



COLECCIÓN
CIENCIAS SOCIALES
LIBROS DE INVESTIGACIÓN

La Política Pública Distrital de Ruralidad de Bogotá D.C.

Implementación de una política ambiental
en el marco del desarrollo humano

The District's Rural Public Policy of Bogota D.C.

Implementation of an environmental policy under
the human development framework



COLECCIÓN
CIENCIAS SOCIALES
LIBROS DE INVESTIGACIÓN

La Política Pública Distrital de Ruralidad de Bogotá D.C.

Implementación de una política ambiental
en el marco del desarrollo humano

The District's Rural Public Policy of Bogota D.C.

Implementation of an environmental policy under
the human development framework

Estíbaliz Aguilar Galeano, Julián Francisco Figueroa Espinel
(Autores)



La Política Pública Distrital de Ruralidad de Bogotá D.C., Implementación de una política ambiental en el marco del desarrollo humano

© Editorial Uniagustiniana, Bogotá, 2018

© Estibaliz Aguilar Galeano, Julián Francisco Figueroa Espinel

ISBN (impreso): 978-958-5498-15-0

ISBN (digital): 978-958-5498-16-7

Editorial Uniagustiniana

Ruth Elena Cuasialpud Canchala, Coordinación Editorial y de Difusión

Mariana Valderrama Leongómez, Catalina Ramírez Ajiaco, Asistencia editorial

Evaluación por pares

Recepción: octubre de 2017

Asignado a pares: enero de 2018

Resultado: abril de 2018

Correcciones de los autores: mayo – junio de 2018

Aprobación: agosto de 2018

Edición

María Andrea López, Corrección de estilo

Priy Barthi, Traducción al inglés

CMK Diseño e impresos sas, Diseño y diagramación e Impresión

Campus Tagaste, Av. Ciudad de Cali No. 11B-95

Bogotá, D.C., Colombia

coor.publicaciones@uniagustiniana.edu.co

Impreso y hecho en Colombia. Depósito legal según Decreto 460 de 1995.

La Editorial Uniagustiniana se adhiere a la iniciativa de acceso abierto y permite libremente la consulta, descarga, reproducción o enlace para uso de los contenidos de esta obra, bajo una licencia de *Creative Commons* de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Aguilar Galeano, Estibaliz

La Política Pública de Ruralidad de Bogotá D.C., implementación de una política ambiental en el marco del desarrollo humano / Estibaliz Aguilar Galeano, Julián Francisco Figueroa Espinel. -- Bogotá: Editorial Uniagustiniana, 2018.

150 páginas; 15 x 23 cm. -- (Ciencias Sociales)

ISBN 978-958-5498-15-0

1. Política ambiental - Bogotá (Colombia) 2. Protección del medio ambiente - Bogotá (Colombia) 3. Desarrollo humano - Bogotá (Colombia) I. Figueroa Espinel, Julián Francisco, autor II. Serie.

333.70986 cd 21 ed.

A1620587

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango



Introducción Introduction	7
------------------------------------	---

Capítulo 1. El ambiente en el enfoque de desarrollo humano	13
---	----

Chapter 1. Environment in the human development approach

Ambiente y Desarrollo

Desarrollo humano, una alternativa

Desarrollo humano, ambiente y sostenibilidad

En contexto: ruralidad y desarrollo humano

Ruralidad y ambiente en Colombia y el Distrito Capital

Distrito Capital, ruralidad y política pública

Capítulo 2. Análisis de política pública: antecedentes nacionales y aspectos metodológicos de la investigación	43
---	----

Chapter 2. Public policy analysis, national background and methodological aspects of research

Aproximación investigativa a la implementación de políticas públicas

Análisis de políticas públicas ambientales en Colombia

El enfoque de desarrollo humano en el análisis de políticas públicas en Colombia

Aspectos metodológicos

Capítulo 3. El desarrollo humano en los aspectos ambientales de la Política Pública Distrital de Ruralidad	73
---	----

Chapter 3. Human development in environmental aspects of the District's Rural Public Policy

La PPDR en los Planes de Desarrollo Distritales

Agua potable y saneamiento básico, condiciones ambientales mínimas para el desarrollo humano

Promoción de energías limpias asegurando la oferta y la sostenibilidad ambiental

Recursos naturales como base del desarrollo humano sostenible
El ordenamiento territorial como instrumento de transformación
Planteamientos de la PPDR sin implementación

Capítulo 4. Estado actual en la aplicación de la Política Pública Distrital de Ruralidad 111

Chapter 4. Current status in the implementation of the District's Rural Public Policy

Avances y restricciones en términos de desarrollo humano sostenible
en la implementación de la PPDR
Restricciones ambientales al desarrollo humano urgentes
de abordar desde la implementación de la PPDR

Conclusiones del estudio | Conclusions of the study 129

Anexos | Annexes 141

Referencias | References 173

Introducción / Introduction

La ciudad de Bogotá, capital de Colombia, se encuentra inmersa en un complejo sistema de áreas naturales protegidas como humedales, páramos y bosques que se conjugan con una ruralidad dominante (más del 70% del territorio¹), haciendo de esta una región de importancia ambiental por sus características ecológicas, sociales y económicas, tanto para la ciudad como para la región.

Por su riqueza natural y alta densidad demográfica, la demanda de recursos y servicios ambientales es alta, lo que implica un reto para el sector público en relación a la formulación de políticas que permitan el abordaje del campo ambiental desde un enfoque que vaya más allá de los aspectos biofísicos, toda vez que muchos de los habitantes de las zonas rurales viven en condiciones de desigualdad y, por ende, ven obstaculizado el ejercicio de su libertad. Dicha libertad, de acuerdo con Sen (1999), se relaciona con las posibilidades, procesos y oportunidades que tiene cada individuo para escoger su propia vida, hacer lo que considere le hace feliz y le permita desarrollarse como persona.

Desde esta lógica, los gobiernos distritales, en la última década, han generado un grupo importante de políticas públicas que, desde una perspectiva ambiental, plantean lineamientos que permiten armonizar lo urbano con lo rural, bajo enfoques de desarrollo humano y sostenible; sin embargo, la implementación de dichas políticas se ha encontrado con obstáculos para su implementación, tales como la debilidad de la institucionalidad asociada y de normas explícitas que garanticen un accionar coordinado, eficaz y eficiente de las instituciones y sectores implicados.

¹ Según cifras de la Secretaría de Desarrollo Económico (2015, p. 76), el área total de Distrito Capital es de 163.575 hectáreas, de las cuales 121.474 son rurales, es decir 75 % del total.

Tal es el caso de la Política Pública Distrital de Ruralidad (PPDR), formulada para la Bogotá en el 2006, la cual fue reglamentada por la Alcaldía Mayor en el 2007 mediante el Decreto Distrital No. 327, la cual fue concebida como una herramienta de gestión para el ordenamiento ambiental sostenible del territorio y la superación de la exclusión de la población, desde un enfoque de desarrollo humano.

La relevancia que cobra la PPDR se resalta en su apuesta por partir de una propuesta de desarrollo que se presenta como una alternativa mucho más compleja e integradora al modelo tradicional, la del desarrollo humano, el cual es entendido como aquel que le permite a todas las personas tener las oportunidades necesarias para tener una vida plena, libre y satisfactoria, disfrutando de una vida prolongada y saludable, con la posibilidad de adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990).

Un enfoque como el que propone el desarrollo humano es muy pertinente en un contexto como el de la ruralidad, en donde confluye un territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la población que vive su vida vinculada a los recursos naturales y la tierra y que comparte un cierto modelo cultural, los asentamientos que establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior, a través del intercambio de personas, mercancías e información; y las instituciones públicas y privadas que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema.

Por lo anterior, con el ánimo de aportar a la comprensión de los obstáculos, aciertos y nuevos retos de la inclusión del desarrollo humano en las políticas públicas sectoriales, el presente documento es el resultado de una investigación que busca comprender la promoción del desarrollo humano a través de la implementación de políticas públicas ambientales, analizando para esto el caso de la Política Pública Distrital de Ruralidad de Bogotá en los periodos 2008-2011, correspondiente al programa de gobierno “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” y 2012-2015, periodo del programa de gobierno “Bogotá Humana”.

Pese a los esfuerzos, se han encontrado tropiezos para su implementación, especialmente en etapas iniciales. Algunas dificultades como que, “dos (2) años después de la expedición de la Política, aún no se definían programas, proyectos y acciones concretas para su implementación” (Veeduría Distrital, 2009, p. 3), situación que trató de subsanarse en 2009 con la formulación del Plan de Gestión Distrital de Ruralidad; así mismo, se observó que habían dificultades para lograr la “articulación necesaria entre diferentes entes del gobierno y de éstos con las organizaciones comunitarias para el desarrollo de las acciones que se desprenden de la PPDR” (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011a, pp. 51-53).

De esta forma, el documento presenta inicialmente, en el capítulo 1, un análisis teórico en torno a la relación de la noción de ambiente con la de desarrollo humano, con el ánimo de comprender los matices de esta articulación y cómo se refleja en el entorno de la ruralidad; posteriormente, para comprender en detalle el aspecto crucial sobre el que trabaja el objeto de estudio, la ruralidad, se presenta un recorrido en torno a la realidad de ésta en Colombia para luego presentar cómo se encuentra la ruralidad a nivel local, en el Distrito Capital, contexto geográfico de la investigación.

En el capítulo 2, se inicia el acercamiento a los aspectos metodológicos del estudio, inicialmente desde las bases teóricas frente a las cuáles se entienden las políticas públicas y las aproximaciones a su estudio, así como la revisión de experiencias previas en relación con investigaciones sobre la implementación de políticas públicas del campo ambiental, al igual que otras que parten del desarrollo humano como enfoque para su análisis; posteriormente, se detallan los aspectos metodológicos partiendo de la descripción del objeto de estudio, la Política Pública Distrital de Ruralidad, para luego explicar el diseño metodológico definido, el estudio de caso, y las categorías de las que partió para el análisis.

El capítulo 3 presenta el estudio de las acciones del campo ambiental realizadas en el marco de la PPDR por parte de las entidades públicas distritales que están a cargo de su implementación, partiendo del análisis de informes anuales de gestión de carácter institucional

y de informes de resultados que dan cuenta de la implementación de los planes de desarrollo distritales.

En último lugar, en el capítulo 4 se analizan los avances y restricciones que, en términos de Desarrollo Humano, se han alcanzado con la implementación de la PPDR en el Distrito Capital, presentando finalmente las conclusiones emanadas del estudio realizado, además de algunas recomendaciones para la mejora de la implementación de la Política.

La presentación del trabajo de investigación realizado permite evidenciar cómo el desarrollo humano se potenció en el marco de la PPDR gracias a los programas y proyectos que para su implementación se plantearon en el Plan de Gestión Distrital de Ruralidad. Esto permitió a las entidades públicas de Bogotá a partir de la articulación interinstitucional, y en el marco de las acciones enfocadas en el campo ambiental, fomentar el desarrollo de capacidades múltiples en relación al aprovechamiento sostenible, a través de estrategias de capacitación, asesoría, acompañamiento, promoviendo la participación y el empoderamiento de la comunidad en los procesos adelantados, de forma tal que se fortaleció la agencia de pobladores rurales en relación al manejo de los recursos en armonía con las reglamentaciones existentes sobre el uso y distribución de los mismos.

Como retos pendientes en el marco de la implementación de la PPDR, en términos de desarrollo humano, se resaltan dificultades en lograr el adecuado manejo de residuos sólidos en los centros poblados y asentamientos menores rurales y en la vivienda dispersa rural, así como el limitado acceso de los pobladores a gas natural u otro tipo de energía diferente al gas y al carbón. Además, se resalta la importancia de encontrar nuevas alternativas, sostenibles, en relación con las prácticas pecuarias y forestales, las cuales al continuar bajo los modelos de desarrollo tradicional causarán el agravamiento de la desigualdad y las tensiones sociales.

No obstante, se indica que la implementación de la PPDR ha permitido avanzar hacia el desarrollo humano, fomentando el empo-

deramiento de las comunidades rurales en torno a la gestión de recursos vitales como el agua, la conservación mancomunada de áreas naturales de reserva, así como la participación en procesos de restauración ecológica, entre otros logros, lo que permite demostrar la importancia de generar políticas que, enfocadas en la protección de la naturaleza, promuevan a la vez el desarrollo social y económico de las poblaciones que viven en contacto directo con la misma, integrando la equidad social y económica en las políticas ambientales.



Cómo citar en APA / How to cite in APA

Aguilar Galeano, E. y Figueroa Espinel, J. F. (2018). *La Política Pública Distrital de Ruralidad de Bogotá D.C.. Implementación de una política ambiental en el marco del desarrollo humano*. Bogotá: Editorial Uniagustiniana.

El ambiente en el enfoque de desarrollo humano

The environment in the human
development approach

1



Resumen

El ambiente puede comprenderse como la forma en que los seres humanos representan su cultura en el entorno natural. Así mismo, el desarrollo puede comprenderse como una forma de expresión cultural en la que todas las posibilidades y potencialidades de una comunidad son alcanzadas; por ende, el desarrollo refleja la representación que una sociedad particular tiene de lo natural. En este sentido, el desarrollo basado en el rápido crecimiento económico y poblacional, que promueve el uso masivo y veloz de los recursos naturales, desbordando su capacidad natural, requiere ser revisado y transformado, ante lo que aparece la apuesta del desarrollo humano. La necesidad de esta nueva apuesta se ejemplifica bien en las zonas rurales, las cuales en muchos países están en desventaja en relación a las urbes, pero donde además se generan los productos de mayor demanda para toda la población, por lo que la vida de las ciudades depende de la configuración del ambiente en la ruralidad. A esto se debe la importancia de contar con políticas públicas enfocadas en la promoción del desarrollo humano en la ruralidad.

Palabras clave: ambiente, desarrollo humano, sostenible, ruralidad.

Abstract

We may understand the environment as the way in which human beings represent their culture in the natural surroundings. Likewise, the development can be understood as a form of cultural expression in which we achieve all the possibilities and potentialities of a community. Therefore, the development represents what a particular society has got from the nature. Accordingly, we need to revise and transform the development based on rapid economic and population growth, before which appears the commitment of human development. It promotes the massive and rapid use of natural resources, overflowing its natural capacity. The need for this new commitment is exemplified well in rural areas. In many countries, it is at a disadvantage in relation to cities, but where they also produce the products of greatest demand for the entire population, so the life of the cities depends on the settings of the environment in rural areas. This is why, it is important to have public policies focused on the promotion of human development in rural areas.

Keywords: environment, human development, sustainable, rural areas.

La comprensión de lo ambiental en el marco del desarrollo humano requiere, en primera instancia, entender que la sociedad al estar inmersa en un medio natural, influye y se ve influenciada por sus dinámicas, es decir, entender que lo ‘ambiental’ comprende lo humano. Los aportes de los diferentes campos del conocimiento permiten concebir el *ambiente* desde múltiples dimensiones donde lo físico –orgánico e inorgánico– es permeado y transformado por lo social y cultural, ya que, como bien lo planteaba Berleant (1992), “es una idea compleja [...] empezamos a entender ambiente como el dominio de lo físico-cultural en donde la gente se ocupa de todas las actividades y respuestas que componen la urdimbre de la vida humana en sus numerosos patrones históricos y sociales” (Carrizosa, 2000, p. 21).

Barrow (2015) plantea que el ambiente puede entenderse como las condiciones externas que afectan la vida de los organismos, parámetros de la vida formados por elementos vivos y no vivos que interactúan de manera compleja, por lo que su comprensión y el predecir situaciones futuras, se hace difícil.

Por su parte, González (2006) propone que “el ambiente se puede entender como el resultado de interacciones históricas entre el “sujeto” humano y el “objeto” naturaleza, que van produciendo una determinada manera de ser social y natural” (p. 25); por ende, las interrelaciones demarcan el concepto de ambiente, desde una mirada amplia en donde se deben comprender los diferentes elementos y variables que conforman una situación, la cual es influenciada por las subjetividades y condiciones de quienes la analizan, estando en sus entramados la esencia de la comprensión del campo. El ambiente puede entenderse entonces como la interacción de múltiples dimensiones que componen los sujetos, como parte de un espacio biofísico, natural y transformado, a través de sus interacciones sociales que son mediadas por su cultura.

En la misma línea, Carrizosa (2000) recalca la necesidad de abordar el concepto con una visión no reduccionista, sin caer en simplificaciones, en correspondencia a la realidad de un mundo pleno de variables e interrelaciones. La cultura es la estrategia de la sociedad

humana para adaptarse a su entorno natural, y las formas de producción y la economía asociadas a ésta están moldeadas por los ecosistemas y los recursos disponibles, estrategias que se van complejizando al interior de los aspectos propios de la sociedad (creencias, entramados familiares, entre otros).

De esta forma, la interacción con los recursos es el resultado de construcciones culturales que históricamente se han ido estructurando y consolidando en las sociedades, construcciones que no son estáticas y han demostrado una continua transformación, interacciones que son protagonistas de las zonas rurales y que configuran sus territorios. La transformación cultural es lo que llevará a la humanidad a cambiar la forma en que la sociedad interactúa con lo natural, y, por ende, en cómo será reconfigurado el ambiente.

De acuerdo con Milfont y Schultz, (2016), la solución de problemas ambientales requerirá una acción colectiva y amplia, las formas en que los individuos se relacionan con el entorno natural tienen un patrón cultural. De hecho, los factores culturales moldean las creencias sobre cómo funciona la naturaleza y cómo los individuos interactúan con la naturaleza y, en consecuencia, pueden afectar la medida en que las personas perciben y actúan para resolver los problemas ambientales.

Ambiente y desarrollo

El desarrollo es un concepto que en la actualidad se asume desde perspectivas diversas que dependen de los contextos y los actores que lo abordan, como plantean Katsoulakos, Misthos, y Doulos (2016). Los autores retoman, entre otras, las posturas de Rokos y de Talmage, quienes definen el desarrollo como un equilibrio dinámico entre las relaciones humanas y sus sistemas de uso de la tierra (producción, empleo, consumo y distribución), que apuntan al uso de los recursos físicos y socioeconómicos, de acuerdo con la conciencia social promedio de los ciudadanos, las dinámicas sociales específicas y la voluntad política de las autoridades; de esta forma, el desarrollo es un proceso de cambio que implica un im-

pacto positivo o negativo que depende de las formas de uso de los recursos naturales, es decir, de las apropiaciones culturales que se hagan de los mismos.

De esta forma, una sociedad que hace un uso desmedido y no controlado de los recursos naturales para alcanzar su desarrollo, es aquella en donde el concepto de ambiente parte de la lógica de propiedad, en donde los recursos naturales son bienes que el hombre puede utilizar a su antojo, para el pleno desenvolvimiento de sus capacidades. Lógica que nos permite entender cómo la cultura industrial que ha permeado buena parte de las sociedades globales desde finales del siglo XIX, ha conllevado a una situación de crisis ambiental bien conocida, que desde hace unas cuantas décadas se ha convertido en preocupación, primero de las agendas políticas y cada vez más, de la población civil.

El rápido crecimiento poblacional, asociado al desarrollo de una cultura multidimensional (ética, económica, política, tecnológica, estética), que favorece la transformación y uso masivo y veloz de los recursos naturales, es lo que desbordó la capacidad natural de los ecosistemas para recuperarse de los factores que los afectan o disturban (su capacidad de resiliencia), redundando en el desequilibrio de los sistemas naturales, “Cuando la demanda social aumenta en cantidad y calidad supera la oferta natural del ecosistema y lo agota progresivamente” (González, 2012, p. 20); por lo tanto, entre las más apremiantes problemáticas de la humanidad se encuentran las de tipo ambiental, por ende, las soluciones deben partir desde la multidimensionalidad.

Esto debe reflejarse en la conformación de una nueva visión de desarrollo, compleja y sistémica, que responda a una construcción colectiva de las condiciones de vida deseadas por la mayoría, y que no sea estereotipada por referentes externos a dicha comunidad, cuya realidad biofísica y cultural es seguramente diferente. Como plantea González (2012) :

El desarrollo, entendido como la capacidad de una sociedad para dar desenvolvimiento a sus potencialidades, es un concepto que

debe construirse a partir de diferentes elementos que ofrece la realidad [...]. Es un concepto de carácter ético-político en cuanto muestra un sentido de finalidad a una actividad social. (p. 18)

En este marco, autores como Bramley y Power (2009), así como Vallance, Perkins, y Dixon, (2011), como se citan en Trudeau (2018), hablan de desarrollo social, el cual está relacionado con una justicia distributiva o equidad social, que parte de la generación de un estilo de vida accesible para todos. El autor menciona que el “interés aquí es garantizar incluso el acceso a servicios y oportunidades (como empleos, transporte, vivienda, espacios abiertos) en grupos sociales diferenciados por ingresos, raza y etnia, entre otras categorías destacadas” (Trudeau, 2018, p. 6). En este sentido, el desarrollo social también se preocupa por la sostenibilidad de la comunidad o la continuación de las tradiciones, prácticas y sistemas de valores de la comunidad.

Otros autores como Vallance et al. (2011), como se citan en Munzel, Meyer-Waarden, y Galán, (2018), hablan de la sostenibilidad social del desarrollo, en donde el acceso al agua potable o a alimentos saludables (así como a la educación, equidad y justicia), ayudará a los países y las sociedades a desarrollarse, y resaltará el papel del desarrollo sostenible y el crecimiento en los países en desarrollo.

Estas visiones muestran una nueva orientación que implica asumir nuevas posturas, las cuales proponen que el progreso puede alcanzarse por vías que permitan una relación más armónica con la naturaleza, cambiando la relación cultural con lo natural, en donde ya no poseemos los recursos sino coexistimos con estos y aprovechamos sus servicios controladamente.

Desarrollo humano, una alternativa

Desde posturas recientes, el desarrollo de un país o una población se enmarca en la promoción de las capacidades humanas para asegurar el bienestar en todas sus dimensiones, no solo las asociadas al crecimiento económico. Esto no implica que el crecimiento económico pase a un segundo plano, puesto que es indispensable

para que los países tengan los recursos necesarios para lograr condiciones de bienestar, especialmente los países pobres que dependen de éste para reducir las condiciones que frenan su desarrollo. El crecimiento económico debe reflejarse en una mejora real de la calidad de vida de las personas, y eso se logra a través de políticas públicas adecuadas.

Sale a la luz entonces una nueva apuesta que propone un desarrollo que no se mide exclusivamente por la cantidad de ingresos económicos de las personas, sino que se basa en las posibilidades –procesos y oportunidades– que estas tienen para escoger su propia vida, hacer lo que consideren les hace felices y les permita desarrollarse en libertad, entendiendo que, si bien los ingresos son una ayuda, no son la única condición requerida.

Es así como se consolida una nueva visión de desarrollo a partir de la propuesta del “Desarrollo Humano”, la cual fundamentan autores como Haq (1995) y Sen (1999), entre otros teóricos del desarrollo, durante la década del 90, proceso liderado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta propuesta se define como el proceso que le permite a todas las personas tener las oportunidades necesarias para gozar una vida plena, libre y satisfactoria, disfrutando de una vida prolongada y saludable, con la posibilidad de adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, Haq (1995) propone que el aumento en la productividad de un país no implica aumento en sus niveles de desarrollo si este no logra mejorar la vida de las personas; la calidad de vida se mejora cuando las personas desarrollan sus capacidades –en cuanto a salud, educación, entre otros–; pero, además pueden hacer un uso adecuado de dichas capacidades, en todos los ámbitos de sus vidas; la carencia de oportunidades llevará a un nivel de frustración que repercutirá negativamente en el desarrollo. La carencia de oportunidades para poder alcanzar las metas personales de toda índole, se convierte entonces en un obstáculo para el desarrollo, por lo que Sen (1999) plantea que este:

Debe concernir con mejorar las vidas que llevamos y las libertades que disfrutamos. Expandir las libertades que tenemos razón para valorar no solamente hace nuestras vidas más ricas y sin restricciones, pero también nos permitirá ser personas sociales más completas, ejerciendo nuestras propias voluntades e interactuando con –e influenciando– el mundo en el cual vivimos (p. 14).

Es así como, el fin del desarrollo son las personas, las cuales pueden, a través de sus capacidades, mejorar su vida. De ahí que el significado del desarrollo es también importante, toda vez que esa mejora debe sentirse como tal por todos los beneficiados, no solo por una parte de la población. Por ello, es necesario abarcar las diferentes dimensiones humanas, entendiendo las particularidades e intereses de los individuos.

Por lo anterior, Haq (1995) define cuatro componentes esenciales en el paradigma del desarrollo humano: equidad, sostenibilidad, productividad y empoderamiento. La equidad como componente esencial del desarrollo humano implica asegurar que todas las personas tengan el mismo acceso a las oportunidades de desarrollo; entendiendo, no obstante, que no todos harán el mismo uso de dichas oportunidades, por lo que los resultados pueden ser diferentes. Lo importante es que el Estado vele por que todos puedan acceder realmente a dichas oportunidades.

La sostenibilidad no implica un concepto estático de conservar lo que tenemos tal como está para las futuras generaciones, se trata, por el contrario de aprovechar los recursos naturales para asegurar el bienestar de las generaciones presentes y las futuras, lo que implica la distribución equitativa de dichos recursos y un ajuste en los estilos de vida y consumo. Promover el desarrollo implicará inevitablemente el uso de todas las formas de recursos, procurando porque lo que tenemos ahora quede para el mañana, permitiendo así preservar la capacidad de producir un nivel similar de bienestar.

La productividad seguirá siendo esencial para el desarrollo humano, pero no desde la visión de los modelos de desarrollo económico tradicionales, sino enfocados en la inversión en las personas,

en donde la educación, acceso a salud y medios económicos adecuados les permitan alcanzar su máximo potencial. Por último, el empoderamiento, indispensable para la concreción de verdaderas democracias, en donde la sociedad civil tiene voz, e incide en las decisiones políticas y de Estado que le afectan y se encuentra en posición de ejercer su opinión por voluntad propia.

En este sentido, el paradigma que se ha estructurado del desarrollo humano se plantea como una alternativa frente al modelo de desarrollo económico respecto al cual media el bienestar y la calidad de vida de la población mundial. De esta forma, si bien se tienen en cuenta los aspectos económicos, el centro no es el capital sino las personas, son ellas la prioridad del desarrollo, y su bienestar depende de mucho más que contar con los recursos económicos para acceder a bienes y servicios. El paradigma, de acuerdo con Haq (2003), plantea todos los aspectos de las personas (económicos, políticos o culturales), su posibilidad de elección sobre la vida propia, y como elemento muy importante, se preocupa de la promoción de las capacidades humanas y de su aprovechamiento, como aquello que les permite dicha elección.

Es así como las capacidades, eje central del paradigma, han sido abordadas desde el *Enfoque de las Capacidades* del cual el economista Amartya Sen ha sido pionero, en el cual se plantea que el desarrollo está en las posibilidades que tiene una persona de hacer y ser lo que desee, lo que llaman funcionamientos, para el disfrute de los cuales requiere de contar con las capacidades que le den la libertad de poder decidir sobre eso que quiere ser o hacer.

Para Sen (1999), las personas pueden hacer un ejercicio pleno de su libertad, si cuentan con las capacidades necesarias para hacerlo, si su educación, necesidades básicas y otros aspectos de la vida humana se encuentran en un nivel que les permitan concentrarse en lograr alcanzar sus propósitos de vida, estas personas son así agentes de cambio, personas que actúan para influir su vida y las de los demás. Potenciar las capacidades es en parte responsabilidad de las apuestas de Estado, viabilizando las mismas a través de políticas públicas. Esto se convierte en un ciclo toda vez que dichas políticas

a la vez son mediadas y reguladas por la población, que debe contar con las capacidades necesarias para hacerlo.

Desde este enfoque propuesto, se plantea todo un nuevo escenario de desarrollo, donde el derrotero de las decisiones políticas ya no es simplemente lograr que en promedio una nación cuente con ciertos recursos, sino asegurar que estos estén repartidos equitativamente, de forma tal que sus ciudadanos puedan gozar de salud, buena alimentación, acceso a la educación, y otros bienes y servicios que su individualidad requiera, asegurar que sean libres de pensamiento y decisión, para que puedan decidir sobre su vida, en el marco del respeto por la vida y la libertad de decisión de los demás.

Desarrollo humano, ambiente y sostenibilidad

La promoción de la libertad, para que las personas desarrollen al máximo sus capacidades de acuerdo a sus intereses particulares, no puede en ninguna medida interferir en que las generaciones futuras tengan este mismo derecho, lo que está en sintonía con los postulados del desarrollo sostenible.² Si las generaciones actuales continúan con la afectación de los recursos y el entorno natural, las generaciones futuras no contarán con los recursos suficientes para el buen desarrollo de sus capacidades.

La sostenibilidad no puede estar desarticulada de otros aspectos como los biofísicos, sociales y económicos, como lo plantean Mori y Christodoulou (citados en Verma y Raghubanshi, 2018). Es así como se habla de un triple resultado con aspectos sociales, económicos y

² La Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987), conocida también como la Comisión Brundtland, en el informe *Nuestro Futuro Común*, presentado a la Asamblea de las Naciones Unidas, define el Desarrollo Sostenible como el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias”. Desde que se introdujo el término muchas son las posturas o nociones en torno al mismo, pero en cierta medida, todas giran en torno a la posibilidad de una síntesis entre desarrollo económico y la preservación de los recursos naturales (Gallopín, 2003).

ambientales, en donde hay una interrelación de componentes, los cuales son necesarios.

En este marco se destaca el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 “Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), que define el desarrollo humano sostenible según el trabajo de Anand y Sen (1994) como “la expansión de las libertades fundamentales de las personas del presente mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar comprometer gravemente las libertades de las futuras generaciones” (p. 20).

Los componentes del desarrollo humano, igualmente, contemplan la equidad, no solo en términos de oportunidades sociales y de acceso a recursos económicos, sino también de acceso a los recursos naturales, por ende, la equidad debe pensarse también en la lógica inter-generacional. Hacer un manejo equitativo de los recursos implica asegurar que las generaciones futuras cuenten, como nosotros, con los recursos naturales necesarios para acceder a salud, educación y tener una vida larga y saludable. Es decir, el desarrollo humano debe abordarse desde un enfoque ambiental, ayudando a fomentar el bienestar de las sociedades a partir de la relación armónica de estas con la naturaleza.

Como bien se plantea en el Informe de Desarrollo Humano 2011 – IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), la equidad está relacionada con la sostenibilidad ambiental desde la lógica de la justicia distributiva, orientada a remediar las injustas desigualdades generadas cuando algunas personas se ven perjudicadas de forma constante al ser reprimidas por otras a causa de razones tan variadas como su raza, religión, procedencia, entre otras. En este sentido, la destrucción de los recursos naturales por la forma en que están configurando el ambiente las generaciones actuales, se convierte a su vez en una forma de represión a las generaciones futuras, afectando su posibilidad de contar con las mismas oportunidades.

Las condiciones de bienestar que requiere el desarrollo humano son fuertemente influenciadas por las condiciones ambientales

alrededor del mundo; las prácticas culturales que se llevan a cabo en favor del crecimiento económico o que se encuentran aún asociadas a condiciones de pobreza, continúan presionando los recursos naturales y, por lo tanto, afectando la capacidad de resiliencia de las poblaciones humanas que dependen de estos recursos. Por esto, Bhattacharjee y Ali (2011) aseguran que la meta de mejorar las condiciones de bienestar a través de las múltiples dimensiones que plantea el desarrollo humano, se hará cada vez más difícil de lograr si la degradación natural y la inequidad continúan aumentando, amenazando con revertir el progreso de la humanidad.

Ejemplos claros de esta situación son la contaminación intradomiliar por el humo que generan las cocinas con carbón, causando enfermedades en la población; o la falta de acceso al agua potable y a sistemas de saneamiento básico adecuados que igualmente afectan la posibilidad de vivir una vida larga y saludable; el mal manejo que hacen diferentes poblaciones de los recursos naturales muchas veces por encontrarse ante necesidades apremiantes. Así mismo, acceder a recursos que generarán importantes ingresos económicos, favorece la degradación ambiental afectando el acceso a los recursos naturales tanto propios como de los demás habitantes de cada región.

Bhattacharjee y Ali (2011) plantean entonces el ‘reverdecimiento’ del desarrollo humano, como el reto de promover el bienestar humano reduciendo la inequidad, así como minimizando la exposición de las actuales y las futuras generaciones a riesgos ambientales significativos en el corto y largo plazo; para lo cual se requiere:

- Mantener el crecimiento y la reducción de las emisiones para la economía en su conjunto, mientras se promueve el trabajo y otras oportunidades económicas en sectores que predominantemente emplean personas en condición de pobreza.
- Generar ingresos públicos adecuados que permitan invertir en servicios de calidad con acceso equitativo.

- Preservar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, procurando por mantener de forma sostenible los medios de vida de las personas que dependen de ellos.
- Promover la eficiencia energética y de recursos, junto con acceso equitativo a energía.
- Asegurar la resiliencia a los riesgos ambientales (y de otra índole), a través del desarrollo de capacidades de adaptación.

La apuesta del desarrollo humano por que las personas puedan vivir una vida larga y saludable se ve fuertemente amenazada cuando los servicios y bienes naturales se encuentran en un estado de alteración tal que, por el contrario, promueven la generación de enfermedades. No contar con agua potable o las alteraciones del clima, por nombrar algunas problemáticas, afectan tanto la provisión de servicios necesarios para acceder a la educación y la salud, como las capacidades de las personas para ser agentes de cambio; el desarrollo humano requiere que las poblaciones logren configurar un ambiente que sea sano y sostenible.

En contexto: ruralidad y desarrollo humano

Al igual que el concepto de ambiente, la nueva visión compleja transformó el concepto de ruralidad, la cual, en las últimas décadas, como lo plantea Romero (2012), se caracteriza por un marcado énfasis en la dimensión territorial, en contraste con la dimensión sectorial agrícola, puesto que en lo rural se desarrollan diversas funciones de una actividad agropecuaria que excede lo productivo.

Según Romero (2012), a la ruralidad “se la observa como un proceso que cobra en cada región características específicas” (p. 28), dadas por la interacción de variables económicas, sociales y políticas que confieren a cada territorio una identidad única, donde se observa la configuración de un entretejido social que reconfigura el espacio social.

Lo rural se entiende, de acuerdo con Pérez (citado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), como la complejidad que resulta de las relaciones entre cuatro componentes: el territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la población que vive su vida vinculada a los recursos naturales y la tierra y que comparte un cierto modelo cultural; los asentamientos que establecen relaciones entre sí mismos y con el exterior, a través del intercambio de personas, mercancías e información; y las instituciones públicas y privadas que confieren el marco dentro del cual funciona todo el sistema.

Estas relaciones se han reconfigurado con el acercamiento cada vez más fuerte de lo rural y lo urbano, con la llegada de la tecnología que propone nuevas formas de relacionarse entre sí y con los elementos, nuevas formas de producir y comercializar los productos agrícolas, nuevas alternativas sociales y económicas, diferentes a la producción de la tierra. Lo rural requiere nuevas miradas, que abarquen la nueva multifuncionalidad del sector, y la configuración de sus redes.

Se plantea entonces la necesidad de entender la ruralidad colombiana desde el enfoque territorial, comprendiendo que además del área geográfica en donde se encuentre, la ruralidad se debe comprender y, por ende, trabajar en torno a su progreso, considerando la interrelación de los recursos naturales, la población, su cultura, los agentes, los mercados y las políticas públicas de intervención establecidas en los mismos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a).

Un territorio rural se ha configurado históricamente en un espacio determinado, en donde solo un acercamiento desde la comprensión de las múltiples dimensiones que lo conforman permitirá entender su estructura ambiental y la configuración de las relaciones con los centros urbanos cercanos. Para Sepúlveda (citado por Uribe y Ospina, 2011):

Los territorios rurales se definen como un producto social e histórico delimitado por un espacio geográfico, cuya cohesión deriva

de un tejido social específico, dotado de una base de recursos naturales particular, de unas instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso (p. 5).

De acuerdo con Uribe y Ospina (2011), el enfoque territorial busca identificar el potencial rural, caracterizando su oferta biofísica, la disponibilidad de recursos humanos allí presentes, la infraestructura física y social, y las relaciones funcionales en el marco de la competitividad, al interior y con otros territorios. Desde esta óptica, Molina (2014), a partir del abordaje de diversos autores como Rojas (2005), Andrés (2000), y Blanco & Benayas (1994), plantea el desarrollo territorial rural como una transformación simultánea de aspectos ambientales y sociales que por medio de sinergias entre actores posibilite el crecimiento económico y del bienestar para la sociedad rural, por lo que la individualización y el no estar conectados a otros ámbitos se excluye de la noción; de esta forma, los beneficios en la calidad de vida ligados al desarrollo económico dependen del aprovechamiento y mantenimiento de los recursos naturales.

Al considerar las condiciones de desarrollo humano, es una realidad que la ruralidad se encuentra en muchos países en condiciones de desventaja en relación a las urbes. Se ha evidenciado que la densidad demográfica facilita consolidar la demanda y el mercado interno necesarios para favorecer la repartición equitativa de bienes y servicios, la cercanía reduce costos de transporte y se facilitan economías de escala que generan procesos endógenos que aumentan el ingreso y las oportunidades de la población (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a).

