

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS AMBIENTALES. EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL PASTO 2000 - 2015**

SILVIO LEONARDO MESÍAS PATIÑO

ABRIL 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS AMBIENTALES. EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL PASTO 2000 - 2015**

SILVIO LEONARDO MESÍAS PATIÑO

**ASESOR DE TESIS: MARCO CORDOVA MONTUFAR
LECTORES/AS:
MARIA DE LOS ANGELES BARRIONUEVO MORA
IVAN NARVAEZ**

ABRIL 2016

DEDICATORIA

Al todo poderoso, mis abuelos y mis padres.

AGRADECIMIENTOS

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso Ecuador a todo el equipo docente de la Maestría en Estudios Urbanos especialmente a Marco Córdoba por su paciencia, sabiduría y compromiso.

A mis compañeros con quienes viví en Quito buenos momentos especialmente Sandra, y Lorena. A Diana Marcela con quien estuvo conmigo en todo momento.

A Mafe por brindarme lo mejor de su energía en la distancia a Francisco Lagos y Camilo Vela por sus enseñanzas, su valiosa compañía y la magnífica oportunidad de trabajar a su lado.

Y finalmente a mis hermanos, tíos y tías por estar siempre presente. A todos infinitas gracias.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPITULO I.....	18
LA INCIDENCIA DE LA GOBERNANZA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
El análisis de las políticas públicas desde un enfoque neo-institucional.....	18
El neo-institucionalismo económico.....	21
La gobernanza como determinante de las políticas públicas.....	25
La gobernanza como interacción entre actores.....	27
La formulación de las políticas públicas.....	28
Los problemas de la formulación en políticas públicas ambientales.....	34
Instituciones y medio ambiente.....	35
Las instituciones como objeto de análisis de los bienes comunes.....	35
Análisis de desarrollo institucional (AID).....	38
Situación de acción.....	40
Reglas.....	42
Atributos biofísicos y materiales del entorno.....	44
Atributos de la comunidad.....	44
Participantes.....	44
CAPITULO II.....	46
LAS POLITICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN LA AGENDA PÚBLICA.....	46
El eje ambiental en la acción de gobierno.....	46
La formulación de Políticas Públicas Ambientales.....	49
La incidencia de la gobernanza en el análisis de políticas públicas ambientales.....	51
El papel de los actores sociales en los procesos de gobernanza y políticas públicas ambientales.....	52
Políticas Públicas Ambientales en América Latina.....	54
Análisis del desarrollo institucional (IAD) en las políticas públicas ambientales.....	56
Gobernanza, instituciones y sistemas naturales.....	61
CAPITULO III.....	63
ANÁLISIS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PASTO (COLOMBIA) 2000- 2015.....	63

Política Ambiental colombiana: Estado Actual.....	63
Historia de la política ambiental en Colombia.....	69
Análisis de la estructura ecológica en el municipio de Pasto.....	74
Características biofísicas.....	75
Modelo de Análisis y Desarrollo Institucional.....	78
Condiciones Materiales y Biofísicas.....	78
Reglas de interacción en el marco normativo.....	84
Actores.....	88
Posiciones y Resultados Potenciales.....	91
Controles.....	96
Interacciones y Resultados.....	99
Arreglos Institucionales y Cobertura Vegetal.....	105
CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFIA.....	
ANEXOS.....	

ÍNDICE DE TABLAS

Contenido	Páginas
Tabla 1.1 El juego de las decisiones sociales.....	25
Tabla 1.2 Cuatro tipos de bienes.....	38
Tabla 1.3 Variables dentro de la situación de acción.....	41
Tabla 1.4 Elementos y tipos de reglas.....	43
Tabla 3.1 Descripción de los determinantes que establecen el ordenamiento Territorial municipal.....	68
Tabla 3.2 Evolución de la política Ambiental.....	69
Tabla 3.3 Servicios eco sistemáticos.....	76
Tabla 3.4 Estratificación urbana municipio de Pasto 2007.....	77
Tabla 3.5 Elemento se la estructura ecológica POT 2000.....	79
Tabla 3.6 Áreas Protegidas.....	80
Tabla 3.7 Áreas de importancia ecosistémica y corredores ecológicos.....	82
Tabla 3.8 Áreas de calidad ambiental y paisajística.....	83
Tabla 3.9 Descripción del marco normativo en el OT y tipos de reglas.....	85
Tabla 3.10 Procesos participativos del municipio de Pasto 2001-2005.....	89
Tabla 3.11 Resumen financiero programa de ejecución POT 2015-2017....	95
Tabla 3.12. Cobertura del suelo urbano en el municipio de Pasto.....	103

ÍNDICE DE GRAFICAS Y MAPAS

Contenido	Páginas
Gráfico 1. Enfoque IAD.....	24
Gráfico 2. Modelo de racionalidad absoluta.....	31
Gráfico 3. Modelo de racionalidad limitada.....	32
Gráfico 4. Marco de análisis y desarrollo institucional.....	39
Gráfico 5. Estructura interna de una situación de acción.....	41
Gráfico 6. Las reglas como variables exógenas	43
Gráfico 7. Situación de acción en sistemas sociales y ecológicos.....	44
Gráfico 8. Instrumentos de apoyo de la estructura política ambiental.....	66
Gráfico 9. Instrumentos técnicos de la estructura ambiental.....	67
Gráfico 10. Análisis comparativo condiciones biofísicas.....	84
Gráfico 11. Análisis comparativo en las reglas de interacción.....	87
Gráfico 12. Actores participantes.....	90
Gráfico 13. Análisis comparativo de actores en la arena de acción.....	91
Gráfico 14. Priorización equipamientos sector gremios.....	94
Gráfico 15. Análisis comparativo de posiciones y resultados potenciales....	96
Gráfico 16. Análisis comparativo de Controles.....	98
Gráfico 17. Análisis comparativo de interacciones y resultados potenciales	102
Gráfico 18. IAD en estructura ecológica principal.....	107
Imágenes	
Imagen 1. Distribución nacional corporaciones autónomas regionales.....	65
Imagen 2. Suelo de protección y de reserva POT 2000.....	79
Imagen 3. Suelo de protección Urbano.....	81

RESUMEN

El tema ambiental ha tomado mayor relevancia en los últimos años desde los gobiernos locales hasta internacionales, por lo cual, las ciudades han intentado formular políticas que estén acordes a los procesos tanto económicos, políticos como ambientales dados en el mundo. Es así, como los gobiernos locales han optado por formular estrategias en forma de políticas públicas ambientales que logren maximizar los beneficios a la comunidad además de que ampliar la estructura ecológica bajo un modelo de ciudad posmoderna. No obstante, con la delimitación de acciones frente a los temas ambientales, también se ha abierto una brecha entre la prestación de espacios verdes a modo de segregación entre ricos y pobres, lo que está inferido directamente por el papel gubernamental por sobre las políticas ambientales. Es así como la investigación busca anclarse en un primer momento hacia el debate de las políticas públicas en su etapa de formulación desde un enfoque neo institucional, tomando como enfoque principal el propuesto por Ostrom, en el cual determina el papel de las instituciones sobre la toma de decisiones que tienen un bien común como fin. En este sentido, retomar como estudio de caso la relevancia de la estructura ecológica sobre los planes de ordenamiento territorial, partiendo de un análisis institucional con el fin de establecer reglas, normas y estrategias que se dan en la toma de decisiones colectivas.

Es así, como se busca responder a la pregunta sobre ¿De qué manera las instituciones condicionan los resultados de las políticas públicas ambientales sobre la toma de decisiones?

Tomando como hipótesis principal que los factores presentes en los atributos del entorno y la comunidad y las reglas influyen tanto en el comportamiento institucional y social como en la toma de decisiones colectiva y los procesos de política pública respecto a la estructura ecológica principal.

INTRODUCCIÓN

Las instituciones analizadas desde sus normas internas, estudian las acciones de los individuos, las interacciones y capacidades de asociación, en relación a toma de decisiones colectivas (March y Olsen, 1995).

Desde una perspectiva neo institucional, la política es concebida como la agregación de actores y preferencias individuales frente acciones colectivas en el cual, todo comportamiento individual tiene matices colectivos. El neo institucionalismo concibe a la política desde tres perspectivas, una estructura de derechos y reglas, una distribución de las preferencias y una distribución de recursos que hace de una acción individual una colectiva.

Por tanto, los actores políticos son individuos que reflejan los valores de las instituciones, con lo cual, es el individuo quien mediante decisiones racionales buscan maximizar sus beneficios y utilidades, aceptando que la vida política está asociada a las instituciones. El institucionalismo entonces proporciona beneficios a sus participantes y desde una elección racional proporciona una racionalidad colectiva a partir de acciones individuales racionales.

Es entonces como el neo institucionalismo se plantea en base al comportamiento de las instituciones desde su carácter normativo y su influencia sus miembros más que por los valores o por estructuras que vinculan el Estado con la sociedad. Así se conciben las anteriores como un conjunto de reglas y espacios políticos dentro de los cuales pueden interactuar muchos actores (Pierre y Peters, 2000) en una base gubernamental, pero reconociendo el papel de los actores individuales en relación con el Estado.

Así, el neo institucionalismo presenta varios niveles de análisis de acuerdo con el campo disciplinar en el que se desarrollan. En consecuencia, el Neoinstitucionalismo histórico se caracteriza por su énfasis en el Estado como complejo de instituciones que puede estructurar el carácter y los productos de los grupos en conflicto (Evans et al 1980) destacando los aspectos históricos de la institución y la cultura de la sociedad donde se encuentra (March y Olsen, 1997)

Por su parte el Neoinstitucionalismo Sociológico parte de los significados del sistema y en las formas por las cuales se construyen y reconstruyen en la acción social. Que muchos de los procedimientos implementados en las organizaciones no se adoptan por ser más eficientes, sino que están relacionados con prácticas culturales específicas, como mitos, ceremonias, etc. Al respecto sostienen que aún la más perfecta

organización tiene que explicarse en términos culturales, reproduce a su interior prácticas culturales propias del contexto en que se desarrolla (Meyer y Rowan 1977).

El neo institucionalismo económico centra sus análisis hacia herramientas que están más dirigidas a la agregación de preferencias por parte de los actores con el fin de generar beneficios en común, por tanto, desde el enfoque racional, los individuos parten de cálculos propios sobre costos y beneficios pero inciden a su vez sobre una toma colectiva a medida que se relacionan con los valores sociales aceptados por medio de normas.

Con todo el análisis propuesto por Ostrom (2000), tomado desde la teoría de juegos y el *rational choice*, el enfoque económico del neo institucionalismo plantea a un individuo racional pero a su vez lo concibe dentro de un sistema social de valores y normas que delimitan el carácter colectivo de la toma de decisiones. Respecto a estos presupuestos, la gobernanza así establecida, es pilar de la participación de los actores sobre la toma de decisiones, modelo en el cual, desde un neo institucionalismo económico se señala la racionalidad colectiva (Pierre y Peters, 2000).

La gobernanza como estrategia gubernamental, tiende a verse delimitada por las coaliciones dentro de un sistema político, como por acciones colectivas que conllevan a la consecución de un buen gobierno (Pierre y Peters, 2000), puesto que no solo delimita las normas y relaciones dentro de las organizaciones, sino que también enfoca sus esfuerzos por incorporar a los individuos en la toma de decisiones. En este sentido, la participación entre la sociedad, el mercado y el Estado, legitima las políticas o decisiones emprendidas por el gobierno y genera procesos de mayor eficiencia y eficacia frente a las acciones o políticas que buscan responder a las necesidades de la sociedad.

La coordinación entre actores considera a su vez, una fuerte relación con la sociedad para gobernar y da eficaz respuesta a las transformaciones sociales que debe asumir el gobierno (Kooiman, 2004). De manera tal, que el gobierno local logró un proceso de interacción y de coordinación con la sociedad como actores que buscan soluciones a necesidades. La gobernanza está asociada al entorno en el cual, se realizan los objetivos en relación con el papel del Estado frente a otros actores, en su búsqueda de maximización de beneficios para la sociedad, y la integración frente a las acciones colectivas y el rol de los actores que intervienen en la toma de decisiones.

Desde un enfoque neoinstitucional, la gobernanza entra a jugar el papel de relacionar normas y valores dentro de las organizaciones, considerando un

comportamiento político colectivo y no individual característico de las instituciones (March y Olsen, 1995), dicho enfoque busca de las instituciones proporcionar una perspectiva del uso de normas internas; sin embargo, en este caso los individuos están incorporados a unas relaciones con otros individuos y colectividades, no son autónomos, utilitarios y del todo racionales pero tampoco son autómatas que solo responden a la socialización

La gobernanza como categoría analítica está planteada como una respuesta a la necesidad de nuevas formas de gobierno, dentro de un sistema político dinámico, complejo y diverso (Kooiman, 2004) en el que se establece una interacción entre actores frente a la toma de decisiones y la agenda pública de las instituciones. Por lo cual, los grupos sociales en forma de acciones colectivas, construyen un modo de gobernanza horizontal y participativa entre el mercado, el Estado y la sociedad, bajo espacios de interacción, donde intervienen estos activamente en la toma de decisiones, Pierre y Peters (2000), dejan planteado el enfoque de red, como la manera en el que el gobierno prioriza las demandas sociales desde la relación horizontal, en una mezcla de gobierno fuerte que coordina y regula las tensiones de la sociedad.

Kooiman (2004) conceptualiza la gobernanza en respuesta a los cambios de los sistemas, ya que estos son dinámicos, complejos y diversos (Kooiman, 2004) y es el Estado quien debe responder a dichos cambios de manera tal, que debe regular y dirigir a la sociedad, a partir de una interacción entre actores sociales y políticos. Por tanto, los modos de gobernanza responden a la transformación social y política bajo acciones que logren solucionar las necesidades del actor social. Ostrom (2000)

El Estado es quien debe trabajar en red con otros actores tanto sociales como económicos, y regular así las relaciones que se entretengan entre el mercado y la sociedad, respondiendo a esquemas horizontales de toma de decisiones. (Kooiman, 2004). De este modo, la gobernanza logra dentro de las instituciones el fortalecimiento, como proponen March y Olsen (2000) de las acciones colectivas que van en torno a intereses de este tipo, y que inserten en las agendas políticas las prioridades sociales. Considerando a los actores como seres racionales, la gobernanza permite caracterizar los parámetros colectivos que primaran sobre los individuales.

Para March y Olsen, las elecciones individuales son respuestas de procesos donde los actores priorizan sus propios intereses. Por lo tanto, la elección racional, señala desde un enfoque económico racional, que las formas de gobernar la sociedad de manera interactiva basan sus acciones sobre lo racional sin dejar de lado lo colectivo.

Desde lo planteado por Kooiman (2004), la gobernanza hace referencia a tres formas de gobierno, en principio la auto gobernanza, se refiere a la forma en el que la sociedad está en la capacidad de auto regularse y mantenerse dentro del sistema político, empero señala, que no existe una sociedad que normativamente no esté regulada por una institución superior, por lo cual, el Estado está en el papel de regular como institución superior. Pero en la interacción entre Estado, mercado y sociedad, la co-gobernanza como modelo de gobierno, forma parte de las acciones colectivas en torno a decisiones en la agenda política de manera interactiva, no obstante, un modo jerárquico de gobernanza corresponde a una relación más vertical, en el que el Estado aparte de ser el garante de los derechos de la sociedad, también dirige las acciones colectivas en torno a intereses sociales. Sin considerar que las políticas formuladas bajo una forma jerárquica sea más o menos importante que aquellas bajo una forma horizontal de gobierno.

Bajo un modelo de gobernanza, el proceso de formulación de las políticas públicas, se relaciona con la agregación de actores dentro de los cuales se definen caracteres simbólicos e ideológicos, tanto así, que las acciones de gobierno encaminadas a resolver un fenómeno social o ambiental, estarán determinadas por factores externos e internos a las instituciones. La formulación de políticas públicas es un punto donde los problemas tanto sociales como ambientales son transformados en programas de gobierno, adicionalmente esta etapa incluye la definición de objetivos que deben tomar en cuenta el marco normativo sobre el que se inscribe dicha política, siendo flexible y considerando diferentes alternativas.

La formulación implica a su vez, la inclusión de actores sobre la toma de decisiones, para Ostrom (1986), la importancia de estos radica en que muchas veces donde se rompen o fracturan los lazos entre la sociedad y el Estado, la participación activa en la toma de decisiones, logra fortalecer la gobernanza. Así, el proceso de formulación de políticas estructura arreglos institucionales (Ostrom, 2009) que inciden directamente en la efectividad de las acciones gubernamentales. En este punto, las instituciones se conforman a partir de normas de uso, compartidas y estrategias operativas (Ostrom, 2007), como un conjunto común de elementos lingüísticos desde donde es posible analizar la relación entre el sistema social y natural.

De esta manera, la importancia de los actores sobre la formulación de políticas públicas, conlleva a analizar no sólo su papel como poseedor de necesidades, sino como actor proponente de acciones. Por tanto, el estudio de las instituciones bajo el modelo de análisis de desarrollo institucional (IAD), tiene como objetivo establecer las dinámicas

sociales frente a las políticas públicas y el papel tanto del gobierno local como de la sociedad, el IAD permite analizar como los diferentes sistemas de gobierno resuelven los problemas de manera democrática a partir de la identificación de los principales tipos de variables estructurales presentes en los arreglos institucionales (Ostrom, 2007).

A partir de ello, la gestión local, hace parte integral en la planificación de las ciudades, y del ordenamiento ambiental, sin embargo, dicho proceso trae consigo un enfoque de eficiencia y eficacia dentro de las acciones, tornando a la planificación competitiva frente a la maximización de beneficios hacia el mercado (Fernández, 1997). Con ello, la planeación de las ciudades en todos los ámbitos, se concibe bajo una atención de los gobiernos hacia los instrumentos que coadyuven a transformar a la ciudad, pero dentro de un ámbito económico que obligue tanto a la ciudad como a la gestión local, a insertarse en un escenario económico, empresarial y mercantil (Fernández, 1997). La planificación estratégica se plantea como base del ordenamiento de las ciudades. No obstante, dicho proceso lleva consigo también un modo de gobernanza que delimita las acciones del gobierno local, en el desarrollo y ejecución de las políticas, planes y acciones que se emprendan para la transformación de las ciudades.

El modelo de gobierno entonces, logra establecer dentro de la toma de decisiones, la preponderante relación del Estado con el Mercado. Y los procesos sociales que se tejen en torno, crean solo un espacio de demanda para la sociedad, más no la generación de toma de decisiones dentro de las políticas públicas (Fernández, 2009). En cuanto a la planificación en las ciudades, el proceso de ordenamiento, pasó a ser dirigido fuertemente por el mercado y los procesos estatales se tornaron solamente en un apoyo para los procesos urbanos en las ciudades. La gestión pública entonces, dio prioridad dentro de una planificación estratégica al beneficio del mercado frente a los procesos de las ciudades, con lo cual éstas lograron un alto índice de competitividad y además procesos y agendas ambientales de prioridad social en manos de un mercado que logró distribuir los bienes y servicios ambientales en torno a intereses inmobiliarios y empresariales.

En este marco, las ciudades que lograron insertarse en procesos de toma de decisiones frente a una fuerte relación del Estado con el mercado, integraron a su gestión actividades económicas, productivas, de consumo y tecnológicas (Lamboy y Moulaert, 1999), transformando los procesos sociales y urbanos en la búsqueda de un crecimiento económico. Para este caso, la gobernanza significó la priorización de un

modo de gobierno en relación con el mercado (Kooiman, 2004), que por un lado amplió las acciones de este dentro de las ciudades, permeando el ordenamiento territorial y por ende todos sus componentes, perdiendo la gestión urbana, poder frente a las decisiones territoriales en las ciudades (Lungo, 2005).

La transformación urbana y la inclusión de temas ambientales dentro del ordenamiento territorial, se ha visto marcado por la fuerte influencia del mercado frente a las acciones, políticas o planes que benefician a la ciudad y a sus habitantes (Lungo, 2005). La gestión local en este caso, ha logrado tener una fuerte relación con el sector inmobiliario y empresarial, los cuales a su vez regulan el desarrollo de las ciudades. Desde el Plan de Ordenamiento Territorial la planificación de las ciudades se ha consolidado a partir de las intervenciones gubernamentales en los procesos ambientales, tanto así que es el POT, quien define las acciones a tomar.

No obstante, dichos procesos han estado definidos también por acciones externas que giran en torno a las relaciones del Estado con otros actores tanto sociales como del mercado. En este sentido, la estructura ecológica urbana se define bajo los lineamientos específicos de los Planes De Ordenamiento Territorial que para Colombia se rige por las disposiciones que se enmarcan dentro de la ley 388 y sus decretos reglamentarios, sobre los que se determina los elementos que la componen y la relación de los mismos en un sistema ecológico.

En relación a lo anterior, la investigación para optar al título de Maestría en Estudios Urbanos, tiene como fin responder a la pregunta de investigación planteada con la que se buscaba establecer ¿De qué manera las instituciones condicionan los resultados de las políticas públicas ambientales sobre la toma de decisiones?

Teniendo como hipótesis principal que los factores presentes en los atributos del entorno y la comunidad y las reglas influyen tanto en el comportamiento institucional y social como en la toma de decisiones colectivas y los procesos de política pública respecto al bien común. Con lo cual, se busca aportar en un debate teórico y práctico sobre la influencia de la gobernanza sobre las políticas públicas territoriales, alrededor de las cuales, los gobiernos locales definen la planificación y la organización territorial en los últimos años. Desde un enfoque medioambiental, la investigación busca alrededor de tres capítulos formular un marco teórico que de manera deductiva aportará al estudio de caso de la ciudad de Pasto (Colombia), llevando desde un modelo propuesto por Elionor Ostrom (2000), un análisis de la estructura ecológica partiendo de los planes de ordenamiento territorial de la ciudad y la participación de actores en

relación a la identificación de un modo de gobernanza como categoría analítica y explicativa para la ciudad.

El primer capítulo, abre un debate teórico sobre la gobernanza en un nivel macro que tiene como objetivo enfocar el estudio desde el papel del gobierno local en relación a la formulación de políticas, para este caso de planificación territorial. Formulado este acápite, el capítulo entra a debatir la formulación de políticas públicas, puesto que es dentro de esta etapa que se enmarca el desarrollo del estudio de caso. Por último, el modelo analítico utilizado es el propuesto por Ostrom (2000), denominado IAD, que desde un enfoque del neo institucionalismo económico, logra aportar sobre el papel de diferentes actores en la formulación de políticas y el rol tanto del Estado y los actores sociales y no gubernamentales en la ejecución de políticas locales.

El segundo capítulo, se relaciona con la búsqueda de estudios relacionados con las políticas de planificación principalmente en América Latina, con lo cual, se formula la importancia de este tipo de investigaciones en relación a los gobiernos locales. En un primer momento, el capítulo aporta sobre las políticas de medio ambiente que han sido formuladas e implementadas en los gobiernos locales, delimitando su éxito a partir de la participación de actores en comparación con aquellas, donde el modo de gobernanza jerárquico ha sido priorizado. Por último, el capítulo aporta a modo investigativo, sobre los trabajos que se han realizado en relación al modelo teórico utilizado en esta investigación. Tiene como fin, determinar el nivel de aportación del modelo IAD en temas relacionados con bienes comunes y en relación a ello, planificación y políticas urbanas.

El capítulo final, retoma el capítulo uno y tiene como objetivo desarrollar el debate teórico alrededor del tema de investigación, en este punto de la investigación, se toma como estudio de caso la ciudad de Pasto, desarrollando un análisis sobre los planes de ordenamiento territorial formulados desde el 2000, junto con el modelo IAD se identifican actores, roles, reglas y controles para desarrollar un análisis de los arreglos institucionales y los modos de gobernanza y a forma de conclusión el proceso de planificación en la ciudad en relación a los procesos dados en la formulación del POT.

Para este capítulo, se comenzó con la recolección de información secundaria, teniendo como fin recolectar la información relevante para lograr identificar actores claves y acciones principales. Posterior a ello, la participación de la comunidad y actores se desarrolló bajo la ejecución de entrevistas a informantes claves, quienes hicieron parte de los tres procesos de formulación del POT en los años 2002, 2009 y

2015. La recolección de información socio espacial y cuantitativo se logró con investigación de fuentes oficiales, principalmente de la alcaldía municipal.

Finalmente, las conclusiones dejan planteada la importancia de los arreglos institucionales en el proceso de formulación de políticas públicas y el papel de los actores sociales en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, vistos desde el nivel de participación en los dos planes de la ciudad, el proceso de toma de decisiones y la política final, analizando si tiene un carácter más o menos integrador.

Esta investigación busca aportar al debate sobre la formulación de políticas públicas vista desde el análisis propuesto por Elinor Ostrom, en el que la participación en el proceso de toma de decisiones, influye en el resultado final de la política pública, tomando como caso un tema ambiental, que busca inclinar el estudio hacia un modelo de bien común en las ciudades, pero que a su vez integra el papel de los gobiernos locales, el mercado y la sociedad como proceso de gobernanza horizontal y de interacción entre estos.

CAPITULO I

LA INCIDENCIA DE LA GOBERNANZA EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas están determinadas por el comportamiento de las instituciones que participan en su formulación. Es así, como los procesos políticos direccionan las políticas hacia unos fines y usos determinados. En este sentido, este capítulo, busca determinar dentro de un debate neo institucional, el papel y la incidencia que tienen las instituciones sobre la formulación de las políticas públicas desde el enfoque formulado por Elinor Ostrom (2000), considerando a su vez al individuo como un ser racional, pero a su vez colectivo. Teóricamente el modelo IAD, desarrollado por Ostrom, condicionará las estrategias políticas hacia la obtención de resultados óptimos para la sociedad.

El análisis de las políticas públicas desde un enfoque neo-institucional

Desde un enfoque neo institucional, las instituciones regulan el comportamiento racional de los individuos y es así, que a partir de ello generan cálculos racionales que le permiten determinar estrategias claves dentro de la acción política. El *rational choice* característico del individuo, condicionan las decisiones individuales pero a su vez, deja entrever las acciones que tienen un carácter colectivo o social (March y Olsen, 1995).

Es en este sentido, las instituciones, consideran a la elección racional para maximizar las utilidades, no siempre para un bien individual, sino mejor, para un grupo determinado de población en la que se presenten fenómenos. Si bien cada individuo está regido por valores y estos a su vez, dirigen las instituciones, estas se conciben desde un carácter más normativo y valorativo (March y Olsen, 1995), con lo cual, la acción política se relaciona directamente al papel de las instituciones como actores que intervienen en la interacción entre el Estado y la sociedad, y principalmente donde nace toda decisión política (Pierre y Peters, 2000).

El neo institucionalismo determina el papel de los actores que intervienen en la acción política en relación a las respuestas a problemas o fenómenos sociales, políticos y/o ambientales. De tal manera, que las instituciones actúan como un puente entre la sociedad y el Estado en la necesidad de gobernar (Pierre y Peters, 2000). El papel entonces está en concertar las agendas en respuesta a las demandas sociales.

El enfoque institucional responde a las acciones respecto al control y la regulación de la sociedad mediante acciones de valor y normas que concentran el comportamiento individual hacia la toma de decisiones y su carácter político. Tanto así, que los actores institucionales se definen a partir de sus elecciones en relación al costo-beneficio y las respuestas a las demandas sociales (Pressman y Wildavsky, 1973: 347).

Hablar del neo institucionalismo remite a los enfoques que se han tomado con el fin de considerar a las organizaciones como un tema de conexión con la sociedad. En tanto, estas argumentan sus decisiones en relación a la racionalidad individual hacia la toma de decisiones (Hall y Taylor, 1996). En un primer momento, el neo institucionalismo sociológico se considera a partir de los argumentos y procedimientos de las instituciones que delimitan el comportamiento de los individuos en sociedad y regula las prácticas culturales.

Las instituciones por tanto, definen un tipo de sistema simbólico (Hall y Taylor, 1996) en el cual, el papel de las instituciones está en regular el comportamiento social y la acción individual. Sin embargo, se considera al cálculo racional como un modelo de desarrollo, en el que las instituciones anclan todos sus procesos políticos y la toma de decisiones. En relación a ello, la elección racional conjuga características institucionales de identidades y señales que construyen el comportamiento individual, es así, como las respuestas del gobierno a las necesidades sociales están condicionadas por el comportamiento racional de los tomadores de decisión al igual que la participación de los actores sociales y las organizaciones que determinan y definen identidades asociadas a un enfoque cultural (Hall y Taylor, 1996).

Es así, como las instituciones han planteado la necesidad de legitimar las acciones que emprenden con el fin, de generar nuevos espacios de interacción, en tanto, las organizaciones y la sociedad civil, entran a jugar un papel importante en la definición de las políticas públicas y las prácticas institucionales (Hall y Taylor, 1996). De esta manera, el institucionalismo trata de jugar con los órganos de gobierno y las herramientas que este utiliza para mantener y determinar las dinámicas sociales en relación a los resultados políticos.

Los enfoques sociológicos del neo institucionalistas analizan la vida social a partir del comportamiento y las acciones de la población, en el que se desarrollan los contextos culturales. Por otro lado, considerar desde una perspectiva económica el comportamiento individual, remite a repensar el papel del individuo en el comportamiento individual, característico entonces de la construcción de identidad y

racionalidad que determina la elección de un tipo de solución a un fenómeno específico (Hall y Taylor, 1996). Es entonces, que estas regulan la sociedad tanto desde valores como desde normas (March y Olsen, 1989). En el cual, el papel del individuo es relevante hacia la búsqueda o cumplimiento de los objetivos a manera de la lógica de lo adecuado. Por tanto, la elección racional está condicionada por los valores y símbolos de los actores que responden así a las necesidades de la sociedad. En primer momento, la base organizacional de las instituciones delimita el enfoque racional entre valores y acciones de los actores (March y Olsen, 1989).

Como modelo de elección racional, las instituciones responden y se adaptan a los cambios que existen en la sociedad de manera que a su vez, delimitan las estrategias de gobierno concibiendo al individuo como actor racional. El comportamiento individual, considera por su parte dicha racionalidad en conjunto y a manera de colectividad, puesto que la conducta individual determina las acciones de las instituciones (Pierre y Peters, 2000). La lógica de lo adecuado entonces, delimita el comportamiento individual (March y Olsen, 1989) en donde tanto las instituciones como lo individuos hacen parte de la regulación de la sociedad y del comportamiento de estos, legitimando acciones y estrategias de las instituciones.

Bajo este enunciado, las políticas públicas hacen parte del debate en torno a las instituciones y su formulación de objetivos y estrategias, por tanto, son las instituciones las que delimitan la acción pública y permea el comportamiento individual en relación a los objetivos propuestos. Tanto así, el individuo como el *homo institutionalus*, está en capacidad de adaptarse a las reglas impuestas y a generar un espacio de concertación y participación sobre las acciones y formulación de políticas.

Desde los enfoques de políticas públicas, el análisis está condicionado por los paradigmas principales, desde el enfoque racionalista de Ostrom, las políticas públicas están explicadas desde los factores y objetivos medibles y analizados a partir de la relación causa y efecto. Desde este enfoque, la toma de decisiones está condicionada por los intereses individuales versus el costo del beneficio, para lo cual desde el racionalismo económico, Ostrom toma al individuo como racional en donde el interés personal individualista y egoísta prima sobre las acciones, no obstante, las acciones colectiva en forma de instituciones permiten que el individuo logre tomar decisiones en torno a un bien común.

Por su parte el enfoque cognitivista de Sabatier, centra su análisis en las ideas para dar explicación al desarrollo de las políticas públicas, tratadas como datos y

medidas de manera objetiva en la toma de decisiones. La tendencia post empirista de Roe, en relación a la teoría crítica de Fisher, cuestiona el papel de la investigación científica tradicional basado en el conocimiento científico, para este enfoque las políticas se desarrollan a partir de los saberes locales y argumentos de la ciudadanía a modo de construccionismo. Por último el enfoque institucional, centra su estudio en las instituciones y el papel de estas sobre el individuo, con lo cual analiza la importancia de reglas sobre los fenómenos políticos (March y Olsen, 1983). De esta forma el neo institucionalismo centra su interés en las instituciones, entendidas estas como reglas y como organizaciones que dan forma a la manera en la cual los actores políticos definen sus intereses.

El neo-institucionalismo económico

Las instituciones tienen como propósito orientar el comportamiento individual hacia fines colectivos (Eslava, s/f), en este sentido, el análisis institucional basado en la elección racional como el cálculo de beneficios personales, definen al individuo como autónomo en la toma de decisiones y respecto a las instituciones, por lo cual, desde lo económico, las instituciones están basadas en acuerdos que garantizan perspectivas de intercambio (March y Olsen, 2000), a diferencia de la sociología que concibe a las instituciones como convenciones sociales, y la historia que la conceptualiza como una estructura de reglas de juego entre actores (Eslava, s/f).

Desde el *rational choice*, las instituciones se determinan a partir de reglas e incentivos, en el cual se concibe al individuo como racional maximizador de los beneficios. En este sentido, las instituciones logran plantear un equilibrio hacia dicho comportamiento individual, planteándole al individuo un modelo de racionalidad limitada en el cual, se busca reducir la incertidumbre, es decir limitar las elecciones de los individuos pero desde estructuras formadas para delimitar las interacciones individuales (North, 1993).

La teoría económica del neo institucionalismo, guarda relación con los paradigmas económicos que están presentes en los modelos de gobernar, a su vez establecidos en el papel de los actores por maximizar los beneficios, a modo de racionalidad individual. No obstante, la teoría neo institucional argumenta a partir de estos supuestos la construcción social de las instituciones desde un enfoque económico de racionalidad. Al señalar estas acciones económicas, los principales autores como North, han enfocado su análisis sobre las reglas de juego, que permiten ese carácter

social sobre las acciones racionales, constituidas así por los agentes individuales que están en busca de un bien común para un grupo determinado y en el que a partir de ello, construyen un modelo de instituciones a pequeña escala, en el que se regulan por reglas estructurales de jerarquía tal como un modelo institucional (Williamson, 2000:93).

El neo institucionalismo económico, plantea a las instituciones desde reglas asumidas por individuos racionales en cumplimiento de un objetivo en particular, sin que esto signifique que no sea colectivo. Por tanto desde este enfoque, nacen los postulados que señalan la racionalidad colectiva como forma institucional de lograr acciones sociales. Por tanto, el enfoque económico del neo institucionalismo establece:

El conjunto de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. De manera que desde esta posición se asume que los individuos se desempeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción o cual es la probabilidad-en caso de romper una regla-de ser descubiertos y sancionados (March y Olsen, 1997:23).

En el marco de una racionalidad frente a una acción colectiva, la estabilidad de las instituciones que se conforman a partir de una necesidad social, nace de la obediencia frente a las reglas o normas que como señala el neo institucionalismo económico, modela las instituciones hacia marcos de referencia según los cuales se producen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción (Ostrom, 2000), como lo señala March y Olsen (1997), los actores o instituciones diseñan bajo procesos de negociación interacciones que permiten mantener una acción colectiva a fin de maximizar las decisiones hacia intereses señalados .

El neo institucionalismo económico, señala el estudio de las instituciones hacia su papel de “reducir costos de transacción” donde se asumen las acciones como procesos económicos de intercambio (North, 1993:65) pero a diferencia de otros procesos señala la reducción de costos individuales con el fin de lograr el objetivo de “aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias” (North, 1993:65). El neo institucionalismo económico, toma algunos supuestos desarrollados desde la teoría keynesiana, en el que el agente forma sus características hacia el enfoque social, moldeado por las instituciones puesto que estas son:

Un conjunto de hábitos y costumbres, maneras de hacer las cosas y formas de pensar acerca de las cosas, ambas aprobadas por prácticas repetidas en el tiempo y por la aceptación de la comunidad, la persistencia de las instituciones se deriva principalmente de la incautación de los hábitos de pensamiento y acción de la estructura social (Velden, 1965:23)

Dentro de la teoría económica, se considera que ningún ser actúa por instintos sociales frente a las acciones colectivas que se toman, señalan que las decisiones corporativas están ceñidas por razones ideológicas, religiosas o por normas. Como lo señala Olson en la lógica de la acción colectiva, en los procesos colectivos, suelen existir oportunistas que impiden que las organizaciones desarrollen acciones de apoyo hacia el logro de los beneficios, por lo cual, es necesaria la existencia de acciones coercitivas que dinamicen el proceso. El oportunismo en los procesos de acción colectiva, se define como el propósito de un individuo por obtener ventajas sobre otro, no obstante, este interés propio permite el diseño de arreglos institucionales que a su vez desarrollan el comportamiento colectivo sobre lo individual (Williamson, 1985)

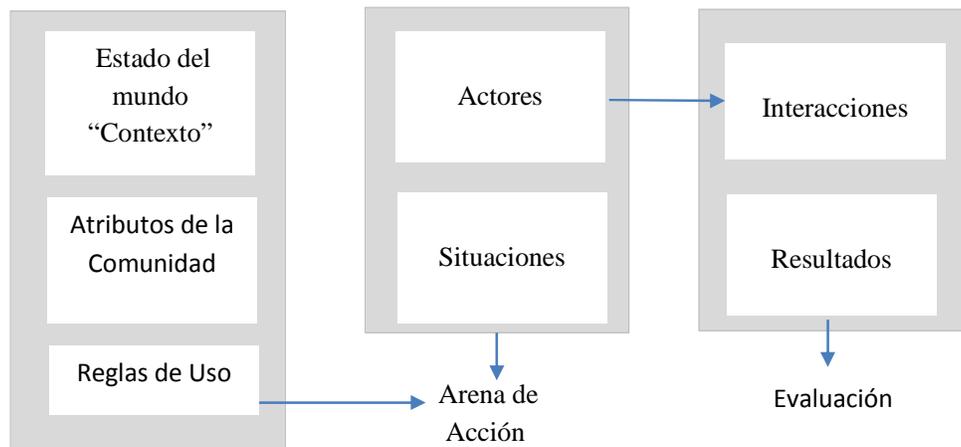
En razón de lo postulado por Olson, frente al proceso de la acción colectiva de las instituciones, North (1993), plantea que las instituciones permiten un control sobre los agentes individuales y que a su vez, estos logren los objetivos en un beneficio común. Los neo institucionalistas como Olsen encuentran que “los trabajadores se sindicalizan mientras que los capitalistas, los profesionales y las clases medias se agremian para poder influir sobre las decisiones de gobierno y extender tu poder” (North, 1999:25), en el cual, las organizaciones presentan dificultades en sus acciones colectivas, pero de igual manera, como instituciones pueden influir sobre la toma de decisiones.

