos en dos grandes subregiones: el Pacífico andino²⁶ con 6.613.146 personas en 128 municipios; y el litoral Pacífico, con 1.583.296 en 50 municipios (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2016).

En el aspecto cultural, la región Pacífico ha estado marcada por una estrecha relación con los pueblos étnicos que habitan mayoritariamente en el territorio. Esto se refleja en diferentes dinámicas, prácticas ancestrales, festividades y tradiciones culturales que enriquecen el sentir de una región patrimonial. Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018a) por autorreconocimiento étnico, el 70 % la población Afrocolombiana, Raizal y Palanquera del país se concentra en esta zona, el 29,6 % es población indígena, y el 0,02 % es población Rom o gitana.

Económicamente es una región heterogénea en cuanto a los sectores predominantes: servicios, agrícolas e industriales; con amplias diferencias entre lo urbano y lo rural. Según el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República- CEER (2020), la estructura global del producto de la región está constituida por predominio del sector servicios²⁷ -con el 70 %-; la manufactura²⁸ y el sector agropecuario²⁹ representan el 7,2 % y 12,7 % respectivamente; y la minería³⁰ representa el 10,1 %. En Chocó el sector servicios, con un 56,01 %, la minería con un 26,3 %, por encima de la media regional, indicando la extensión de las actividades extractivas en el departamento, pero igualmente sus diversos impactos ambientales y sociales.

El Chocó presenta la mayor participación de trabajadores en la minería -12,9 %-, frente a un promedio de 0,9 % de Cauca, Nariño y Valle del Cauca. Por otro lado, en este último departamento, la participación en el sector servicios es del 75,8 % superior a 44,7 %, promedio de los demás departamentos de la región. Estos últimos (Chocó, Nariño y Cauca) tienen más del 40 % de sus ocupados en el sector agropecuario. Se trata de indicadores sintéticos, que evidencian la heterogeneidad económica de la macro región, sus diversas configuraciones, pero también los desequilibrios y desigualdades. Por ejemplo, en materia de empleo, la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE (2018b) reporta que en la región existía, antes

25 Chocó 30 municipios, Cauca 42, Nariño 64 y Valle del Cauca 42.

26 Se refiere a la caracterización de la subregión realizada por clasificación de ruralidad propuesta por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (2014), que tiene en cuenta a los municipios que pertenecen a la región Pacífico, y que se encuentran ubicados en la cordillera Occidental de los Andes de Colombia.

27 Según el estudio realizado por el CEER del Banco de la República (2020), dentro de la categoría servicios se agrupan 22 actividades relacionadas con servicios domiciliarios, construcción, comercio, educación, salud, comunicación, cultura, entre otros.

28 Según la referencia anterior, esta categoría agrupa 23 actividades económicas relacionadas con el procesamiento de materias primas para la fabricación de nuevos productos.

29 Agricultura; cultivo de café; ganadería y caza; pesca y acuicultura (CEER, 2020).

30 Extracción de: carbón y lignito; petróleo crudo y gas natural; minerales metalíferos; otras minas y canteras (CEER, 2020).

del impacto de la pandemia, un desempleo mayor al 10 %, y del total de ocupados, el 38,9 % manifiesta sentirse subempleado.

En este orden de ideas, la subregión Andina tiene la mayor concentración productiva y económica, se caracteriza por su manufactura, el sector empresarial y la agroindustria; mientras en la subregión Litoral prevalecen actividades de agricultura, minería, comercio minorista, una alta acumulación de actividades ilegales y una baja oferta de servicios estatales y de capacidad institucional (Viloria de la Hoz, 2008). Estas formas de producción, junto con el tipo de economía predominante, configuran una baja producción de valor agregado, alta concentración de empleo informal y de formas de subempleo.

Ahora bien, pese a las ventajas y potencialidades que pueda ofrecer el territorio, en la región se presentan grandes brechas sociales relacionadas con: la falta de acceso a los servicios públicos, debido a sus características de ruralidad dispersa; y a la escasa conectividad entre estos y los centros poblados. En salud, la afiliación al Sistema General de Seguridad Social es del 86,56 %, por debajo del 94,64 % a nivel nacional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019). En educación, el promedio de la tasa bruta de cobertura en educación total (transición, primaria, bachillerato y educación superior) en 2018 fue de 91,80 %; el mayor porcentaje lo presenta Cauca con un 99 % y el menor Nariño (79,43 %), en este caso con una diferencia significativa, teniendo en cuenta que la tasa de cobertura educativa para el mismo año a nivel nacional fue de 97,86 % (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020).

A manera de síntesis, la región Pacífico presenta los índices más altos de pobreza multidimensional en el país. Según cifras del informe del DANE (2018c), se registra un Índice de Pobreza Multidimensional³¹ (IPM) de 33.3 % (sin incluir a Valle del Cauca con un 13,6 %), dato que pone a la región en la categoría de insatisfacción significativa de las necesidades básicas.

Acercamiento teórico conceptual

Gobernabilidad y Gobernanza Local

La gobernabilidad, hace alusión a la necesidad de consolidar capacidades institucionales, comunitarias, sociales, y políticas, de liderazgo público y empoderamientos pacifistas; de diálogo y cooperación entre autoridades, comunidades y organizaciones de la sociedad civil, para avanzar en el cumplimiento y la efectividad de los programas de desarrollo sostenible integral y la garantía de Derechos Humanos para las comunidades. De forma resumida, la gobernabilidad se asocia con la capacidad que tiene el gobierno de implementar sus decisiones en una sociedad determinada (Torres-Melo, 2013).

Para Aguilar (2016), desde la teoría sociopolítica del gobierno, existen tres tipos de gobierno que son necesarios matizar: el gobierno jerárquico³², el autogobierno³³ y la “gobernanza como un proceso que no es exclusivo a los actos de gobierno, sino que contempla procesos de interacción entre diferentes actores sociales, públicos y privados” (p. 113). El proceso de gobernanza supone la experiencia previa del autogobierno de los diferentes actores, en donde el Estado debe ser fuerte, con capacidades financieras,

31 Dicho informe, establece que los hogares son considerados pobres multidimensionales cuando tienen privación en por lo menos el 33 % de los indicadores contenidos en el IPM (educación, trabajo, salud, condiciones de niñez y juventud, acceso a servicios públicos).

32 Refiere a la forma tradicional de gobernar: gobernante - gobernados (Kooiman, 2004; Aguilar, 2016).

33 Capacidad de los actores y organizaciones sociales para gobernarse a sí mismas (Kooiman, 2004; Aguilar, 2016).

políticas, democráticas, de gestión, expresadas en los territorios y su pertinencia y sentido se fundamentan en la presencia de una o varias de las siguientes condiciones:

1. Insuficiencia de los gobiernos para gobernar las sociedades actuales; que, aunque cuenten con capacidades fortalecidas, siempre las necesidades de las comunidades superarán las capacidades de los gobiernos.
2. Complejidad y persistencia de los problemas sociales y demandas de la ciudadanía a los gobiernos y al Estado.
3. Disminución de la confianza ciudadana en la capacidad de los gobiernos para garantizar y proteger los derechos sociales.
4. Reconstrucción de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, toma de conciencia de su corresponsabilidad para la solución de los problemas públicos.
5. Existencia de actores no gubernamentales con recursos, competencias, capacidades de decisión e influencia para contribuir a la construcción y efectiva implementación de políticas públicas de beneficio social con impacto colectivo.

La idea de gobernanza conlleva a ir más allá del enfoque convencional y desarrollo³⁴, abriendo paso a un enfoque sistémico que reconoce la complejidad de los problemas que, en algunas condiciones y circunstancias, ponen en riesgo la propia existencia y continuidad de grupos y comunidades enteras; por ejemplo, la persistencia de factores de exclusión y violencias. De otra parte, se hace referencia a la capacidad que cada sociedad (Estado-Nación) tiene para enfrentar y resolver retos (Álvarez, 2009).

Por tanto, se puede afirmar que asumir la perspectiva de la gobernanza implica reconocer la complejidad de factores y actores que determinan los alcances y posibilidades de las políticas públicas, que al ser asumida como un enfoque para la acción colectiva contribuye a fortalecer las capacidades de los actores institucionales y sociales, los espacios y las oportunidades de cooperación, de diálogo y de trabajo mancomunado en torno a una agenda a largo plazo. En este sentido, se alude a la necesidad de los distintos sectores del territorio para entender que los problemas de la sociedad competen a todos, no solo para la reivindicación de respuestas, también en las acciones concretas presentadas como solución a las diferentes conflictividades³⁵.

En síntesis, la construcción de gobernanza local debe concebirse como una forma de gestión de lo público y de transformación de problemas y retos regionales y locales, fundamentada en principios y valores propios de la democracia y del Estado de Derecho. Según Álvarez (2009), involucra:

- a. La presencia de autoridades gubernamentales legítimas y representativas de los intereses de las comunidades, ciudadanas y ciudadanos, con capacidad de liderazgo y ejercicio eficaz y transparente de lo público, conforme a las reglas del Estado Social de Derecho.
- b. Una sociedad civil y comunidades fuertes, organizadas, con capacidad de interlocución, diálogo e incidencia en las políticas, en la gestión de los asuntos y en programas públicos.

34 Se entiende por enfoque convencional del desarrollo, el centrado en las teorías del crecimiento económico.

35 Se entiende como el escenario o posibilidad de que haya conflictos. Ver Cinep 2016 “Conflictividades y Agendas Territoriales”, Desarrollo y Paz Territorial.

- c. La existencia de formas efectivas de empoderamiento pacifista, de participación y de expresión de las comunidades en su diversidad; de diálogo y concertación entre estas y las autoridades.

Esta idea de gobernanza se materializa en: a) la priorización de problemas públicos a través de una agenda pública de largo plazo³⁶; b) la construcción de capacidades institucionales fiscales, organizativas y de gestión³⁷; y c) dinámicas sociales y políticas para enfrentar retos y desarrollar políticas y planes de corto, mediano y largo plazo, plasmadas en participación y compromiso efectivo de diversos sectores y agentes. Desde esta perspectiva, una estrategia de gobernanza puede operar como dinamizadora y/o articuladora del conjunto de procesos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales, y en particular como condición para avanzar en el reconocimiento, crítica, deconstrucción y construcción de las teorías autónomas de paz que permitan la superación de las violencias (Muñoz, 2001), el desescalamiento de conflictos (entre esos el conflicto armado), la disminución de inequidades y exclusiones, y la garantía de los Derechos Humanos para las comunidades, con el fin de contribuir en la construcción de paz territorial como propósito y camino.

Finalmente, Caicedo (2020) resalta la importancia de la gobernanza local asociada a los procesos de interculturalidad y su implicación como tejido de armonización y revitalización con el entorno, la naturaleza y el territorio. Se trata, por tanto, de una construcción colectiva, donde las comunidades adquieren y/o asumen la capacidad organizativa, racional discursiva y de diálogo, para la administración, gestión, regulación, superación, tramitación o transformación de sus conflictos; se relaciona con su diversidad étnica, cultural, política, natural, geográfica, productiva e ideológica, y significa cohesión social, autonomía y presencia integral del Estado en los territorios.