La fortaleza de la ruralidad, en relación con las condiciones necesarias para el desarrollo humano, radica en que allí se generan los productos de mayor demanda para las ciudades, así como concentran la mayoría de recursos naturales indispensables para la supervivencia propia y de las poblaciones urbanas. Por ende, la vida de las ciudades depende de la conservación de dichos recursos, de la configuración del ambiente en la ruralidad.

Los territorios rurales están íntimamente ligados con la seguridad alimentaria para la mayoría de la población, la cual se encuentra en las ciudades, adicionalmente, como está ampliamente establecido por autores como Feeley-Harnik; Fieldhouse; Kittler et al.; Mintz y Du Bois, (como se citan en Briones Alonso, Cockx & Swinnen, 2018), la forma de alimentarse está estrechamente relacionada con la cultura humana. En la relación con la seguridad alimentaria y la cultura, Helman y Keding et al. (como se citan en Briones, Cockx, & Swinnen, 2018), establecen que mejorar la comprensión de la dimensión cultural de la seguridad alimentaria es cada vez más una parte esencial de avanzar hacia una alimentación más sana y sostenible para todos.

El logro de las condiciones deseadas del desarrollo humano se ve afectado en los territorios rurales por condiciones arraigadas en muchos países, como la violencia y la incapacidad de generar reformas agrarias que promuevan el desarrollo, afectando las condiciones de vida de la población. La ineficiencia de las políticas públicas o de la administración de los recursos y la diferencia de oportunidades sociales y económicas entre lo urbano y lo rural, afectan el pleno desarrollo de las libertades humanas.

Como se resalta en el IDH Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), la brecha de equidad entre los territorios urbanos y rurales, y al interior de estos últimos, se expresa en factores como el acceso a servicios públicos, educación, saneamiento básico, servicios de transporte, mecanismos institucionales, entre otros, generando índices de necesidades básicas insatisfechas que pueden llegar a ser sustantivamente más altos en lo rural que en lo urbano, aumentando la desigualdad.

Comprender cómo se configura la ruralidad en Colombia, y en particular la ruralidad del Distrito Capital, permite acercarse a la comprensión de los aspectos que facilitan u obstaculizan el desarrollo humano en dichos territorios.

Ruralidad y ambiente en Colombia y el Distrito Capital

El enfoque de desarrollo humano establece que un país avanza en este sentido cuando se amplían las oportunidades de los individuos para vivir una vida larga y saludable, se garantiza el acceso a la educación, y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno, así como la posibilidad de acceder a la libertad política, económica y social, la garantía de derechos humanos y el respeto por sí mismo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990).

No obstante, el Informe de Desarrollo Humano de 2011 (IDH) “Colombia Rural, Razones para la esperanza” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), reporta las profundas inequidades regionales que aún se reflejan, especialmente para muchos de los habitantes de las zonas rurales que viven en condiciones de desigualdad y que por ende ven obstaculizado el ejercicio de su libertad, en un país cuya mayoría de territorio está cubierto por áreas rurales.

Entre los diferentes problemas identificados y abordados a lo largo del IDH, que obligan a vivir a muchos pobladores rurales colombianos una vida que no desean, se enuncian: la trampa de pobreza³ en la que se encuentra más del 50% de esta población, el conflicto armado, el predominio de la ganadería y los monocultivos sobre la agricultura, la pérdida y afectación de recursos naturales, efectos adversos del cambio climático, inequidad de género, entre otros.

Esta situación enciende la alarma frente a la urgente necesidad de generar o potenciar herramientas de política pública que permitan al Estado y su institucionalidad hacer frente a este difícil panorama, con la procura del empoderamiento de la población rural, ya que en el mismo informe se destaca que “uno de los problemas de

³ De acuerdo con Argüello y Sambrano (2006), se llama “trampa de pobreza” a la presencia de una restricción de liquidez financiera presente en una concentración importante de hogares rurales, los cuales tienden a gravitar alrededor de un nivel de activos (y de ingreso generado con ellos) de bajo nivel, y, en los casos en que dichos hogares han superado en alguna medida ese nivel de activos, cuando experimentan un choque tienden a volver fácilmente a ese nivel y a permanecer en él.

la ruralidad colombiana ha sido la falta de políticas gubernamentales que busquen de manera explícita el fortalecimiento de polos de desarrollo regional” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a, p. 63).

Breve recorrido histórico-ambiental del campo colombiano

Comprender cómo se ha ido modificando el ambiente en el territorio rural de Colombia se facilita al conocer la historia del campo en el país. A partir de la revisión histórica realizada por Kalmanovitz (1996), se resaltan a continuación, de forma general, elementos de importancia en el desarrollo del campo colombiano y su implicación en la transformación ambiental del país.

Al igual que en toda la región, la estructura del campo en Colombia respondió a la configurada por la colonización española, por un lado, una economía organizada en haciendas a cargo de terratenientes que ocupaban las mejores tierras, más fértiles y de mayor acceso; y, por otro, una economía campesina liderada por artesanos y cultivadores españoles que ocuparon algunas tierras de menor calidad en las vertientes andinas o de mejor calidad en antiguas regiones indígenas.

Los mulatos, indígenas y mestizos trabajaban como jornaleros en condiciones precarias de maltrato, jornadas de trabajo sin pago o malos pagos, y los que querían liberarse del yugo desarrollaban la actividad agrícola en tierras altamente erosionables en donde los productos eran de baja calidad. Se inicia de esta forma la transformación de ecosistemas sensibles, afectados por el uso inadecuado del suelo y la deforestación requerida para la actividad agrícola, que eran mediadas por las necesidades de los campesinos y la avaricia de los terratenientes.

A esto se suma que el desarrollo agrario durante un buen tiempo se dio a través de la ganadería extensiva, por medio de la cual grandes extensiones de tierra con alto potencial cultivable podían ser ocupadas para la producción de animales, lo cual requería menor cantidad de mano de obra. Coberturas boscosas y vegetales de gran

diversidad empiezan a ser reemplazadas por pastos, muchas veces de variedades provenientes de otros países, altamente invasivas.

A principios del siglo xx, en gran medida como consecuencia de la gran expansión del mercado del café, se consolida en Colombia el capitalismo y la industrialización, lo que, sumado al creciente desarrollo de obras de infraestructura pública, genera una amplia oferta laboral en los centros urbanos, a la cual atienden en gran medida las comunidades campesinas, agobiadas por años de tratos indignos y condiciones miserables de vida.

Los grandes hacendados, que protagonizaban hasta entonces la vida rural del país, empiezan a ver como sus arrendatarios se quejan por los bajos salarios y las jornadas laborales gratuitas y exigen la mejora de sus condiciones, empezando a gestarse un movimiento que afecta este sector de la economía, lo que redundará en una situación de aguda escasez de alimentos en el país que lleva al gobierno a tomar medidas en torno a la reorganización de la repartición de la tierra, denotándose que en ese momento no se tenía conocimiento de la realidad de la propiedad de las tierras a lo largo del territorio nacional.

Los movimientos campesinos y obreros gestados especialmente en los años 30, y que buscaron la reforma política de la situación campesina fueron diezmados por la ola de violencia que inicia en los años 40, gracias a las políticas de represión del estado respecto a los movimientos generados y a la polarización agresiva del país en torno a dos corrientes políticas. Las luchas bipartidistas desplazan a los hacendados por todo el territorio nacional, redundando en la expulsión cuantiosa de campesinos que se alzan en armas.

Hacia el final de los años 50 y en los 60, las acciones del gobierno para destruir el movimiento armado campesino resultan en un gran número de hombres y mujeres que se unen a los grupos guerrilleros que se están conformando en ese entonces o que quedan a la deriva, sin tierra y con un sistema que ha promovido nuevamente la concentración de la tierra en unos pocos, ya se legal o ilegalmente.

La economía campesina a partir de este momento se transforma más claramente en una máquina expulsora de población, lo cual se agudiza con la competencia que impone la agricultura comercial sobre los cultivos parcelarios, contribuyendo no tanto a la diferenciación de las clases entre el campesinado, sino a la pauperización de los productores de ladera.

En las décadas posteriores, Colombia ingresa en la dinámica del mercado mundial favoreciendo el desarrollo de grandes empresas y de cultivadores extensivos, entrando muchos productos en competencia a nivel global, consolidándose una importante población campesina empleada, que alterna sus actividades con el cultivo de sus propias, y pequeñas, parcelas de productos que se distribuyen principalmente en el mercado local.

La consolidación de los cultivos extensivos en las últimas décadas en Colombia, ha llevado además a la afectación de los remanentes de muchos ecosistemas que son ahora reemplazados por grandes extensiones de monocultivos que alteran el equilibrio ecológico de las regiones en donde se encuentran, además, la diversidad agrícola del país ha disminuido con implicaciones de importancia para la salud de la población tanto urbana como rural.

La situación ambiental actual de la ruralidad en Colombia

Para abordar la situación ambiental en Colombia desde el desarrollo humano, es importante tomar la base del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual es introducido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1990. El IDH es considerado como un indicador central del enfoque del desarrollo humano y es ampliamente reconocido por tener un papel relevante en el desarrollo frente al PIB y el PIB per cápita Klugman et al.; Dervis y Klugman; Morse, (como se citan en Biggeri y Mauro, 2018).

Los resultados de la medición del índice y su correspondiente análisis son presentados en informes anuales globales liderados por el PNUD, así como se han generado informes especiales a nivel regional o de nación, que abordan aspectos de especial interés para el desa-

rrollo humano en las mismas. Para el caso de Colombia, la situación de la población rural se analizó en el Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), en el cual se hablaba de la inequidad social y ambiental que se tiene como reto superar, toda vez que son estas poblaciones las que en mayor medida se encuentran en contacto directo con las matrices más delicadas e importantes de recursos naturales.

Sobresale el alto índice de pobreza que caracteriza las poblaciones rurales alrededor del mundo, especialmente en los países en vías de desarrollo, quienes deben recurrir en mayor medida a los recursos naturales para obtener sus ingresos, en muchas ocasiones generando afectación sobre los mismos.

El Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a) planteó que:

Las comunidades rurales pobres son las más afectadas por el deterioro de los ecosistemas y también pueden ser las más beneficiadas de su protección y recuperación. En ocasiones, las medidas más eficientes y equitativas para evitar y mitigar el efecto de los desastres naturales son la gestión, la restauración y la protección de los ecosistemas que amparan a la comunidad. (p. 88)

Adicionalmente, si bien se reconocen los avances en la modernización del sector rural, el modelo de desarrollo rural del país presenta aún importantes obstáculos estructurales y rasgos distintivos que dificultan el avance de este sector de la sociedad hacia los propósitos del desarrollo humano. En el IDH Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a) se definen una serie de obstáculos o problemáticas prioritarias para ser resueltas por el Estado y la sociedad a partir de la respuesta efectiva de las políticas públicas.

En este sentido, se establece que el modelo de desarrollo del país no ha promovido alternativas económicas y productivas que sean viables y favorezcan la competitividad para los campesinos. La concentración de recursos públicos y el repliegue de las instituciones

públicas en los centros urbanos han dificultado la articulación de la ruralidad con el crecimiento y beneficios del desarrollo, que han favorecido a los grandes productores con capacidad para adaptar sus procesos a las nuevas tecnologías. “El ritmo de disminución de la pobreza rural ha sido en forma considerable menor que el de los centros urbanos y la brecha continúa creciendo” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a, p. 35).

Únicamente hay que revisar algunas cifras para revelar la brecha entre los territorios rurales y los urbanos, Pineda (2012) explica cómo la disposición final de las aguas negras en los sectores urbanos se hace en un 92% en el alcantarillado, mientras en las rurales apenas un 22% de la población cuenta con este servicio, otro aspecto que tiene una incidencia ambiental negativa es la eliminación de basuras de manera formal, en donde el 73% de la población rural hace un manejo informal de los residuos (por cuenta propia, en sus terrenos), mientras un 97% de la población urbana cuenta con servicio de recolección y disposición final de residuos. El mal manejo de residuos líquidos y sólidos aumenta la aparición de enfermedades en la población rural, especialmente infantil, y tiene efectos dañinos sobre el estado de los recursos naturales requeridos para la subsistencia.

La ocupación caótica del territorio ha favorecido nuevos frentes de colonización que han transformado el paisaje. El IDH Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a) reporta que las familias campesinas que deben abandonar sus tierras se desplazan muchas veces a zonas destinadas a la conservación y protección de los recursos naturales, en donde adelantan actividades agrícolas no permitidas, o se unen a otras actividades ilegales que se asientan en estas zonas, como cultivos ilícitos o minería, actividades que representan una amenaza para la biodiversidad y la provisión de servicios ambientales indispensables.

En los últimos años, tiempo después de haberse publicado el IDH Colombia 2011, se evidencian pocos avances logrados por el Gobierno para ordenar de forma adecuada el territorio y los recursos hídricos; de acuerdo con la Contraloría General de la Nación (2015),

a 2014 solo alrededor del 40% de las hectáreas definidas por el Estado en el año 2002 para protección y conservación de recursos naturales, cuentan con planes de manejo formulados y en funcionamiento, y que además, las hectáreas estimadas representan apenas al 2% del bosque natural que hay en el país. Esto ha permitido por un lado la concesión de tierras de interés ambiental para actividades de tipo agropecuario y extractivas, así como la ocupación ilegal de dichos territorios, situaciones que ponen en riesgo el equilibrio ecológico y hacen vulnerable a la población rural.

Analizando lo reportado por la Contraloría General de la Nación (2015), se demuestra que los conflictos por el territorio aún están lejos de ser resueltos; por ejemplo, en relación a los cultivos ilícitos, se manifiesta una preocupante concentración de los cultivos remanentes en zonas de territorios colectivos (resguardos indígenas y consejos comunitarios afros), en donde la actividad agrícola es la principal. Igualmente, aún existen demoras en armonizar la actividad minera con el entorno natural, reduciendo la deforestación y contaminación de fuentes hídricas por metales pesados como el mercurio, así como controlar su desarrollo en sectores de vocación agrícola.

Esta situación de explotación excesiva ha puesto en riesgo ecosistemas estratégicos, el uso de fertilizantes y plaguicidas tóxicos asociados a las actividades de agricultura extensiva en monocultivos, aumenta la situación deteriorando la aptitud de los suelos más productivos. La deforestación que promueve la ganadería extensiva y los biocombustibles, además del daño ambiental localizado, ha promovido la apertura de la frontera agrícola hacia las zonas de protección de ecosistemas. Estas problemáticas redundan además en las poblaciones rurales al aumentar el riesgo de desastres; al ubicarse en ecosistemas frágiles y de poca resiliencia, son más vulnerables a los efectos del cambio climático y otras consecuencias de la degradación ambiental.

Sin embargo, es importante resaltar condiciones en que se han logrado avances para la población rural en los últimos años en el país, como ha sido reportado por la International Fund for Agricultural

Development (IFAD, 2016), quienes indican que entre los años 2002 a 2013 ha habido mejoras en la distribución de los ingresos. Igualmente, señalan que, en algunas regiones, gracias al mecanismo de distribución de rentas denominado Sistema de Regalías se ha ayudado a promover el desarrollo en la ruralidad, aunque se hace la salvedad que este sistema evidencia resultados heterogéneos en el país, mediados por las capacidades de los gobiernos regionales y locales, y de la sociedad en general, para utilizar estos recursos de manera transparente y efectiva. Así mismo, el IFAD reporta que Colombia ha diseñado un conjunto de políticas rurales de gran alcance que, de ser implementadas, podrían contribuir en gran medida a fomentar una transformación rural socialmente inclusiva.

Distrito Capital, ruralidad y política pública

La ciudad de Bogotá, Distrito Capital, en cierta medida ejemplifica las características nacionales. De acuerdo con la Secretaría Distrital de Ambiente (2015), la ruralidad conforma el 75 % del total del territorio delimitado administrativamente, zonas donde habitan 51.203 de los más de siete millones de habitantes que hay en la ciudad, reflejando una altísima concentración de la población en la zona urbana y una alta dispersión de la población rural a lo largo de un extenso territorio.

Según la misma fuente, el territorio rural está disperso en nueve de las veinte localidades de la capital⁴: Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Usaquén, Santa Fe, San Cristóbal, Chapinero, Suba y Bosa; Usme es la que mayor población alberga con un 34 % del total (más de 17.000 personas); le siguen Sumapaz con 11.600 y Ciudad Bolívar con 11.100.

⁴ Bogotá cuenta con una clasificación geográfica interna por medio de veinte localidades (definidas por el Acuerdo 02 de 1992), las cuales hacen parte de una división política, administrativa y territorial. Cada localidad tiene competencias claras y criterios de financiación de recursos creados por el Concejo Municipal a iniciativa del alcalde respectivo, además está sometida, en los términos establecidos por el decreto Ley 1421 de 1993 y los acuerdos distritales, a la autoridad del Alcalde Mayor, la junta administradora y el respectivo alcalde local (Secretaría Distrital de Ambiente, 2015).

De los pobladores rurales, según la misma fuente, 16.429 son pequeños y medianos productores del campo.

Por sus características geográficas y naturales, como se explicita en el Atlas Ambiental de Bogotá (Secretaría Distrital de Ambiente, 2007), el Distrito Capital está localizado en una región con un alto potencial hídrico conformado por cuatro cuencas y 16 subcuencas hidrográficas, con suelos cuyas características físico-químicas derivadas de materiales volcánicos les confieren fertilidad apta para la agricultura, inmerso en un complejo sistema de áreas naturales protegidas como humedales, páramos y bosques que se conjugan para hacer de esta una región esencial para la seguridad hídrica y la regulación climática tanto de la ciudad como de la región.

La ruralidad de Bogotá presenta todos los problemas enunciados en la sección anterior para el campo en Colombia, a lo que además se suma una fuerte presión ejercida por la población migrante que llega a la capital desde todas las regiones del país en busca de mejores oportunidades o huyendo de la violencia, lo que a su vez potencia la expansión de la frontera urbana generando conflictos por tierras, recursos, choques culturales, inseguridad y aumento de la desigualdad.

Como citan Martínez, Vargas, Bautista y Bohórquez (2011), a inicios del siglo xx, en la ruralidad bogotana los pobladores rurales reconocían problemas de fondo como los causados en la localidad de Ciudad Bolívar debido a la llegada de familias campesinas desplazadas que ocuparon espacios rurales en donde carecían de redes de acueducto y alcantarillado, tomando por ende el agua de manantiales y disponiendo las aguas negras en pozos sépticos, así como los problemas de contaminación de aire y agua a causa de grandes proyectos mineros que extraen materiales en la zona rural de Usme.

De esta forma, se entiende que las dinámicas de la ruralidad bogotana varían de acuerdo a las condiciones del territorio en que se encuentran inmersas, toda vez que se organizan sectores o, como define la Secretaría Distrital de Planeación (2011a), áreas o piezas rurales asociadas a las siguientes zonas del territorio rural: Rural

Norte, Cuenca Media y Alta del Río Tunjuelo, Cuenca del Río Blanco y Cuenca del Río Sumapaz, a la que se suma el área de los Cerros Orientales, en las cuáles se da una complejidad de condiciones socio-económicas y de provisión de servicios ambientales:

- Pieza Rural Norte, se encuentra embebida entre la expansión de urbanizaciones del sector urbano de Bogotá y de los municipios aledaños con los que colinda, cuenta con suelos aptos para la agricultura gracias a las condiciones de pendiente, profundidad y fertilidad de los suelos que allí se encuentran, sin embargo, dicha actividad no se realiza en los niveles de tecnificación y calidad propios de su capacidad; la población que la habita varía desde los estratos socio-económicos más bajos, que responde principalmente a los trabajadores de floricultivos y otros desarrollos del sector, y población de los estratos más altos, que habitan en casas campestres.
- Pieza Cuenca Media y Alta del Río Tunjuelo, está conformada por zonas bien diferenciadas biofísicamente y por su dinámica territorial; allí se encuentran montañas áridas, así como laderas húmedas boscosas, o suelos fértiles en el valle medio en donde hay desarrollo de minifundios. La población que la habita se compone, en buena medida, por comunidades rurales resilientes que reivindican su identidad rural y ejercen una resistencia activa a las presiones de la expansión urbana, la minería informal y los impactos ambientales.
- Pieza Cuenca del Río Sumapaz, es el área de mayor envergadura y conservación, cuenta con los relictos más extensos y mejor conservados de bosque altoandino en la región y con el ecosistema de páramo más extenso del planeta, por lo que se constituye en una estrella hidrográfica regional y en un conector principal a nivel ecológico en la zona andina colombiana. Además de su riqueza ambiental, allí se desarrollan importantes procesos sociales y los habitantes son campesinos arraigados a su territorio y a las actividades productivas agrícolas y pecuarias.

- Cerros Orientales, la cual fue declarada Reserva Forestal Protectora por una serie de reglamentaciones de orden nacional, regional y distrital, que le dan características de reserva natural limitando en sus suelos los desarrollos urbanísticos de toda índole y las prácticas agrícolas, en contravía de la ocupación y uso real de buena parte del territorio que por muchos años ha sido de vocación rural.

Lo anterior implica un reto para el sector público en relación con la formulación de políticas para la ruralidad que permitan el abordaje de estos territorios desde una perspectiva ambiental, un enfoque que vaya más allá de los aspectos biofísicos, toda vez que como lo plantea Carrizosa (2000), el ambiente responde a las características e interacciones de un sistema, donde en un entorno natural, es decir, de orden físico, químico, biológico, se desarrolla un variado componente social, de orden espiritual, tecnológico, económico, cultural y político.

Bajo este contexto, y teniendo en cuenta la ruralidad predominante del Distrito Capital, los gobiernos distritales en lo que va del siglo XXI, han generado un grupo importante de políticas públicas que desde una perspectiva ambiental plantean lineamientos que permitirán armonizar lo urbano con lo rural, bajo enfoques de desarrollo humano y sostenible, tales como la Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá (2011), la Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital (2009), Política de Producción Sostenible para el Distrito Capital (2003), Política de Humedales del Distrito Capital (2005), Política para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital (2008), y específicamente, la Política Pública Distrital de Ruralidad (2006), que recoge los principales temas de interés para el sector.

Pese a estos esfuerzos, por el carácter holístico e interdisciplinar del campo ambiental, la implementación de dichas políticas se ha encontrado con importantes obstáculos, como ha sido señalado en documentos oficiales del Departamento Nacional de Planeación, donde se indica que en el país, a pesar de los importantes

avances en cuanto a política pública ambiental, aún no se cuenta con la requerida institucionalidad asociada (2011). Aunque se cuenta con abundantes normas nacionales para la gestión ambiental, no hay antecedentes normativos explícitos que garanticen el accionar coordinado, eficaz y eficiente de las instituciones y sectores para una gestión integral (2008).

Uno de estos casos es el de la Política Pública Distrital de Ruralidad (PPDR), la cual fue concebida como (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006):

[...] una herramienta de gestión del Distrito Capital para el ordenamiento ambiental sostenible de su territorio y la superación de la exclusión de su población, en procura de una articulación armoniosa de las diversas dinámicas de una ciudad metropolitana y capital del país y una zona rural dotada de un gran patrimonio ambiental y ecológico de suma importancia para la ciudad, el conjunto de la región y el país (p. 8).

Esta política, formulada para la ciudad de Bogotá en el año 2006, fue reglamentada por la Alcaldía Mayor en el 2007 mediante el Decreto Distrital No. 327. Su formulación contó con un nivel importante de participación ciudadana, como se da cuenta en el documento de síntesis de la política (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006). Para esto se generaron espacios de seminarios, foros y mesas de trabajo en diferentes puntos del sector rural en donde convergieron representantes de 23 entidades públicas distritales de todos los sectores, así como representantes de más de treinta organizaciones sociales, juntas de acción comunal y asociaciones del sector rural, quienes durante el proceso conformaron un Comité de Gestión Rural.

Este proceso se desarrolló en un momento crucial para la ruralidad de la ciudad ya que desde los procesos de ordenamiento territorial se estaba concibiendo la construcción de estrategias de integración de Bogotá con la región,⁵ lo que implicó volver a mirar un sector en el que tanto pobladores como territorio continuamente

⁵ Una vez llegado a término la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, se realizó su revisión en 2003, con una nueva visión regional y con el pro-

han sido segregados tanto por la administración pública como por la mayoría de ciudadanos que habitan en la urbe y desconocen la riqueza e importancia del sector que les rodea.

La importancia de la Política Pública Distrital de Ruralidad radica en que es uno de los principales instrumentos de la administración de la ciudad para la promoción del desarrollo humano, no solo porque en la conformación de sus ejes éste está explícitamente incluido, sino porque las acciones concretas que la dinamizan surgieron a partir de los aportes y necesidades manifiestas de la misma población rural de la ciudad. Para tal fin, y en cumplimiento de la política, las Secretarías Distritales de Ambiente y Planeación expidieron en 2009 el Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible, el cual busca viabilizar su implementación.

El recorrido realizado en el presente capítulo evidencia la importancia de abordar la ruralidad desde un sentido complejo, en donde se comprenda que el carácter ambiental que predomina en este contexto responde tanto a los recursos naturales que configuran sus paisajes como a las fuertes relaciones socioeconómicas y culturales que moldean la forma como sus habitantes se relacionan entre sí y con su entorno. En este sentido, es posible entender entonces cómo el uso desmedido de los recursos naturales en el marco de modelos tradicionales de desarrollo, que se centran en el crecimiento económico, afecta de forma directa los territorios rurales, su riqueza natural y, por ende, a los pobladores rurales que se enfrentan a condiciones de inequidad y dificultad para acceder a condiciones adecuadas de bienestar.

El desarrollo humano es, de esta forma, un enfoque óptimo para abordar y planificar el desarrollo de los territorios rurales, toda vez que el centrarse en promover las capacidades de las personas que les permita tener vidas dignas, satisfactorias, saludables y en armonía con la naturaleza, es la forma más acertada de pensar en cómo debe ser la vida de los pobladores de la ruralidad. Es por esto que

pósito de integrar la ciudad capital con el departamento de Cundinamarca, al interior del cual se ubica geográficamente (Decreto Distrital 469 de 2003).

contar con una política ambiental en implementación, que aborda la ruralidad desde una óptica de desarrollo humano como la Política Pública Distrital de Ruralidad, se muestra como un avance importante para lograr mejorar las condiciones de poblaciones que históricamente han sido relegadas de los beneficios del desarrollo.

Es el momento de analizar dicha política, para comprender si ésta ha sido el instrumento motor de desarrollo que tanto los pobladores rurales de Bogotá, como quiénes estuvieron involucrados en su formulación, esperaron, o si se ha convertido en otro instrumento normativo que con el cambio de las administraciones públicas y del fulgor de la formulación, ha visto dilatadas sus motivaciones y propósitos iniciales.

**Análisis de política pública,
antecedentes nacionales
y aspectos metodológicos
de la investigación**

Public policy analysis, national background
and methodological aspects of research

2



Resumen

Una política pública puede comprenderse en relación con cómo aporta a resolver los asuntos para los que fue formulada, lo que requiere de un análisis detallado de dicha política en fase tan complejas como su implementación, en la cual se transforma las intenciones y objetivos formulados, en resultados e impactos. En el presente capítulo se abordan los conceptos sobre los cuales se fundamenta los aspectos metodológicos de la investigación desde diferentes perspectivas. Como primer momento se hacen precisiones sobre la política pública, entendiendo la importancia del concepto de lo público para entender su orientación y se presenta un análisis sobre la aplicación de la Política Pública Distrital de Ruralidad en Colombia, enfatizando en el sector ambiental, teniendo siempre la base sobre el desarrollo humano. Posteriormente, se presenta la metodología definida para el desarrollo de la presente investigación, la cual buscar hacer un análisis desde el enfoque de desarrollo humano en la implementación de la Política Pública Distrital de Ruralidad con el ánimo de aportar a la comprensión de los obstáculos, aciertos y nuevos retos de la inclusión del desarrollo humano en las políticas públicas del sector ambiental.

Palabras clave: política pública, bien público, desarrollo humano, ambiente.

Abstract

We may understand a public policy in relation to how it contributes to resolving the issues for which it was formulated. It requires a detailed analysis of such a policy in such complex phases as its implementation, in which the formulated intentions and objectives transforms in results and impacts. In this chapter, we address the concepts on which the methodological aspects of the research are based from different perspectives. As a first step, we make clarifications about public policy, understanding the importance of the concept of the public to understand its orientation. We also present an analysis on the application of the Rural Public Policy of Colombia, emphasizing the environmental sector, always having the base on human development. Subsequently, we present the methodology defined for the development of this research. It seeks to make an analysis from the human development approach in the implementation of the District's Rural Public Policy with the intention of contributing to the understanding of the obstacles, correct answers and new challenges of the inclusion of human development in the public policies of the environmental sector.

Keywords: public policy, public good, human development, environment.

“Público” significa que todo lo que aparece en “público” puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible. Significa también el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros; está relacionado con los objetos fabricados por las manos del hombre, así como los asuntos de quienes habitan juntos en el mundo hecho por el hombre... Vivir juntos en el mundo significa en esencia que un mundo de cosas está entre quienes lo tienen en común

Garzón y Mogollón (2009, p.9).

La acepción planteada permite inferir que lo público tiene como características lo que pertenece a todos y, por ende, es inclusivo. Por tanto, los recursos naturales son bienes públicos, toda vez que beneficien al conjunto de la población, no excluyendo a los individuos de su uso y no representando rivalidad en su consumo (Azqueta, 2007), se supone que es responsabilidad del colectivo velar por la sostenibilidad de los recursos. En ese mismo orden de ideas, para hablar de ambiente, y a su vez de ruralidad, se debe partir de contextos públicos, ya que la matriz en que se configuran y se entretrejen sus dinámicas, son a partir de los recursos naturales, por esto es del común, de la sociedad.

Tanto los aspectos positivos como los negativos con respecto a las relaciones del ser humano con la naturaleza han sido mediados, en buena parte, por las políticas públicas, por ende, la crisis ambiental actual depende para su mejora de políticas públicas asertivas y efectivas, desde sus aspectos constitutivos hasta los procedimentales.

Desde lo procedimental, las políticas públicas pueden entenderse de acuerdo con Meny & Thoenig (1992), como “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (p. 7), pueden ser comprendidas como los compromisos de dichas autoridades en relación a ciertas situaciones o sectores de la sociedad que requieren marcos de orientación para mejorar condiciones particulares, evidenciadas en conjuntos de normas y acciones que generan uno o varios actores públicos.

Desde un enfoque combinado, procedimental y constitutivo, Aguilar (citado por Jaime, Dufour, Alessandro & Amaya, 2013) describe las políticas públicas como un conjunto de acciones que buscan resolver problemas cuya solución es de interés colectivo o cumplir objetivos que son de valor para la sociedad, como los recursos naturales, por lo que su intencionalidad y causalidad resulta de la interlocución del gobierno con la ciudadanía, y por lo tanto, son ejecutadas por asociación entre los actores gubernamentales y los sociales.

En este mismo sentido, Erazo (2015), en relación con los aportes de Roth, plantea que las políticas públicas son un constructo social, un producto espontáneo de la interacción Estado y sociedad que está mediada por la gobernabilidad.

Para que cumplan con sus propósitos desde lo constitutivo las políticas públicas, de acuerdo con Meny y Thoenig (1992), se caracterizan por:

- Tener un contenido, la sustancia que identifica la actividad pública frente a la cual se movilizan los recursos requeridos para el logro de resultados o productos.
- Tener un programa, al estructurarse en acciones que se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos delimitando el sector de intervención y el problema a ser tratado.
- Tener una orientación normativa, como expresión de las finalidades y preferencias del decisor; un factor de coerción, basada en la legitimidad que la autoridad legal ejerce para la imposición del acto público.
- Tener una competencia social, en cuanto a las disposiciones que afectan los intereses y comportamiento de aquellos afectados, directamente o no, por la acción pública.

Las políticas públicas implican la identificación de los problemas que pretenden ayudar a resolver, la identificación de relaciones causales entre estos problemas y los diferentes aspectos de la sociedad, los lineamientos y criterios que orientan las acciones

definidas, la definición de competencias y recursos que las distintas organizaciones públicas responsables de su ejecución tendrán a cargo, así como los resultados e impactos que se espera lograr, de acuerdo con Jaime et al. (2013).

De acuerdo a esto, el impacto de una política pública depende en buena medida de las diferentes fases que dan vida a la misma. Diversos autores, desde el nacimiento de las ciencias políticas como disciplina, han planteado las fases de construcción y ejecución de una política pública; tomando las propuestas de Aguilar (como se citó en Jaime et al., 2013) y Arroyave (2011), se plantean cinco etapas:

- a. Identificación del problema y formación de la agenda, en donde es prioritario identificar las dimensiones y componentes del problema, sus causas y los actores que intervienen en el proceso, priorizando aquellos que son estructurales y requieren, por lo tanto, de una acción gubernamental.
- b. Estudio de factibilidad analizando las alternativas viables para resolver el problema, con base en los beneficios y costos que la acompañan.
- c. Formulación de la política a partir de la alternativa escogida, por medio de la conciliación entre las comunidades, representadas por los líderes y movimientos sociales, y el gobierno, para definir los parámetros y los objetivos comunes de forma que se responda efectivamente a las demandas de la población.
- d. Implementación de la política estructurada por ejes o líneas, programas y proyectos, analizando las acciones que permitirán alcanzar los objetivos propuestos.
- e. Evaluación de la política, en donde lo más importante es definir cómo y para qué evaluar, y cuál es el fin de la evaluación.

Para Colombia se identifican algunas dificultades en la consecución de políticas públicas que respondan a los planteamientos conceptuales que las definen; es así como Arroyave (2011) plantea retos,

que debe sortear el país para lograr el desarrollo de políticas públicas eficaces y eficientes, las cuales aseguren el bienestar de la ciudadanía y respondan a sus requerimientos y necesidades reales. Como primer reto el autor encuentra que en la formulación de las políticas en Colombia se resaltan planteamientos de inclusión y horizontalidad, pero en la ejecución esto no se da, en buena medida porque son el resultado de procesos administrativos y tecnocráticos en los que los grupos políticos y de interés que las formulan no tienen claridad conceptual sobre lo que es y no es política pública.

Esto mismo es resaltado por Roth (citado en Erazo, 2015), en relación a que en esencia una política pública busca la distribución de los valores y recursos sociales y económicos entre los miembros de una sociedad, pero es responsabilidad del Estado y la administración pública lograr que dicha distribución se lo más equitativa posible, por lo que es fundamental la forma en que la política pública se inscribe en la agenda gubernamental.

Así mismo, Arroyave resalta como segundo reto que las políticas públicas tienden a convertirse en instrumento político, en lugar de ciudadano, esto conlleva a que el gobierno entregue su implementación a agentes privados, lo cual deja relegada la participación de las comunidades, sometiéndolas a problemas de legitimidad, perdiendo así, su carácter como “instrumento efectivo, incluyente y empoderador” (Arroyave, 2011, p. 101). Como tercer aspecto que pone en riesgo la buena implementación de políticas públicas, en el país se plantean las dinámicas recíprocas que se han entretendido entre funcionarios, políticos y empresarios, toda vez que se crea un “triángulo de hierro que concentra el poder y lo utiliza para el beneficio propio de sus actores, excluyendo a la sociedad civil organizada y no organizada, e impidiendo la construcción de una gobernanza” (Arroyave, 2011, p. 102).

La gobernanza es un factor esencial al momento de analizar una política pública, ya que, como es resaltado por Varela (2015), la cooperación entre los territorios, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil no se basa solo “en el principio de adhesión (voluntad), sino también en el de reciprocidad (aceptación)” (p. 230),

por lo que la sociedad civil tiene su peso en su capacidad real de interlocución con los actores con poder de decisión, particularmente con las administraciones públicas.

Aproximación investigativa a la implementación de políticas públicas

Comprender la pertinencia de una política pública en relación con su aporte a resolver los asuntos para los que fue formulada, requiere de un análisis detallado de dicha política; es así como el análisis de políticas públicas puede entenderse como una disciplina que se vale de múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política, como plantean Meny & Thoenig (1992), con el fin de emplear la información generada para resolver problemas encontrados.

El presente libro aborda la investigación de políticas públicas desde un enfoque cualitativo, a partir de un análisis de la política pública desde el enfoque del desarrollo humano. Al tomarse un periodo de tiempo del 2008 al 2015 abarcando dos periodos de gobierno, se conlleva a una investigación de tipo transversal y se basa en un diseño de teoría fundamentada de corte emergente el cual, según Hernández, Fernández & Baptista, (2014, p. 476), “se efectúa por codificación abierta y a partir de ésta emergen las categorías, que se conectan para producir teoría”.

Una de las alternativas para abordar el análisis de políticas públicas, de acuerdo con Muller (como se cita en Jaime et al., 2013), es a través de tres grandes núcleos de preguntas: un primer núcleo está vinculado con el análisis del proceso de creación y formulación de la política, es decir su “génesis”; el segundo núcleo se refiere a los procesos de implementación de las políticas públicas, centrándose en el funcionamiento del aparato estatal; y el tercer núcleo, estudia el impacto de las políticas en la sociedad, es decir en qué medida estas contribuyen a la construcción de tejido social a través de su implementación.