El neo institucionalismo económico cuestiona entonces la teoría económica, en el que el individuo calcula racionalmente sus beneficios de manera individual, señalando que son las instituciones las que permiten que la toma de decisiones estén agregadas por las preferencias de los grupos de acción (Scott, 2001). Desde el enfoque racional, el individuo toma las decisiones sobre el cálculo de los beneficios y costos, empero, los individuos racionales están dentro del contexto de valores sociales que soporta el análisis en el cual, las instituciones moldean las acciones de los individuos a partir de normas o valores dentro de los grupos de acción.

Desde la teoría de juegos, la cooperación bajo los condicionamientos, desarrollan en el individuo acciones altruistas y de solidaridad, que inciden directamente en el desarrollo de los procesos sociales sobre los grupos conformados bajo objetivos y metas colectivas. Desde esta lógica, Elinor Ostrom (2000), basa sus argumentos, tomando como caso los bienes comunes, en el que desde esa lógica racional del individuo, estos logran a partir de las instituciones moldear el comportamiento individual hacia el mantenimiento de los bienes comunes.

Para North (1993), en el juego de reglas dadas por el neo institucionalismo económico, las reglas están asociadas a las limitaciones que forman la interacción entre individuos, cumpliendo el objetivo del institucionalismo económico de reducir la incertidumbre. Las reglas entonces buscan analizar los costos para determinar las faltas y aplicar el castigo –arbitraje, sanción- (Ostrom, 2005). Por su parte los jugadores que conforman un grupo amplían las posibilidades y estrategias en la toma de decisiones; es decir, agruparse aumenta la capacidad de acción sobre la toma de decisiones. North señala que las organizaciones deben desarrollarse a partir de identidades y objetivos (1993), puesto que el jugador dispondrá de recursos con el fin de aumentar las posibilidades de beneficio y disminuir los costos. (Ver gráfico 1).

Gráfico 1. Enfoque IAD



Fuente: Tomado de Ostrom (2005:829)

Ostrom define el terreno en el que los jugadores hacen parte de situaciones en los que se caracterizan por tener participantes, roles, resultados, nexos entre acciones y resultados, formas de control, información y costos y beneficios variables que hacen parte de la arena de acción (Ostrom, 2005). La arena de acción hace parte del espacio social en el cual los individuos interactúan e intercambian bienes y servicios y resuelven problemas. Por tanto, la arena de acción integra mercados específicos, relaciones de poder, escenarios políticos y ambientes de sociabilidad (Eslava s/f: 109). De otro lado, el análisis institucional investiga los factores que intervienen en la alteración de las variables atributos de contexto y de la comunidad y las reglas. Para Ostrom (2000).

Tabla 1.1. El juego de las decisiones sociales

Categoría	Concepto	Autor
Reglas	Regulación (+normas +estrategias)	North, Ostrom
Jugadores	Organizaciones, actores	North, Ostrom
Terreno	Arena de Acción	Ostrom
Juego	Política importa	Acerroglu

Fuente: Tomado de Eslava (s/f: 110)

La arena de acción constituye el análisis principal propuesto por el IAD, por tanto, como plantea la autora, el análisis institucional comienza por la arena de acción y determinar las acciones de los jugadores en el terreno de juego (Eslava, s/f: 109), posterior se analizan las reglas y por último se observa cómo se desarrolla el proceso. Es entonces como el juego permite establecer relaciones causales entre las instituciones y su entorno, por tanto, el neo institucionalismo económico responde a la capacidad de las fuerzas políticas sobre la toma de decisiones y la formulación de las políticas. Para los institucionalistas económicos, las instituciones son entendidas como reglas de juego, es decir, que prestan una herramienta para controlar y generar espacios de interacción.

La gobernanza como determinante en las políticas públicas

El proceso de gobernanza responde a un por qué y cómo suceden las cosas dentro de las acciones de gobierno. En este sentido, las estrategias de gobierno tienden a verse delimitadas tanto por las coaliciones dentro del sistema político, como por las acciones colectivas que conllevan a la consecución de un buen gobierno (Pierre y Peters, 2000). La gobernanza no solo delimita las normas y las relaciones dentro de las organizaciones, sino que también enfoca sus esfuerzos por incorporar a los individuos en la toma de decisiones.

La participación de la sociedad, el Mercado y el Estado, legitima las políticas o decisiones emprendidas por el Estado (Pierre y Peters, 2000), y genera unos procesos de gobierno de mayor eficacia y eficiencia frente a las acciones o políticas que buscan responder a las necesidades de la sociedad. La coordinación entre actores, considera a su vez una fuerte relación con la sociedad para gobernar (Pierre y Peters, 2000), y da eficaz respuesta a las transformaciones sociales que debe asumir el gobierno con las acciones de gobierno (Kooiman, 2004). De manera tal, que el gobierno local logró un proceso de interacción y de coordinación con la sociedad como actores en busca de soluciones a necesidades.

En este sentido, la gobernanza está asociada al entorno en el cual, se realizan los objetivos en relación con el papel del Estado frente a otros actores, en su búsqueda de maximización de beneficios para la sociedad. Y por otro lado, la gobernanza busca una integración frente a las acciones colectivas y el rol de los actores que intervienen en la toma de decisiones. De esta manera, la gestión local juega un papel importante en la planeación de la ciudad y por ende, en su ordenamiento ambiental; sin embargo, dicho proceso tiene consigo un enfoque de eficiencia y eficacia dentro de las acciones con lo cual, la planeación se enfoca tanto a la competitividad como a la maximización de beneficios hacia el mercado.

El modelo de gobierno entonces, logra establecer dentro de la toma de decisiones, la preponderante relación del Estado con el Mercado, y los procesos sociales que se tejen en torno, lo cual genera solo un espacio de demanda para la sociedad, más no la posibilidad de generación de toma de decisiones dentro de las políticas públicas.

Finalmente, la transformación urbana y la inclusión de temas ambientales dentro del ordenamiento territorial, se ha visto marcado por la fuerte influencia del mercado frente a las acciones, políticas o planes que benefician a la ciudad y a sus habitantes (Lungo, 2005). La gestión local en este caso, ha logrado tener una fuerte relación con el sector inmobiliario y empresarial, los cuales a su vez regulan el desarrollo de las ciudades.

El debate sobre el papel de las instituciones respecto al comportamiento de las sociedades, deja planteado el papel del Estado y de la sociedad en la consecución de objetivos en el cumplimiento de las necesidades de la sociedad (Pierre y Peters, 2000). Es entonces, que el comportamiento individual de las instituciones está marcado a su vez por lo colectivo de las sociedades y por la necesidad de mantener un equilibrio por sobre la sociedad. Tanto así, que el comportamiento colectivo de las instituciones logra regular las acciones sociales y logra políticas más sólidas. Es entonces, como la gobernanza hace parte integral de la organización social y colectiva, en donde la sociedad logra complementar las acciones del Estado y regular el comportamiento bajo normas sociales y simbólicas, siendo el Estado un interlocutor entre los actores políticos (Pierre y Peters, 2000).

La gobernanza está en respuesta a los cambios dinámicos que existen en la sociedad y a la necesidad de formular políticas desde una perspectiva colectiva. Siendo así, que la misma sociedad haga parte de las estrategias de gobierno, formulando políticas participativas desde un enfoque colectivo y democrático. Desde el neo

institucionalismo económico, los individuos buscan tomar decisiones racionales con el fin de maximizar los beneficios para un colectivo, es así, como la gobernanza aporta a las políticas públicas la conexión con los actores relevantes en la toma de decisiones (Pierre y Peters, 2000).

Finalmente, la gobernanza tiene como objetivo, que los actores interactúen entre sí, para el cumplimiento de los objetivos propuestos en las políticas públicas, la interacción entre estos, genera un proceso participativo y a la vez regulatorio, que permite la coordinación de estrategias y el cumplimiento a las demandas sociales frente a la priorización de las mismas. En tanto, la gobernanza logra la conexión entre diferentes actores sociales, económicos y políticos, que a su vez benefician las políticas públicas en todo su proceso.

La gobernanza como interacción entre actores

La gobernanza está formulada en respuesta a los cambios del sistema político considerado como dinámico, complejo y diverso (Kooiman, 2004). La interacción entre los actores de manera horizontal significa la realización de políticas más participativas y por ende, mayormente democráticas. Los actores entonces, generan acciones interactivas que logran tanto la coordinación como el control en la toma de decisiones. Los procesos políticos generados a partir de la interacción entre actores tienen como fin, generar espacios de deliberación bajo un orden jerárquico (Natera, 2005).

Las acciones colectivas en torno a la construcción o el manejo de un bien común, está inmerso en la interacción entre el Mercado, el Estado y la Sociedad, dentro de un espacio definido en el que intervienen directamente en la toma de decisiones. Cada actor entonces, está en el papel de generar un espacio de deliberación, (Ostrom, 2007) el Estado por su parte, genera espacios de concertación y de priorización de las demandas sociales junto con los actores implicados en las políticas a formular (Kooiman, 1993).

Es entonces, que las decisiones del gobierno responden a las necesidades que presenta la sociedad, de tal manera, que las acciones estén en constante transformación, puesto que el Estado es quien tiene el papel de regular, generar espacios y tomar decisiones de forma horizontal, como forma de equilibrio entre la Sociedad y el Estado. La gobernanza desde una definición más amplia, coadyuva a la participación y al fortalecimiento de la democracia sobre una sociedad en constante cambio (Natera, 2005). Por lo cual, las elecciones individuales son respuesta de comportamientos

colectivos en torno a decisiones que aumenten el beneficio respecto a un tema específico de la sociedad (March y Olsen, 1995).

El modelo de auto-gobierno, se refiere a la forma en que la sociedad puede auto regularse y generar a su vez espacios de deliberación y mantenimiento de políticas sociales internas (Kooiman, 2004). Desde la lógica de los bienes comunes, el auto-gobierno se concibe como una institución que delimita el comportamiento de los individuos de una forma concertada y participativa bajo una estructura de reglas en relación al manejo de un bien común (Ostrom, 2000).

Por su parte, la co-gobernanza hace parte de una concepción más horizontal en la toma de decisiones, puesto que en este punto, interaccionan los actores sociales y políticos con el fin de dar cumplimiento a los objetivos propuestos en la política pública (Kooiman, 2004). De manera horizontal, la toma de decisiones se genera bajo unos espacios de deliberación conjunta entre el Estado, el Mercado y la Sociedad.

La gobernanza jerárquica entonces, hace parte de una relación vertical entre el Estado y los demás actores relevantes en la toma de decisiones. Si bien este modelo de gobernanza genera otros aspectos dentro de la arena política, algunas políticas que se enmarcan dentro de este ámbito, han logrado un aspecto colectivo en torno a las decisiones tomadas por el Estado. Tema por el cual, el Estado dentro de esta categoría, toma mayor participación y su rol se torna relevante en la toma de decisiones.

Es entonces, que el Estado debe hacer parte de la toma de decisiones tanto como quien dirige las acciones como quien genera los espacios de deliberación, siempre en una fuerte relación con la sociedad para gobernar (Pierre y Peters, 2000). Desde este enfoque, la gobernanza se enmarca en una mezcla de espacios y actores sobre la toma de decisiones, en donde la interacción y la responsabilidad para gobernar hace parte de la formulación de políticas públicas eficaces (Kooiman, 2004).

La Formulación De Las Políticas Públicas

El proceso de formulación de las políticas públicas, conlleva a la agregación de actores dentro de los cuales se definen caracteres simbólicos e ideológicos, tanto así, que las acciones de gobierno encaminadas a resolver un fenómeno social o ambiental, estarán determinadas por factores externos e internos a las instituciones. Considerando que la toma de decisiones se ejecuta desde la racionalidad del ser humano en un proceso que no siempre surge desde la coherencia en torno a los objetivos y a la problemática que

pretende resolver; las políticas públicas adquieren flexibilidad en el proceso, lo cual les permite la posibilidad de transformación (Chevallier, 1986).

No obstante, la formulación de las políticas públicas proviene de un proceso lineal sobre el cual se busca dar respuesta a diferentes problemas, en esta medida se conciben, y analizan diferentes soluciones en pro de la efectividad y la eficacia de las políticas públicas. A fin de definir una sola propuesta que se ajuste a los objetivos planteados. El proceso de formulación está condicionado tanto por el fenómeno al cual responde, como por las soluciones propuestas respecto a la política. Es así, como la formulación considera tanto el análisis del fenómeno como la definición de objetivos y el planteamiento de las estrategias a considerar (Chevallier, 1986).

Para la presente investigación se resalta la importancia de la formulación de las políticas públicas teniendo en cuenta que es en este punto donde los problemas tanto sociales como ambientales son transformados en programas de gobierno, adicionalmente esta etapa incluye la definición de objetivos que deben tomar en cuenta el marco normativo sobre el que se inscribe dicha política, ésta debe ser flexible y tener en consideración diferentes alternativas y opciones, Por su parte es en esta parte del proceso donde se establece la importancia de los actores (Ostrom, 1986) y donde muchas veces se rompen o fracturan los lazos entre la sociedad y el estado (Jann, & Wegrich, 2006).

Así, el gobierno fija prioridades, metas, objetivos y metodologías. (Taylor, 1911). Sin embargo en esta etapa del proceso de las políticas públicas no es el gobierno quien realiza la tarea es más bien un proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores que influyen a partir de sus valores y sus intereses tanto materiales como ideológicos (Chavallier, 1986)

En lo ideal durante esta etapa de formulación se evalúan las consecuencias posibles de tal o cual solución, simultáneamente el número de alternativas se reduce teniendo en cuenta las diferentes técnicas para la formulación de soluciones y los intereses de los actores que intervienen en el proceso. Y es a partir de esos intereses que se establece el conflicto y se generan acuerdos y coaliciones. (Chavallier, 1986) a fin de lograr la legitimidad, entendida este como el acto en el cual se le atribuye a una nueva acción, una fuerza particular mediante la cual se transforma una opción posible en una norma que goza de la autoridad y la fuerza del Estado (Bordieu, 1986).

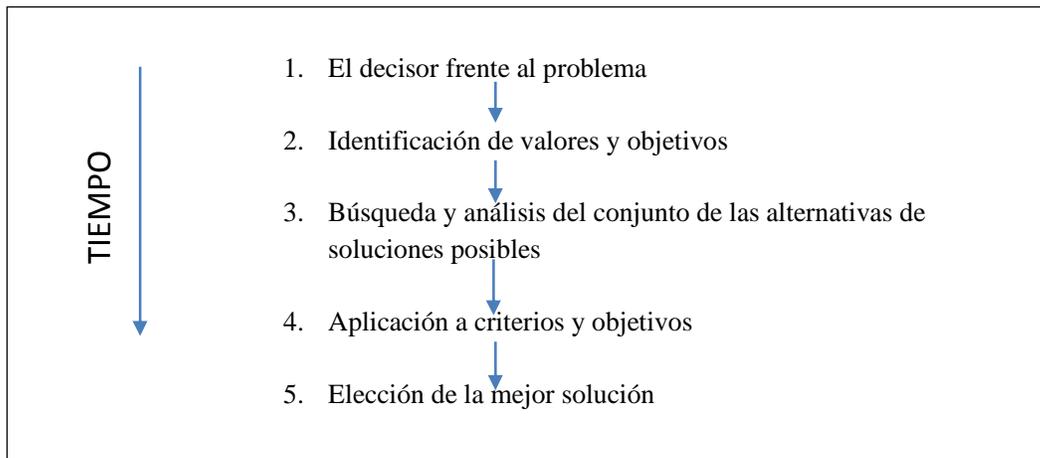
Por su parte, este ejercicio requiere de una adecuada planificación o planeación mediante la cual se busca alcanzar metas y objetivos a corto y mediano plazo entonces

la planificación es entendida como “la fijación de un conjunto de objetivos plurianuales prioritarios coherentes entre sí, que buscan son solo orientar a los agentes económicos sino, además, constituirse en el marco axiológico en el cual se inscriben las acciones políticas” (Chavallier, 1986:456). La Formulación Incluye entonces: “el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos – alternativas– para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas”. (Carrillo, 1997: 292). Sin embargo la toma de decisión ha permitido la creación de varios modelos explicativos que pretenden acercarse al proceso que implica la decisión pública.

En el modelo de la racionalidad absoluta, (Ver gráfico 2) la toma de decisiones se ejecuta desde la razón, a partir de un proceso que da comienzo con el establecimiento de metas y objetivos indagando en la mejor decisión al problema detectado. (Taylor, 1911), Inicialmente se establece y prioriza el objetivo; segundo, se identifican y generan todas las opciones; tercero, se calculan y valoran las consecuencias de las distintas opciones; cuarto, donde se comparan todas las opciones y finalmente se selecciona la opción o donde se combinan alguna opciones para que se maximicen los objetivos priorizados. (Simon, 1957).

Según este modelo, el establecimiento y priorización de objetivos, implica que luego al reconocimiento del problema por parte de las instituciones estatales, se encuentra el reconocimiento y establecimiento de los objetivos y metas, a lo cual le sigue la priorización del mismo según su importancia, posteriormente estos objetivos y metas son transformados en términos generales y operativos y se culmina con la elaboración de unas expectativas y logros esperados de los mismos. (Simon 1957). Establecimiento de Alternativas, donde se reconocen las opciones posibles para lograr los objetivos, sin embargo el análisis ejecutado no necesariamente es excluyente, por lo cual es posible mediante la racionalidad absoluta, que la decisión final sea una combinación de las diferentes alternativas. (Meny y Thoening, 1992). Alternativas

Gráfico 2. Modelo de racionalidad absoluta



Fuente: Adaptado de Meny y Thoenig, 1992:140

Valoración de las Consecuencias, el decisor racional elabora un análisis de las diferentes alternativas teniendo en cuenta los efectos de las posibles opciones, según esto se evalúan los “objetivos, costes, beneficios e impactos” (Carrillo, 1997: 294) es decir, se determinan las externalidades y los costos de oportunidad. (Simon 1957). Comparación de Alternativas, una vez se conozcan las consecuencias de las diferentes opciones, se hará necesario mediante el modelo de racionalidad absoluta, elaborar unos criterios de comparación y relación de las alternativas, teniendo en cuenta los objetivos, y sus efectos a fin de seleccionar la opción más deseable. (Simon 1957).

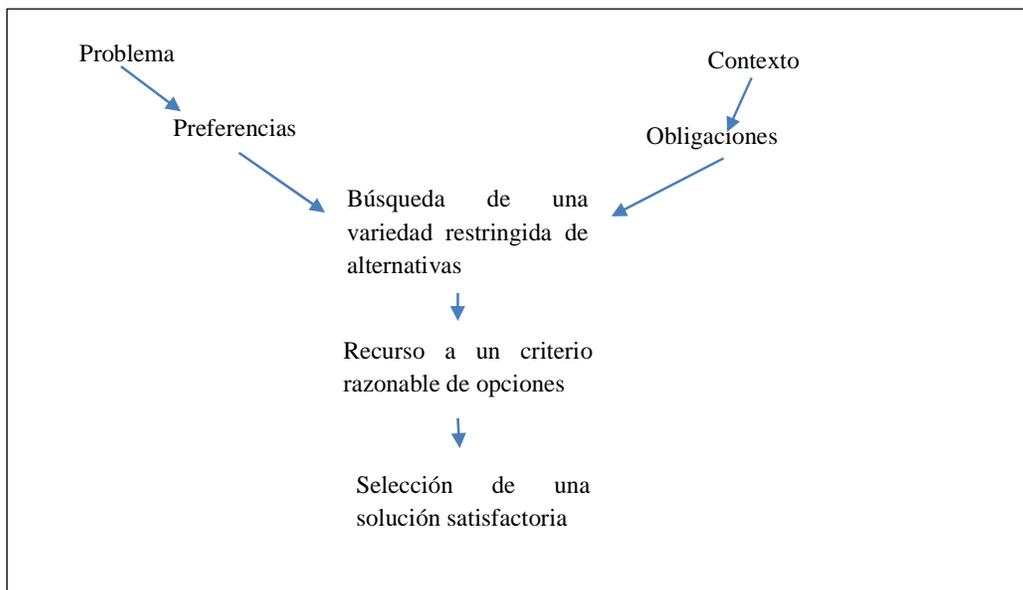
Bajo el Modelo de Racionalidad Limitada, (Ver gráfico 3) se demuestra que el modelo de racionalidad absoluta es inaplicable debido a la existencia de limitaciones en el proceso de formulación, lo anterior si se tiene en cuenta que nunca es completa la información disponible, más aun cuando esta información es costosa económicamente y requiere de mucho tiempo para su aplicación, adicional a lo anterior, mucha de la información que requiere el modelo es difícil de obtener, a lo cual se le suma que la capacidad intelectual y cognitiva de los decisores es variable por lo cual es posible que se descarten algunas de las opciones por cuanto no corresponden a sus valores o por que las opciones carecen ante el criterio de los decisores de la validez. Lo cual permite que el decisor opte por la decisión que le parece satisfactoria (Simon, 1957).

El modelo incremental propuesto por Lindblom expone que los administradores no pueden aplicar el método racional y por lo tanto la formulación de las políticas se deriva de un método intuitivo de comparación de las posibles soluciones. Por lo tanto

su modelo se explica a través del conocimiento empírico donde “las decisiones se toman gracias a los hechos al análisis y a la persuasión; otras contando votos o ejerciendo el poder que el proceso electoral, junto con otros procesos, da a quien participa en el sistema” (Lindblom, 1999:335)

De esta forma se establece un juego de presiones y contrapresiones entre los actores donde elaboran diferentes mecanismos, mediante los cuales los actores ejercen control, influencia o poder sobre otros (Lindblom, 1990), (Crozier y Friedberg, 1977). De esta forma el análisis se convierte en un método para ejercer el control en la toma de decisiones, donde los recursos analíticos se expresan en función de los intereses de los actores (Lindblom, 1990).

Gráfico 3. Modelo de racionalidad limitada



Fuente: Adaptado de Meny y Thoenig, 1992:143

El Modelo de Anarquía Organizada es posible cuando tres elementos se encuentran presentes, el primero si los valores y los objetivos son ambiguos entre sí, un segundo si el conocimiento o la información necesaria son incompletos y un tercero si los procesos de decisión son complejos y en gran medida son simbólicos. (Lane 1993), (Cohen et al, 1972). El proceso de formulación compuesto por un problema, una posibilidad de elección, unos actores y una solución puede diferir de su orden bajo este modelo y por lo tanto pueden resultar erráticos de modo que las decisiones tomadas algunas veces no se encuentran conectadas a problemas precisos entonces el problema difiere de la solución. (Cohen et al, 1972).

Bajo el modelo del *Public Choice*, se considera que la formulación de políticas públicas se encuentra influenciada por los intereses de los participantes, según lo cual las premisas epistemológicas del modelo se mueven en torno al individualismo metodológico y al *homo economicus*, donde se considera que los grupos organizados en torno a la formulación de una política son considerados como la suma de los intereses individuales donde cada uno tiene un comportamiento egoísta, racional y maximizador de sus propios intereses. (Lane, 1995).

Majone enfatiza que el análisis de las políticas y la deliberación pública se enmarca en un enfoque referente a la teoría de la toma de decisiones y a la regulación económica y social. En relación a ello, define la argumentación con la etapa esencial en la formulación de las políticas públicas, puesto que es en este proceso en el que los actores intervienen delimitados bajo el debate y la persuasión. A partir de esto, el analista de política define las políticas bajo su concepción dialéctica en el análisis de políticas (Majone, 1997:41), por tanto, resalta el papel de la argumentación como definición de acciones por parte de los ciudadanos y los gobernantes en la definición y elección de las políticas públicas, con ello, el analista de políticas públicas define su rol a partir de la producción de argumentos que logren legitimar la política o acciones en el cumplimiento de los objetivos.

Para Majone, los actores que intervienen en la definición de políticas dentro de un proceso de debate y persuasión en relación a la redefinición de la democracia en el sistema político, señalando así que la discusión es producto de un debate que genera a su vez acciones y resultados importantes en la definición de acciones y que a su vez convierte al analista de política en un actor más allá de lo tecnocrático y de diseñador de políticas.

El proceso de políticas públicas está generado a partir de una discusión que a su vez produce resultados valiosos en la elaboración de estas, por lo cual, la importancia de institucionalizar la discusión resalta la discusión generadora de espacios de regulación y generación de ideas, no obstante, su falta de control puede generar controversias frente a la definición de políticas. Majone define el conflicto que se genera a partir de la resolución de dificultades que influyen diferentes disciplinas y que a su vez generan grandes conflictos. Como solución a los posibles conflictos generados en una deliberación pública, esta desde los tribunales científicos y el procedimiento que incluyan los expertos, considerando la dialéctica desarrollada en la antigua Grecia, que

considera la praxis política como modelo en el discurso y en el análisis de las políticas públicas.

Los problemas de la Formulación en las políticas públicas ambientales

La base sobre la que se sientan los problemas ambientales tiene su fundamento en la discrepancia que existe entre los intereses públicos y los intereses privados y según Ocampo, es en estas discrepancias donde fundamentalmente se justifica la política ambiental (Ocampo, 1999). Ahora bien, teniendo en cuenta el paradigma de la economía de bienestar y la literatura institucional Panayotou ha definido categorías de fallas que combinan una subvaloración de los activos y servicios ambientales

Panayotou (1993) reconoce que los “problemas ambientales se explican en términos económicos y bajo las manifestaciones económicas de la degradación ambiental” sin embargo para el autor una valoración adecuada es esencial para la preservación de los recursos, de la misma forma manifiesta que existen fallas del mercado que afectan directamente el uso de los recursos, de esta forma, se expresan ejemplos en los fracasos de la política, expresados en ejemplos como la fijación de los precios en los distritos de riego, conservación de suelos, manejo de bosques de usos múltiples. (Panayotou, 1993).

Los modelos reflejan las dificultades teóricas y prácticas para la toma de decisiones en los procesos de formulación. Puesto que los expertos no pueden garantizar una toma de decisiones satisfactoria y razonable ya que en los diferentes escenarios de la formulación intervienen una diversidad de actores que incluyen en el proceso según sus intereses y valores (Lindblom, 1990), los cuales actúan bajo su capacidad intelectual y cognitiva en un medio donde se conjugan diversos intereses y se establecen diferentes relaciones de poder bajo una muy reducida información acerca del problema (Simon 1957) y las posibles alternativas de solución

Las externalidades dentro de los problemas ambientales se encuentran ligadas a un alto nivel de incertidumbre en el proceso de formulación, sin embargo los costos ambientales y económicos de este nivel de incertidumbre limitan el proceso de formulación desde la realidad empírica. Por su parte, las políticas públicas ambientales no se encuentran lejanas a los problemas de las demás, más aun se reconoce el escenario ambiental como un espacio de disputa donde intervienen intereses económicos, políticos y sociales. De este modo, dentro de la formulación de políticas públicas ambientales el equilibrio dentro de las fuerzas en los modos de gobernanza incide directamente en las

externalidades. (Guimaraes, 2006). Y falta de adaptaciones eco sistémica a nuevas presiones. (Fontaine y Narváez, 2007).

Adicionalmente las dimensiones generales en la toma de decisiones ambientales (compartidas con otros movimientos sociales), y específicas (las consecuencias de la territorialización y la multiescalaridad de los conflictos) permiten que lo ambiental sea reconocido como un espacio de conflicto donde intervienen una multiplicidad de actores e intereses. (Ostrom, 2005)

Instituciones y Medio Ambiente

Considerar a las instituciones como una categoría de análisis por la cual, las acciones sobre el medio ambiente tienden a ser más propositivas, participativas y exitosas, conlleva al análisis tanto del concepto tomado desde Ostrom sobre el neo institucionalismo económico hacia los postulados de la acción colectiva tomados desde Olson, en el cual, los objetivos en torno a propósitos sociales, tienden a tomar fuerza sobre las normas y reglas que se establecen en determinado grupo con el fin de cumplir las metas fijadas.

En el análisis de Ostrom de los bienes comunes, el papel de la acción colectiva permite comprender el papel del individuo en el manejo de los mismo partiendo de la comprensión de los intereses de los actores. Retomando a Hardin (1968) en su análisis Ostrom, plantea el mismo ejemplo del pastizal abierto a todos, semejante a lo propuesto por el modelo del dilema del prisionero y lo relacionado con la teoría de juegos, considerando que los bienes comunes están a puertas de una tragedia de sobreexplotación y destrucción; es a partir de ello, que la identificación de variables que determinaban la organización o la falla en la organización lograban determinar reglas de elección y acción.

Las instituciones como objeto de análisis en los bienes comunes

La destrucción de los recursos naturales ha llevado a que diferentes disciplinas de pensamiento se interesen por estos procesos desde diferentes enfoques, uno de estos permitió el análisis de las relaciones entre las instituciones y el manejo de los recursos naturales. Desde este punto de vista Ostrom, haciendo comparación del manejo de los recursos naturales como recursos de uso común determina que existe una relación entre la lectura institucional y la posibilidad que tiene recurso natural de preservarse, puesto

que tal como se conciben los bienes comunes, están al borde de una tragedia. Desde un análisis de la tragedia de los bienes comunes.

La tragedia de los recursos comunes se desarrolla de la siguiente manera. Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intentara mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. Cada pastor recibe un beneficio directo por sus animales y enfrenta gastos retardados por el deterioro de los bienes comunes cuando su ganado y el de otras personas pastan en exceso. Cada pastor se siente impulsado a introducir más y más animales porque recibe el beneficio directo de sus propios animales y carga únicamente con los costos resultantes del sobrepastoreo... ahí está la tragedia. Cada hombre se encuentra atrapado en un sistema que lo compele a aumentar su ganado sin ningún límite, en un mundo que el limitado. La ruina es el destino hacia el cual todos los hombres se precipitan, persiguiendo cada uno su propio interés en una sociedad que cree en la libertad de los bienes comunes (Hardin, 1968: 1244).

Existen tres posibilidades en el dilema de los recursos comunes: que el Estado controle los recursos naturales, privatizar los recursos naturales o que otras instituciones manejen el bien común, todo para evitar su destrucción. (Ostrom, 2007). Ostrom, en una lectura de la lógica de la acción colectiva determina que la tragedia de los bienes comunes, parte de un supuesto falso que se sustenta en las barreras que presupone alcanzar la cooperación. De esta forma la tragedia de los bienes comunes supone que los actores involucrados siempre seguirán su propio interés hasta llevar al agotamiento del recurso (Ostrom, 2007). De este modo el estado actúa como ente regulador, lo cual sustenta el intervencionismo estatal en el manejo de los recursos naturales. (Brondizio, et al, 2009). Por su parte, la privatización regula el acceso, restringe la posibilidad de beneficio y transforma en bien común en un bien privado. Sin embargo estas no son las únicas vías para evitar la tragedia de los comunes (Ostrom, 2007).

De acuerdo a la premisa de los bienes comunes quienes se apropian de los recursos caen en juegos con una estrategia dominante (Brondizio, et al, 2009). Sin embargo dentro de las teorías de juegos analizadas por Ostrom en el gobierno de los comunes determina la existencia de restricciones que impiden la cooperación común, permitiendo que los actores lleven a la ruina de determinado bien común. Según lo anterior “No todos los usuarios de recursos naturales son incapaces de cambiar sus restricciones.... Por ello, es preferible abordar la cuestión de cómo incrementar las capacidades de los participantes para cambiar las reglas coercitivas del juego a fin de alcanzar resultados distintos a las despiadadas tragedias” (Ostrom, 2000:33).

De ello Ostrom concluye, que el incrementar las capacidades de los participantes para cambiar las reglas coercitivas permite lograr acuerdos o contratos de cooperación que permitan la construcción de una estructura institucional desde la cual es posible lograr equilibrio entre las cargas y los beneficios sobre la explotación de los recursos de uso común (Ostrom, 2000). Si bien la construcción de la estructura institucional no garantiza el sostenimiento de un bien común en un largo plazo, una mirada a instituciones de larga duración permitió comprender que existen factores dentro de las instituciones que permiten una mayor duración. Dentro de estos, la autora determina que las reglas de apropiación y provisión sobre las condiciones y arreglos de la elección reconocen el modelo de organización y sus entidades (Ostrom, 2000:148). Por su parte las instituciones son entendidas por Ostrom como:

Conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones repetitivas organizadas por las reglas, normas y estrategia... Según las reglas, me refiero a las recetas compartidas (debe, no debe, ni puede) que están mutuamente entendido y predecible cumplir en situaciones particulares de los agentes encargados de la vigilancia de la conducta y para la imposición de sanciones. Por normas, me refiero a las recetas que tienden a ser aplicada por los propios participantes a través de los costes internos y externos impuestos. Por estrategias, me refiero a los planes regularizados que los individuos hacen dentro de la estructura de incentivos producidos por las reglas, normas y expectativas del comportamiento probable de otros en una situación afectada por las condiciones físicas y materiales pertinentes (Ostrom 2010: 5).

Las instituciones pueden ser concebidas como conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones repetitivas organizadas por las reglas, normas y estrategias (Crawford y Ostrom, 2005). Teniendo en cuenta lo anterior, existe una relación directa entre la preservación de un bien común o recurso natural y las instituciones que se deriva según Ostrom de la posibilidad de generar estrategias de cooperación que permitan la construcción de una estructura institucional que se encuentre regulada por un sistema de reglas, normas y estrategias.

Por su parte, autores como Guimarães, Carlson y Doyle determinan que existen otras variables que parten desde una lectura institucional y que se relacionan con el manejo de los recursos naturales. Para Guimarães las acciones institucionales con transparencia, buen manejo de la información y mecanismos efectivos de participación garantizan la recuperación eco sistémica de los recursos naturales (Guimarães, 2000). Carlson y Doyle determinan que al actuar institucional existe un nivel de incertidumbre en las dinámicas de los procesos ecológicos y naturales. (Anderier et all, 2004). De este

modo si se reduce la incertidumbre, existe una mayor posibilidad de mantener el rendimiento eco sistémico cuando este es sometido a presiones externas. (Carlson y Doyle, 2002).

De acuerdo a los estudios realizados por Ostrom, en relación a los bienes comunes, quien toma la teoría de juegos como un ancla para el desarrollo de un modelo que tiene como objetivo el de analizar los procesos institucionales sobre la toma de decisiones. El modelo IAD nace desde la preocupación existente sobre el manejo de los bienes no privados, en donde para mantenerlos era el gobierno quien debía establecer reglas e impuestos para “obligar a los individuos egoístas a contribuir con los recursos necesarios y a restringir sus actividades en beneficio propio (Ostrom, 2009:19).

Tabla. 1.2. Cuatro tipos de bienes

Sutractabilidad de uso

		Alta	Baja
Dificultad de excluir beneficiarios potenciales	Alta	RUC: cuencas hidrológicas, lagos, sistemas de irrigación, pesquerías, bosques	BIENES PÚBLICOS: Paz, seguridad de una comunidad, defensa nacional, conocimiento, protección contra impuestos, pronósticos del tiempo, etc
	baja	BIENES PRIVADOS: Comida, ropa, automóviles	BIENES TARIFA: cines, clubes privados, guarderías, etc.

Fuente: Tomado de Ostrom (1990)

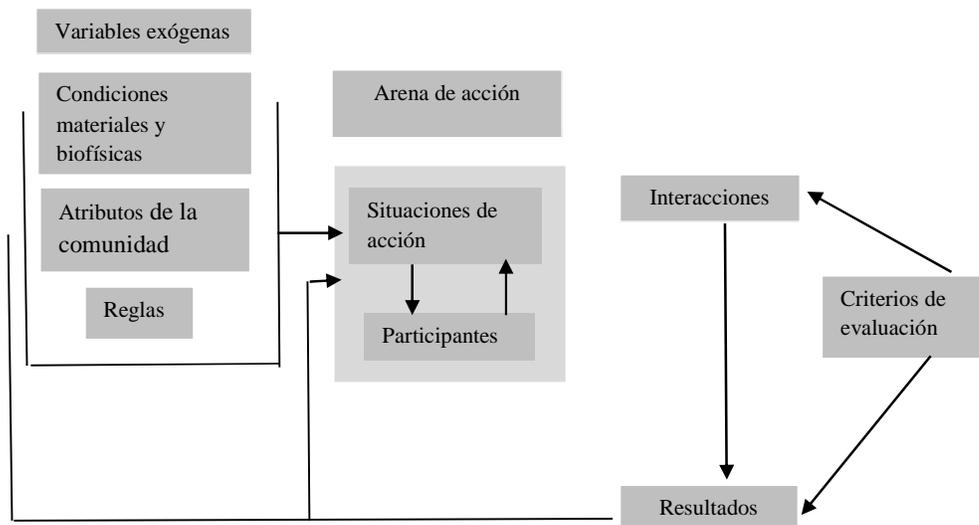
Para comenzar el análisis, se retomó el análisis de Samuelson (1954) sobre los bienes, clasificados en dos tipos, privados y públicos y a su vez, entre privados puros considerados del todo excluibles puesto que el individuo que quisiera disfrutar de ello debería pagar, y los privados como rivales, considerados a partir de lo que un individuo consume y que nadie más lo puede hacer. Por su parte los bienes públicos no excluibles son aquellos en los que todo individuo puede consumir y los no rivales, es en donde todo individuo puede consumir sin limitar el consumo de otros. No obstante, en el análisis tomado desde Buchanan (1965) se inserta un concepto en el cual los individuos crean asociaciones a partir de los cuales se proveen bienes no rivales de pequeña escala (Ostrom, 2009). Es así, como a partir de estos análisis, se plantea el modelo IAD, partiendo de los cuatro tipos de bienes existentes. (Ver tabla. 1.2).