Gobernanza, paz territorial y empoderamiento pacifistas

La perspectiva de gobernanza propuesta permite reconocer que, en la construcción de la región, participan y han participado agentes diversos. Esto ayuda a comprender las múltiples territorialidades construidas desde diferentes intereses: económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales (Bautista, 2017); y en especial, la idea de la paz territorial^{38, 39}, que como proceso:

- Conlleva la consideración de múltiples dimensiones y múltiples escalas para la acción política, las cuales permitan el tránsito hacia otras formas posibles de apropiar/vivir/sentir el espacio que finquen el interés en el logro del bien común, el buen vivir y un futuro colectivo posible, aquel en el que la vida se coloque por encima de todo. (Bautista, 2017, p. 109)

36 Traducida en políticas y planes de desarrollo territoriales (municipales y departamentales), como apuestas y respuestas colectivas de largo plazo.

37 Basada en la transparencia, el buen uso de recursos públicos, la construcción y defensa de bienes públicos, la cualificación del servicio público.

38 Son diversas las visiones desde donde se puede entender la paz territorial: una institucional, centrada en la presencia del Estado y sus instituciones (Jaramillo, 2014); otra que valora los esfuerzos comunitarios en los territorios –“paz con énfasis territorial” (Hernández, 2015, p. 196)–, y algunas que privilegian las visiones o cosmovisiones de las comunidades campesinas, indígenas y afro que los habitan (Echeverri, 2000).

39 Quien fuera el Alto Comisionado para la Paz del Gobierno Santos, Sergio Jaramillo (2014), define la Paz Territorial como el resultado de la relación entre el enfoque de derechos y el enfoque territorial, resaltando las afectaciones diferenciadas del conflicto armado en diversos territorios de Colombia, y la necesidad de la articulación de esfuerzos y la movilización de los territorios alrededor de la construcción de la paz.

- Tiene implicaciones en el espacio geográfico y las dinámicas de vida económica, política, cultural, comunitaria y ambiental, que han coexistido con las violencias, los conflictos y la guerra, y desafío porque en esa “espacialidad de la guerra y las violencias significa que el territorio, ese espacio de vida apropiado material y simbólicamente, vuelva a cumplir –o cumpla por fin– las funciones colectivas que ha perdido por causa del conflicto armado” (Peña, 2019, p. 20).
- Es una construcción permanente de múltiples y complejas relaciones entre los actores, la naturaleza, la economía, las construcciones socioculturales y la jurisdicción administrativa; el territorio sustenta diversas conflictividades, y entraña profundas oportunidades de transformación para avanzar, paulatinamente, en los procesos de construcción de las paces, que requieren un modelo de *desarrollo* endógeno, que promueva canales de comunicación asertiva entre: Estado, autoridades locales, sector privado, universidades, organizaciones comunitarias, ONG y cooperación internacional (Caicedo et al., 2016).
- Conlleva al reconocimiento del protagonismo de las comunidades étnicas, organizaciones campesinas, organizaciones sociales y su capacidad de incidencia en lo local, así como sus formas de resistencia frente a los diversos conflictos y violencias en sus territorios, para quienes la Paz Territorial, es anterior a la apropiación del concepto, relacionado con los marcos normativos del Acuerdo Final de Paz y su implementación.
- Implica, la participación ciudadana de las organizaciones de base y las capacidades comunitarias (Arjona, 2014), que juegan un papel protagónico en la construcción de paz, en tanto permiten articulación entre las agendas territoriales y la participación directa y transformadora de sus pobladores (Borja Paladini, 2016). La configuración de valores, creencias, modos de comportamiento y dispositivos normativos proclives a la paz, para lo que se recomienda propiciar acuerdos incluyentes en lo social, dirigidos a la prevención y gestión pacífica de conflictos (Maldonado, 2016).

En consecuencia, en clave de gobernanza y paz territorial se “reconoce el territorio como campo físico, social –político y cultural, donde se entrelazan identidades, cosmovisiones, pensamientos, emociones, significados y significantes que se construyen en el día a día de cada una de las comunidades que componen este territorio” (Ruano, 2020a, p. 11). Así, la paz territorial implica un proceso que se materializa a través de acciones desde las cuales se reconoce la otredad, como aquella que es diversa y compleja a la vez, donde se requiere avanzar en la construcción de unas condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales para el fortalecimiento de la convivencia, la reconciliación, la cohesión social y así caminar hacia una sociedad con justicia, bien-estar social y respeto por los derechos humanos y de la naturaleza.

Estos procesos se hacen posibles y al mismo tiempo se visibilizan en razón de una dinámica presente y creciente en los territorios de **empoderamientos pacifistas**⁴⁰, constituidos por aquellas experiencias y habilidades desarrolladas por las comunidades y sus organizaciones, en las localidades, para enfrentar situaciones de conflicto, desarrollar capacidades y competencias, individuales, comunitarias o colectivas, para construir paces imperfectas o inacabadas; apropiar y fomentar un concepto de poder no violento en sus formas organizativas propias, su participación social y política, diseñar un futuro más democrático y pacífico; y crean espacios de interacción y diálogo para la transformación pacífica de conflictos. (Hernández, 2015, p. 183)

40 Son diversos los trabajos que señalan esa dinámica de empoderamiento y experiencias de construcción de paz desde los territorios. Ver: Jaramillo, Castro & Ortiz (2018).

Estos hechos que invitan a reconocer un interés histórico por construir la paz desde la base social, desde organizaciones y comunidades que hacen apuestas disruptivas, creativas y no violentas.

Breve balance de la gobernabilidad y la gobernanza en la región Pacífico

Conforme el propósito central de este Policy Paper, se señalan los elementos de valoración y diagnóstico del estado de la gobernabilidad y la gobernanza en los departamentos que conforman la región Pacífico, tomando como referencia las dimensiones centrales anteriormente mencionadas:

Una región en camino de consolidar la participación y la legitimidad de los gobiernos territoriales

Los niveles de participación en la región no solo han aumentado, sino que buena parte de la población se expresa de forma más independiente, apoyando experiencias y alternativas, a nivel local y departamental; esto ha permitido ir consolidando, no sin dificultades, gobiernos territoriales legítimos y representativos con el desarrollo de agendas más conectadas con las expectativas de las comunidades.

En el más reciente periodo de elecciones de corporaciones regionales en 2019 (Gobernación, Asamblea Departamental, Alcaldía y Concejo Municipal), se identifican mayores niveles de participación electoral (Tabla 1), donde el porcentaje más alto de participación se encuentra en Nariño, seguido de Chocó, Cauca y Valle del Cauca

Tabla 1. Participación electoral (%) Gobiernos y corporaciones regionales – Departamentos de la región Pacífico (2019)

Corporaciones	Cauca	Chocó	Nariño	Valle del Cauca
Gobernación	61,24	63,36	65,54	53
Asamblea	60,26	59,34	64,81	52,38
Alcaldía	61,52	64,31	67,74	53,57
Concejo	60,47	57,26	66,97	52,47

Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2019).

En relación con las elecciones a corporaciones nacionales en 2018 (Senado, Cámara de Representantes, Presidencia segunda vuelta), en la región Pacífico se identifican niveles de participación electoral por debajo del 55 %, del potencial electoral (Tabla 2), correspondiendo el porcentaje más alto a Nariño, seguido de Cauca, Valle del Cauca y Chocó.

Tabla 2. Participación electoral (%) corporaciones nacionales – Departamentos de la región Pacífico (2018)

Corporaciones	Cauca	Chocó	Nariño	Valle del Cauca
Cámara de Representantes	46,91	51,09	53,72	45,73
Senado	46,93	50,37	53,45	45,58
Presidencia 2da. Vuelta	53,25	39,12	52,52	50,13

Fuente: Elaboración propia, con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2018).

No obstante debe señalarse que, de acuerdo con la Misión de Observación Electoral- MOE (2018), la región es una de las más afectadas por: riesgos de fraude electoral, diversas expresiones de las violencias y los impactos del conflicto armado interno; en efecto, en su informe de 2018 señala que si bien esos riesgos habían disminuido en la región y en todo el país en comparación con 2016, y años anteriores, ese riesgo se presentaba en 33 municipios de la región, equivalentes a cerca del 26 % de los municipios en riesgo en todo el país (p. 29); y al 19 % de los municipios de la región Pacífico.

Lo más preocupante es que en el informe de 2019 para las elecciones locales, la MOE (2019) muestra un crecimiento, absoluto y relativo de los riesgos, con 64 municipios (p. 25) que representaron el 42 % del total, con afectación en todos los departamentos. En primer lugar, Chocó –22 municipios de 30–, Nariño –16 de 64–; Cauca y Valle del Cauca, ambos con 13 municipios afectados de 42; es decir el riesgo subió al 36 % de los municipios de la región.

Como también lo ha reiterado la MOE, la permanencia de expresiones de violencias asociadas al conflicto armado, refuerzan las conflictividades ligadas a las diversas modalidades que afectan la transparencia electoral, debilitando así la democracia local con sus impactos en la legitimidad, la credibilidad, la confianza, y lo que es más importante, en la calidad de la gestión pública. No se trata de una situación generalizada; además hay expresiones de resistencia y acción desde diferentes sectores para preservar la legitimidad y la transparencia electoral en las regiones, pero la permanencia especialmente de actores y dinámicas de violencia precisamente apunta a debilitar esas expresiones o a someterlas, afectando de paso a uno de los pilares de la gobernabilidad democrática y de la gobernanza local: la representatividad y la legitimidad de los gobiernos.

Transparencia y capacidades institucionales

Este punto se conecta con la problemática de transparencia en la gestión pública, el riesgo y la afectación de la corrupción, que igualmente debilita la confianza, la credibilidad y la efectividad de la gestión pública en el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo. En este sentido, según datos recientes, publicados por la Corporación Transparencia por Colombia (2019), la región Pacífico registra un 13 % de hechos de corrupción reportados por la prensa, ubicándose en el tercer lugar entre las regiones con mayor incidencia de esas prácticas, después de las regiones Caribe y Centro Oriente.

Otro aspecto importante de la gobernabilidad se refiere a las capacidades financieras de las entidades territoriales, en tanto variable central para entender en parte la brecha de desempeño y atención a los

asuntos públicos de cada departamento y municipio. En este aspecto, según las mediciones realizadas por el DNP (2017), 24 de los 178 municipios de la región se encuentran en un rango de riesgo fiscal, existiendo una mayor debilidad institucional identificada en Chocó y Nariño. Más grave aún resulta el hecho que 115 de los municipios de la región Pacífico se identifican como vulnerables, con un nivel mayor de vulnerabilidad Nariño, con 51 de 64 municipios, seguido del Cauca, con 30 de 42.