En este sentido, el presente libro centra su desarrollo en el núcleo dos, “procesos de implementación”, lo cual, de acuerdo con Jaime et al. (2013), puede considerarse en términos generales como el conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones y objetivos formulados, en resultados e impactos, para los cuáles se requieren una serie de actividades y decisiones administrativas, con una orientación normativa que incluye el cambio social y un sistema de acción compuesto casi siempre por muchos actores; en este sentido, si “toda política pública encubre una teoría del cambio social, la ejecución constituye, en este aspecto, su prueba de la verdad” (Meny y Thoenig, 1992, p. 169).

En el análisis de la implementación de políticas públicas, pueden también abordarse diversos aspectos en torno a los responsables, los medios que se usan para asegurar que la misma se lleve a cabo, los conflictos que pueden surgir en la ejecución y las consecuencias de la misma, analizando los diferentes momentos que supone este proceso, el cual inicia con el acto administrativo que reglamenta la política y termina cuando los programas y actividades que la enuncian son abandonados o finalizan formalmente (Jaime et al., 2013).

Así mismo, el análisis de las acciones de la implementación puede realizarse a partir de los planes de acción que generan los diversos actores responsables de la ejecución de la política pública. De acuerdo con Knoepfel, Larrue & Varone (2007), puede abordarse el análisis desde la perspectiva del perímetro de los actos finales de la implementación, es decir, relacionando las prioridades definidas en el plan de acción con las acciones efectivamente realizadas; o con otra perspectiva, haciendo el análisis en relación a la coherencia del contenido al interior de la política, y cómo se articulan las diferentes acciones realizadas, muchas veces por múltiples actores, en una sola política.

Finalmente, Jaime et al. (2013), generalizan en cuanto a algunos factores que facilitan el éxito en la implementación de políticas públicas, que pueden contemplarse como categorías de análisis para la investigación de la implementación de las políticas públicas.

Entre los principales aspectos planteados por Jaime et al. (2013) se encuentran: razonabilidad de la política, puesto que si el problema del que se partió no tuvo un análisis adecuado o no es relevante para los beneficiarios, la implementación no resolverá el problema a tratar; legitimidad de la política, en relación al consenso o apoyo con el que cuenta la política estudiada; calidad del diseño de la política, analizando la coherencia de los objetivos con los programas y acciones diseñados para la implementación; disponibilidad de recursos, con referencia a los recursos, capacidades y poderes que debe movilizar una política, y cuya disponibilidad depende del proceso de formulación; liderazgo del proceso, estudiando la coordinación de los diversos actores que están implicados en la implementación de la política que depende de los liderazgos que surjan en torno al proceso; capacidades estratégicas, en relación al diseño y promoción de cursos de acción en situaciones de incertidumbre y tensiones; y capacidades organizacionales, en relación a los atributos de las organizaciones a cargo de la implementación.

Análisis de políticas públicas ambientales en Colombia

El análisis de políticas públicas es una disciplina que puede considerarse insipiente, esto por haberse desarrollado, apenas hace más de tres décadas, por lo que no es común encontrar trabajos investigativos que aboguen a este tipo de estudios, especialmente para el campo ambiental, además en un país como Colombia, en donde en 1993 se reestructuró el sector, gracias a la aparición de la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio de Medio Ambiente y reorganiza el sector.⁶

A nivel de América Latina, Vergara-Schmalbach, Morelos & Lora (2014) desarrollaron un análisis comparativo de políticas públicas

⁶ La Constitución Política Nacional de 1991 consagró más de cincuenta artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. Como consecuencia, en 1993 se expidió la Ley 99 mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, convirtiéndose en un paradigma que fortaleció el sector ambiental y la normativa asociada a su regulación.

en gestión ambiental de ocho países latinoamericanos,⁷ entre los que se incluyó a Colombia, con el fin de evaluar la pertinencia de dichas políticas a partir de la experiencia, trayectoria e impacto ambiental en los países analizados, partiendo del planteamiento de que las comparaciones en el estudio de la política permiten lograr generalizaciones aplicables a varios contextos, gobiernos e instituciones.

En el estudio se identificaron los casos de mayor éxito a partir del análisis de indicadores como acuerdos multilaterales suscritos, empresas certificadas ambientalmente, vigencia de la política de marco ambiental, vigencia del máximo organismo responsable de la gestión ambiental y estado general del ambiente, obteniendo, entre otros resultados, que ubicar a nivel ministerial la responsabilidad ambiental del país, sumado a la experiencia de dicha entidad, favorece el éxito de la gestión ambiental, de acuerdo a esto Colombia es uno de los países que cumplen con esta designación, al igual que Brasil, Ecuador y Argentina.

Muñoz (2011) realizó un estudio de las ideas e intereses en torno al análisis de políticas públicas ambientales en Colombia, durante el periodo 2000-2010, en donde se resalta que el proceso de análisis, se hace desde lógicas fragmentadas desde disciplinas particulares, resaltando la necesidad de desarrollar análisis que vayan más allá de la evaluación de la gestión del gobierno, entendiendo los objetos de estudio como fenómenos políticos que requieren contar con categorías de análisis como las ideas y los intereses de los actores involucrados, ya sea como instituciones del Estado o como beneficiarios.

En relación con el análisis de políticas públicas específicas del sector ambiental, se encuentran algunos acercamientos como el trabajo investigativo realizado por Puyana (2007), el cual genera aportes para el análisis de la implementación de la Política Nacional

⁷ Los autores consideraron como muestra un grupo de países de América Latina cuya población representa cerca del 80% del total de habitantes que viven en Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú).

de Biodiversidad por parte del sector ambiental (1998-2007), evaluando las propuestas de política ocurridas durante el periodo en cuestión, y analizando la implementación a través de la asignación presupuestal del gobierno para el sector ambiente y las entidades adscritas a este.

El análisis en cuestión llevó a concluir que dicha política presenta dos connotaciones opuestas, por un lado permite fortalecer la institucionalidad ambiental, toda vez que el país se compromete con un tema de relevancia internacional; pero, por otro lado debilita los instrumentos políticos de gestión ambiental al ser demasiado amplia, sin objetivos claros para la solución de los problemas identificados, no incorpora un presupuesto y es difusa respecto a los actores responsables de la implementación.

Adicionalmente, se encontró con el análisis de esta política, que las asignaciones presupuestales para los temas ambientales, en comparación con los otros sectores del ámbito del estado, muestran poca prioridad para los gobiernos, resultando en una disminución de la asignación presupuestal para la implementación de la política en los últimos años del periodo estudiado.

Otro abordaje que se ha realizado en el campo ambiental es el del análisis de política pública desde un enfoque territorial, estudiando cómo han influido un conjunto de políticas en la protección de un territorio de alto interés socio-ambiental para la ciudad de Bogotá y la región, como lo son los Cerros Orientales de Bogotá.

Un estudio realizado por Bohórquez (2008), se basó en una perspectiva revisada y comentada de la política pública para los Cerros Orientales de Bogotá, a partir de la cual se planteó una propuesta para organizar las intervenciones que se realizan en los Cerros desde una perspectiva que articula los enfoques ambientales y urbanos, y su incidencia en las dinámicas y organización de las políticas, toda vez que el análisis de las intervenciones realizadas demostraron que estas ocurrieron de forma descoordinada, denotándose la falta de consenso entre los actores encargados.

Desde otra perspectiva, Benavides (2012) desarrolló una investigación para estudiar la dimensión ambiental en las políticas públicas del Gobierno Nacional para atender a la población víctima del desplazamiento forzado, con énfasis en la afectación ambiental que genera el conflicto armado y la posibilidad de incluir lo ambiental en las leyes de restitución de tierras.

El estudio permitió revelar que las políticas públicas en torno a la restitución de tierras constituyen un gran logro para la reparación de las víctimas del conflicto armado interno, favoreciendo la democratización de la tenencia de la tierra y la reactivación del agro, pero, no se han tenido en cuenta los componentes ambientales en su aplicación, dejando desatendidos criterios como la vulnerabilidad ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio, lo que repercutirá negativamente en el bienestar futuro de las poblaciones beneficiarias.

El recorrido presentado en esta sección muestra la necesidad de ahondar aún más en el campo de estudio de las políticas públicas ambientales en el país, desde enfoques que permitan abarcar la complejidad del campo ambiental –social, cultural, natural, económico– y que continúen aportando información para mejorar los procesos de formulación e implementación.

El enfoque de desarrollo humano en el análisis de políticas públicas en Colombia

Si bien los propósitos del desarrollo humano enmarcan la generalidad de las políticas públicas, cuyos objetivos se dirigen en el amplio espectro a la mejora de las condiciones de vida de la población y el aumento de las condiciones de bienestar, no es común el empleo de este enfoque como herramienta para analizar políticas públicas en el país, aunque sí es un referente en varias investigaciones del campo de las ciencias sociales.

Uno de los estudios en que se encontró la aplicación del enfoque de desarrollo humano, fue el realizado por Rodríguez (2008) sobre el

análisis de las políticas públicas del orden nacional para el alivio de la pobreza rural en el periodo 1994-2006 en Colombia, desarrollando el análisis a partir de indicadores multidimensionales bajo tres aproximaciones:

- a. Pobreza como no correspondencia entre necesidades y satisfactores.
- b. Pobreza como negación de oportunidades de desarrollo.
- c. Pobreza como no expansión de capacidades, las cuales se enmarcan en el enfoque de desarrollo humano o en sus bases epistemológicas.

El análisis desde dichas aproximaciones llevó a evidenciar que las políticas públicas para el alivio de la pobreza rural presentan un distanciamiento importante entre lo que se formuló y lo que efectivamente se ha implementado, encontrando entre las diferentes causas, diagnósticos inadecuados, deficiente planeación y desarrollo de la política, y debilidad y corrupción institucional.

Otra forma de tomar el desarrollo humano como herramienta de análisis es a partir de la revisión del Índice de Desarrollo Humano⁸, desde enfoques temporales o sectoriales, como la investigación realizada por Bojacá, et al. (2007), en relación al análisis y evaluación de las metodologías, antes implementadas por el Distrito Capital para implementar proyectos sociales con el fin de establecer la influencia de la metodología en los resultados obtenidos de dichos proyecto.

Bojacá et al. (2007) analizaron para esto una selección de los proyectos asignados a la inversión y al gasto social en comparación con indicadores de bienestar, como reflejo de los resultados de dichos proyectos; los investigadores encontraron como dificultad

⁸ El índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de los índices normalizados de cada una de las tres dimensiones (UNDP, 2018).

principal para el logro de los objetivos sociales la falta de diagnósticos operativos y, la organización y asignación deficiente del presupuesto para la implementación.

En el enfoque del desarrollo humano como herramienta de análisis de política pública se encontró la investigación realizada por Ramírez, Rodríguez & Heredia (2011), sobre el desarrollo humano en los discursos gubernamentales de la política educativa colombiana durante el periodo 2002-2010, buscando, entre otros objetivos, develar a qué condiciones históricas responde y cómo opera dentro de un periodo particular las condiciones del desarrollo humano en la educación colombiana.

Entre los principales hallazgos se encontró que existe una relación funcional entre educación y desarrollo humano en las prácticas discursivas de la política educativa en Colombia, relación que es de poder al suponer el dominio estratégico de las labores educativas a partir de la claridad sobre lo que significa educar para el desarrollo humano, que se pone en funcionamiento en el sistema educativo bajo el enunciado de pertinencia de la educación y el conjunto de enunciados complementarios como competitividad, productividad, desarrollo, articulación, asumiendo el desarrollo humano como un indicador resultante del incremento de las fuerzas capacitadas para desenvolverse en aquellos ámbitos demandados por el sector productivo.

Las experiencias de investigación revisadas sobre políticas públicas desde la óptica del desarrollo humano permiten considerar la versatilidad del paradigma para fortalecer el análisis por la amplitud de los campos abordados, la claridad y robustez de la información que provee el Índice de Desarrollo Humano y la integralidad del enfoque de capacidades que permite el estudio de diversos factores sociales asociados a las condiciones de bienestar objetivo de las políticas públicas.

Sin embargo, aunque la relación entre el desarrollo humano y el campo ambiental es fuerte, especialmente desde la concepción del desarrollo humano sostenible, no se han divulgado para Colombia

acercamientos al análisis de políticas ambientales en donde el paradigma se use como referencia o herramienta de análisis, lo que permite inferir las posibilidades para el estudio de políticas desde dicho enfoque en el país.

Aspectos metodológicos

El objeto de estudio: Política Pública Distrital de Ruralidad

La Política Pública Distrital de Ruralidad –PPDR–, reglamentada por el Decreto 327 del 15 de julio de 2007, tiene como objetivo proteger el patrimonio ambiental y cultural, además de articular la ruralidad de la capital de Colombia con la región central, en un marco de acción participativa que integra la construcción de una nueva ruralidad con un enfoque de garantía de derechos, desarrollo humano sostenible y desarrollo institucional.

La PPDR es en consecuencia una herramienta de gestión del Distrito Capital para el ordenamiento ambiental sostenible de su territorio y la superación de la exclusión socio-económica de la población, en procura de una articulación armoniosa de las diversas dinámicas de una ciudad metropolitana, que es la capital del país, poseedora de una zona rural dotada de un gran patrimonio ambiental y ecológico.

Con el fin de ampliar la comprensión del objeto de estudio y delimitar los aspectos a ser analizados, se presenta una breve descripción de los elementos más relevantes de la política y que serán objeto de análisis. La PPDR tiene como propósito principal:

Integrar el territorio rural al Sistema de Planeación del Distrito Capital y al sistema regional, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, el capital social, la programación y ejecución coordinada de la inversión para frenar las dinámicas de marginalidad y exclusión social de la población campesina (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p. 31).

Para el logro del objetivo definido, la PPDR ha sido estructurada en torno a cuatro *ejes de acción* que sustentan el interés colectivo

en la integración urbano-rural y regional, los cuáles, por la complejidad de lo rural abordan una gran variedad de ámbitos de acción social, de especificidad variable (equipamientos, financieros, salud, recursos naturales, desarrollo económico, etc.), denotados en sus objetivos, los cuales se presentan a continuación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006):

- Eje Territorialidad

Consolidar para Bogotá un territorio que integre funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente el área rural con la ciudad, en correspondencia con las bases de ordenamiento, zonificación y definición de los sistemas estructurantes del Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, a través de la orientación estratégica de los instrumentos de planificación y de inversión pública (p. 41).

- Eje Desarrollo Humano Sostenible, productividad y seguridad alimentaria

Alcanzar un equilibrio entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo y bienestar y equidad social, que permita la transición hacia un modelo de gestión sostenible, participativo que garantice a los habitantes de las áreas rurales las capacidades, activos y oportunidades que ofrece la pertenencia a la región más dinámica y rica del país (p. 43).

- Eje Identidad y culturas campesinas

Garantizar las condiciones democráticas a todos los grupos sociales y poblacionales para el ejercicio de sus derechos y de sus expresiones culturales y patrimonio cultural, en la perspectiva de la interculturalidad (p. 46).

- Eje Institucionalidad Democrática

Generar una cultura de ciudadanía activa con efectiva participación de actores sociales e institucionales, en la planeación, gestión, seguimiento y control ciudadano al desarrollo

rural, que garantice la integración de la ruralidad a la estructura institucional y de participación del distrito; avanzar en las transformaciones institucionales para una gestión más adecuada a la nueva ruralidad (p. 47).

Si bien en la PPDR para cada eje se indicaron un conjunto de programas, es el Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PGDR (Secretaría Distrital de Ambiente; Secretaría Distrital de Planeación, 2009), el que viabiliza la implementación de la PPDR, es donde se formulan y describen los proyectos para su desarrollo, con el propósito de estructurar la acción institucional y las condiciones sociales y políticas necesarias para resolver los problemas de la ruralidad del Distrito Capital.

Adicionalmente, es importante resaltar que la Política Pública Distrital de Ruralidad en el marco de sus cuatro ejes, cubija un amplio rango de acción en donde se contempla el desarrollo de las poblaciones desde todos los sectores de la gestión pública, planteando lineamientos desde aspectos tan amplios como el desarrollo económico y los servicios de asistencia social, hasta otros tan específicos como la construcción de infraestructura para la recreación y el deporte; no obstante, el contexto de ruralidad implica que todos los planteamientos y acciones que de esta se desprendan tendrán un incidencia directa en los recursos naturales que conforman la matriz de este territorio, y que son invaluable para el equilibrio ecosistémico a escala local, regional e incluso nacional, lo que hace de esta una política pública ambiental.

Problema y objetivos a analizar en torno a la PPDR

Aunque la construcción de la PPDR se realizó en un entorno democrático y con la procura por generar instrumentos que permitan ejecutarla, han habido tropiezos en las etapas iniciales, especialmente así lo reconoce la Secretaría Distrital de Ambiente (2011), en términos de la articulación entre diferentes niveles del gobierno y entre estos y los ciudadanos, así como por el desconocimiento por parte de la población civil de cómo se lleva a cabo

su implementación, y principalmente, debido a la sobreoferta de algunos servicios, mientras hay desatención de necesidades apremiantes por no haber priorización de la intervención y carecer de instrumentos de planeación adecuados.

Igualmente, la Veeduría Distrital⁹, Estíbaliz (2009), en un estudio realizado sobre los avances en las políticas locales, reportó que, a pesar de la importancia que remarca el haber formulado la Política, dos años después de su reglamentación, esta aún estaba en mora de ser implementada por las instituciones en el territorio, al no estar del todo traducida en programas, proyectos y acciones para la protección y garantía de los derechos de las comunidades rurales y campesinas, como se indica desde la Alcaldía Mayor de Bogotá - sectores Salud e Integración Social.

No obstante, el mismo estudio, refiere en cuanto a la implementación de la Política Pública Distrital de Ruralidad avances en aspectos organizativos para la competitividad en el mercado y la transformación hacia prácticas limpias, como la creación de agro-redes, centros de gestión veredal y centros de integración de la producción campesina; también se reporta el fomento a modelos agroecológicos, de transformación de productos, fortalecimiento de líneas de comercialización y visibilización de los campesinos de Bogotá y de la Región a través de proyectos como los mercados campesinos, así como la concertación de la construcción de agendas públicas para poner en funcionamiento los programas prioritarios definidos en la Política (Veeduría Distrital, 2009).

Otros estudios realizados sobre las dinámicas del sector rural de la ciudad, como el de Ramírez (2009), plantean que, pese a la regla-

⁹ Institución del Distrito Capital encargada de apoyar a los funcionarios responsables de lograr la vigencia de la moral pública en la gestión administrativa, así como a los funcionarios de control interno; también se encarga de verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlar que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus deberes y pedir a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias que encuentren (Decreto Ley 1421 de 1993, Capítulo III, Artículo 118°).

mentación de la Política Pública de Ruralidad, la implementación de acciones para garantizar el patrimonio cultural del sector campesino aún no es clara, ya que no hay precisión sobre los recursos necesarios para la consecución de los objetivos planteados. Dichos hallazgos explican la formulación del Plan de Gestión Distrital de Ruralidad, como el esfuerzo de la administración distrital de concretar los lineamientos generales en planteamientos claros de acción, asociados a programas, subprogramas y proyectos.

Por lo anterior, la pertinencia del presente trabajo para la promoción del desarrollo humano radica en la necesidad de identificar los avances y restricciones en la inclusión de este enfoque en la implementación de políticas públicas ambientales, con el ánimo de aportar información que permita la toma de decisiones para la acción tanto gubernamental como civil, en torno a lograr la concreción de los propósitos implícitos en las mismas, con los que se contribuirá a mejorar las condiciones tanto naturales como sociales y económicas de la población de una región determinada.

En este sentido, es importante contribuir al estudio específico de las dinámicas del sector rural pues como se ha reportado en el Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), el país convive con un modelo de desarrollo rural altamente inadecuado para promover el desarrollo humano, el cual no ha permitido cambiar el orden social, superar la pobreza y resolver el conflicto, planteándose como necesario “enfaticar en el fortalecimiento de la democracia participativa en las zonas rurales, y considerarla esencial para la formulación y ejecución de los programas y proyectos para las áreas rurales del país” (p. 380).

Adicionalmente, en el 2012 se presentó, por parte de la Administración Distrital, la propuesta de reformulación del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá,¹⁰ en el cual se resalta la

¹⁰ Reglamentado por el Alcalde mediante Decreto Distrital 364 de 2013, norma que se encuentra sujeta a la suspensión provisional de sus efectos conforme con lo ordenado por la Sección Primera del Consejo de Estado en auto del 27 de marzo 2014.

necesidad de mejorar la articulación rural con el sector urbano y con el contexto regional, así como de revisar las normas vigentes para hacerlas más eficientes y transparentes (Secretaría Distrital de Planeación, 2012).

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de trabajar en el reconocimiento del sector rural, de su realidad ambiental, del campesinado y sus esfuerzos organizativos, como aspecto indispensable para la integración efectiva a los planes de gobierno y a la política pública, fomentando el reconocimiento de los derechos para el logro de los objetivos del desarrollo humano.

De esta forma, con el ánimo de aportar a la comprensión de los obstáculos, aciertos y nuevos retos de la inclusión del desarrollo humano en las políticas públicas sectoriales, la presente investigación tiene como propósito general: Analizar desde el enfoque de desarrollo humano la implementación de la Política Pública Distrital de Ruralidad (Bogotá, Colombia) en el periodo 2008-2015 para aportar a la comprensión del desarrollo de capacidades a partir de políticas públicas ambientales.

Para lograr un acercamiento a dicho objetivo, se plantean como propósitos específicos (1) identificar relaciones del enfoque de desarrollo humano con la concepción de lo ambiental, (2) indicar en la implementación de la Política Pública Distrital de Ruralidad las acciones del campo ambiental desarrolladas por el sector público que se enmarcan en el enfoque de desarrollo humano, (3) describir los avances y restricciones en términos de desarrollo humano de la implementación de proyectos con énfasis en el campo ambiental de la Política Pública Distrital de Ruralidad y (4) aportar información que fortalezca la promoción de capacidades en el sector público ambiental en el Distrito Capital.

Análisis desde el estudio de caso

La presente investigación responde a un enfoque de orden cualitativo, el cual de acuerdo a lo que plantean Hernández-Sampieri, Fernández & Baptista (2006), busca especificar las características de la PPDR,

partiendo de un muestreo teórico a través de la recolección de datos, con el fin de analizarlos para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones del contexto estudiado.

Este tipo de estudios, como plantean los autores mencionados, buscan que la meta del investigador se plantee a través de la descripción de contextos y eventos, como la PPDR, detallando cómo es y cómo se manifiesta, especificando las propiedades, características y perfiles de los procesos que se desarrollan en el marco de la misma, esperando mostrar con precisión los ángulos o dimensiones del fenómeno de estudio.

Tipo de investigación

Se parte de estudio de caso de la implementación de la Política Pública de Ruralidad de Bogotá, modelo que, de acuerdo con Stake (2000), responde a la elección de lo que se quiere estudiar, al interés de comprender algo en particular sobre una situación concreta, por lo tanto, no se limita a una apuesta metodológica, permite por el contrario aproximarse al objeto de estudio desde diferentes formas investigativas.

El caso elegido, la PPDR, responde a las características definidas por Stake (2000) para este tipo de estudios, al ser un sistema delimitado por los ejes, programas, subprogramas y proyectos con metas que definen los alcances esperados, así como al ser único en su tipo en el contexto ambiental de Bogotá y específico en cuanto al ámbito rural.

Siguiendo la clasificación propuesta por el mismo autor (Stake, 2000), se define que el objeto de estudio se abordará como un caso instrumental, donde a partir de su revisión detallada se espera proveer una visión general sobre la promoción del desarrollo humano en las políticas públicas ambientales de Bogotá.

Para esto se llevará a cabo un análisis de política pública a partir del estudio de su contribución a la transformación social desde el perímetro de las acciones efectivamente realizadas, adelantando la

estrategia metodológica de investigación que se describe a continuación.

Selección de la información

La norma que reglamenta la Política Pública Distrital de Ruralidad, Decreto 327 de 2007, define la estructura administrativa a cargo de la coordinación de los diferentes programas formulados (Título VI – Medidas Administrativas Prioritarias); de esta forma, de la población de estudio conformada por los organismos y entidades que estructuran el sector público del Distrito Capital, el proceso de la PPDR es liderado por once entidades que se encuentran circunscritas a sectores específicos de la gestión distrital.¹¹ De esta forma, se toman como unidades de análisis para la presente investigación las once entidades públicas que tienen a cargo implementar elementos de la ppdr, así como una entidad pública adscrita que apoya los procesos de gestión ambiental.

Las entidades cuya gestión se revisa en la presente investigación son: Sector Ambiente – Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) y Jardín Botánico José Celestino Mutis (JBICM); Sector Hábitat: Secretaría Distrital de Hábitat y Territorio (SDHT), Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB); Sector Planeación – Secretaría Distrital de Planeación; Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE); Sector Educación: Secretaría Distrital de Educación (SDE); Sector Salud: Secretaría Distrital de Salud (SDS); Sector de Integración Social – Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), Sector Cultura, Recreación y Deporte – Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD); y Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia – Secretaría Distrital de Gobierno (SDG).

¹¹ La Administración Distrital está conformada por 13 sectores, los cuales cuentan con entidades adscritas o vinculadas, y cuyo organigrama detallado puede consultarse a través del link: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/organica/tabla_organigrama.html

El presente trabajo se desarrolla a partir de un muestreo no probabilístico intencional, centrándose en el estudio de las acciones de tipo ambiental reportadas por parte de las entidades públicas distritales referidas anteriormente, que se articulen con la implementación de la PPDR, específicamente aquellas acciones desarrolladas en los periodos de gobierno distrital durante los cuales se ha implementado la Política Pública Distrital de Ruralidad, que son: 2008-2011, correspondiente al programa de gobierno “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” y 2012-2015, periodo del programa de gobierno “Bogotá Humana”.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, se analizó la información reportada en setenta documentos oficiales e informes de gestión de las entidades mencionadas y los informes de balance de los planes de desarrollo¹² correspondientes a los programas de gobierno en que se enmarca el estudio (Anexo 1. Documentos oficiales analizados para identificar la implementación de acciones del campo ambiental de la PPDR en el marco del desarrollo humano a partir de la formulación del Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PGDR, 2009), cuyas características responden a la implementación de los programas definidos en el Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PGDR (aprobado mediante Decreto Distrital 042 del 18 de enero de 2010), para la implementación de la PPDR.

El PGDR está conformado por veinte programas en los que se plantea un total de 301 proyectos a ser implementados por las entidades

¹² La Constitución Política Nacional de 1991, en el Título XII, Capítulo 2, establece la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo en donde “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”, así mismo define que: “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”. De esta forma, cada programa de gobierno de Bogotá es viabilizado por el correspondiente Plan de Desarrollo Distrital.

públicas; por lo anterior, teniendo en cuenta la amplitud de los aspectos que son abordados, con el ánimo de delimitar el ámbito del presente estudio en el marco del campo ambiental, se definieron como unidades de análisis aquellos proyectos que se refieren concretamente a la conservación, uso o gestión de los recursos naturales de la ruralidad del Distrito Capital, delimitando así, el análisis a 15 programas viabilizados por 51 proyectos (Anexo 2. Programas, subprogramas y proyectos de la Política Pública Distrital de Ruralidad objeto de análisis en la presente investigación).

Recolección de la información

La presente investigación se basa en el estudio y análisis de información a través de un análisis documental, que permite identificar y describir las proyecciones y acciones desarrolladas que responden a los propósitos de la PPDR.

De acuerdo con Carrillo (2004), esta es una técnica que incluye los aspectos tradicionales de recolección, organización y análisis de materiales bibliográficos y de otros documentos escritos, como documentos administrativos, históricos, políticos, estadísticos, entre otros, implicando su utilización al considerar su representatividad frente a otros materiales y ante la realidad de la que dan cuenta, su contenido, el contexto y la motivación con que fueron generados.

Los documentos a analizar son fuente de información primaria ya que como plantean Hernández-Sampieri et al. (2006), proporcionan datos de primera mano, pues se trata de documentos que contienen los resultados de estudios sin filtros ni análisis previos, y son documentos oficiales elaborados por las entidades del sector público del Distrito Capital.

Análisis de la información

Para el análisis de la información se tomaron como referentes las amenazas ambientales que disminuyen el desarrollo humano por poner en riesgo los servicios y bienes ecosistémicos requeridos

para la subsistencia y las estrategias ambientales que los favorecen relacionadas en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), así como aspectos específicos para el país resaltados en el Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a).

En este sentido, para la presente investigación, se define que una amenaza ambiental, partiendo de los planteamientos del IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) es una situación con el potencial de generar repercusiones negativas en algún elemento del ambiente (uso de pesticidas, vertimientos tóxicos, consumo de combustibles fósiles, entre otros), si esta afectación ocurre, se producen entonces impactos ambientales¹³, que se refieren a las alteraciones que se generan en recursos naturales o en los humanos debido al daño ocurrido (erosión y pérdida de nutrientes en los suelos, efecto invernadero, enfermedades respiratorias, entre otros).

Por otro lado, se habla igualmente de privaciones ambientales que, de acuerdo con la postura del DH Sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), son aquellos recursos o aspectos ambientales a los que ya no puede acceder una persona por causa de los impactos ambientales (agua potable, aire limpio, alimentos sanos, entre otros.). Las problemáticas ambientales son las situaciones de afectación al ambiente que se den por la suma del conjunto de los elementos descritos (cambio climático, contaminación atmosférica, deforestación, entre otros).

Para contrarrestar esta situación, y con el fin de reducir los impactos negativos de la degradación ambiental, múltiples sectores a nivel global han desarrollado estrategias que propenden por integrar aspectos ambientales y de igualdad con la promoción del desarrollo humano, es decir, aplicar estrategias provechosas para

¹³ En concordancia con la definición contenida en el Decreto N° 1728 de 2002 de la República de Colombia, Artículo 1°, por el cual se reglamentan las Licencias Ambientales.

todos, reduciendo las privaciones ambientales, a la vez que se fortalece la resiliencia a los cambios extremos, la equidad y el bienestar humano.

De esta forma, las categorías se definieron con base en los aspectos ambientales que promueven el desarrollo humano, y las subcategorías en relación a las acciones que deben adelantarse para evitar que la degradación ambiental amenace el mismo. Las categorías y subcategorías se resumen en la tabla 1, y se describen a partir de las amenazas ambientales que disminuyen el desarrollo humano y las estrategias ambientales que lo favorecen.

Tabla 1. Categorías y subcategorías de análisis a partir de las amenazas ambientales que disminuyen el desarrollo humano y las estrategias ambientales que lo favorecen

Categoría: agua potable y saneamiento básico	
<p>El no contar con acceso al agua potable y a los sistemas de saneamiento tiene consecuencias graves sobre la salud y, por ende, afecta las oportunidades de vida de las personas. En las zonas rurales es muy común, al no tener instalaciones de saneamiento, que los niños especialmente se vean afectados por infecciones y enfermedades parasitarias por esta causa (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b).</p> <p>En Colombia se ha encontrado que las dificultades de acceso a agua potable son una de las causas de la reducción de las posibilidades de tener una vida larga y saludable en las zonas rurales, en donde se evidencian graves deficiencias en la disposición final de excretas, en el hacinamiento y en el acceso a servicios públicos, especialmente de agua potable (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a). Se encontró que el 47% de la población colombiana no tiene acceso a agua potable y el 94% no tiene acceso a alcantarillado y saneamiento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).</p>	
<p>Subcategoría: Acceso a agua potable Acciones adelantadas para asegurar el acceso al agua potable para la población rural del Distrito Capital</p>	<p>El PNUD (2011b) establece que los gobiernos tienen la obligación de ofrecer a sus ciudadanos una conexión a centrales abastecedoras de agua modernas, ya sea por medio de servicios públicos, privados o administrados por la propia comunidad. Se ha observado que el incentivo a este tipo de innovaciones locales puede aliviar las privaciones que causa la carencia de acceso al agua antes de que sea posible implementar grandes proyectos de infraestructura.</p>

<p>Subcategoría: Agua para uso agrícola Mejoras tecnológicas y prácticas en torno al uso eficiente del agua para las actividades agrícolas</p>	<p>Es posible conseguir mejoras en la eficiencia del consumo de agua para uso agrícola y en la fijación de precios a costos reales que se alejan de los subsidios que suelen ser regresivos; las inversiones en sistemas de riego pueden mitigar las crisis meteorológicas y reducir el consumo en el tiempo, y la conservación de ecosistemas saludables e intactos, como las cuencas ubicadas en zonas boscosas, son vitales para sostener el flujo y la calidad del agua (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b).</p>
<p>Subcategoría: Sistemas de saneamiento básico Gestiones en relación a asegurar medidas de saneamiento básico como sistemas de desagüe, control de vertimientos, acopio y tratamiento de residuos.</p>	<p>Se requieren gestiones públicas de mayor envergadura para incrementar las inversiones en agua y saneamiento y ampliar el acceso a estos servicios; para incrementar el acceso también resulta provechoso conocer las medidas acertadas que se han adoptado en varios países, muchas a nivel local y comunitario, e implicar a los gobiernos nacionales y asociados en el desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b).</p>
<p>Categoría: Fuentes de Energía</p>	
<p>De acuerdo con el PNUD (2011b), se estima que el uso de biomasa tradicional para calentarse y cocinar provoca anualmente dos millones de muertes a nivel mundial, siendo más afectados las mujeres y los niños que pasan mayor tiempo dentro de los hogares. Adicionalmente, se ha identificado que el acceso a energía eléctrica puede mejorar la escolaridad, ya que, tener una mejor iluminación o que ésta sea constante, permite aumentar el tiempo de estudio y cuando los hogares y escuelas cuentan con electricidad, tanto niños como adultos pasan más tiempo leyendo y los primeros asisten a la escuela durante más años. Además, se ha encontrado una relación negativa entre la recolección de recursos por parte de los niños, como leña, y la probabilidad de que asistan a la escuela.</p>	
<p>Subcategoría: Acceso a energía limpia Emprendimientos para el desarrollo de energías menos contaminantes que mejoren la eficiencia y aseguren el acceso a este servicio</p>	<p>La electrificación ayuda a reducir la pobreza, ya que permite incrementar la productividad, el empleo y el tiempo que los niños están en la escuela (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b).</p> <p>Ampliar el acceso a electricidad debe incluir medidas para promover energías menos contaminantes, como la solar o la eólica. En varios países el aporte porcentual de energías renovables está aumentando rápidamente, mostrando que facilitar el mayor acceso a energía y reducir las emisiones, las fuentes no contaminantes pueden contribuir a la creación de nuevas industrias y empleos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b).</p>

Categoría: Recursos Naturales

De acuerdo con el IDH para Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), en el país el impacto de la variabilidad y el cambio climático sobre las poblaciones y actividades rurales localizadas en áreas ambientalmente sensibles y de elevado riesgo geológico es más severo y costoso para el desarrollo humano de la población rural, y sus secuelas agravan la situación de vulnerabilidad que sufren sus áreas.

Estas dinámicas se suman a problemas asociados a la protección de los recursos forestales; de acuerdo con el PNUD (2011b), las comunidades rurales pobres que viven en bosques tropicales o en sus inmediaciones obtienen más de 25% de sus ingresos de los recursos forestales, frente a 17% de los hogares no pobres, por lo que la degradación y pérdida de bosques tiene un efecto mayor sobre la subsistencia de estas poblaciones. A nivel nacional, la tala ilegal indiscriminada que causa una fuerte erosión de los suelos, ayuda a la sedimentación de los cauces de los cuerpos de agua y facilita las inundaciones en zonas planas y derrumbes en las cordilleras que afectan la estructura vial y a los pobladores urbanos y rurales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a).

Subcategoría: Protección de las áreas naturales en la ruralidad

Acciones para promover la conservación de áreas naturales de interés ecológico

Se presenta como alternativa al control centralizado, especialmente en lugares donde las comunidades dependen de los ecosistemas y recursos locales para subsistir. Las áreas conservadas por las comunidades contribuyen a garantizar el acceso equitativo a los recursos, sostener el desarrollo humano por medio de servicios ecológicos esenciales y mantienen la integridad de los ecosistemas.

Subcategoría: Gestión comunitaria de la naturaleza como un medio de vida

Desarrollo de proyectos y acciones que favorezcan el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales por la comunidad rural

En el Informe global de IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) se resalta que la preservación de los ecosistemas naturales y de la biodiversidad puede ayudar a mantener los medios de vida, los alimentos, el agua y la salud de las personas, asegurando zonas de protección y recuperación ecológica en donde se desarrollen estrategias como el turismo ecológico y la agrosilvicultura, en el marco de la participación equitativa. De esta forma, la implementación de proyectos integrados que tienen el objetivo de preservar la biodiversidad y simultáneamente promover el desarrollo rural permiten a las comunidades, especialmente a las mujeres y los más pobres, acceder a alternativas viables de ingresos sin ejercer una presión excesiva en los ecosistemas naturales.