Análisis De Desarrollo Institucional (IAD)

El IAD es una herramienta metodológica que permite descubrir como los humanos logramos actuar colectivamente (Ostrom y Hess 2006) y determinar las diferentes variables presentes en el manejo de los recursos comunes y/o recursos naturales (Ver gráfico 4). Este modelo, busca comprender tanto las interacciones humanas como los resultados provenientes de dichos procesos. Con los trabajos de Commons (1924) sobre transacciones, de Popper (1961) sobre la lógica de las situaciones, de Allport (1962) sobre estructuras colectivas, Goffman (1974) sobre marcos y Schank y Abelson (1977) sobre acciones; se plantea el IAD, con el fin de generar análisis desde clúster de variables desglosados a partir de una pregunta principal (Ostrom, 2009). Desde la acción colectiva, el análisis permite desarrollar los conceptos sobre gobernabilidad y gobernanza en torno a los recursos comunes y el agotamiento al que se someten los mismos tras las presiones exógenas (Ostrom, 2009).

El modelo propuesto por Ostrom para el análisis institucional, tiene como objetivo principal integrar una dimensión cultural sobre las políticas, su marco teórico, está fundamentado plenamente por la teoría de elección racional y teoría de juegos en el marco del neo institucionalismo económico, considerando al individuo como un *homo economicus*.

Gráfico 4. Marco de análisis y Desarrollo Institucional



Fuente: Tomado de Ostrom (2005: 15)

Dentro de su esquema, la autora plantea una arena de acción en el cual están inmersos los actores tanto individuales como colectivos y una situación que refiere a los arreglos institucionales. Este modelo, permite entender las interrelaciones como factores que intervienen en la política pública y determinar los factores que estructuran la arena de

acción, como son las reglas que utilizan los participantes para ordenar sus relaciones, las características materiales y físicas del contexto, es decir el estado o diagnóstico del mundo y las particularidades de la comunidad política en los atributos de la comunidad. Para Ostrom, el modelo permite explicar por medio de hipótesis tanto las opciones y decisiones colectivas que se dan en la formulación de las políticas públicas.

De esta forma, Ostrom permite identificar los principales tipos de variables estructurales presentes en los arreglos institucionales mediante un mapa conceptual de varios niveles (Ostrom, 2007). Cuyos resultados en términos ambientales se generan a partir de la construcción de arreglos o acuerdos institucionales, según lo cual es posible determinar la efectividad de las acciones desde una perspectiva institucional (Ostrom, 2009).

Dentro de la situación de acción, las variables externas afectan las acciones que se dan en determinado momento, a partir de ello, intervienen las condiciones biofísicas, que están clasificadas en cuatro tipos de bienes definidos a partir de lo propuesto por Samuelson (1954) y complementado por Buchanan (1965); los atributos de la comunidad, incluyen tanto las interrelaciones de los actores desde antes del análisis correspondiente, considerando en esta etapa la homogeneidad interna y la heterogeneidad de los atributos centrales, el conocimiento y el capital social de quienes participan o son afectados por otros actores (Ostrom, 2009). Por último las reglas, que expresan la comprensión compartida entre los participantes es decir, se analiza, “quienes deben, no deben, o podrían llevar a cabo acciones y quienes a su vez pueden afectar otros sujetos con sanciones” (Ostrom, 2009:23).

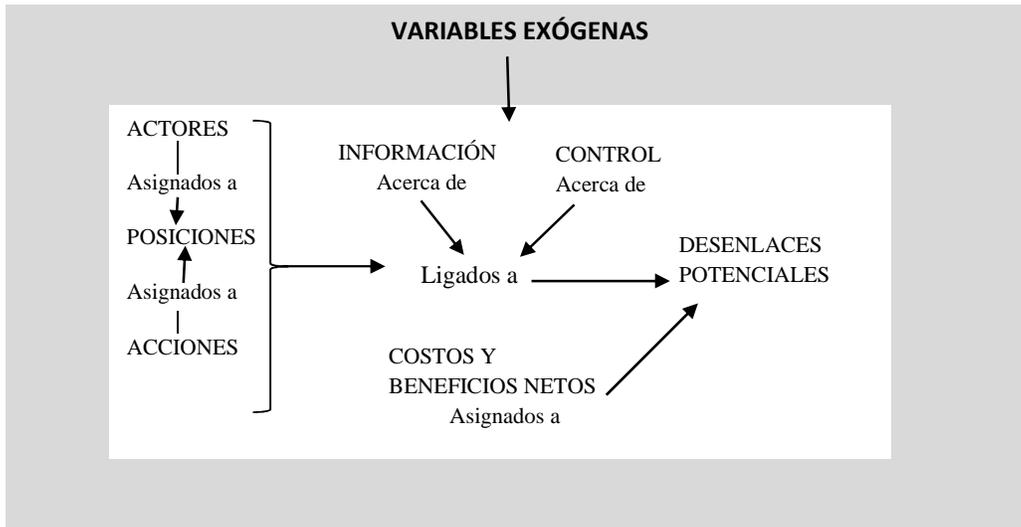
En este sentido, la arena de acción tiene dos divisiones establecidas estas como situación de acción y participantes. El término "situación de acción se utiliza para referirse a un concepto analítico que permite a un analista aislar la estructura inmediata que afecta a un proceso de interés con el fin de explicar las regularidades en las acciones humanas y los resultados, y potencialmente a reformarlos.” (Ostrom, 2010:16) De esta forma, la situación de acción puede concebirse como el espacio social donde los diferentes actores interactúan (Ostrom, 2005)

Situación de acción

El esquema permite establecer las características de los actores involucrados, las posiciones de los jugadores, el conjunto de acciones por lo que los actores pueden optar en nodos específicos de un árbol de decisiones, la cantidad de información disponible en

un nodo de decisión, los resultados que afectan los actores de manera conjunta, el conjunto de funciones que ubican a los actores y las acciones y los beneficios costos asignados a las relaciones de acciones y resultados (Ostrom, 2009:34). (Ver grafica 5) (Ver tabla 1.3)

Grafica 5. Estructura interna de una situación de acción



Fuente: Tomado de Ostrom (2005:33)

Una situación de acciones se refiere al espacio social donde los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, dominan a otros o pelean (entre las múltiples cosas que los individuos hacen en las arenas de acción) (Ostrom, 2005: 14).

Según Ostrom tres variables determinan la estructura de una arena de acción, las reglas, los atributos de la comunidad y los atributos biofísicos los cuales son entendidos según este enfoque como Variables Exógenas.

Tabla 1.3. Variables dentro de la situación de acción

VARIABLE	DESCRIPCION	Pregunta De Investigación
Participantes	Son los actores que participan en la situación de acción. En la Mínima situación de acción, se trata de un solo individuo. Es difícil trabajar con juegos que involucren a más de dos Participantes.	¿Quiénes y cuántos individuos participan por unidades de recurso?
Posiciones	Las posiciones permiten asociar participantes con un conjunto autorizado de acciones (que están ligadas a resultados) en un proceso. Por ejemplo, ciudadanos, jueces, representantes electos, etcétera.	¿Qué posiciones existen (por ejemplo)?
Acciones	Las acciones que pueden tomar los participantes en posiciones particulares en diferentes etapas del proceso. Por ejemplo, decisiones de pescar o no pescar durante un periodo definido de tiempo.	Se utilizan los tipos de tecnologías de captación, ¿Qué conjunto de acciones son permitidas?

Resultados potenciales	Los resultados que los participantes pueden afectar potencialmente a través de sus acciones bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, la cantidad de pescado que se captura en una cierta zona.	¿Qué región geográfica y qué acontecimientos en esa región se ven afectados por los participantes en estas posiciones? ¿Qué cadena de acontecimientos enlaces medidas con los resultados?
Funciones de transformación	El conjunto de funciones que enlazan participantes (o acciones aleatorias) en nodos de decisión hacia resultados intermedios o finales. En una situación de voto, la función de transformación toma las acciones simbólicas de individuos y produce una decisión colectiva.	Que funciones son asignadas a los participantes?
Controles	El nivel de control de cada participante tiene sobre la elección,	¿Los apropiadores toman las acciones anteriores por su propia iniciativa, o ellos consultan con otros?
Información disponible	La información a disposición de los participantes acerca de la estructura de la situación de acción	¿Cuánta información tienen apropiadores sobre la condición del recurso mismo, acerca de las funciones de costos y beneficios a otros propietarios, y de cómo sus acciones se acumulan en los resultados conjuntos?
costos y beneficios	Los costos y beneficios-que sirven como incentivos y medidas disuasorias asignados a acciones y resultados	¿Cómo costoso son diversas acciones a cada tipo de apropiador, y qué tipo de beneficios se pueden lograr como resultado de diversos resultados de grupo?

Fuente: Tomado de (Ostrom, 2010). Elaboración propia

Reglas

North (2003) asocia las reglas con las “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Y le otorga la función de reducir la incertidumbre”. Pero al crearse una norma las personas piensan inmediatamente la manera de evitarla. Y depende de los costos para conocer las faltas – arbitraje y para aplicar el castigo – sanción. Ostrom por su parte manifiesta que las reglas están dadas por la autoridad y son compartidas y entendidas de manera conjunta con los participantes. (Ver tabla 1.4)

Todas las reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos, dirigidos a obtener orden y predictibilidad entre humanos, creando “clases” de personas (posiciones o roles), que corresponden a clases de acciones requeridas, prohibidas o permitidas con relación a los resultados requeridos, permitidos o prohibidos, o de cara a la probabilidades de ser monitoreado o sancionado en un modelo predecible” (Ostrom, 1995:18).

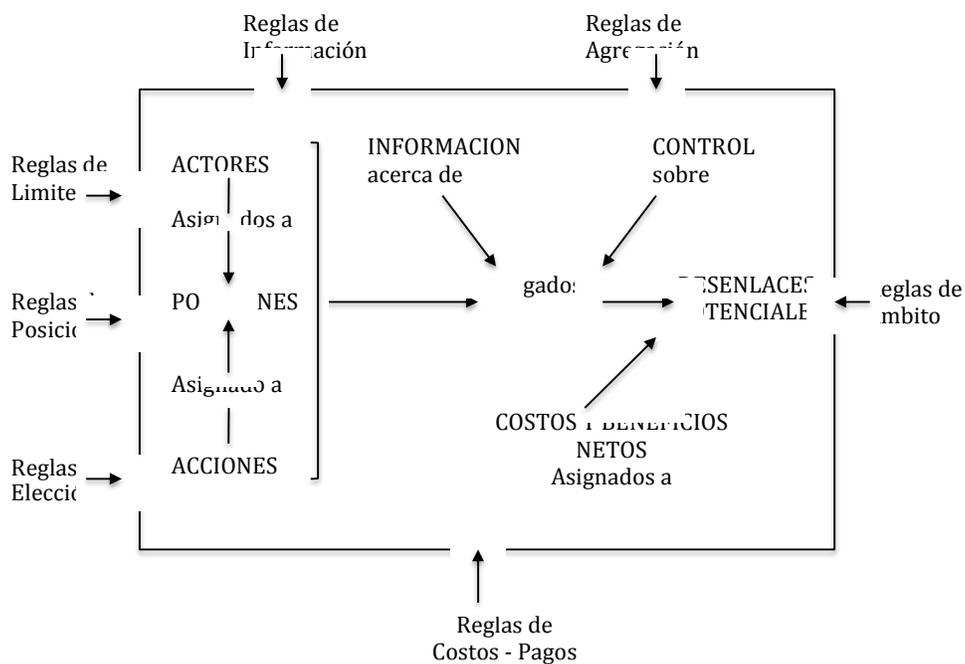
Los elementos y Tipos de Reglas, destacan los tipos de reglas operacionales que inciden en la situación de acción. (Ver gráfico 6)

Tabla 1.4. Elementos y tipos de reglas

Reglas	Elementos descriptivos
Posición	Especifican un conjunto de posiciones y cuántos participantes están ubicados en cada posición.
Límite	Especifican cómo entran o salen de estas posiciones los participantes.
Autoridad	Especifican el conjunto de acciones que se asigna a determinadas posiciones en cada nodo de un árbol de decisiones.
Agregación	Especifican la función de transformación a utilizar en un nodo particular para mapear las acciones hacia resultados finales o intermedios.
Ámbito	Especifican el conjunto de resultados que puede verse afectado, incluyendo el estatus de los resultados (intermedio o final).
Información	Especifican la información disponible para cada posición en un nodo de decisión.
Recompensa	Especifican la asignación de costos y beneficios, en materia de requerimiento, permiso o prohibición hacia los actores, basada en el conjunto total de acciones y resultados alcanzados.

Fuente: Pacheco Vega, 2008: 94

Gráfico 6. Las reglas como variables exógenas que afectan directamente los elementos de una situación de acción

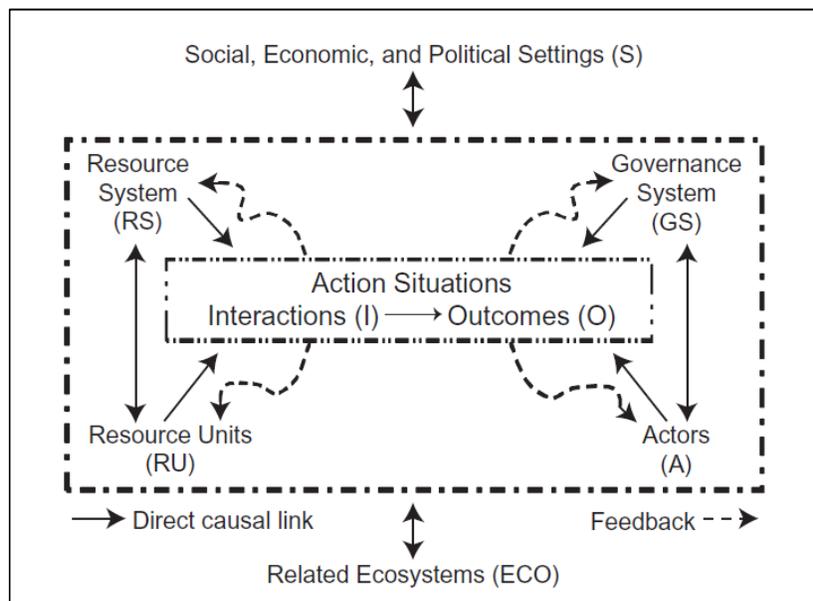


Fuente: Adaptado de Ostrom, 2005:189

Atributos biofísicos y materiales del entorno

Estos afectan y transforman algunas variables tales como los resultados, las series de acción, las relaciones entre acción y productos, entre otros. Teniendo en cuenta la lógica de los bienes y servicios y los posibles escenarios de abundancia o carencia de los mismos. Por su parte Ostrom deriva dos características de exclusión y sustractibilidad donde la primera da cuenta de la reducción del número de participantes que se benefician de un bien o servicio y la segunda donde el uso de los mismos por parte de un individuo, restringe la posibilidad de que otros puedan acceder al mismo. (Ostrom, 1995:19).

Grafico 7. Situación de acción en sistemas sociales y ecológicos



Fuente: Tomado de Ostrom (2005:23)

Atributos de la comunidad

Ostrom establece los atributos a la comunidad como variables exógenas que inciden sobre la arena de acción, estos atributos están determinados por el comportamiento, el nivel de entendimiento compartido por los participantes de la acción colectiva sobre la estructura particular de la arena de acción (Ostrom, 2000)

Participantes

Deben escoger entre una serie de acciones posibles en cada etapa del proceso de decisión, entonces una acción puede ser entendida como una selección de un marco o valor de una variable de control, que dicho participante espera afecte una variable de

resultado. Cuando este control de variables permite conocer toda la posible movida, en todos los posibles contingentes estamos hablando de una posible estrategia. (Ostrom, 2009). Como ejercicio de laboratorio se comprenden cambios que modifican las variables en la arena de acción.

- a) Impacto de la jerarquía en la lógica del juego. Se encontró que en juegos donde la jerarquía es horizontal, se dieron mayores posibilidades de confianza y reciprocidad que en donde existen jerarquías verticales.
- b) Condición socioeconómica, creencias culturales, distancia social y comunicación. De esta variación se determinó que los individuos con mayor orientación hacia los grupos fueron los que más enviaron fondos, tanto del lado de los inversionistas como de los fideicomisarios.
- c) Repetición del juego. En los casos de juegos repetitivos la reputación entra a jugar un papel importante en la estructura del juego.
- d) Cambios en la información y amenaza de sanción. En este experimento se ofreció información adicional al fideicomisario quien conoce la expectativa de retorno del inversionista. De igual forma, se estableció una condición de incentivo que imponga una multa al fideicomisario si el inversionista no reciba la cantidad esperada. El estudio mostro nuevamente una relación importante entre confianza y reciprocidad. Sin embargo, el uso de la sanción, que es parte de la discrecionalidad del inversionista, demostró un efecto adverso en la posibilidad del retorno de los recursos. (Ostrom, 2005, 76-78).

Se tomará el modelo propuesto por Ostrom, con el fin de analizar el papel de los actores sobre la toma de decisiones en el cual, se analizaran las variables exógenas e internas dentro del proceso de formulación del plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Pasto en relación al medio ambiente considerado como un bien común.

CAPITULO II

LAS POLITICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN LA AGENDA PÚBLICA

Las políticas ambientales han formado parte de las agendas públicas de los países desde el interés gubernamental por hacerle frente a los problemas ambientales en las regiones. En este sentido, la formulación de políticas públicas ambientales ha estado condicionada por el interés del Estado y a su vez, por las acciones de la comunidad en la definición de las demandas de espacios verdes. Este acápite tiene como objetivo, delimitar los debates en torno a los cuales, los gobiernos han optado por formular políticas públicas ambientales desde diferentes enfoques, señalando a modo de introducción el papel del gobierno local sobre el medio ambiente en el modelo de planificación urbana.

El eje ambiental en la acción de gobierno

En la actualidad existe una preocupación colectiva por el medio ambiente que deriva de las tensiones entre el ser humano y la naturaleza, las cuales han existido desde las diversas etapas de la evolución cultural, para Ángel (1995) y Luño (2008) el medio natural significa el lugar donde el ser humano ha encontrado el sustento que posibilita su existencia y su acción transformadora.

Si bien la proyección teórica de los nexos entre el ser humano y el medio natural tienen su anclaje en los diferentes estados de la evolución del ser humano a través de la historia, es en el renacimiento donde se dio un significado representativo a las relaciones entre el sistema natural y el sistema cultural, uno de los resultados teóricos más representativos de esta época se dio gracias al discurso de teóricos como Rousseau, Voltaire y Montesquieu que manifiesta:

El progreso civilizatorio empuja a los hombres al envilecimiento si no persigue el objetivo de restablecer con sus medios la naturaleza para, albergados por ella, armónicamente reconciliados con ella, llevar una vida de concordia y sentido común siempre presente (Rousseau, 2005:14)

Para Angel (1995), uno de los puntos más críticos en esta relación se dio gracias al desarrollo tecnológico traído por la revolución industrial, donde el sustento al progreso se encontraba en la explotación de los recursos naturales para satisfacer las demandas sociales, de esta forma las migraciones del campo a la ciudad expusieron los límites ambientales (hasta el momento establecidos como problemas de salubridad) en urbes europeas que no se encontraba preparadas el movimiento propio de esta revolución,

autores como Luño (2008), señalan que este momento es donde se estableció el dominio de la naturaleza como la empresa más significativa y propia del hombre.

Incluso Marx y Engels (1955) señalaban que la relación del hombre con la naturaleza se encuentra determinada por la forma social, así la naturaleza vista como recurso mercancía se encuentra bajo el dominio y las necesidades del ser humano. Por su parte, Tamames (1995) señala que el agotamiento de los recursos naturales da cuenta de una mala relación entre los sistemas culturales y sistemas naturales por lo cual, se dan en los años 60 y 70 varias denuncias que devienen en movimientos colectivos ecologistas, bajo la ideología del “vivir mejor”.

Si bien la política ambiental es definida por los estados nacionales, es de considerar la importancia de la presión internacional sobre la preservación y manejo de los recursos naturales y resultado de la preocupación de varias naciones sobre el anterior, de lo cual surgen, la declaración de Estocolmo (1972), conocida como la primera gran conferencia de la ONU donde se discute el estado del medio ambiente mundial. Como resultado de esta gran conferencia se desarrollaron 26 principios, 109 recomendaciones y una resolución (sobre el Medio, D. D. E., 1972). La carta mundial de la naturaleza (1982), estructurada en torno a 4 principios básicos que se despliegan en 16 principios generales de los cuales se desprenden 61 principios a detalle y cuyo significado se centra en una declaración de principios éticos fundamentales para la construcción de una sociedad global, justa, sostenible y pacífica. (De la Naturaleza, C. M. (1982).

El informe Bruntland (1982), el cual contrasta las posturas del desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental, donde se estructuran tres principios fundamentales de los cuales surge la publicación de un libro de tres capítulos: 1. Preocupaciones Comunes, 2. Desafíos Comunes, 3. Esfuerzos comunes. Es en esta publicación donde se institucionaliza el desarrollo sostenible como concepto y propone al mismo como vía de solución a la problemática ambiental. La declaración de Rio y Agenda XXI (1992): que buscaba afianzar una alianza mundial nueva y equitativa, mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los estados, se estructura en 27 principios fundamentales (sobre el Medio, D. D. R., 1992).

El borrador de la convención internacional sobre medio ambiente y desarrollo elaborado por la UICN (1995), documento elaborado en 13 capítulos y de los cuales se establecen 36 resoluciones y 75 recomendaciones, dentro de los cuales se integran

temas como el “G. Derecho, Política social y desarrollo sostenible... H. Política, Económica y Comercial...” (UICN, Cambridge (RU), 2005:48).

La declaración del Milenio (2000) donde los jefes del estado reafirman la fe en las Naciones Unidas como organización y en su carta como un documento indispensable para un mundo más próspero, pacífico y justo, en el documento resultante se redactan 6 principios dentro de los cuales se establece como uno de ellos, el respeto por la naturaleza, por su parte, dentro de los objetivos, se establece “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” como compromiso dentro de la cumbre para todos los mandatarios de los países asistentes (Del milenio,2000)

De esta forma, la cooperación internacional mediante acuerdos, convenciones, cartas y tratados es capaz de influir en la formulación de políticas públicas sobre temas de desarrollo y medio ambiente, si bien el alcance de los tratados en las políticas públicas estatales ha variado considerablemente dependiendo de los alcances y compromisos asumidos en cada cumbre autores como Panayotou (1993) y Gligo (1993) y Olivares (2010) se han preocupado por demostrar el alcance e influencia de las cumbres mundiales dentro de las políticas públicas ambientales nacionales.

La conciencia ambiental en términos de política pública es expresada en torno a la problemas ambientales que afectan directa o indirectamente la calidad de vida y la salud, así como las fuentes naturales que dan sustento a la humanidad, sin embargo los daños ambientales son medidos con diferentes grados de severidad y urgencia dependiendo de las condiciones sociales y económicas de los diferentes países, de esta forma, el estudio realizado por Lezama (2004), establece que el daño ambiental es analizado por especialistas, adquiriendo un grado de conciencia pública y son las instituciones y las estructuras gubernamentales, los encargados de hacerles frente, para ello tienen como instrumento las políticas públicas.

No todos los problemas ambientales son atendidos por la agenda pública y no todos adquieren el grado de conciencia pública, lo cual no implica que no exista el problema. Lezama (2004), Así cuando un debate no estar incurso dentro de la agenda política y dentro de la conciencia social, no se establecen las acciones pertinentes para poner atención a los mismos. Así mismo la problemática ambiental genera controversias por la incredulidad, dudas, magnitud, importancia y jerarquía de los problemas en relación con otros.

De la misma forma, la base sobre la que se sientan los problemas ambientales tiene su fundamento en la discrepancia que existe entre los intereses públicos y los

intereses privados, según Ocampo (1999), es en estas discrepancias donde fundamentalmente se justifica la política. Adicionalmente las políticas públicas como lo señala Panayotou (1993), se expresan en lo ambiental a partir de las manifestaciones económicas que implica la degradación del medio ambiente y que se ven reflejadas en los servicios ambientales que no pasan la cadena de la economía y que le generan pérdidas al mercado.

Olivares (2010), por su parte manifiesta que en las políticas públicas y su relación con el ambiente hay una incidencia que han tenido los organismos internacionales a partir de las cumbres mundiales, que para el autor no necesariamente ha sido un influencia positiva. Si bien se espera que en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas se busca la protección y preservación del medio ambiente existe una incidencia negativa por parte de los mismos ya que estos pueden coactar la libertad de actuación de los estados nación como lo establece Fernández (1997).

Otra manifestación de las políticas públicas sobre el medio ambiente surge a partir del principio de precaución en caso de amenaza del medio ambiente, Riechmann, et al (2002) y Cózar (2005), señalan que es bajo este supuesto donde se generan instrumentos políticos que sean lo suficientemente serios y que tengan la rigurosidad científica para determinar que existen alteraciones serias al medio ambiente y a la salud humana con lo cual se toman las medidas necesaria para prevenir el daño.

Autores como Lambooy y Moulaert (1998), establecen que las acciones en torno a la formulación de políticas públicas se establecen a partir del principio de competitividad dentro de lo cual se busca establecer estrategias políticas e instrumentos de gestión que permitan a las ciudades establecerse como ejemplos donde se ejecutan acciones para competir en el mercado internacional.

La formulación de políticas públicas ambientales

Desde un análisis institucionalista Guimarães establece que los mecanismos institucionales que tienen a su cargo la formulación de políticas públicas ambientales, influyen directamente sobre los ciclos de la naturales y si bien dentro de su caso de estudio, parte desde el análisis del principio de competitividad movida por el esquema de la globalización, el resultado indica cambios o alteraciones en los ciclos de la naturaleza. (Guimarães, 2001)

Adicionalmente Guimarães establece que los modos de gobernanza determinan las acciones de las instituciones en los procesos de formulación de políticas públicas, para lo cual se debe garantizar la transparencia, un buen manejo de la información y mecanismos de participativos a fin de garantizar la capacidad de recuperación ecosistémica de los recursos naturales. (Guimarães, 2002).

Desde un enfoque institucionalista Lipschutz determina que los modos de gobernanza influyen sobre las instituciones y así mismo sobre los procesos de formulación de políticas públicas mediante una moderación adecuada de fuerzas en la relación del estado, la sociedad y el mercado según lo cual se posibilite un equilibrio de las mismas que permite un mejor manejo teniendo en cuenta la preservación, calidad y reducción de posibles externalidades en la administración del medio ambiente. A lo cual añade la incidencia los actores políticos como entes definidores de una agenda pública que busca la solución de los problemas ambientales. (Lipschutz 1997).

Por su parte Weiss y Vliet establecen que es importante el dialogo en los procesos de formulación a fin de lograr una mayor gobernabilidad en pro de un beneficio común, por lo cual una mayor intervención civil con estrategias consistentes de dialogo pueden permitir acciones eficaces a fin de reducir las posibles externalidades de las acciones que devienen de la formulación de las políticas públicas. (Weiss et al, 2006).

Desde un enfoque cognitivista y Racionalista, López Parra argumenta que las políticas públicas están determinada por los intereses de los individuos según el costo beneficio, en el que interviene el interés personal individual por lo cual se desconoce el contexto social y no se determinan las externalidades en la toma de decisiones. (López, Parra, 2010).

Carlson y Doyle desde un enfoque institucional establecen que la formulación de las políticas públicas ambientales se determinan a partir de la influencia en la toma de decisiones según en el nivel de incertidumbre en las dinámicas de los procesos ecológicos y los procesos naturales, por lo tanto, si se reduce el nivel de incertidumbre durante la toma de decisiones, existe una mayor posibilidad de que se mantenga el rendimiento del sistema cuando el mismo se somete a presiones externas. (Carlson y Doyle, 2002), (Anderies Et al, 2004).

La incidencia de la gobernanza en el análisis de políticas públicas ambientales

Según Fontaine y Narváez la gobernanza depende de la capacidad jurídica e institucional a la cual se le suma la disponibilidad de recursos y estrategias de gestión que no permite la concreción de las políticas públicas, por lo tanto las acciones públicas sobre los sistemas naturales dan como resultado una baja adaptación a las nuevas presiones por parte de los últimos. (Fontaine & Narváez, 2007).

Para Azevedo, Cozzolino, Fragelli y Sancho, la construcción de la gobernanza debe ejecutarse desde la inclusión social en los diferentes escenarios del ciclo de la política, según lo cual, los mecanismos de participación social son efectivos si tienen como base metodologías consistentes y mecanismos sistemáticos que cuenten con el aval social a fin de lograr procesos de legitimidad en las políticas públicas y por lo tanto la construcción de gobernanza para la gestión.

Para los autores la buena gobernanza se expresa en términos de transparencia y buenos mecanismos de información hacia la sociedad, así determinan que las restricciones que impiden una buena gobernanza se establecen en términos de legislación impuesta, lo cual hace que los mecanismos de gestión sean excesivamente complejos y por lo tanto los resultados sean poco eficientes, por otro lado la falta de conocimiento sobre la realidad local en los instrumentos de gestión impide que las políticas públicas puedan ser implementadas adecuadamente. (Azevedo et al et al, 2007).

Vargas y Pasquis, en un análisis de la gobernanza y los bienes comunes que tiene como caso de estudio la amazonia brasilera. Manifiestan que la construcción de la gobernanza ambiental se estructura a partir del papel de las políticas públicas. De esta forma las acciones del gobierno inciden en el uso y acceso de los recursos naturales. Desde este punto de vista el reto consiste en crear nuevos espacios comunes y en lograr "...que los productores, que tenían la costumbre de socializar las externalidades y privatizar los lucros; las integren a su costos de producción" (Vargas, & Pasquis 2006: 109).

Se considera además la importancia de la institucionalidad a fin de romper con las tradiciones y comportamientos localistas que se encuentran favorecidos por estrategias clientelistas así como las instituciones deben favorecer los procesos de interacción social con los cuales se busca generar procesos de desarrollo y corregir desigualdades en favor de buenos procesos de gobernanza. Con esto los autores concluyen que los procesos de gobernanza "tienen mayor posibilidad de éxito donde los

procesos políticos tienen más legitimidad y donde la eficacia de las decisiones se garantice por su carácter consensual” (Vargas, & Pasquis 2006: 119).

Carlos Cataño Uribe, desde un estudio del manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental teniendo como caso de estudio Colombia, establece que la gobernabilidad no está determinada por la aplicación de un conjunto simple de variables, si no que más bien, el éxito en la gobernabilidad depende de una adecuada lectura de las condiciones propias del territorio. (Uribe, 2006). Desde su punto de vista el autor reflexiona sobre la importancia de aplicar modelos de ordenamiento territorial teniendo como punto de partida las políticas públicas desde un enfoque eco sistémico donde la participación es un aspecto estratégico para lograr los “tres elementos claves de éxito en la gobernanza: apropiación, empoderamiento y autodeterminación” (Uribe, 2007: 177).

En el caso colombiano, la gobernabilidad se encuentra determinada por los factores propios del conflicto, resumidos por Uribe de la siguiente forma: “Conflicto armado, cultivos ilícitos, fumigaciones esporádicas, ausencia de programas y proyectos de asistencia del estado, marginalidad y abandono de programas de desarrollo, destrucción progresiva de la oferta ambiental, falta de gobernabilidad equitativa del estado”. (Uribe, 2007: 184). Y son para Uribe este tipo de factores los que determinan la gobernanza y su incidencia en la gestión ambiental en su sentido más amplio.

El papel de los actores sociales en los procesos de gobernanza y políticas públicas ambientales

Fontaine estudia la relación de los movimientos sociales y la gobernanza en el Ecuador a partir del análisis de los alcances de estos movimientos en el intento de coadyuvar a la conservación del medio ambiente frente a la explotación petrolera de la región amazónica, así como el papel de estos movimientos en la institucionalización de los arreglos que permitan la equidad social y la justicia ambiental. Desde su punto de vista, los actores de la sociedad civil, son motivados por “una doble ética o un doble principio ético: una ética de convicción y una ética de responsabilidad”, (Fontaine, 2007: 248)

Según Fontaine, los mecanismos mediante los cuales los movimientos sociales buscan institucionalizar sus posiciones frente al ecologismo se dan mediante 4 estrategias posibles: la primera mediante alianzas con actores exógenos como ONG’s, y movimientos sociales que ya estén en el poder. Una segunda busca modificar las reglas de juego mediante la amplificación de los espacios de participación social y endurecer

las modalidades de control sobre las actividades petroleras, una tercera mediante la ampliación de las fronteras de protección (parques naturales o fronteras étnicas). ”, (Fontaine, 2007: 249).

Sin embargo este tipo de acciones en la estructura institucional, devienen en una marcada dualidad en la estructura política entre las organizaciones activistas y las organizaciones burocráticas. (Fontaine, 2007). En términos de políticas, el autor manifiesta que para el caso Ecuatoriano, no existe una propuesta consensuada en torno a la política de conservación ni tampoco en torno a la solución de problemas ambientales, lo cual es agravado por una falta de debilidad por parte del Estado para aplicar la legislación. (Fontaine, 2007).

Por su parte, Vega y Lopez reconocen la importancia de la participación ciudadana como un concepto que puede llevar a un modelo de desarrollo económicamente prospero, ecológicamente protector y socialmente aceptable. De esta forma, la participación ciudadana se debe establecer como un prerrequisito al momento de hablar de desarrollo sustentable para lo cual las políticas públicas deben formularse teniendo los mecanismos de participación, Por su parte establece que la problemática ambiental deviene de una falta de mecanismos por los cuales se logre la institucionalización en los procesos de participación ciudadana. (Vega & López 2001).

Adicionalmente se reconoce que existen una gran variedad de modalidades de participación en la esfera pública ante lo cual devienen un sin número de preguntas tales como ¿Quién debe participar en los procesos políticos?, ¿Bajo qué modalidades debe darse esa participación?, ¿Es realmente la democracia participativa un modelo realista en nuestra sociedad? Sin embargo, la respuesta parecería definirse mediante la formación de coaliciones ambientales para la construcción de capital social y a través de redes de organizaciones no gubernamentales ONG ambientalistas y los procesos de construcción de consensos mesas redondas multiparticipativas o procesos multiparticipativos. Cuya diferencia entre ambas se centra en los mecanismos de transmisión de presión social bajo el establecimiento de esquemas de cooperación entre el gobierno y diversos actores políticos. (Vega & López 2001).

El Caso Corpocaldas: en su trabajo, los autores analizan la forma en que los diferentes actores sociales han participado en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), definidas en Colombia como las autoridades ambientales de carácter público, a partir de ello indagan como la política pública desde sus diferente ámbitos y esferas, junto con los procesos existentes en Colombia de participación ciudadana, garantizan la

defensa de los recursos naturales; permitiendo el fortalecimiento de la gobernabilidad y brindando legitimidad en las acciones gubernamentales (Acuña & Estrada, 2006), desde el caso de estudio de Corpocaldas definida esta como La Corporación Autónoma Regional de Caldas.

Por su parte los autores establecen que empero a los diversos mecanismos e instrumentos de participación y vinculación de los diferentes actores sociales, las políticas de protección ambiental están distantes lograr el “desarrollo sostenible” bajo los preceptos de armonía, justicia y equidad social, sin embargo, desde el punto de vista de la gobernanza el caso de Corpocaldas garantiza la legitimidad de las decisiones.

Políticas públicas ambientales en América latina

Vergara, Gómez, Morelos, Guzmán y Lora. Proponen un análisis comparativo entre un grupo de países de América Latina a través de la lectura de las políticas públicas y su impacto en materia de gestión ambiental. Si bien los autores destacan la influencia de los tratados internacionales hacia la generación de una tendencia homogeneizadora en el manejo de la gestión ambiental que se vislumbra principalmente en variables asociadas a aspectos económicos, normas ambientales, condición de vida, desastres naturales, recursos, variables o indicadores técnicos relacionados con la contaminación y el deterioro ambiental que sucede a los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas (Vergara et al, 2014).

La gobernabilidad y la conformación de aparato estatal para hacer frente a las problemáticas ambientales no es la misma, algunos países se han preocupado por fortalecer las acciones ambientales desde la creación de ministerios ambientales o la puesta en marcha de instituciones descentralizadas y la creación de nuevas leyes. (Vergara et al, 2014) que responden en mayor frecuencia a normas y tratados internacionales, que a un esfuerzo realmente aterrizado por generar estrategias integrales en pro del medio ambiente.

Sin embargo para Rodríguez, Espinoza y Wilk, existe una mayor conciencia pública sobre los problemas ambientales y se cuenta con una mayor comprensión entre las relaciones que existen entre desarrollo y medio ambiente, hecho que se manifiesta en la creación de agendas ambientales e instrumentos en la formulación e implementación de políticas de gestión que permean las diferentes escalas en los aparatos estatales los diferentes escenarios de la actividad económica, política y social de los países. (Rodríguez, et al 2002). Empero a esto, las estrategias promovidas por los países, “no ha

sido posible revertir las tendencias inerciales de destrucción del capital natural” (Rodríguez, et al 2002: 2). Lo cual se justifica según los autores en las formas de gestión utilizadas para la protección del capital natural, las cuales se encuentran influenciadas por los esquemas de desarrollo “tal como se manifiesta en los límites que impone la pobreza a la protección ambiental, o las negativas presiones causadas sobre los recursos naturales por muchos de los patrones de producción y consumo dominantes.” (Becerral, et al 2002: 4).

Desde este punto de vista, el panorama desolador que imprime el paradigma del desarrollo requiere la movilización de grandes capitales y un compromiso mayor por parte de los aparatos estatales y un mayor cumplimiento de la legislación además de mecanismos de seguimiento y control ambiental y mercado que incidan directamente en las actividades productivas de las regiones.