En el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas,⁴¹ Chocó aparece con un riesgo muy alto, ubicado entre los tres departamentos con mayor riesgo (entre 32 departamentos); Nariño se encuentra en un nivel alto, Cauca y Valle del Cauca en un nivel medio (Transparencia por Colombia [TPC], 2018), señalando que este es un asunto que requiere ser enfrentado y transformado en toda la región.

Una de las dimensiones clave de la gobernabilidad es la capacidad de control del territorio por las autoridades, y la efectividad de la institucionalidad del Estado de Derecho. En este sentido la región Pacífico, caracterizada por su nombre hasta los años 70, sufrió una transformación muy fuerte desde los años 80, con el crecimiento del narcotráfico, que encontró en esta región una baja presencia y efectividad en el control del territorio por parte del Estado. Los actores vinculados a esta economía la convirtieron en corredor de tránsito y punto de exportación, y luego a finales de los años 90 y comienzos del 2000, como zona de cultivo, procesamiento y transporte de cocaína. Periodo que coincide, con el desarrollo y la expansión de grupos armados ilegales (Viloria de la Hoz, 2008), unas veces cooptando y otras sometiendo por las acciones violentas a sectores o comunidades enteras, sin que el aparato estatal lograra implementar acciones de control efectivo en los territorios a través de su presencia integral (prioritariamente inversión social y no solo pie de fuerza).

La región, y sobre todo las comunidades y poblaciones, en medio de las luchas por el control territorial se convirtieron en víctimas en el contexto del conflicto armado, siendo afectadas por masacres, secuestros, asesinatos selectivos, minas antipersonas, desplazamientos forzados masivos, como formas de control y sometimiento de las comunidades y apropiación del territorio a favor de los intereses de los grupos armados. En consecuencia, Nariño, Cauca y Chocó – y Buenaventura en el Valle del Cauca – se encuentran entre los departamentos con mayor número de personas registradas oficialmente como víctimas del conflicto armado, y Buenaventura en el V de un total nacional de 9.048.515 (corte a julio 31 de 2020), el 19,3 % (Cauca 3,9 %; Chocó 3,3 %; Nariño 5,2 % y Valle del Cauca 6,9 %) proviene de la región Pacífico (Unidad para la Atención Integral y Reparación a las Víctimas, 2020).

Asociado a los impactos del conflicto armado en la región, apareció el incremento de las economías ilegales y de nuevas formas de explotación predatoria, como la minería ilegal y los cultivos de uso ilícito (Defensoría del Pueblo, 2016), que reconfiguraron los territorios y transformaron la vida y en muchos casos las prácticas culturales y ancestrales de sus habitantes. De manera particular, en la Tabla 3, se pone en evidencia el aumento promedio anual de hectáreas de cultivos de uso ilícito en algunos municipios de la Costa Pacífica, afectando de manera diferenciada a los departamentos y a los municipios dentro de estos.

41 El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) es una iniciativa de la sociedad civil, que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado (TPC, 2018).

Tabla 3. Promedio anual de hectáreas de cultivos ilícitos de coca en municipios costeros del Pacífico colombiano (2001–2019)

Cuatrenio/Mpio.	López de Micay	Timbiquí	Guapi	Buenaventura	Nuquí	El Charco	Tumaco
2001-2004	57,2	221,8	169,4	82,1	0,5	782,6	4.261,6
2005-2008	222,8	760,5	614,5	552,5	9,5	1.353,0	5.639,0
2009-2012	773,3	1.320,0	942,5	654,0	19,3	915,0	5.201,0
2013-2016	760,7	864,3	288,9	546,3	2,3	1.630,2	13.920,8
2017-2019	4.096,	4.794,4	2.034,3	2.935,9	0,00	15.096,7	47.394,0

Fuente: elaboración IIPAZ – Univalle (IIPAZ,2020), con base en estadísticas nacionales del Ministerio de Justicia. Observatorio de Drogas (2020).

Así mismo, según cifras oficiales reportadas por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito- UNDOC (2019), para 2018 la región Pacífico concentró el 25,8 % del territorio nacional afectado por cultivos de coca, ocupando el primer lugar como productora a nivel nacional. Para 2019 en el contexto nacional se redujo la cantidad de hectáreas cultivadas de coca en un 9 %, producto de la erradicación forzada y la sustitución voluntaria. Sin embargo, la producción de cocaína se mantiene, resaltando entre los enclaves productivos más relevantes el área de frontera en Tumaco, El Charco y Olaya Herrera (Nariño), departamento que por más de una década ha sido la región con mayor número de hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito de coca; la subregión de El Naya (Cauca y Valle del Cauca); y los municipios de Argelia y El Tambo, Cauca (UNODC, 2020).

Se esperaba que, como resultado de la paulatina implementación del Acuerdo Final de Paz, esta situación comenzara a revertirse, pero la fase de posacuerdo ha visto el recrudecimiento de otras formas de violencia asociadas a los procesos de reorganización de Grupos Armados Organizados, algunos residuales, quienes se disputan con el ELN, y con diversas estructuras del narcotráfico y el paramilitarismo, a través de distintos mecanismos, el control (territorial, militar, económico, social); a los vacíos de las formas de control en los territorios y el sometimiento de las comunidades, con el propósito de dominar las rentas asociadas a las economías ilegales.

El resultado han sido diversos impactos sobre la población, reiteradas amenazas y aumento de asesinatos de lideresas y líderes sociales,⁴² incremento de casos de desplazamiento forzado⁴³ de la población que habita en zonas de influencia, control y dominio de los actores armados ilegales. Asunto que condiciona la gobernabilidad democrática, en cierta medida cooptando a sectores de la institucionalidad y de las autoridades del Estado de derecho, que conduce a una especie de “nudo ciego”, en el que fundamentalmente pierden las comunidades y el propio Estado, al ver debilitadas su credibilidad y la efectividad del monopolio de la fuerza y la justicia.

42 En el periodo comprendido entre noviembre de 2016 a junio del 2019 se registraron 623 asesinatos de líderes sociales en todo el territorio nacional (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz–Indepaz, 2019).

43 Para 2019 se suman al Registro Único de Víctimas 101.499 personas, reconocidas como víctimas de desplazamiento forzado en todo el país (UARIV, 2020).

En este marco se cuestiona la actual política gubernamental, en tanto no ha dado pleno desarrollo a la implementación del Acuerdo Final de Paz,⁴⁴ y de manera particular, a la propuesta de sustitución voluntaria, a través de los Planes Nacionales Integrales para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); además del lento avance de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que tienen como foco, precisamente, la mayor parte de los municipios afectados por esas economías ilegales, y fueron los más afectados por los impactos del conflicto armado interno.

De igual manera, el actual gobierno ha privilegiado formas de militarización del territorio y programas de lucha contra el narcotráfico bajo un enfoque centrado en la erradicación forzada, y ha insistido en realizar gestiones ante la Corte Constitucional para retomar la fumigación aérea con glifosato. Un modelo de lucha antinarcóticos que impacta de manera negativa al eslabón más débil de la cadena del narcotráfico, es decir, a las comunidades cocaleras, quienes junto con algunos gobernantes locales están exigiendo el cumplimiento de los acuerdos firmados en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Este escenario se ha convertido en un factor adicional de las conflictividades y la crisis en el territorio (Defensoría del Pueblo, 2016), a lo que se suma la pérdida de credibilidad y confianza por parte de algunas comunidades y gobiernos locales en la efectividad de la implementación del Acuerdo Final de Paz⁴⁵.

En resumen, la permanencia de los cultivos de uso ilícito y las economías ilegales continúan siendo el gran *combustible* que nutre a los actores ilegales y las manifestaciones de violencias que afectan a las comunidades, confronta al Estado en su credibilidad y eficacia, condiciona en grado sumo la capacidad de gobernar el territorio, desarrollar programas y políticas públicas efectivas, y que de manera directa, afectan considerablemente los avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz, y por consiguiente, generan un retroceso en los procesos de construcción de las paces dentro de los territorios.

Paz territorial y empoderamientos pacifistas en la región Pacífico

Parece paradójico, pero en medio de la situación descrita, en la región se cumple el reto de una sociedad civil y comunidades fuertes, organizadas, con capacidad de interlocución e incidencia en las políticas, la gestión de los asuntos y programas públicos (Álvarez, 2009). Precisamente el ejercicio realizado constata, en parte, el dinamismo y la extensión de expresiones organizadas desde las comunidades, en sus diferentes manifestaciones (indígenas, afrocolombianas, campesinas, víctimas, excombatientes en procesos de reincorporación, grupos de mujeres, culturales, y organizaciones sociales diversas); y, especialmente, de iniciativas de paz y empoderamientos pacifistas dirigidos a la construcción de paz, la defensa de la vida y

44 Sobre los avances de la implementación del Acuerdo Final de Paz, el Instituto KROC de la Universidad de Notre Dame (2020) señala los siguientes datos: mecanismos de implementación verificación y refrendación (54 %); fin del conflicto (46 %), acuerdo sobre las víctimas del conflicto (21 %) y participación política (12 %). En cuanto a los que menos resultados de avance han presentado son: reforma rural integral (4 %) y solución al problema de las drogas ilícitas (5 %).

45 La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP – CERAC (2019) manifiesta las principales dificultades presentadas para el avance en la implementación de los puntos del Acuerdo Final del Paz, entre las que se mencionan: mecanismos insuficientes de resolución de conflictos sobre el uso del suelo y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; limitado avance en la democratización del acceso a la tierra; escasa implementación y promoción de espacios de participación para la planificación de usos del suelo; no se ha considerado la adquisición de tierras para el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes de las Farc-EP; falta de mecanismos de concertación y diálogo entre diferentes actores del territorio, para generar agendas comunes de desarrollo; desconocimiento de los avances de los puntos del Acuerdo Final de Paz en la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional 2018 – 2022; capacidades institucionales y políticas mal enfocadas en la seguridad de las comunidades, sus líderes y lideresas sociales; desinterés y falta de voluntad política en aspectos relacionados con las garantías para la participación ciudadana y la protesta; resistencias políticas por intereses creados frente a la reforma política y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; y condiciones de seguridad desacertadas para que las familias realicen la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

de los territorios, la autonomía y la autodeterminación, la soberanía alimentaria, la búsqueda de la salida política y negociada al conflicto armado con el ELN, la implementación del Acuerdo Final de Paz, y otras formas de resistencia, que en su mayor parte, son pacíficas y buscan contribuir a la construcción de las paces en Colombia. Precisamente por esto, muchos liderazgos sociales son blanco de actores que se oponen a la perspectiva de los Acuerdos de Paz y a su pleno desarrollo.