Categoría: Ordenación del Territorio

En el país, de acuerdo con el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), se identifica un fenómeno de gran subutilización de la tierra apta para el desarrollo de cultivos, situación que promueve la degradación del suelo. Además, la limitada disponibilidad de tierras en el interior de la frontera agraria continúa generando presiones sobre sus bordes, a lo cual se suman los desplazamientos forzados y el desarrollo de cultivos de uso ilícito, que inducen a muchos pobladores a buscar opciones más allá de sus límites, extendiendo la frontera agrícola incluso a zonas de conservación protegidas por el Estado, o motivando la participación en actividades mineras, cada vez más comunes en el territorio rural, que pueden tener un efecto devastador sobre los ecosistemas estratégicos y las áreas de protección ambiental, que quedan expuestos a un grave riesgo.

Subcategoría: Uso del suelo

Regulación y ordenamiento de los usos productivos del suelo en armonía con la protección de los recursos naturales

Es indispensable lograr el ordenamiento de los usos productivos del suelo, armonizando la conservación con los servicios ambientales, a través de regulación del uso productivo de los recursos de acuerdo con sus aptitudes agroecológicas, los objetivos de manejo del medio ambiente, la conservación de recursos estratégicos y la prevención de riesgos. Una de las medidas prioritarias es la delimitación de la expansión de la frontera agropecuaria para evitar que nuevos asentamientos humanos y actividades productivas proliferen más allá de los límites permisibles para una adecuada conservación y explotación de los recursos naturales, sin descartar la producción de servicios ambientales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a).

Nota. Elaboración propia

El capítulo ha abordado los aspectos teóricos y metodológicos del análisis de políticas públicas que enmarcan el presente estudio, desde la perspectiva de política pública como construcción social y elemento de gobernanza, en donde el empoderamiento de la comunidad en las diferentes etapas de una política es esencial para asegurar que responda a la realidad de las necesidades y proyecciones del contexto para el que ha sido concebida.

Para el caso del presente estudio, en donde el centro del análisis se encuentra en la etapa de implementación de la Política Pública Distrital de Ruralidad, la cual cobra especial relevancia al ser la única de carácter rural en una región primordial para la nación, al ser el centro administrativo del Estado, como lo es el Distrito Capital. De esta forma, se presentó un recorrido por antecedentes de investi-

gaciones que han analizado políticas ambientales, así como por los aspectos metodológicos que permitieron el desarrollo de la investigación, la cual partió de un enfoque de orden cualitativo, definiendo como tipo de investigación el estudio de caso, que facilita desde una mirada a un objeto de estudio particular, hacer inferencia para un ámbito de política general.

La revisión de un importante número de documentos de gestión gubernamental como universo de estudio se propuso como una alternativa adecuada para identificar acciones de implementación de la PPDR, a la luz de categorías de análisis que se construyeron tomando como referente la propuesta de Desarrollo Humano Sostenible que ha sido planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los últimos años.

El desarrollo humano en los aspectos ambientales de la Política Pública Distrital de Ruralidad

Human development in environmental
aspects of the District's Rural Public Policy

3



Resumen

La Política Pública Distrital de Ruralidad tuvo una participación y acogida importante por parte de las comunidades rurales que veían en ésta una alternativa para lograr el desarrollo de este territorio del Distrito Capital. Con el fin de dar respuesta a estos intereses, se formuló Plan de Gestión Distrital de Ruralidad (PGDR), el cual viabiliza los ejes definidos en la política, a través de proyectos y programas para su implementación. El presente capítulo analiza la implementación de los programas definidos en el PGRD, a través de las acciones que se reportaron por parte de las entidades públicas Distritales en el marco de los dos periodos de gobierno en estudio. La revisión realizada permitió identificar las acciones adelantadas anualmente entre los años 2010 y 2015, en el contexto ambiental de la ruralidad del Distrito Capital, en donde, si bien no conllevan explícita la Política como referente, si es posible identificar la PPDR como el punto de partida de las acciones realizadas. Se muestra que en este sentido que hay un esfuerzo importante por empoderar a las comunidades rurales de la protección y el uso sostenible de los recursos naturales en su territorio, así como en capacitar a las mismas para mejorar y tecnificar sus procesos agrícolas, así como el acceso a servicios de saneamiento básicos, no obstante, se encuentra también que otras áreas como el acceso a energías limpias o el enfoque de género están pendientes por trabajarse.

Palabras clave: política pública, proyecto de desarrollo, agua potable, energía, recursos naturales, ordenación del territorio.

Abstract

The rural communities have participated in and welcomed actively the District's Rural Public Policy. Here, they saw an alternative to pull off the development of this territory of the Capital District. In order to respond to these interests, the District's Rural Management Plan (PGDR) was formulated. Through projects and programs for its implementation, It makes possible the aims defined in the policy. In this chapter, we analyse the implementation of the programs defined in the PGRD, through the actions that were reported by the District's public entities under the framework of the two periods of government under case study. The review made it possible to identify the actions carried out annually between 2010 and 2015, in the environmental context of the Capital District. There, although they do not explicitly imply the Policy as a reference, it is possible to identify the PPDR as the entry point of the actions carried out. It shows that there is an important effort to empower the rural communities to protect and to use sustainable natural resources in their territory, also to train them to improve and modernize their agricultural processes, as well as the access to basic sanitation services. However, it is also found that other areas such as access to clean energy or the gender approach are still pending to work on.

Keywords: public policy, development project, drinking water, energy, natural resources, spatial planning.

La Política Pública Distrital de Ruralidad (PPDR), formulada para Bogotá en el 2006 y reglamentada por la Alcaldía Mayor en el 2007 mediante el Decreto Distrital No. 327, fue concebida como una herramienta de gestión para el ordenamiento ambiental sostenible del territorio y la superación de la exclusión de la población, desde un enfoque de desarrollo humano.

Para las comunidades campesinas que participaron en su formulación, fue vista como una forma de reivindicar la ruralidad del Distrito Capital, y como un logro importante para las formas de organización campesina y su posibilidad de articulación con el gobierno, como lo manifestaron pobladores rurales que participaron en su momento en el proceso de formulación (Martínez, et al. 2011, p. 53):

Esta política nos conviene y nos sirve para proteger nuestras veredas y fomentar otros sistemas de producción más acordes con el medio ambiente. [...] Ahora que legisla lo de la política, hay que retomar los procesos con la comunidad y desarrollar la figura de zonas de reserva campesina [...] Esta herramienta se vuelve una oportunidad para llegar a acuerdos efectivos con la autoridad ambiental, de la cual esperamos respete lo que convenimos en la política y podamos permanecer en estos territorios por siempre y en beneficio de todos los habitantes de la ciudad. [...] Fíjese que esta reglamentación es única, ¿dónde se ha visto a una ciudad en el mundo que proteja al mismo tiempo sus recursos naturales y convenga esta iniciativa con la misma comunidad rural? Este es un logro que debemos aprovechar al máximo . (p. 153)

Esta concepción esperanzadora por parte de las comunidades y organizaciones rurales muestra que la PPDR fue concebida como un instrumento esencial de promoción del desarrollo humano en el sector rural gracias al empoderamiento de sus pobladores y la mejora de capacidades que favorezcan sus sistemas productivos, manteniendo la armonía con los recursos naturales en el marco del ejercicio pleno de la libertad.

En este capítulo se analiza, en primera instancia, la inclusión de la Política Pública Distrital de Ruralidad en los planes de desarrollo del

Distrito, para luego analizar el aporte de la PPDR a la promoción del desarrollo humano sostenible en la población rural. Se adelanta para estola revisión de los resultados de las acciones reportadas por las entidades públicas en el marco del Plan de Gestión Distrital de Ruralidad de 2009, el cual viabiliza la implementación de la PPDR al ser donde se formulan y describen los proyectos para su desarrollo.

La PPDR en los Planes de Desarrollo Distritales

Al haber sido reglamentada en 2007, la PPDR se enmarcó como un referente claro para la formulación del Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2008-2012 “Bogotá Positiva”, en torno a lo concerniente a la ruralidad, reflejado en el Eje “Derecho a la Ciudad”, en el cual se definía integrar y articular la ruralidad a la estrategia de ordenamiento territorial, en el marco de la Política Pública de Ruralidad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

Esta articulación que se vio reflejada en proyectos del Plan de Desarrollo asociados con la promoción del uso de tecnologías limpias en áreas rurales, así como se definen para el cuatrienio metas asociadas con la reglamentación de áreas del suelo rural mediante instrumentos de planeación y contención de la conurbación sobre bordes rurales, conformar una red de asentamientos rurales y poner en marcha unidades locales de desarrollo rural (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

Caso contrario ocurrió con el Plan de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012), el cual en su formulación referencia una amplia diversidad de políticas públicas que enmarcan las acciones a ser implementadas en sectores como salud, infancia y adolescencia, trabajo digno, lucha contra la corrupción, entre otras; y en materia ambiental políticas públicas sobre el manejo de residuos, los humedales y la salud ambiental, mientras que la PPDR no es referenciada en ninguno de sus elementos.

Los temas asociados a la ruralidad hacen parte del Eje “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación”, a través de programas como “Ruralidad Humana”, enfocado en aumentar el volumen

de producción de la zona rural de Bogotá mediante procesos de reconversión productiva (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p. 320).

También se incluyó a la ruralidad en programas como el de soberanía y seguridad alimentaria, que tenía como meta “vincular a productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital de abastecimiento” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008), y en el programa “Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua”, que tenía como meta mejorar las condiciones ambientales y ecológicas de cuatro cuencas urbano-rurales en Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Por lo tanto, la información contenida en los informes de gestión, de rendición de cuentas y demás documentos revisados en donde se detallan las acciones adelantadas por cada entidad pública del nivel Distrital, en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, si bien describen las acciones adelantadas en el contexto de la ruralidad, en su mayoría, no son específicos en cuanto a la articulación de las acciones realizadas con los ejes y programas definidos en el Plan de Gestión Distrital de Ruralidad (PGDR). Solo en algunos informes se menciona que ciertas acciones responden a la implementación de la PPDR.

No obstante, se encontró que la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), líder de la PPDR, reportó en 2011 (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011b), que la implementación consolidada del PGDR logró el reconocimiento de las necesidades rurales por parte de las entidades distritales a través de los diferentes proyectos involucrados, favoreciendo la diferenciación de la inversión distrital rural de la urbana, la diferenciación de las responsabilidades en el desarrollo de proyectos rurales, así como el conocimiento por parte de las comunidades rurales de la inversión ejecutada por el Distrito y para el sector.

Esto permite entender que las acciones adelantadas en el sector rural del Distrito Capital se enmarcan en los postulados de la PPDR, y se confirma a partir de la revisión realizada en el presente estudio,

en torno a las acciones adelantadas anualmente entre los años 2010 y 2015 en el contexto ambiental de la ruralidad del Distrito Capital, en donde, si bien no se encuentra ésta explícita, si es posible identificar la PPDR como el punto de partida de las acciones realizadas.

A continuación, se describen las acciones adelantadas para cada una de las categorías y subcategorías de análisis definidas: 1) Agua potable y saneamiento básico (acceso a agua potable, agua para uso agrícola, sistemas de saneamiento básico), 2) Energía (acceso a energía limpia), 3) Recursos Naturales (protección de las áreas naturales en la ruralidad, gestión comunitaria de la naturaleza como un medio de vida), 4) Ordenación del Territorio (uso del Suelo). Se relacionan los resultados con los proyectos del PGDR a los que, de acuerdo a su planteamiento, pueden responder dichas acciones.

Agua potable y saneamiento básico, condiciones ambientales mínimas para el desarrollo humano

El desarrollo humano se ve limitado por las condiciones de pobreza asociadas a las privaciones ambientales que sufren muchas comunidades, como el acceso insuficiente al agua potable y al saneamiento básico. Como se expresa en el Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), estas condiciones son más graves en países con bajos niveles de Índice de Desarrollo Humano, y su solución aporta al incremento de las principales capacidades de la gente al resolver riesgos a la salud por contaminación intradomiciliaria y enfermedades por parásitos, que van en detrimento del bienestar.

Se resalta la importancia de asegurar, por parte de las políticas públicas ambientales y de servicios, la provisión de estas condiciones mínimas, asociadas tanto al tratamiento de las aguas como a la protección de las fuentes hídricas, así como al manejo adecuado de los residuos y el control de la contaminación de los suelos. Condiciones que son requeridas para asegurar una vida saludable que permita a las personas ser productivas y ejercer plenamente su derecho a lograr las metas que tengan propuestas.

En el caso de la PPDR, se encontró que las acciones desarrolladas por las administraciones distritales se concentraron en facilitar el acceso al “Agua Potable” para la población rural. Por otro lado, no se muestran acciones concretas en relación a las subcategorías definidas de “Agua para Uso Agrícola”, asociada a la protección de las fuentes hídricas, así como las mejoras y el acceso a sistemas de “Saneamiento Básico”, asociado al manejo de los residuos. Los resultados detallados e indicadores, reportados por las entidades públicas en los informes analizados para la categoría, se detallan en el Anexo 3: Acciones implementadas que responden a los planteamientos de la PPDR en relación al aseguramiento del acceso al agua potable y el saneamiento básico.

Acceso al agua potable en la ruralidad

En el Plan de Gestión Distrital de Ruralidad se formuló el programa “Seguridad hídrica y cultura del agua”, que pertenece al Eje “Desarrollo Humano Sostenible, Productividad y Seguridad Alimentaria”, y al cual responden las acciones adelantadas por entidades públicas pertenecientes al sector Ambiente: Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), y al sector Hábitat: Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), y Unidad Activa Especial de Servicios Públicos (UAESP).

Con el fin de asegurar el acceso al agua potable para la población rural, se encuentran, el desarrollo de acciones que se articulan con el proyecto “Protección física de las rondas de los ríos principales, secundarios, lagunas, humedales y recarga acuífera”, implementadas principalmente durante el programa “Bogotá Humana”, entre las que resaltan la caracterización biofísica de microcuencas, y posteriormente la recuperación ecológica participativa de las microcuencas que son abastecedoras de 33 acueductos veredales, administrados por las comunidades a partir de acuerdos de implementación de las actividades de recuperación (EAAB, 2012; SDA, 2013; UAESP, 2013; SDA, 2014 y SDA, 2015). Evidencia lo anterior que la estrategia definida por el gobierno distrital se centró en el empoderamiento de la comunidad para

la administración del recurso y la protección física de la fuente del mismo.

En la misma línea de los acueductos veredales, se encontró el desarrollo de acciones que armonizan con el proyecto “Formación a comunidades en el buen uso y ahorro del recurso hídrico”, en las cuales se desarrollaron las capacidades técnicas de las comunidades para el manejo de los acueductos a través de capacitaciones en pedagogía del agua, tratamiento del agua, y la conformación de redes entre entidades públicas, la academia y las comunidades a cargo de los acueductos –organizadas en asociaciones– para la gestión colaborativa del agua (EAAB, 2012; EAAB, 2013). Esto fomentó el empoderamiento de las comunidades a través de una nueva forma de gobernanza, y así mismo la equidad en el manejo y disposición del recurso, ya que como plantea Haq (1995), la equidad en el acceso a oportunidades implica la reestructuración fundamental del poder en la sociedad.

Adicionalmente, como parte del fortalecimiento de dichos acueductos, y acorde con el proyecto “Técnicas de reutilización y captación del agua”, se demostró el inicio de acciones desde el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” con el diagnóstico de las condiciones operativas, de infraestructura y administrativas de los 33 acueductos veredales (Veeduría Distrital, 2011), para luego a partir del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” enfocar las acciones en el acompañamiento a los acueductos para que el suministro de agua potable cumpliera con los estándares de calidad establecidos en la normatividad nacional (SDHT, 2012; SDHT 2013; SDHT, 2014; SDHT, 2015). Finalmente, se definen en el 2015 Índices de Calidad de Riesgo de Agua para Consumo Humano – IRC para el control de la calidad del agua (Secretaría Distrital de Planeación, 2015); de esta forma el Distrito reduce las privaciones ambientales en torno al acceso al agua potable.

Otro aspecto que vale la pena resaltar como parte de este proceso, es la clara articulación institucional para el logro de los objetivos propuestos, toda vez que, como se resalta en el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) es necesaria

la integralidad de las instituciones a escala local, logrando sinergias positivas que benefician el medio ambiente y el desarrollo humano.

En relación a dicha integralidad, se denota correspondencia con el Eje Institucionalidad Democrática del PGDR, a través del proyecto “Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial en el componente de conservación”, toda vez que en el 2012 se constituyó un comité técnico en el que participan la Secretaría de Salud, las Alcaldías Locales de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz, la Corporación Ambiental Regional –CAR (autoridad ambiental regional), la Secretaría Distrital de Ambiente y la EAAB, quienes apoyaron y acompañaron a las comunidades rurales para lograr el adecuado manejo, funcionamiento y operación de los acueductos veredales (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2011).

Esta labor se articula además con el proyecto “Compra y legalización de terrenos de áreas de nacimientos, recarga acuífera y abastecedores de redes de acueductos veredales para ser adjudicados en comodato a asociaciones comunitarias rurales”, que hace parte del programa denominado “Colectivo para la conservación del territorio rural” perteneciente al “Eje Territorialidad”, del cual, si bien no se encontraron en informes consultados acciones concretas de compra y comodato, sí se comprueba una implementación inicial, al presentar manejo de predios asociados a los acueductos veredales.

De esta forma, fue posible demostrar avances en garantizar el acceso al agua para consumo humano en el sector rural de la ciudad, acorde con los lineamientos definidos en la PPDR en relación a la protección de las fuentes hídricas, la potabilización y provisión del agua, y el fortalecimiento organizativo de la comunidad para el liderazgo de las acciones. Elementos indispensables para la promoción del desarrollo humano que favorecen la productividad de las poblaciones rurales al disminuir los riesgos de enfermedades, asegura el acceso al recurso en el marco de la sostenibilidad ambiental, empodera a las comunidades haciéndolas líderes de su propio desarrollo y potencia su agencia al gestionar ellos mismos un recurso vital.

Promoción de energías limpias asegurando la oferta y la sostenibilidad ambiental

El IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) resalta la importancia del acceso a la energía para el desarrollo humano, toda vez que ésta permite extender las horas de actividad en la noche, favoreciendo el acceso a la educación y el acercamiento de las familias, y permitiendo el acceso a información y tecnologías que pueden facilitar algunas tareas cotidianas de la población. A su vez, se indica que la generación de energía en muchos escenarios, por ejemplo, en los sectores rurales, se hace a partir del uso de métodos tradicionales como la quema de leña y carbón, acciones que además de aportar emisiones de carbono a la atmósfera y presionar aún más los recursos naturales, contribuyen a la aparición de enfermedades respiratorias a causa de la contaminación intradomiciliaria.

Por lo anterior, se resalta la importancia de las políticas ambientales en lograr que toda estrategia enfocada en ampliar el acceso a electricidad debe incluir medidas para promover energías menos contaminantes, en relación a lo cual desde la PPDR responde en la formulación, como parte del Eje Territorialidad, con el programa “Servicios públicos hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural”, en el cual se definen proyectos para asegurar la oferta de energía eléctrica y gas para las comunidades rurales. Dentro de este Eje, el proyecto “Desarrollo de energías alternativas para lugares lejanos” por sus características muestra el interés de armonizar la provisión de energía con el equilibrio ambiental, asegurando el acceso a energía vital para el buen desarrollo de las actividades de las poblaciones rurales, a la vez que se fomenta el desarrollo de energías limpias que reducen las emisiones contaminantes.

Sin embargo, al hacer la revisión de las acciones adelantadas por las entidades públicas, se encontró que estas se centraron en la provisión de energía tradicional en los centros poblados, sin identificarse acciones tendientes al desarrollo o implementación de sistemas de producción de energía limpia en la ruralidad de Bogotá.

Recursos naturales como base del desarrollo humano sostenible

La ruralidad y por lo tanto los pobladores rurales, son generalmente las comunidades que tienen mayor relación con los recursos naturales de una región, toda vez que trabajan a partir de dichos recursos, son su medio primario de subsistencia y su vida transcurre en un entorno natural. Por lo tanto, las relaciones humanas que se entretienen en esta matriz tienen impacto, positivo o negativo, en la calidad de vida de todos aquellos que dependen de estos recursos para suplir sus necesidades básicas, las cuales requieren para tener vidas productivas bajo principios de libertad, lo que incluye poblaciones tanto rurales como urbanas.

El IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) plantea que la subsistencia directa hace también a las poblaciones rurales más vulnerables ante los impactos ambientales que tienen origen local o global, de esta forma, el cambio climático, la degradación de suelos y bosques, la pérdida de biodiversidad y la sobreexplotación de fuentes hídricas y materias primas en general, tienen efectos adversos sobre el bienestar de estas poblaciones, limitando sus medios de vida, el desarrollo de sus capacidades y, por ende, su resiliencia frente a nuevas condiciones en el medio.

Ante esta situación, desde los planteamientos del desarrollo humano sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), se define la necesidad de promover la gestión comunitaria de los recursos naturales, en donde sean protegidos como elementos esenciales para el equilibrio de las regiones, pero, además, como el medio de vida de quienes dependen de los mismos. Estos planteamientos se presentan como una alternativa diferente al control centralizado de los recursos que limita en ocasiones su aprovechamiento y es permeado por intereses económicos y políticos particulares, especialmente en lugares como las zonas rurales, donde las comunidades dependen de los ecosistemas y recursos locales para subsistir.

Las acciones en el campo ambiental que desarrollaron las entidades públicas del Distrito Capital estuvieron enfocadas en gran medida a la preservación de los recursos naturales a través del empoderamiento de las comunidades en su manejo y en alguna medida, en la cooperación gobierno-comunidad para la conservación de áreas naturales de interés; es por lo anterior que gran parte de las acciones analizadas se centran en la presente categoría de análisis.

Estas intervenciones demostraron además un importante nivel de integración entre diferentes entidades públicas, en donde los sectores de Ambiente y Hábitat lideraron los procesos adelantados, mostrando la articulación nuevamente con el proyecto de la PPDR “Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial en el componente de conservación”.

Las acciones puntuales implementadas por cada entidad en torno a la protección comunitaria de las áreas naturales en la ruralidad se encuentran detalladas en el Anexo 4. Acciones implementadas que responden a los planteamientos de la PPDR en relación a la protección de los Recursos Naturales a través de la protección de las áreas naturales en la ruralidad; y las enfocadas en la gestión comunitaria de los recursos naturales en el Anexo 5. Acciones implementadas que responden a los planteamientos de la PPDR en relación a la protección de los Recursos Naturales a través de la gestión comunitaria de la naturaleza como un medio de vida.

Protección de las áreas naturales para la sostenibilidad

La PPDR hace énfasis especial en la conservación de los recursos naturales con los programas formulados como parte del Eje Territorialidad. El programa que claramente se enfoca en este propósito es “Manejo de áreas protegidas del Distrito Capital”, en el marco del cual se propuso desde el PGDR el proyecto “Concertación y apoyo interinstitucional a la implementación al plan de manejo del Parque Nacional Natural del Sumapaz y de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá”, dos áreas protegidas de vital importancia para

el equilibrio ecológico de la región, para lo cual se suscribió un convenio en 2011 entre la SDA, la CAR y la ONG Conservación Internacional, con el fin definir medidas para la adaptación al cambio climático en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011b). Posteriormente, en 2014, se suscribió un Acuerdo de Voluntades entre Parques Nacionales Naturales de Colombia¹⁴ y entidades del Distrito Capital (SDP, SDA, SDD, EAAB) para articular acciones en el área de incidencia del PNN Sumapaz (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014), figuras de las que se desprenden acciones que a su vez se articulan con otros programas del PGDR y que se describen en los puntos siguientes.

La conformación de áreas protegidas y el manejo integrado de las mismas es un elemento sustancial en el camino hacia el desarrollo humano sostenible, particularmente en relación con la justicia intergeneracional, puesto que proteger áreas naturales de alto valor ecológico permitirá mantener equilibrios indispensables para el bienestar humano como la regulación climática y la provisión de agua y suelos para cultivar, que son vitales hoy en día y lo serán en el futuro. Por lo tanto, la promoción de acuerdos que permitan adelantar acciones de este tipo se considera como un aporte importante en el Distrito Capital a partir de los planteamientos de la PPDR.

Además, como lo mencionan Bhattacharjee y Ali (2011): “Preservar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, procurando mantener de forma sostenible los medios de vida de las personas que dependen de ellos” (p. 3), es uno de los aspectos de mayor relevancia para el logro del desarrollo humano sostenible. Esto se consigue también a partir del conocimiento de los recursos naturales, como la propuesta del proyecto “Conservación de la flora y la fauna”, frente al cual el Jardín Botánico José Celestino Mutis (JBICM), reporta la implementación de un programa de conservación de la flora,

¹⁴ Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, con jurisdicción en todo el territorio nacional. La entidad está encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (UEPNNC,) 2018

partiendo de la caracterización biótica de la vegetación de las zonas rurales de Bogotá (2012). No obstante, no se encontraron otras acciones que se enfocaran en este propósito, por lo que pueden resultar los esfuerzos insuficientes en comparación con la amplitud del territorio rural.

De esta forma, los proyectos referidos anteriormente están centrados en la gestión directa de la administración pública, la cual se complementa con el empoderamiento de las comunidades que habitan los territorios protegidos, de tal forma que como se plantea en el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), se promueva la conservación de la biodiversidad a la vez que se mejoran las oportunidades económicas de las comunidades, favoreciendo la identificación de sinergias entre la conservación y el desarrollo.

Partiendo de la misma óptica, otra estrategia que promueve dicha sinergia es la propuesta desde el PGDR de los proyectos “Fomento de red de reservas de la sociedad civil” y “Conservación y establecimiento de muestras representativas de ecosistemas de las zonas rurales de Bogotá”, que también hacen parte del programa “Manejo de áreas protegidas del Distrito Capital”. En relación a éstos se implementaron actividades con los pobladores rurales para afianzar el conocimiento conceptual y jurídico en torno a las figuras de reserva, así como la definición participativa de zonas de reserva campesina, especialmente en el sector de Sumapaz, promoviendo la conservación a cargo de particulares y el manejo ambiental de los territorios productivos, acciones reportadas en los Informes de Rendición de Cuentas del PDD “Bogotá Humana” (2012a, 2012b, 2013).

Otro elemento importante para la protección de la naturaleza definido desde la PPDR es la integración regional, la cual se presenta como otro de los programas del Eje Territorialidad, en el marco de la cual se define el proyecto “Integración de corredores de conectividad de los ecosistemas de páramo y bosques alto andinos y a la conservación de cuencas hidrográficas”. En correspondencia con este, la Secretaría Distrital de Planeación reportó (2012d) la concertación del proyecto “Conservación, restauración y usos sostenible

de servicios ecosistémicos entre los páramos de Guerrero, Chingaza, Sumpaz, Guacheneque, los Cerros orientales de Bogotá, y su área de influencia”, como parte del cual la SDA indica el desarrollo del proyecto “Implementación de acciones de conservación y restauración de los complejos de páramo, bosque alto-andino y servicios ecosistémicos de la Región Central” (Secretaría Distrital de Ambiente, 2015), como segunda fase del anterior. Nuevamente, desde este proyecto se desprenden acciones que se articulan con otros programas del PGDR y que se describen en la categoría siguiente.

Estas estrategias de conservación enfocadas tanto en la protección del recurso natural en sí mismo, pero a su vez en asegurar los servicios ecosistémicos que estos prestan, aportan a la reducción de las inequidades ambientales espaciales y temporales que afectan el desarrollo humano. Espaciales, porque la conservación desde un enfoque regional asegura la provisión de servicios a las poblaciones que habitan en inmediaciones de escenarios naturales interconectados, y temporales, toda vez que los mismos servicios ecosistémicos podrán ser aprovechados por las generaciones futuras.

De esta forma, a partir de acciones de protección de los recursos naturales se aporta a la sostenibilidad indispensable para el desarrollo humano, en donde, de acuerdo a los planteamientos de Haq (1995), sea posible aprovechar los recursos naturales para asegurar el bienestar de las generaciones presentes y las futuras a partir de la distribución equitativa de dichos recursos, procurando porque lo que hay ahora, quede para el mañana, permitiendo preservar la capacidad de producir un nivel similar de bienestar al que se tiene actualmente.

Gestión comunitaria de la naturaleza como un medio de vida

El Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), destaca que las actividades rurales van más allá de lo agropecuario, por lo que se deben tener en cuenta nuevas actividades productivas, que den más dinamismo al campo, aprovechando la oferta de recursos naturales del

subsuelo, de los servicios turísticos, de los servicios ambientales y de la manufactura artesanal, actividades que favorecen el empoderamiento de las poblaciones rurales al asumir el liderazgo en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Así mismo, la productividad aporta al desarrollo humano, siempre que respete los otros principios asociados como la equidad y la sostenibilidad, es por esto que un aspecto importante al favorecer el empoderamiento en torno al aprovechamiento de los recursos naturales, es asegurar que los procesos desarrollados sean equitativos, de forma que los beneficios sean para el grueso de la población y no se concentren en unos pocos individuos, a su vez que se evita que el uso de los recursos naturales a cargo de un sector de la comunidad, límite el uso de los mismos por otros individuos del territorio o por las generaciones futuras.

Esto es posible ya que, como lo establece el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), el fomento de la capacidad de gestión de los recursos naturales por las comunidades locales, al incluir estrategias de apropiación y producción con pocos excedentes, promueve el bajo consumo de energía y el desarrollo de métodos de preservación del suelo y el agua que limitan la generación de desechos y el agotamiento de los recursos.

Sumado a lo anterior, las formas de organización comunitaria cobran especial relevancia en el logro del desarrollo humano, especialmente si se tiene en cuenta, como se reporta en el mismo informe (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), que la distribución de la riqueza y de los derechos de tenencia de la tierra, el conocimiento y la participación diferenciada en la toma de decisiones (en donde, por ejemplo, se puede fomentar la exclusión de la mujer), son factores que pueden amenazar la equidad de los procesos de gestión comunitaria, por lo que la cohesión de las comunidades se ha considerado como una estrategia que combate la inequidad y favorece el éxito de las acciones a través de la acción colectiva.

En este contexto planteado para la promoción del desarrollo humano, desde el empoderamiento de las comunidades en torno a la

gestión de los recursos naturales, fue en donde se encontró el mayor número de acciones realizadas por parte de las entidades públicas del Distrito Capital, en armonía con un número importante de proyectos planteados en el PDGR, que desde los diferentes ámbitos de acción de la Política Distrital de Ruralidad promueven el liderazgo de la población rural, lográndose un importante nivel de intervención en torno a la capacitación de los pobladores rurales para la mejora de las prácticas agrícolas tendientes a la reducción de los impactos ambientales que estas generan y al aprovechamiento sostenible de la naturaleza.

Empoderamiento y desarrollo de capacidades

Uno de los aspectos que resaltan en relación al empoderamiento de las comunidades son las acciones que tienen correspondencia con el Eje de Territorialidad, en relación con las actividades enfocadas en el desarrollo de la investigación e intervención en el sector rural para la protección y recuperación de los recursos naturales que se enmarcan en el programa de “Ciencia, investigación y tecnología rural”, específicamente en armonía con el proyecto “Implementación de protocolos de restauración ecológica y unidades experimentales encaminadas a la recuperación de los sistemas degradados y la conservación de las áreas de importancia ecológica (aulas ambientales)”.

En este sentido, como se destaca en un informe de rendición de cuentas del PDD “Bogotá Positiva” (Veeduría Distrital, 2011), la SDA y el JBJCM adelantaron un proceso de restauración, rehabilitación y recuperación ecológica involucrando escenarios de rondas y nacimientos de quebradas, plantaciones forestales de especies exóticas y el control de plantas invasoras nativas y exóticas, con el respectivo mantenimiento del material plantado. Para el siguiente Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” se encontró el reporte por parte de las dos entidades (JBJCM, 2012; SDA, 2012a), de acciones encaminadas al manejo adaptativo de los procesos de restauración ecológica por parte de los campesinos de las zonas intervenidas, así como la vinculación de organizaciones de base, para la partici-

pación en las acciones de adecuación y la apropiación de las obras de restauración.

De esta forma, las acciones de restauración ecológica lideradas por la comunidad no solo favorecen el buen término del proceso y el cuidado del material vegetal restaurado, sino que promueve el desarrollo humano al fortalecer la agencia de los pobladores rurales en relación al manejo de los recursos naturales con los que conviven, y además se protege la provisión de servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar de la comunidad.

En este mismo sentido, como parte del Eje Institucionalidad Democrática, se encuentra el proyecto “Control y seguimiento de los recursos agua, flora y fauna en las áreas rurales del Distrito Capital”, frente al cual se identificaron acciones reportadas por el JBJCM, enfocadas en el estudio del conocimiento local y las percepciones sobre la relación entre la restauración ecológica y el funcionamiento de agroecosistemas andinos (2013), la consolidación de un documento sobre metodologías participativas para el análisis ecológico en los agroecosistemas (2014), y el establecimiento de un modelo agrosecuencial - participativo en agroecosistemas altoandinos, para la construcción participativa del proceso de restauración ecológica (2015).

Como otro aporte, en relación con el proyecto “Formación y sensibilización de las comunidades rurales en conservación de recursos naturales”, el cual como bien se referencia desde el PGDR además está articulado con el subprograma “Conservación de la biodiversidad” del Eje de Territorialidad, se identificó la generación de un almanaque agroecológico construido participativamente como una herramienta metodológica que registra la memoria local del territorio y reconoce la agencia campesina en la conservación de los ecosistemas de bosque alto-andino y páramo en Bogotá, por parte del JBJCM (2014).

Medios de vida

Desde una perspectiva diferente en torno a la gestión de la naturaleza para la promoción del desarrollo humano, se encuentra la

posibilidad de contar con los recursos económicos necesarios para ejercer lo que denominó Sen (2000) como libertades instrumentales que favorecen el enriquecimiento de la vida humana a través del logro de los propósitos personales. Las comunidades campesinas dependen económicamente, en buena medida, de la comercialización efectiva de sus productos, para lo que requieren una estructura de comercialización y conocimiento adecuada.

Acorde a lo anterior, como parte del programa “Ciencia, investigación y tecnología rural” se plantea desde el PGDR el proyecto “Fomento de ferias de intercambio de conocimiento, de la ciencia y de la tecnología entre las áreas rurales y los centros especializados de Bogotá, las regiones y la nación”, del cual se encontraron acciones enfocadas en la vinculación de pobladores rurales al Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá -PMASAB, que promueve la conformación de agrosistemas constituidas por productores campesinos de la ruralidad de Bogotá y de los municipios y territorios que conforman el primer y segundo anillo del abastecimiento y por algunos transportadores, para promover el comercio de los productos agrícolas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011b). Así mismo, con el apoyo por parte de la Secretaría Distrital de Planeación se desarrolló un encuentro agroecológico en 2014, con el objetivo de consolidar redes de comercialización y de intercambio de saberes agroecológicos entre Bogotá y la región (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014).

También, bajo el enfoque de promoción del desarrollo humano rural a través de la generación de alternativas que aseguren los servicios económicos necesarios para el ejercicio de la libertad, se encontró que en el marco del programa “Integración regional”, del Eje de territorialidad, se formuló desde la PGDR el proyecto “Fortalecimiento del desarrollo humano campesino, el intercambio social y cultural que estimule el reconocimiento y aprovechamiento de los recursos de la localidad”, al cual responden acciones implementadas por diferentes entidades públicas encaminadas a la vinculación de las poblaciones campesinas en proyectos y acciones que mejoren sus ingresos en el marco del desarrollo sostenible.

De esta forma, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) promovió la creación y desarrollo de alternativas productivas y el fortalecimiento empresarial de iniciativas rurales en los sectores de agricultura, alimentos, artesanías, comercio, lácteos, manufactura, pecuario, reciclaje, servicios y turismo (Secretaría Distrital de Planeación, 2011b), así como la articulación de productores orgánicos rurales con mercados locales y otros clientes potenciales (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2015). En este mismo año, el JBJCM reporta el desarrollo de investigaciones enfocadas a potenciar el mejoramiento de las variedades cultivadas en la ruralidad de Bogotá y la generación de herramientas para la acción en favor del manejo sustentable de los agroecosistemas (Jardín Botánico José Celestino Mutis, 2015).

Reconversión de prácticas

Desde otro ámbito del fomento de la capacidad de gestión de los recursos naturales por parte de las comunidades, al promover el desarrollo de estrategias que promuevan la sostenibilidad en el uso de los recursos y, por lo tanto, la equidad intergeneracional, se encontraron las acciones adelantadas por las entidades públicas precisamente en el Eje Desarrollo Humano Sostenible, Productividad y Seguridad Alimentaria.