Para Morán América Latina tiene grandes desafíos en materia de política ambiental, más aun cuando los sectores públicos y privados muestran escepticismo frente a los procesos de degradación ambiental. Teniendo como referencia los tratados internacionales, la región ha dado grandes pasos en materia de formulación de políticas públicas ambientales y la institucionalización de instrumentos normativos para la gestión ambiental. (Morán, 1996) sin embargo al panorama que representa los avances legislativos en materia ambiental, la falta de efectividad en gestión ambiental ha sido notable en casi todos los países de América Latina, por lo cual se abre una gran brecha entre los instrumentos de las políticas públicas y la preservación del medio ambiente. Dentro de las dificultades a las que se enfrenta la formulación e implementación de políticas públicas para el autor se encuentran: “1) Tendencias del desarrollo y repercusiones ambientales, 2) Dificultades para instrumentar una política ambiental, 3) Situación del medio ambiente rural y urbano” (Morán, 1996:2)

Esto llama a pensar que si bien el marco normativo es una condición necesaria, casi imprescindible, para la gobernabilidad del sistema, no es suficiente. Si se tienen en cuenta los acuerdos internacionales en materia de gestión ambiental.

Fontaine y Narváez analizan la gobernanza ambiental en el Ecuador a través del caso de estudio del Yasuni, teniendo como eje central el estado Ecuatoriano y la conservación de la amazonia. Por su parte, los autores mencionan que la capacidad jurídica institucional y social constituye una de las principales demandas en el presente siglo empero a las dificultades que presuponen la falta de recursos en las instituciones que impide la aplicación de estrategias de gestión y la falta de marcos normativos

idóneos que viabilicen la concreción de la política pública además de metodologías y estructuras actuales de gestión de áreas protegidas que fueron diseñadas en condiciones diferentes y que no pueden adaptarse a nuevas presiones.

Para el caso de Ecuador, es importante fortalecer las capacidades institucionales, técnicas, económicas, financieras, políticas, socio-organizativas de los diversos actores, de esta forma los autores reconocen que en el caso de estudio la gobernanza ambiental debe contemplar la participación de varios sectores en los procesos de decisión (Fontaine & Narvaez, 2007)

La hipótesis bajo la cual se elaboró la investigación parte de la siguiente hipótesis principal “es el Estado ecuatoriano el primer responsable de las contradicciones generadas entre la política petrolera y la política ambiental en el parque; pero por otro lado, la sociedad civil no ha sido capaz de ejercer una incidencia política suficiente como para contrarrestar los efectos nefastos de esta esquizofrenia estatal”. (Fontaine & Narvaez, 2007:28) Ante lo cual los autores evalúan la viabilidad del modelo de conservación y Analizan la incidencia de los conflictos ambientales en los esfuerzos de cooperación institucional, a través de la experiencia del comité de gestión de la reserva de biosfera como un instrumento de gestión.

Análisis del desarrollo institucional (IAD) en las políticas públicas ambientales

Desde la perspectiva positivista, la teoría de elección racional aplica dentro de la política pública el análisis de la acción colectiva y como tal, utiliza el concepto del individuo como medio de interpretación, en relación a estrategias de juego, equilibrio (Balme y Brouard, 2005). Este enfoca toma presupuestos tanto de la economía, como de la ciencia política, la psicología, la sociología y el derecho, y como tal, la elección racional considera todas aquellas teorías desarrollados a partir del comportamiento de los actores en su maximización de sus beneficios.

A partir de dicho concepto, los individuos se consideran como racionales y capaces de maximizar siempre sus intereses, en este sentido, desde la perspectiva institucional se considera al individuo como el *homo economicus* que centra a su vez, el análisis en las instituciones en la economía utilizando principalmente el concepto de teoría de juegos (Lane, 1995). En este sentido, la teoría considera todo proceso institucional como costos de transacción, que garantiza la eficiencia de los recursos y genera mejores y/o mayores resultados en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, en relación al costo-beneficio.

Es así, como el IAD, propuesto desde Ostrom, ha sido abordado desde diferentes marcos analíticos con el fin de integrar lo social dentro de lo económico en el marco de las políticas públicas, dicho modelo propuesto desde el neopositivismo. El IAD está propuesto por desde una arena de acción en el que participan actores tanto individuales como colectivos dentro de una situación que corresponde al arreglo institucional (presupuesto neopositivista) entendiendo de este modo las características de una política pública, que incluyen actores, reglas, relaciones, características y particularidades de la comunidad.

Los análisis desarrollados desde el IAD han estado enfocados principalmente en estudios de políticas públicas con enfoque ambiental, partiendo de teorías de juegos o elección racional, hasta teorías del equilibrio; los trabajos en relación a este enfoque, han considerado elementos que van desde identificar las causales subyacentes en el cambio de políticas públicas (Real, s/f) y tomando como análisis el propuesto por Ostrom, en el que se explican conceptos básicos relacionados con la teoría de juegos, que tienen como principio la interacción institucional y como tal los resultados de las políticas públicas.

Respecto al cambio de políticas públicas, el enfoque IAD tiene como finalidad analizar el proceso en su integralidad, este marco de análisis, utilizado para el estudio de las políticas públicas, ha estado relacionado a la preocupación central de las investigaciones sobre la comprensión de la acción colectiva condicionada institucionalmente (Cruz, s/f), concibiendo a los individuos como actores racionales que operan bajo instituciones que dirigen su comportamiento, este marco analítico es preciso para entender que papel cumple la institucionalidad en el entorno a través del comportamiento de los individuos en la acción colectiva. Los análisis de cambio de políticas están regidos por los acuerdos institucionales, acción predominante en la elección racional y que operan dentro de las reglas de juego, los atributos de la comunidad o los físicos y materiales, relacionados al comportamiento estratégico.

Los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecer y modificar reglas. Las acciones tomadas dentro del conjunto de reglas existente son consideradas un nivel de acción; las acciones tomadas para modificar el marco de reglas son consideradas otro nivel de acción". Este último tipo de acciones representan "el cambio institucional, en contraste con la acción realizada dentro de las limitaciones institucionales" (Ostrom, 1991; Schlager & Blomquist, 1996).

El marco de IAD identifica los niveles de operacionalidad de la acción colectiva con base a la institucionalidad. En relación a este análisis están los acuerdos institucionales que alteran la acción colectiva. En relación a ello, los trabajos analizados son investigaciones que tienen por objeto, considerar a las políticas públicas desde la acción colectiva y a su vez dicha acción analizada desde el involucramiento con las instituciones en relación al comportamiento, acuerdos y resultados.

Si bien el estudio de las instituciones bajo el modelo de Análisis de Desarrollo Institucional (IAD), permite la identificación y medición de las estructuras físicas tanto primitivas como las sólidas de las instituciones, también permite analizar como los diferentes sistemas de gobierno permiten a las personas: resolver los problemas de manera de democrática a partir de la identificación de los principales tipos de variables estructurales presentes en los arreglos institucionales. (Ostrom, 2007)

Desde este enfoque, las instituciones se conforman a partir de normas de uso, normas compartidas y estrategias operativas (Ostrom, 2007) como un conjunto común de elementos lingüísticos que se pueden analizar según una amplia diversidad de problemas. En el caso de las políticas públicas ambientales devienen en múltiples niveles de análisis.

Según Shepsle, los entornos repetitivos generan situaciones operacionales que afectan directamente la toma de decisiones, o las situaciones desde este enfoque se estudian las instituciones a partir del comportamiento y la elaboración de teorías de elección racional. Además, elabora un análisis de las dos caras de la institucionalidad: un examen de las consecuencias de la estructura institucional y una explicación del desarrollo de la estructura institucional. (Shepsle 1989).

Los niveles de análisis a nivel macro se centran en estructuras constitucionales que afectan las decisiones de elección colectiva y que inciden en la toma de decisiones del día a día de los ciudadanos, por su parte las niveles de análisis micro se centran más en las decisiones de nivel operativo como son, a su vez, afectados por la elección colectiva y reglas de elección constitucionales, algunos, pero no todos, de los cuales están bajo el control de los que hacen las decisiones operativas. (Ostrom, 2007)

Bajo el IAD en la explicación de la deforestación y el rol de las instituciones locales se reconoce la importancia de los bosques y los costos ambientales, económicos y sociales que representa la deforestación. Empero a lo anterior, los seres humanos están explotando los bosques a un ritmo insostenible en las regiones tropicales. (Gibson, et al, 2000).

Si bien existen datos claros sobre las tasas de deforestación en bosques, los datos sobre gestión institucional y protección de los mismos no son tan claros ya que muchas de las áreas deforestadas carecen de vínculos que permitan un fácil acceso y una cuantificación de las acciones de preservación. La localización juega un papel importante ya que los gobiernos locales y nacionales no disponen de los recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las normas en todo el territorio y por lo tanto existe una tendencia a filtrar e ignorar las reglas de los gobiernos centrales. (Gibson, et al, 2000).

Desde este análisis se estudian las complejas interacciones entre las comunidades locales y el bosque que mediante el IAD es posible establecer la relación entre las condiciones del bosque, las instituciones y la comunidad según la presunción de que las instituciones, junto con los incentivos y los comportamientos sociales generan nuevas condiciones de uso en los recursos del bosque.

Desde acuerdos institucionales, individuos pueden renunciar a la utilización de un recurso si no es culturalmente aceptable. “Los individuos pueden ignorar las reglas del gobierno central que contradicen sus patrones diarios de uso de recursos o pedir al gobierno central la ayuda en la protección de sus recursos” (Gibson, et al, 2000: 15).

El estudio permite concluir que las escalas institucionales son importantes en la protección de bosques, así como el reconocimiento de unidades del paisaje ecológicamente similares. De tal forma la protección de bosques se encuentra cobijada bajo la misma legislación nacional; el comportamiento e impacto en los bosques difiere sustancialmente debido a las condiciones biológicas y ecológicas del sitio. Por su parte la relación de la comunidad con el bosque difiere sustancialmente en las áreas de estudio por cuanto el grado de aceptación de la legislación nacional no es el mismo en las diferentes áreas de intervención. Esto revela que la legislación puede ser aceptada, rechazada o ignorada por los miembros de la comunidad en la protección de bosques. (Gibson, et al, 2000).

Desde un análisis de la solidez de los sistemas ecológicos desde la perspectiva institucional, Anderies, Janssen y Ostrom, analizan la creciente influencia de las actividades humanas en los procesos de degradación ambiental por lo que se asume que una mayor comprensión de los procesos biofísicos subyace en una reducción de incertidumbre en la toma de decisiones (Anderies, et al, 2004). Sin embargo el nivel de incertidumbre siempre existe en la dinámica de los procesos sociales y los procesos ecológicos, entonces la solidez de las instituciones es leída a partir de la capacidad de

las instituciones por el mantenimiento del rendimiento del sistema cuando se somete a presiones externas o cuando existe incertidumbre sobre los parámetros de diseño interior. (Carlson y Doyle, 2002)

Según el concepto de solides y confrontándolo con el concepto de resiliencia “que mide la capacidad de recuperación de los ecosistemas ante alteraciones externas” (Holling, 1973) el camino para mejorar la relación entre los sistemas sociales y los sistemas ecológicos se encuentra en enfocar la gobernanza hacia el mejoramiento en la recuperación de los ecosistemas.

Dicho marco debe abordar tres cuestiones: 1) el mantenimiento de la Cooperación y el potencial para la acción colectiva en el sistema social, 2) los sistemas ecológicos son dinámicos, como las reglas de juego, entre ellos mismos, y 3) los sistemas ecológicos pueden ocupar múltiples estados estables y se mueve rápidamente entre ellos (Anderies Et al, 2004: 28).

El IAD fue importante en el análisis teniendo en cuenta que permitió la comprensión dentro de los importante vínculos entre los componentes de los sistemas naturales y sistemas ecológicos que parten de unos principios solidos que giran en torno a los recursos de uso común y su relevancia radica en que los principios de diseño explican la diferencia entre una ordenación sostenible y una ordenación insostenible desde el punto de vista institucional. (Anderies Et al, 2004).

En una reseña sobre la aplicación del modelo IAD en la ley de comparendos ambientales emitida por el congreso de la república de Colombia en el Año 2008 y conocido como la ley 1259, Rodríguez e Hinojosa elaboran un esquema de análisis en tres sencillos pasos: “1. Documentar la versión oficial de la ley y justificándola desde quienes la formularon. 2. Recolección de la contra narrativa (los argumentos de la población recicladora) 3. Analizar las diferencias entre las dos argumentaciones” (López, Parra, 2010: 160).

Teniendo en cuenta este eje de acción se documentaron los atributos de la comunidad, establecidos estos como la caracterización de la población recicladora y sus lógicas socioculturales y las diferentes formas de ejecutar la labor de reciclaje, acto seguido se identificó como medio biofísico a la ciudad y las implicaciones que conllevan los residuos como un bien común de carácter excluyente, se asumieron los artículos como reglas, se analizaron los argumentos expuestos por la población recicladora. (López, Parra, 2010: 160).

Dentro de las conclusiones del ejercicio, se pudo establecer que la ley castiga las diferentes instancias de trabajo de la población recicladora por lo cual su actuación sería penalizado por la ley. Por lo que al desconocer el contexto socioeconómico de la población recicladora, la ley no desarrolla un análisis integral sobre las consecuencias nocivas del dictamen y según lo anterior, la criminalización de las actividades penalizadas por la ley, causaría una crisis humanitaria sin precedentes, teniendo en cuenta la cantidad de la población que se beneficia directa e indirectamente de esta actividad. Por su parte, al desconocer el papel de la población recicladora, la ley genera una gran contradicción por cuanto vulnera el mejoramiento del hábitat urbano mediante la transformación de conductas nocivas para la salud.

Gobernanza, Instituciones y Sistemas Naturales

Autores como Guimares (2001), Lipschutz (1997), Weiss y Vliet (2010) , Lopez Parra (2010), Carlson y Doyle (2002) manifiestan que los modos de gobernanza inciden en el accionar institucional y este en los procesos de formulación que permiten reducir o aumentar las externalidades en los sistemas ambientales. Sin embargo factores como la transparencia y los mecanismos de participación Guimares (2001) dialogo abierto en los procesos de formulación de política pública (Weiss y Vliet, 2010) y la reducción del nivel de incertidumbre en los procesos ambientales pueden garantizar la capacidad de recuperación ecosistémica (Carlson Y Doyle, 2002). Lo que infiere la fragilidad de los procesos naturales ante las externalidades de los procesos sociales que parten de los procesos de formulación de política pública.

En el análisis de la gobernanza Fontaine y Narvaez (2007) manifiestas que esta depende de factores como la capacidad jurídica e institucional la disponibilidad de recursos y estrategias de gestión las cuales inciden en la baja o alta adaptación en los sistemas naturales.

Por su parte, autores Fontaine (2007), Azevedo et all (2007), Vargas y Pasquis (2006) Vega y Lopez (2001) reiteran la importancia de la participación ciudadana como mecanismo que tiene una incidencia directa en la gobernanza y en los procesos ecológicos. De esta forma los procesos de inclusión en diferentes escenarios permiten un ciclo permanente de legitimidad generando mayor transparencia y una buena implementación de las políticas públicas ambientales.

En contrapartida la relación de los sistemas sociales con los sistemas naturales desde un análisis de las políticas públicas no solo depende de los modos de gobernanza,

la capacidad institucional y la posibilidad de vincular actores en las diferentes fases de la misma. De este modo Fontaine (2007), Uribe (2006) proponen que factores externos determinan los resultados institucionales en los procesos ambientales.

Teniendo en cuenta el IAD, autores como Ostrom (2005), Cruz (s/f), Gibson, et al (2000) dan cuenta de la importancia de la institucionalidad en el entorno y el comportamiento de los individuos en la acción colectiva. Cruz (s/f).

En referencia a los sistemas ambientales el modelo de análisis de desarrollo institucional permite determinar cómo los gobiernos resuelven los problemas de manera democrática a partir de la identificación de las variables estructurales presentes en los arreglos institucionales. (Ostrom, 2005).

Por lo tanto se resalta la jerarquía de los actores, la comprensión de los sistemas biofísicos, las reglas con la posibilidad de lograr acuerdos institucionales y la incidencia de los mismos en las estructuras ecológicas.

CAPITULO III

ANALISIS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL EN LA FORMULACION DE LA POLITICA AMBIENTAL URBANA EN PASTO (COLOMBIA)

Este acápite tiene como objetivo, recopilar los capítulos anteriores y de manera detallada definir el problema de investigación desde un ámbito científico y teórico, que brinde una explicación práctica al modelo propuesto y desarrollado por Elinor Ostrom como lo planteado en el capítulo uno. En este capítulo, se desarrollará la formulación del instrumento técnico más importante de la política ambiental urbana definido institucionalmente como Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y se tomará como caso de estudio la ciudad de Pasto como laboratorio para la aplicación del análisis de desarrollo institucional teniendo en cuenta la incidencia que han tenido los arreglos institucionales en el suelo urbano y la estructura ecológica principal. En un primer momento, se describirá la política ambiental nacional a fin de descubrir los instrumentos técnicos que permiten la planeación, ejecución, seguimiento, control y evolución ambiental nacional, regional y municipal.

Política ambiental colombiana: estado actual

En Colombia es el Estado la entidad encargada de definir las pautas, lineamientos y principios básicos que orientaran la nación. Los cuales se materializan en la constitución, leyes, normas y políticas. En materia Ambiental, El ministerio de Medio Ambiente es el organismo rector de la gestión ambiental y de los recursos naturales renovables (Oficial Diario, 1993). Es además la entidad encargada de “promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano.” (Minambiente, 2015:1)

Además, es función del Ministerio del Medio ambiente, la coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), entendido este como “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la ley” (Oficial Diario, 1993:1). Y que se encuentra conformado por:

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las

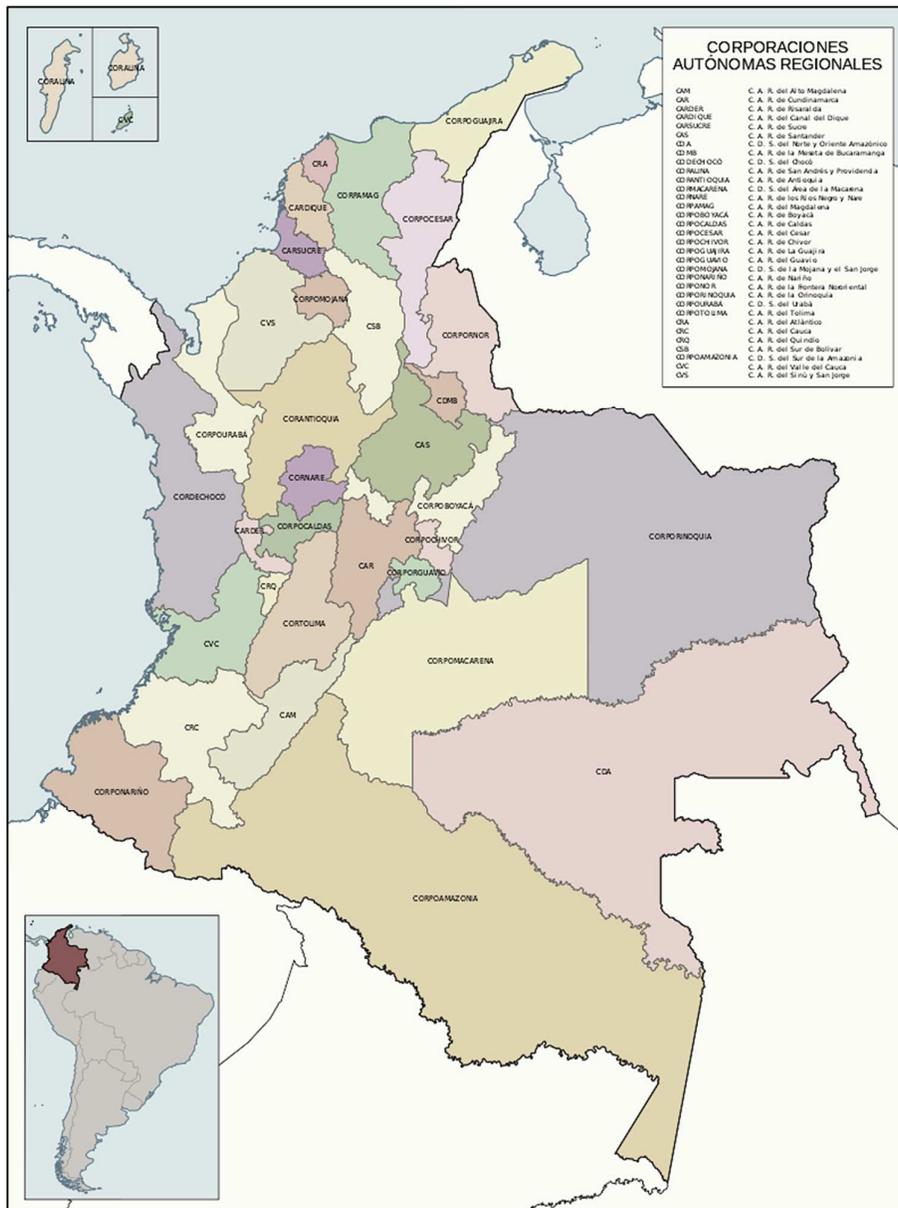
entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley. 4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. 5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente. 6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental (Oficial Diario, 1993:2).

Dentro de los cuales se encuentran: el ministerio de medio ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Departamentos y Distritos o Municipios. Por su parte, las CAR...

Son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente... Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente (Oficial Diario, 1993:5).

Además La ley 9 de 1993 confirma las funciones ambientales de las 34 CAR ratifica la institucionalidad jurídica, administrativa, financiera de la siguiente manera (Ver Imagen 1).

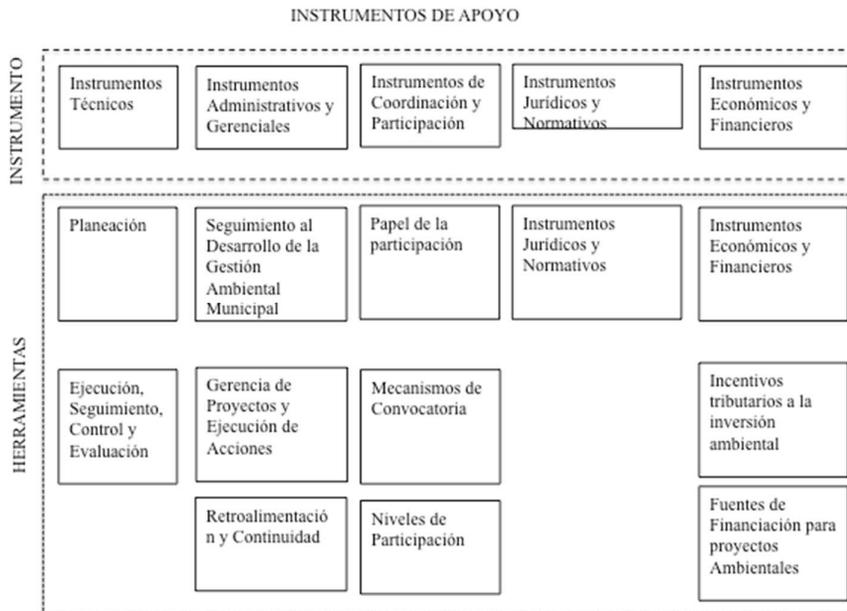
Imagen 1. Distribución Nacional Corporaciones Autónomas Regionales



Fuente: PEREIRA, H. D. S. (2005).

La política Nacional Ambiental se concreta en cada Plan de Desarrollo. Sin embargo forman parte de la estructura política ambiental vigente los mencionados en el anexo 1 (Estructura Política Ambiental en Colombia) y Los instrumentos de apoyo. Los cuales dan soporte a los procesos de planeación regional y municipal en la dimensión ambiental y facilitan la ejecución, seguimiento, control, evaluación y monitoreo a la política nacional departamental y municipal; dentro de estos se encuentran los mencionados en la gráfica 8.

Gráfica 8. Instrumentos de Apoyo de la Estructura Política Ambiental

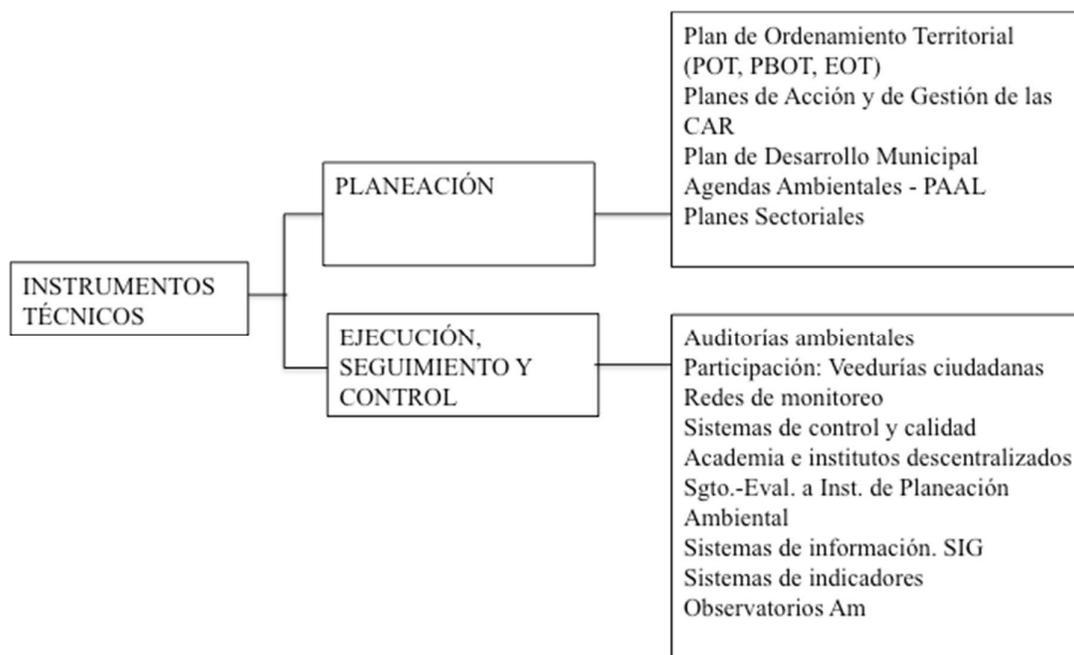


Fuente: Guía de Gestión Administrativa SIGAM, 2010.

La presente investigación abordará metodológicamente los Instrumentos Técnicos de Planeación (Ver gráfico 8) como soporte estructural de la hipótesis teniendo en cuenta que en ellos se definen las decisiones administrativas que contienen el conjunto de objetivos, directrices, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas expedidos por las autoridades competentes, adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio municipal. (IDEA, 2002)

En Colombia, La dimensión ambiental desde el orden Nacional es orientada por la Política Nacional Ambiental y las líneas del Plan Nacional de Desarrollo; en el orden regional, son las Autoridades Ambientales a las que les corresponde ordenar el tema ambiental a través de su Plan de Gestión Ambiental Regional, y el Plan de Acción Ambiental Regional y en un tercer orden los municipios con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT,PBOT,EOT) periodo administrativo (15 años) y los planes de Desarrollo Municipal que corresponden a cada periodo Administrativo (4 años).

Gráfico 9. Instrumentos Técnicos de la Estructura Ambiental



Fuente: (IDEA, 2002)

De esta se resaltaré la importancia de la Planeación dado que este instrumento técnico se inscribe dentro de la Estructura Política Nacional Ambiental y brinda los lineamientos que orientaran las acciones regionales y locales. (Ver gráfico 9) Como parte de estos se encuentran los (POT) que para la fecha de elaboración del presente documento, se encuentran incursos en los dictámenes de las leyes: Ley 388 de 1997, Decreto Nacional 1052 de 1998, Decreto 89 de 2001, Ley 1537 de 2012. (Ver anexo 2: Relación de Objetivos e instrumentos del POT)

Dentro de los lineamientos técnicos de planeación y la estructura legislativa que soporta el ordenamiento territorial (OT), la dimensión ambiental se encuentra principalmente en la ley 388 de 1997 la cual se basa fundamentalmente en 5 principios : “La función social y ecológica de la propiedad. La prevalencia del interés general sobre el particular. La distribución equitativa de cargas y beneficios del urbanismo. La función pública del urbanismo. La participación democrática de los individuos.”(Ley 388, 1997:1).

Sin embargo algunas de las definiciones del decreto 3600 del 2007 establecen la estructura básica del ordenamiento ambiental del suelo urbano. De esta forma los preceptos que demarcan las determinantes mediante las cuales se deberá guiar el OT de

los municipios se establecen de la siguiente manera: (Ver tabla 3.1)

Tabla 3.1. Descripción de las determinantes que establecen el ordenamiento territorial municipal dimensión ambiental

Ley/Decreto	Artículo N°	Definición	Numeral
ley 388 de 1997	Artículo 8: Ordenamiento del territorio municipal: Acción Urbanística	La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:	4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
			12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
ley 388 de 1997	Artículo 12: Contenido del Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido del componente general del plan de ordenamiento.	Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1 de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:	2.2. El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico. Ver el Concepto del Consejo de Estado Radicación 1068 de 1998.
ley 388 de 1997	Artículo 13: Componente urbano del plan de ordenamiento.	El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo	3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y

		urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas.	culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.
Decreto 3600 de 2007	Artículo 1: Definiciones	Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:	1. Estructura Ecológica Principal. Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones.

Fuente: Elaboración propia en base a ley 388 de 1997 y Decreto 3600 de 2007

De esta forma se establecen los preceptos ambientales como instrumentos técnicos en la planeación urbana que deben quedar inmersos en la formulación de los POT como una herramienta que guiará el desarrollo urbano municipal.

Historia de la Política Ambiental en Colombia

En Colombia los antecedentes de la dimensión ambiental urbana se encuentran vinculados a las prácticas institucionales cimentadas en el aparato estatal como regulador del territorio y orientador de los modelos de desarrollo. (Ver tabla 3.2)

Tabla 3.2. Evolución de la política Ambiental

Periodo /Año	Instrumento	Logros
1946 y 1950	Proyecto de Ley	Creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Instituto de parcelaciones, colonización y Defensa Forestal
	ley 188 de 1947 sobre Fomento Del Desarrollo Urbano del municipio	Obliga a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluye: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.

1950	creación de la corporación Regional del Valle del Cauca	Se crea la corporación Regional del Valle del Cauca conocida como la CVC primer comunidad Autónoma Regional de Colombia y que posteriormente culminó con la institucionalización política de las Comunidades Autónomas Regionales en todo el territorio Nacional
1953	Decreto 2278	Ordena el uso y aprovechamiento de los bosques colombianos, a partir de la clasificación de éstos en bosque protector, bosque público, bosque de interés general y bosque privado.
1961	Ley 135 de 1961 de reforma Agraria	Intenta modificar las condiciones de tenencia y uso de las tierras rurales e introduce las zonas de colonización. La Ley 160 de 1994 retoma este intento.
1974	Decreto 2811 de 1974 de Recursos naturales renovables y protección del medio ambiente	Se adopta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811) que define el ambiente como patrimonio común. busca la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables
1978	Ley 61 De 1978 - Ley Orgánica De Desarrollo Urbano	La ley permitió el fortalecimiento de la planificación urbana mediante su vinculación a los planes de desarrollo adoptados por las autoridades locales
1979	Ley 9 de 1979 Código Sanitario	Establece elementos para el ordenamiento urbano referidos a localización de zonas industriales, manejo del espacio público, prevención de asentamientos ilegales y calidad del agua para consumo doméstico y disposición de residuos líquidos y sólidos.
1980	Decreto 1306 de 1980 Plan Integral de Desarrollo	Se entiende por plan integral de desarrollo un conjunto de normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos sociocultural, económico- financiero, físico-territorial y jurídico- administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes... los planes integrales de desarrollo se prepararán con la participación de las entidades cívicas, viales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general
1981	El Decreto 2857 Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas	Reglamenta el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, incluyendo la elaboración de los planes, administración, participación ciudadana, financiación, expropiaciones y servidumbres, prohibiciones y sanciones. Se trata de un tratado científico y administrativo para el manejo de cuencas hidrográficas, muy bien concebido, muy técnico y a la vez poco utilizado.
1986	Decreto 1333 De 1986: Código de Régimen Municipal	Artículo 33. Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y coordinación urbano-regional
		Crean los lineamientos de la planificación urbana encaminada a la regulación del suelo, localización de los servicios públicos, mecanismos para los usos de espacio público recreativo y ambiental y crea mecanismos para reglamentación en las áreas de los lotes
		las entidades territoriales tienen herramientas para la definición de los perímetros urbanos y el levantamiento de planos reguladores que guíen los procesos de urbanización
		comienza el proceso de planificación sobre la estructura ecológica del suelo urbano mediante la "fijación de zonas de descanso o de recreo y la organización de sus servicios para mantener un ambiente sano para la comunidad"
		dispone los medios para incluir en el plano regulador "sitios de recreo y deporte, templos, plazas y áreas verdes"

1989	Ley 9 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones	<p>Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes, incluyendo al Distrito Especial de Bogotá, la intendencia especial de San Andrés y Providencia y las áreas metropolitanas, deberán formular su respectivo plan de desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional... ..que cuenten con una población de menos de cien mil (100.000) habitantes deberán expedir un plan de desarrollo simplificado.. Dentro de los temas que se insertan en la agenda pública según esta ley, se encuentran: planificación del desarrollo municipal, el espacio público, adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, licencias y sanciones urbanísticas, bancos de tierras y de la integración y reajuste de tierras, entre otros.</p> <p>Se institucionaliza el concepto de espacio público y se establecen las herramientas para “la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación”</p>
1991	Constitución Política de Colombia	<p>En ésta se consagraron aproximadamente 50 disposiciones que se relacionan directa o indirectamente con el tema ambiental. Lo más sobresaliente de la Constitución de 1991, respecto al tema ambiental, es que señala deberes ambientales del Estado y los particulares; el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines (art. 79), el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados (art. 80); es deber de las autoridades garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar al ambiente sano (art. 79); es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82); es deber del Estado regular el ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo al interés nacional (art. 81) y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas (art. 80); son deberes de la persona y el ciudadano proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación del ambiente sano (art. 95 #8)</p>
1993	ley 99 de 1993 Ley Ambiental	<p>Se crea el Ministerio de Medio Ambiente, formular la política nacional ambiental y es el ente rector de la gestión ambiental de país, encargado de definir las políticas y regulaciones a las que se debe sujetar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Organizó el sistema nacional ambiental — SINA—, conformado por el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la ejecución de los principios generales ambientales contenidos en la ley y le imprimió a éste el carácter de descentralizado democrático y participativo</p>
	Ley 60 de 1993	<p>Asigna la competencia a los municipios para asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, el control de plazas de mercado, centros de acopio y mataderos públicos y privados y la adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo de desastres por amenazas naturales.</p>
1994	Ley 142 de 1994	<p>Define el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía, eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil y distribución de gas combustible.</p>
	Ley 128 de 1994: Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas	<p>Crea las bases para el ordenamiento territorial metropolitano, a través del desarrollo armónico e integrado del territorio, las normas del uso del suelo urbano y rural metropolitano y el plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del medio ambiente.</p>

	Ley 134 de 1994: Mecanismos de Participación Ciudadana	Aporta instrumentos que contribuyen al principio democrático y participativo del POT, tales como: referendo, revocatoria del mandato, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular legislativa y normativa.
	Ley 136 de 1994: De Organización y Funcionamiento de los Municipios	Retoma el mandato constitucional de ordenar el desarrollo de los territorios y promueve la creación de asociaciones municipales para el desarrollo integral del territorio municipal.
	La Ley 141 de 1994 Fondo Nacional de Regalías	Otorga recursos derivados de explotaciones mineras para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales.
	Ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	establece la obligatoriedad de los municipios para realizar planes de ordenamiento territorial (Art. 41) complementarios al plan de desarrollo e introduce los consejos territoriales de planeación y algunas normas de organización y articulación de la planeación regional y de las distintas entidades territoriales
1997	ley 388 de 1997: Plan de Ordenamiento Territorial	Brinda herramientas técnicas, jurídicas, económicas y administrativas para que todos los municipios ordenen y planifiquen el territorio.
1999	La Ley 507 de 1999	Ampliar el plazo máximo para la formulación y adopción de los planes y esquemas de ordenamiento territorial Se establece como entidades de apoyo técnico a la formulación de los P.O.T.: el Ministerio del Interior, el Vice ministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua potable, el INURBE, el IGAC, IDEAM, INGEOMINAS y las áreas metropolitanas. Los departamentos deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población menor de 50.000 habitantes.

Fuente: Elaboración Propia en base a (Mejía, 2010)

A Nivel nacional la protección y manejo de los recursos naturales ha dependido del fortalecimiento del aparato institucional, de la estructura legislativa y del proceso de descentralización en la gestión y gobierno de los mismos. Si bien han sido procesos que se han desarrollado en un largo periodo de Tiempo. Es importante mencionar los hitos históricos que han permitido la consolidación de estas tres variables son:

La constitución política de Colombia de 1991, la ley 99 de 1993 y la ley 388 de 1997 dentro de las cuales se encuentra la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la organización del SINA (Sistema Nacional Ambiental) y la consolidación de las Corporaciones Autónomas Regionales como los encargados de la administración del medio ambiente de acuerdo a la jurisdicción otorgada.

Como se ve en la Tabla 3.2. Evolución de la política Ambiental, La constitución Política de Colombia señala los deberes del Estado y los Particulares, reconociendo el tema ambiental como un tema que se debe tratar conjuntamente desde la agenda pública en conjunto con los particulares. En segunda instancia se resalta la importancia de la ley 99 de 1993 con la cual se dan pasos importantes en la consolidación institucional y el proceso de descentralización de la gestión y manejo de los recursos naturales.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente tiene a su cargo la definición de políticas y regulaciones que

sujetaran la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la nación (Ley 99 de 1993).

La creación del SINA como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales (Ley 99 de 1993).

El reconocimiento de las CAR como instituciones encargadas por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible y que tiene dentro de sus funciones la ejecución de los planes, políticas, programas del Ministerio y preparación de planes, programas y proyectos establecidos por el SINA, así como la celebración de contratos y convenios cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente. (Ley 99 de 1993). De esta forma se le asigna el manejo de Recursos derivados de tasas compensatorias por el uso de los Recursos Naturales (RN), lo cual contribuyó con el proceso de descentralización en el manejo de los RN.