La presencia y el dinamismo de las organizaciones sociales y comunitarias se ha traducido en una fuerte capacidad de movilización y presión, tanto sobre las autoridades regionales como sobre el gobierno nacional, y de incidencia en políticas y programas públicos; en algunos casos en procesos de gran resonancia, como los paros campesinos e indígenas de 2013, 2014 y 2019, y el paro cívico de Buenaventura de 2017 (Areiza, 2019), que han conducido a la firma de acuerdos con el gobierno nacional. Uno de los puntos centrales de la pérdida de confianza en la efectividad de los diálogos y los acuerdos se relaciona con el bajo cumplimiento de estos acuerdos, que incluyen aspectos muy sensibles, como el acceso a tierras, crédito y asistencia técnica, vías, inversión pública, entre otros⁴⁶.

En el trabajo realizado se encuentra un extenso y profuso tejido social y una movilización, tanto desde los gobiernos, como desde las comunidades y otros sectores sociales (academia, empresas, iglesias, ONG [ver Anexo 1]) y políticos (partidos, líderes y movimientos de diversas tendencias), que de distintas formas contribuyen a la polisemia de la paz, al impulso de empoderamientos pacifistas y a la paz territorial como ejercicio plural, que favorecen el proceso de construcción y formulación de rutas étnico territoriales orientadas a la construcción de paz y la capacidad de convocar y articularse en diferentes niveles territoriales; algunas de esas experiencias se reseñan en la siguiente tabla y se resumen en el Anexo 1 del presente documento.

Tabla 4. Algunas Experiencias Sociales y Gubernamentales de Construcción de Paz en la región Pacífico de Colombia (2000 -2020)⁴⁷

Departamento	Experiencias Sociales y Gubernamentales de Construcción de Paz en la región Pacífico de Colombia (2000 -2020)
Cauca	• Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia del Cauca (2018-2020). • Gestores de Paz, Reconciliación y Convivencia (2018-2019). • Comisión de Paz – Universidad del Cauca (2018-2020).
Chocó	• La Agenda de Paz de las Mujeres del Chocó (2006-2015). • Comité Cívico por la Salvación y Dignidad del Chocó (2016-2020). • Manos a la Paz (2017-2022). • La Ruta Pacífica de las Mujeres Capítulo Chocó (2020-2024).

46 Revisar pie de página N° 35.

47 Son muchas más las experiencias sociales y gubernamentales enfocadas en la construcción de paz dentro del territorio de la región Pacífico, de allí la importancia de avanzar en la sistematización y balance de estas experiencias.

Nariño	• Pacto Local de Paz en Samaniego (2004–2020). • Teatro Por la Paz – Tumaco (2009–2020). • Casa de la Memoria – Tumaco (2013–2020). • Agenda de Paz Nariño (2012 – 2015). • Plan Estratégico para la Paz (2015 – 2034). • Consejo Departamental de Paz, Reconciliación, Convivencia (2018 – 2020).
Valle del Cauca	• Consejos Territoriales de Paz, Convivencia, Reconciliación y no Estigmatización del Valle del Cauca (2017–2020). • Modelo de Gestión Territorial de Paz – Gobernación del Valle del Cauca (2016–2019). • Tejido Social por la Paz – TESOPAZ (2017 – 2020). • Espacio de Confluencia Tinto por la Paz – Cali (2016). • Cátedra de PAZ – Facultad de Humanidades y Artes – Universidad Autónoma de Occidente (2016–2020). • Casa de las Memorias del Conflicto y la Reconciliación – Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana – Alcaldía de Santiago de Cali (2019 – Actualidad). • Consejos de Paz Urbana, 2019 – 2020.

Fuente: Elaboración Propia.

La presencia en el territorio de estas múltiples experiencias de paz, son muestra del importante papel y la capacidad de incidencia en las políticas públicas de las organizaciones sociales, el sector empresarial, las iglesias y organizaciones del tercer sector, que actúan en el marco de las instituciones y de las reglas democráticas en los territorios de la región Pacífico. Pero también la presencia de poderes de facto, como por ejemplo la guerrilla del ELN, Grupos Armados Organizados y otras organizaciones ilegales⁴⁸, que disputan el control del territorio a los gobiernos locales y en diversos casos imponen sus lógicas a las comunidades. De allí la importancia de, en primera medida, promover un diálogo social que recupere la política en el territorio; y, en segundo lugar, garantizar la presencia, acción legítima y eficaz de las autoridades y el Estado Social de Derecho.

Hallazgos frente a la gobernanza local y regional para la paz, de la región Pacífico

Lo anteriormente expuesto permite recoger algunos elementos centrales del diagnóstico sobre el estado de la Gobernabilidad y la Gobernanza en la región Pacífico y las perspectivas para avanzar en la construcción de paz territorial. A continuación, se presenta un ejercicio, en términos de valoración DOFA, como síntesis y también como balance para orientar la priorización de lineamientos de política y acciones en la perspectiva señalada.

⁴⁸ Algunos de los Grupos Armados Organizados, identificados en la región del Pacífico son: Frente Oliver (FOS), Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Las Autodefensas Unidas del Pacífico (Aupac), GAO-r -E-F29 “Estiven González”, GAO-r E- “Los Contadores”, GAO-r E- “Estiven Prado”.

Tabla 5. Matriz DOFA (Debilidades - Oportunidades - Fortalezas - Amenazas) relacionadas con la Gobernanza Local y la Paz Territorial en la región Pacífico.

Debilidades	Oportunidades
- Desigualdad de base económica en las dinámicas de desarrollo en las regiones y subregiones. - Limitación en las capacidades y en la presencia institucional efectiva en el conjunto del territorio para garantizar condiciones de gobernabilidad y gobernanza. - Debilidad fiscal de los municipios alto riesgo de corrupción y limitaciones a la transparencia en la gestión pública, que afectan la eficacia, la legitimidad y la credibilidad de las autoridades. - Precariedad del Estado de derecho, de la presencia de autoridades y la justicia en los territorios. - Baja confianza por parte de sectores de la sociedad civil en el accionar de las autoridades y las instituciones estatales. - Alcance temporal de los diferentes proyectos de apoyo a las iniciativas de paz y empoderamientos pacifistas. - Insuficiente sincronía institucional en la implementación de planes y programas con enfoque territorial y de sustitución de cultivos de uso ilícito. - Escaso seguimiento y veeduría ciudadana a los planes, programas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales implementados en los territorios. - Escasa seguridad y protección a los liderazgos sociales dentro de los territorios; la seguridad que se brinda es individual y reactiva. - Insuficiente cualificación de los equipos administrativos departamentales y municipales para la planificación y gestión efectiva.	- Presencia institucional y proyectos de cooperación internacional. - Existencia de la normatividad para la construcción de paz. - Nuevos escenarios para construcción de una agenda a largo plazo para fortalecer las capacidades locales, como: - Los Esquemas Asociativos Territoriales por la visión subregional (Ley 1454 de 2011)⁴⁹. - Los procesos de planeación, como los planes de desarrollo que incluyen o dan continuidad a las políticas de paz territorial. - Los municipios PDET (20 Cauca, 12 Chocó, 16 Nariño y 3 Valle del Cauca), que pueden permitir la transformación del conflicto. - El territorio del Pacífico como escenario de implementación y materialización de la justicia transicional, con la apertura de casos regionales de la JEP: Caso 05: Norte del Cauca y sur del Valle, y Caso 02: Nariño (Ricaurte, Tumaco y Barbacoas). - La interculturalidad como elemento característico de las propuestas de gobernanza local. - El reconocimiento social de la acción de las universidades y su capacidad para gestionar agendas públicas de construcción de paz y modelos educativos oportunos para la región Pacífico.

49 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial en Colombia y se modifican otras disposiciones” (Ley 1454, 2011).

Fortalezas	Amenazas
• La existencia de algunos planes y programas de desarrollo desde lo local y lo territorial y de entidades públicas comprometidas con las comunidades y los territorios. • Los empoderamientos pacifistas y comunitarios como experiencias previas que favorecen el proceso de construcción y formulación de rutas étnico-territoriales orientados a la construcción de paz. • La acción de universidades, a través de los centros de investigación, en el diseño de estrategias de construcción de paz en los territorios. • La existencia de 6 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR): 4 en Cauca, 1 en Nariño y 1 en Chocó, para impulsar los procesos de reincorporación territorial y comunitaria en la región Pacífico.	• Los intereses particulares por el control del territorio, que han propiciado la continuidad del conflicto armado interno, la permanencia de actores armados y de economías ilegales (narcotráfico de cocaína, marihuana y minería ilegal) en territorios que fueron controlados por las FARC-EP. • Violencias contra y cooptación de las organizaciones y líderes sociales, que termina instrumentalizando las acciones de las instituciones. • Impacto de modelos de desarrollo concentradores de la riqueza y la acción de poderes locales, que posibilitan la articulación de modalidades legales e ilegales de acumulación de capitales. • Asesinato sistemático de líderes, lideresas de comunidades étnicas (indígenas y afrocolombianas) y excombatientes en procesos de reincorporación. • Proliferación y expansión de grupos disidentes, del ELN y de estructuras de reconfiguración narco paramilitar. • Flexibilización del ordenamiento jurídico de protección del medio ambiente y las formaciones culturales que facilitan la explotación de los recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia.

Como se deriva del ejercicio DOFA, el principal reto es reducir el desbalance entre fortalezas–debilidades y amenazas–oportunidades, en los términos de una perspectiva de paz territorial. Lo anterior requiere fortalecimiento de diálogos, consensos y entendimientos entre actores gubernamentales, sociales y académicos, para construir una perspectiva de gobernanza local, que se apoye en lo edificado desde el sector público, en las políticas, planes, programas y proyectos regionales y nacionales, pero también en los procesos sociales y los empoderamientos pacifistas de las comunidades, buscando disminuir la desconfianza en las instituciones estatales, las debilidades en la gestión pública y las amenazas presentes en los territorios, que afectan de manera diferenciada a la región Pacífico en su conjunto.

Para ello es necesario promover ejercicios participativos de planificación estratégica territorial que integren, en principio, los siguientes lineamientos:

- **El diálogo social permanente entre diferentes actores que tienen relación y/o hacen parte de los territorios, en dirección a la paz territorial y la gobernanza local.** Estos espacios de diálogo deben orientarse a la construcción de políticas y programas y acuerdos básicos y, especialmente, a darle cumplimiento a acuerdos y programas concertados con las comunidades. La gobernanza para la paz demanda unas estrategias claras en materia de inclusión social, desarrollo humano y derechos humanos con enfoque étnico.
- **Desarrollo institucional y de capacidades locales territoriales para la gestión y la transformación social.** Se requiere trabajar en el fortalecimiento de las capacidades de gestión social e institucional en los territorios, las metodologías o estrategias de articulación entre diversos actores y también entre

las subregiones y los territorios, tomando en consideración las diferencias que caracterizan a los departamentos que hacen parte de la región Pacífico.