Como parte de este, en el programa “Seguridad hídrica y cultura del agua”, que incluye el proyecto “Protección física de las rondas de los ríos principales, secundarios, lagunas, humedales y recarga acuífera”, se evidenciaron acciones tendientes a reducir los impactos ambientales que generan las prácticas agrícolas en las rondas de los cuerpos de agua que pasan o nacen en el sector rural, entre las que se encuentra la implementación de buenas prácticas de ganadería y agricultura, conocimiento y socialización de otros modelos de producción agropecuaria, generación de prácticas de planificación y ordenamiento ambiental a nivel de fincas o predios a través de procesos de capacitación, investigación, validación, ajuste y transferencia de tecnologías adecuadas (SDA, 2011a; JBJCM, 2013; JBJCM, 2015).

Dentro de este mismo eje, el programa “Productividad y reconversión agropecuaria sostenible” es otro del que se encuentra concordancia con múltiples acciones adelantadas por las entidades públicas que aportan a la promoción del desarrollo humano sostenible; de esta forma, en articulación con el proyecto “Diagnóstico agropecuario y productivo de la ruralidad capitalina por localidad y por cuencas” se encontró que la SDA (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011b), adelantó diagnósticos rurales participativos que aportan información sobre el tema de productividad e identifican alternativas para potenciar el componente económico con las familias que hacen parte de un proyecto especial del Distrito denominado Operación Nuevo Usme, así como se reporta para 2013 la caracterización de unidades productivas del sector rural (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013b).

Estas acciones de diagnóstico son muy importantes para asegurar que las estrategias desarrolladas atiendan a la realidad de la ruralidad bogotana, promoviendo la mejora en los procesos productivos hacia la sostenibilidad, a partir de lo que efectivamente se está realizando, puesto que proponer acciones de intervención sin conocer los antecedentes del territorio puede llegar a favorecer la inequidad en los beneficios que resultan del aprovechamiento de los recursos naturales, en contravía de los postulados del desarrollo humano.

A partir de dicho conocimiento de la realidad, es posible promover alternativas que permitan a los campesinos poder seguir teniendo los medios de vida que conocen, en torno a las prácticas agrícolas, pero desde principios de sostenibilidad. Una alternativa es la transformación de las prácticas, recuperando técnicas tradicionales y otras estrategias que, como se plantea en el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), favorecen la productividad sin amenazar la calidad ambiental de los recursos, creando sistemas de uso del suelo más diversos, productivos, rentables, saludables y sostenibles, como el caso de la agrosilvicultura que combina cultivos, plantación de árboles y cría de ganado.

Desde esta perspectiva, el Eje de Territorialidad plantea lineamientos que promueven la transformación de las prácticas agrícolas,

como el proyecto “Ordenamiento agroambiental de fincas (OAFS) de las microcuencas de los ríos Tunjuelo, Sumapaz, Blanco, Teusacá, Bogotá”, que hace parte del programa “Productividad y reconversión agropecuaria sostenible” y se articula en cierta medida con el proyecto de “Diagnóstico Agropecuario”, abordado arriba.

En armonía con dicho proyecto se encontraron las acciones adelantadas por la SDA enfocadas en la trazabilidad de la producción pecuaria de las unidades familiares (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011b), y a partir del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, centrándose en la elaboración de planes de fincas concertados con aproximadamente 650 familias campesinas para la generación de acciones de reconversión de los sistemas productivos dentro del predio, orientadas a la conservación de la biodiversidad, el suelo y el agua, incluyendo la implementación de herramientas de manejo del paisaje (SDA, 2013; SDA, 2014; SDA, 2015).

Desde la óptica de unidad familiar agrícola, se encontró un fuerte énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, a través de la formación y preparación de las familias campesinas en diferentes ámbitos que favorecen la productividad desde la sostenibilidad ambiental, acciones que armonizan con el programa “Productividad y reconversión agropecuaria sostenible” y que responden igualmente a los proyectos “Mejoramiento y fomento de la productividad de cultivos transitorios y permanentes” y “Formación y extensión del servicio de asistencia técnica agropecuaria y ambiental”.

Como parte de tales acciones se destacan las adelantadas en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” por la SDA (2010; 2011a), la SDP (2013), y la SDDE (2010) en torno a procesos de fortalecimiento a la promoción del desarrollo rural sostenible, mediante acciones de capacitación, investigación, validación, ajuste o transferencias de tecnologías para la reconversión de los sistemas productivos, la consolidación de canales de comercialización de la economía campesina, entre los que se encuentra el subcanal de productos orgánicos, y la implementación de buenas prácticas agrícolas y ganaderas.

Adicionalmente, en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, entre 2012 y 2015 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013a, 2015; SDDE, 2012; SDA, 2012; SDDE, 2013 y 2015), en armonía con los proyectos referidos, se resaltan acciones enfocadas en procesos de *empresarización* que vincularon 1.800 pequeños y medianos productores de organizaciones campesinas, en procesos de formación para la reconversión productiva, formulación de planes de negocio, prestación directa del servicio de asistencia rural, desarrollo de herramientas para el productor tendientes a la adaptación al cambio climático y para disminuir el conflicto por uso del suelo derivado de las figuras de protección establecidas en las diferentes localidades rurales del Distrito y la implementación de un banco de semillas como nueva actividad económica que permita la producción de material vegetal de alta calidad e inocuidad.

Vida saludable

Además de la transformación de las prácticas en cuanto a procedimientos y tecnologías, otro elemento importante para aportar a la promoción del desarrollo humano es la selección de los productos a ser cultivados y posteriormente comercializados, en donde se fomente la producción de alimentos de relevancia genética, con alto valor nutricional que aporten beneficios a la salud de los consumidores y de la propia población rural.

Es así que, como parte del Eje Desarrollo Humano Sostenible, Productividad y Seguridad Alimentaria, se encontró que el proyecto “Identificación de especies del huerto que aporten a la canasta básica rural en el páramo y clima frío y diseño de huerto en páramo y clima frío” responde a la mejora en la calidad de los productos agrícolas, encontrándose las acciones implementadas en el marco del PDD “Bogotá Positiva”, encaminadas a la promoción de la diversidad de cultivos, introducción del árbol dentro de los sistemas de producción, corredores arbóreos de protección (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2010), y la implementación de procesos postcosecha de la producción de las cadenas de valor orgánica y de hortalizas menores (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2011).

También, haciendo parte del mismo programa, y desde la óptica de promoción de la salud a través del desarrollo de capacidades, se encuentra el proyecto “Desarrollo de pedagogías sobre las ventajas de la alimentación orgánica”, frente al cual se identificó que la SDA (Secretaría Distrital de Ambiente, 2015), entregó tubérculos ancestrales y legumbres a 26 familias para la reproducción del material, así como el avance en el apoyo con mano de obra para la adecuación de infraestructura de la huerta casera y entrega de abonos.

Educación y cultura

En la misma línea de desarrollo de las capacidades humanas para el ejercicio pleno de la libertad, se encontró otro programa que presenta el PGDR como parte del mismo Eje de Desarrollo Humano, el de “Protección social integral de la familia campesina y de los habitantes rurales”, en el cual el proyecto “Formulación e implementación participativa de los PRAE, los CIDEAS rurales distritales y de los PRAU” da cuenta de la acciones encaminadas a la gestión de la naturaleza por parte de la comunidad rural al referirse a figuras organizativas para la educación ambiental, como lo son el Proyecto Ambiental Escolar –PRAE, los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental –CIDEA y los Proyectos Ambientales Universitarios –PRAU. –¹⁵

En relación a dicho proyecto la Secretaría de Educación Distrital (SDE) reporta el 100% de acompañamiento y seguimiento a los PRAE del sector educativo público, y a las acciones que contribuyan al fortalecimiento del tema ambiental, si bien no se especifica, los colegios públicos distritales, si se incluyen los colegios ubicados en la ruralidad de Bogotá (Secretaría de Educación Distrital, 2016).

Adicionalmente, fomentando el desarrollo de capacidades se encuentra el Eje Identidad y Culturas Campesinas, donde el programa “Fortalecimiento de las culturas campesinas e interculturalidad” contiene el proyecto Conservación y establecimiento de valores

¹⁵ Figuras definidas en la Política Nacional de Educación Ambiental (2002)

naturales y paisajísticos en las zonas rurales de Bogotá”. En concordancia con este se encontró por parte de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD) el reporte de la Conformación de la Mesa del Corredor Cultural y Campesino de Usme, formulado y desarrollado por pobladores rurales con el fin de desarrollar el agroturismo en la localidad con el propósito de visibilizar las prácticas culturales tradicionales y dar a conocer las riquezas productivas, ambientales, culturales, arqueológicas y patrimoniales del territorio rural y generar un valor agregado a los diferentes productos agropecuarios de la zona (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2014).

Participación democrática

El IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) establece además que la elección de las opciones para lograr el compromiso entre sostenibilidad y equidad por parte de la población parte de las condiciones institucionales y estructurales de cada sociedad, por lo que depende de esta misma la generación de medios que fomenten las sinergias positivas, en el caso de la ruralidad, entre la productividad y la protección de los recursos naturales.

En este sentido, desde el Eje de Institucionalidad Democrática, se encuentra el programa “Desarrollo institucional para la ruralidad distrital”, con el proyecto “Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial en el componente de conservación”, en relación al cual se identificó el reporte de la implementación de instrumentos que promuevan la política pública rural, como la formulación del Plan de Gestión de Desarrollo Rural Sostenible (referente para la presente investigación), la conformación de la red de asentamientos rurales, la creación del Consejo Consultivo de Ruralidad, y la construcción de los lineamientos para la formulación de los planes de mejoramiento integral de los centros poblados y la formalización de la participación de las organizaciones campesinas (Veeduría Distrital, 2011).

Otro aspecto de importancia para la promoción del desarrollo humano sostenible, además de la gestión, restauración y protección de los recursos naturales de los que depende la comunidad, es que esta tenga las capacidades necesarias para identificar y responder ante los riesgos que puede generar la degradación ambiental, reflejados en desastres naturales, aprovechando para esto los conocimientos locales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b).

En relación con lo anterior, en el marco del programa “Gestión de riesgo para las áreas rurales del distrito”, que hace parte del mismo Eje, se encontró que como acción puntual, que responde al proyecto “Aplicación del programa educativo para la prevención y atención de emergencias naturales y socio naturales”, se realizó la entrega de cartillas de prevención de incendios forestales dirigidas especialmente a docentes, niños y niñas que habitan y asisten a Centros Educativos Distritales Rurales (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011b).

De esta forma, puede verse como el fortalecimiento de la gestión comunitaria de la naturaleza es un elemento importante que plantea la Política Pública Distrital de Ruralidad, en el cual se han realizado avances importantes por parte de la administración pública distrital en estrategias específicas, como la restauración ecológica, pero con un camino largo por recorrer en relación a aspectos como la gestión de riesgos; no obstante, se reconoce el esfuerzo por promover la capacidad de gestión ambiental de la población.

El ordenamiento territorial como instrumento de transformación

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2011), es necesario armonizar los usos y vocación del territorio para lograr desarrollo humano sostenible, toda vez que la configuración del territorio resulta de las interrelaciones entre las actividades económicas y sociales y su interacción con la naturaleza. Para esto, el ordenamiento territorial se presenta como una estrategia que per-

mite solucionar los usos y ocupaciones inadecuados que afectan la calidad de vida de quienes habitan el territorio, a través de instrumentos integrales de coordinación y articulación que permitan armonizar y ordenar las dinámicas socioeconómicas partiendo de procesos participativos de planificación y gestión.

Es así como la distribución de las actividades productivas, la delimitación de las áreas de conservación y de las fuentes de recursos naturales se convierten en una tarea esencial para asegurar que las poblaciones rurales puedan acceder equitativamente a los mismos, de forma que se generen los menores impactos ambientales posibles y se potencie la productividad de las actividades rurales.

En este sentido, es de resaltar el esfuerzo por parte de las entidades públicas del Distrito Capital en promover la generación de proyectos integrados junto con organizaciones civiles y privadas, con el fin de delimitar los usos del suelo, favorecer el aprovechamiento sostenible y proteger los recursos ambientales vitales para las poblaciones campesinas y el equilibrio ecológico de la región. Las actividades se centraron en el diagnóstico y caracterización de los elementos y usos del territorio rural y en la formulación y gestión de proyectos que fomentan la articulación de la ruralidad capitalina con la región. Las acciones concretas adelantadas por las entidades públicas que responden a algunos de los programas de la PPDR relacionados con el ordenamiento del territorio se detallan en el Anexo 6. Acciones implementadas que responden a los planteamientos de la PPDR en relación a la ordenación del territorio a través del uso del suelo.

Resolución de los conflictos del uso del suelo

En el marco del Eje Territorialidad, y de los programas que desde este se propusieron, fue en donde se encontró la articulación de la mayoría de las acciones realizadas por las entidades públicas en relación con la ordenación de territorio. Como parte del programa “Manejo de áreas protegidas del Distrito Capital”, además de las acciones relacionadas con la protección de los recursos naturales

y la gestión comunitaria de los mismos, analizadas en la categoría anterior, se encontró la implementación de acciones encaminadas a armonizar las áreas protegidas con las actividades propias de la vida rural, aportando al mantenimiento de los medios de vida de las poblaciones que las habitan.

De esta forma, se adelantó la revisión de categorías de manejo de áreas protegidas ubicadas en la zona rural con el propósito de establecer un régimen de usos, acorde con el grado de intervención actual y las necesidades de conservación de las mismas (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011b). Así mismo, como se adelantaron procesos de socialización y definición del plan de desarrollo sostenible de la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, como una alternativa de vida para las comunidades rurales a un plazo de treinta años (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2014), acciones que responden al proyecto “Consolidación y manejo de las áreas protegidas distritales” de la PGDR.

También se identificaron acciones que se enmarcan en el proyecto “Creación de corredores funcionales y estructurales entre los ecosistemas del sistema de áreas protegidas”, del mismo eje; acciones desarrolladas por varias entidades públicas encaminadas a promover el ordenamiento de las zonas de conexión integrando a las comunidades, entre las que se encuentra la generación de un acuerdo regional económico y social en torno a los bienes y servicios ambientales, y la gobernanza del agua, suscrito interinstitucionalmente en 2012 en el marco del proyecto “Conservación, restauración y uso sostenible de servicios ecosistémicos entre los páramos de Guerrero, Chingaza, Sumapaz, los Cerros Orientales de Bogotá y su área de influencia” (Secretaría Distrital de Ambiente, 2012a).

Como parte del mismo proyecto se adelantaron acciones de priorización de las microcuencas a intervenir en 13 municipios que conforman el corredor de conservación, formulando y diseñando estrategias para la reconversión de los sistemas de producción y restauración ecológica de la zona del corredor de conservación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013a, p. 64). Así mismo, la implementación

de acciones participativas de restauración ecológica, reconversión productiva, gestión integral del recurso hídrico en las mismas áreas (Secretaría Distrital de Ambiente, 2014), que se continuaron en el 2015, incluyendo el fortalecimiento de iniciativas de ecoturismo y la formulación de acuerdos para el manejo y la resolución de los conflictos ambientales en el territorio (Secretaría Distrital de Planeación, 2012b).

Se encuentran adicionalmente, acciones que responden al programa “Colectivo para la conservación del territorio rural”, con el enfoque de pacto con las comunidades para la conservación y el desarrollo de figuras de gestión social del territorio que promueven la equidad entre lo público y lo privado, en torno a la definición de áreas de conservación.

Como parte de este programa, en concordancia con el proyecto “Fomento de red de reservas de la sociedad civil”, se encontró la promoción de dos Figuras de Ordenamiento Socio-ambiental para la Gestión Territorial (Secretaría Distrital de Planeación, 2012b), la primera fue la Zona de Reserva Campesina para la localidad de Sumapaz, declarada en el 2014, y la segunda en Usme, en donde se construyeron los lineamientos para el Plan de Vida y Desarrollo Campesino, para la constitución de la figura que la comunidad considere necesaria.

Así mismo, como prioridad al ordenar las formas de uso del suelo, se encuentra la concertación y trabajo participativo en torno a los bordes urbano-rurales, en donde, como se manifiesta en el IDH Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), es necesario que las acciones se encaminen a evitar que los asentamientos humanos y las actividades productivas se expandan más allá de los límites adecuados para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, amenazando así las formas de vida propias de la población rural y el abastecimiento de servicios ambientales para la región.

Enfocándose entonces en el ordenamiento de los bordes urbano-rurales, en armonía con el proyecto “Caracterización de áreas

para la gestión social del territorio”, se encontró el desarrollo de acciones enfocadas en la elaboración de diagnósticos para formular modelos de ocupación en franjas de transición de borde urbano rural (SDP, 2012c; SDP, 2013), así como la valoración de servicios ecosistémicos basados en la función ecológica de especies vegetales (Jardín Botánico José Celestino Mutis, 2013), y el reporte de la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT, 2015), sobre la participación en la Mesa Distrital de Territorios de Borde que desarrolla acciones dirigidas a regular las franjas de transición urbano-rural desde una perspectiva de la apropiación de la noción de borde.

También, con énfasis en la gestión del borde urbano-rural desde los planteamientos del PGDR, como parte del programa “Control de procesos de expansión urbana y pacto de borde” se define el proyecto “Construcción de pacto de borde que incluye el componente ambiental, social y político”, frente al cual se encontraron aportes en relación al desarrollo de estrategias de participación, comunicación y formación para integrar a las comunidades aledañas a los espacios de conservación beneficiando a familias campesinas de la Operación Nuevo Usme (proyecto de borde urbano-rural), a través de acciones encaminadas a la mejora de la oferta de bienes y servicios ambientales (Veeduría Distrital, 2011).

Otro elemento importante asociado al uso adecuado del suelo es el desarrollo de viviendas que además de tener los requerimientos mínimos que aseguren la calidad de vida de las personas que la habitan, cuenten con el manejo adecuado de servicios para disminuir los potenciales impactos ambientales. Para Colombia, el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a) resalta que en las zonas rurales aún se encuentran graves deficiencias en la calidad de los materiales de las viviendas, la disposición final de excretas, el hacinamiento y en el acceso a servicios públicos.

En este sentido, como parte del Eje Territorialidad se encontraron aportes en el marco del programa “Hábitat y calidad de vida para los asentamientos humanos rurales del Distrito Capital”, en el cual se ubica el proyecto “Mejoramiento y/o soluciones de vivienda en

zona rural enmarcados en la sostenibilidad ambiental”, en relación con las acciones reportadas por la SDHT (2013) sobre la reactivación de la Mesa Temática de Vivienda Rural, que busca analizar y generar alternativas de vivienda rural integral que se adapten a su entorno productivo y simultáneamente suplan las condiciones de habitabilidad para la comunidad, articulándose con tecnologías sostenibles para los servicios básicos y equipamientos en aras de elevar la calidad de vida de la población.

En relación con el mismo propósito de promover condiciones de vivienda digna para la población rural en el marco de la sostenibilidad, se otorgaron 241 subsidios específicos y directos que mejoran las condiciones de habitabilidad, sanitarias, ambientales y de salud de la población rural de la ciudad (SDP, 2015).

Adicionalmente, el uso del suelo tiene también una relación importante con la protección del recurso hídrico como fuente de agua potable y de agua para uso agrícola que, como se mencionó en secciones anteriores, cobra especial relevancia en la ruralidad al encontrarse en su territorio la mayoría de nacedores y fuentes naturales de agua que abastecen toda la región, por lo que es necesario asegurar el ordenamiento adecuado del territorio en torno a los mismos.

De esta forma, las acciones desarrolladas por las entidades públicas relacionadas con la ordenación del territorio rural en torno al agua se articulan con los planteamientos del Eje Desarrollo Humano Sostenible, Productividad y Seguridad Alimentaria, desde el programa “Seguridad hídrica y cultura del agua”, evidenciando armonía con varios proyectos como el de “Protección física de las rondas de los ríos, lagunas, humedales y recarga acuífera”, en donde se encontró aporte desde las acciones de ordenamiento predial ambiental asociado a microcuencas abastecedoras de acueductos veredales en zona rural de las localidades de Usme y Sumapaz (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011b), y la intervención física en los predios consistente en aislamiento de nacimientos, cauces y zonas de descarga de agua en 2012.

Igualmente, desde el proyecto “Concertación y apoyo para implementación del POMCA¹⁶”, a partir del trabajo desarrollado por la SDA (2011b), se define la estructura de la formulación de los POMCA de los ríos Tunjuelo y Fucha a nivel urbano-rural, y desde el proyecto “Formación a comunidades en el buen uso y ahorro del recurso hídrico”, la SDA (2012b) implementó acciones de ordenamiento ambiental predial en las que se realizó el aislamiento físico de nacimientos, cauces y zonas de descarga de agua, capacitando para esto a los propietarios de predios rurales, fortaleciendo así la capacidad de agencia en torno al manejo de los recursos naturales que suministran servicios en el territorio.

La ordenación del territorio además lleva intrínseca la participación de las comunidades en todas las partes del proceso, asegurando así la libertad de los procesos democráticos, favoreciendo la inclusión y organización comunitaria para esto, ya que como se indica en el IDH 2011 “el aumento del empoderamiento puede provocar resultados ambientales positivos y equitativos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b, p. 12).

Con este fin, desde la Política Distrital de Ruralidad se define la conformación de Unidades Locales de Desarrollo Rural - ULDER (Decreto 327 de 2007, Art. 22), lo que es viabilizado en el PGDR a partir del Eje Institucionalidad Democrática, en donde encontró que la SDA entre 2009 y 2011 (2011b), lideró la gestión de las ULDER a través de la elección de delegados e implementando procesos de fortalecimiento y cualificación para la participación de los delegados, en armonía con el programa “Desarrollo institucional para la ruralidad distrital”, e igualmente con el proyecto “Organización de procesos sociales en las cuencas de los ríos Blanco, Sumapaz, Tun-

¹⁶ Por medio del Decreto 1729 de 2002 se reglamenta para Colombia la formulación de Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas (POMCA), con el objeto principal del planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos (Art. 4°).

juelo, Teusaca y Bogotá”, del programa “Colectivo para la conservación del territorio rural”, Eje Territorialidad, el cual se ha desarrollado transversalmente a otros programas que han promovido la organización comunitaria.

Finalmente, el ordenamiento territorial, busca aportar a la prevención de riesgos de desastres naturales, mediante el conocimiento del territorio y la identificación de los riesgos. Es así como de las acciones de actualización de los mapas de amenaza de incendios forestales y remoción en masa para la totalidad del suelo rural del Distrito Capital (SDP, 2014), que concuerdan con el proyecto “Gestión e implementación del programa de prevención de incendios forestales” del programa “Gestión de riesgo para las áreas rurales del distrito”, son un insumo de relevancia para la generación a futuro de estrategias adecuadas para la prevención de dichos riesgos y la respuesta adecuada ante el desastre.

De esta forma, se señala que la PPDR ha promovido la generación de acciones e instrumentos que, aun estando en sus etapas iniciales, podrán permitir la gestión adecuada del territorio desde la equidad en la protección y distribución de los recursos, con el empoderamiento de los pobladores rurales en los procesos de gestión, de forma tal que, haciendo un aprovechamiento sostenible de los mismos, los pobladores rurales tengan la capacidad de ser y hacer lo que se propongan con sus vidas.

Planteamientos de la PPDR sin implementación

Si bien se identificaron la implementación de múltiples acciones que dan respuesta a varios de los lineamientos establecidos desde la Política Pública Distrital de Ruralidad, detallados en el Plan de Gestión de Desarrollo Rural, hay tareas pendientes que revierten especial importancia para la promoción del desarrollo humano en la ruralidad.

En relación a las áreas protegidas y estrategias de conservación, en la información consultada para el estudio no se encontraron acciones concretas que dieran respuesta al proyecto “Desarrollo de

estrategias para la conservación de la biodiversidad”, del programa “Manejo de áreas protegidas del Distrito Capital” (Eje Territorialidad). Sin embargo, las acciones desarrolladas en el marco de los programas analizados como parte de la categoría de análisis “Recursos Naturales” aportan de forma directa e indirecta a la conservación de la biodiversidad rural, respondiendo a las metas para la conservación de la biodiversidad mundial definidas en la Conferencia de las partes del Convenio sobre Diversidad Biológica en relación a “Iniciar acciones para abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica, incluidos hábitos de consumo y producción” (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010).

No obstante, es importante resaltar que se hace necesario iniciar el desarrollo de estrategias de conservación enfocadas en especies de fauna y flora que se encuentra en peligro en los ecosistemas alto andinos y de páramo en donde se ubica la ruralidad de Bogotá, las cuales involucren a la comunidad, como los que ya se desarrollan en otras zonas del país.¹⁷

Por otro lado, el no abordaje de aspectos que están pendientes en la ruralidad del Distrito Capital promueve efectos negativos en relación con el desarrollo humano, como que no se ejecuten acciones en torno al manejo adecuado de los residuos en zonas rurales. En relación a estos, desde el PGDR se planteó el proyecto “Manejo de residuos sólidos en los centros poblados y asentamientos menores rurales, y en la vivienda dispersa rural.”, que pertenece al programa “Hábitat y calidad de vida para los asentamientos humanos rurales del Distrito Capital” del Eje Territorialidad, frente al cual no se encontró en los informes revisados el reporte de ninguna acción asociada con el mismo, situación que revierte gravedad ya que malas prácticas en relación a la disposición de dichos residuos como la

¹⁷ Actualmente se desarrollan proyectos de conservación de especies específicas asociados a sistemas productivos como cafetales, zonas de pesca, etc. Mayor detalle de dichos proyectos en <http://www.humboldt.org.co/>, <http://www.natura.org.co/>, <http://www.conservation.org.co/>, entre otros.

quema de los mismos o sepultarlos en la tierra, tiene implicaciones graves para la salud humana y los recursos naturales.

Otro aspecto que es fuertemente resaltado desde el enfoque de desarrollo humano es el empoderamiento de la mujer o el enfoque de género para el abordaje de los procesos, en este caso en la ruralidad. La PPDR, como parte del programa “Ciencia, investigación y tecnología rural”, del Eje Territorialidad, define el proyecto “Desarrollo de proyectos de investigación con enfoque de género que atiendan de forma integral las necesidades y demandas de la población y el territorio rural”, en relación al cual no se encontró reportado en los informes de las entidades consultados el desarrollo de acciones por parte de las entidades del Distrito Capital, en donde si bien no se hace distinción de género tampoco se profundiza en la posibilidad de superar los posibles discriminaciones en el marco de la implementación de las acciones.

Desde una perspectiva diferente, una estrategia que es resaltada por el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) para la promoción del desarrollo humano sostenible es el pago por servicios ambientales,¹⁸ ligando su éxito a la inclusión de manera amplia de los actores en los retornos que se generen, derivados tanto de los recursos como de su gestión en la protección de los mismos. En esta línea, desde el PGDR se propone el proyecto “Creación y fomento de estrategias de servidumbre ambiental como instrumento de incentivo”, como parte del programa “Reciprocidad urbano-rural en el uso y manejo del territorio rural” del Eje Territorialidad, frente al cual no se encontraron reportes sobre el desarrollo de acciones por parte de la administración del Distrito Capital en los informes consultados.

¹⁸ De acuerdo con la Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA), éste es “una transacción voluntaria, donde el aumento, mantenimiento o provisión de un servicio ambiental definido (o un uso de la tierra que aseguraría ese servicio) es reconocida económicamente por al menos un comprador de ese servicio a por lo menos un proveedor del mismo, sólo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental transado (condicionamiento)” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008, p. 12)

Como otra alternativa reconocida internacionalmente para asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales necesarios para el bienestar de las comunidades, se encuentra el aprovechamiento forestal sostenible, como el propuesto desde el proyecto “Uso sostenible de los bosques productores y productores-protectores”, del programa “Productividad y reconversión agropecuaria sostenible” del PGDR, toda vez que los recursos forestales también generan ingresos a través del empleo y la venta de bienes y servicios, encontrándose en los bosques además productos no madereros como alimentos, forraje para animales, hierbas medicinales, etc., que aportan a las comunidades locales medios de subsistencia y bienes comercializables (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b).

A este respecto, si bien hay una amplia implementación de estrategias para la producción agrícola sostenible de forma tal que no se afecte el bosque circundante, así como de procesos de restauración ecológica con participación comunitaria, no se encontró que las entidades públicas, dando respuesta a la PPDR, implementaran acciones de aprovechamiento sostenible del bosque, estrategia que se presenta como una buena alternativa para maximizar los medios de vida disponibles y evitar potenciales daños a los bosques conservados por el mal manejo que se pueda estar haciendo de estos.

En esta misma línea, como parte del programa “Productividad y reconversión agropecuaria sostenible”, se definió igualmente el proyecto “Fomento de sistemas de producción alternativos con especies animales promisorias nativas y exóticas”, frente al cual tampoco se encontró el desarrollo de acciones. En este sentido, se resalta desde el IDH Colombia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a), que mediante la implementación de sistemas silvopastoriles que no afecten la cobertura boscosa y permitan a los pobladores rurales la cría de animales se aporta a asegurar el sustento alimenticio y económico de las comunidades.

Las acciones pendientes pueden entenderse desde dos perspectivas diferentes, por un lado, es probable que los planes de desarrollo distritales por sus enfoques particulares no estén tomando como

referente las políticas públicas formuladas en materia ambiental por lo que quedan aspectos por desarrollar, pero a la vez se presenta esto como un escenario de múltiples posibilidades para el abordaje de nuevos proyectos y un enfoque más integral que se fundamenta en la promoción del desarrollo humano sostenible desde todas sus dimensiones.

Como conclusión se destaca en el capítulo tres que no existe articulación definida entre las acciones realizadas desde los planes de desarrollo distritales con los ejes y programas definidos en el Plan de Gestión Distrital de Ruralidad (PGDR). Cabe resaltar que se encuentran acciones propias de entidades como Secretaría de Ambiente, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaría Distrital del Hábitat, Jardín Botánico José Celestino Mutis, en los ejes de: Agua potable y saneamiento básico, Energía, Recursos Naturales, Ordenación del Territorio.

Para el caso de Agua potable, las acciones desarrolladas se basaron en facilitar el acceso al “Agua Potable” para la población rural; en Energía, se encontró que las acciones se centraron en la provisión de energía tradicional en los centros poblados, sin tenerse presente parámetros de energía limpia; en Recursos Naturales hay un enfoque a la preservación de los recursos naturales, y se bordan los ejes de; protección de los Recursos Naturales y Gestión Comunitaria de los Recursos Naturales; en donde en este último fue en donde se encontró el mayor número de acciones realizadas por parte de las entidades públicas del Distrito Capital. Es claro que diez años después de haber sido reglamentada, aún hay aspectos de la Política Pública Distrital de Ruralidad sin implementación.

Estado actual en la aplicación de la Política Pública Distrital de Ruralidad

Current status in the implementation
of the District's Rural Public Policy

4



Resumen

La Política Pública Distrital de Ruralidad (PPDR) evidencia ser un instrumento que aporta a la consecución de los propósitos del desarrollo humano sostenible en el territorio rural del Distrito Capital. En este capítulo se hace un análisis de los avances en la implementación de la PPDR resaltando aspectos como: empoderamiento y aprovisionamiento de agua potable en las comunidades rurales, cobertura y promoción de energía limpia, equidad intergeneracional y conservación de áreas naturales, participación comunitaria para la gestión y promoción de comunidades rurales. A partir de estas relaciones se puede abordar un análisis más detallado en las restricciones existentes en la aplicación de la PPDR, lo que permite identificar acciones que deben ser priorizadas por las entidades públicas distritales para continuar fomentando el desarrollo humano sostenible. Se plantean conclusiones del estudio y recomendaciones para continuar con la implementación de la PPDR en el distrito capital, mostrando que el desarrollo humano sostenible da el soporte social y ambiental para el accionar de políticas públicas, por esto la importancia de incluirlo en la agenda de las instituciones del estado y los territorios a los cuales éstas impactan.

Palabras clave: política pública, desarrollo humano, administración pública, territorio, ambiente.

Abstract

The District's Rural Public Policy (PPDR) contributes to the achievement of the purposes of sustainable human development in the rural territory of the Capital District. In this chapter, we analyse the progress made in the implementation of the PPDR, highlighting aspects such as: empowerment and supply of drinking water in rural communities, coverage and promotion of clean energy, intergenerational equity and conservation of natural areas, community participation for the management and promotion of rural communities. Based on these connections, we may address a more detailed analysis of the existing restrictions on the implementation of the PPDR. It allows to identify actions that should be prioritized by District's public entities to continue promoting sustainable human development. We outline the conclusions of the case study and recommendations to continue implementing PPDR in the Capital District. It proves that sustainable human development gives social and environmental support for powering up the public policies. Therefore, it is important to include it in the agenda of the State Institutions and the territories to which they impact.

Keywords: public policy, human development, public administration, territory, environment.

La Política Pública de Ruralidad fue formulada en 2006, reglamentada por el Decreto 327 del 2007, y fue adoptada para el cumplimiento de la misma en el Distrito Capital, de esta forma se pasa al plano del cumplimiento de la misma de carácter obligatorio. Al ser una política que ha sido concebida de forma territorial, y en la cual se busca la integración de la ruralidad del Distrito Capital, con los procesos del resto de la ciudad de Bogotá la administración pública tiene un papel relevante en la planeación, dirección y ejecución de acciones para efectuar dicho cumplimiento.

El territorio permite la interacción de las organizaciones que representan al Estado, en diferentes zonas geográficas, con el tejido social que se encuentra adscrito a ellas. Para lograr esto, se necesita un conocimiento pleno de las situaciones de cada lugar, y una visión amplia, para poder realizar acciones junto con la comunidad, las cuales sean sostenibles en el tiempo.

Un trabajo desde la comunidad permite fortalecer las redes sociales, permitiendo cambiar el papel del gobierno, quien en varios momentos ha actuado como agente de ley, quien ordena el cumplimiento de normas, verificándolo, y, por otro lado, quien apadrina a la comunidad, teniendo el riesgo de impedir que esta última, pueda desarrollar sus potencialidades.

A diferencia de otras políticas públicas, la PPDR tiene un alto componente territorial, ya que, en diferentes momentos de su realización, se asumió la opinión de la comunidad, y posterior a esto, se tuvieron presentes otros aportes para consolidar el documento final. De esta forma, se propone una política más cercana a la comunidad la cual se desvincula del modelo instrumental de comando y control,¹⁹ el cual es el más usado normalmente.

¹⁹ Instrumentos de regulación directa otorgados por el estado, los cuales son más fáciles de dictar, pero necesitan un mayor esfuerzo en la fase de control, pues en la ejecución se tiene que hacer un seguimiento constante de la implementación de la misma. El incumplimiento compete normalmente un carácter coercitivo, al tener multas y sanciones por el incumplimiento.

Pero, un trabajo de corte territorial, significa que se deben destinar mejores recursos y los profesionales deben tener un mayor conocimiento y experiencia en el trabajo social y ambiental, para lograr generar acciones que sean tangibles para la comunidad y el Estado, mostrando así el avance de la Política Pública de Ruralidad y creando empoderamiento de procesos de la comunidad por su comunidad.

Al analizar la ciudad de Bogotá en su totalidad, se entiende la magnitud de la zona rural presente en ella, de esta forma sobresalen localidades como: Sumapaz, Suba, Chapinero, Santa Fe, Usme y Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Santa Fe y Bosa. Sin tener presente zonas de protección ambiental. Esto corresponde al 76,6% del área total del Distrito Capital. Esto lleva a repensarse algunas políticas y normas que se han dirigido desde la administración pública, ya que la principal orientación está hacia la zona urbana de la ciudad, aunque esta concentra la mayor parte de la población del distrito capital, que representa cerca del 33.3% en extensión sobre el total de la ciudad.

Adicionalmente, en el marco del Desarrollo Humano, se exploran las potencialidades de los individuos para desarrollarlas en beneficio de sus comunidades en cada territorio, se busca que se fortalezca la educación, el trabajo, la cultura y el ambiente, llevando a una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Dicho fortalecimiento no es una medida general para todos los habitantes en una región, hay que identificar los factores en cada zona para luego iniciar un trabajo con ellos, esto es un trabajo territorial.

Este capítulo analiza la Política Pública de Ruralidad a partir de las acciones que han reportado las organizaciones estatales, que se articulan con sus programas, para identificar aquellos aspectos que pueden mantenerse, fortalecerse o que incluso necesitan iniciar con su implementación, de forma tal que la PPDR se establezca como instrumento clave en la promoción del desarrollo humano en la ruralidad de Bogotá.

Avances y restricciones en términos de desarrollo humano sostenible en la implementación de la PPDR

Las acciones implementadas por el gobierno del Distrito Capital muestran avances importantes, en cuanto a la mejora de las condiciones de vida para los habitantes rurales, favoreciendo en algunos aspectos la relación armónica de sus procesos con la matriz natural en la cual se asientan los pobladores, con acciones que en su mayoría armonizan con los propósitos de la Política Pública Distrital de Ruralidad (PPDR), viabilizados en el Plan de Gestión Distrital Rural (PGDR); pero, igualmente hay claras restricciones en el camino hacia lograr el desarrollo humano sostenible, las cuales se hacen perceptibles en aquellos elementos de la PPDR que no han sido abordados por las entidades públicas o cuyas acciones no tienen la repercusión necesaria en el contexto de una amplia ruralidad como la de Bogotá.