Por su parte la ley 388 de 1993, determina entre otros objetivos el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial. (Ley 99 de 1993) Brindándole la autonomía a los municipios sobre el manejo de los recursos naturales teniendo como premisa principal el ordenamiento del territorio.

Si bien estos fueron algunos de los logros más representativos en términos fortalecimiento del aparato institucional, estructura legislativa y del proceso de descentralización en la gestión y gobierno de los mismos. La estructura actual en manejo de los recursos naturales y medio ambiente tiene algunas limitaciones.

- La estructura del aparato institucional es vulnerable a los planes de desarrollo y los mandatos presidenciales. Lo anterior se evidenció en el mandato presidencial de Álvaro Uribe cuando fusionó los ministerios de vivienda y ambiente. Y creó mediante la ley 9 de 1993 el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reduciendo de este modo la capacidad institucional y la designación de recursos en la cartera Ambiental en un modelo con una baja prioridad en conservación de los recursos naturales y el medio ambiente (Vega, 2001:1). En el 2011 bajo

el Mandato del Presidente Juan Manuel Santos, como una de las primeras reformas del Estado de Gobierno, se separaron nuevamente las carteras y se designaron las carteras de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y una nueva cartera para el ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

- La sectorialización y poca coordinación entre las entidades Nacionales, sectoriales y municipales en el manejo de los recursos han conducido al establecimiento de políticas fragmentadas y, con frecuencia, conflictivas. (Rodríguez-Becerra, 2002)
- Insuficiente legitimidad y contundencia de la gestión ambiental y fragmentación de las políticas, las organizaciones y las instituciones (Rodríguez-Becerra, 2002)
- La eficiencia de las CAR como entes corporativos de carácter público encargadas del control ambiental no ha sido la mejor. Por mal cobro de multas y sanciones a infractores, falta de seguimiento de los permisos ambientales. (Contraloría, 2016). Uso ineficiente de los recursos y construcción de reservas presupuestales.

Análisis de la estructura ecológica en el municipio de Pasto

El municipio de Pasto dispone de una dotación importante de recursos naturales, biodiversidad, paisajes naturales y antrópicos, ecosistemas frágiles, cuencas hidrográficas, humedales, áreas protegidas, corredores biológicos con especies endémicas y recursos genéticos únicos, la cual ha servido como soporte de los eventos ecológicos, sociales, económicos y políticos que han caracterizado una ruralidad inmersa en una estructura agraria campesina minifundista. (De Pasto, CDA. 2014).

Por su parte, la estructura ecológica del suelo determina la composición de los elementos naturales que se encuentran sobre la tierra entre los que están las zonas urbanizadas, los pastos, las áreas agrícolas heterogéneas, las áreas de bosques primarios, secundarios y terciarios, las áreas con vegetación herbácea y/o arbustiva, áreas abiertas sin o con poca vegetación (IDEAM, 2010). En Colombia el manejo de estructura ecológica urbana se encuentra a cargo de las entidades municipales, bajo el manejo de los parámetros que determina la ley 388, sus decretos reglamentarios y los resultados establecidos en el POT.

Para el presente estudio los resultados en el medio ambiente son medidos por las acciones que se establezcan sobre los cambios y transformaciones en la estructura

ecológica teniendo como estrategia metodológica el modelo de Análisis de Desarrollo Institucional a fin de definir la incidencia de variables como las reglas, los controles y actores que inciden en la arena de acción y estos a su vez en los procesos ecológicos del suelo urbano.

Características Biofísicas

El municipio de Pasto es la capital del Departamento de Nariño en el sur de Colombia, se encuentra localizado en la región Andina en latitud 1°12'52.48"N y longitud 77°16'41.22"O a una altura de 2527 msnm tiene una extensión total de 109.555 de los cuales 2.367 hectáreas corresponden al área urbana y 107188 al área Rural (POT, 2014). La temperatura promedio de la ciudad se encuentra entre los 13.3° C con variaciones climáticas que se encuentran entre los 6 y 10° bajo el promedio y 18 y 22 ° sobre el promedio. (De Pasto, A.E. 2008). Dentro de las características biofísicas del municipio es necesario enunciar el sistema de recursos naturales y ambientales describiendo este como el conjunto de elementos naturales y ambientales que por su valor ecológico que brindan beneficios y servicios ambientales a la ciudad (De Pasto, A.E. 2008).

El sistema de recursos naturales y ambientales en Pasto se encuentra conformado por tres subsistemas de la siguiente manera: Áreas Protegidas Áreas de importancia ecosistémica y corredores ecológicos y áreas de calidad ambiental y paisajística. La descripción de los elementos que soportan y mantienen la biodiversidad en sus diferentes niveles de organización provee a la población de importantes servicios ecosistémicos que son también bienes comunes ambientales y que se obtienen directa o indirectamente de los procesos y de las funciones de los ecosistemas (De Pasto, CDA. 2014) entre los cuales se encuentra: la provisión de recursos o productos como alimento, agua, materias primas, recursos genéticos, recursos medicinales, ornamentales etc., la regulación de la calidad del ambiente natural (ciclos naturales), el soporte y la protección de los hábitats y el ofrecimiento de oportunidades culturales. (Ver Tabla 3.3) Servicios ecosistémicos (Ideam, 2011).

Adicionalmente dentro de los servicios ecosistémicos que soportan la biodiversidad urbana, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM define como categorías de servicio: la provisión de recursos, Regulación de externalidades, soporte del Hábitat y de ciclos vitales y mantenimiento de la diversidad genética y servicios culturales como lo demuestra la tabla 3.3 Elementos de la

estructura ecológica municipal - Áreas protegidas (Ideam, 2012) y (Márquez & Valenzuela, 2010).

Tabla 3.3. Servicios eco sistémicos.

Categoría del Servicio	Tipo de Servicio
Provisión	1 Alimento
	2 Agua
	3 Materias Primas
	4 Recursos Genéticos
	5 Recursos Medicinales
	6 Recursos Ornamentales
Regulación	7 Regulación de la calidad del aire
	8 Regulación Climática (incluyendo el almacenamiento de Carbono)
	9 Moderación de Eventos Extremos
	10 Regulación de los flujos de Agua
	11 Tratamiento de Desechos
	12 Prevención de Erosión
	13 Mantenimiento de la fertilidad del Suelo
	14 Polinización
	15 Control Biológico
hábitat soporte	16 Mantenimiento de ciclos vitales (ej. Especies migratorias, hábitats de crianza)
	17 Mantenimiento de la diversidad genética
Cultural (ofrece oportunidades para)	18 Gozo estético
	19 Recreación y turismo
	20 Inspiración para cultura, arte y diseño
	21 Experiencia espiritual
	22 Desarrollo cognitivo

Fuente: POT 2015 CDA

Aspectos demográficos:

Una de las principales características de la ciudad de Pasto se centra en el crecimiento progresivo hacia lo urbano (De Pasto, CDS. 2014) desde el 2010 estudios poblacionales determinaron que el 88,5% de la población se encuentra localizada en el área urbana y el 11.5% de la población en el sector rural (POT 2009).

Teniendo en cuenta datos poblacionales del 2012 y las proyecciones de población del censo del 2005 y el diagnostico social del POT 2015, es posible determinar que de un total de 423. 217 personas en el municipio, la mayor cantidad de la población es femenina con un total de 219.461 personas de este género, mientras que la cantidad de hombres se encuentra en 203.756 personas. (De Pasto, CDS. 2014).

Por su parte los rangos de edad más representativos de la población son los grupos de población que se encuentran entre los 25 y 29 años de edad con un total de

38.236 personas y los grupos de población entre los 15 y 19 años con un total de 37.930 y los grupos poblacionales con una menor representatividad es la población mayor a 80 años con un total de 5787 personas mientras y el grupo poblacional de 75 a 79 años con un total de 4043 personas. (De Pasto, CDS. 2014).

Por otro lado, la ciudad de Pasto cuenta con un total de 37.811 personas desplazadas y que la población indígena cuenta con un total de 4.781 personas distribuidas en el área urbana y rural del municipio de Pasto. (De Pasto, CDS. 2014).

Dentro de las condiciones socioculturales de la población es importante manifestar que el porcentaje de hogares/población que tiene al menos una necesidad básica insatisfecha es para el área urbana del 16,2 % y para el Área rural del 38,5% (De Pasto, CDS. 2014).

La tabla 3.4, determina que el grupo poblacional más representativo es el estrato 2 ubicado dentro de la categoría de Bajo con un total de 22.826 unidades de vivienda y con un porcentaje de 40,75 % de la población, seguido del estrato 3 ubicado dentro de la categoría de Medio – Bajo con un total de 18.093 unidades de vivienda y con un porcentaje de 32.25% de la población. Por su parte el grupo poblacional con menor representatividad es el estrato 6 ubicado dentro de la categoría de alto con un total de 33 unidades de vivienda y un porcentaje del 0,06% sobre el total de la población.

Tabla 3.4 Estratificación urbana Municipio de Pasto 2007

ESTRATO	CATEGORÍA	No Viviendas	% VIVIENDAS
1	Bajo – Bajo	5.864	10.45%
2	Bajo	22.862	40.75%
3	Medio – Bajo	18.093	32.25%
4	Medio	6.907	12.31%
5	Medio – Alto	2.341	4.17
6	Alto	33	0.06%
TOTAL		56.100	100%

Fuente: (POT, 2014)

Según lo anterior para el municipio de Pasto, el mayor porcentaje de la población se encuentra localizada en el área urbana, la mayor parte de la población se encuentra en el género femenino sin embargo la diferencia respecto al género masculino no es

representativa sin que se tenga referencias de estudios amplios de otros géneros. Por su parte los rangos de edad más representativos son rangos entre los 25 y 29 y los grupos de población entre los 15 y 19, adicionalmente los estratos socioeconómicos más representativos de la población se encuentran en los estratos dos y tres.

Modelo de análisis y desarrollo institucional

El modelo de Análisis y Desarrollo institucional determina un marco organizado que permite estudiar la interacción entre una serie de elementos en las acciones gubernamentales. De esta forma, el Análisis del desarrollo institucional permite identificar los principales tipos de variables estructurales presentes en los arreglos institucionales mediante el mapa conceptual de varios niveles y de esta forma analizar la efectividad de las acciones políticas en el medio ambiente (Ostrom, 2007)

Condiciones Materiales y Biofísicas:

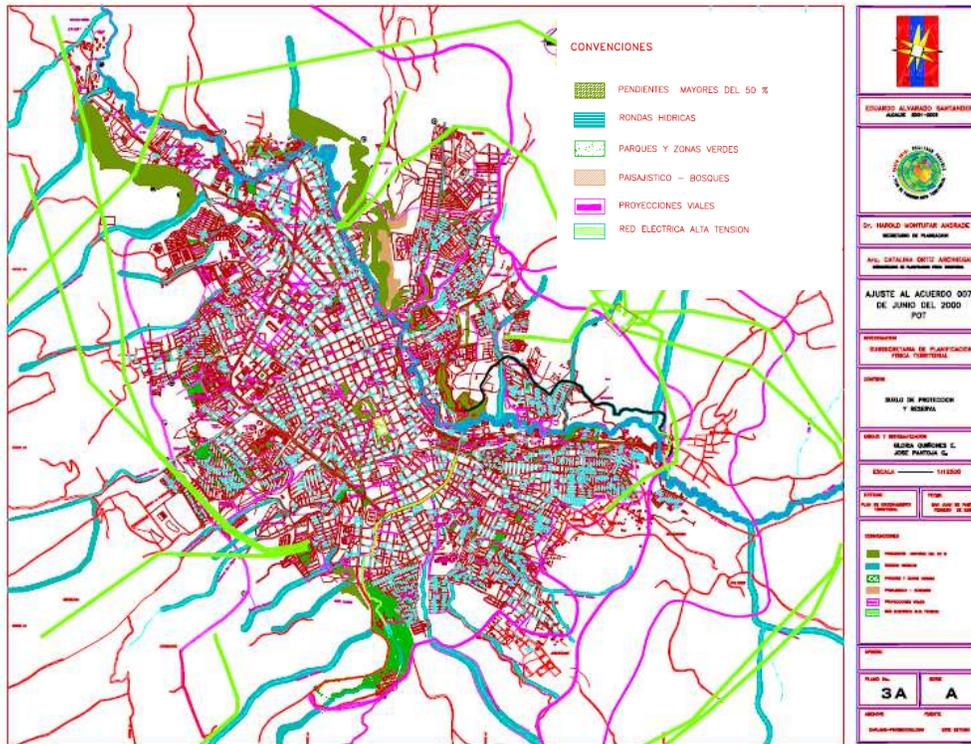
Según el modelo de desarrollo institucional de Ostrom 1995, en el manejo de los bienes comunes se habla del intercambio de bienes y servicios por abundancia o carencia donde son los bienes y servicios los que permiten la exclusión y la sustentividad, en la primera se permite restringir el número de participantes que se benefician, en la segunda el uso de un bien o servicio lo hace “no disponible” para el resto de beneficiarios.

Para el desarrollo del caso se tomará como condiciones materiales y biofísicas La estructura ecológica del municipio y servicios ecosistémicos como Provisión, Regulación, Hábitat / Soporte y Cultural. (De Pasto, CDA. 2014:20) ver Tabla: 3.3.

Condiciones Materiales y Biofísicas en el POT 2000 – 2012 Pasto Realidad Posible

El POT fue adoptado mediante el acuerdo Municipal N° 007 del 2000, dentro del cual no se identificó la estructura ecológica principal (CDA, 2014:40) la cual se limitó a la clasificación de los subsistemas hídrico, orográfico, Paisajismo y arbolado urbano (ver Imagen 2) Suelo de Protección y Reserva siendo tratados de manera aislada sin intención de entender la función que cumplían cada uno de ellos dentro de un sistema (CDA, 2014:40)

Imagen 2: Suelo de Protección v de Reserva POT 2000



Fuente: POT 2000

Según lo anterior los servicios ecosistémicos se limitan cuantitativamente y cualitativamente teniendo en cuenta la cantidad de elementos identificados dentro de la estructura ecológica como lo muestra la tabla 3.5 elementos de la estructura ecológica POT 2000.

Tabla 3.5 elementos de la estructura ecológica POT 2000

Elementos que la integran	Servicios Ecosistémicos			
	Provisión	Regulación	hábitat/Soporte	cultural
Subsistema Hídrico	x	x	x	x
Orográfico		x		x
Paisajismo y Arbolado Urbano	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia en base a (CDA, 2014:20)

Condiciones Materiales y Biofísicas en el POT 2015– 2027 Territorio Con Sentido

El POT fue adoptado mediante el acuerdo Municipal N° 004 del 2015, en el cual El título III Estructura Ambiental define la estructura ambiental y los componentes de la estructura ecológica municipal en: sistema de Áreas protegidas, Áreas de Especial importancia ecosistémica, Áreas de calidad Ambiental y Paisajística y los corredores

ecológicos. (Pasto, Acuerdo 004: 36) ver imagen 3: Suelo de Protección Urbano y los Anexo 3: Sistema de Áreas Protegidas, Anexo 4: Áreas de Especial importancia ecosistémica, Anexo 5: Corredores Ecológicos, Anexo 6: Estructura Ecológica Municipal

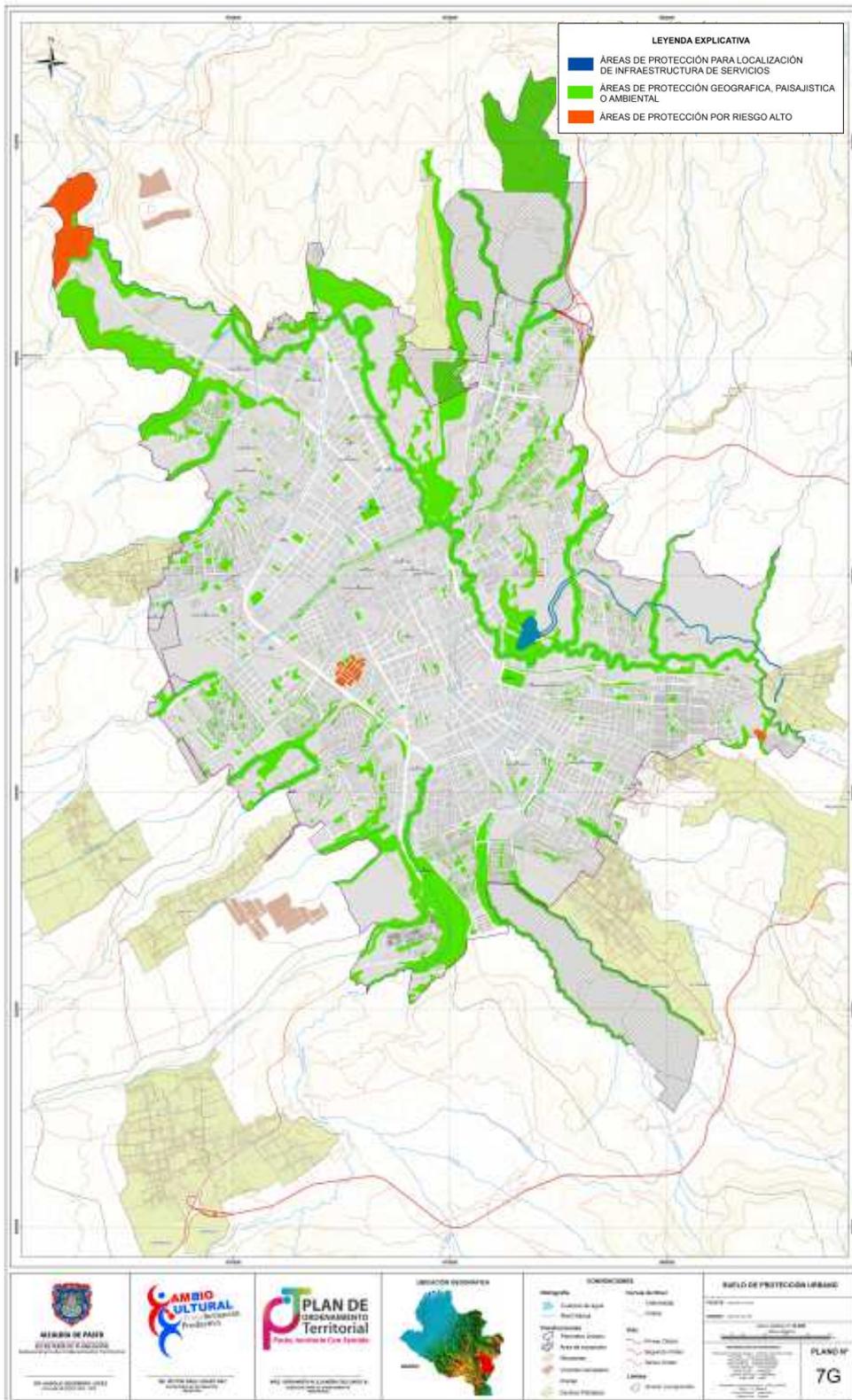
Según la tablas 3.6: Áreas Protegidas, tabla 3.7: Áreas de importancia ecosistémica y corredores ecológicos y tabla 3.8: Áreas de calidad ambiental y paisajística, los servicios ecosistémicos fueron inventariados teniendo en cuenta la cantidad de elementos identificados de esta forma es posible determinar que el municipio cuenta con una gran variedad de servicios ecosistémicos por provisión, regulación, hábitat/soporte y cultural.

Tabla 3.6. Áreas Protegidas

Áreas Protegidas		Carácter	Elementos Que La Integran	Provisión	Regulación	hábitat/soporte	cultural
Publicas	sistema de Parques nacionales	Nacional	santuario de flora y fauna – galeras	X	X	X	x
			santuario de flora y fauna - isla la corota	X	X	X	x
			Santuario de flora y plantas medicinales Orito-Ingi-Ande Reserva Forestal Central	X	X	X	x
	Reservas Forestales Protectoras	Nacional	Reserva Forestal laguna de la Cocha, Cerro Patascoy, Reserva Forestal Protectora Nacional Rio bobo y Buesaquillo	X	X	X	x
			Municipal	Reserva ; Municipal el Estero Red de reservas naturales la Cocha (Asoyarcocha)	X	X	X
	Privadas	Áreas Protegidas Privadas	Reservas naturales de la sociedad civil	Red de Reservas naturales Geleras Tierra andina: mapachico (San Cayetano), Obonuco (San felipe, San Antonio)	X		X
Reserva Natural Pullitopamba					X		
Reserva Natural Janacatú							
El Rincón (Vereda Cruz de Amarillo)							

Fuente: Elaboración propia en base a (CDA, 2014:20)

Imagen 3: Suelo de Protección Urbano



Fuente: POT 2015

Tabla 3.7: Áreas de Importancia ecosistémica y corredores ecológicos

Clasificación de la importancia	Sistema	tipo	Elementos que la integran	SERVICIOS ECOSISTEMICOS			
				PROVISION	REGULACION	HABITAT/SOPORTE	CULTURAL
Áreas de especial importancia ecosistémica.	Sistema Hídrico	Ríos y quebradas.	Fuentes hídricas del municipio de Pasto.	x	x	x	x
			Azonales: Naranjal, Santa Lucía, La Lorena y El Estero	x	x	x	x
		Páramos y subpáramos.	Zonales: Bordoncillo, Ovejas, Tauso, El Fraile y EL Alcalde.	x	x	x	x
			Nacimientos de agua	Paramo Tabano Campanero, Divina Pastora y Morasurco.	x	x	x
		Acuíferos y zonas de recarga	Acuíferos: Genoy, Mapachico, Obonuco, Gualmatán, Catambuco, Santa Bárbara, Mocondino, Buesaquillo, Cabrera, La Laguna y El Encano.	x	x	x	
			Rondas hídricas de los cuerpos de agua	Franja paralela a la línea de niveles medios de aguas máximas a cada lado de los cauces de los ríos y quebradas presentes en el municipio de Pasto.	x	x	x
		Humedales.	Humedal Ramsar Laguna de la Cocha	x	x	x	x
			Termales de Mapachico	x	x	x	x

		Lagunas: Galeras (Negra, Sumatambo, Cocha Blanca, Verde)	x	x	x	x
	Lagunas y Embalses	Embalse de río Bobo	x	x	x	x
		Laguna De La Cocha, Embalse Del Río Bobo	x	x	x	x
		Áreas de relictos de bosques húmedos y áreas de aptitud forestal protectora	x	x	x	x
		Áreas abastecedoras de acueductos	x	x	x	x
		Sistema de drenaje pluvial sostenible.	x	x	x	x
Áreas con función amortiguadora.		Área con función amortiguadora santuario de flora y fauna galeras.	x	x	x	x
		Corredores ecológicos de transición rural de las Cuencas Pasto, Bobo y Guames, Galeras, Morasurco – Cabrera, Patascoy – Cerro El Alcalde.	x	x	x	x
		Corredores ecológicos hídricos cañón del río Pasto, Cuenca alta del río Pasto y quebrada Miraflores.	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia en base a (CDA, 2014:20)

Tabla 3.8: Áreas de calidad ambiental y paisajística

Componentes Principales	Orden	SERVICIOS ECOSISTEMICOS			
		PROVISION	REGULACION	HABITAT/SOPORTE	CULTURAL
Áreas de calidad ambiental y paisajística	Parques Municipales	x	x	x	x
	Parques Urbanos	x	x	x	x
	Parques Zonales		x	x	x
	Parques Locales		x		x
	Parques Corregimentales				x

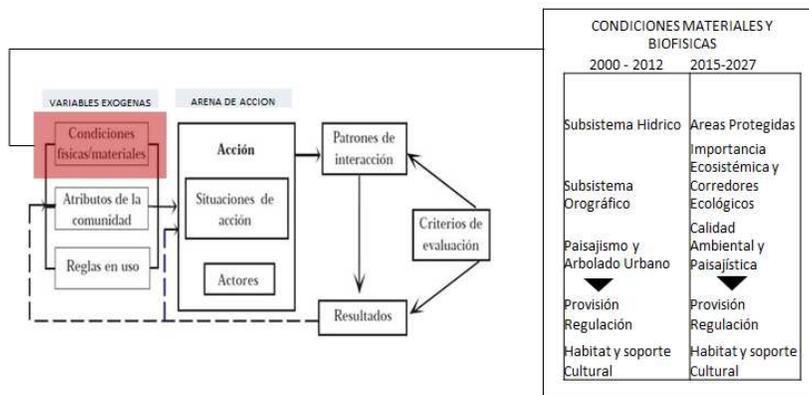
Fuente: Elaboración propia en base a (CDA, 2014:20)

Condiciones Materiales y Biofísicas Análisis Comparativo

Según el gráfico 10. Es posible evidenciar que el POT 2000- 2012 identificó dentro de la estructura ecológica a los subsistemas hídrico, Subsistema Orográfico y Subsistema Paisajismo y Arbolado urbano sin un inventario de los elementos que componen cada uno de ellos, lo cual restringe las posibilidades de reconocer adecuadamente los Servicios Ambientales como Provisión, Regulación, Hábitat/Soporte y Cultural. Empero a que los subsistemas son tratados de manera aislada y global sin intención de entender la función que cumplían cada uno de los elementos dentro de un sistema urbano se encuentran presentes todos los servicios ambientales.

Por su parte el POT 2015-2027 elaboró una identificación de la estructura ecológica principal Teniendo en cuenta áreas protegidas, áreas de importancia ecosistémica y corredores ecológicas, áreas de calidad ambiental y paisajística con un inventario amplio de todos los componentes dentro de cada área reconociendo todos los elementos dentro de un sistema urbano, lo cual permite identificar con claridad los servicios ambientales. Por lo tanto para este POT se encuentran reconocidos los servicios de provisión, regulación, hábitat/soporte y Cultural.

Gráfico 10: Análisis comparativo condiciones biofísicas



Fuente: Elaboración Propia en Base a (Ostrom, 2005)

Reglas de interacción en el marco normativo

Las reglas respecto al ordenamiento territorial, urbano y rural en Colombia se derivan del marco normativo que establece la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios en los cuales se constituyen los lineamientos para el diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación de los mismos (Ver tabla 3.9) Descripción del marco normativo en el ordenamiento territorial y los tipos de reglas.)

Tabla 3.9. Descripción del marco normativo en el ordenamiento territorial y los tipos de reglas

MARCO NORMATIVO	DESCRIPCION GENERAL DE LA NORMA	TIPO DE REGLA
LEY 388 DE 1997	Ley de Ordenamiento Territorial	Posición, Limite, Autoridad, Ámbito, Agregación Información Recompensa
DECRETO 150 DE 1999	Tiempos de Adopción del Plan de Ordenamiento Territorial y plazos de formulación	Ámbito Agregación
LEY 507 DE 1999	Plazos de formulación de POT y asistencia técnica a través de la coordinación interinstitucional	Ámbito e Información
DECRETO 932 de 2002	Revisión, oportunidad y viabilidad y termino para proponer revisiones a los Planes de Ordenamiento Territorial	Autoridad
DECRETO 1337 DE 2002	Por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo	Recompensa
DECRETO 975 DE 2004	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas	Ámbito e Información
DECRETO 1788 DE 2004	Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997	Ámbito Agregación Información Recompensa
DECRETO 973 DE 2005	Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural	Agregación Ámbito Recompensa
DECRETO 3600 DE 2007	Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.	Ámbito Agregación Información Recompensa
DECRETO 4065 DE 2008	Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.	Agregación Ámbito Recompensa
DECRETO 2190 DE 2009	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.	Limite Autoridad Información Ámbito Recompensa

Fuente: Elaboración propia. Revisión documental marco normativo

Si bien en el marco normativo se encuentran presentes las posibles reglas que dirigen el ordenamiento territorial es posible determinar que en el juego de reglas del mismo prevalecen las reglas de agregación, ámbito, información y recompensa, de esta forma

los lineamientos bajo los cuales se establece las reglas de Posición, Límite y Autoridad se encuentran establecidos en la ley 388 de 1997.

Sin embargo la ley 388 no determina específicamente el conjunto de posiciones y la cantidad de participantes, así como la circunstancia bajo la cual se vinculan las posiciones de cada uno de ellos y el conjunto de acciones determinadas a cada actor. De este modo la ley 388, enfatiza que el ordenamiento territorial se debe ejecutar mediante la función pública desde las instituciones gubernamentales locales y determina que la participación democrática debe ser fomentada por las administraciones municipales mediante la vinculación social de los pobladores y sus organizaciones (De desarrollo territorial Ley 388, 1997)

De la misma forma, la ley 388 determina las instancias bajo las cuales se establece la concertación y la consulta de modo tal que estas solo pueden ser ejecutadas una vez formulado el plan (Ley 388, 1997), lo cual limita el conjunto de posiciones y la cantidad de participantes a las demás fases del proceso.

Reglas de interacción en el POT 2000 – 2012 Pasto Realidad Posible

El POT fue adoptado mediante el acuerdo Municipal N° 007 del 2000, el cual determinó como objetivo general del ordenamiento territorial:

Consolidar política, económica, social, ambiental y espacialmente a Pasto como un municipio gobernable, equitativo, competitivo, sostenible y con territorialidad, para mejorar la calidad de vida de la población mediante el impulso de procesos de desarrollo endógeno en el escenario globalizado (POT 2000: 6).

Si bien dentro del objetivo principal, se establece la búsqueda de ordenamiento territorial donde se inserta la gobernabilidad como un elemento jerárquico. En la estructura de objetivos específicos y el contenido normativo del plan no se visibiliza una estructura de reglas que permita obtener la predictibilidad, roles y resultados a obtener.

De esta forma, El Pot 2000 – 2012 Pasto Realidad Posible, determinó una línea de objetivos específicos para alcanzar la gobernabilidad, equidad, competitividad, sostenibilidad y territorialidad dentro de las cuales se desarrollan las políticas específicas y los planes estratégicos y es en los últimos donde se determinan las reglas que rigen el ordenamiento territorial del municipio. Teniendo en cuenta la descripción de objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2000-2012, Realidad Posible y los tipos de reglas, es posible establecer que el POT da mayor prioridad a las reglas de agregación, ámbito, información y recompensa dejando a un lado las reglas de posición,

límite y autoridad de modo que no se no determina el conjunto de posiciones, la cantidad de participantes, las circunstancias bajo la cual se vinculan las posiciones de cada actor y el conjunto de acciones determinadas a los mismos.

Reglas de interacción en el POT 2015– 2027 Territorio Con Sentido

El POT fue adoptado mediante el acuerdo Municipal número 004 de 15 de Abril del 2015, en el cual se determinó como objetivo general del ordenamiento territorial:

El Municipio de Pasto garantiza la eficiencia del sistema territorial orientado al ejercicio real de las libertades mediante la eficacia de los principios rectores del ordenamiento territorial, el aprovechamiento óptimo y sostenible del suelo y del medio ambiente, con acceso a los servicios sociales y funcionales, así como la integración científica del riesgo, para garantizar el habitar pleno. Esto, dentro del marco del Desarrollo Humano Sostenible y la Ecología Urbana (POT 2015: 9).

Empero a que los objetivos no determinan una estructura completa de reglas que permita obtener la predictibilidad, roles y resultados a obtener (Ostrom, 1995) para el ordenamiento territorial, se elaboró una etapa de Planeación donde se perfeccionaron los criterios bajo los cuales se complementa el sistema de reglas.

El objetivo general y los específicos, determinan los lineamientos del ordenamiento territorial para el municipio de Pasto en el metabolismo del suelo, el equilibrio entre el suelo público y privado, la movilidad, el desarrollo sostenible, la infraestructura básica entre otras (POT, 2015) y tal como se puede observar en el anexo 7. (Descripción De Objetivos En El Ordenamiento Territorial Y Los Tipos De Reglas). El cuerpo normativo del Acuerdo 004 de 15 de Abril del 2015 da prioridad al conjunto de reglas de ámbito, agregación, información y recompensa.

Sin embargo, en la etapa de planeación se determinaron reglas donde se especifica el conjunto de posiciones, el ingreso y salida de los participantes y el conjunto de acciones que se asigna a cada posición (Ostrom, 1995). De esta forma en esta etapa se elaboró una ruta de Construcción participativa del POT donde se establece una metodología bajo la cual se determinan las reglas de posición, límite y autoridad en las diferentes fases de la elaboración de la política pública.

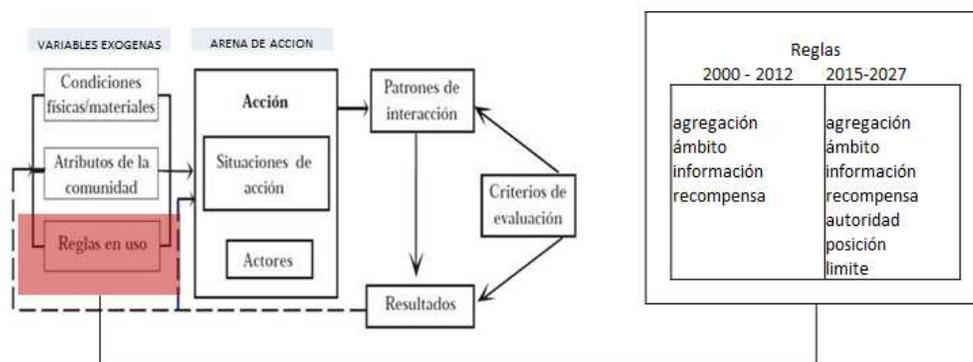
...el proceso de planeación realizado, conlleva a un proyecto de ciudad a largo plazo que involucra una visión compartida por los diversos actores sociales, políticos, económicos y que además, permite identificar los temas que estratégicamente deben orientar el desarrollo futuro del Municipio de Pasto (RAP, 2014:2)

De esta forma, el cuerpo normativo inscrito dentro de la ley 388, sus decretos reglamentarios y las disposiciones del acuerdo 004 del 15 de Abril del 2015 y los anexos que permiten la predictibilidad de las acciones en el Ordenamiento territorial para la planificación del territorio en la ciudad de Pasto en el periodo 2015 – 2027 cuenta con un esquema completo de reglas de Posición, Limite, Autoridad, agregación, Ámbito, Información, y Recompensa.

Reglas de interacción: Análisis Comparativo

Según el gráfico 11 en la elaboración del POT 2000-2012 contó con un esquema de reglas de agregación, ámbito, información y recompensa. Sin embargo dejó de lado las reglas de posición, autoridad y límite con lo cual se no determina el conjunto de posiciones, la cantidad de participantes, las circunstancias bajo la cual se vinculan, las posiciones de cada actor y el conjunto de acciones determinadas a los mismos. Por su parte el POT 2015-2017 contó en todo su proceso con el juego completo de las reglas

Gráfico 11. Análisis comparativo en las Reglas de Interacción



Fuente: Elaboración Propia en Base a (Ostrom, 2005)

Actores

En cada serie de acciones posibles en las diferentes etapas del proceso de decisión, existen diferentes participantes que inciden directamente en el resultado dentro de la arena de acción. (Ostrom et all ,1994).

Actores en el POT 2000 – 2012 pasto realidad posible:

Las acciones en torno al diagnóstico y formulación del Plan de Ordenamiento territorial 2000-2012 se ejecutaron a partir de la conformación de un equipo interdisciplinario que tenía una incidencia directa en el resultado. De esta forma el Plan de Ordenamiento territorial “en su etapa de formulación contó con un equipo interdisciplinario conformado por más de treinta y cinco personas que estaba encabezado por el alcalde municipal, el director de planeación y un cuerpo de profesionales que en su mayoría eran funcionarios de la alcaldía y un cuerpo menor de profesionales independientes que fueron contratados como consultores”. La toma de decisiones en torno a la formulación del Plan de Ordenamiento territorial se encontraba concentrada en el equipo profesional designado de modo que “las decisiones no se tomaban de forma individual si no que fue una toma de decisiones en equipo” (Jaime Fonseca, entrevista 2014).

Adicionalmente la Tabla 3.10 Confirma que la participación ciudadana no se dio en todo el proceso de la formulación del plan si no que rezagó la misma al proceso de socialización. Además, el número de participantes realmente denota una escasa participación teniendo en cuenta que el municipio tiene un total de 423. 217 personas. De esta forma es posible determinar que el cuerpo de actores vinculados al proceso de formulación fue centralizado en el equipo interdisciplinario designado para tal fin, por su parte los gremios y sociedad civil no pueden ser considerados como actores por cuanto su participación fue rezagada al proceso de socialización donde la incidencia es mínima en el ordenamiento territorial y en la toma de decisiones.

Tabla 3.10 Procesos participativos del municipio de pasto 2001- 2005

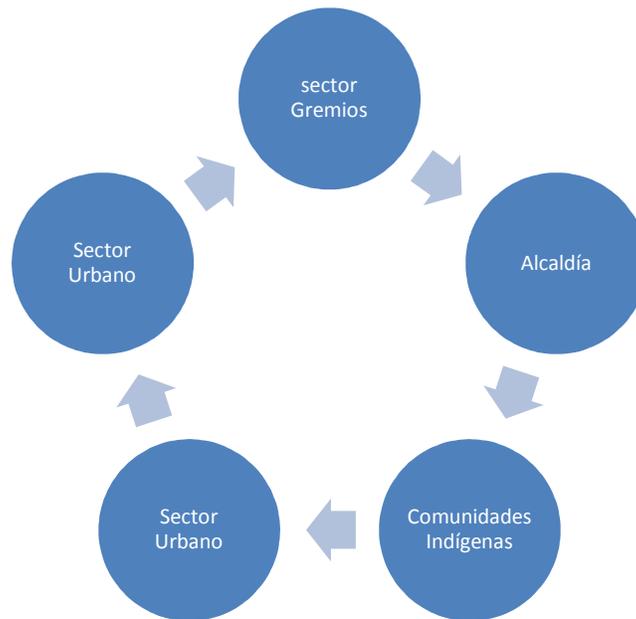
PROCESO	No. PARTICIPANTES
Formulación Plan de Desarrollo 2004 – 2007	6.572
Socialización POT 2000	1.200

Fuente: (RAP, 2014:18)

Actores POT 2015– 2027 territorio con sentido

Las acciones en torno al diagnóstico y formulación del Plan de Ordenamiento territorial 2015-2027 se ejecutaron de acuerdo a un conjunto de reglas de interacción establecidas en la ruta de construcción participativa del POT adicional al equipo multidisciplinario vinculado al proceso.