- **Fortalecimiento del Estado de Derecho y las formas de justicia comunitaria en los territorios.** Se refiere al restablecimiento del Estado de Derecho en lo local y la seguridad, en el marco de la construcción de paz territorial, incorporando los modelos de justicia propia de las comunidades étnicas y también de las autoridades que hacen presencia como primera instancia de justicia. Esta línea puede converger en un programa de pactos y acuerdos que incluyan iniciativas de las comunidades y empoderamientos pacifistas en escenarios culturales, políticos, económicos, ambientales, donde la línea de articulación sea el diálogo y una visión común de gobernabilidad y gobernanza local para la paz. Como resultado de este punto, se requieren planes concertados de seguridad y convivencia en los territorios, que incluyan tanto la garantía de protección a la vida de actores en el territorio y de la población en general, como el despliegue y ejercicio de las autoridades legítimas en los territorios.
- **Estrategias integrales sobre Cultura para la Paz.** Centradas en procesos de educación, comunicación y cultura, como fuerzas de cohesión y dinamización de las comunidades, enfocados a articular expresiones culturales de los territorios, con un enfoque fundamentado en la cultura de paz, la no violencia, la convivencia y la reconciliación.

Estos lineamientos, se recogen en la puesta en marcha de estrategias de acción, agrupadas en tres dimensiones, para ser contempladas dentro de la política pública, como se visualiza en la Tabla 6.

Tabla 6. Dimensiones para ser contempladas en la Política Pública de Paz Territorial y Cultural.

Dimensiones	Breve Descripción	Estrategias de Acción
Investigación aplicada para la paz.	Proceso que contribuye a avanzar en una mayor comprensión de los factores constructivos de la paz, la caracterización de las conflictividades, y la deconstrucción de las violencias que afectan a los territorios.	• Sistematización y balance de acciones institucionales y comunitarias en favor de la construcción de la paz territorial en la región Pacífico de Colombia. • Análisis del estado de la gobernanza y gobernabilidad para la paz, en los departamentos de la región Pacífico. • Seguimiento a acuerdos, políticas públicas, empoderamientos pacifistas y programas relacionados con la paz en los territorios.
Procesos de diálogo, comunicación y formación para la paz y el fortalecimiento institucional.	Involucra a diversos actores y sujetos económicos, sociales y políticos, para aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad, la gobernanza local y al impulso de los empoderamientos pacifistas.	• Desarrollar programas de posgrado, diplomados, cursos, seminarios, talleres que tengan como propósito contribuir al fortalecimiento del desempeño institucional y las capacidades locales de actores públicos y las organizaciones sociales de base, en favor de la gobernabilidad y la gobernanza para avanzar en la construcción de paz territorial en el Pacífico colombiano. • La estructuración y desarrollo de la Cátedra Pacífico para la Paz en las diferentes Instituciones de Educación Superior de la región Pacífico de Colombia.

Los procesos de seguimiento y veeduría territorial a la implementación del Acuerdo Final de Paz y de otros acuerdos sectoriales y sociales.	Balance territorial de la implementación del Acuerdo Final de Paz, durante los años que lleva de implementación (2017 - 2020). Balance y seguimiento a los acuerdos sectoriales y sociales establecidos en las últimas jornadas de movilización y acuerdos con los gobiernos locales, departamentales y nacionales.	• Consolidación de un Observatorio de Paz y de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz y acuerdos sectoriales y sociales. • Consolidación de Veedurías Ciudadanas para el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz y acuerdos sectoriales y sociales.
---	---	---

Fuente: Elaboración Propia.

En ese orden de ideas, el centro del interés es la gobernanza local para la paz y el fortalecimiento de los empoderamientos pacifistas, con fundamento en la arquitectura institucional y las experiencias locales de paz, articuladas en un propósito común, en este caso, la construcción de paz territorial. La clave está representada en poder visionar una sociedad distinta en la región Pacífico y en Colombia, en el marco de lograr comprender y avanzar en los procesos de construcción de las paces, y la conciencia sobre los cambios necesarios, lo que exige “la potenciación de las capacidades” (Hernández, 2008, p. 140) institucionales, comunitarias, de diálogo y de construcción de acuerdos.

En las experiencias de trabajo por la paz territorial, se ponen en evidencia capacidades de agencia, propiamente política y cultural, que han impulsado el desarrollo de empoderamientos pacifistas en favor de la formulación de rutas étnico-territoriales para el bienestar de las comunidades. En estos procesos se hace aún más perentorio el acompañamiento de las universidades, a través de los centros de investigación para la paz, que están implementando herramientas teórico-prácticas a favor de la paz en los territorios, aprovechamiento de las oportunidades agenciadas por la infraestructura social para la paz existente (normatividad, cooperación internacional, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, entre otras).

El desarrollo de dichas capacidades puede relacionarse en su conjunto con procesos de acción colectiva, con una movilización política y cultural de las comunidades, organizaciones sociales, la sociedad civil y también de la sociedad política, las instituciones y los gobernantes, que han contribuido desde una perspectiva constructiva de los conflictos y también desde el diálogo, la negociación, la mediación, los acuerdos y la definición de una visión compartida de agendas de desarrollo, que se traducen en políticas públicas, en programas y en compromisos sociales, en valores compartidos y en cultura viva (Álvarez, 2009).

El escenario de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se convierte en la oportunidad para apalancar procesos de gobernanza local en función de la construcción de procesos de paz territorial. En efecto, si bien del Acuerdo Final de Paz se derivan compromisos e iniciativas de carácter general, y que implican especialmente al Estado, en diversos sentidos se expresan y presentan acciones, programas y procesos cuyo desarrollo está, en buena parte, vinculado con la gobernabilidad local, y también con la capacidad de articulación con las políticas y estrategias nacionales hacia la construcción de paz en los territorios (Álvarez, 2017b).

Al respecto, una de las grandes preocupaciones, y retos a la vez, es la continuidad en la implementación del Acuerdo Final de Paz por la relevancia que tiene para la región Pacífico que ha sido escenario de conflictos. En consecuencia, es necesario impulsar acciones que permitan avanzar en este proceso, desde

un enfoque diferencial⁵⁰. Entre los temas centrales en este propósito se encuentran: la implementación de la reforma rural integral; la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito de coca⁵¹; las garantías para la participación social y la política; la protección de la vida y seguridad en la acción política de actores en el territorio, sus comunidades y de personas excombatientes de las FARC-EP que adelantan procesos de reincorporación; el fortalecimiento de la capacidad administrativa para la autonomía y financiera de los municipios; el fortalecimiento de acciones en favor de la reconciliación y la convivencia; la reparación integral de víctimas del conflicto armado; la protección y la conservación del medio ambiente.

Conclusiones

En el Pacífico colombiano se concentran expresiones del conflicto armado y diversas conflictividades territoriales. Allí convergen multiplicidad de actores que se configuran, a través de sus correlaciones: comunidades afrocolombianas, pueblos indígenas, campesinos, colonos, empresas, Estado y grupos armados ilegales de diferente naturaleza. En este contexto, y en el marco de la Iniciativa Manglar, se busca contribuir al reconocimiento y visibilización de las experiencias de gobernanza local y empoderamientos pacifistas, donde se encuentran involucrados gobiernos territoriales, comunidades y organizaciones sociales, resaltando su pluralidad, carácter procesual y participativo.

El ejercicio desarrollado, permitió avanzar en el diseño de acciones para el fortalecimiento de capacidades de gobernanza local para la paz, y para dar apertura a una agenda de trabajo común y dinamizar sinergias entre los actores de la cuádruple hélice: Universidad, Empresas, Estado y Sociedad (UEES), en favor del desarrollo humano de los territorios que hacen parte de la región Pacífico. La experiencia se enmarca en el escenario del posacuerdo (2017-2020), y tiene como referencia el contexto de la firma e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Como producto del análisis de hallazgos, se encontró un escenario complejo con múltiples dinámicas territoriales presentes en Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, con gobernabilidades diferenciadas, marcadas por un desbalance entre las demandas propias de cada territorio y las políticas, planes, programas y proyectos implementadas por los gobiernos (local, regional y nacional). Desbalance que ha repercutido de manera significativa en la persistencia de conflictividades, la continuidad del conflicto armado interno, y reforzado por la precariedad de la gobernabilidad y la gobernanza, dificultando de esta manera avanzar en la construcción de la paz territorial.

Ante este panorama se presentan importantes potencialidades agenciadas por las experiencias e iniciativas de paz territorial (empoderamientos pacifistas). Se destaca la acción de universidades, a través de centros de investigación de y para la paz territorial, los empoderamientos comunitarios como experiencias que favorecen el proceso de construcción y formulación de rutas étnico-territoriales orientadas a la construcción de paz y la capacidad de convocar y articularse en diferentes niveles territoriales. Así mismo, se destacan experiencias e iniciativas gubernamentales que han implementado en sus planes de gobierno enfoques étnicos y participativos de desarrollo territorial, e incluyen propuestas alrededor las paces.

50 Se entiende como un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales desde una perspectiva de equidad y diversidad. La aplicación de este enfoque contribuirá a concretar mecanismos de inclusión y desarrollo con equidad.

51 También desde las universidades fortalecer la investigación básica en dirección a desarrollar la perspectiva y el enfoque de usos alternativos (medicinales, nutricionales e industriales) de esos cultivos; esto hace parte de la investigación aplicada para la paz y la transformación pacífica de conflictos.

Es importante avanzar en la implementación de las acciones contempladas en el Acuerdo Final de Paz, y de otros acuerdos sectoriales y sociales firmados entre las comunidades y los gobiernos (locales, regionales y nacionales), para así contribuir a la transformación del complejo escenario de conflictividades y al desescalamiento del conflicto armado interno. La tramitación pacífica de las diferencias, así como el entramado intercultural construido desde el reconocimiento de los otros y otras, jugará un papel importante en los próximos años, en el diseño e implementación de políticas públicas, con enfoque regional y diferencial, pertinentes para los territorios. Los empoderamientos pacifistas serán, sin lugar a duda, el escenario de gobernanza local; y los actores y sujetos inherentes a la cuádruple hélice, los llamados a articular dichas acciones, como dinamizadores de la paz territorial.

Recomendaciones

Como se lee en el ejercicio DOFA, son muchas las oportunidades en el contexto territorial; en este sentido, se encuentra como importante y urgente el acompañamiento articulado de la cuádruple hélice: UEES, a través de acciones de investigación para la paz, procesos de formación para el fortalecimiento de la gobernabilidad, la gobernanza local y los empoderamientos pacifistas, y el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz y a otros acuerdos sectoriales y sociales.

Desde estos escenarios (investigación, formación y seguimiento a los acuerdos) se espera contribuir a la formulación de una política pública con enfoque diferencial, que potencie el carácter pluriétnico, multi e intercultural de los escenarios y procesos de reconciliación que involucren la construcción de las paces, y en particular la paz territorial.

Adicionalmente, la propuesta de la gobernanza para la paz se justifica en la posibilidad de agrupar la mayor parte de dichos intereses legítimos en la transformación pacífica de la región y el país, como parte del proceso de aproximación a la transformación constructiva de los conflictos y de las condiciones estructurales, políticas, sociales y culturales que han determinado la permanencia y la continuidad de las conflictividades y del conflicto armado interno.