Estos avances y restricciones son analizados y contrastados con los datos generados por la Secretaría de Desarrollo Económico en un informe sobre el censo de la ruralidad de Bogotá (Valencia, Sierra, Dimas, y Cortés, 2015), lo cual permite mostrar la situación más reciente de la población rural.

Empoderamiento y equidad en la provisión de agua potable, con restricciones en saneamiento básico

Los avances en relación desarrollo humano sostenible en el sector rural de Bogotá en cuanto al acceso al agua potable, han sido importantes y responden a la integralidad que se espera desde el enfoque; a este respecto, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) considera fundamental trabajar en torno a barreras múltiples que reduzcan los riesgos sanitarios y la provisión equitativa del agua potable, las cuales se toman como referente para analizar este aspecto.

Como parte de las barreras definidas por la OPS (2011), se encuentra el manejo adecuado de las cuencas para proteger las fuentes hídricas, lo cual se considera como un logro del Distrito desde la implementación de una política ambiental al desarrollar estrategias participativas de restauración ecológica de las cuencas; también la OPS considera como barrera la selección y protección adecuada de dichas fuentes. Estas barreras fueron combatidas desde la PPDR a partir de los diagnósticos y caracterizaciones de las cuencas en la ruralidad bogotana, para la posterior selección de aquellas con objeto de ser usadas para acueductos veredales, así como se contempla la barrera de definir el tratamiento y distribución adecuada del agua, manifestándose principalmente en los esfuerzos para asegurar la provisión de agua a partir de acueductos veredales con condiciones de calidad adecuadas para el consumo humano; no obstante, respecto a mantener la calidad en la provisión, no se encontraron acciones concretas.

Otras barreras definidas por la OPS (2011) están asociadas con las prácticas racionales e higiénicas de uso y consumo del agua, en relación a la promoción de conocimientos asociados a comportamientos saludables, aspecto en relación al cual no se encontraron acciones concretas por parte de las entidades públicas en el marco de la política, lo cual se convierte en una restricción para el desarrollo humano que este no sea un asunto de relevancia para los sectores de ambiente y salud, toda vez que la higiene en torno al uso del agua en las zonas rurales, cuya actividad está asociada a la manipulación constante de suelo, vegetación y animales, puede prevenir la transmisión de agentes patógenos que provocan diarrea y otras enfermedades que afectan la calidad de vida de la población.

Adicionalmente, la gestión del recurso hídrico o el uso sostenible que se da al recurso, es otra barrera definida por la OPS (2011) en relación a la cual en los informes analizados no se encontró la implementación de acciones, esto es muy importante para abordar para el sector rural, especialmente en el marco del uso del agua para las actividades agrícolas en un escenario de cambio climático. En la ruralidad de Bogotá las lluvias generalmente están presentes

a lo largo del año, pero en las épocas de poca lluvia o sequías asociadas a fenómenos climáticos, la optimización en el uso del agua debe convertirse en un tema central de campañas y trabajo con las comunidades campesinas.

En este sentido, es crucial tener en cuenta que la mayoría de las familias utilizan el agua proveniente de los acueductos también para las actividades agrícolas, el 31% de ellas emplea agua proveniente de fuentes naturales para dichas actividades (Valencia et al., 2015), fomentando así, la contaminación del recurso con el uso de pesticidas y fertilizantes, por lo que la gestión adecuada del recurso hídrico es un asunto prioritario, por un lado, para asegurar la propia provisión de los pobladores rurales, y por otro, por la responsabilidad que tienen al concentrar en sus territorios fuentes abastecedoras contantes para el sector urbano, en el marco de la equidad en el aprovechamiento de un recurso vital.

Finalmente, la OPS (2011) resalta también que, para lograr el derecho a vivir en un ambiente digno y saludable, es indispensable para alcanzar el desarrollo humano sostenible, y se requiere además el manejo adecuado de excretas, aguas residuales y residuos sólidos. Aspectos cruciales y complejos de manejar por la dificultad de acceso a los servicios de tratamiento de aguas negras y recolección de residuos, especialmente en zonas rurales como las de Bogotá, en donde de acuerdo con Valencia et al. (2015), solo el 50% de los hogares tiene servicio de recolección de residuos sólidos y en donde un 38% de las familias quema o entierra sus residuos, lo que se suma a que el 74% de los hogares tienen un sistema sanitario conformado por un inodoro conectado a un pozo séptico, puesto que no tienen acceso a sistemas de alcantarillado.

En relación a estos aspectos, si bien el Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible, herramienta de gestión de la PPDR, plantea un proyecto denominado “Manejo de residuos sólidos en los centros poblados y asentamientos menores rurales, y en la vivienda dispersa rural” como parte del Eje Territorialidad, en los informes analizados no se encontraron acciones concretas que permitieran demostrar el manejo dado a los residuos en la zona, ni las acciones

encaminadas a lograr que éste sea sostenible al generar el menor impacto posible, situación que se proyecta como una restricción importante al desarrollo humano y que va en detrimento además de los logros en relación a la calidad de agua para consumo humano, por la potencial contaminación del agua y los suelos a causa del manejo inadecuado de residuos, que se suma al riesgo a la salud que generan los gases tóxicos emanados por la quema de los mismos.

Promoción de energía limpia, tarea pendiente

El acceso a energía es considerado en el marco del enfoque de desarrollo humano como un aspecto clave de bienestar, asociado a la provisión de servicios como el agua potable, la salud, la educación, la comunicación, entre otros, por lo que la privación del acceso a la energía es contemplada en el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) como un factor que aumenta las condiciones de pobreza.

La provisión de energía además debe estar asociada a sistemas de generación que impliquen los menores impactos posibles sobre el medio ambiente, por lo que las alternativas de producción de energía deben promover una producción limpia y desconectada de la red central, especialmente en los sectores rurales cercanos a ecosistemas sensibles, disminuyendo así el riesgo de un posible aumento en las emisiones atmosféricas como resultado del incremento de la provisión de energía, si viene de fuentes convencionales, como la electricidad producida por hidroeléctricas o por combustibles fósiles.

En relación con la provisión del servicio, Valencia et al. (2015) reportan que, si bien el 96% de los hogares rurales cuentan con servicio de energía eléctrica, lo que se entiende como un avance importante hacia el desarrollo humano, tan solo el 21% cuenta con servicio de gas natural, por lo que es probable que la energía requerida para labores como la preparación de alimentos provenga aún de fuentes como leña y carbón, los cuales son altamente contaminantes. Es importante que se aborde el desarrollo de energías limpias por par-

te del Distrito Capital en la ruralidad, de forma tal que se prevenga el uso de fuentes contaminantes al interior de los hogares, así como las emisiones generadas por el uso de energía eléctrica.

En este sentido, aunque no es una situación apremiante en materia ambiental para la ruralidad de Bogotá, el no estar adelantando proyectos como los propuestos en el marco de la PPDR se considera como una restricción al desarrollo humano por la potencial afectación a la salud humana, así como por las posibles contribuciones que prácticas como la quema de leña, puedan estar implicando sobre las emisiones de dióxido de carbono per cápita, el cual, es uno de los parámetros que desde recientes acercamientos al desarrollo humano (Biggeri y Mauro, 2018), se proponen como indispensables para incluir la sostenibilidad en su medición.

Equidad intergeneracional al conservar áreas naturales

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015, en su informe “El Futuro que Queremos para Todos” (Organización de las Naciones Unidas, 2012), donde se establece el desarrollo humano como el enfoque central de la agenda de desarrollo mundial, define la sostenibilidad ambiental como una de las dimensiones centrales²⁰ para avanzar en los años siguientes en la construcción de un mundo equitativo, basado en derechos.

Para alcanzar la sostenibilidad ambiental, se define como una de las prioridades inmediatas el prevenir la degradación de la tierra a través del manejo sostenible de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad (Organización de las Naciones Unidas, 2012), acciones que promueve la PPDR desde su formulación y en relación a lo cual se identificaron algunos avances liderados por las entidades públicas de Bogotá.

²⁰ El informe define cuatro dimensiones en las cuales debe trabajar el mundo a partir del 2015: (i) desarrollo social incluyente, (ii) sostenibilidad ambiental, (iii) desarrollo económico incluyente, (iv) seguridad y paz.

Las estrategias de conservación implementadas por el gobierno, especialmente durante el PDD “Bogotá Humana”, tendientes a delimitar escenarios naturales de alto interés ecológico y ambiental como el páramo de Sumapaz o la reserva forestal de los Cerros Orientales y su conexión con otras áreas de importancia ecológica se presenta como un avance en términos del desarrollo humano, al asegurar presente el aspecto de equidad intergeneracional, protegiendo recursos naturales indispensables, tanto para la sociedad actual, como para la futura.

Pero el elemento más relevante en torno a estas estrategias de conservación es la participación de las comunidades, siendo actores clave en la zonificación de áreas de conservación en el territorio rural, a cargo de reservas de la sociedad civil, estrategias que además de empoderar, fomentan el desarrollo de la agencia de las personas, siendo partícipes y líderes en la construcción del territorio que habitan y comparten, a lo que se ha respondido adecuadamente desde el gobierno distrital, en concordancia con lo planteado por Sen (1999), en cuanto a la responsabilidad del Estado en aportar al desarrollo de las capacidades, empleando como instrumentos las políticas públicas.

Lo anterior cobra especial relevancia cuando se revisan las cifras dadas por Valencia et al. (2015), en donde se establece, que alrededor del 50% de las actividades productivas de la ruralidad en Bogotá, se realizan al interior de áreas protegidas, concentradas en la cría de ganado bovino, implementación de cultivos agrícolas y cría de otras especies pecuarias, actividades que pueden generar impactos ambientales significativos en ecosistemas frágiles como los de páramo y bosques andinos de alta montaña.

Las experiencias desarrolladas por las entidades del Distrito se encuentran en sus fases iniciales, por lo que su concreción, liderada por la comunidad, será la que permitirá comprobar si realmente la motivación de las personas y el conocimiento profundo de la situación se volcó en el desarrollo de capacidades que permitan a pobladores rurales ser agentes de conservación y protección de los recursos naturales, esto articulado especialmente con la capacidad

de hacer una gestión sostenible del suelo y los recursos naturales, tema que se aborda en la siguiente sección.

Gestión comunitaria de la naturaleza, promoción de la agencia en las comunidades rurales

En la Agenda de Desarrollo Sostenible Post 2015 (Organización de las Naciones Unidas, 2012) se establece que:

Continuar con las políticas de desarrollo actuales agravará la desigualdad, las tensiones sociales y las presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Por lo tanto, urge encontrar opciones de desarrollo nuevas, que fomenten la innovación y la creatividad para poder lograr un crecimiento y un desarrollo incluyente, equitativo y sostenible (p. 29).

Esto es prioritario particularmente en la ruralidad, en donde los impactos ambientales afectan en mayor medida los recursos naturales y ecosistemas que se encuentran en mejor estado de conservación que los de la urbe, por lo que son indispensables para el equilibrio ecológico a varias escalas. Es necesario fomentar alternativas productivas y de aprovechamiento de los recursos que sean lideradas por las comunidades rurales, de forma que se favorezca la equidad en el uso de dichos recursos, se promueva el empoderamiento de las poblaciones campesinas y se implementen formas sostenibles de productividad.

El trabajo con los campesinos de varios sectores de la ruralidad de Bogotá, encaminado a empoderarlos de los procesos de restauración ecológica, dejando en sus manos el seguimiento y cuidado de las acciones realizadas es un avance hacia el desarrollo humano que se potenció en armonía con los planteamientos de la PPDR, dando respuesta a los intereses de los pobladores de poder ser agentes clave en la gestión de los recursos naturales de su territorio; de esta forma, se responde a los lineamientos de la Agenda post 2015 (ONU, 2012), en relación a la necesidad de promover la sostenibilidad ambiental con la completa participación de organizaciones locales

aumentando su capacidad de resistir los cambios ambientales y de favorecerse de los múltiples beneficios derivados del manejo sostenible y holístico de los recursos naturales.

MacRobie (2001) plantea que la adopción de la agricultura sostenible es la única opción que tiene la población para aumentar la cantidad y la calidad de los alimentos, usando tecnologías apropiadas y de bajo costo e implementando técnicas que mejoren la calidad de los recursos, como lo hace la agro-silvicultura, al mejorar la estructura y fertilidad del suelo mediante la incorporación de árboles a los sistemas de cultivo. Ese otro avance importante hacia el desarrollo humano sostenible que se promueve desde la PPDR, y que redundó en múltiples acciones lideradas por el Sector Ambiental del Distrito, que promovieron la transformación de prácticas y tecnologías agrícolas que degradaban los recursos naturales.

Se resalta el esfuerzo representado aquí por parte de diferentes entidades públicas del Distrito Capital en torno a la capacitación, acompañamiento de la formulación y gestión de proyectos agrícolas sostenibles a nivel de unidades familiares, y la provisión de insumos como semillas ancestrales y abonos orgánicos, necesarios para la reconversión productiva, se puede entender como un interés claro desde la política en la promoción de la capacidad de los campesinos para asegurarse medios de vida adecuados sin aportar a la degradación ambiental.

Otro aspecto importante en la promoción del desarrollo humano desde las capacidades es, como lo manifiesta Sen (1992), las cosas que la gente valora hacer o ser, varían notablemente entre los individuos y, por lo tanto, cambia el ejercicio de su libertad, por ejemplo, en cuanto a la relación con la naturaleza y el uso que se hace de ésta, siendo esta pluralidad el reto del desarrollo humano, situación que no se desconoce en la PPDR al incluir lineamientos enfocados en la educación para la sostenibilidad y el fortalecimiento de la identidad campesina, facilitando caminos de acción para que las comunidades elijan libremente su opciones.

La promoción de la conformación de redes de comercialización, de organizaciones campesinas y mesas de intercambio cultural y

productivo, son estrategias propuestas por las entidades públicas en respuesta a los planteamientos de la PPDR, caminos importantes, para el ejercicio de la libertad de acción que impulsarán el desarrollo de la ruralidad; sin embargo, no se muestra claridad en el seguimiento a la implementación y buen desarrollo de dichas propuestas, poniendo en riesgo los avances que éstas implicarían en relación a la agencia de los pobladores rurales.

Adicionalmente, la gestión comunitaria de los recursos naturales, especialmente para las poblaciones que conviven directamente con los mismos, debe reforzar la prevención y respuesta frente a los riesgos naturales, puesto que, como se define en el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b) los desastres naturales tienen un efecto que profundiza la desigualdad y dejan de manifiesto la debilidad de las relaciones económicas y políticas a nivel local y nacional, planteándose como medidas que aportan a la mitigación de las disparidades los enfoques comunitarios para identificación de los riesgos de desastres.

Es por esto que, la Agenda Post 2015 plantea la importancia de contemplar “la reducción de los desastres en las estrategias de desarrollo mediante el fortalecimiento de los procesos de evaluación de riesgos, de prevención de desastres y de respuestas humanitarias” (Organización de las Naciones Unidas, 2012, p. 40).

Si bien la capacidad de resiliencia ante los desastres naturales es un factor fundamental que se resalta en las múltiples agendas en torno al desarrollo humano y sostenible, y en el PGDR se desarrolla un programa en torno a la gestión de riesgos para la ruralidad de Bogotá, no se encontró el reporte de acciones que se hubieran implementado en esta línea, más allá de la entrega de material informativo en instituciones educativas.

Esta situación es una restricción al desarrollo humano, toda vez que los logros en otros aspectos relevantes pueden perderse en un instante, si la comunidad no está en capacidad de enfrentar y recuperarse después de un desastre natural, especialmente en un territorio que debe afrontar cada vez más ciclos climáticos extremos

en donde ha aumentado la posibilidad de ocurrencia de incendios forestales o inundaciones.

Concreción de una visión territorial de desarrollo humano

Son varios los avances que, en materia de desarrollo humano, se han fomentado desde la promulgación de la Política Pública Distrital de Ruralidad, concretados en acciones puntuales por parte de las entidades públicas del Distrito Capital. Dentro de estos avances se resaltan los esfuerzos por diagnosticar y caracterizar el territorio rural partiendo del conocimiento y visión de los actores del desarrollo, los campesinos que habitan dicho territorio.

Como lo manifiesta Couto (2012), el desarrollo es efectivo si hay un conocimiento real del territorio y se tiene la capacidad para interpretar su realidad y así proponer soluciones integradas de forma participativa, consolidando así mismo los proyectos locales, y quienes tienen dicha capacidad de aportar consistencia e identidad al análisis, son los mismos pobladores del territorio, por lo tanto, las experiencias en torno a la configuración de zonas de reserva campesina, la revisión de áreas de conservación y generación de propuestas de manejo, construidas con las comunidades de algunos sectores de la ruralidad de Bogotá, se convierte en un avance claro hacia el fortalecimiento de su agencia como ordenadores del territorio.

Otro elemento importante es que en algunas de las acciones encaminadas al ordenamiento de los usos del suelo se contempló la importancia de permitir que las personas cuenten con los medios de vida necesarios para asegurarse los recursos que les permitan tener vidas saludables y gratificantes, en el sentido que el abordaje de proyectos asociados a zonas de borde, y algunas áreas de conservación y de protección de recursos naturales, integraron estrategias de alternativas de manejo para poder hacer uso sostenible de otros recursos disponibles en dichas áreas, de forma tal que en lugar de prohibirse las prácticas agrícolas, se promovió

la reconversión tecnológica y el desarrollo de otras prácticas de menor impacto ambiental.

Estos avances si bien son importantes, se desarrollaron como acciones localizadas en sectores particulares del territorio, lo que, si bien no les resta mérito, sí necesita empezar a ser replicado en el conjunto del territorio rural²¹.

La necesidad de ampliar la cobertura de las acciones de ordenamiento del uso del suelo está relacionada con otro planteamiento de Couto (2012, p. 18): “no basta con la existencia del recurso, hay que construir condiciones para aprovechar, reproducir y mantenerlo disponible. Por lo tanto, las personas deben saber usarlo, aprovecharlo, replicarlo y distribuirlo”, y esta necesidad se extiende al amplio del territorio rural en donde la matriz natural fuertemente interconectada debe ser trabajada en conjunto. Las acciones desarrolladas en Sumapaz, o en algunos sectores de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, deben realizarse en otros escenarios, para que los resultados y beneficios realmente sean equitativos, siendo asequibles para el conjunto de la población rural.

Si bien, todas las acciones se encaminan a la mejora, no es claro cómo se continuará desde las entidades públicas la implementación de los lineamientos de la PPDR en torno al ordenamiento del territorio, ni cómo se asegurará el éxito de las formas de organización creadas para su implementación, lo que sería una restricción en relación con la equidad de participación en las decisiones de los usos del suelo y de aprovechamiento de los recursos por parte de toda la población.

Restricciones ambientales al desarrollo humano urgentes de abordar desde la implementación de la PPDR

Si bien aproximadamente la mitad de la población rural es conformada por mujeres, 48 % según el Censo (Valencia, et al., 2015), en el

²¹ Al decir replicado la referencia está hecha en cuanto a los propósitos de estas acciones, más que a la forma en que se desarrollaron las mismas, toda vez que en cada sector de la ruralidad los matices de la realidad son diferentes.

contexto ambiental el lineamiento que busca promover el enfoque de género desde la PPDR no fue desarrollado, situación a la que se debe prestar especial atención, ya que como se expone en el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), las desigualdades de género se reflejan en parte, en la baja participación de la mujer en los espacios disponibles, lo que afecta la sostenibilidad ya que como se ha encontrado en algunos estudios, las mujeres manifiestan más preocupación por el medioambiente, apoyan más las políticas favorables hacia éste y se ha considerado que la gestión ambiental local mejora con la participación de la mujer por su compromiso y responsabilidad al asumir las tareas asociadas.

Esta es una restricción clara al desarrollo humano, ya que no se está asegurando la participación equitativa en los espacios de decisión y gestión de los recursos naturales y las labores propias de la vida rural.

Otro elemento planteado por la PPDR se enmarca en el pago por servicios ambientales,²² estrategia que se convierte en una opción para la gestión de los recursos naturales, la cual es vista por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (2010), como un medio eficaz de regular su uso, puesto que la valorización de los servicios de los ecosistemas antes considerados sin valor crea costes, obligaciones o beneficios monetarios tangibles para los actores que los manejan. Logrando en ocasiones que los beneficios no comercializados sean superiores a los comercializados.

Si bien la estructura para esta estrategia ha sido recientemente formulada para Colombia, es importante empezar a buscar alternativas para su implementación en la ruralidad de Bogotá, buscando así, aportar a la resolución de conflictos por el uso del suelo, es-

²² Según Boyd y Banzhar (como se citan en Cornejo, Calderón, y Suarez, 2014). Se definen a los servicios ambientales como “los componentes de la naturaleza que son directamente consumidos, disfrutados y/o que contribuyen al bienestar humano” (p. 55).

pecialmente en las áreas protegidas en donde se regula la producción agropecuaria a mayor escala y se restringe el crecimiento y la ampliación de las viviendas. El pago por servicios ambientales se presenta como una alternativa adecuada para asegurar los ingresos económicos de familias campesinas asentadas en zonas de protección a la vez que se protegen los recursos necesarios para ésta y las otras generaciones.

De la mano de esta situación, se encuentra la importancia de generar transformación hacia las prácticas sostenibles tanto agrícolas como pecuarias, así como de aprovechamiento forestal, ya que, como se mencionó anteriormente, de acuerdo con el Censo Rural (Valencia et al., 2015), en los predios que se encuentran ubicados en áreas protegidas, las actividades productivas están repartidas entre la cría de ganado bovino, de otras especies pecuarias y cultivos agrícolas, actividades que tienen un fuerte impacto sobre las reservas de agua y la estructura de los suelos, además las actividades agrícolas comunes en estas zonas de Bogotá son especialmente, el cultivo de papa y de pastos para el ganado, para los que se debe clarear áreas anteriormente cubiertas por vegetación propia de los ecosistemas conservados.

Desde el PGDR se dan lineamientos para abordar la transformación de dichas prácticas, de las cuáles se tuvieron resultados importantes en materia agrícola como se describe arriba en este capítulo, pero, en relación a las prácticas pecuarias o el aprovechamiento forestal no hubo avances. Estas dos perspectivas pueden convertirse en una estrategia combinada desde las prácticas silvopastoriles, en donde conservando los bosques naturales se permite la cría de animales que conviven con la matriz natural, asegurando así los medios de vida importantes para las poblaciones sin afectar la sostenibilidad de los ecosistemas. Si esto se suma a la posibilidad de aprovechar productos no maderables del bosque, se aumenta así la productividad en cada predio.

Couto (2012) plantea que no hay desarrollo sin activos de cualquier naturaleza, siendo los activos los recursos de que disponen las personas y que tornan posible su subsistencia, por lo tanto, las

comunidades sobreviven porque han aprendido a utilizar activos, que para el caso de la ruralidad son en concreto los recursos naturales, de forma que el conocimiento y la generación de capacidades para aprovechar cada vez mejor estos activos dan a la población los instrumentos para su desarrollo.

Desde esta perspectiva, la Política Distrital de Ruralidad y su instrumento de viabilidad, el Plan de Gestión de Desarrollo Rural, desde un enfoque holístico, plantean caminos para que las comunidades rurales construyan su propio desarrollo, empoderándose del manejo de los recursos disponibles y convirtiéndose en agentes de protección y conservación de recursos naturales valiosos para quienes habitan el Distrito Capital y la región en la que se encuentra inmersa, tanto en la actualidad como en las generaciones por venir.

Conclusiones del estudio

Conclusions of the study

La presente investigación analiza la Política Pública Distrital de Ruralidad (PPDR) desde el enfoque de desarrollo humano con el interés de conocer si a partir de la implementación de políticas ambientales se promueve el desarrollo de capacidades en la población, entendiendo que estas políticas abordan temas esenciales para que las personas tengan una vida saludable, provechosa y puedan hacer un pleno ejercicio de la libertad, toda vez que esto es posible solo si se cuenta con los recursos naturales necesarios para satisfacer los requerimientos básicos (agua, alimento, energía, medicinas, aire limpio, entre otros) que permitirán el pleno desarrollo de los individuos.

Este argumento permite comprender la relación entre el desarrollo humano y el ambiente, sustentada en la definición planteada por el Informe de Desarrollo Humano de 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), en torno al concepto de desarrollo humano sostenible, en donde se define que la expansión de las libertades de las personas del presente se debe lograr de forma tal que no se comprometa la expansión de las libertades de las generaciones futuras, planteándose así una lógica de equidad intergeneracional.

Para alcanzar este objetivo es necesario abordar la relación humano - naturaleza desde una óptica compleja, en donde los matices culturales, económicos, políticos definen en gran medida las lógicas de uso de los recursos naturales, determinando su perdurabilidad en el tiempo, por ende, desde el abordaje de lo ambiental se aporta en gran medida al logro del desarrollo humano sostenible; por lo que, como se resalta en el IDH 2011, integrar las cuestiones de equidad es fundamental en el marco de las políticas ambientales.

Es precisamente en este sentido que se encuentra formulada la PPDR, la cual al enfocarse en el contexto territorial del sector rural de Bogotá, permite proponer caminos de acción conducentes a mejorar las condiciones de vida de un sector que, si bien geográficamente predomina en lo que es el Distrito Capital, ha sido históricamente uno de los más olvidados por parte de la intervención de la administración pública, y que contiene dentro de sus límites

los recursos naturales de mayor importancia para la provisión de servicios ecosistémicos para toda la región, logrando así un avance hacia el reconocimiento de la ruralidad.

Esta política en su formulación parte del desarrollo humano como eje central para el planteamiento de sus objetivos, lo que pudo comprobarse en las acciones implementadas por parte del sector público distrital; en respuesta a esto, desde su génesis la PPDR se caracterizó por:

- Incluir en su construcción a la población a ser directamente beneficiada por la misma, atendiendo así a los principios de empoderamiento de los actores sociales que se plantean desde el enfoque de desarrollo humano, logrando ver reflejado en este instrumento de planeación alternativas de solución a sus temores, intereses y proyecciones para el futuro.

La inclusión de las poblaciones en la consecución de la sostenibilidad se manifiesta como uno de los principales retos que aborda la humanidad en busca de lograr los objetivos que propone la Agenda 2030, lo que como plantean Biggeri & Mauro (2018), se facilita al incluir la perspectiva de sostenibilidad ambiental en el marco de políticas y programas que promuevan el desarrollo humano, como ocurrió en el caso de la Política Pública Distrital de Ruralidad.

- Potenciar el desarrollo humano en el marco de la PPDR a partir de los programas y proyectos que para su implementación se plantearon en el Plan de Gestión Distrital de Ruralidad, documento que logró, tres años después de la reglamentación de la política, delimitar elementos que quedaron pendientes en la planeación original.

Los proyectos y programas propuestos por el PGDR demarcaron un camino que permitió, en contraste con los seguimientos realizados en los años previos a la formulación del plan, dar vida a la política, logrando volcar la misma en acciones concretas que han aportado al bienestar de la población rural.

- Fomentar el desarrollo de capacidades múltiples en la población rural, ya que acorde a los lineamientos de la PPDR, las entidades públicas de Bogotá a partir de la articulación interinstitucional, y en el marco de las acciones enfocadas en el campo ambiental, promovieron la participación y el empoderamiento de la comunidad en los procesos adelantados, a través de estrategias de capacitación, asesoría y acompañamiento, de forma tal que se fortaleció la agencia de pobladores rurales en relación al manejo de los recursos en armonía con las reglamentaciones existentes sobre el uso y distribución de los mismos.

Las acciones implementadas en el contexto ambiental que dan cuenta de los planteamientos de la PPDR reflejan avances importantes hacia el desarrollo humano al procurar la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rurales, promoviendo la transformación de las prácticas que afectaban los recursos naturales y, por ende, la vida, desde el liderazgo y la promoción de las formas organizativas que fomentan la participación democrática de los beneficiarios.

Así, se comprobó en las acciones implementadas a partir de los planteamientos de la PPDR para aportar a que los pobladores rurales tengan vidas largas y saludables, así como por procurar el logro de una distribución equitativa de los recursos, aspectos relevantes para el desarrollo humano sostenible, se resaltan avances en relación con:

- Las estrategias para asegurar el acceso al agua potable, promoviendo que la gestión del recurso estuviera a cargo de la misma comunidad, quienes se capacitaron y organizaron para el manejo de los acueductos veredales, que surten el servicio.
- Las acciones encaminadas a promover el cultivo de alimentos ancestrales, no modificados genética ni químicamente, así como de otras variedades orgánicas.
- Promoción de la construcción de figuras de ordenamiento y usos del suelo en torno a las cuencas hidrográficas, la delimi-

tación de áreas de conservación, implementación de acciones de restauración ecológica en áreas degradadas.

En general, acorde con lineamientos de la PPDR, se desarrollaron acciones que buscan proteger los recursos naturales, pero a la vez asegurando medios de vida para la población, permitiendo formas de aprovechamiento sostenible que resuelven conflictos por el uso de los recursos en áreas de conservación natural.

En este sentido, entendiendo también que la productividad es otro componente esencial del desarrollo humano, se encontró también la implementación de acciones conducentes a fomentar la conformación de redes y otras estrategias que facilitan la comercialización de los productos agrícolas, que respondiendo a los planteamientos de la PPDR se apoyan en el desarrollo de capacidades; por ejemplo, para el diseño y la gestión de negocios; la productividad del presente, como se plantea desde la sostenibilidad, no puede poner en riesgo la productividad de las generaciones futuras al afectar los recursos naturales necesarios, en relación a lo cual se encontró un esfuerzo importante por adelantar en el marco de las unidades familiares campesinas estrategias de reconversión tecnológica y buenas prácticas agrícolas para la disminución de los impactos ambientales.

Ante estas acciones, se considera que la PPDR es en sí misma un avance importante hacia el desarrollo humano, logrando demostrar, a partir de su implementación, la relevancia de generar políticas que, enfocadas en la protección de la naturaleza, promuevan a la vez el desarrollo social y económico de las poblaciones que viven en contacto directo con la misma, en armonía con la recomendación definida en el IDH 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b), en relación con la necesidad de integrar plenamente las cuestiones de equidad en las políticas ambientales.

Las políticas ambientales cumplen un papel fundamental para asegurar los medios de vida de las poblaciones presentes y futuras, están llamadas a transformar las prácticas y modos de relacionarse de los humanos con los recursos naturales, lo que no se logra

blindando los ecosistemas aún conservados, ni restringiendo el uso de ciertos recursos que se encuentran en riesgo. Por el contrario, las políticas ambientales deben promover estrategias que empoderen a las comunidades en torno a la protección de dichos escenarios, permitiendo que conserven o mejoren sus condiciones de vida a partir del aprovechamiento de la naturaleza, puesto que la especie humana, como cualquier otra, está en la capacidad de vivir en armonía con la misma.

Recomendaciones

Pese a los avances conseguidos, hay aspectos que se proponen desde la PPDR pero que no han sido implementados y que se asumen acá como restricciones al desarrollo humano, toda vez que limitan el impacto de los logros alcanzados y el fortalecimiento de las capacidades para vivir bien bajo principios de sostenibilidad.

Un elemento que lidera las apuestas en torno al desarrollo humano es el empoderamiento y la participación equitativa de la mujer en todos los campos de la vida humana, y desde el enfoque de sostenibilidad se resalta su importancia al encontrarse que las mujeres fortalecen el trabajo en torno a la protección de los recursos naturales y aportan responsabilidad a los procesos asociados, aspecto que se plantea desde la PPDR a partir de proyectos que instan al trabajo desde el enfoque de género; sin embargo, no se encontró en ninguna de las acciones analizadas el trabajo desde este enfoque, lo que resulta en una restricción clara al desarrollo humano, especialmente en zonas que culturalmente están asociadas a lógicas machistas, como se resalta en el IDH Colombia 2011 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011a).

En este sentido, se hace necesario empoderar a la mujer rural de los avances alcanzados, promoviendo acciones que permitan su pleno desarrollo como mujeres campesinas, madres, y principalmente como gestoras de cambio, a través de:

- Motivar su liderazgo en los proyectos que aún están pendientes por desarrollarse en el marco del PGDR.
- Propiciar programas de formación en donde se fortalezcan capacidades agrícolas y comerciales que promuevan la participación en condiciones de igualdad de las mujeres en el aprovechamiento sostenible de los recursos agrícolas.

- Promover la articulación de los actores a cargo de la implementación de la PPDR con la Secretaría de la Mujer²³ en los escenarios de participación rural, en donde se puedan brindar los servicios de acompañamiento y apoyo en torno a igualdad y desarrollo de capacidades y oportunidades.

Otro aspecto relevante frente al cual no se denotó la implementación de acciones y que amenaza directamente al desarrollo humano, está asociado al manejo inadecuado de residuos que se realiza en las zonas rurales alejadas de los centros poblados, el cual genera impactos ambientales que afectan la salud humana; así mismo, está pendiente incursionar en el uso de alternativas energéticas, que sean limpias y eliminen riesgos a la salud causados por la quema de leña y carbón al interior de los hogares campesinos, siendo importante:

- La administración distrital debe iniciar el diseño de estrategias de recolección de residuos sólidos, especialmente en las viviendas dispersas del sector rural, que vayan acompañados de capacitación para la separación y disposición adecuada, así como la reducción en la generación de estos residuos, especialmente aquellos de tipo peligroso, que resultan de los envases que contienen pesticidas y fertilizantes a base de sustancias químicas tóxicas.
- El desarrollo de capacidades en torno a la reconversión tecnológica enfocada en el uso de sustancias orgánicas para los mismos propósitos reduce notablemente la generación de residuos peligrosos.
- A partir de la expedición de la Ley 1715 de 2014, que regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional, se han adelantado estudios que

²³ La Secretaría de la Mujer es un organismo del sector central, creado mediante el Acuerdo 490 de 2012 del Concejo de Bogotá D.C., tiene como objeto liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para las mujeres, a través de la coordinación intra e intersectorial, territorial y poblacional de estas políticas públicas.

identifican el alto potencial de la biomasa para la generación de energía limpia (Ministerio de Minas y Energía y UPME, 2015), alternativa que, en un contexto rural agrícola, se convierte en una opción con alto potencial de desarrollo, siempre que se dé el apoyo adecuado desde las entidades públicas distritales para su implementación.

Como parte de la PPDR se proponen otras acciones que ayudarían a contrarrestar amenazas al desarrollo humano pero que no se están adelantando, como la gestión del agua para uso agrícola evitando que se aproveche el agua potable para este fin, o estrategias como el pago por servicios ambientales, que se pueden convertir en una alternativa económica en zonas de conservación natural, al igual que el desarrollo de estrategias para el aprovechamiento sostenible del bosque comercializando de productos no maderables. Es importante entonces que desde el accionar público:

- Se empiecen a desarrollar nuevas alternativas para favorecer la productividad de los pobladores rurales en el marco de la sostenibilidad, toda vez que, si bien la reconversión de las prácticas agrícolas es de suma importancia, no en todos los escenarios se podrá desarrollar.
- Las áreas ubicadas al interior de zonas de reserva natural tienen un gran potencial para ser aprovechadas de forma sostenible, pero esto requiere de alternativas como las planteadas en la PPDR en torno a buenas prácticas agrícolas, reconversión de prácticas de control de plagas y aprovechamiento forestal sostenible, mientras éstas no se implementen, los conflictos por el uso del suelo entre campesinos y autoridades ambientales en estas áreas serán de difícil resolución.
- También se plantea como elemento importante, y como respuesta al llamado que se hace en diferentes informes de desarrollo humano, el diseño e implementación de programas de gestión de riesgos, con el fin de proteger la vida humana y promover las capacidades de resiliencia, lineamientos frente a los cuales se encontró una mínima implementación.

El desarrollo de estrategias en relación con la gestión de riesgos naturales que respondan a los lineamientos definidos en la PPDR, potenciará los resultados en relación a la mejora del bienestar de las poblaciones rurales asegurando la vida y los medios para que esta sea provechosa, así como se protegen los recursos naturales disponibles para las generaciones futuras.

En relación con los obstáculos a la implementación plena de la PPDR, que se convierten en una restricción al logro del desarrollo humano sostenible, a partir del análisis realizado se encuentran:

- La no continuidad de los procesos o de las entidades a cargo de los mismos: toda vez que algunas estrategias que se iniciaron en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” no continuaron en el periodo siguiente, que corresponde al Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, o en algunos casos, las estrategias iniciaban a cargo de una entidad y en el siguiente PDD pasaban a cargo de otra, por lo que la promoción del desarrollo humano se restringe por las intencionalidades particulares que se plasman en cada plan de desarrollo, las cuales dirigen las acciones del sector público hacia determinados objetivos que no siempre son holísticos o en donde se da mayor relevancia a aspectos que son de interés políticos en el momento de la implementación, y que no siempre responden a los parámetros de la política.
- Es importante que las políticas, en este caso la de Ruralidad, sean quienes den el direccionamiento de las acciones de las entidades del Distrito, esto debido a que se muestra que, en los planes de desarrollo, no necesariamente se presentan una articulación con las políticas, por tanto, se desarrollan acciones sin continuidad para cada periodo.
- Superar las barreras a la equidad en cuanto a los temas de género y de institucionalidad. Lo anterior pone en riesgo los logros conseguidos a partir de la implementación de la PPDR, ya que solo así se logra la continuidad y feliz término de las acciones y se asegura que el empoderamiento y liderazgo fo-

mentado en la población, pierda intensidad como respuesta a la inestabilidad que pueda manifestarse en las posturas de la administración distrital.