Gráfico 12. Actores participantes



Fuente: Elaboración Propia

El proceso de formulación del Plan de Ordenamiento territorial del 2015 “...contó con una amplia participación de diferentes actores por que se convocó a foros donde se analizaron los temas en una primera etapa, luego se hicieron unos eventos de mayor escala en participación y finalmente en el consejo se abrieron unos cabildos donde podían participar diferentes gremios y la sociedad civil” (Enrique Riascos, entrevista 2015).

Por su parte la fase de planificación permitió la vinculación de múltiples actores de la sociedad civil en las diferentes etapas del proceso. (Ver gráfico 12).

Fase 1. En caminado a encontrar la visión actual del territorio, desde los diferentes gremios, instituciones, academia, sector urbano y rural del municipio (RAP, 2014: 12)

Fase 2. Talleres participativos correspondientes a la fase diagnóstica de la formulación, teniendo un apoyo desde la perspectiva de cada uno de los participantes (RAP, 2014:12).

Fase 3. Socialización con énfasis en el modelo propuesto construido con los aportes expuestos por los diferentes actores en cada fase de participación. (RAP, 2014:12).

Adicionalmente se contó con un equipo amplio y multidisciplinario... que tenía una relación estrecha con la subsecretaría de ordenamiento territorial en un equipo armado con personal de la alcaldía y un equipo de consultores externos con múltiples competencias. (Enrique Riascos, entrevista 2015).

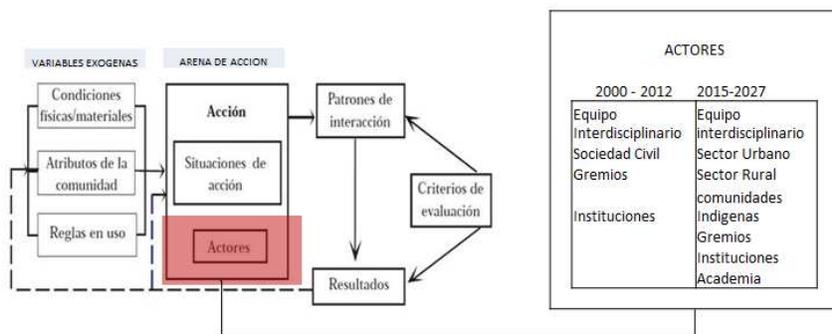
De esta forma es el POT 2015-2017 contó con un proceso abierto de participación de modo que existe una amplia gama de actores vinculados al proceso de Formulación de modo tal gremios, sociedad civil y un equipo multidisciplinario intervienen directamente en las diferentes etapas del proceso.

Actores: Análisis Comparativo

Según el gráfico 13: (análisis comparativo de actores en la arena de acción) POT 2000-2012 contó con un esquema reducido de Actores teniendo en cuenta las diferentes fases, Inicialmente la fase diagnóstica y formulación; el Plan se contó con un equipo interdisciplinario posteriormente en la etapa de divulgación se involucró a la sociedad civil, a los gremios y diferentes instituciones reduciendo la incidencia de todos los actores involucrados en la construcción de la estructura ecológica principal.

Por su parte El POT 2015-2017 contó con un esquema amplio de actores en las diferentes fases. Inicialmente la fase diagnóstica fue elaborada por un equipo interdisciplinario, sin embargo la fase de planeación, formulación y divulgación contó con la participación del equipo interdisciplinario, sector urbano, sector rural, comunidades indígenas, gremios, instituciones y Academia.

Gráfico 13 Análisis comparativo de actores en la arena de acción



Fuente: Elaboración Propia en Base a (Ostrom, 2005)

Posiciones y resultados potenciales

Las posiciones permiten asociar participantes con un conjunto autorizado de acciones que están ligadas a los potenciales resultados (Ostrom et al ,1994).

Posiciones Y Resultados Potenciales En El Pot 2000 – 2012 Pasto Realidad Posible

Si bien la descripción del cuerpo de Actores en la formulación del plan de ordenamiento territorial 2000 – 2012 permitió establecer que la toma de decisiones se ejecutó a partir de la conformación de un equipo interdisciplinario también permitió determinar que esta misma se ejecutó en un ejercicio conjunto y no en un proceso individual.

Por otro lado “una vez formulado fue socializado con gremios, entidades, asociaciones como la sociedad colombiana de arquitectos, la sociedad colombiana de ingenieros, la academia de nariñense de historia, la cámara de comercio de Pasto, la cámara colombiana de infraestructura y unos grupos muy pequeños de la sociedad. ...que inciden en el proceso en base a sus propios intereses” (Jaime Fonseca, entrevista 2015).

Posiciones Y Resultados Potenciales Pot 2015– 2027 Territorio Con Sentido

Teniendo en cuenta que el POT 2015-2027 contó con un proceso de participación que permitió a la sociedad vincularse en diferentes etapas. La metodología utilizada consistió en un sistema meta plan, combinado con trabajo cartográfico para obtener la especialización de las propuestas. De esta forma se elaboraron talleres de participación mediante un sistema de registro y sistematización con gremios, sector social urbano y sector social rural. (Ver gráfico 14)

Gremios: El sector Gremios que “en su mayoría contó con la presencia de Arquitectos(as) con un 32% de los participantes, seguido de Administradores(as) de Empresas con un 16% y Geógrafos con un mismo porcentaje. El gremio con mayor representatividad fue la Sociedad Colombia de Arquitectos con un 16% y la Curaduría Urbana, FENALCO y Proceso Galeras con un 11%. El nivel educativo de los participantes en su mayoría fue Universitarios con un 53%, mientras que con Post grado y Maestría constituía el 21% de los participantes.” (De Pasto. RAP, 2014:15)

El resultado de los temas a tratar determinó que dentro de la priorización y temas más relevantes son seguridad, recreación y deporte y cultura deportiva, mientras que cultura y riesgo son los temas con menor representatividad adicionalmente el panorama sostenible y ambiental goza de una representatividad de 9% en priorización. (RAP, 2014).

Sector urbano: Por su parte el sector Urbano conformado por “Empleados(as) con un 19% seguido de Docentes, Electricistas y Ediles con un 13% del porcentaje total. Las comunas con mayor representación fueron la seis y nueve con un 20%, siete y cuatro

con un 15% y diez, doce, tres y uno con el 5% respectivamente. El barrio Bachué tuvo mayor representatividad con el 11%, seguido de la Av. Colombia, El Bosque, Corazón de Jesús, La Carolina, el Prado, Granada, Juanoy Alto, Las Cuadras, Los Andes, Maridiaz, Mijitayo, Praga, San José, Tejar, Villa Flor II y Villa Olímpica con un 6% respectivamente. En su mayoría las organizaciones sociales a las que representaban eran a las JAC y JAL con un 36% respectivamente, seguido de FUNDESU, CMJ, Bomberos y A. Ingenieros con el 7% respectivamente. El nivel educativo de los participantes en su mayoría era Universitarios con el 50%, seguido de Técnicos con el 28% y con Post grado el 11%” (De Pasto. RAP, 2014:20)

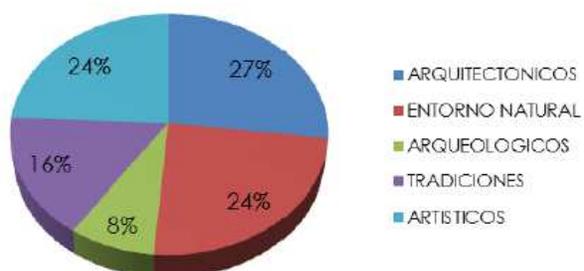
El resultado de los temas a tratar por parte de sector urbano determinó que la priorización de los temas estratégicos. Los temas más representativos son turismo, inclusión social y recreación y deporte, mientras los menos representativos son educación, seguridad, cultura preventiva y riesgo, dejando el panorama sostenible ambiental con una calificación de 7% de representatividad en priorización. (De Pasto. RAP, 2014)

Sector rural: para el proceso de participación de los diferentes corregimientos del municipio de Pasto. “Asistieron representantes de: Cabrera, la Caldera, Catambuco, el Encano, el Socorro, Gualmatán, Jamondino, Mapachico, Mocondino, Morasurco, Obonuco y Sta. Barbara, entre ellos, el 33.5% fueron representantes de Juntas de Acción Comunal y Asojac, el 23,5% Ediles, el 13.5% Corregidores, el 13% de asociaciones rurales y otros con un 16.5%. El promedio de edad de los participantes fue de 45.2 años, entre los participantes, el 16,6% tienen únicamente educación primaria, educación secundaria un 30%, educación técnica y universitaria un 33%, con posgrado un 10%, solo 3 personas no reportaron estudios.” (RAP, 2014:40)

El resultado de los temas a tratar por parte de sector urbano determinó que dentro de la priorización de los temas estratégicos de POT, los temas con mayor representatividad son competitividad, participación ciudadana, panorama sostenible ambiental y cultura preventiva, mientras educación y productividad gozan de la menor representatividad. (RAP, 2014). Lo anterior permite determinar que los diferentes actores asumen posiciones que están ligadas a resultados en un proceso. De modo que cada actor incide en el proceso a partir de sus propios intereses.

Grafico 14. Priorización equipamientos sector gremios:

1. Sector Gremios (Ver anexo 8):

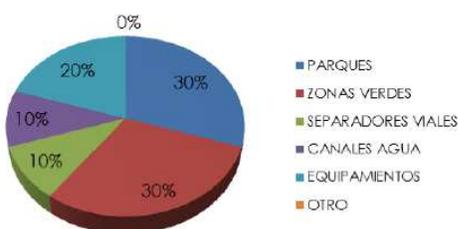


Acciones a emprender en relación a la formulación del POT, frente a equipamientos.

Fuente: Ruta de la Construcción participativa, 2014: 16.

2. Sector Urbano: (Anexo 9)

Gráfico 12. Priorización equipamiento sector urbano

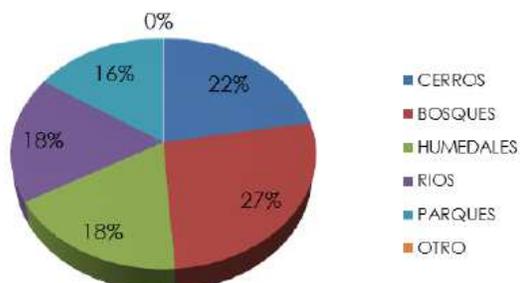


Acciones a emprender en relación a la formulación del POT, frente a equipamientos.

Fuente: Ruta de la Construcción participativa, 2014: 20

3. Sector Rural: (Anexo 10)

Gráfico 13. Priorización equipamientos sector rural



Acciones a emprender en relación a la formulación del POT, frente a equipamientos.

Fuente: Ruta de Construcción participativa, 2014: 25

El Grafico 14 demuestra que los gremios priorizaban sus acciones a emprender frente a los equipamientos en los equipamientos arquitectónicos con un 27% seguidos de los equipamientos entorno natural y artísticos en un 24% simultáneamente. Por su parte Sector Urbano y Sector Rural priorizan sus acciones a emprender frente a los equipamientos en zonas verdes y Bosques respectivamente.

Sin embargo en la tabla 3.11 se observa que empero a las solicitudes del sector rural y urbano, el presupuesto en el componente ambiental corresponde al 0,99% del total del presupuesto total de ejecución del POT; lo cual no sucede con el presupuesto designado para los equipamientos arquitectónicos, que tienen el peso más significativo en el resumen financiero, con un 26,47% y es componente con mayor prioridad presupuestal. Con lo cual se demuestra que la incidencia que tienen los actores tanto en el proceso de formulación como en el resultado del POT no es equilibrada.

Tabla 3.11: Resumen Financiero Programa de Ejecución POT 2015 - 2027

COMPONENTES	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO	TOTAL	PORCENTAJE
	(Miles de Pesos)	(Miles de Pesos)	(Miles de Pesos)	(Miles de Pesos)	
Ambiental	\$ 7.365.000	\$ 9.150.000	\$ 9.650.000	\$ 26.165.000	0,99%
Hídrico	\$ 9.400.000	\$ 9.100.000	\$ 6.600.000	\$ 25.100.000	0,95%
Riesgo	\$ 1.390.000	\$ 1.270.000	\$ 540.000	\$ 3.200.000	0,12%
Acueducto	\$ 77.947.444	\$ 126.071.645	\$ 61.299.161	\$ 265.318.250	10,03%
Alcantarillado	\$ 18.620.000	\$ 316.849.483	\$ 154.932.557	\$ 490.402.040	18,55%
Vial	\$ 38.320.835	\$ 100.236.745	\$ 199.521.060	\$ 338.078.640	12,79%
Vial Regional	\$ 900.000	\$ 3.600.000	\$ 350.850.000	\$ 355.350.000	13,44%
Espacio Publico	\$ 19.891.736	\$ 99.458.681	\$ 79.566.945	\$ 198.917.362	7,52%
Espacio Publico Rural	\$ 22.563.225	\$ 112.816.125	\$ 90.252.900	\$ 225.632.250	8,53%

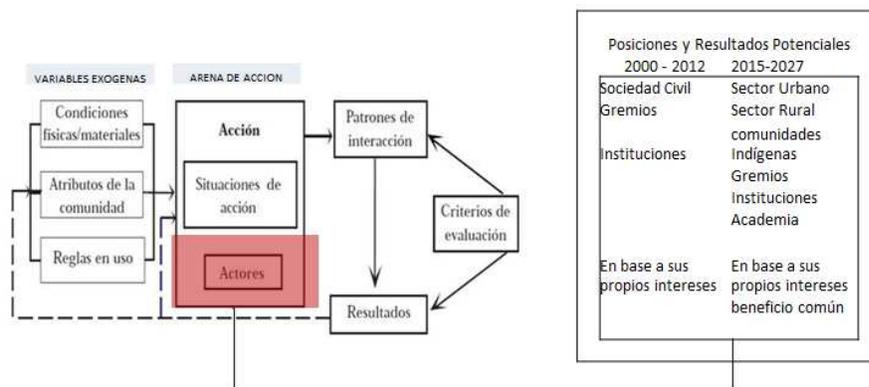
Patrimonio	\$ 5.900.000	\$ 5.600.000	\$ 4.500.000	\$ 16.000.000	0,61%
Equipamientos arquitectónicos		\$ 700.000.000		\$ 700.000.000	26,47%
TOTAL				\$ 2.644.163.542	100%

Fuente: Ruta de Construcción participativa, 2014: 25

Posiciones Y Resultados Potenciales: Análisis Comparativo

Teniendo en cuenta lo anterior y el Gráfico 15 los diferentes actores involucrados en el proceso incidieron en el mismo en base a sus propios intereses. Por su parte El POT 2015-2017 conto con un esquema amplio de actores en las diferentes fases, donde algunos actores incidieron en el proceso en base a sus propios interese y otros buscando un beneficio común

Gráfico 15. Análisis comparativo de posiciones y resultados potenciales



Fuente: Elaboración Propia en Base a (Ostrom, 2005)

Controles

El conjunto de resultados pasa por una serie de controles en las que verifica el cumplimiento de las condiciones por parte de los actores en el proceso de formulación, de esta forma los actores tienen controles sobre las acciones, las relaciones y las funciones posibles en los productos realizados (Ostrom et all ,1994).

Controles En El Pot 2000 – 2012 Pasto Realidad Posible

La ley 388 establece instancias de concertación y de consulta como mecanismos de control en la toma de decisiones en cuatro pasos descritos de la siguiente manera:

1. Proyecto del Plan sometido a consideración de la comunidad autónoma regional o entidad ambiental competente.
2. Proyecto del Plan autorizado por la entidad ambiental competente es sometido a instancia de concertación con la junta metropolitana
3. Confirmada la revisión de autoridad ambiental competente y autoridades metropolitanas, se someterá a revisión del consejo territorial de planeación
4. Durante este proceso se

...solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. (De desarrollo territorial Ley 388, 1997:8)

Para el plan de Ordenamiento Territorial POT 2000 – 2012 los mecanismos de control fueron limitados.

La verdad no eran muchos los controles, es decir, la primera instancia era una toma conjunta de decisiones pero era un control restringido porque era un equipo de técnicos que estábamos trabajando entre funcionario y profesionales independientes y la más importante fue la socialización con gremios, entidades y asociaciones, como la sociedad colombiana de arquitectos, la sociedad colombiana de ingenieros, la academia de historia, recuerdo que en algún momento se hicieron unas reuniones muy pocas con algunas comunidades en específico acerca de unas problemáticas y decisiones que los involucraban, ahí algunas veces se hacían unas sesiones donde se socializaba por un lado y por otro se hacía control sobre las decisiones que se estaban tomando

(Jaime Fonseca, entrevista 2015).

Por su parte la capacidad institucional fue reducida teniendo en cuenta la temporalidad entre el tiempo de formulación de la ley 388 y la ejecución de la misma de modo que la “ley 388 fue divulgada en el 97 de modo que estábamos estrenando ley, no lo exigían, no lo sabíamos hacer y se hizo un proceso de socialización para avalar las decisiones de acuerdo a nuestra interpretación de la norma”. (Jaime Fonseca, entrevista 2015).

Para el caso del POT 2000-2012, los controles ejecutados carecieron de rigurosidad lo cual es atribuido a la temporalidad entre la divulgación de la ley 388 y el escaso conocimiento de la misma en las etapas Diagnóstico y Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Controles POT 2015– 2027 Territorio Con Sentido

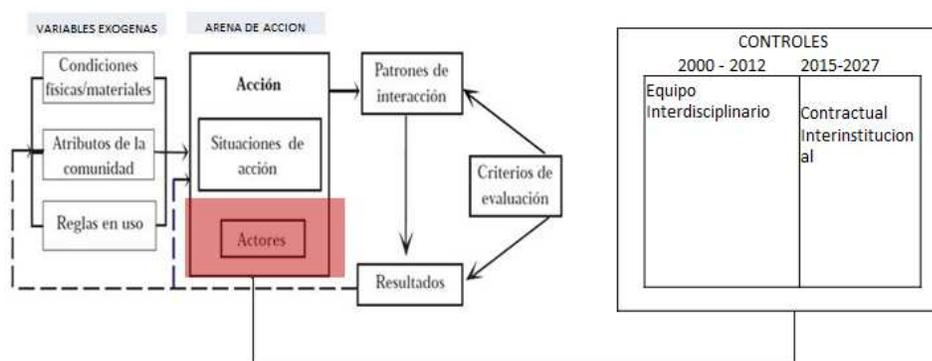
Para el POT 2015 se establecieron dos tipos de controles teniendo en cuenta los actores y la formulación. En un primer escenario determinado por la contratación bajo la cual se ejecutó la vinculación del equipo profesional encargado de la Formulación del plan de Ordenamiento Territorial de este modo: “Hay una cabeza visible que es la secretaria de planeación y de ella se desprende la subsecretaria de ordenamiento territorial quien a su vez asume la dirección general del POT, ella tiene a su cargo la coordinación y la supervisión de los contratos” (Enrique Riascos, entrevista 2015).

El segundo escenario estuvo determinado por la Inter institucionalidad establecida en la ley 388 y sus decretos reglamentarios de modo que: “...hay una serie de estados, primero se ejecutó una primera presentación ante la CAR que es la autoridad ambiental y ella ejerce un control sobre los temas estrictamente ambientales, luego a un diferente espacio que es el Consejo Territorial de Planeación, que está conformado por Gremios, miembros de la sociedad civil y ellos emiten un concepto y una visión sobre el tema que eventualmente implica ajustes y la instancia final que es el consejo municipal que representa a toda la sociedad y donde se debaten temas de convivencia y que son llevados posteriormente como proyectos de acuerdo. (Enrique Riascos, entrevista 2015). Es así que el POT estableció controles rigurosos teniendo en cuenta los parámetros establecidos en la ley 388.

Controles: Análisis Comparativo

Teniendo en cuenta lo anterior y el Gráfico 16. Para el caso del POT 2000-2012, los controles ejecutados carecieron de rigurosidad por lo tanto se limitaron los controles a las posibles interacciones del equipo interdisciplinario. Por su parte el POT 2015-2017 disponía de unos controles rigurosos de tipo contractual e interinstitucional.

Grafico 16. Análisis comparativo de Controles



Fuente: Elaboración Propia en Base a (Ostrom, 2005)

Interacciones Y Resultados

El modelo de Análisis y Desarrollo institucional determina un marco organizado que permite estudiar la interacción entre una serie de elementos en las acciones gubernamentales. De esta forma, el Análisis del desarrollo institucional permite identificar los principales tipos de variables estructurales presentes en los arreglos institucionales mediante el mapa conceptual de varios niveles y de esta forma analizar la efectividad de las acciones políticas en el medio ambiente (Ostrom, 2007).

Interacciones y resultados en el POT 2000 – 2012 Pasto Realidad Posible

Para las interacciones y resultados se establecen las disposiciones establecidas en el acuerdo 007 de Junio 28 del 2000, donde se determinaron acciones para áreas sobre la estructura ecológica de la siguiente manera:

Preservación: “Se restringe cualquier clase de intervención activa humana que altere el mal funcionamiento de los ecosistemas naturales.” (De Pasto, POT 2000: 12)

Conservación Activa: “Las acciones son de protección, recuperación, restablecimiento, rehabilitación y manejo ambiental para lograr su integración al paisaje urbano como elementos naturales o construidos constitutivos del espacio público o zonas de reserva” (POT 2000: 14)

Regeneración y mantenimiento: Se restringe cualquier clase de intervención activa humana que altere el mal funcionamiento de los ecosistemas naturales. Los usos permitidos en el área con tratamiento de preservación se podrán realizar siempre y cuando no alteren la significación del ambiente natural (POT 2000: 16). Sin embargo el Diagnostico del POT 2015-2017 en referencia al Caso del POT 2000-2012 prescribió:

...el plan adoptado mediante el Decreto Municipal No 0084 del 2003 no identificó la estructura ecológica del municipio, definió un sistema de recursos naturales en el cual se clasificaron los subsistemas hídrico, orográfico y de arbolado urbano que recibieron una regulación muy general que no establecía su manejo, siendo tratados de manera aislada sin intención de entender la función que cumplían cada uno de ellos dentro de un sistema. Las áreas protegidas del carácter nacional, regional y municipal no fueron identificadas a pesar de que algunas de ellas cuentan con actos administrativos de declaratoria y de adopción de planes de manejo por lo cual los usos asignados a estas áreas no encontraban plena concordancia con los planes de manejo adoptados, así como la asignación de usos para áreas protegidas sin plan de manejo adoptado o áreas de especial importancia ecosistémica no se fundamentaron en los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas, puesto que estas únicamente recibieron una mención muy superficial (CDA, 2014:40).

Interacciones Y Resultados Potenciales Pot 2015– 2027 Territorio Con Sentido

Para las interacciones y resultados se establecen las disposiciones establecidas en el acuerdo 004 de 14 abril del 2015, donde se determinaron acciones para áreas sobre la estructura ecológica en dos escenarios, El primero mediante la clasificación del suelo urbano, según la cual se establece los mecanismos de clasificación en suelo urbano, de expansión urbana, suelo rural y suelo de protección. Dentro de la última, el plan establece: (POT 2015)

Son zonas o áreas de terrenos localizadas dentro del suelo urbano, de expansión y rural, que de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse. Forman parte de esta clasificación las siguientes áreas (POT 2015: 32).

Áreas de protección, geográfica, paisajística o ambiental, Áreas de Protección por riesgo, Áreas de protección para la localización de infraestructura de servicios y áreas de protección para la producción agrícola, ganadera y la explotación de recursos naturales. (POT 2015). El segundo escenario mediante el reconocimiento de la estructura ecológica principal reconocida esta como:

La Estructura Ecológica Municipal es el conjunto de espacios naturales y seminaturales en suelo urbano, rural y de expansión, cuya interconexión espacial y funcional permite mantener los procesos y funciones ecológicas esenciales, que garantizan la integridad de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos requeridos para el desarrollo socioeconómico y cultural del Municipio (POT 2015:30).

Donde se establecen determinantes ambientales para la conformación de la estructura ecológica municipal, criterios para la identificación, objetivos y componentes.

Criterios: Biofísicos, socioeconómicos y culturales con base en los objetivos de preservación, conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas.

Objetivos: “Garantizar la continuidad de los procesos ecológicos, Preservar la diversidad biológica en sus condiciones naturales (*in situ*), Promover la recuperación natural y restauración de los ecosistemas deteriorados o degradados, Evitar la transformación del paisaje y la extinción de las especies que habitan en ellos, Garantizar la conservación de las áreas de importancia estratégica para reducir las presiones de orden antrópico y contribuir a la adaptación y mitigación al cambio climático, Articular los componentes de la estructura ecológica municipal” (POT 2015:35)

Componentes: Pertenecen a la estructura ecológica municipal, El sistema de áreas protegidas públicas de orden nacional, y municipal, sistema de áreas protegidas privadas; las áreas de especial importancia ecosistémica dentro de los sistemas hídrico, humedales, Páramos y sub páramos no declarados como áreas protegidas, lagunas y embalses, Sistema de drenaje pluvial sostenible, Áreas de relictos de bosques húmedos y áreas de aptitud forestal protectora, Áreas abastecedoras de acueductos, Suelo rural de protección por ecosistemas frágiles de cota superior a los 3000m.s.n.m., Áreas con función amortiguadora; las áreas de calidad ambiental y paisajística y los corredores ecológicos.

El caso de la estructura ecológica en el POT 2015– 2027 Territorio Con Sentido teniendo en cuenta las Reglas, actores y Controles es posible establecer que el cuerpo normativo inscrito dentro de la ley 388, sus decretos reglamentarios y las disposiciones del acuerdo 004 del 15 de Abril del 2015 y los anexos que permiten la predictibilidad de las acciones en el OT para la planificación del territorio en la ciudad de Pasto en el periodo 2015 – 2027 cuenta con un esquema completo de reglas de Posición, Límite, Autoridad, agregación, Ámbito, Información, y Recompensa.

Por su parte el POT 2015-2027 contó con un proceso abierto de participación de modo que existe una amplia gama de actores vinculados al proceso de Formulación de modo tal que tanto gremios, sociedad civil y un equipo multidisciplinario intervienen directamente en las diferentes etapas del proceso con lo cual se permiten arreglos institucionales aunque este proceso no se de forma equilibrada.

En referencia a los posibles controles que se pueden ejecutar en el marco normativo, el POT 2015-2027 ajustado a la normatividad determinó controles de tipo contractual sobre el equipo formulador y controles inter institucionales que le permitieron un esquema riguroso de control sobre las decisiones tomadas.

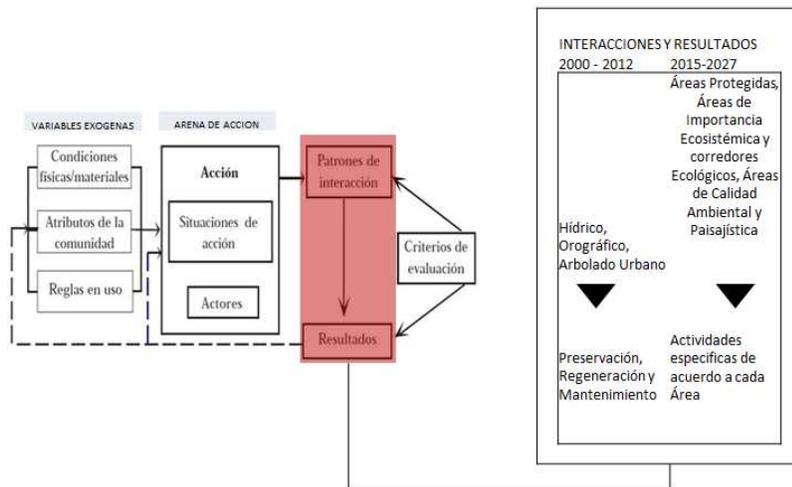
Según lo anterior la relación entre reglas, actores y controles, permite que se den los arreglos institucionales en el proceso de formulación del plan de ordenamiento

territorial, lo cual trae resultados directos en la efectividad de las acciones sobre la estructura ecológica. La tabla 3.12 determina que un aumento considerable en la cobertura vegetal del suelo en diferentes niveles en el periodo de formulación de los planes de ordenamiento territorial 2000 y 2015.

Interacciones Y Resultados Potenciales: Análisis Comparativo

Teniendo en cuenta lo anterior y el gráfico 17. Para el caso del POT 2000-2012, la estructura ecológica se determinó a partir de los subsistemas Hídrico, Orográfico y Arbolado con regulación muy general donde se establecían áreas de protección, regeneración y Mantenimiento, siendo tratados de manera aislada sin intención de entender la función que cumplían cada uno de ellos dentro de un sistema general. Por su parte el POT 2015-2017 determino la estructura ecológica principal desde la identificación de Áreas Protegidas, áreas de importancia ecosistémica y corredores ecológicos y áreas de calidad ambiental y paisajística inventariando los diferentes componentes dentro de cada área y estableciendo actividades específicas para la misma.

Gráfico 17: Análisis comparativo de Interacciones y Resultados Potenciales



Fuente: Elaboración Propia en Base a (Ostrom, 2005)

Tabla 3.12. Cobertura del suelo urbano en el municipio de Pasto

NIVEL 1	NIVEL 2	COBERTURA	USO	2000 - Área (hectáreas)	2012 - Área (hectáreas)	
Urbano	Territorio	Espacio público urbano/habitante	Público	2,20	7,80	
Territorios agrícolas	Pastos	Pastos Limpios	Pastoreo	2,48	20,99	
		Pastos enmalezados	Ganadería semiintensiva	3,14	9,27	
	Áreas agrícolas heterogéneas	Mosaico de cultivos	Agricultura	3,52	10,41	
		Mosaico de pastos y cultivos	Agropecuario	20,31	20,31	
		Mosaico de cultivos pastos y espacios naturales	Agropecuario	2,86	2,86	
		Mosaico de pastos con espacios naturales	Pecuario	4,08	4,08	
Bosques y áreas seminaturales	Bosques	Bosque denso alto de tierra firme	Conservación y/ o Protección	40,38	47,7	
		Bosque Fragmentado	Parques Urbanos		22,988	135,50
			Parques zonales		7,69	126,41
			Parques plazas y plazoletas		2,46	2,46
		Bosque de galería y ripario	Conservación y/ o Protección	165,40		
		Plantación forestal	Comercial	4,92	39,79	
	Áreas con vegetación herbácea y/o arbustiva	Herbazal denso de tierra firme no arbolado	Conservación y/ o Protección	1,85	10,89	
		Arbustal abierto	Conservación y/ o Protección	1,76	11,63	
		Vegetación secundaria o en transición	Conservación y/ o Protección	2,34	13,74	

Áreas con poca vegetación herbácea y/o arbustiva	Arbustal denso	Conservación y/ o Protección	0,22	1,295
Áreas abiertas sin o con poca vegetación	Zonas arenosas naturales	Conservación y/ o Protección	18,40	18,40
	Afloramientos rocosos	Conservación y/ o Protección	45,00	45,00

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, Ostrom señala que una de las principales razones para entender el problema de los recursos comunes y la acción colectiva como el caso del manejo de la cobertura vegetal, tiene que ver con las instituciones, entendidas éstas como reglas y principios de organización y también como reglas con interacción de individuos, así como los actores involucrados y las situaciones e interacciones que tienen respecto al intercambio de bienes y servicios. Para el caso de la ciudad de Pasto las instituciones determinan la calidad de la cobertura vegetal en el área urbana, la tabla 3.9, muestra un aumento considerable en la cobertura de bosques y áreas seminaturales según las siguientes características. Aumento en el bosque denso alto de tierra firme destinado a conservación y protección que pasó 30,38 hectáreas bajo la estructura institucional del plan de ordenamiento territorial 2000-2012 a 47,7 hectáreas en el plan de ordenamiento territorial lo cual implicó un aumento de 7,32 hectáreas.

Aumento en la cobertura de bosque fragmentado de modo que se pasó de 33,138 hectáreas en la estructura institucional del POT 2000-2012 a 264,37 hectáreas en la estructura institucional del POT 2015-2027 lo cual representó un aumento de 231,32 hectáreas soportadas en parques urbanos, parques zonales y parques, plazas y plazoletas. Aumento en plantaciones forestales de tipo comercial que pasaron de 4,92 hectáreas bajo la estructura institucional del POT 2000-2012 a 39,79 hectáreas en la estructura institucional del POT 2015-2027.

Por su parte el área de bosque de Galería y Ripario muestra que durante los periodos de formulación de los planes de ordenamiento territorial, esta cobertura vegetal no muestra modificaciones, manteniendo 165,4 hectáreas de bosque en las dos estructuras institucionales de planificación.

Las áreas con vegetación herbácea o arbustiva muestran aumentos en las áreas de herbazal denso de tierra firme no arbolada, arbustal abierto y vegetación secundaria o en transición, que en sumatoria muestran un aumento representativo de 30,31 hectáreas pasando de 5,95 hectáreas en la estructura institucional del POT 2000-2014 a 36,26 hectáreas en la estructura institucional del POT 2015-2027.

Por su parte las áreas con poca vegetación herbácea y/o arbustiva muestran un aumento de 1,07 hectáreas pasando de 0,22 hectáreas en la estructura institucional del POT 2000-2012 a 1,29 hectáreas en la estructura institucional del POT 2015-2027. Adicionalmente las áreas abiertas sin o con poca vegetación no muestran modificaciones representativas, de este modo las dos estructuras institucionales conservan un total de 63,4 hectáreas en áreas arenosas naturales y afloramientos rocosos.

Arreglos institucionales y estructura ecológica principal.

Condiciones Biofísicas: EPOT 2000- 2012 identificó dentro de la estructura ecológica a los subsistemas hídrico, Subsistema Orográfico y Subsistema Paisajismo y Arbolado urbano sin un inventario de los elementos que componen cada uno de ellos.

Por su parte el POT 2015-2027 elaboró una identificación de la estructura ecológica principal Teniendo en cuenta áreas protegidas, áreas de importancia ecosistémica y corredores ecológicas, áreas de calidad ambiental y paisajística con un inventario amplio de todos los componentes dentro de cada área reconociendo todos los elementos dentro de un sistema urbano

Reglas: La elaboración del POT 2000-2012 contó con un esquema de reglas de agregación, ámbito, información y recompensa. Sin embargo dejó de lado las reglas de posición, autoridad y límite con lo cual se no determina el conjunto de posiciones, la cantidad de participantes, las circunstancias bajo la cual se vinculan, las posiciones de cada actor y el conjunto de acciones determinadas a los mismos. Por su parte el POT 2015-2017 contó en todo su proceso con el juego completo de las reglas

Actores: POT 2000-2012 contó con un esquema reducido de Actores teniendo en cuenta las diferentes fases, Inicialmente la fase diagnostica y formulación; el Plan se contó con un equipo interdisciplinario posteriormente en la etapa de divulgación se involucró a la sociedad civil, a los gremios y diferentes instituciones reduciendo la incidencia de todos los actores involucrados en la construcción de la estructura ecológica principal. Por su parte El POT 2015-2017 conto con un esquema amplio de

actores en las diferentes fases. Inicialmente la fase diagnóstica fue elaborada por un equipo interdisciplinario, sin embargo la fase de planeación, formulación y divulgación contó con la participación del equipo interdisciplinario, sector urbano, sector rural, comunidades indígenas, gremios, instituciones y Academia

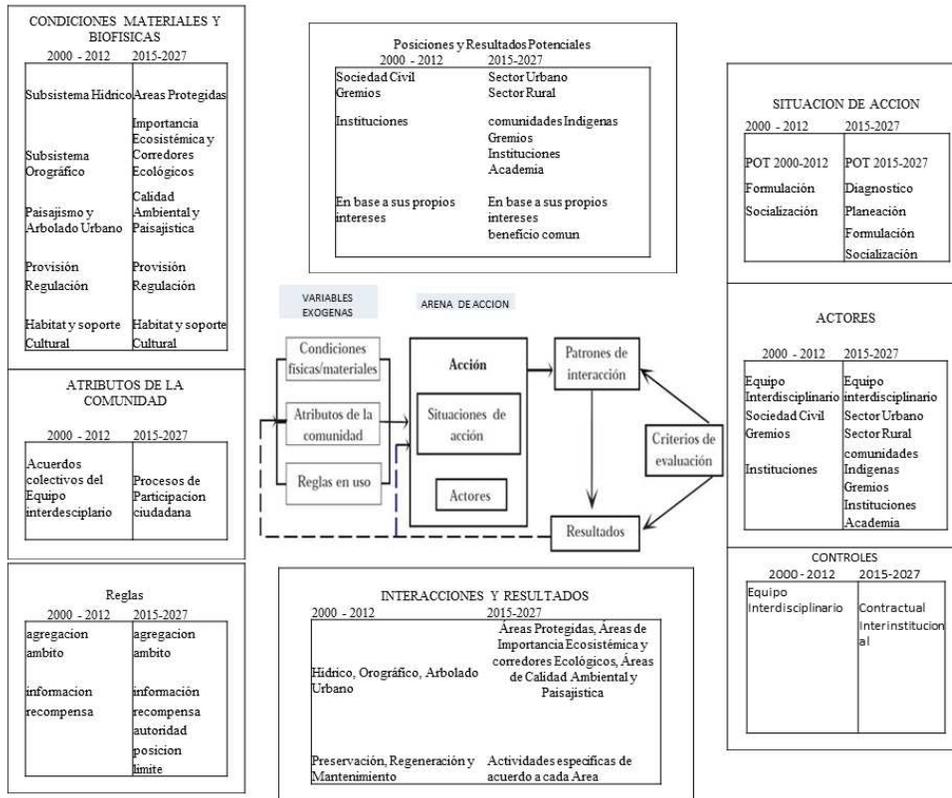
Posiciones Y Resultados Potenciales: POT 2000-2012 los diferentes actores involucrados en el proceso incidieron en el mismo en base a sus propios intereses. Por su parte El POT 2015-2017 contó con un esquema amplio de actores en las diferentes fases, donde algunos actores incidieron en el proceso en base a sus propios intereses y otros buscando un beneficio común

Controles: Para el caso del POT 2000-2012, los controles ejecutados carecieron de rigurosidad por lo tanto se limitaron los controles a las posibles interacciones del equipo interdisciplinario. Por su parte el POT 2015-2017 disponía de unos controles rigurosos de tipo contractual e interinstitucional.