A manera de síntesis se plantea la siguiente propuesta, para continuar desarrollando y aportando, como parte de la Iniciativa Manglar, en la línea Paz Territorial y Cultural.

Tabla 7. Propuesta Paz Territorial y cultural.

Título de la propuesta	Fortalecimiento de capacidades de gobernanza local para la paz en la región Pacífico de Colombia
Propósito	Desarrollar estrategias para el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza local para la paz, a través de la articulación de diferentes actores de la cuádruple hélice: Universidad, Empresas, Estado y Sociedad (UEES), que contribuya a avanzar en la construcción de la paz territorial, con enfoque en la inclusión social, el desarrollo humano integral y los derechos humanos, en los territorios que hacen parte de la región Pacífico de Colombia.
Dimensiones de trabajo	Investigación: Se proponen las siguientes líneas de trabajo: • Sistematización y balance de acciones institucionales y comunitarias en favor de la construcción de la paz territorial en la región Pacífico de Colombia. • Análisis del estado de la gobernanza y gobernabilidad para la paz, en los departamentos de la región Pacífico. • Seguimiento a acuerdos, políticas públicas, empoderamientos pacifistas y programas relacionados con la paz en los territorios Formación: Se propone: • Desarrollar programas de posgrado, diplomados, cursos, seminarios, talleres que tengan como propósito contribuir al fortalecimiento del desempeño institucional y las capacidades locales de actores públicos y las organizaciones sociales de base, en favor de la gobernabilidad y la gobernanza para avanzar en la construcción de paz territorial en el Pacífico colombiano, • La estructuración y desarrollo de la Cátedra Pacífico para la Paz en las diferentes instituciones de educación superior de la región Pacífico de Colombia. El seguimiento y Veeduría Ciudadana al Acuerdo Final de Paz y a los acuerdos sectoriales y sociales • Consolidación de un Observatorio de Paz para de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz y acuerdos sectoriales y sociales. • Diseño e implementación de una plataforma virtual para el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz y acuerdos sectoriales y sociales. • Consolidación de Veedurías Ciudadanas para el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz y acuerdos sectoriales y sociales.
Ubicación geográfica y temporal:	178 municipios de la región Pacífica colombiana. Entre 2 y 10 años.
Población beneficiada:	Sociedad civil en general. Administraciones públicas.

Algunos lineamientos metodológicos:	• Investigación Acción Participativa. • Investigación para la Paz. • Educación y cultura para las paces, la convivencia y la reconciliación. • Levantamiento de un diagnóstico participativo. • En el escenario de formación, priorización de temas a desarrollar (Cultura de paz, garantía de derechos, Derechos Humanos, gestión administrativa, convivencia y reconciliación, gobernabilidad y gobernanza, veeduría ciudadana, justicia transicional y derechos de las víctimas, inclusión y diversidad). • Educación Popular y pedagogía social. • Acompañamiento e intervención social participativa. • Apoyo de tecnologías de la información y la comunicación en procesos de investigación, formación, seguimiento y veeduría.
Posibles indicadores de seguimiento:	• Número de acciones institucionales y comunitarias en favor de la construcción de la paz territorial en la región Pacífico. • Número de empoderamientos pacifistas identificados, analizados y caracterizados. • Alcances y logros de acciones institucionales y comunitarias en favor de la construcción de la paz territorial en la región Pacífico. • Niveles de legitimidad y reconocimiento de gobiernos municipales, departamentales y nacionales. • Grado de cumplimiento de agendas públicas enfocadas en la construcción de paz. • Número y tipo de espacios de diálogos y acuerdos entre las comunidades las organizaciones sociales y el Estado. • Capacidad de las autoridades en el control del territorio. • Porcentaje de personas participantes. • Tipo de población participante. • Tipo de organizaciones vinculadas. • Número de capacitaciones realizadas. • Número de encuentros desarrollados. • Número de talleres desarrollados. • Capacidades sociales y administrativas instaladas. • Porcentaje del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. • Indicadores de paces diversas, impactos de paz positiva y paz negativa.
Alcance (corto, mediano o largo plazo):	Alcance a mediano y largo plazo.

Limitaciones:	• Falta de garantías de seguridad para el desarrollo del trabajo de campo. • Escasas fuentes de financiación. • Falta de voluntad política en los territorios. • Escasa participación de la sociedad civil y de las administraciones locales. • Escasa participación de las universidades. • Persistencia y/o intensificación de las conflictividades y el conflicto armado interno en los territorios. • Debilidad de los medios de comunicación en los territorios. • La dispersión y problemas de accesibilidad y movilidad en el territorio. • Limitación o restricción de recursos públicos para invertir en la cualificación y fortalecimiento de la cultura de gobernanza.
Análisis general de costos:	Depende de los departamentos, municipios y la población beneficiaria participante en los proyectos que se desarrollen dentro de los tres escenarios planteados.
Posibles fuentes de financiación:	Recursos del Estado. Gobernaciones – SGR. Municipios. Cooperación internacional. Universidades participantes.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 1. Sobre empoderamientos pacifistas, dinámicas y procesos de construcción de paz en los departamentos de la región Pacífico

Estudios de caso: Caracterización general de las iniciativas priorizadas

Como evidencia de la movilización y una alternativa para la gobernanza, a continuación, se destacan algunas experiencias significativas de paz en el territorio, cuyo enfoque de abordaje en los temas de gobernabilidad y la gobernanza local se muestran diferenciados y permiten comprender la interacción entre los diferentes actores y sus intereses. Dada la particularidad de cada uno de los territorios que integra la región Pacífico, el apartado se organiza por departamentos.

Cauca

Las iniciativas de paz son reconocidas por su histórico proceso de resistencia comunitaria realizada por las comunidades étnicas y campesinas, entre otros, se destacan las movilizaciones indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), el Movimiento Cívico de Balboa, el Movimiento Cimarrón del Cauca.

Para el propósito de este documento, se priorizaron ejercicios recientes que relacionan en su conjunto acciones propias en la gobernabilidad, la gobernanza local y los empoderamientos pacifistas:

- Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia del Cauca (2018–2020).
- Gestores de Paz, Reconciliación y Convivencia (2018–2019).
- Comisión de Paz – Universidad del Cauca (2018–2020).

Los objetivos de estas iniciativas están relacionados con:

- Actualizar y reorientar el Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia del Cauca, para que se logre una implementación exitosa en los territorios de los acuerdos de paz y de las iniciativas propias relacionadas con la consolidación de la paz territorial.
- Implementar acciones estratégicas para dinamizar los procesos de consolidación de paz territorial, a partir la presencia de dinamizadores territoriales que permitan la consolidación y efectividad de los consejos municipales de paz.
- Articular y armonizar las acciones institucionales en materia de paz, y generar un proceso de transferencia a los entes territoriales, el sector empresarial y diversas organizaciones de la sociedad civil.

Principales logros:

- Mejoramiento de la presencia del Estado en los territorios.
- Promoción de procesos y proyectos productivos en áreas estratégicas del departamento.
- Articulación de las Instituciones de Educación Superior (IES) en el proceso de acompañamiento y acción estratégica de paz territorial en el departamento.

Entre las principales dificultades están:

La falta de herramientas metodológicas precisas por parte de los entes territoriales, que les permitan impulsar acciones integrales en los territorios. Así mismo, que los consejos territoriales pueden verse superados por los empoderamientos comunitarios, que se muestran mucho más efectivos y diligentes a las dinámicas de conflicto armado interno en los territorios. La paz territorial adquiere una nueva dinámica, sujeta a las realidades de los nuevos conflictos.

Chocó

Se encuentran iniciativas de resistencia lideradas principalmente por comunidades étnicas afrocolombianas e indígenas de estratos socioeconómicos medio y bajo, donde el papel de la mujer ha sido fundamental, principalmente en la reivindicación de los derechos humanos. Son comunidades a las que la adversidad motivó a organizarse y a trabajar en alternativas que les permitan mejorar las condiciones de vida.

En un comienzo, estas iniciativas buscaban responder a necesidades urgentes, pero con el tiempo se incluyeron otros temas que relacionaron actividades económicas, sociales, políticas o culturales para el logro de sus objetivos. Esta dinámica propició en su conjunto el interés y el compromiso de las administraciones locales, nacionales y de la cooperación internacional, enfocadas hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión de los entes territoriales para la construcción de paz.

A continuación, se mencionan las más destacadas:

- La Agenda de Paz de las Mujeres del Chocó (2006–2015).
- Comité Cívico por la Salvación y Dignidad del Chocó (2016–2020).
- Manos a la Paz, es una estrategia de fortalecimiento del Proceso de Paz en los territorios de los departamentos más afectados por el conflicto armado interno que ha vivido el país durante más seis décadas (2017–2022).
- La Ruta Pacífica de las Mujeres Capítulo Chocó (2020–2024).

Entre sus logros se destacan:

- Avanzar en la destinación de recursos para la construcción de vías y hospitales en el departamento.
- Construcción de protocolos para hacer seguimiento a los acuerdos pactados en el contexto del Paro Cívico.
- Apertura de espacios en la agenda del Gobierno Nacional para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en las diferentes iniciativas.
- Trabajar de la mano con todos los organismos de control, y el establecimiento de mejores relaciones y comunicación para la democracia y la defensa del territorio.
- Fortalecimiento de capacidades en gestión administrativa de gobierno y temas relacionados en 30 municipios del Chocó.
- Mejoramiento de la presencia del Estado local en los territorios.
- Fortalecimiento en capacidades de las organizaciones de las mujeres para la incidencia política.
- Avance en el desarrollo e implementación de la agenda de paz en los territorios del área de influencia.

Nariño

Se presentan iniciativas caracterizadas por la articulación de diferentes actores institucionales y sociales, donde se destaca el activismo y la movilización de estos últimos, quienes a través de diferentes repertorios de acción han promovido y desarrollado la denuncia de la violación de los derechos humanos, la defensa de la vida y del territorio, la construcción de memoria histórica, la defensa de la autonomía y autodeterminación de las comunidades étnicas, entre otros motivos que han permitido avanzar en el tejido de la paz dentro de los territorios.

Entre las experiencias más destacadas se encuentran:

- Pacto Local de Paz en Samaniego (2004–2020).
- Teatro Por la Paz – Tumaco (2009–2020).
- Casa de la Memoria – Tumaco (2013–2020).
- Agenda de Paz Nariño (2012 – 2015).
- Plan Estratégico para la Paz (2015 – 2034).
- Consejo Departamental de Paz, Reconciliación, Convivencia (2018 – 2020).