- Necesidad de ampliar la cobertura de las acciones implementadas. Las acciones se han centrado en las zonas de las localidades que concentran la mayoría de la población rural (Sumapaz, Ciudad Bolívar y Usme), mientras no se encontró en la información consultada el desarrollo de mayores acciones en las zonas rurales de los Cerros Orientales y el Borde Norte, en donde se albergan recursos naturales relevantes para el equilibrio ecológico de la región y cuyo intento de protección desde áreas de reserva natural ha promovido conflictos con la población por el uso del suelo, situación que requiere atención especial por parte de la administración.
- El seguimiento a las acciones en el campo, verificando la implementación efectiva de las acciones realizadas, su continuidad y el fortalecimiento de los procesos.

Este seguimiento lo realizó la Veeduría Distrital en los primeros años de implementación de la PPDR, no obstante, es necesario que los mismos continúen, al ser un elemento importante para lograr que las políticas ambientales cumplan tanto con los propósitos de protección de los recursos naturales como con la promoción del desarrollo humano en torno al aprovechamiento sostenible de los mismos.

El presente estudio identificó que el principal logro de la Política Pública Distrital de Ruralidad desde su formulación, es la apuesta por la construcción de caminos en lugar de barreras, partiendo del desarrollo humano como enfoque de acción para promover la mejora ambiental de la ruralidad de la mano del bienestar de las poblaciones rurales, el reto se encuentra en continuar los logros que al respecto se han dado a partir de su implementación, superando los obstáculos de la institucionalidad política para obtener procesos innovadores que permitan la expansión de las capacidades y las libertades en un marco de sostenibilidad.

Anexos

Anexo 1. Documentos oficiales analizados para identificar la implementación de acciones del campo ambiental de la ppdr en el marco del desarrollo humano a partir de la formulación del Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PGDR, 2009

Entidad	Documentos periodo de gobierno 2008-2011 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”	Documentos periodo de gobierno 2012-2015 “Bogotá Humana”
Plan de Desarrollo Distrital (PDD)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Rendición de Cuentas 2011 2. Informe de Seguimiento e Indicadores de Avance y Gestión 2011 3. Balance General 2008 - 2012 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Informe de Rendición de Cuentas 2012 5. Informe de Seguimiento e Indicadores de Avance y Gestión 2012 6. Informe de Rendición de Cuentas 2013 7. Informe de Seguimiento e Indicadores de Avance y Gestión 2013 8. Indicadores de Impacto Bogotá Humana 2013 9. Informe de Rendición de Cuentas 2014 10. Informe de Seguimiento e Indicadores de Avance y Gestión 2014 11. Informe de Rendición de Cuentas 2015 12. Informe de Seguimiento e Indicadores de Avance y Gestión 2015

Secretaría Distrital de Ambiente (SDA)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Gestión 2008 – 2011 por Componentes temáticos 2. Informe sobre las metas de proyectos de la SDA correspondiente al Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 3. Informe de Cierre del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Informe de Gestión y Resultados 2012 5. Informe de Gestión y Resultados 2013 6. Informe de Gestión y Resultados 2014 7. Informe de Gestión y Resultados 2015 8. Informe de Gestión Sector Ambiente 2015
Jardín Botánico José Celestino Mutis (JBICM)		<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Gestión 2012 2. Informe de Gestión 2013 3. Informe de Gestión 2014 4. Informe de Gestión 2015
Secretaría Distrital de Planeación (SDP)		<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Gestión y Resultados 2012 2. Informe de Gestión y Resultados 2013 3. Informe de Gestión y Resultados 2014 4. Informe de Gestión Sector Planeación 2012 – 2016
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDEE)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Gestión y Resultados 2010 2. Informe de Gestión y Resultados 2011 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Informe de Gestión Institucional 2012 4. Informe de Gestión y Resultados 2013 5. Informe de Gestión y Resultados 2014 6. Informe de Gestión, Resultados y Desempeño 2014 7. Informe de Gestión y Ejecución de Metas Plan a 2014 8. Informe de Gestión y Ejecución de Metas Plan a 2015
Secretaría Distrital del Educación (SDE)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Balance de Gestión Sector Educación 2008 – 2012 2. Informe de Rendición de Cuentas a 2010 3. Informe de Gestión y Resultados 2011 4. Informe sobre el Plan De Desarrollo “Bogotá Positiva” 2012 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Informe Plan de Desarrollo a 2013 6. Informe de Rendición de Cuentas 2014 7. Informe de Gestión Según Metas Plan de Desarrollo a septiembre 2015 8. Informe de Empalme Administrativo 2012 – 2016

Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT)		<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Gestión 2012 2. Informe de Gestión 2013 3. Informe de Gestión 2014 4. Informe de Gestión 2015
Secretaría Distrital de Salud (SDS)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe Bogotá Cómo Vamos Vigencia 2010 2. Informe Bogotá Cómo Vamos Vigencia 2011 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Informe Bogotá Cómo Vamos Vigencia 2012 4. Informe Bogotá Cómo Vamos Vigencia 2013 5. Informe de la Gestión Sectorial 2012 - 2016
Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Rendición de Cuentas 2010 2. Informe de Gestión Sectorial 2011 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Informe de Gestión de los Proyectos de Inversión 2013 4. Informe de Gestión Consolidado Trimestral octubre 2014 5. Informe de Resultados Sector Cultura, Recreación y Deporte 2012 - 2014 6. Informe de Empalme 2015
Unidad de Atención Especial de Servicios Públicos (UAESP)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Gestión 2011 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Informe de Gestión 2012 3. Informe de Gestión 2013 4. Informe de Gestión 2014
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Gestión 2009 2. Informe de Gestión 2010 3. Informe de Gestión 2008 – 2011 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Informe de Gestión 2012 5. Informe de Gestión 2013 6. Informe de Gestión 2014 7. Informe de Gestión septiembre de 2015

Anexo 2. Programas, subprogramas y proyectos de la Política Pública Distrital de Ruralidad objeto de análisis en la presente investigación

Programas y proyectos Eje Territorialidad	
Programa	Programa manejo de áreas protegidas del Distrito Capital
<i>Objetivo del Programa</i>	Consolidar el sistema rural de áreas protegidas generando mecanismos de protección, conservación y recuperación de la biodiversidad de áreas rurales y protegidas del Distrito Capital de orden nacional o regional.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Manejo de áreas protegidas de orden nacional	Concertación y apoyo interinstitucional a la implementación al plan de manejo del Parque Nacional Natural del Sumapaz y de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá.
	Consolidación y manejo de las áreas protegidas distritales.
Manejo de áreas protegidas de orden distrital	Desarrollo de estrategias para la conservación de la biodiversidad.
	Conservación de la flora y la fauna
Conservación de la biodiversidad	Conservación y establecimiento de muestras representativas de ecosistemas de las zonas rurales de Bogotá.
	Creación de corredores funcionales y estructurales entre los ecosistemas del sistema de áreas protegidas.
Programa	Colectivo para la conservación del territorio rural
<i>Objetivo del Programa</i>	Promover y organizar las comunidades rurales entorno a la producción y conservación de los recursos naturales del Distrito Capital.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Red social para la conservación	Organización de procesos sociales en las cuencas de los ríos Blanco, Sumapaz, Tunjuelo, Teusacá y Bogotá
	Compra y legalización de terrenos de áreas de nacimientos, recarga acuífera y abastecedores de redes de acueductos veredales para ser adjudicados en comodato a asociaciones comunitarias rurales.

Pactos con comunidades rurales para el manejo y conservación de los recursos naturales	Fomento de red de reservas de la sociedad civil
Desarrollo de figuras de Gestión social del territorio	Caracterización de áreas para la gestión social del territorio
	Declaratoria y manejo de áreas para la gestión social del territorio
Programa	Hábitat y calidad de vida para los asentamientos humanos rurales del Distrito Capital
<i>Objetivo del Programa</i>	Mejorar las condiciones de hábitat, espacio público, movilidad y saneamiento básico de los asentamientos humanos de la ruralidad del Distrito.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Derecho a un techo: Vivienda rural Sostenible en asentamientos humanos rurales.	Mejoramiento y/o soluciones de vivienda en zona rural enmarcados en la sostenibilidad ambiental
Saneamiento básico en asentamientos humanos	Manejo de residuos sólidos en los centros poblados y asentamientos menores rurales, y en la vivienda dispersa rural.
Programa	Servicios públicos hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural
<i>Objetivo del Programa</i>	Garantizar la prestación de los servicios públicos en condiciones de calidad, acceso, sostenibilidad, eficiencia, auto gestión y bajo valor en las zonas rurales de Bogotá.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Energía	Desarrollo de energías alternativas para lugares lejanos
Programa	Ciencia, investigación y tecnología rural
<i>Objetivo del Programa</i>	Desarrollar procesos de investigación tendientes a la implementación de tecnologías apropiadas para las diferentes formas de asentamiento de la zona rural capitalina

Subprograma(s)	Proyecto(s)
Investigación en ciencia y tecnología rural	Desarrollo de proyectos de investigación con enfoque de género que atiendan de forma integral las necesidades y demandas de la población y el territorio rural.
	Implementación de protocolos de restauración ecológica y unidades experimentales encaminadas a la recuperación de los sistemas degradados y la conservación de las áreas de importancia ecológica (aulas ambientales).
	Investigación en energías alternativas para iniciativas productivas en las áreas rurales del Distrito Capital.
Intercambio de conocimiento de ciencia y tecnología	Identificar actividades rurales que contienen alto valor agregado como mecanismo de interacción y de intercambio con la Bogotá urbana, otros departamentos y la nación, que incentive escalas de producción rurales.
	Fomento de ferias de intercambio de conocimiento, de la ciencia y de la tecnología entre las áreas rurales y los centros especializados de Bogotá, las regiones y la nación.
Programa	Control de procesos de expansión urbana y pacto de borde
<i>Objetivo del Programa</i>	Controlar los procesos de expansión urbana para asegurar la protección de las comunidades campesinas, sus paisajes, su producción y servicios naturales existentes en las áreas rurales.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Áreas de transición o zonas armonización en el borde urbano-rural	Construcción de pacto de borde que incluya componente ambiental, social y político.
Programa	Reciprocidad urbano-rural en el uso y manejo del territorio rural
<i>Objetivo del Programa</i>	Reconocer a las comunidades de las zonas rurales por su trabajo en conservación de las áreas de interés para la región y la nación mediante compensación por cargas y beneficios urbano-rurales del ordenamiento del territorio.

Subprograma(s)	Proyecto(s)
Compensaciones en cargas y beneficios urbano-rurales del ordenamiento del territorio	Creación y fomento de estrategias de servidumbre ambiental como instrumento de incentivo.
Programa	Integración regional
<i>Objetivo del Programa</i>	Integrar a la ciudad y su ruralidad con la región en temas de estructura ecológica principal regional, ordenación y planificación del territorio y desarrollo de la competitividad local y regional
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Integración de la estructura ecológica principal regional	Integración de corredores de conectividad de los ecosistemas de páramo y bosques alto andinos y a la conservación de cuencas hidrográficas.
	Fomentar la participación de la ruralidad en el Programa regional de manejo integral del agua.
	Recuperación del Río Bogotá, Cerros orientales, Páramo Sumapaz y La Sabana.
	Integración de la estructura ecológica principal distrital a la regional.
	Consolidación SIRAP y el SINAP
Gestión para el desarrollo de la Región Capital	Fortalecimiento del desarrollo humano campesino, el intercambio social y cultural que estimule el reconocimiento y aprovechamiento de los recursos de la localidad.

**Programas y proyectos Eje Desarrollo Humano Sostenible,
Productividad y Seguridad Alimentaria**

Programa	Seguridad hídrica y cultura del agua
<i>Objetivo del Programa</i>	Garantizar la protección de los ecosistemas esenciales para el ciclo del agua, el cauce de los ríos, lagos, humedales y la seguridad del recurso hídrico en las zonas rurales del Distrito Capital, aplicando mecanismos de ordenamiento, disponibilidad y acceso al recurso hídrico en las áreas rurales del D.C.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Balance de las condiciones hídricas de la ruralidad	Concertación y apoyo para implementación del POMCA Tunjuelo, Sumapaz, Río Blanco, Teusacá, Bogotá
	Protección física de las rondas de los ríos principales, secundarios, lagunas, humedales y recarga acuífera
Uso responsable del agua en áreas rurales de Bogotá D.C.	Formación a comunidades en el buen uso y ahorro del recurso hídrico
	Técnicas de reutilización y captación del agua
Programa	Productividad y reconversión agropecuaria sostenible
<i>Objetivo del Programa</i>	Reconocer la ruralidad bogotana desde el punto de vista productivo, sus áreas, aspectos económicos y sociales, desde una perspectiva poblacional diferencial y de género, que permita identificar, visibilizar y fortalecer los saberes de hombres y mujeres reduciendo su impacto ambiental.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Diagnóstico agropecuario y productivo de la ruralidad capitalina	Diagnóstico agropecuario y productivo de la ruralidad capitalina por localidad y por cuencas (recopilación, análisis y presentación de la información distrital por cuencas)
Ordenamiento agroambiental de fincas OAF	Ordenamiento agroambiental de fincas (OAFs) de las microcuencas de los ríos Tunjuelo, Sumapaz, Blanco, Teusacá, Bogotá

Producción agrícola sostenible	Mejoramiento y fomento de la productividad de cultivos transitorios y permanentes.
Producción pecuaria sostenible	Fomento de sistemas de producción alternativos con especies animales promisorias nativas y exóticas
Producción forestal sostenible	Uso sostenible de los bosques productores y productores-protectores
Asistencia técnica para la producción agropecuaria y agroecológica sostenible	Formación y extensión del servicio de asistencia técnica agropecuaria y ambiental
Energías alternativas	Identificación de fuentes primarias de energía no agotable para iniciativas productivas locales
Programa	Seguridad alimentaria, complementariedad y autoabastecimiento
<i>Objetivo del Programa</i>	Mejorar la canasta básica familiar, la nutrición y autoabastecimiento con alimentos que no produce el territorio. Al tiempo que se avanza en la consolidación de las organizaciones campesinas que potencien la vocación productiva para garantizar su seguridad alimentaria con criterio de soberanía alimentaria.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Reservorios y manejo de aguas subterráneas para el sostenimiento de la producción	Protección y mantenimiento de reservorios
Mejoramiento de la productividad y fomento del huerto en páramo y clima frío para el derecho a la alimentación	Identificación de especies del huerto que aporten a la canasta básica rural en el páramo y clima frío y diseño de huerto en páramo y clima frío
Derecho a la alimentación	Desarrollo de pedagogías sobre las ventajas de la alimentación orgánica

Programa	Protección social integral de la familia campesina y de los habitantes rurales
<i>Objetivo del Programa</i>	Mejorar el acceso, cobertura y calidad del servicio de salud pública, bienestar social, educación pública y recreación y deporte para la población rural del Distrito
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Reestructuración del sistema educativo rural con énfasis en la formación para la protección del patrimonio ambiental y la producción económica sostenible (educación formal)	Formulación e implementación participativa de los PRAE, los CIDEAS rurales distritales y de los PRAU

Programas y proyectos Eje Identidad y Culturas Campesinas

Programa	Fortalecimiento de las culturas campesinas e interculturalidad
<i>Objetivo del Programa</i>	Reconocer, fomentar y potencializar las diferentes expresiones culturales de la ruralidad capitalina
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Cobertura y calidad para la cultura campesina e interculturalidad bogotana	Conservación y establecimiento de valores naturales y paisajísticos en las zonas rurales de Bogotá.

Programas y proyecto Eje Institucionalidad Democrática

Programa	Desarrollo institucional para la ruralidad distrital
<i>Objetivo del Programa</i>	Consolidar en una sola instancia la información rural requerida para la intervención social e institucional del territorio rural. Contar con una institucionalidad que sea efectiva en atender las necesidades de la ruralidad Distrital reconociendo la participación social en la gestión del Distrito.

Subprograma(s)	Proyecto(s)
Línea base institucional para el desarrollo rural	Actualización de la línea base biofísica, socioeconómica y cartográfica de las áreas rurales
Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial	Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial en el componente de conservación
Programa	Gestión de riesgo para las áreas rurales del Distrito
<i>Objetivo del Programa</i>	Desarrollar las acciones que conduzcan a la implementación de la gestión del riesgo social, tecnológico y natural en las áreas rurales.
Subprograma(s)	Proyecto(s)
Prevención y atención de incendios forestales en las áreas rurales del distrito capital	Gestión e implementación del programa de prevención de incendios forestales
	Implementación del programa de restauración ecológica de las áreas afectadas por incendios forestales
	Aplicación del programa educativo para la prevención y atención de emergencias naturales y socio naturales.
Fortalecimiento al control y seguimiento de los recursos naturales en las áreas rurales del Distrito Capital	Control y seguimiento de los recursos agua, flora y fauna en las áreas rurales del Distrito Capital
	Formación y sensibilización de las comunidades rurales en conservación de recursos naturales (articulado con subprograma conservación de la biodiversidad en el eje de territorialidad)
	Coordinación institucional para el control y seguimiento del impacto de las actividades de la sociedad civil e institucional en áreas de conservación

Anexo 3. Acciones implementadas que responden a los planteamientos de la PPDR en relación al aseguramiento del acceso al agua potable y el saneamiento básico

EJE	Desarrollo Humano Sostenible, Productividad y Seguridad Alimentaria
Programa	Seguridad hídrica y cultura del agua
Subprograma	Balance de las condiciones hídricas de la ruralidad
Proyecto	Protección física de las rondas de los ríos principales, secundarios, lagunas, humedales y recarga acuífera
<p>EAAB 2. 2010 - Avances en implementación de rondas de la cuenca alta del río Tunjuelo aislando 2027 km de ronda, implementando 2590 metros de cercas vivas, control de retamo espinoso y siembra de especies nativas. (p. 38)</p> <p>EAAB 3. 2012 - Caracterización biofísica de la microcuenca del río Chisacá: información georreferenciada sobre coberturas y uso del suelo de la microcuenca e índices de calidad de agua, caracterización de procesos erosivos, diagnóstico socioeconómico: identificación de conflictos y potencialidades en la cuenca, propagación y siembra del material vegetal nativo en un área de 25 ha de propiedad de la EAAB, diseño e implementación del Aula Ambiental Estrategia de Restauración Ecológica Participativa para ser implementada en toda la cuenca. (p. 59)</p> <p>SDA 5. 2013 - 12.50 ha recuperadas de áreas estratégicas para el abastecimiento de 12 acueductos veredales con participación comunitaria. Se concertaron y aprobaron áreas para la recuperación ecológica participativa entre propietarios, juntas de acueductos veredales y técnicos de la SDA, en zonas abastecedoras de nueve (9) acueductos veredales. (p. 12)</p> <p>UAESP 3. 2013 - Recuperación, protección y mantenimiento de las microcuencas hidrográficas de las quebradas Porquera y Aguas Calientes, abastecedoras de los acueductos veredales de Mochuelo Alto y Mochuelo Bajo de la localidad de Ciudad Bolívar (intervención de 3 hectáreas con la siembra de 3.000 árboles). (p. 17)</p> <p>SDA 6. 2014 - Gestión y recuperación ecológica y paisajística de las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental de las quebradas Chiguacita, la Porquera, el Amoladero, Jericó y Río Taque Grande, del sector rural de la microcuenca del río Fucha. (p. 10 - 11). 25 ha recuperadas como avance del mismo proceso, trabajando en la concertación, sensibilización y formación para la conservación a propietarios y juntas de acueductos veredales. (p. 22)</p> <p>SDA 7. 2015 - 42 ha recuperadas en el marco del mismo proceso, acercamiento con 21 acueductos veredales para establecer acuerdos de implementación de actividades de recuperación ecológica participativa. (p. 21)</p>	

Proyecto	Protección física de las rondas de los ríos principales, secundarios, lagunas, humedales y recarga acuífera
<p>EAAB 3. 2012 - Estrategia de Coordinación con Acueductos Veredales: talleres en el componente técnico y social con representantes de Acueductos Veredales atendiendo los requerimientos de la comunidad, herramientas pedagógicas, actualización de la base de datos de herramientas pedagógicas, capacitación en pedagogía del agua, Inicio del Proyecto: “Escuela Virtual Gobernanza del Agua”. (p. 67)</p> <p>EAAB 4. 2013 - Programa de fortalecimiento de acueductos Veredales, localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz, a partir de realización de estudios de calidad del agua en los acueductos Veredales, con apoyo de metodología, instrumentación, acompañamiento y seguimiento permanente a cada acueducto, propuesta de Protocolo Distrital para el seguimiento a los acueductos que presentaron en algún momento metales pesados (Mercurio o Plomo), se realizaron 24 salidas a los acueductos de Ciudad Bolívar y Usme, donde conjuntamente con representantes de las Asociaciones y los fontaneros, se viene efectuando transferencia de conocimiento en torno al tratamiento del agua de cada uno de los acueductos, se ejecutaron tres talleres sobre tratamiento de agua: 200 campesinos del Acueducto Acupasa, las asociaciones de los nueve acueductos de Ciudad Bolívar y el acueducto de Usme. (pp. 24 - 25)</p>	
<p>Proyecto de investigación aplicada, tiene por objetivo la consolidación de redes tripartitas – EAB, Academia –Universidades Externado y Javeriana- y organizaciones sociales –asociaciones campesinas y de borde y asociaciones de acueductos Veredales y comunitarios, para generar conocimiento en torno a la gestión colaborativa del agua en los territorios del borde urbano-rural del sur del Distrito Capital. (p. 26)</p>	
Subprograma	Uso responsable del agua en áreas rurales de Bogotá D.C.
Proyecto	Técnicas de reutilización y captación del agua
<p>PDD 1. 2011 - Diagnóstico de las condiciones operativas, de infraestructura y administrativas de los 33 acueductos veredales y la programación de los respectivos planes de acción, con el fin de intervenirlos integralmente en aspectos jurídicos, técnicos y organizacionales, en el corto y mediano plazo. (p. 110)</p> <p>SDHT 1. 2012 - Plan de Acción para el fortalecimiento técnico y organizacional de los 33 Acueductos Veredales de las localidades de Ciudad Bolívar, Sumapaz y Usme. (p. 46)</p> <p>SDHT 2. 2013 - Acompañamiento a 13 acueductos Veredales para que el suministro de agua potable cumpla con los estándares de calidad establecidos en la normatividad nacional (sin presentar riesgo), adelantando un proceso basado en la capacitación y entrenamiento del personal encargado de la operación, para que, una vez logrado, se adelante el proceso de fortalecimiento organizacional. (p. 32)</p>	

SDHT 3. 2014 - Acompañamiento a 12 acueductos Veredales en el mismo proceso.
SDHT 4. 2015 - acompañamiento a diez acueductos Veredales. (p. 54)

PDD 11. 2015 - se han fortalecido 18 acueductos Veredales (ocho Usme, siete Ciudad Bolívar y tres Sumapaz), mejorando las deficiencias en términos de calidad de agua ya que todos contarán con Índices de Calidad de Riesgo de Agua para Consumo Humano – IRC satisfactorios con la posibilidad de acceso al beneficio del Mínimo Vital de agua potable con la cual hoy se benefician 3.145 suscriptores en el área rural. (p. 73)

Eje	Institucionalidad Democrática
Programa	Desarrollo institucional para la ruralidad distrital
Subprograma	Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial
Proyecto	Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial en el componente de conservación

EAAB 3. 2012 - Comité técnico en el que participan la Secretaría de Salud, las Alcaldías Locales de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz, la Corporación Ambiental Regional – CAR, la Secretaría Distrital de Ambiente y la EAAB-ESP, cada entidad realizó actividades correspondientes para cumplir con el objeto de “Aunar esfuerzos que contribuyan a la organización de las asociaciones administradoras de acueductos Veredales para su adecuado manejo, funcionamiento y operación, la gestión ambiental y el saneamiento básico en los sectores rurales de las localidades involucradas con el fin de garantizar el acceso al agua para consumo humano” (p. 67)

Anexo 4. Acciones implementadas que responden a los planteamientos de la PPDR en relación a la protección de los Recursos Naturales a través de la *protección de las áreas naturales en la ruralidad*

Eje	Territorialidad
Programa	Programa manejo de áreas protegidas del Distrito Capital
Subprograma	Manejo de áreas protegidas de orden nacional
Proyecto	Concertación y apoyo interinstitucional a la implementación al plan de manejo del Parque Nacional Natural del Sumapaz y de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá
<p>SDA 1. 2011 - Mediante la suscripción de un Convenio (entre la SDA, la CAR y Conservación Internacional), en 2011 se avanzó en la definición de medidas de adaptación al cambio climático para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, con especial énfasis en su biodiversidad, por tratarse de un área protegida. (p. 255)</p> <p>SDA 6. 2014 - firma de Acuerdo de Voluntades entre Parques Naturales y entidades del Distrito Capital (SDP, SDA, SDO, EAB) para articular acciones en el área de incidencia del PNN Sumapaz y la Localidad de Sumapaz. (p. 41)</p>	
Subprograma	Conservación de la biodiversidad
Proyecto	Conservación de la flora y la fauna
<p>JBICM 1. 2012 - Implementar programa conservación de la flora asociada a la región capital: una aproximación ecosistémica, como uno de los principales logros se realizó un documento con la caracterización biótica de la Microcuenca Río Chisacá (Localidad de Usme), en la cual se han realizado veintiséis (26) inventarios florísticos y se han evaluado 1607 individuos y reportado 158 especies en los sitios evaluados. (p. 56)</p>	
Subprograma	Pactos con comunidades rurales para el manejo y conservación de los recursos naturales
Proyecto	Fomento de red de reservas de la sociedad civil
<p>PDD 4. 2012 - en el marco del programa Ruralidad Humana se ha avanzado en el desarrollo de actividades participativas para afianzar el conocimiento de las diferentes figuras: zonas de reservas campesinas, reservas de la sociedad civil y distritos de manejo integrado, insumo para la constitución de la zona de reserva campesina (zrc) en la localidad de Sumapaz. (p. 38).</p>	

PDD 5. 2012 - talleres participativos para la divulgación conceptual, jurídica y metodológica de las diferentes figuras de gestión del territorio como fueron las zonas de reserva campesina, reservas naturales de la sociedad civil y distritos de manejo integrado con la asistencia de 643 productores. (p. 4)

PDD 6. 2013 - En el territorio de Sumapaz se adelantó la gestión para la definición de las zonas de reserva campesina, los distritos integrados de manejo, los parques agropolitanos y las reservas naturales de la sociedad civil. Con la participación de 1.733 campesinos y la identificación de 701 predios ubicados en 23 veredas del corregimiento de Sumapaz y dos veredas del corregimiento de Betania. (p. 61)

Programa	Integración regional
Subprograma	Integración de la estructura ecológica principal regional
Proyecto	Integración de corredores de conectividad de los ecosistemas de páramo y bosques alto andinos y a la conservación de cuencas hidrográficas

SDP 1. 2012 - Acompañamiento en gestión y concertación interinstitucional del proyecto “Conservación, restauración y usos sostenible de servicios ecosistémicos entre los páramos de Guerrero, Chingaza, Sumpaz, Guacheneque, los Cerros orientales de Bogotá, y su área de influencia”. (p. 53)

SDA 7. 2015 - Proyecto “Implementación de acciones de conservación y restauración de los complejos de páramo, bosque alto-andino y servicios ecosistémicos de la Región Central”, el cual está siendo desarrollado por la Región Administrativa de Planeación Especial Región Central (RAPE), con el cual se busca dar continuidad a la segunda fase del proyecto “Conservación, restauración y uso sostenible de los servicios ecosistémicos del territorio comprendido entre los páramos de Guacheneque, Guerrero, Chingaza, Sumapaz, los cerros orientales de Bogotá y su área de influencia”. (p. 35)

Anexo 5. Acciones implementadas que responden a los planteamientos de la PPDR en relación a la protección de los Recursos Naturales a través de la *gestión comunitaria de la naturaleza como un medio de vida*.

Eje	Territorialidad
Programa	Ciencia, investigación y tecnología rural
Subprograma	Investigación en ciencia y tecnología rural
Proyecto	Implementación de protocolos de restauración ecológica y unidades experimentales encaminadas a la recuperación de los sistemas degradados y la conservación de las áreas de importancia ecológica (aulas ambientales)
<p>SDA 1. 2010 - 2011 mantenimiento (riego y fertilización) al material vegetal plantado (45.000 individuos) en veintitrés proyectos en ejecución en la zona rural de las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Chapinero, Usaquén. (p. 199)</p> <p>POD 1. 2011 - Adelanto en el proceso de restauración, rehabilitación y recuperación de 800 hectáreas de la Estructura Ecológica Principal y/o suelo rural. Desde la puesta en marcha del Plan de Desarrollo se implementaron acciones en 436 hectáreas (233 restauradas por la Secretaría de Distrital de Ambiente y 203.39 por el Jardín Botánico), han involucrado escenarios de rondas y nacimientos de quebradas, plantaciones forestales de especies exóticas y el control de plantas invasoras nativas y exóticas, las cuales son una amenaza para la biodiversidad, entre las que se encuentran el retamo espinoso (<i>Ulex europaeus</i>) y el helecho marranero (<i>Pteridium aquilinum</i>). (p. 59) - 4615 hectáreas rurales cubiertas por acciones de investigación, validación, ajuste o transferencia de tecnologías. (p. 90)</p> <p>JBICM 1. 2012 - Cumplimiento del 100% de la meta “Hectáreas de la Estructura Ecológica Principal y/o suelo rural en proceso de restauración, rehabilitación y recuperación” cuya magnitud 2008 – 2012 programada fue de 341. (p. 14) - Priorización de áreas piloto y definición de los elementos conceptuales y metodológicos para el manejo adaptativo de los procesos de restauración ecológica generando percepciones y mapeo participativo con agricultores y ganaderos de la zona rural de Ciudad Bolívar y Usme. (p. 58)</p> <p>SDA 4. 2012 - En el 2012 la SDA definió 447,12 ha de suelo rural con acciones para adelantar proceso de recuperación ecológica, de las cuales 66,43 ha ese encuentran en la Subcuenca Torca, 21,33 en la Subcuenca Salitre, 4,65 en la Subcuenca Fucha, y 354,71 en la Subcuenca Tunjuelo. Dentro del componente social, se avanzó en la vinculación de organizaciones de base para la participación en las acciones de adecuación y la apropiación con las obras de restauración, en sectores de Ciudad Bolívar y San Cristóbal.</p>	

Proyecto	Fomento de ferias de intercambio de conocimiento, de la ciencia y de la tecnología entre las áreas rurales y los centros especializados de Bogotá, las regiones y la nación
<p>PDD 3. 2011 - A 30 de septiembre de 2011, vinculación al uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá - PMASAB, que incluye actores de las agroredes constituidos por productores campesinos de la ruralidad de Bogotá y de los municipios y territorios que conforman el primer y segundo anillo del abastecimiento y algunos transportadores. (p. 39)</p> <p>SDP 3. 2014 - Apoyo al “Primer encuentro de agroecología en Bogotá - Cocinando el cambio: tierra, identidad y biodiversidad”, con el objetivo de consolidar redes de comercialización y de intercambio de saberes agroecológicos Bogotá - región, promoviendo prácticas agrícolas que contribuyan a la conservación de la agro-biodiversidad y al fortalecimiento de la economía campesina. (p. 50)</p>	
Programa	Integración regional
Subprograma	Gestión para el desarrollo de la Región Capital
Proyecto	Fortalecimiento del desarrollo humano campesino, el intercambio social y cultural que estimule el reconocimiento y aprovechamiento de los recursos de la localidad
<p>PDD 1. 2011 - La vinculación de 797 familias en proyectos y modelos de desarrollo sostenible en 14 centros poblados en Usme; en nueve centros poblados en Ciudad Bolívar; y en Sumapaz, con el fin de mejorar los ingresos de los hogares y permitirles ser fuente de abastecimiento. (p. 110)</p> <p>PDD 3. 2012 - En el marco del programa Creación y desarrollo de alternativas productivas, y fortalecimiento empresarial, se apoyaron 60 iniciativas rurales en los sectores agricultura, alimentos, artesanías, comercio, lácteos, manufactura, pecuario, reciclaje, servicios y turismo, a través del Convenio suscrito por la SDDE con la Corporación PLANTTA. (p. 112)</p> <p>SDDE 8. 2015 - Se articuló la oferta campesina de 17 veredas con escenarios públicos y privados de la demanda alimentaria del distrito apoyando a productores de diversas veredas que lograron llegar con sus productos orgánicos a mercados locales, de restaurantes gourmet y distribución a domicilio, como resultado de la gestión del PDD. (p. 5)</p> <p>Vinculación de familias de las comunidades campesinas a procesos de desarrollo económico rural, como la reconversión productiva, la estructuración de planes de negocios y otras alternativas. (p. 261)</p> <p>JBICM 4. 2015 - Agrobiodiversidad y semillas para la sustentabilidad, investigaciones adelantadas que permiten tener una aproximación al estado actual de la agrobiodiversidad y el conocimiento asociado, desarrollo de ejercicios de Fitomejoramiento Participativo (FP) de variedades articulado a Sistemas Participativos de Garantía (SPG), herramientas para la acción en pro de un manejo sustentable de los agroecosistemas de la ruralidad. (p. 138)</p>	

PDD 11. 2015 - En lo corrido del plan de desarrollo se han acompañado nueve iniciativas de alternativas productivas, con el fin de potenciar los sistemas de producción campesina de orden cooperativo y de empresas solidarias, a partir de medidas graduales de reconversión hacia sistemas agropecuarios ambientalmente sostenibles, acompañamiento en la elaboración de perfiles y planes de negocio de estos emprendimientos rurales, para ubicarlos luego en el proceso de un posible financiamiento y desarrollo. (p. 73)

Eje	Desarrollo Humano Sostenible, Productividad y Seguridad Alimentaria
Programa	Seguridad hídrica y cultura del agua
Subprograma	Balance de las condiciones hídricas de la ruralidad
Proyecto	Protección física de las rondas de los ríos principales, secundarios, lagunas, humedales y recarga acuifera

SDA 1. 2010 - Convenios para el fortalecimiento de la gestión ambiental en microcuencas de los ríos Sumapaz y Tunjuelo, conectividad de corredor biológico entre fincas, implementación de cercas vivas, aislamientos de nacedores de agua, cauces y zonas de humedales, implementación de buenas prácticas de ganadería y agricultura, conocimiento y socialización de otros modelos de producción agropecuaria, generación de prácticas de planificación y ordenamiento ambiental a nivel de fincas o predios. Se cubrieron 271 hectáreas rurales con acciones de capacitación, investigación, validación, ajuste a transferencia de tecnologías adecuadas. (p. 231)

JBICM 2. 2013 - Conservación de la asociada a la red hídrica del Distrito Capital: una aproximación ecosistémica, que permita definir estrategias de conservación de los ecosistemas para que el Distrito Capital proteja el recurso hídrico y se adapte al cambio climático, elaborando documentos con la valoración social de la oferta de servicios ecosistémicos en varias microcuencas ubicadas en zonas rurales de las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Suba, la descripción de la biodiversidad y de los actores sociales que la habitan. (P. 94)

JBICM 4. 2015 - Evaluación socio-ambiental del paisaje “una mirada a la organización del territorio”, en la cuenca alta del río Tunjuelo, zona que abastece de agua a cerca del 14 % de la población del Distrito, se realiza la caracterización socio-ambiental mediante: 1- Consulta comunitaria y evaluación de sostenibilidad de fincas a través indicadores ecológicos, socioeconómicos, afectaciones ambientales y sostenibilidad; 2- Interpretación y evaluación de acueductos comunitarios como agente de organización del territorio, y evaluación de la provisión del recurso hídrico. 3- Análisis de la dinámica de actores sociales para identificar puntos de convergencia del impacto de estos en el territorio. (p. 91)

Programa	Productividad y reconversión agropecuaria sostenible
Subprograma	Ordenamiento agroambiental de fincas OAF
Proyecto	Ordenamiento agroambiental de fincas (OAFs) de las microcuencas de los ríos Tunjuelo, Sumapaz, Blanco, Teusacá, Bogotá
<p>SDA 1. a 2011 - se ha trabajado específicamente en trazabilidad de la producción pecuaria, registro de animales, medicamentos veterinarios, sanidad animal para producción sostenible, propagación asexual de material vegetal, protección y conservación de ecosistemas naturales, protección de rondas, nacederos y reservorios.</p> <p>SDA 5. 2013 - 91 planes de fincas elaborados que representan los acuerdos concertados con las familias campesinas para la generación de acciones de reconversión de los sistemas productivos dentro del predio, orientadas a la conservación de la biodiversidad, el suelo y el agua, incluyendo la implementación de herramientas de manejo del paisaje HMP. (p. 25)</p> <p>SDA 6. 2014 - continúa la formulación de planes de fincas, un total de 161 familias se registran en la matriz de Indicadores Sostenibilidad Ambiental de Ordenamiento Ambiental de Fincas-OAF; en 122 predios se avanzó en la implementación del uso del árbol dentro del sistema productivo, acciones de protección del bosque, buenas prácticas productivas, uso de fertilizantes orgánicos en praderas y cultivos (compostaje y/o lombricultivo) y acciones sobre la seguridad alimentaria y autoabastecimiento. (p. 37)</p> <p>SDA 7. 2015 - continúa el proceso de reconversión productiva, a diciembre de 2015 se reportó un total de 438 familias. Estas familias cuentan con registro, plan finca y con análisis de los Indicadores de sostenibilidad Ambiental. (p. 31)</p>	
Subprograma	Producción agrícola sostenible
Proyecto	Mejoramiento y fomento de la productividad de cultivos transitorios y permanentes
<p>SDA 1. 2011 - Acciones de articulación con las alcaldías locales, los productores rurales impactando cerca de 1409 hectáreas rurales en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar, Santa Fe, Chapinero y Suba con procesos de fortalecimiento a la promoción del desarrollo rural sostenible, mediante acciones de capacitación, investigación, validación, ajuste o transferencias de tecnologías para la reconversión de los sistemas productivos. (p. 221)</p> <p>SDP 2. 2011 - Consolidación de canales de comercialización de la economía campesina, entre los que se encuentra el subcanal de productos orgánicos implementado a través de las ventas de alimentos orgánicos en los mercados presenciales, que está georreferenciado y comprende además un conjunto de arreglos y acuerdos de aprovisionamiento (p. 10)</p>	

PDD 7. 2013 - Equipo de Asistencia Técnica Rural Directa (EATRD) ha vinculado al programa de reconversión productiva 220 beneficiarios en 55 veredas de las 6 localidades intervenidas. (p. 51)

PDD 8. 2013 - se han vinculado a través de la estrategia de los mercados campesinos a productores en procesos de comercialización y producción sostenible a 228 campesinos, desarrollando procesos de *empresarización* conducentes a la construcción de planes de negocios e igualmente se vienen ejecutando procesos de capacitación y fortalecimiento empresarial en Mercadeo, Operación, Organización y Finanzas, y Buenas Prácticas Agropecuarias, vinculando 1.800 pequeños y medianos productores de organizaciones campesinas a estos procesos de empresarización. (p. 2)

PDD 9. 2014 - Como apoyo a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva, en 2014 inicio con los procesos de formación enfocados a la reconversión productiva utilizando como metodología las Escuelas de Campo para Agricultores, ECAS, que permitió vincular 250 unidades familiares, resultado de lo anterior, hay cinco Escuelas en marcha con 75 productores campesinos. (p. 55)

Subprograma	Asistencia técnica para la producción agropecuaria y agroecológica sostenible
Proyecto	Formación y extensión del servicio de asistencia técnica agropecuaria y ambiental
<p>SDDE 1. 2010 - Fortalecimiento de la economía campesina, estructurando 64 Planes de negocio asociados a proyectos productivos y servicios ambientales (ecoturismo y / o agroturismo) y vinculación a 200 familias con iniciativas productivas, en procesos de reconversión productiva sostenible. (p. 21 - 23)</p> <p>SDDE 2. 2011 - continúan los procesos con la formulación de cuarenta planes de negocio, vinculación de 344 familias en reconversión productiva y la elaboración de 2 documentos sobre economía rural, producción agroecológica y sostenible. (p. 17)</p> <p>SDA 1. 2010 - Convenio entre la SDA y Corporación Colombia Internacional - CCI en las zonas rurales de Usme y Ciudad Bolívar: Reconversión de Sistemas Agrícolas a través de la Implementación de Buenas Prácticas Agrícolas BPA, desarrollado con 94 productores con enfoque en productos hortofrutícolas. (p. 225)</p> <p>SDA 1. 2010 - Coordinación de acciones con el ICA (autoridad sanitaria Nacional) y con la Secretaría Distrital de Salud (competente en el manejo de enfermedades zoonóticas del D.C.) que fortalezcan la promoción del desarrollo rural de la población campesina mediante la interacción adecuada entre ambiente, producción pecuaria, salud humana y animal. Se desarrollaron 12 capacitaciones en donde se formaron 405 personas de las zonas rurales del D.C. en Buenas Prácticas Ganaderas –BPG, para mejorar la calidad de la leche y el estado sanitario de los animales. Se certificaron 48 hatos lecheros como libres de tuberculosis y brucelosis. (págs. 218 - 219)</p>	

SDA 1. 2010 - Convenio entre la SDA y Corporación Colombia Internacional - cci en las zonas rurales de Usme y Ciudad Bolívar: Reconversión de Sistemas Pecuarios a Través de la Implementación de Buenas Prácticas Ganaderas BPG, desarrollado con 74 productores con énfasis en producción de leche y doble propósito. (p. 226)

SDDE 3. 2012 - Fomento e incentivado la producción sostenible y la reconversión productiva por medio de prácticas que permiten mitigar los impactos ambientales de la agricultura tradicional y conservar el medio ambiente, como son: la producción integral, las Buenas Prácticas Agrícolas, el mejoramiento de la explotación agrícola con insumos orgánicos y el cultivo de alimentos andinos ancestrales, llegando a beneficiar a 199 familias en la vigencia de 2012. (p. 20).

Continúan los procesos con la formulación de cuarenta planes de negocio, vinculación de cien familias en reconversión productiva. (p. 22)

SDA 2. 2012 - quinientas habitantes rurales vinculados a Programas Agropecuarios Sostenibles en los que se incluyen también padres de familia y estudiantes de Centros Educativos Rurales. (p. 17) - 6500 Hectáreas rurales cubiertas con acciones de capacitación, investigación, validación, ajuste o transferencia de tecnología adecuadas en predios rurales de las localidades de Santafé, Chapinero, Suba, Ciudad Bolívar y Usme. (p. 18)

SDDE 4. 2013 - Reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles, a través de la asistencia técnica directa, vinculando a 89 unidades familiares, con la implementación procesos de capacitación, planificación de fincas y asistencia técnica puntual. (p. 51)

PDD 5. 2013 - se avanzó en la prestación directa del servicio de asistencia rural, la población beneficiada son campesinos. Se visitaron 359 fincas que son el 24.78% de total de fincas de la ruralidad, vinculando a procesos de reconversión productiva hacia sistemas de producción sostenible a 89 campesinos, contribuyendo a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de este sector de la ciudad. (p. 61)

PDD 8. 2014 - Vinculación de 161 familias en procesos de reconversión productiva. En 122 predios se avanzó en la implementación del uso del árbol dentro del sistema productivo, protección de bosque, buenas prácticas productivas, uso de fertilizantes orgánicos en praderas y cultivos, entre otras acciones asociadas al autoabastecimiento. (p. 72)

SDDE 8. 2015 – Como parte de los procesos de reconversión, además se han brindado herramientas al productor para la adaptación al cambio climático y lograr así disminuir el conflicto por uso del suelo derivado de las figuras de protección establecidas en las diferentes localidades rurales del Distrito. En 2015 se vincularon 310 unidades familiares para un total de 830 familias favorecidas durante el Plan de Desarrollo. (p. 6)

PDD 11. 2015 - se implementó el Banco de Semillas como nueva actividad económica que permita a los productores agrícolas que surten a Bogotá, la producción de material vegetal de alta calidad e inocuidad sin modificación genética, trabajando con 218 unidades familiares de la ruralidad de Bogotá, que a mediano plazo constituyan un ingreso estable para las familias incursionando en el mercado de las semillas certificadas. (p. 58)

Programa	Seguridad alimentaria, complementariedad y autoabastecimiento.
Subprograma	Mejoramiento de la productividad y fomento del huerto en páramo y clima frío para el derecho a la alimentación
Proyecto	Identificación de especies del huerto que aporten a la canasta básica rural en el páramo y clima frío y diseño de huerto en páramo y clima frío
<p>EAAB 2. 2010 - Trabajo en la cuenca alta del río Tunjuelo en soberanía alimentaria a través de prácticas agronómicas sostenibles, diversidad de cultivos, introducción del árbol dentro de los sistemas de producción, corredores arbóreos de protección. (p. 38)</p> <p>PDD 2. 2012 - En el marco de convenio suscrito con la Universidad Jorge Tadeo Lozano se prestaron labores de asistencia técnica y consolidación de las cadenas de valor, entregando insumos necesarios para la preparación y el mantenimiento de los cultivos, la constitución de las parcelas, ensayos en montaje de cultivos para la rotación, constitución de una Unidad de Local de Agregación de Valor en la Localidad de Usme, en la que se atiende la producción de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, se implementaron procesos de postcosecha de la producción de las Cadenas de Valor Orgánica y de Hortalizas Menores, ampliación en el radio de actividades a la localidad de Sumapaz. (p. 4)</p>	
Subprograma	Derecho a la alimentación
Proyecto	Desarrollo de pedagogías sobre las ventajas de la alimentación orgánica
<p>SDA 7. 2015 - En cuanto a Seguridad Alimentaria y autoabastecimiento, se informa a diciembre de 2015, la de entrega de tubérculos ancestrales y legumbres a 26 familias para reproducir el material, igualmente se avanza en el apoyo con mano de obra para la adecuación de infraestructura de la huerta casera y entrega de abonos, apoyo en la construcción de 16 invernaderos y dos familias apoyadas en mejoramiento de instalaciones pecuarias. (p. 32) - se reportan acciones en 2013 y 2014 pero no se especifica qué actividades se realizan.</p>	
Programa	Protección social integral de la familia campesina y de los habitantes rurales
Subprograma	Reestructuración del sistema educativo rural - énfasis en protección del patrimonio ambiental y producción económica sostenible
Proyecto	Formulación e implementación participativa de los PRAE, los CIDEAS rurales distritales y de los PRAU
<p>SDC 3. 2011 - Se reporta el 100% de acompañamiento y seguimiento a los PRAE del sector educativo privado, y a las acciones que contribuyan al fortalecimiento del tema ambiental - no se especifica, pero los colegios públicos incluyen aquellos rurales (p. 29)</p>	

Programa	Fortalecimiento de las culturas campesinas e interculturalidad
Subprograma	Cobertura y calidad para la cultura campesina e interculturalidad bogotana
Proyecto	Conservación y establecimiento de valores naturales y paisajísticos en las zonas rurales de Bogotá

SDCRD 4. 2014 - Conformación de la Mesa del Corredor Cultural y Campesino de Usme en la cual participaron 17 organizaciones culturales de la zona rural de la localidad, proyecto formulado y desarrollado por un grupo de campesinos, orgullosos de su cultura y amantes del territorio rural del D.C, a través del corredor se busca desarrollar el agroturismo en la localidad con el propósito de visibilizar las prácticas culturales tradicionales y dar a conocer las riquezas productivas, ambientales, culturales, arqueológicas y patrimoniales del territorio rural y generar un valor agregado a los diferentes productos agropecuarios de la zona. (p. 89)

Eje	Institucionalidad Democrática
Programa	Desarrollo institucional para la ruralidad distrital
Subprograma	Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial
Proyecto	Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial en el componente de conservación

PDD 1. 2011 - Como principales logros se definen la implementación de instrumentos de la política pública rural como son: el Plan de Gestión de Desarrollo Rural Sostenible, la red de asentamientos rurales, la creación del Consejo Consultivo de Ruralidad, los lineamientos para la formulación de los planes de mejoramiento integral de los centros poblados y la formalización de la participación de las organizaciones campesinas. (p. 109)

Programa	Gestión de riesgo para las áreas rurales del distrito
Subprograma	Prevención y atención de incendios forestales en las áreas rurales del distrito capital
Proyecto	Aplicación del programa educativo para la prevención y atención de emergencias naturales y socio naturales

SDA 1. 2010 - Entrega de cartillas de prevención de incendios forestales dirigidas especialmente a docentes, niños y niñas que habitan y asisten a Centros Educativos Distritales Rurales de Localidades que cuentan con territorio en Cerros Orientales o en área rural. El material se entregó en 15 Centros Educativos Distritales Rurales. (p. 254)

Subprograma	Fortalecimiento al control y seguimiento de los recursos naturales en las áreas rurales del Distrito Capital
Proyecto	Control y seguimiento de los recursos agua, flora y fauna en las áreas rurales del Distrito Capital
<p>JBICM 2. 2013 - Estudio del conocimiento local y percepciones sobre la relación entre la restauración ecológica y el funcionamiento de agrostemas andinos, en zona rural de las Localidades Ciudad Bolívar y Usme, Bogotá, se realizaron diez entrevistas a propietarios y administradores de fincas, que representan el 67% de las fincas intervenidas en la zona por el Jardín Botánico hasta finales del 2012. (p. 113)</p> <p>JBICM 3. 2014 - Documento consolidado: “Metodologías participativas para el análisis ecológico en los agroecosistemas y socioecosistemas estratégicos de la ciudad región” (p. 282)</p>	
<p>JBICM 4. 2015 - Modelo RE - Agrosucesional - Participativo en Agroecosistemas Altoandinos, con base en el planteamiento de estrategias para la construcción participativa del proceso de restauración ecológica de la microcuenca del Río Curubital se entregó el 100% del plan de restauración ecológica participativa con la comunidad de las Veredas-Arrayanes Curubital. Se implementaron 12 escenarios de restauración ecológica (p. 90).</p>	
Proyecto	Formación y sensibilización de las comunidades rurales en conservación de recursos naturales (articulado con subprograma conservación de la biodiversidad en el eje de territorialidad)
<p>JBICM 3. 2014 - Almanaque Agroecológico 2015 Microcuenca de Curubital – Veredas Arrayanes – Curubital, como una herramienta metodológica que registra la memoria local del territorio y reconoce la agencia campesina en la conservación de los ecosistemas de bosque alto-andino y páramo en Bogotá. (p. 284)</p>	

Anexo 6. Acciones implementadas que responden a los planteamientos de la PPDR en relación a la Ordenación del territorio a través del uso del suelo

Eje	Territorialidad
Programa	Programa manejo de áreas protegidas del Distrito Capital
Subprograma	Manejo de áreas protegidas de orden distrital
Proyecto	Consolidación y manejo de las áreas protegidas distritales
<p>SDA 1. 2011 - Elaboración del documento técnico de soporte para la revisión de categorías de manejo de áreas protegidas del orden distrital ubicadas en la zona rural de Ciudad Bolívar y Usme, con el propósito de establecer un régimen de usos acorde con el grado de intervención actual y las necesidades de conservación de las mismas. (p. 123)</p> <p>SDE 5. 2014 - proceso de socialización, selección y definición del plan de desarrollo sostenible de la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, esta figura vincula 16 veredas, el plan de desarrollo de la figura se plantea como una alternativa de vida para las comunidades rurales de la localidad 20 del distrito y se proyecta a 30 años. (p. 116)</p>	
Subprograma	Conservación de la biodiversidad
Proyecto	Creación de corredores funcionales y estructurales entre los ecosistemas del sistema de áreas protegidas
<p>SDA 4. 2012 - acuerdo regional económico y social en torno a los bienes y servicios ambientales y la gobernanza del agua se gestionó ante el Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías, en conjunto con la SDP, EAAB, Unidad de Parques y varios municipios del departamento de Cundinamarca, el proyecto “Conservación Restauración y Uso Sostenible de Servicios Ecosistémicos entre los páramos de Guerrero, Chingaza, Sumapaz, los Cerros Orientales de Bogotá y su área de influencia” (p. 23)</p> <p>PDD 6. 2013 – Como parte del mismo proyecto, las gestiones adelantadas en esta materia se refieren a priorización de las microcuencas (territorialización) a intervenir en 13 municipios del corredor; formulación y diseño estrategias en la reconversión de los sistemas de producción y restauración ecológica de la zona del corredor de conservación. (p. 64)</p> <p>SDA 6. 2014 - formulación de 26 proyectos para implementar acciones participativas de restauración ecológica, reconversión productiva, gestión integral del recurso hídrico y gestión socio ambiental en el marco del Acuerdo Regional Ambiental - Páramos y Biodiversidad, enunciado arriba. (p. 41)</p>	

PDD 10. 2015 - En el marco del mismo proyecto, se ha logrado restaurar 146 hectáreas de páramos, mientras que 539 hectáreas están en proceso de conservación y 248 Hectáreas en procesos de reconversión productiva y uso sostenible del suelo, siete viveros comunitarios implementados, 79 Km de aislamientos de rondas hídricas y nacedores para su protección, 735 familias participando en procesos de reconversión productiva y uso sostenible, 104 líderes formados como dinamizadores de buenas prácticas en agroecología, 19 organizaciones comunitarias de acueductos fortalecidos con 1400 familias beneficiadas, 8 acueductos veredales construidos u optimizados, treinta áreas protegidas en proceso de registro como reservas naturales de la sociedad para la protección y conservación, (que incluyen 150 Ha de páramos), diez iniciativas de ecoturismo fortalecidas, dos Parques Nacionales fortalecidos en la implementación de sus planes de manejo. Se han formulado acuerdos para el manejo y la resolución de los conflictos socio ambientales en el territorio. (p. 82)

Programa	Colectivo para la conservación del territorio rural
Subprograma	Pactos con comunidades rurales para el manejo y conservación de los recursos naturales
Proyecto	Fomento de red de reservas de la sociedad civil

PDD 11. 2015 - Bogotá Humana promovió dos Figuras de Ordenamiento Socio ambiental para la Gestión Territorial, la primera fue la zona de reserva campesina –ZRC- para la localidad de Sumapaz, declarada de hecho en el 2014 y la segunda en Usme, en donde la se construyó los lineamientos para el Plan de Vida y Desarrollo Campesino (PVDC) para la constitución de la figura que la comunidad considere necesaria. (p. 72)

Subprograma	Desarrollo de figuras de Gestión social del territorio
Proyecto	Caracterización de áreas para la gestión social del territorio

SDP 1. 2012 - Diagnóstico de centros veredales priorizados, georreferenciación del sistema de infraestructura de los acueductos veredales. Avance en la identificación y definición de los criterios y pre-delimitación del borde oriental y borde suroriental de Bogotá para la formulación de los modelos de ocupación en franjas de transición de borde urbano rural. (p. 35)

JBICM 2. 2013 - Avance del 26 % en un documento para la valoración de servicios ecosistémicos basado en la función ecológica de especies vegetales, el trabajo se desarrolla a partir de la caracterización del territorio en términos biótico, social y paisajístico, la valoración de los se, desde la percepción social de la oferta y la priorización de áreas para la conservación de los se. La aproximación es aplicada para la Microcuenca del Río Mugroso (Usme) perteneciente al área rural del Distrito Capital. (p. 105)

SDP 2. 2013 - diagnóstico general para el mejoramiento de los centros veredales y su articulación con la estrategia de ordenamiento y el proceso de reglamentación rural. (p. 8)

SDHT 3. 2014 - Participación en la Mesa Distrital de Territorios de Borde y desarrolla acciones dirigidas a regular las franjas de transición urbano-rural desde una perspectiva de la apropiación de la noción de borde: desarrollo de la metodología de diagnóstico del modelo de ocupación existente en la ruralidad del Distrito, caracterización socioeconómica del sujeto rural del borde oriental, y se terminó y entregó el diagnóstico socio económico del borde sur. (págs. 59 - 60)

Programa	Hábitat y calidad de vida para los asentamientos humanos rurales del Distrito Capital
Subprograma	Derecho a un techo: Vivienda rural Sostenible en asentamientos humanos rurales
Proyecto	Mejoramiento y/o soluciones de vivienda en zona rural enmarcados en la sostenibilidad ambiental

SDHT 1. 2012 - Reactivación de la Mesa Temática de Vivienda Rural, cuyo objetivo es analizar y generar alternativas de vivienda rural integral, es decir, viviendas que se adapten a su entorno productivo y simultáneamente suplan las condiciones de habitabilidad para la comunidad, articulándose con tecnologías sostenibles para los servicios básicos y equipamientos en aras de elevar la calidad de vida de la población, se asignaron ocho (8) subsidios para mejoramiento de vivienda campesina. (p. 29)

PDD 11. 2015 - Bogotá Humana generó 241 subsidios específicos y directos que mejoran las condiciones de habitabilidad, sanitarias, ambientales y de salud de la población rural de la ciudad. La sostenibilidad de este subsidio garantiza a la población campesina no solo el derecho a una vivienda digna sino también la posibilidad de fortalecer procesos productivos ya afianzados, brindando la posibilidad de desarrollarlos en sus viviendas impactando en la sustentabilidad de las familias y la sostenibilidad con el medio ambiente y su entorno. (p. 73)

Programa	Control de procesos de expansión urbana y pacto de borde
Subprograma	Áreas de transición o zonas armonización en el borde Urbano Rural
Proyecto	Construcción de pacto de borde que incluya componente ambiental, social y político

PDD 1. 2011 - Desarrollo de estrategias de participación, comunicación y formación para integrar a las comunidades aledañas a los espacios de conservación mejoró la oferta de bienes y servicios ambientales, se beneficiaron 100 personas representantes de las familias campesinas de la Operación Nuevo Usme y 10 familias campesinas a través de acciones para la consolidación del borde urbano – rural, a través de reducción significativa de eventos de inundación y avenidas torrenciales de varias quebradas, en el mejoramiento del entorno urbano mediante medidas de recuperación del espacio público y de los suelos de protección con el establecimiento de coberturas vegetales, siembra y mantenimiento de vegetación adecuada a diferentes propósitos como la restauración y el embellecimiento barrial y de corredores verdes. (p. 108)

Eje	Desarrollo Humano Sostenible, Productividad y Seguridad Alimentaria
Programa	Seguridad hídrica y cultura del agua
Subprograma	Balance de las condiciones hídricas de la ruralidad
Proyecto	Concertación y apoyo para implementación del POMCA
SDA 1. 2011 - Se unificó la información cartográfica oficial del límite urbano-rural de las cuencas, se definió la estructura del Plan de Manejo de la formulación de los POMCA de los ríos Tunjuelo y Fucha a nivel urbano-rural. (p. 211)	
Proyecto	Protección física de las rondas de los ríos, lagunas, humedales y recarga acuífera
SDA 1. 2010 - Se adelantó en 40 predios acciones de ordenamiento predial ambiental asociados a microcuencas abastecedoras de acueductos veredales en zona rural de las localidades de Usme y Sumapaz D.C. (págs. 230 - 231)	
Subprograma	Uso responsable del agua en áreas rurales de Bogotá D.C.
Proyecto	Formación a comunidades en el buen uso y ahorro del recurso hídrico
SDA 2. 2012 - En 160 predios acciones de Ordenamiento Predial Ambiental asociados a Micro Cuencas Abastecedoras De Acueductos veredales en Zona Rural del D.C. con acciones de: i) capacitación en Ordenamiento Ambiental Predial a los propietarios de los predios rurales, ii) intervención física en los predios consistente en aislamiento de nacimientos, cauces y zonas de descarga de agua, iii) asesoría en buenas prácticas de agricultura y ganadería, entre otras. (p. 18)	
Eje	Institucionalidad Democrática
Programa	Desarrollo institucional para la ruralidad distrital
Subprograma	Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial
Proyecto	Coordinación y articulación de responsabilidades para el desarrollo rural a través del comité intersectorial
SDA 1. 2009 - 2011 Gestión Unidad Local de Desarrollo Rural ULDER, a través de elección de delegados, proceso de fortalecimiento y cualificación de la participación de los delegados, y evaluación al funcionamiento y a la gestión adelantada por las ULDER a fin de identificar aspectos relevantes para su fortalecimiento y el empoderamiento de los delegados de la comunidad campesina en la toma de decisiones. (págs. 240 - 241)	

Programa	Gestión de riesgo para las áreas rurales del distrito
Subprograma	Prevención y atención de incendios forestales en las áreas rurales del Distrito Capital
Proyecto	Gestión e implementación del programa de prevención de incendios forestales
<p>PDD 8. 2014 - se actualizaron los mapas de amenaza de incendios forestales y remoción en masa para la totalidad del suelo rural del Distrito Capital a escala 1: 25.000. (p. 70)</p>	

Lista de Abreviaturas

CAR	Corporación Ambiental Regional
CIDEA	Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental
DH	Desarrollo Humano
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2011
IDH	Informe de Desarrollo Humano
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IRC	Índices de Calidad de Riesgo de Agua para Consumo Humano
JBJCM	Jardín Botánico José Celestino Mutis
OAFS	Ordenamiento agroambiental de fincas
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
PGDR	Plan de Gestión Distrital de Ruralidad
PMASAB	Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá
PNN	Parque Nacional Natural
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMCA	Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas
PPDR	Política Pública Distrital de Ruralidad

PRAE	Proyecto Ambiental Escolar
PRAU	Proyectos Ambientales Universitarios
SDA	Secretaría distrital de Ambiente
SDCRD	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
SDDE	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
SDE	Secretaría Distrital de Educación
SDG	Secretaría Distrital de Gobierno
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SDS	Secretaría Distrital de Salud
UAESP	Unidad de Atención Especial de Servicios Públicos
ULDER	Unidades Locales de Desarrollo Rural
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética



Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Política Pública Distrital de Ruralidad: síntesis de discusión y acuerdos del proceso colectivo de construcción*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: para vivir mejor 2008 - 2012*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Plan de Desarrollo 2012 - 2016 Bogotá Humana*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013a). *Informe de Rendición de Cuentas "Bogotá Humana" a 2013*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013b). *Indicadores de impacto plan de desarrollo "Bogotá Humana" a 2013*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Argüello, R., & Zambrano, A. (2006). ¿Existe una trampa de pobreza en el sector rural en Colombia? *Desarrollo y Sociedad* 58, 85-113.
- Arroyave, S. (2011). *Las políticas públicas en Colombia: insuficiencias y desafíos*. *Forum - Revista del Departamento de Ciencia Política* 1, 95-11.
- Azqueta, D. (2007). *Introducción a la economía ambiental* (Segunda ed.). Madrid: Mc-Graw Hill.
- Barrow, C. J. (2015). Environment and Development. En Wright, J. D. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition* (Second Edition, Vol. 7). Elsevier. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.91042-0>
- Benavides, F. (2012). *Conflicto armado, instituciones y gestión ambiental en Colombia: dimensión ambiental de las políticas públicas del Gobierno Nacional para atender a la población en situación de desplazamiento forzado* [Tesis de Maestría]. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bhattacharjee, S., & Ali, U. (2011). *Greening Human Development: Capturing Wins in Equity and Environmental Sustainability*. New Delhi: Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Biggeri, M., & Mauro, V. (2018). Towards a more 'Sustainable' Human Development Index: Integrating the environment and freedom. *Ecological Indicators*, (March), 220-231. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.03.045>

- Bohórquez, I. (2008). *La política pública para los cerros orientales de Bogotá: Una revisión en perspectiva y comentada*. Territorios, 18-19, 229-242.
- Bojacá, R., et al. (2007). *Análisis de las metodologías de evaluación ex-ante de proyectos aplicados en los programas sociales en el Distrito Cápital (2004 - 2008)*. Finanzas y Política Económica 1 (1), 97 - 115.
- Briones Alonso, E., Cockx, L., & Swinnen, J. (2018). *Culture and food security*. *Global Food Security*, (February), 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2018.02.002>
- Carrillo, M. (2004). *Sistematización de la experiencia del grupo de investigación [Tesis de Maestría]*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Carrizosa, J. (2000). *¿Qué es el ambientalismo?* Bogotá: Giro Editores Ltda.
- Contraloría General de la Nación. (2015). *Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2014-2015*. Bogotá.
- Couto, S. d. (2012). Los retos del desarrollo humano en el territorio: experiencias en Brasil y Colombia. *Equidad & Desarrollo* 17, 9-30.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Documentos CONPES 3550: lineamientos para la formulación de la Política Integral de Salud Ambiental*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Documento CONPES 3697: política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. (2010). *Informe de Gestión a diciembre de 2010*. Bogotá.
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. (2011). *Informe de gestión 2008 - 2011*. Bogotá.
- Erazo, L. (2015). Políticas públicas: formulación implementación y evaluación, por André-Noël Roth Deubel (Reseña). *Íconos* 53, 201-204. DOI: <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1849>
- Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Garzón, K., & Mogollón, A. (2009). *Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud*. Documento de Investigación 1. *Aproximaciones conceptuales en torno a lo público*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- González L de G, F. (2006). *En busca de caminos para la comprensión de la problemática ambiental*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales - Pontificia Universidad Javeriana.

- González L de G, F. (2012). *Ecosistema y cultura: cambio global, gestión ambiental, desarrollo local y sostenibilidad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Haq, M. (1995). *Reflection on human development*. Oxford: Oxford University Press.
- Haq, M. (2003). *The human development paradigm*. In S. & Fukuda-Parr, *Readings in human development* (pp. 17-34). Oxford: Oxford University Press.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4 ed.). México D.F.: McGraw-Hill Interamericana.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6 ed.). (S. D. Interamericana Editores, Ed.) México D.F: McGraw-Hill.
- International Fund for Agricultural Development - IFAD. (2016). *Rural development report 2016: fostering inclusive rural transformation*. Rome: IFAD.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jardín Botánico José Celestino Mutis. (2012). *Informe de Gestión 2012*. Bogotá.
- Jardín Botánico José Celestino Mutis. (2013). *Informe de Gestión 2013*. Bogotá.
- Jardín Botánico José Celestino Mutis. (2014). *Informe de Gestión 2014*. Bogotá.
- Jardín Botánico José Celestino Mutis. (2015). *Informe de gestión 2015*. Bogotá.
- Kalmanovitz, S. (1996). El desarrollo histórico del campo colombiano. En J. O. Melo (Ed.), *Colombia hoy* (pp. 202-242). Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/indice.htm>
- Katsoulakos, N., Místhos, L., & Doulos, I. (2016). Environment and Development. En S. Pouloupoulos, & I. Vassilis, *Environment and development: basic principles, human activities, and environmental implications* (pp. 500-569). Elsevier. doi: <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-62733-9.00008-3>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Martínez, M., et al. (2011). *Pobladores y espacios rurales en la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- McRobie, G. (2001). *Tecnología para el desarrollo humano y sostenible*. I Conferencia "Tecnología para el Desarrollo Humano". Madrid: Ingeniería Sin Fronteras.
- Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel S.A.
- Milfont, T. L., & Schultz, P. W. (2016). Culture and the natural environment. *Current Opinion in Psychology*, 8, 194-199. doi: <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2015.09.009>

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2008). *Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales*. Bogotá.
- Molina, D. (2014). ¿Construcción de sociedad civil y de desarrollo territorial rural? Una perspectiva desde las transformaciones rurales a partir del turismo rural. *Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 7 (1), 49-80.
- Munzel, A., Meyer-Waarden, L., & Galan, J. P. (2018). The social side of sustainability: Well-being as a driver and an outcome of social relationships and interactions on social networking sites. *Technological Forecasting and Social Change*. (March 2016), 14-27. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.06.031>
- Muñoz, G. (2011). *Análisis de política ambiental colombiana en la década de 2000 - 2010*. Semestre Económico, 14 (30), 121 - 134.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO. (2010). *Servicios de los ecosistemas y bienestar humano: la contribución de la evaluación de los ecosistemas del milenio*. Bilbao: UNESCO, Ayuntamiento de Bilbao y la Diputación Foral de Biskaia.
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). *El futuro que queremos todos: Informe del grupo de trabajo de Naciones Unidas para la agenda de desarrollo post 2015*. New York. Recuperado de http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Desarrollo_post2015/El%20futuro%20que%20Queremos.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. (2011). *Salud, agua potable y saneamiento en el desarrollo humano sostenible*. 3er. Consejo Directivo, Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la salud. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/e/foro4/23saludconsejo.pdf>
- Pineda, B. (2012). Desarrollo humano y desigualdades en salud en la población rural en Colombia. *Universitas Odontologica*, 31 (66), 97-102. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revUnivOdontologica/article/view/2717>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2010). *Plan estratégico para la diversidad biológica 2010-2020*. Nagoya, Japón 18-29 octubre 2010. Recuperado de <https://www.informea.org/es/node/76375>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011a). *Colombia rural, razones para la esperanza - informe nacional de desarrollo humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011b). *Informe sobre desarrollo humano 2011: sostenibilidad y equidad, un mejor futuro para todos*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Puyana, J. (2007). *Insumos para el análisis de la implementación de la política nacional de biodiversidad por parte del sector ambiental (1998 - 2007)*. [Tesis de Maestría] Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina, categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas*, 11 (1), 8-31.
- Ramírez, A. (2009). Análisis de los conflictos ambientales en interfases urbano-rurales: generalidades desde dos territorios de Bogotá. *Nodo*, 3(6), 71-96.
- Ramírez, J., Rodríguez, F., & Heredia, D. (2011). *Tesis de Mestría. Desarrollo humano en los discursos gubernamentales de la política educativa colombiana durante el periodo 2002 - 2010*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez, C. (2008). *Tesis de Maestría. Análisis de las políticas públicas del orden nacional para el alivio de la pobreza rural en el período 1994-2006 en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Secretaría de Educación Distrital. (2016). *Informe de empalme administrativo Secretaría de Educación de Bogotá, Plan de Desarrollo Distrital 2012 - 2016 "Bogotá Humana"*. Bogotá. Recuperado de https://www.educacionbogota.edu.co/archivos/Nuestra_Entidad/Gestion/RendicionCtas/Informe_de_Empalme_09112015.pdf
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2011). *Informe de seguimiento a indicadores de avance y gestión 2011: Plan de Desarrollo Bogotá Positiva*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2007). *Atlas Ambiental de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2011b). *Informe de gestión, componentes temáticos 2011*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <http://ambientebogota.gov.co/documents/10157/197776/INFORME+DE+GESTION+SDA+2008-2011.pdf>
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2012a). *Informe de Gestión y Resultados*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2012b). *Informe sobre las metas de proyectos de la SDA correspondiente al Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, que fueron finalizadas, no continuaron o fueron suspendidas*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <http://ambientebogota.gov>.

co/c/document_library/get_file?uuid=f89e6f69-8942-413a-a9e8-d9933b8a3bfc&groupId=55886

- Secretaría Distrital de Ambiente. (2013). *Informe de gestión y resultados 2013*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2014). *Informe de Gestión y Resultados*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. (2014). *Informe de Gestión Consolidado Trimestral*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/documentos_transparencia/informe_de_gestion_2014.pdf
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2015). *Informe de Gestión y Resultados*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2014). *Informe de gestión y resultados 2014*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2015). *Informe de gestión y ejecución de metas plan a 2015*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación (2011a). *Documento técnico de soporte: modificación al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2011b). *Plan de desarrollo “Bogotá Positiva”: Balance general 2008 - 2011*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2012b). *Informe de rendición de cuentas 2012: Balance de resultados del plan de desarrollo distrital 2012- 2016 “Bogotá Humana”*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá..
- Secretaría Distrital de Planeación. (2012d). *Informe de Gestión y Resultados Vigencia 2012*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá..
- Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Informe de rendición de cuentas 2014: Balance de resultados del plan de desarrollo distrital 2012- 2016 “Bogotá Humana”*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá..
- Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Informe de rendición de cuentas 2015: Balance de resultados del plan de desarrollo distrital 2012- 2016 “Bogotá Humana” a 31 de diciembre de 2015*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital del Habitat. (2013). *Informe de Gestión 2012*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital del Habitat. (2015). *Informe de gestión: Vigencia 2014*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá..
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

- Sen, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Stake, R. (2000). Case Studies. In N. Denzin, & Y. Lincoln, *Handbook of qualitative research*. California: Thousand Oaks.
- Trudeau D. (2018). Integrating social equity in sustainable development practice: Institutional commitments and patient capital, *Sustainable Cities and Society*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2018.05.007>
- Uribe, A., & Ospina, J. (2011). La dimensión territorial del desarrollo rural. VII Seminario Internacional de Desarrollo Rural. *Mundos Rurales y Transformaciones Globales: Desafíos y estrategias de Respuesta*. Bogotá: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Valencia, M., Sierra, A., Dimas, D. & Cortés E. (2015). Principales resultados del censo de ruralidad. *Cuaderno de Desarrollo Económico* (29), Bogotá: Secretaría de Desarrollo Económico. Recuperado de http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/Cuaderno29.pdf
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*, 41 (123), 213-237. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009>.
- Veeduría Distrital. (2009). Un acercamiento a las políticas públicas del Distrito. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Veeduría Distrital. (2011). *Informe de rendición de cuentas 2011: Plan de desarrollo Bogotá positiva, para vivir mejor*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Vergara-Schmalbach, J., Morelos, J., & Lora, H. (2014). Análisis comparativo de las políticas públicas en materia ambiental en países latinoamericanos. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 10 (1), 9-20.
- Verma, P., & Raghubanshi, A. S. (2018). Urban sustainability indicators: Challenges and opportunities. *Ecological Indicators*. 93C, 282-291. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.05.007>

Este libro fue editado por la Editorial Uniagustiniana.
Su texto se compone con letra tipo Lora a 10 pts.

Se terminó de imprimir y encuadernar
en los talleres de CMYK Diseño e Impresos S.A.S.
en diciembre de 2018, sobre Book Cream de 60 grs,
con un tiraje de 200 ejemplares.