Interacciones Y Resultados: Para el caso del POT 2000-2012, la estructura ecológica se determinó a partir de los subsistemas Hídrico, Orográfico y Arbolado con regulación muy general donde se establecían áreas de protección, regeneración y Mantenimiento, siendo tratados de manera aislada sin intención de entender la función que cumplían cada uno de ellos dentro de un sistema general. Por su parte el POT 2015-2017 determinó la estructura ecológica principal desde la identificación de Áreas Protegidas, áreas de importancia ecosistémica y corredores ecológicos y áreas de calidad ambiental y paisajística inventariando los diferentes componentes dentro de cada área y estableciendo actividades específicas para la misma.

Según los elementos de evaluación es posible deducir que para el caso del POT del 2000-2012, las variables exógenas inciden en la arena de acción limitando la posibilidad de los actores de generar mayores impactos en la definición de la estructura ecológica principal. Mientras el POT 2015-2027 las variables exógenas incidieron en la arena de acción permitiendo que los actores tuvieran una mayor participación e impacto en la definición de la estructura ecológica principal. (Ver gráfico 18).

Gráfico 18. IAD en estructura ecológica principal Pasto 2000-2027



Fuente: Elaboración Propia en Base a (Ostrom, 2005)

CONCLUSIONES

Con la presente investigación se plantea un debate de las políticas públicas ambientales desde un enfoque neo institucional, a fin de determinar como el actuar institucional incide en la formulación de las políticas en los efectos por sobre la gestión ambiental del suelo urbano.

Así, los modos de gobernanza inciden directamente en el comportamiento institucional a partir de la vinculación de diferentes actores en la toma de decisiones los cuales determinan los resultados de las políticas públicas en el medio ambiente urbano.

Para el caso del Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2000 – 2012, una identificación limitada de los elementos en la estructura ecológica principal reduce la posibilidad de caracterizar los beneficios, lo cual limita la posibilidad de los actores en la situación de acción. De este modo los patrones de interacción se reducen y los resultados son evidentes en la estructura ecológica principal. Adicionalmente una estructura incompleta de reglas, cohibe los procesos de participación donde los actores no tenían acceso a los diferentes escenarios de la formulación y unos controles poco rigurosos en la toma de decisiones generaron una baja articulación de los arreglos institucionales lo cual produjo impactos que se manifiesta en los procesos ecológicos de la ciudad los cuales se exhiben en la reducción de la estructura ecológica principal teniendo en cuenta la cobertura vegetal del suelo urbano.

Así mismo la escasa vinculación de actores en las diferentes etapas de la situación de acción incide en las posiciones y resultados potenciales mediante lo cual los actores involucrados actúan en base a sus propios intereses. Por su parte la reducción en los controles de los resultados en la formulación de la política pública limita las posibilidades ecológicas del suelo urbano.

Para el caso del Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2015 – 2027, el proceso de planificación permitió la consolidación de una estructura completa de reglas, amplios procesos de participación con incidencia directa en el resultado y controles más rígidos en los diferentes escenarios de toma de decisiones permitiendo una alta articulación de los arreglos institucionales lo cual genera impactos que se manifiesta en los procesos ecológicos de la ciudad los cuales se exhiben en el aumento de la estructura ecológica principal.

En este sentido se identifica como las diferentes variables presentes en los arreglos institucionales inciden en efectividad de las acciones políticas en el medio ambiente. Así, las condiciones materiales y biofísicas, los atributos de la comunidad, las reglas, los actores y los controles en una situación de acción, inciden directamente sobre el proceso de formulación de las mismas generando mayor efectividad en las acciones ambientales del suelo urbano.

Teniendo en cuenta lo anterior, existe una relación directa entre la preservación de un bien común o recurso natural y las instituciones que se derivan de la posibilidad de generar acuerdos institucionales en los procesos de formulación de políticas públicas de una estructura que se encuentre regulada en un sistema de reglas, actores y controles.

Por su parte el caso permitió determinar cómo se establecen los arreglos institucionales en el manejo de los bienes comunes, a partir de un análisis comparativo en la formulación de dos escenarios del Plan De Ordenamiento Territorial para la Ciudad De Pasto el primero POT 2000-2012 y el segundo POT 2015-2027, lo cual permite establecer que existen mejores resultados en términos de eficacia de las políticas públicas en tanto se le brinde a los actores una mayor posibilidad de participar en los diferentes escenarios de la formulación de los POT.

De esta forma, se establece la importancia de los actores en la formulación de las políticas públicas (Ostrom, 1986) porque es aquí donde muchas veces se rompen o fracturan los lazos entre la sociedad y el estado. (Jann, & Wegrich, 2006). Por lo tanto, es en la formulación donde el gobierno fija prioridades, metas, objetivos y metodologías. (Taylor, 1911). Sin embargo en esta etapa del proceso de las políticas públicas no es el gobierno quien realiza la tarea es más bien un proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores que influyen a partir de sus valores y sus intereses tanto materiales como ideológicos (Chavallier, 1986)

De este modo, el pedestal sobre el que se sientan los problemas ambientales tiene su fundamento en la discrepancia que existe entre los intereses públicos y los intereses privados y según Ocampo, es en estas discrepancias donde fundamentalmente se justifica la política ambiental (Ocampo, 1999) ya que en los diferentes escenarios de la formulación intervienen una diversidad de actores que incluyen en el proceso según sus intereses y valores (Lindblom, 1990), los cuales actúan bajo su capacidad intelectual y cognitiva en un medio donde se conjugan diversos intereses y se establecen diferentes relaciones de poder bajo una muy reducida información acerca del problema (Simon 1957) y las posibles alternativas de solución

Para el caso, el análisis de la Formulación de los planes de ordenamiento territorial, es posible establecer que una mayor interacción de actores permite que se estructuren los arreglos institucionales lo cual deviene en una mayor efectividad en los procesos ecológicos urbanos.

Así al incrementar las capacidades de los participantes para cambiar las reglas coercitivas permite lograr acuerdos o contratos de cooperación que permitan la construcción de una estructura institucional desde la cual es posible lograr equilibrio entre las cargas y los beneficios sobre la explotación de los recursos de uso común (Ostrom, 2000).

De esta forma, las instituciones pueden ser concebidas como conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones repetitivas organizadas por las reglas, normas y estrategias (Crawford y Ostrom, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, existe una relación directa entre la preservación de un bien común o recurso natural y las instituciones que se deriva según Ostrom de la posibilidad de generar estrategias de cooperación que permitan la construcción de una estructura institucional que se encuentre regulada por un sistema de reglas, normas, estrategias y mecanismos de regulación institucional que impidan la tragedia de los comunes. (Ostrom, 2000).

De esta forma el análisis del presente estudio permitió establecer la importancia de la gobernanza vista esta como la interacción de actores en la formulación de la política pública lo cual determina las acciones ambientales y a su vez la efectividad de las políticas públicas.

En esta medida el modelo que adopto el plan de ordenamiento Territorial 2000-2012 obedece a un modelo jerárquico donde el estado tuvo una mayor participación en la toma de decisiones que arrojó como resultado una estructura ecológica débil teniendo en cuenta la cobertura vegetal.

Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial 2015-2012 adopta un modo de co-gobernanza, el cual permitió que la toma de decisiones se encuentre permeada por los múltiples actores deviniendo esto en una mejor estructura ecológica

Teniendo en cuenta los hallazgos es posible determinar que la hipótesis fue confirmada. De esta forma, la interacción entre los diferentes actores que inciden en la formulación de las políticas públicas, inciden en los arreglos institucionales, que fueron medidos en este caso a partir de modelo de análisis del desarrollo institucional teniendo en cuenta que variables como las reglas, actores, controles determinan el

comportamiento institucional y a su vez en la efectividad de las políticas públicas ambientales. Lo cual responde a la pregunta de investigación planteada estructurada esta de la siguiente manera: ¿De qué manera las instituciones determinan la efectividad en las acciones ambientales?

De esta forma se alimenta el debate teórico sobre el gobierno de los comunes y las acciones gubernamentales teniendo en cuenta que son los arreglos institucionales los que permiten lograr una mayor eficacia en el mantenimiento de los procesos ecológicos para el suelo urbano.

En esta medida es relevante considerar la importancia de promover la interacción de actores en las diferentes etapas de la formulación de las políticas ambientales y los modelos de ordenamiento territorial en la medida que este espacio permite que se ejecuten los acuerdos institucionales los cuales devienen en una estructura política más sólida que brinda mejores resultados en planificación ambiental urbana más aún si se tiene en cuenta los múltiples beneficios que esto brinda en la estructura ecológica del suelo urbano.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Isaias Tobasura & Erika Juliana Estrada (2006). Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la legislación ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas. Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina.
- Acuerdo 026 de Octubre 13 del 2009. Plan de Ordenamiento Territorial Pasto.
- Acuerdo 004 de 15 de Abril del (2015). Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2015-2027: Territorio Con-Sentido, 20015
- Alcaldía de Pasto (2008). Anuario Estadístico 2008, Eduardo Alvarado Santander, Alcaldía Municipal 2008 – 2011.
- Alcaldía de Pasto (2014). Plan de Ordenamiento Territorial Pasto. 2015-2027: Territorio Con-Sentido. RAP Ruta de Acción Participativa.
- Anderies, J. M., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2004). A framework to analyze the robustness of social-ecological systems from an institutional perspective. *Ecology and society*, 9(1), 18.
- Ángel Maya, Augusto (1995). La fragilidad ambiental de la cultura. Santafé de Bogotá: Editorial Universidad Nacional, 1995.
- Arboleda, Germán. (2008). Evaluación de Políticas Públicas. AC editores.
- Bastidas, J. (2000). Historia urbana de Pasto San Juan de Pasto: Editorial Testimonio.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). La política de las políticas públicas. Ed. Planeta Mexicana, México, 2006.
- Betancourt, Mauricio (2001). Planeación y participación. Construyendo la democracia local. Elementoshistóricos y conceptuales, vol. 1. Bogotá: ISMAC.
- Bourdieu, Pierre (1986). La force du droit [Eléments pour une sociologie du champ juridique]. *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 64, no 1.
- Brondizio, Eduardo S.; OSTROM, Elinor; YOUNG, Oran R. (2009). Connectivity and the governance of multilevel social-ecological systems: The role of social capital. *Annual review of environment and resources*, 2009, vol. 34, p. 253-278.
- Brundtland, Gro Harlem (1989). Nuestro futuro común. En Ponencias y comunicaciones: Congreso internacional de tecnologías alternativas de desarrollo. Servicio de Extensión Agraria. Publicaciones, 1989. p. 7-8.
- Camou, A. (2001). “Estudio preliminar” en Camou, A. (Ed), los desafíos de la gobernabilidad, Los desafíos de la gobernabilidad. Mexico, D.F. FLACSO – Plaza y Valdes.
- Canal, Francisco; Rodríguez, Manuel (2008). Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. p. 303-389.
- Carlson, J.M., and J. Doyle. (2002). Complexity and Robustness. *Proceedings of the National Academy of Science* 99 (suppl. 1).
- Carrillo, Ernesto (1997). La nueva administración pública. Madrid: Alianza.
- Cohen, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A (1972). garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1972.
- Congreso de la Republica, (Colombia). Decreto 797 de 1999.por el cual En: <http://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-353338582>
- Congreso de la Republica, (Colombia). Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- Congreso de la Republica, (Colombia). Ley 61 de 1978. Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. En: http://amco.gov.co/Archivos/Otros/ley_0061_151278.pdf

- Congreso de la Republica, (Colombia). Ley 99 of 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- Congreso de la Republica, (Colombia). Ley 135 of 1961. Sobre reforma social agraria. En:http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Leyes/Leyes%201961/ley_1961_135.pdf
- Congreso de la Republica, (Colombia). Ley 152 of 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>
- Congreso de la Republica, (Colombia). Ley 507 of 1999. Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10774>
- Cózar Escalante, José Manuel (2005). Principio de precaución y medio ambiente. *Revista española de salud pública*, vol. 79, no 2, p. 133-144.
- Crawford, Sue ES; Ostrom, Elinor (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 1995, vol. 89, no 03, p. 582-600.
- Crozier, Michel (1977) Friedberg, Erhard. *L'acteur et le système*.
- Chaves M, (1959). Estudio socio-económico de Nariño. Ed. Argra.
- Chevallier, Jaques (1986). *Science Administrative*. PUF. Coll. Thémis. Paris
- Cuaderno Diagnóstico Ambiental (2014). Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2015-2027: Territorio Con-Sentido.
- Cuaderno Dimensión Sociocultural (2014). Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2015-2027: Territorio Con-Sentido.
- Cruz, Cesar. (2010). Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas. *Estudios Politicos*. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-eiapp-esap/cesar-cruz-enfoques-y-tipologias-para-la-comprension-del-cambio-de-las-politicas-publicas>. Página consultada: 13 enero de 2016.
- Declaración del Milenio. (2000). Resolución aprobada por la Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York, 2000, vol. 13.
- Del Desarrollo Territorial, L. (Colombia). Ley 388 de 1997. Santafé de Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.
- Editorial en Ilustración Nariñense (1953). Pasto, noviembre, 1953, N° 51, P.1
- Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skoopol, T. (1979) *Bringing the state back in*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Fajardo Darío (1991). Experiencias en planificación descentralizada del desarrollo rural con participación ediciones, -I.F.E.A. *Comptes rendus d'ouvrages*. Bull. Inst. fr. études andines, vol. 20, no 1, p. 269-278.
- Fernandez, José (1997). *Planeación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.
- Fernández, Susana (1997). *El reto del medio ambiente: Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Alianza Editorial.
- Fischer, Thomas (2010). Antes de la separación de Panamá: la Guerra de los Mil Días, el contexto internacional y el Canal. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 2010, no 25, p. 73-108.

- Fontaine, G., & Narváez, I. (2007). Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador. Yasuní en el siglo XXI. El estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonia, G. Fontaine e I. Narváez (coords.), FLACSO, Quito.[Links].
- Fontaine, Guillaume (2007). Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador. FLACSO.
- Fontaine, Guillaume; Van Vliet, Geert; Pasquis, Richard (2006). Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina. Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina, 2006.
- Forero, Clemente, Cardona, Guillermo y Córdoba, Carlos (1999). Planeación Participativa, estrategia de paz. Consejo Nacional de Planeación.
- García, Diva García (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. Papel Político, 2008, vol. 13, no 2, p. 473-489.
- Gibson, C. C., Ostrom, E., & Ahn, T. K. (2000). The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey. *Ecological economics*, 32(2), 217-239.
- Gibson, Clark C.; MCKEAN, Margaret A.; OSTROM, Elinor (2000). Explaining deforestation: the role of local institutions. *People and forests: communities, institutions, and governance*.
- Giligo, Nicolo (1997). Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas. *Revista de la CEPAL*, 1997.
- González, Jaime Alberto (2009). Cartografía de pasto 1800-2006. *Corpus documental: caracterización cartográfica. Revista de arquitectura. No 11, p. 57-67.*
- Guimaraes, R (2006). “Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas a partir de Johannessburg 2002”, en Alimonda, H. (comp.). *Los tormentos de la materia*, Buenos Aires, Clacso.
- Guimaraes, Roberto (2002). La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. *Ecología Política, Naturaleza, Sociedad y Utopía*. Buenos Aires, CLACSO, 2002.
- Guimarães, Roberto P (2001). *Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación*. CEPAL, 2001.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). *Political Science and the three New Institutionalism*. University of Maryland. XIV. Pp 936-957.
- Hardin, Garrett (1986). La tragedia de los comunes. *Ambiente y Desarrollo, Edición especial: Ética Ambiental, Revista de CIPMA*, 1968, p. 53-63.
- Hernández Peña, Yolanda Teresa. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia:¿ un instrumento para el desarrollo sustentable?. *Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía*, 2010, no 19, p. 97-109.
- Hess, Charlotte and Elinor Ostrom (editors) (2006) *Understanding Knowledge as a Commons “Introduction: An Overview of the Knowledge Commons.”* MIT Press 381p.
- Holling, C.S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4.
- Ideam (2011). Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia. Versión, 2011, vol. 2011.
- Irving, Marta de Azevedo (2007). Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil. *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*, 2007, p. 79-106.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai. (2006). Theories of the Policy Cycle. *Handbook of public policy analysis*, 2006, p. 43.
- Kalmaovitz, Salomón (2003). *El neoinstitucionalismo como Escuela*. Universidad Nacional de Colombia.

- Kooiman, J (1993) comp. *Modern Governance: New Government-K Society relations*. Londres. Sage. 1993
- Kooiman, J. (2004) *Governing as Governance*. Traducción de Agustí Cerillo. *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 16. Barcelona España (171-194).
- Lane, Robert E (1995). *What rational choice explains*. *Critical Review*, 1995, vol. 9, no 1-2, p. 107-126.
- Las Coumes Pierre y Patrick Le Gales. (2007). "Introduction: understanding public policy through its instruments from the nature of instruments to the sociology of public policy Instrumentation. *Governance*". an international journal of policy, administration, and institutions. Vol 20. No. 1. January 2007 (1-21).
- Lezama, José Luis (2004). *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de Mexico AC.
- Lindblom, Charles E.; ESTEBAN, José; CALDERON, Trad (1999). *Democracia y sistema de mercado*. Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Lindblom, Charles E. (1990). *Inquiry and change*. Yale University Press,
- Lipschutz, Ronnie (1997), "Peace and Sustainable Development: Why?, When?, How?, For Whom?", *Sustainable Development. Implications for World Peace*, Antonio. Rocha Magalhães, ed., Austin, The University of Texas.
- López J. E., Parra F., (2010), "El Análisis del Desarrollo Institucional (IAD) de Elinor Ostrom", en: ROTH Deubel, A.-N.(ed.), (2010), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en Estudios Políticos y relaciones Internacionales, APPGP, Bogotá, pp. 125-166.
- LUNGO, Mario (2005). *Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana*. ECA: Estudios centroamericanos, 2005, no 678, p. 367-378
- Luño, Antonio Enrique Pérez. (2008). *El medio ambiente como fin constitucional de los estados de derecho*. En *Políticas públicas ambientales*. 2008. p. 13-29.
- March, James and Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press. (Cap. 2), 1995.
- March, James G.; OLSEN, Johan P (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*.
- March, James G.; OLSEN, Johan P. (1998). *The institutional dynamics of international political orders*. *International organization*, 1998, vol. 52, no 04, p. 943-969.
- March, James; OLSEN, Johan P. (1997). *El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional*. *Gestión y política pública*, 1997, vol. 6, no 1, p. 41-73.
- March, James G.; OLSEN, Johan P. (1997). *Institutional perspectives on political institutions*. *The policy process: A reader*, 1997, p. 139-155.
- March, James G.; OLSEN, Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. La base organizativa de la política, Fondo de Cultura Económica. México.
- Márquez, Germán; VALENZUELA, Elizabeth (2010). *Estructura ecológica y ordenamiento territorial ambiental: aproximación conceptual y metodológica a partir del proceso de ordenación de cuencas*. *Gestión y ambiente*, 2010, vol. 11, no 2.
- Mejía, Santiago H. Gómez (2006). *Partidos políticos, construcción nacional y conflicto armado en Colombia (1948-2002)*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006.
- Meyer, J.; Rowan, B. (1977) "Institutionalized organizations: formal structure as a myth and ceremony" *American Journal of Sociology* 83, pp 340-363.
- Marx, Karl; Engels, Federico (1955). *Tesis sobre Feuerbach*. Obras escogidas: 2 tomos, 1955.

- Mejía, John Alexander Salinas. La política ambiental y su intitucionalidad en colombia. Medio ambiente & derecho: revista electrónica de derecho ambiental, 2010, no 20, p. 7.
- Melo, Jorge Orlando (2013). Colombia es un tema. Historia del Derecho en Antioquia. Recuperado de < <http://www.jorgeorlandomelo.com/hisderecho>. Htm.
- Mello, Neli (2002). Políticas públicas territoriais na amazônia brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento 1970-2000. 2002. Tesis Doctoral. Paris 10.
- Morán, Alberto E. (1996). Situación de la política ambiental en algunos países de América Latina. Contribuciones, 1996, vol. 1, no 96.
- Morcillo, Pedro Pablo (2002). La Planeación en Colombia: historia, derecho y gestión. Universidad Piloto de Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002.
- Moulaert, Frank; Lambooy, Jan G. (1998). La organización económica de las ciudades: una perspectiva institucional. Ekonomiaz: Revista vasca de economía, 1998, no 41, p. 118-147.
- Natera, A. (2005). Nuevas Estructuras y redes de gobernanza. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 67. No. 4 (Oct- Dec, 2005). Pp. 755-791.
- North, Douglass C. (1993) Institutional change: a framework of analysis. Institutional change: Theory and empirical findings, p. 35-46.
- North, Douglass C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge university press, 1990.
- North, Douglass C. (1993). Toward a theory of institutional change. Political economy: Institutions, competition, and representation, 1993, vol. 31, no 4, p. 61-69
- Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Noriega Editores, Editorial Limusa.
- Olano Ricardo (1929). Ilustración Nariñense, Pasto, Febrero 1929, p.3
- Ocampo, José Antonio (1999). Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Olivares Gallardo, Alberto. (2010). El nuevo marco institucional ambiental en Chile. Revista Catalana de Dret Ambiental, 2010, vol. 1, no 1.
- ONU (1982). Brundtland Carta Mundial. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución, 1982, vol. 37, no 7, p. 28.
- ONU (1972). Declaración de Estocolmo. Humano. 1972 En Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo. 1972.
- ONU (1972). Declaración de Río. Ambiente y el Desarrollo. Brasil: Río de Janeiro del, 1992, vol. 3.
- Ostrom, Elinor (1986). An agenda for the study of institutions. Public choice, vol. 48, no 1.
- Ostrom, Elinor. (2005) Crawford, Sue ES. Classifying rules. 2005.
- Ostrom, Elinor. (2000) El Gobierno de los Bienes Comunes. UNAM, FCE, México. Cap. 1 y 2. Pp 25-205
- OSTROM, Elinor; HESS, Charlotte. (2006). A framework for analyzing the knowledge commons.
- Ostrom, Elinor. (2007) Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. 2007
- Ostrom, Elinor. (2009) El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva. 2009.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner y James Walker (1994). "Institutional analysis and common-pool resources". En Rules, Games and Common-Pool Resources, 23-50. Michigan: University of Michigan Press.

- Pacheco-Vega, R (2012). Arreglos Institucionales Dentro de la Cuenca Lerma-Chapala: Una Visión desde la Política Ambiental. Los Estudios del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago. Agricultura, Industria y Ciudad. Pasado y Presente. Guadalajara y Zamora: Universidad de Guadalajara,
- Panayotou, Theodore, (1993). Green markets: the economics of sustainable development.
- Pulgar Vidal, Manuel (2005). Gobernanza Ambiental Descentralizada: Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los sectores rurales pobres. Fondo Mink'a de Chorlavi,,
- Peters, B. Guy. (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Gedisa,
- Pierre, Jon and Guy B. Peters (2000). Governance, Politics and the State. London: Macmillan Press. (Parte 1).
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). Governance, Politics and the State. London: Macmillan Press. (Cap. 2).
- Pierson y Scokol (1979). El neoinstitucionalismo histórico en la ciencia Política Contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 17 No. 1 ICP. Montevideo.
- Presidencia de la Republica (Colombia) Decreto 622 1977. Por el cual En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8265>
- Presidencia de la Republica (Colombia) Decreto 2811 de 1974. Por el cual En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>
- Presidencia de la Republica (Colombia). Decreto 1306 DE 1980 por el cual se reglamentan el artículo 3° de la Ley 61 de 1978, sobre planes integrales de desarrollo. República de Colombia. En: <http://documentacion.ideam.gov.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3683>
- Presidencia de la Republica (Colombia). Decreto 1333 DE 1986, Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Nivel Nacional. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1234>
- Presidencia de la Republica (Colombia). Decreto 2278 DE 1953, por el cual. En: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/decreto-2278-de-1953.pdf>
- Presidencia de la Republica (Colombia). Decreto 2857 de 1981. Por el cual. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1550>
- Presidencia de la Republica (Colombia). Ley 19 de 1958. Por el cual. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>
- Presidencia de la Republica (Colombia). Ley 88 de 1947. Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8226>
- Pressman Jeffrey, L.; Wildavsky, Aaron (1998). Implementación. Cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Aokland. México. D.F.
- Quintero, Olga Restrepo (1998). La Institucionalización del Proceso de Planificación en Colombia. Planificación del desarrollo. p. 89.
- Real, José (s/f). Mecanismos de cambio en las políticas públicas: propuesta en un marco conceptual- Teórico. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Pública para el cambio. Grupo de trabajo 17.
- Riechmann, j.; Riechmann, j.; Tickner, J (2002). Un principio para reorientar las relaciones de la humanidad con la Biosfera. J. Riechmann, & J. Tickner.(comp.), El Principio de Precaución en medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica (7-37). Barcelona: Icaria.

- Rivas Leone, José Antonio (2010). El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión política*, vol. 5, no 9.
- Roa, Alberto Saldarriaga (2006). Bogotá siglo XX: urbanismo, arquitectura y vida urbana. Alcaldía Mayor de Bogotá DC.
- Rodríguez-Becerra, Manuel; Espinoza, Guillermo; WILK, David (2002) Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo,
- Roth Deubel, André Noël (2004). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Capítulos 1-4.
- Rousseau, Jean-Jacques; RAMOS, Antonio Pintor (2005) Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos.
- Sabatier, P. (ed.), (2010), Teorías del proceso de las políticas públicas, (Trad.) Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires
- Scott, W. R. (2001), *Institutions and organizations* (2nd edition). Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Simon, Herbert A.(1957)Models of man; social and rational.
- Sfez, Lucien; Barahona, Oscar; Doyhamboure, Uxo.(1986) Crítica de la decisión. Fondo de Cultura Económica.
- Shepsle, Kenneth A (1989). Studying Institutions Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of theoretical politics*, vol. 1, no 2.
- Tamames, Ramón (1995). Ecología y desarrollo sostenible: la polémica sobre los límites al crecimiento. Alianza.
- Taylor, Frederick Winslow; CHATELIER, Le.(1991). Principes d'organisation scientifique des usines. Dunod et Pinat.
- Uribe, Carlos Castaño (2006). El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: Desarrollo de una utopía desde lo complejo. Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina.
- Vega, Leonel (2001).Políticas Públicas hacia el Desarrollo Sostenible y Política Ambiental hacia la Sostenibilidad del Desarrollo., Bogotá, D.C.
- Vega, R. P., & López, O. V. (2001). Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. *Economía, sociedad y territorio*, 3(9).
- Veblen, Thorstein. 1965. *The Portable Veblen*, Lerner, Max, ed., New York, The Viking Press.
- Vargas, G. M.; Pasquis, Richard (2006). Gobernanza y bienes comunes en la Amazonia brasileña. En 52e Congres International des Américanistes, CIEN 14: Viajes en los terruños de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina.
- Velásquez, Favio. (2010). La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias. Cuadernos descentralistas. No 25.
- Vergara-Schmalbach, Juan Carlos; Gómez, José Morelos; Guzmán, Harold Lora.(2014). Análisis comparativo de las Políticas Públicas en materia ambiental en países Latinoamericanos. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, vol. 10, no 1, p. 9-20.
- Weiss, J.; Van Vliet, G.; Pasquis, R. (2006) Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la amazonía brasileña. En 52e Congres International des Américanistes, CIEN 14: Viajes en los terruños de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina.

- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, Chicago, The Free Press. En español: Williamson, Oliver E. (1989) *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, Oliver (2000). *Economic institutions and development: a view from the bottom*. En: Olson Kahkohen. Eds. Op. cit

ANEXOS

Anexo 1: Estructura política ambiental en Colombia

AÑO	POLITICA: DESCRIPCION	OBJETIVO GENERAL
2001	Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia	Propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras, que permita mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, al desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros.
1996	Política Nacional de Biodiversidad	Promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales.
1996	Política de Bosques (Documento Conpes 2834/10)	Lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población.
1997	Política para la Gestión Ambiental de la Fauna Silvestre en Colombia	Generar las condiciones necesarias para el uso y aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre como estrategia de conservación de la biodiversidad y alternativa socioeconómica para el desarrollo del país, garantizando la permanencia y funcionalidad de las poblaciones naturales y de los ecosistemas de los cuales hacen parte.
2001	Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (Documento Conpes 3164/02)	Propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras que permita, mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, al desarrollo armónico de las Actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros.
2001	Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia	Propender por la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país
2008	Política de Gestión Ambiental Urbana	Establecer directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, definiendo el papel y alcance e identificando recursos e instrumentos de los diferentes actores involucrados, de acuerdo con sus competencias y funciones, con el fin de armonizar la gestión, las políticas sectoriales y fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, para contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana y a la calidad de vida de sus pobladores, reconociendo la diversidad regional y los tipos de áreas urbanas en Colombia.
2009	Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación (Colombia construye y siembra futuro) (Documento Conpes 3582/09)	Crear las condiciones para que el conocimiento sea un instrumento del desarrollo, principalmente a través de acelerar el crecimiento económico y disminuir la inequidad. Esta política considera la biodiversidad como un área estratégica y reconoce la necesidad de avanzar en su conocimiento y uso sostenible.
2009	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico	Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.
2010	Conpes 3680 Sinap "Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas"	Establecer las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que se contribuya al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible en el que está comprometido el país.

2010	Política de Producción y Consumo Sostenibles	Orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población.
2000	Plan Nacional de Desarrollo Forestal	Establecer un marco estratégico que incorpore activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestal maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados.
2002	Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas.	Establecer los lineamientos de orden nacional para la prevención, control y restauración de las áreas afectadas por los incendios forestales, mitigando su impacto y fortaleciendo la organización nacional, regional y local con programas a corto (tres años), mediano (10 años) y largo plazo (25 años)
2004	Plan de Acción Nacional de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía en Colombia	Adelantar acciones contra la degradación de tierras, desertificación y mitigación de los efectos de la sequía, así como para el manejo sostenible de los ecosistemas de las zonas secas, a partir de la aplicación de medidas prácticas que permitan prevenir, detener y revertir dichos procesos degradativos y contribuir al desarrollo sostenible de las zonas afectadas.
2005	Planes regionales de acción en biodiversidad (cuena del Orinoco, Sur de la Amazonia, Valle del Cauca, Quindío, Nariño, Norte de Santander, Sucre)	Promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización.
2009	Plan Nacional de las Especies Migratorias	Adelantar acciones para la conservación y el manejo sostenible de las especies migratorias de la biodiversidad en Colombia.
2002	Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Tráfico Ilegal de Especies Silvestres	Identificar, priorizar, orientar, coordinar, articular y ejecutar acciones encaminadas a la disminución del tráfico ilegal de especies silvestres y a la generación de alternativas productivas sostenibles que sustituyan dicho ilícito, a partir de vínculos efectivos de coordinación entre las diferentes instituciones y demás actores directa o indirectamente responsables de la gestión ambiental.
2010	Política Nacional Prevención y Contaminación del Aire	Impulsar la gestión de la calidad del aire en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de alcanzar los niveles de calidad del aire adecuados para proteger la salud y el bienestar humano, en el marco del desarrollo sostenible.
2010	Política para la consolidación del Sistema Nacional de áreas protegidas	El objeto del presente decreto es reglamentar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con éste.
2002	Política de Educación Ambiental	Promover la concertación, la planeación, la ejecución y la evaluación conjunta a nivel intersectorial e interinstitucional de planes, programas, proyectos y estrategias de Educación Ambiental formales, no formales e informales, a nivel nacional, regional y local.
2001	Política de Participación social en la conservación	Fortalecer la capacidad de la Unidad de Parques Nacionales para promover y consolidar procesos de participación social y coordinación interinstitucional para la conservación de la biodiversidad, de los servicios ambientales de las áreas protegidas y de la diversidad cultural del país.
2003	Política para el desarrollo del ecoturismo	Fortalecer y diversificar la actividad ecoturística, teniendo como referente esencial su desarrollo sostenible, en razón del cual ésta debe propender por el uso racional de los recursos, el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores residentes en las regiones y el permanente esfuerzo para proporcionar una oferta competitiva de servicios, en armonía con la diversidad ecológica y cultural.
1997	Política de producción más limpia	prevenir y minimizar eficientemente los impactos y riegos a los seres humanos y al medio ambiente, garantizando la protección ambiental, el crecimiento económico, el bienestar social y la competitividad empresarial, a partir de introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos, como un desafío a largo plazo

2005	Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos	En el marco de la gestión integrada del ciclo de vida, el objetivo general de esta política es prevenir la generación de los Respel y promover el manejo ambientalmente adecuado de los que se generen, con el fin de minimizar los riesgos sobre la salud humana y el ambiente contribuyendo al desarrollo sostenible.
------	---	---

Fuente: Elaboración propia en base a (Minambiente, 2015)

Anexo 2: Relación de Objetivos e instrumentos de Planeación en el Ordenamiento Territorial

Ley	Descripción General	Objetivos
ley 388 de 1997	Ley de Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital	Promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
		Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
		Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
		Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos.
Decreto Nacional 1052 de 1998	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas.	Reglamentar disposiciones relacionadas con la expedición de las licencias de construcción, los curadores urbanos y las sanciones urbanísticas
		Reglamentar todo lo relacionado a cargo de los particulares que realicen trámites ante las curadurías urbanas
Ley 1537 del 2012	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras

	disposiciones.	<p>disposiciones.</p> <p>Definir funciones y responsabilidades a cargo de las entidades del orden nacional y territorial.</p> <p>Establecer herramientas para la coordinación de recursos y funciones de la Nación y las entidades territoriales.</p> <p>Definir los lineamientos para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.</p> <p>Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda.</p> <p>Establecer instrumentos para la planeación, promoción y financiamiento del desarrollo territorial, la renovación urbana y la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico.</p> <p>Incorporar exenciones para los negocios jurídicos que involucren la Vivienda de Interés Prioritario.</p>
Decreto 3600 DE 2007	<p>Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.</p>	<p>Establecer definiciones generales sobre el ordenamiento del suelo Urbano y Rural y Sub Urbano, Centros Poblados Rurales, Áreas de Actividad industrial</p> <p>Establecer lineamientos sobre expedición de licencias urbanísticas</p>