En cuanto a los temas de mayor incidencia de estas experiencias se destacan:

- Defensa y protección del territorio y la autonomía de los pueblos étnicos.
- Formación de liderazgos en cultura de paz.
- Gobernanza local e incidencia en política pública.
- Formas de economía local.
- Perdón, reconciliación, resolución de conflictos y memoria histórica.
- La cultura como potencialidad para la construcción de paz territorial.
- Educación y cultura de paz.
- Procesos de reconocimiento e inclusión de sectores sociales plurales.
- Movilización ciudadana por la defensa de la paz, la protección de la vida y los derechos humanos.
- Procesos de desminado humanitario principalmente en los municipios de Santacruz y Samaniego.
- Entre los logros más destacados se encuentran:

- Reconocimiento y acompañamiento a víctimas del conflicto armado y establecimiento de procesos de reconstrucción de memoria, sanción de duelos causados por la violencia a favor del perdón y la reconciliación.
- Contribución con la reparación simbólica de las víctimas del paramilitarismo, en particular del Bloque Libertadores del Sur.
- Rescate de la identidad propia y la cultura étnica.
- Sensibilización de la sociedad y al Estado en general frente a las consecuencias del conflicto armado interno y al cuidado del medio ambiente.
- Importantes reconocimientos a nivel nacional e internacional en su aporte a favor de la construcción de paz, tal es el caso de la Casa de la Memoria de Tumaco: Premio Nacional Antonio Nariño de Derechos Humanos, otorgado por las embajadas de Francia y Alemania; Premio nacional de mejor iniciativa museística sobre el conflicto armado, otorgada por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y el Ministerio de Cultura; reconocimiento regional como parte de la Red Mundial de Sitios de Conciencia y de la Red Latinoamericana de Sitios de Memoria.
- Creación de nuevas iniciativas de vida y paz, como en el municipio de Samaniego: Mujeres Forjadoras de Vida de la vereda El Salado; educación en el riesgo de minas antipersonal en la escuela del Chinchal, premiada en el periódico El Colombiano; Comité de Derechos Humanos de la Montaña, en el municipio de Samaniego, apoyado por la cooperación internacional; Escuela de Formación Ciudadana del Occidente de Nariño (2009–2010), en convenio con el resguardo indígena del Sande; Escuela Permanente de Liderazgo del Instituto Sur ISAIS; Escuela de líderes Vicente Torres (2005–2007); Minga por la Paz de Nariño, creada en febrero de 2012; liberación del profesor Elías Linares en 2011; propuesta de Paz duradera para Santacruz (2012); propuesta de desminado humanitario del resguardo Awá del Sande (2012); confluencia de experiencias para consolidar la propuesta de Reactivación del Pacto Local de Paz a partir de 2014; creación de la Escuela Permanente de Liderazgo, antes Escuela de Formación Ciudadana del Occidente de Nariño; Espacio Educativo para la Paz y el Buen Vivir – EDUPAZ.

Valle del Cauca

Se destacan las siguientes iniciativas de paz, como ejercicios de articulación de acciones entre los diferentes actores:

- Consejos Territoriales de Paz, Convivencia, Reconciliación y no Estigmatización del Valle del Cauca (2017–2020).
- Modelo de Gestión Territorial de Paz – Gobernación del Valle del Cauca (2016–2019).
- Tejido Social por la Paz – TESOPAZ (2017 – 2020).
- Espacio de Confluencia Tinto por la Paz – Cali (2016).
- Cátedra de PAZ – Facultad de Humanidades y Artes – Universidad Autónoma de Occidente (2016–2020).
- Casa de las Memorias del Conflicto y la Reconciliación – Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana – Alcaldía de Santiago de Cali (2019 – Actualidad).

- Consejos de Paz Urbana, 2019 – 2020.

Estas experiencias fueron el resultado de procesos con un fuerte liderazgo público, y desde las organizaciones, promovidos por la Secretaría de Paz Territorial y Reconciliación (período 2016-2019), movimientos y organizaciones sociales apoyadas por distintos actores en el territorio (universidad, empresa, Estado, actores políticos y sociales diversos). Con respecto al tipo de articulación, se relaciona con el diálogo social, la promoción de acuerdos, una agenda pública en favor de la paz y empoderamientos pacifistas, que sirvió de base a la mayor parte de iniciativas reseñadas, como el Espacio de Confluencia Tinto por la Paz en Cali.

En cuanto a los objetivos, se orientaron al desarrollo de agendas territoriales para:

- La creación de espacios de interlocución y asesoría a las alcaldías y gobernaciones en construcción de paz y sobre el proceso de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Articulación y armonización de acciones institucionales en materia de paz.
- Desarrollo de estrategias comunitarias de Reconciliación y Paz con los diferentes actores presentes en el territorio.
- Consolidación de una plataforma institucional para la consolidación del Acuerdo Final de Paz.
- Fortalecimiento institucional de capacidades sociales y comunitarias para la gestión territorial de la paz territorial.
- Promoción de apuestas de construcción de paz urbana en zonas afectadas por las conflictividades y las violencias.
- Intercambio de experiencias de movilización, visibilización y agenciamiento de iniciativas en torno a la construcción de paz territorial.
- Transformación pacífica de conflictos como estrategia para intervenir en dinámicas de conflictos y violencias urbanas en las comunas de Cali.
- Consolidación y efectividad de los consejos municipales de paz.
- Generación de procesos de transferencia a los entes territoriales, sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil.
- Apertura de espacios y contenidos de la iniciativa común, dirigida a hacer valer el derecho a la paz con justicia social, a parar la guerra y al logro de una ruta democrática para la construcción de paz y reconciliación desde las ciudadanías. (Corporación Nuevo Arco Iris, 2016, p. x)
- Consolidar espacios de aprendizaje y de discusión que permitan “comprender el contexto y evolución del conflicto armado interno, los escenarios de negociación y la posibilidad de avanzar en el diseño de escenarios de posconflicto en los que sea posible alcanzar la paz” (Universidad Autónoma de Occidente, 2015, p. x).

- Contribuir a la reconstrucción de memoria histórica, aportando a la verdad y la dignificación de las víctimas del conflicto armado de Cali (ciudad–región), evidenciando las afectaciones, los procesos de resistencia y resiliencia de individuos y comunidades, para la no repetición de los hechos violentos en el territorio.

Los diferentes actores involucrados en las experiencias (administraciones municipales y departamentales, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, comunidades étnicas, universidades y centros educativos) lograron articular acciones conjuntas que les permitieron incidir en los siguientes aspectos:

- Acompañamiento técnico a entes municipales en articulación con gobiernos departamentales.
- Creación de espacios deliberativos de carácter local y regional.
- Análisis de contextos particulares.
- Empoderamiento para la participación de la sociedad civil en instancias de participación agenciadas por el Estado local.
- Resolución de conflictos para la prevención de la violencia urbana a través de la Mesa de Concertación entre Líderes de las Comunas y la Alcaldía de Cali.
- Construcción de modelos de gestión territorial de Paz.
- Trabajo en red en torno a diversas áreas temáticas: problemáticas ambientales (audiencias públicas, movilización y pedagogía), conflictos por la tierra y vida campesina (interlocución con entidades como la Agencia para la Renovación del Territorio – ART y la Unidad de Restitución de Tierras – URT).
- Desarrollo de pequeños proyectos productivos en municipios, como el montaje de huertas caseras.
- Formación de liderazgos en temáticas de género y juventudes, redes articuladas de DDHH para acompañamiento de casos, iniciativas de memoria y comunicación ciudadana.
- Impulso a la paz social y territorial a través de una visión relacionada con la deconstrucción de las violencias, construcción de seguridad con espacios de convivencia y oportunidades para la población en el entorno urbano.
- Formación en pensamiento crítico y creativo para el desarrollo de estudios territoriales y culturales, relacionados con el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; Paz urbana; procesos de Memoria (regional e histórica) y Pedagogía para la Paz (convivencia y reconciliación).

En cuanto a los resultados, se presentan importantes avances representados en las capacidades de los actores para la transformación social a favor de la paz en los diferentes territorios del departamento:

- Articulación de las IES en el proceso de acompañamiento y acción estratégica de paz territorial en el departamento.
- Construcción de agendas de paz que han ganado importancia como instancias para la deliberación pública y el diálogo social en torno a temas de paz.
- Creación de instancias mediadoras para la resolución de conflictos (caso Consejo Territorial de Paz, Convivencia, Reconciliación de Jamundí – Valle del Cauca – 2019).

- Gestión de diversos espacios para el desarrollo de proyectos municipales, como pequeñas iniciativas apoyadas desde la Secretaría de Paz Territorial y Reconciliación de la Gobernación del Valle del Cauca, en temas como: educación en Cultura de Paz relacionada con el cumplimiento del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Creación del Consejo Departamental de Paz del Valle del Cauca.
- Fortalecimiento del Observatorio de Paz – Gobernación del Valle del Cauca.
- Creación del Tejido Social por la Paz – TESOPAZ.
- Creación de la Sala de Coordinación Humanitaria.
- Creación Mesa de Reincorporación.
- Impulso de la campaña “La Paz se hace con vos”, que buscó “hacer pedagogía sobre el acuerdo del fin del conflicto armado, promover foros públicos y encuentros de expresión ciudadana del sí a la paz (Universidad Autónoma de Occidente, 2016).
- Amplia participación de estudiantes en procesos de formación sobre la PAZ y la convivencia, a través de una metodología interactiva de diálogo que ha permitido escuchar testimonios de víctimas en el contexto del conflicto armado, lideresas y líderes sociales, ex combatientes de las Farc-EP, gestores de PAZ del ELN y periodistas.
- Se constituyeron dos mesas “de apoyo e impulso a la Casa de las Memorias”: Mesa Técnica Interinstitucional (entidades del Estado) y Mesa Académica (seis universidades).
- Realización de dos “acciones de ciudad”: Foro “Lecciones y Aprendizajes para la Construcción de Memoria Histórica en Cali Ciudad–Región” (Cali, octubre 20 de 2017); y Primer Encuentro de Comunidades Víctimas y Lugares de Memoria Cali Ciudad–Región (El Cerrito – Valle del Cauca, noviembre 18 y 19 de 2017).
- Producción de 12 piezas audiovisuales que recopilan algunas “iniciativas de memoria consolidadas por las víctimas y sobrevivientes del conflicto armado en Cali” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019, p. x).
- Consolidación del “guion curatorial–museológico a partir de toda la información recolectada en el proceso con las comunidades víctimas”. “15 piezas artísticas elaboradas en el proceso con las personas víctimas del conflicto armado” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019, p. x).