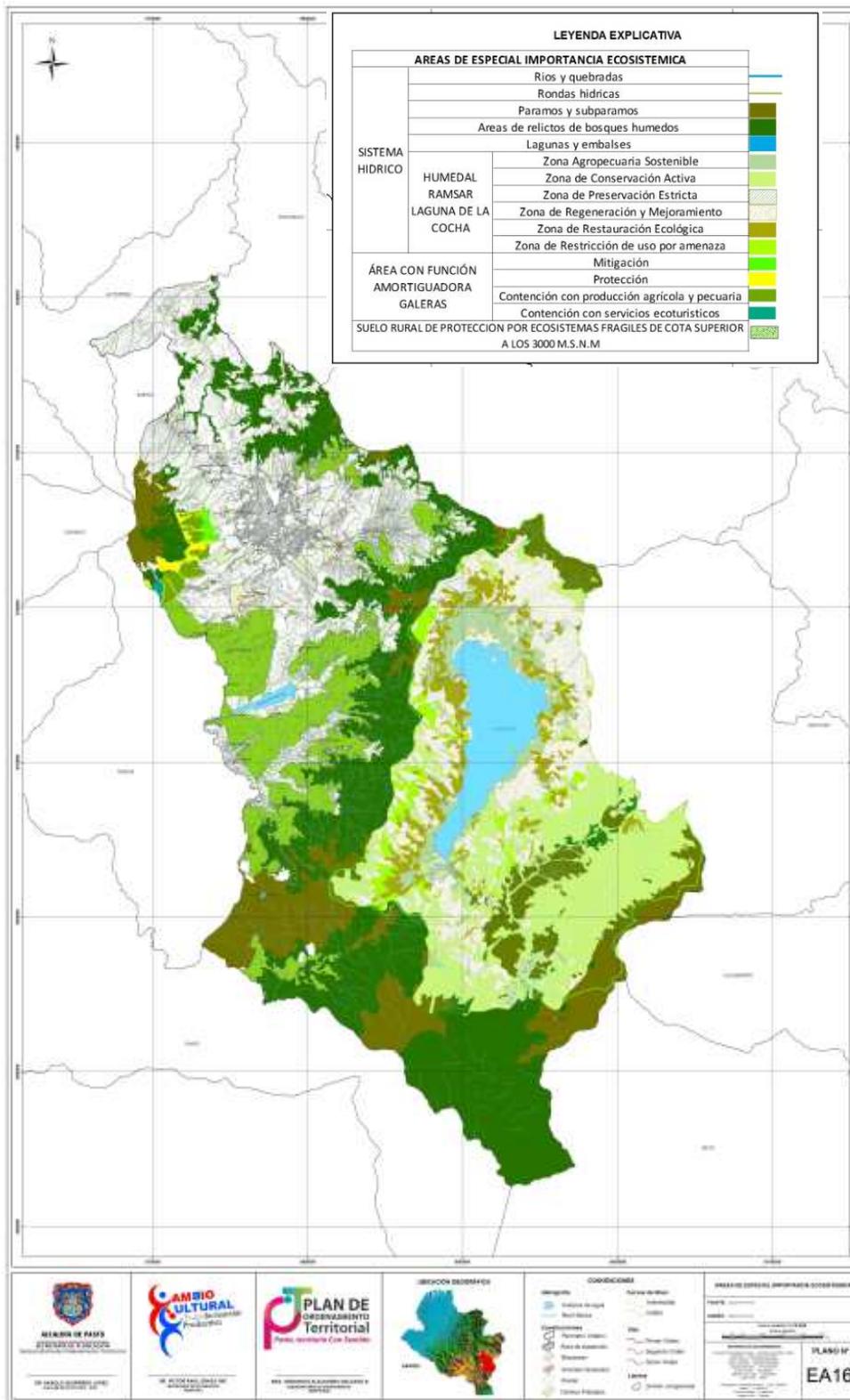
Fuente: Elaboración propia

Anexo 3: Sistema de Áreas Protegidas



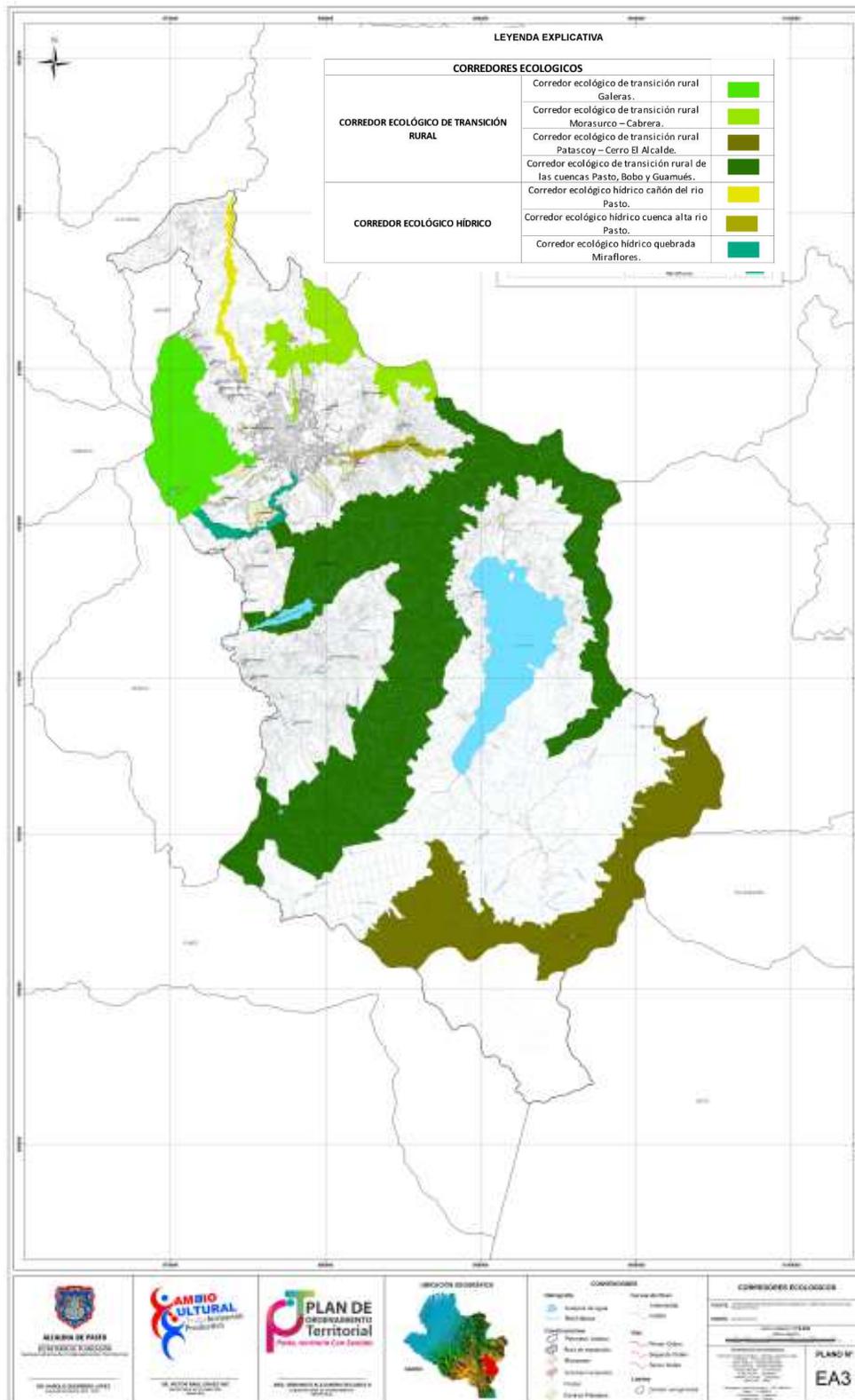
Fuente: POT, 2015

Anexo 4: Áreas de Especial importancia ecosistémica



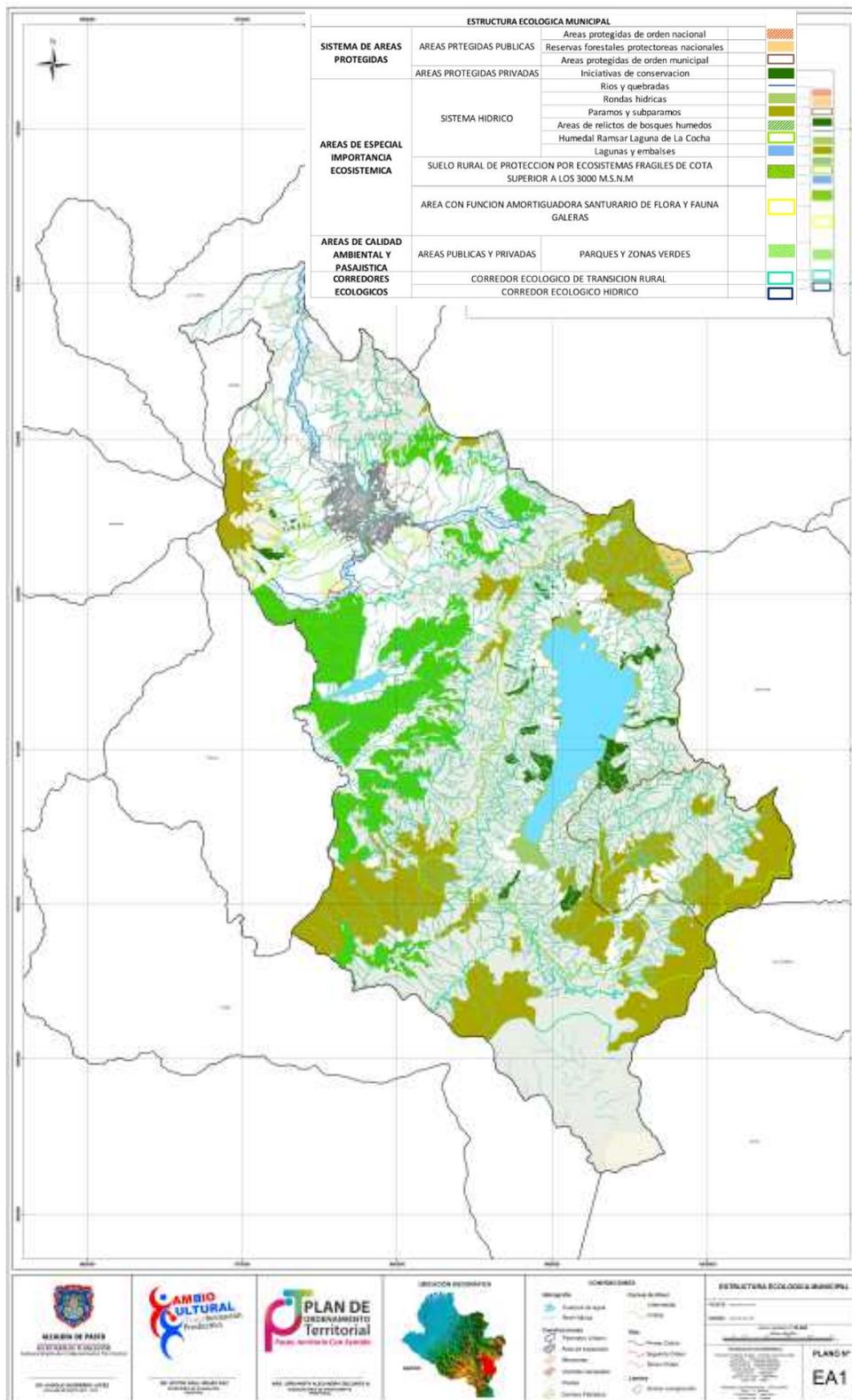
Fuente: POT, 2015

Anexo 5: Corredores Ecológicos



Fuente: POT, 2015

Anexo 6: Estructura Ecológica Municipal



Fuente: POT, 2015

Anexo 7: Descripción De Objetivos En Planes De Ordenamiento Territorial Y Tipos De Reglas

POT	Objetivo General	Política General	Política Especifica	Planes estratégicos	Reglas
2000	para posibilitar la relación, participación efectiva, concertación y control en la interacción entre gobernantes y gobernados	Para alcanzar la gobernabilidad: fortalecer la democracia local y las relaciones entre gobernantes y gobernados sobre la base de la ética pública y privada, la idoneidad, la responsabilidad e imparcialidad para el ejercicio recíproco de los derechos, deberes y obligaciones	Comunicación para la movilización y participación ciudadana	Participación local para el desarrollo de la democracia, Formación y cultura ciudadana: Pasto de todos y para todos	Agregación Ámbito
			Optimización y manejo transparente de los recursos públicos	El municipio de Pasto un ente territorial democrático, transparente, eficiente y eficaz	Agregación Ámbito
			Modernización y optimización de la estructura administrativa del ente territorial	El municipio de Pasto un ente territorial democrático, transparente, eficiente y eficaz	Agregación Ámbito
			Control y Seguimiento del gasto público	El municipio de Pasto un ente territorial democrático, transparente, eficiente y eficaz	Agregación Ámbito
2000	Para disminuir desigualdades políticas, sociales, económicas, ambientales, físico espaciales y de género de los habitantes	Para alcanzar la equidad: Mejorar la accesibilidad, cobertura, calidad y funcionalidad en la prestación de los servicios	Fortalecimiento de la inversión social	Plan educativo, humanismo, saber y productividad	Agregación Ámbito
				Plan de vivienda de interés social: Alternativa digna para un hábitat humano	Agregación Ámbito

	del municipio en su conjunto y entre la población urbana y rural en particular	sociales, públicos e infraestructura urbana y rural para satisfacer las necesidades de la población.	Facilitar el acceso de la población vulnerable a los beneficios del desarrollo integral	Pasto municipio saludable	Agregación Ámbito
			Vinculación del sector privado a la valoración, protección, conservación, recuperación, restauración y utilización apropiada del patrimonio cultural y natural	Plan educativo, humanismo, saber y productividad	Agregación Ámbito
				Sensibilización y coordinación de políticas	Agregación Ámbito
			Ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios sociales, públicos e infraestructura para los sectores urbanos	Pasto municipio saludable	Agregación Ámbito
				Plan maestro de acueducto y alcantarillado municipal	Agregación Ámbito información
				Plan energía para el desarrollo municipal	Agregación Ámbito información
				Plan telefonía social municipal	agregación Ámbito información
Plan de desarrollo deportivo	agregación Ámbito				
2000	Incremento de la productividad, mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos posicionando	Consolidar el sector comercial y de servicios para posicionar a escala regional al	Mejoramiento y construcción de infraestructura vial, servicios públicos, sociales y equipamiento	Plan de desarrollo e investigación	agregación Ámbito información

	regional, nacional e internacional mente al Municipio	municipio de Pasto	Fomentar la capacitación y formación de mano de obra	Plan de Desarrollo industrial	agregación Ámbito información
		Promover procesos productivos, agroindustriales y micro empresariales que generen valor agregado y empleo en el municipio	Fomentar la micro, pequeña y mediana empresa en el municipio	Plan de asistencia empresarial	agregación Ámbito información
			Fomentar la comercialización de la artesanía	Plan de artesanía competitiva: exportando un pasto artesano	agregación Ámbito información
		Optimizar los canales de comercialización a los productores de los diferentes sectores económicos para regular precios, asegurar el abastecimiento de la población y comercializar los excedentes en el contexto regional, nacional e internacional	modernizar y optimizar los procesos productivos y de comercialización agropecuaria	Plan Desarrollo rural Agropecuario	agregación Ámbito información
		Aprovechar el potencial de patrimonio natural y cultural para el desarrollo de actividades turísticas, eco turísticas y artesanales y crear nuevas alternativas	Potencializar y promover los sitios turísticos	Plan Estratégico de Desarrollo Turístico: Pasto: municipio de verdes sueños	agregación Ámbito información

		de empleo e ingresos			
2000	intrínseco a la competitividad, que permite incrementar los niveles de productividad para generar bienestar social en el presente sin comprometer o degradar los recursos naturales garantizando el uso, goce y disfrute de los mismos a las generaciones futuras	Valorar, preservar, restaurar, conservar y manejar adecuadamente los recursos naturales, ambientales y culturales para garantizar la oferta ambiental urbana y rural del municipio	Valoración cualitativa y cuantitativa de la oferta y demanda de bienes y servicios naturales y ambientales	Educación e investigación ambiental Plan de contingencia en zonas de amenaza natural y antrópica aprendamos a convivir con el riesgo Plan: Gestión y acción ambiental urbana: para una mejor calidad de vida ciudadana. Plan parcial Estructurador suroriental: conservación del recurso hídrico y la biodiversidad Plan parcial estructurador del suelo rural: Conservación y recuperación para el aprovechamiento sostenible	agregación Ámbito información recompensa
			Producción y desarrollo con eco eficiencia		agregación Ámbito
			Articular los programas ambientales con los programas sectoriales		Agregación Ámbito
			Direccionar las tasas retributivas y compensatorias por utilización de aguas a la recuperación, protección y conservación de los recursos		Agregación Ámbito Información recompensa
		Proteger el paisaje natural y construido de los asentamientos rurales tradicionales para mantener su armonía y equilibrio con	Recuperación, conservación y preservación de los ecosistemas		Agregación Ámbito
		coordinación intra e interinstitucional para el manejo y gestión ambiental			Agregación Ámbito Información

		el entorno	Desarrollo de convenios interinstitucionales para el fomento de la investigación científica		Agregación Ámbito Información
		Sensibilizar y concientizar a las ciudadanías respecto a los riesgos naturales y antrópicos para prevenir y mitigar los desastres y su incidencia en los asentamientos humanos	Investigación, Educación y sensibilización ambiental		Agregación Ámbito Información
2000	Apropiación socio colectiva del espacio municipal, adecuándolo a condiciones de convivencia y habitabilidad con elementos de funcionalidad, movilidad y accesibilidad, valorando y conservando identidad e historia en el contexto globalizado	Optimizar física, funcional y jurídicamente el territorio municipal para garantizar el uso y manejo adecuado del suelo urbano y rural	Reestructuración integral del territorio municipal	Plan historia e identidad para el desarrollo municipal Plan de intervención urbanística integral Plan parcial estructurador para el sector central: conservación y recuperación del corazón de al ciudad Plan parcial estructurador del corredor oriental: Renovación y Redesarrollo Urbano, Ambiental y Paisajístico	Agregación Ámbito Información recompensa
			Desarrollo urbano y rural planificado, armónico y equitativo		Agregación Ámbito Información recompensa
		Consolidar la cultura como un elemento integrador para reafirmar la identidad local y regional	Fomento a la investigación y divulgación de las distintas manifestaciones del patrimonio natural y cultural local y regional		Información
			Apropiación y Valoración Colectiva de la identidad		

			territorial		
		Restaurar y conservar el patrimonio natural y cultural en sus diferentes manifestaciones para integrarlas a la actividad socioeconómica del municipio	recuperación y validación del conocimiento ancestral y la memoria cultural de la población		Información

2015	Lograr la eficiencia en el metabolismo urbano (captación, aprovechamiento y disposición final de recursos y energía).	Políticas para la estructura funcional y de servicios.	Política de acceso a los servicios	Generar condiciones de accesibilidad a los servicios sociales.	Agregación Información Ámbito
	Generar equilibrios entre el suelo público y privado.	Políticas para la estructura económica.	Política de financiación del desarrollo territorial	Reglamentar un sistema urbanístico de cargas y beneficios eficiente y coherente con la lógica de desarrollo territorial propuesto.	Agregación Información Ámbito
				Política de asignación de usos de suelo	Consolidar los espacios requeridos por las tendencias de la dinámica económica.

		Políticas para la estructura funcional y de servicios.	En el sistema de movilidad	Conformar un sistema de infraestructura articulador del transporte multimodal, que proporcione a la población las mejores condiciones para su desplazamiento, así como el acceso a bienes y servicios.	Agregación Información Ámbito
	Lograr la eficiencia en la movilidad.		En el sistema de espacio público.	Articular los elementos constitutivos naturales y construidos existentes con el sistema de movilidad, el de equipamientos, las centralidades de influencia, la gestión del riesgo y la dinámica demográfica. - Impulsar un diseño de espacio público incluyente que permita la continuidad, conectividad, accesibilidad para todos, integrándolo al sistema de movilidad a través de la red de ciclovías y ciclorutas, el cual se complementará con actividades de recreación, juegos, áreas peatonales con fines recreativos	Agregación Información Ámbito

2015

				y eco-turísticos	
	Aprovechar sosteniblemente los recursos naturales sin deterioro del hábitat	Políticas para la estructura ambiental.	Política de sostenibilidad ambiental	<p>Reducir la presión sobre los ecosistemas naturales para mantener la estructura ecológica del territorio y la oferta de bienes y servicios ecosistémicos para la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proteger los recursos naturales para reducir la presión sobre los ecosistemas, a través de un ordenamiento ambiental del territorio que lleve a la sostenibilidad, al mantenimiento de la estructura ecológica del territorio, así como a la oferta equitativa de bienes y servicios ambientales a la población. - Recuperar aquellas áreas que en el territorio del Municipio han sufrido deterioro y presentan diferentes tipos de degradación, bien sea por factores antrópicos y/o 	Agregación Información Ámbito

			<p>naturales, o por ser causa de procesos perjudiciales que requieren intervención.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantener y mejorar las condiciones de oferta en calidad y cantidad de los recursos naturales, transformando el territorio en una región competitiva y sostenible, con base en los principios de equidad, sostenibilidad, habitabilidad y competitividad, orientada a prácticas limpias que satisfagan las necesidades básicas y la vida digna de la población actual y futura. - Incentivar la conservación, recuperación y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Municipio, con el fin de mantener y mejorar la cantidad y calidad de agua que atiende los requerimientos sociales y económicos del desarrollo del Territorio. - Promover y 	
--	--	--	--	--

			<p>desarrollar investigaciones conducentes al conocimiento de la oferta ambiental del territorio, mediante prácticas innovadoras y una metodología que combine la investigación participativa y la constante difusión del conocimiento hacia la comunidad.</p> <p>- Garantizar la gestión integral de los residuos sólidos producidos en el Municipio, de acuerdo con la normatividad ambiental legal vigente.</p>	
--	--	--	--	--

2015			<p>Política de sostenibilidad del recurso hídrico</p>	<p>Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico del municipio de Pasto, mediante la gestión y el uso eficiente, orientado a la conservación, recuperación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social del territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducir la presión generada en las cuencas directamente relacionadas con el abastecimiento de la zona urbana del municipio de Pasto articulando la oferta y demanda, con el fin de y hacer un uso sostenible del recurso hídrico. - Conservar los ecosistemas estratégicos para el desarrollo de los procesos hidrológicos de los que depende la 	<p>Agregación Información Ámbito</p>
------	--	--	---	---	--------------------------------------

			<p>oferta de agua, tales como acuíferos, páramos, humedales, zonas de ronda, franjas forestales protectoras, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos del municipio de Pasto.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Optimizar la demanda de agua en los diferentes usos en la zona urbana y rural del municipio de Pasto. Mejorar la calidad y minimizar la contaminación de las corrientes hídricas del municipio de Pasto. - Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua en el municipio de Pasto. - Consolidar y fortalecer la gobernabilidad del recurso hídrico, mediante la participación de las instituciones públicas, sectores privados, 	
--	--	--	---	--

			organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general de la zona urbana y rural del municipio de Pasto.	
2015	Políticas para la estructura funcional y de servicios.	Política de acceso a los servicios	Generar condiciones de accesibilidad a los servicios sociales.	Agregación Información Ámbito

			En el sistema de espacio público.	Articular los elementos constitutivos naturales y contruidos existentes con el sistema de movilidad, el de equipamientos, las centralidades de influencia, la gestión del riesgo y la dinámica demográfica. - Impulsar un diseño de espacio público incluyente que permita la continuidad, conectividad, accesibilidad para todos, integrándolo al sistema de movilidad a través de la red de ciclovías y ciclorutas, el cual se complementará con actividades de recreación, juegos, áreas peatonales con fines recreativos y eco-turísticos	Agregación Información Ámbito
	Lograr la eficiencia en la ocupación del suelo.	Políticas para los temas complementarios a los sistemas del territorio	Política de vivienda	Aprovechar el suelo existente para brindar acceso a vivienda en condiciones de habitabilidad.	Agregación Información Ámbito

			Política de protección y sostenibilidad del patrimonio cultural	El objetivo de esta política es generar la transformación cultural y productiva de los bienes de interés cultural del territorio como elementos de la dinámica urbana, garantizando su conservación y sostenibilidad.	Agregación Información Ámbito
		Políticas para la estructura económica.	Política de financiación del desarrollo territorial	Reglamentar un sistema urbanístico de cargas y beneficios eficiente y coherente con la lógica de desarrollo territorial propuesto.	Agregación Información Ámbito
			Política de asignación de usos de suelo	Consolidar los espacios requeridos por las tendencias de la dinámica económica.	Agregación Información Ámbito
2015	Generar oferta de infraestructura básica.	Políticas para la estructura funcional y de servicios.	En el sistema de equipamientos.	Estructurar un sistema de equipamientos que permita el acceso de la población a los servicios culturales, sociales, de salud, bienestar social, recreativos, de educación y seguridad.	Agregación Información Ámbito

			En el sistema de espacio público.	Articular los elementos constitutivos naturales y contruidos existentes con el sistema de movilidad, el de equipamientos, las centralidades de influencia, la gestión del riesgo y la dinámica demográfica. - Impulsar un diseño de espacio público incluyente que permita la continuidad, conectividad, accesibilidad para todos, integrándolo al sistema de movilidad a través de la red de ciclovías y ciclorutas, el cual se complementará con actividades de recreación, juegos, áreas peatonales con fines recreativos y eco-turísticos	Agregación Información Ámbito
2015	Generar condiciones favorables para la implementación de proyectos de inversión de alto impacto, urbanos y rurales.	Políticas para la estructura económica.	Política de financiación del desarrollo territorial	Reglamentar un sistema urbanístico de cargas y beneficios eficiente y coherente con la lógica de desarrollo territorial propuesto.	Agregación Información Ámbito Reconpen sa

			Política de asignación de usos de suelo	Consolidar los espacios requeridos por las tendencias de la dinámica económica.	Agregación Información Ámbito Recompensa	
2015	Apropiar demandas territoriales de bienes globales.		Políticas para la estructura económica.	Política de financiación del desarrollo territorial	Reglamentar un sistema urbanístico de cargas y beneficios eficiente y coherente con la lógica de desarrollo territorial propuesto.	Agregación Información Ámbito Recompensa
				Política de asignación de usos de suelo	Consolidar los espacios requeridos por las tendencias de la dinámica económica.	Agregación Información Ámbito Recompensa
2015	Incluir medidas de mitigación en prevención de desastres a las acciones urbanísticas que se adelanten en el Municipio.	Políticas para la estructura ambiental.	Política de gestión integral del riesgo	Generar un municipio resiliente. Orientar acciones para mejorar el conocimiento y la reducción del riesgo, así como el manejo de desastres. - Definir el nivel de riesgo para determinar áreas de intervención y manejo prioritario en el territorio municipal. - Reducir el riesgo generado por inadecuada localización de asentamientos e infraestructuras	Agregación Información Ámbito	

			en el territorio. - Establecer medidas y acciones que permitan conocer, reducir y manejar el riesgo.	
--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia en base a POT 2015

Anexo 8: Sistematización Cualitativa con gremios

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2013-2027 PASTO MESA DE TRABAJO 3. OCUPACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DEL TERRITORIO - GESTIÓN DEL RIESGO MESA CON GREMIOS 17 DE DICIEMBRE DE 2012	
PROBLEMAS	POTENCIALIDADES
No se contempla en el tema de gestión del riesgo la amenaza económica	Planes para recuperación de rondas del río.
Inadecuada definición de los usos del suelo en las zonas de amenaza volcánica alta, media y baja.	Paisaje, gastronomía y comercialización de productos propios.
Disparo en la construcción y riesgo asociado.	Agricultura.
inexistencia de lugares de reasentamiento	Infraestructura para el carnaval.
No hay definición de zonas de riesgo.	Proyectos industriales a largo plazo después de la determinación de la zona industrial con la vía perimetral.
No existen estudios puntuales sobre amenaza volcánica, socavones e inundaciones.	Proyecto de recinto ferial.
Instalación de escenarios en sectores residenciales.	El P.O.T. debe articular la propuesta de transformación productiva del plan de desarrollo.
estrechamiento del cauce del río Pasto en un 60%	Potencial temático en torno a la plaza del carnaval (museos, tiendas, talleres)
Inexistencia de sistemas de información adecuada de usos de suelo y riesgo.	
no hay visión clara del P.O.T. para resolver problemas	
Baja capacidad hotelera como generadora de comercio.	
La vigencia del P.O.T. puede ocasionar inestabilidad política y económica en la afectación de usos.	
El P.O.T. debe responder a las necesidades de la población.	
SUGERENCIAS	
invitar al concejo municipal	

Fuente: POT 2015

Anexo 9: Sistematización Cualitativa Urbana

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2013-2027 PASTO MESA DE TRABAJO 1. CIUDAD Y TERRITORIO: TEMAS: SOSTENIBILIDAD DE LA CIUDAD, MOVILIDAD, ESPACIO PÚBLICO Y MEDIO AMBIENTE MESA CON COMUNIDAD ZONA URBANA 17 DE DICIEMBRE DE 2012	
PROBLEMAS	POTENCIALIDADES
Corredor oriental, barrio Popular ruptura en servicio de acueducto. Cabrera tiene acueducto propio igual que Buesaquillo pero no presenta las mejores condiciones técnicas de Potabilidad solo nacimientos en las cumbres, la piscina se utiliza como alberga para que surta a las viviendas.	Cultura procesos educativos obsoletos bajos muy superficiales, los procesos deben ser continuos.
Los barrios de la periferia en el sector oriental no cuentan con tratamiento de agua potable, se presentan problemas de deforestación y contaminación de fuentes por ganadería inadecuada y restaurantes, hay escasez de pozos sépticos y algunos están conectados a las fuentes de agua, no hay servicio de alcantarillado, los domingos la afluencia de turistas propicia el despojo de basuras de forma inadecuada, se presenta un inadecuado manejo de residuos de agroquímicos que son vertidos en fuentes, las vías de acceso están deterioradas, hay problemas de inseguridad, pobreza.	La juventud se está integrando
Inseguridad	
Vías de acceso	recolección de basuras
Comuna tres, barrios La Esmeralda, Rosal de Oriente en la salida a Putumayo.	Número significativo de comunidad educativa
Alcantarillado escaso, deterioro, ha impedido la pavimentación, barrios antiguos espacios públicos, zonas verdes contaminadas por basura.	Han sembrado más de 2000 árboles solo 50 han progresado, la gente llega a arrancarlos
Se ha trabajado la cultura ciudadana en la zona, quería ser barrio pionero, Santa Mónica	Necesitan ayuda y protección. Mantenimiento padrino
	Recuperación del entorno con arborización.
Muchas zonas verdes se han perdido por compromiso y falta de sensibilidad ni solidaridad.	Gestión de carros pequeños
No hay mantenimiento de arborización se ha hecho por derecho de petición.	Logro de que no saquen las basuras en la mañana sino media hora antes del paso del carro
Comuna 4, Rosario bajo a Idema, Lorenzo, Tejar, Villa Olímpica, Belén, topografía en desnivel, quebrada membrillo guaico, fallo jurídico Jamondino afectado por acción popular hasta avenida Chile consiste en contaminación de la quebrada con aguas servidas.	Apoyo y continuidad del trabajo
Belén con sitios abandonados zonas verdes, Altos de Lorenzo con alcantarillado afecta a otros barrios.	Siembra de árboles recicladoras sacaron los arboles no hay compromiso y echaron basura encima
Mocondino afecta a Santafé por reboce, perjudicarian compleja en comuna 4.	Arborizar zonas verdes de la comuna tres y hacer un plan integral de arborización , talleres sobre manejo de basuras con EMAS

Fuente: POT 2015

Anexo 9. Sistematización cualitativa sector rural

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2013-2027 PASTO MESA DE TRABAJO 3. OCUPACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DEL TERRITORIO - GESTIÓN DEL RIESGO MESA CON COMUNIDAD ZONA RURAL 17 DE DICIEMBRE DE 2012	
PROBLEMAS	POTENCIALIDADES
MAPACHICO	
proceso de reubicación	aguas termales
minas en Villamaría y el Rosal no cumplen con planes de manejo	petroglifos - Higuérón centro ceremonial
delimitación de zona de riesgo	variedad de climas
la autoridad Indígena está otorgando licencias para minas y construcciones	cueva santa vereda el Rosal
conflicto con creación de comunidades indígenas (conveniencia)	
LA CALDERA	
dispersa	tener en cuenta a los corregimientos para la planificación y la construcción de instrumentos
no hay planificación en su desarrollo	Dimensión ambiental en el manejo de cuencas.
no hay definición de usos	Educación ambiental sobre manejo del agua.
no hay definición de paramentos	Diseñar planes de manejo de cuencas.
no hay norma de construcción	clima
necesidad de equipamientos	
ilegalidad entre los municipios que atraviesa la multiveredal	
CATAMBUCO	
desarrollo industrial por cercanía a las vías	nacimientos de agua
estratificación predios en estrato 4 vereda Cruz de Bellavista	crear puntos de transferencia de transporte
Presencia de minas, maquinaria pesada, afectación a las vías.	represa del río bobo
explotación artesanal de minas de arena, generación de socavones	basilica
MORASURCO	
contaminación ambiental presencia de hornos crematorios	petroglifos
utilización de socavones como pozos sépticos	reserva San José de Casanare
presencia de viviendas en zonas de socavones	Vereda Bellavista, gastronomía
MORASURCO	
problemas de estratificación por la urbanización PINASACO	
deficiencia en el suministro de agua por la presencia de nuevas edificaciones	
falta de parqueaderos de buses	
manejo de residuos sólidos en planta antánas por recepción de residuos de otros municipios	
dificultades por la delimitación del corregimiento con las veredas de Tescual y San Antonio de Aranda	
CABRERA	
riesgo de destrucción por mal estado de construcciones antiguas	pesca recreativa

PROBLEMAS	POTENCIALIDADES
Riesgo por afluencia de personas en fines de semana y fiestas patronales, no hay plan de contingencia, accidentes de tránsito, contaminación ambiental, congestión vehicular.	páramo el fraile
contaminación de fuentes hídricas por los restaurantes	cementerio Quillacinga
	petroglifos
ANGANÓY	
contaminación visual	zona agrícola
Deficiencia en el suministro de agua sólo tienen 4 horas al día.	Vía de acceso al Galeras. Turismo
problemas de contaminación de agua en Buesaquillo, finca el Quilche	
SANTA BÁRBARA	
	creación de un distrito turístico ambiental
	espejo de agua en represa del río bobo, potencial ecoturístico,
SUGERENCIAS	
tener en cuenta el plan de cierre de minas y el plan de pasivos ambientales	
crear cátedra para escuelas con el contenido del P.O.T.	

Fuente: POT 2015

Anexo 10. Plan de Ordenamiento Territorial 2013-2027 Pasto, Consolidado mesas de trabajo 1-2 y 3

PROBLEMA	POTENCIALIDAD
Ley 1523, declaratoria de zona de desastre. No se puede invertir.	Medicina Ancestral,(Potencialidad)
Genoy: Medio ambiente: usos del suelo, desechos tóxicos.	ESTUDIO SOCIOECONOMICO DEL ENCANO, GENOY, MOCONDINO, OBONUCO, LA LAGUNA Y REFUGIO DEL SOL, IGUALMENTE MAPAS.
Deforestación	Como potencialidad se resalta su historia, identidad, cosmovisión reconocida, y su interculturalidad fuerte. Educación propia y aplicación de las leyes indígenas.
Minería en Genoy y Mapachico.	
Decreto 4106 del 15 de nov de 2005 Declaratoria de zona de desastre en Genoy y Mapachico.	
Decreto3905 de octubre 8 de 2008 reasentamiento: problema de sostenibilidad.	
Movilidad-Mapachico-transporte deficiente.	
Botadero de basura, vuelta larga salida a Genoy	
Vía destruida que comunica a Genoy y Mapachico, hay difícil acceso.	
EQUIPAMIENTOS: Genoy y Mapachico. Espacios no adecuados, no hay zonas recreativas. Sin adecuación.	
LA LAGUNA, PEGENDINO-MEDIO AMBIENTE. Deforestación, crematorio, desechos tóxicos hospitalarios.	
Planta de aguas negras, sector la Laguna. No protección de nacimientos, arroyos de aguas, uso de pesticidas.	
Botadero de basuras por la vía Pasto-Encano.	
Multipropósito Guamués.	
Quillasingas refugio del sol.	
No se da cumplimiento a la ley de medio ambiente, existe deforestación a partir del carboneo y el incumplimiento de la ley de medio ambiente por parte de la comunidad y el ejército.	
Desechos y residuos que van a la Cocha por parte de los restaurantes.	

Utilización exagerada de químicos, pesticidas y ampliación de las jaulas de truchas.	
Contaminación por parte de las bombas de gasolina.	
OBONUCO:	
La empresa de agua que surte a la ciudad de Pasto ha entrado al territorio y se ha apropiado de nuestro elemento -agua, y no ha retribuido a las afectaciones en la flora y la fauna de nuestras microcuencas.	
Los finqueros que viven en la cabecera de nuestro territorio, así como las fábricas, se han apropiado del agua, contaminándola y haciendo mal uso de ella.	
Los finqueros están deforestando el bosque, que son los que protegen los nacimientos de agua. Llegando a afectar los páramos.	
Los predios donde están los nacimientos de agua están en propiedad privada.	
Utilización de la vía destapada a Obonuco como botadero de basuras y de escombros.	
MOBILIDAD OBONUCO:	
La pavimentación de la vía principal a Obonuco ha traído la problemática social antes que desarrollo económico, porque la gente desconocida se apropió del territorio con la construcción de viviendas y fábricas, lo que ha reducido el espacio agrícola, además del uso irracional del agua. La mayor cantidad de estas personas llegan con distintas formas de vida como las pandillas, olas de bazuco, que hacen que perdamos nuestras tradiciones.	
VIVIENDA (GENOY Y MAPACHICO)	
No hay inversión social en vivienda, no se deja construir ni hacer remodelaciones, no hay polideportivos y los que hay son inadecuados.	
SERVICIOS PÚBLICOS:	
Electrificación regular, se corta la luz cuando llueve o hace viento.	

ALCANTARILLADO Y AGUA POTABLE:	
No hay alcantarillado en Mapachico, Villa Hermosa, Briceño San Cayetano, Mapachico, Centro el Rosal, Villa María, Briceño Aito. Pozos sépticos no hay.	
SEBOY: Solo 4 veredas tienen y son 7, Faltan 3: La Cocha, Charguayaco, Puyito Pamba.	
EL ENCANO: EQUIPAMIENTOS.	
Centros de Salud insuficientes, no hay capacidad de servicios, toca desplazarse a Pasto	
Contaminación por parte de las bombas de gasolina.	
Potencializar salas de internet (ROMERILLO)	
No hay plaza de mercado.	
El centro de acopio se está destruyendo, está en completo abandono.	
REFUGIO DEL SOL.	
VIVIENDA.	
Se excluyen planes de vivienda propia. (formas ancestrales de construcción)	
Normatividad excluyente.	
Falta programas de financiación	
Negación de viviendas para interés social, transformación de tipo pesado. (cemento)	
Reubicamiento de familias indígenas por construcciones de más se reubicaron las familias.	
Falta de tierras para construcción.	
Viviendas en condiciones no habitables.	
EQUIPAMIENTOS: Falta de la casa del pensamiento y la cultura indígena.	
ENCANO. Guiliasingas refugio del sol.	
Servicios públicos Alcantarillado no hay, no existen letrinas ni pozos sépticos.	
La energía eléctrica no cubre las veredas de Santa Isabel, Santa Teresita en un 30%	
No hay recolección de sólidos en el puerto.	

Acueducto sin tratamientos. El puerto-pueblo tiene conducción el resto no.	
OBONUCO.ESPACIO PÚBLICO.	
Ubicación de bodegas por caminos principales, en sectores céntricos que impiden el tránsito peatonal y vehicular.	
Ubicación de carros con personas en estado de embriaguez, perturbando la tranquilidad.	
Borachos en la vía pública.	
Movilidad de volquetas de DEVINAR a gran velocidad.	
MOVILIDAD.	
Movilidad de motos y cuatrimotos a alta velocidad. Como práctica deportiva sin previo aviso, causando daño a los caminos.	
PEJENDINO- LA LAGUNA. Sin parques, zonas verdes, escenarios deportivos, fortalecer los caminos ancestrales y demarcar los sitios sagrados.	
EQUIPAMIENTOS: Falta de una plaza de mercado indígena.	
MOCONDINO: Medioambiente. Adjudicación de concesiones ya concedidas a la comunidad de personas ajenas al territorio con un nombre diferente.	
Concesión de minas deteriorando el suelo y subsuelo, colocando en riesgo a las familias del sector.	
Construcción de la vía perimetral.	
Contaminación auditiva, destrucción de nacimientos de agua, reservas naturales, desvío de cauces de agua. Contaminación visual y de gases.	
Contaminación con residuos y escombros	
.Destrucción del paisaje natural.	
Desaparición de la fauna y la flora nativa. Esterilidad del suelo por contaminación.	

Fuente: POT 2015