Referencias

- Aguilar, L. F. (2016). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Álvarez, A. (2009). Las Dificultades y los retos de la consolidación de la gobernabilidad democrática en Cali. En A. Apellido (Ed.), *Visión Cali 2036: Diagnóstico Estratégico*. Programa Editorial Universidad del Valle.
- Álvarez, A. (2017a). Acuerdos y construcción de paz en Colombia: retos a la gobernabilidad y la cultura de paz. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social*, (24), 13-45. <https://revistapropectiva.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/%20article%20/view%20/5872>

- Álvarez, A. (2017b). *Notas sobre la Línea de base respecto de capacidades institucionales para la construcción de Paz Territorial y la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz*. Documento de trabajo. Programa Institucional de Paz, Universidad del Valle.
- Areiza Lozano, E. (2019). El Paro Cívico en Buenaventura, 2017 “Para vivir con dignidad y en paz en el territorio”, como proceso de construcción de gobernanza. Segundo Encuentro de la Red Colombiana de Gobierno y Políticas Públicas (REGOPP) “La gobernanza de las ciudades”
- Arjona, A. (2014). *Civilian Resistance to Rebel Governance*. HiCN Workin Paper. Northwestern University. http://www.anamarjona.net/docs/Arjona_Resistance.pdf
- Bautista, S. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Revista Ciudad Pazando*, 10(1), 100-110. <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>
- Caicedo, J. (2020). *Gobernanza para la paz territorial. Aporías sobre la gestión del conflicto en la región Pacífico*. Documento de trabajo
- Caicedo, R., Hurtado, D., Aguirre, C. I. y Fadul, C. J. (2016). Estado del arte sobre paz: discusiones conceptuales y producción científica colombiana (2000-2015) asociada a la paz - territorio, paz y desarrollo. Una apuesta desde la investigación orientada a la acción y toma de decisiones- IAD. *Hojas y Hablas*, (13), 85-96.
- Centro de Estudios Económicos Regionales. (2020). Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. *Documento de Trabajo*. Cartagena: Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/531>
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2016). *El Valle se toma un tinto por la paz*. <https://www.arcoiris.com.co/2016/05/el-valle-se-toma-un-tinto-por-la-paz/>
- Defensoría del Pueblo. (2016). *Problemática Humanitaria en la región Pacífica Colombiana*. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informepacificoweb.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018a). CNPV: Datos de población por zona, área y auto reconocimiento étnico.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018b). *Informe Gran Encuesta Integrada de Hogares: GIDH*. <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/547/study-description>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018c). *Pobreza multidimensional en Colombia*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/D.%20Pac%C3%ADfico_Desarrollo%20socioecon%C3%B3mico%20con%20equidad,%20integraci%C3%B3n%20y%20sostenibilidad%20ambiental.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Desempeño Fiscal*. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Comparaciones*. TerriData. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones>

- Echeverri, J. (2000). Reflexiones sobre el concepto de territorio y ordenamiento territorial indígena. En J. Vieco, C. Franky y J. Echeverri (Eds.), *Territorio Indígena y ordenamiento en la Amazonía*. Universidad Nacional de Colombia.
- Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Colombia%20Nuevo%20Acuerdo%20Final%2024%20Nov%202016_0.pdf
- Gómez, J. y Hernández, J. (2010). Relaciones interculturales, interculturalidad y multiculturalismo; teorías, conceptos, actores y referencias. *Cuicuilco*, (48), 12-34. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16592010000100002&script=sci_arttext
- González, F. (2016). ¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición. *Revista Controversia*, (206), 17-60. <https://doi.org/10.54118/controver.vi206.406>
- Hernández, E. (2008). La paz imperfecta que construyen las iniciativas de paz de base social en Colombia. En M. E. Salamanca (Coord.), *Las prácticas de la resolución de conflictos en América Latina*. Bilbao (pp. 137-152): Universidad de Deusto.
- Hernández, E. (2015). Empoderamiento Pacifista del actual proceso de paz en Colombia: 2012-2015. *Revista de Paz y Conflictos*, 8(2), 179-202. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/view/3118>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2019). *Informe de Líderes y Defensores de DDHH asesinados al 26 de julio de 2019*.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2016). *Extensión territorial, Modulo generalidades*.
- Instituto KROC. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Kroc Institute For International Peace Studies.
- Jaramillo, J., Castro, F. y Ortiz, D. (2018). *Instituciones comunitarias para la paz en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Jaramillo, S. (2014). *La paz territorial*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 171-194. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/10673?show=full>
- Maldonado, J. (2016). *La participación ciudadana en la construcción de paz territorial en Colombia*. Redprodepaz.
- Martínez Guzmán, V. y Muñoz, F. (2004). Investigación para la paz. En M. López (Ed.), *Enciclopedia de Paz y Conflictos A-K Tomo 1*. (pp. 595-598). Universidad de Granada.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). *Datos de afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud y otros*. <https://terridata.dnp.gov.co/#/comparaciones>
- Misión de Observación Electoral. (2018). *Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones nacionales Colombia 2018*. Arte Litográfico Ltda. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Mapas_y_Factores_de_Riesgo_Electoral_MOE_Elecciones_en_Colombia_2018.pdf

- Misión de Observación Electoral. (2019). Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones autoridades locales Colombia 2019. Arte Litográfico Ltda.
- Mora, Á. (2020a). *Del conflicto armado a la construcción de paz territorial* (Documento en proceso de publicación).
- Muñoz, F. (Ed.). (2001). *La paz imperfecta*. Colección Eirene.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Legis S. A.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). *Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia* (2019). Undoc.org. <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>
- Paladini, B. (2016). Encuentro Internacional “Restitución de Tierras y Derechos Territoriales en Contextos de Paz territorial”. *Reconocimiento y diálogo* (pp. 1-7). Universidad Nacional de Colombia.
- Peña, L. (2019). *Paz territorial: conectando imaginación moral e imaginación geográfica*. Instituto Colombo-alemán para la Paz.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). Elecciones 2018. <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99CA/BXXXX/DCA11999.htm>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019). Elecciones 2019. <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-3635->
- Ruano, J. (2020). *Paz Territorial, gobernanza para la paz y empoderamientos pacifistas*. Documento de trabajo.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2019, 6 de marzo). *Casa de las Memorias del Conflicto y la Reconciliación*. <https://www.cali.gov.co/pazycultura/publicaciones/146248/casa-de-las-memorias-del-conflicto-y-la-reconciliacion/>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEEP/PPP - CERAC. (2019). *Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final*. Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Sostenibilidad de la Paz.
- Torres-Melo, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP y Procuraduría General de la Nación.
- Transparencia por Colombia. (2018). ITEP: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/16/itep/>
- Transparencia por Colombia. (2019). *Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2019*.
- Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020). RNI - Registro Único de Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Universidad Autónoma de Occidente. (2015). *Cátedra de Paz*. <https://reflexionesacademicas.uao.edu.co/catedra-de-paz/>

Universidad Autónoma de Occidente. (2016, 2 de agosto). *Cali se mueve hacia la cultura de la paz*. <https://boletines.uao.edu.co/autonomaenlinea/cali-se-mueve-hacia-la-cultura-la-paz/>

Viloria de la Hoz, J. (. (2008). *Economías del Pacífico Colombiano*. Banco de la Republica. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9581>

Conclusión

Durante este compilado se discutieron temas de la más diversa índole. Por un lado, se abordaron las profundas brechas entre los municipios que integran las subregiones de las dos zonas biogeográficas de la región Pacífico, confirmando así la crítica situación en los territorios por la baja capacidad en la generación de recursos propios. De igual forma, la discusión incluyó temáticas de corte ambiental, como el uso de energías alternativas y servicios ecosistémicos y Pagos por Servicios Ambientales (PSA). En el primer caso, se presentó el panorama actual de la cobertura eléctrica de la región Pacífico; mientras que, en el segundo caso, se presentó una contribución para la aplicación de los PSA debido a la necesidad de activar y fortalecer este tipo de instrumentos.

Así mismo, el cuarto apartado de este documento evidenció la situación actual del Turismo Cultural y las acciones necesarias para construir una política pública que mejore las condiciones territoriales para así solucionar la débil competitividad de esta actividad en la región Pacífico. Por último, el texto final se centró en la débil y diferenciada gobernabilidad y gobernanza local, como claves para comprender la permanencia de las conflictividades, la persistencia del conflicto armado y la manifestación de las diferentes violencias; problemáticas que demandan una urgente transformación, en perspectiva de paz territorial en la región Pacífico de Colombia.

Habiendo consolidado toda esta información, es necesario realizar un balance de los aprendizajes y lecciones del ejercicio. Por un lado, queda claro que se sentó un precedente, demostrando que las universidades de la región pueden trabajar en equipo de manera eficiente; sin embargo, también es importante reconocer que estos espacios, donde los investigadores de la región tienen la oportunidad de escucharse mutuamente y trabajar de la mano, son poco comunes. Por eso, para la RAP Pacífico es de vital importancia ser articulador y facilitador de este tipo de encuentros; solo así será posible unificar en un solo lugar, información en diferentes temáticas sobre el avance de cada departamento a través de un espacio de diálogo, debate e intercambio de experiencias.

Aunque este ha sido un gran avance, es necesario profundizar en la discusión y preguntarse: ¿cómo el fortalecimiento de esta red de académicos le aporta al desarrollo de la región? La producción científica no se debe desaprovechar, esta red es el cimiento de una articulación más compleja que se debe organizar con el objetivo de resolver los desafíos que enfrenta la región. Por consiguiente, este ejercicio no solo fue la suma de esfuerzos para generar conocimiento, sino que tiene como meta clara dar el siguiente paso e

incidir, de forma autónoma e independiente, en la producción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Es a través de la toma de decisiones y planificación territorial basada en la información, que es posible influir de forma constructiva los problemas, retos y oportunidades del desarrollo socioeconómico, humano y sostenible de la región Pacífico.

Al final, los cinco documentos llegaron a la misma conclusión: la necesidad de consolidar datos confiables y de buena calidad es común en todas las áreas del conocimiento. Ahora, el siguiente gran paso es aunar esfuerzos para suplir este vacío. Lo anterior lleva a otro gran aprendizaje que deja este proceso: las universidades de la región tienen toda la capacidad para una producción científica de alto nivel. Por lo tanto, sería un gran error recurrir a instituciones del nivel nacional, e incluso internacional, para esta labor; en primer lugar, porque carecen de la experiencia empírica de quienes habitan el territorio; y, en segundo lugar, porque de esta forma se limita la generación de capacidad instalada en investigación. La meta debe ser fortalecer las Instituciones de Educación Superior existentes, sin crear nuevas ni recurrir a actores externos. Hay que formar alianzas para robustecer la capacidad instalada de la academia local, confiando en que tendrá las herramientas suficientes para producir conocimiento desde y para las regiones.

La articulación entre los actores de la cuádruple hélice permitirá realizar una planeación territorial a corto, mediano y largo plazo que mejorará la calidad de las inversiones públicas realizadas en la región Pacífico colombiana.



Región Administrativa y de Planificación



INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA
COLEGIO MAYOR DEL CAUCA



UNICATÓLICA
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA CATÓLICA
LUMEN GENTIIUM
SNIES 2731



Universidad
del Cauca



VIGILADA MINEDUCACIÓN



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Gali



Universidad de Nariño



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
COLOMBIA



Universidad Tecnológica del Chocó
Diego Luis Córdoba



Universidad
del Valle

Con el apoyo de



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación