

DEPÓSITO LEGAL ZU2020000153
*Esta publicación científica en formato digital
es continuidad de la revista impresa*
ISSN 0041-8811
E-ISSN 2665-0428

Revista de la Universidad del Zulia

**Fundada en 1947
por el Dr. Jesús Enrique Lossada**



Ciencias

Sociales

y Arte

Año 15 N° 44
Septiembre - Diciembre 2024
Tercera Época
Maracaibo-Venezuela

La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas

Edwin Murillo Amaris*

Angélica Bernal Olarte**

RESUMEN

El texto aborda la importancia de la territorialización en el análisis de las políticas públicas, especialmente en el contexto de la Provincia del Sumapaz en Colombia. Se destaca que las políticas públicas deben considerar las particularidades de cada territorio y comunidad, y no limitarse a replicar esquemas de dependencia y centralidad. Se propone la geografía política como un marco teórico para comprender las interacciones entre el poder y el territorio. Se enfatiza la importancia de la identidad comunitaria y la transformación de las realidades locales en el diseño e implementación de políticas públicas. El trabajo de investigación se enmarcó en el paradigma histórico-hermenéutico y busca comprender la introducción y apropiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el diseño de las políticas públicas en la Provincia del Sumapaz. Se utilizó una metodología mixta, con técnicas de recolección de información como revisión documental, grupos focales y entrevistas semi-estructuradas.

PALABRAS CLAVE: Geografía cultural (Geografía humana), Política pública, Territorio ocupado.

*Docente de Carrera en la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Territorial Cundinamarca, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1016-5963>. E-mail: edwin.murilloa@esap.edu.co

**Docente de Carrera en la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Territorial Cundinamarca, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8068-2034>. E-mail: angelicaf.bernal@esap.edu.co

Recibido: 04/06/2024

Aceptado: 01/08/2024

The Territorialization Likepublic Policies Analysis Proposal

ABSTRACT

The paper discusses the relevance of territorialization in the analysis of public policies, particularly in the context of the Sumapaz Province in Colombia. It emphasizes that public policies should consider the specificities of each territory and community, rather than simply replicating dependency and centrality schemes. The text proposes political geography as a theoretical framework to understand the interactions between power and territory. It highlights the importance of community identity and the transformation of local realities in the design and implementation of public policies. The research project is framed within the historical-hermeneutic paradigm and aims to understand the introduction and appropriation of the Sustainable Development Goals in the design of public policies in the Sumapaz Province. A mixed methodology will be used, including techniques such as document review, focus groups, and semi-structured interviews.

KEYWORDS: Cultural Geography (Human geography), Public policies, Occupied territory.

Introducción

El ámbito de las políticas públicas es un amplio campo de estudio que desde Laswell (década 1950) ha suscitado toda una serie de perspectivas de abordaje entre las que se cuenta el análisis del enfoque secuencial. Esta, introduce una concepción de las políticas públicas centrada en el llamado ciclo que parte desde la definición del problema público, la inclusión en la agenda pública hasta llegar a la evaluación, pasando por el diseño e implementación de estos instrumentos.

Sin embargo, el aporte del llamado enfoque cíclico de las políticas públicas se queda corto en su efectivo análisis, puesto que generalmente se limita al aspecto técnico y no va “más allá” sobre todo si se considera a las políticas públicas en su dinámica relacional con las comunidades y los territorios que buscan transformar. En este sentido, la variable de la territorialización, es decir, el sentido de identidad que una comunidad construye en su experiencia de habitación de un territorio puede aportar un elemento de análisis que no se limite al cumplimiento formal de requisitos que parece propio del análisis del ciclo de las políticas públicas.

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409

La territorialización de las políticas públicas pretende evidenciar “la intensidad de una acción creativa múltiple” (Herner, 2009); que en lo concerniente a este análisis describe el proceso de construcción de la territorialidad que se puede potenciar en y desde las mismas políticas públicas que buscan transformar el territorio “como un valor o sistemas de valores” (Tamayo, 2003). La pregunta que orienta el trabajo es si las políticas públicas de una provincia en Cundinamarca, Colombia aportan en la consolidación de sistemas de valores identitarios que hagan factible un sentido de apropiación del territorio por parte de las comunidades y, desde allí, lograr las transformaciones necesarias en los contextos. Una política pública territorial se debería tener presente la cosmovisión y la cosmogonía que las comunidades asentadas en un territorio asumen y, en este sentido, cómo viabiliza eso la gestión de políticas públicas. “Pasar de territorio a territorialidad, significa entonces pasar “de un área, objeto material, a un valor, fundamentado en la subjetividad humana” (Jolly, 2012).

El presente texto es producto del Proyecto de Investigación titulado: *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos en las Políticas públicas en la Provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020 – 2023: inventario y propuesta de análisis*, desarrollado por el grupo de investigación CONATUS de la territorial Cundinamarca de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP (Colombia). El objetivo que persigue el citado proyecto de investigación es “Realizar un análisis comparativo entre los municipios de la provincia del Sumapaz, Cundinamarca, en el periodo 2020 – 2023 que permita establecer si los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos son tomados como referentes para el diseño e implementación de políticas públicas municipales y formular una propuesta de modelo de análisis aplicable a otros contextos municipales”.

En ese marco de referencia, la categoría territorialización en el campo de las Políticas Públicas cobra relevancia, por cuanto la indagación en el contexto de los diez municipios de la Provincia del Sumapaz, respecto a la dinámica relacional entre los ODS y el enfoque de derechos, como referentes en el diseño e implementación de las políticas públicas locales (municipales), viabiliza la apropiación de un sentido de identidad sobre el territorio o se limita al cumplimiento de “requisitos” de procedimiento que las administraciones públicas locales gestionan para “dar continuidad” a lo que siempre se hace en materia de lo público.

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409

Como una forma de aproximación básica al proponer las líneas orientadoras de esta categoría se traen a colación algunas ideas que referencia (Rodríguez, 2010), quien propone trabajar los conceptos de territorio y territorialidad, con el propósito de enmarcarlos como nuevas fronteras de desarrollo de los contenidos geográficos. Para el objetivo del referenciado proyecto de investigación, son interesantes las apreciaciones que deja (Rodríguez, 2010) para resaltar la variable territorialización que centra la atención de este elemento del proyecto de investigación. Al respecto, Rodríguez (2010) resalta que el espacio geográfico es producto social, lo que refuerza que no hay sociedad que no tenga en sí misma un territorio como elemento patrimonial y reflejo de su crecimiento histórico, insumos esenciales de la configuración social.

A lo anterior, se suma la perspectiva desde Haesbaert (2004) en la que el territorio contiene lo simbólico, lo cultural, manifestado en la identidad territorial (expresión del control simbólico) sobre el espacio en el que cohabitan los grupos. La visión integradora del territorio es fundamental para ampliar la perspectiva de sentido con el espacio geográfico que las comunidades construyen en sus interacciones con el entorno y entre los diferentes actores. Haesbaert (2013) recalca que el núcleo de esa visión integradora es el poder, comprendido como poder ejercido desde lo institucional (perspectiva económica) y la apropiación dinámica que los grupos asentados hacen del espacio geográfico.

Colombia es un país que cuenta con una distribución territorial con efectos políticos administrativos en Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas (Constitución Política 1991, Art. 286). Los Departamentos son la estructura territorial con mayor porción de tierra y congrega a una serie de municipios e, incluso, los territorios indígenas y los distritos pueden estar dentro del espacio geográfico de un Departamento, aunque tengan sus particularidades político-administrativas.

Según la Constitución Política Colombiana (1991)¹, los Departamentos “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (Art. 298). Por su lado, los Municipios son la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (Art. 311). A renglón seguido, la

¹ En adelante, C.P.

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409 misma C.P. señala que a los Municipios “les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (Art. 311).

A estos aspectos constitucionales cabe añadir que Colombia está distribuida en 32 Departamentos. Uno de estos espacios geográficos es Cundinamarca, constituido por 116 municipios en toda su área de influencia, en la llamada región andina colombiana. Un detalle destacable es que dentro de los límites geográficos de este departamento se encuentra el Distrito Capital, Bogotá. El departamento de Cundinamarca está dividido en 15 Provincias o regiones que, a su vez, contienen un número determinado de municipios que, por lo general, se organizan en Provincias por la proximidad geográfica².

El proyecto de investigación del que emana este texto se centra en la Provincia del Sumapaz³. Esta Provincia está conformada por diez (10) municipios: Fusagasugá, Tibacuy, Silvania, Pasca, San Bernardo, Arbeláez, Granada, Pandi, Cabrera y Venecia. En este contexto, el presente trabajo investigativo presenta en primer lugar una caracterización de la Provincia y, por ende, de los municipios que la constituyen. En segundo lugar, se describe cómo se recopiló la información; en tercer lugar se describen los principales hallazgos y finalmente se incluyen algunas conclusiones.

1. Marco teórico

El campo del estudio y análisis de las Políticas Públicas (en adelante, P.P.) se ha desarrollado con fuerza desde la década de los 50's, especialmente con los intereses y aportes de (Laswell, 1951, 1968, 1970, 1971), que originaron una serie de indagaciones respecto al carácter de las P.P. En términos generales, se hace referencia a actividades humanas que son coordinadas, reguladas y gestionadas por la acción de gobierno, y que propenden por dinámicas de transformación de comunidades y territorios.

Boneti (2017) hace referencia a dos suposiciones que contiene el proceso de elaboración e implementación de las P.P: 1) La relación entre el Estado, las clases sociales y la sociedad civil; y,

² Las 15 Provincias que conforman el Departamento de Cundinamarca son: Almeidas, Alto Magdalena, Bajo Magdalena, Gualivá, Guavio, Magdalena Centro, Medina, Oriente, Rionegro, Sabana Centro, Sabana Occidente, Soacha, Sumapaz, Tequendama, Ubaté.

³ Creada mediante Decreto Nacional No. 489 de noviembre 7 de 1.895. Ratificada por la Ley No. 162 de 1.896.

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409

2) Las particularidades de cada momento histórico en el contexto de interacción entre la producción económica, cultural e intereses de los grupos dominantes, ideologías a partir de las que verdades relativas se vuelven absolutas, señala (Boneti, 2017: 10). En la interacción dinámica del Estado con las diferentes clases, especialmente las denominadas élites económicas, se hace evidente el entrecruce conflictivo de diferentes perspectivas respecto a la visión de contexto y de búsquedas de solución a problemáticas que afectan grupos poblacionales y, por ende, realidades contextuales. Sin embargo, “la definición de las políticas públicas está condicionada a los intereses de las élites globales por fuerza de la determinación de las amarras económicas propias del modo capitalista” (Boneti, 2017: 11).

A lo anterior, añade (Boneti, 2017) que la dinámica de toma de decisión que implica una política pública contiene una serie de condicionamientos que se enmarcan en el momento histórico: “Se trata, por tanto, las políticas públicas, de decisiones de intervención en la realidad social, ya sea para efectuar inversiones o de pura intervención administrativa o burocrática” (Boneti, 2017: 12). Para ello, Boneti demarca unos ítems desde los que dependen la elaboración y la implementación de las P.P. teniendo este marco de interacciones que se establecen.

- i. Intereses de expansión del capitalismo internacional, explicitados por las élites globales.
- ii. Correlación de intereses originados en los contextos sociales nacionales, de las clases dominantes y de los diversos componentes de la sociedad civil.
- iii. La pluralidad política aporta otros agentes que permean la dinámica de las P.P., el llamado tercer sector (ONG's, movimientos sociales, agremiaciones, asociaciones, etc.).
- iv. Es en lo local donde las P.P. se hacen efectivas, desde la eficacia de la acción hasta los diversos intereses específicos que la implementación suscita en contexto (Boneti, 2017).

En este orden, el entrecruce de perspectivas relacionales que enmarcan las dinámicas conducentes al diseño e implementación de las P.P. ha evolucionado a lo largo de las décadas y evidencia un abordaje como lo propone (Boneti, 2017), en medio de otras visiones de estudio y análisis. El aspecto para resaltar desde el planteamiento que este texto pretende aportar es rescatar la dimensión local donde se hacen efectivas las P.P.; el componente de la territorialización como un campo de análisis de P.P., propuesto como un marco de referencia para corroborar los procesos transformacionales que debe contener una acción pública.

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409

Por consiguiente, las P.P. demandan innovadores caminos de acceso al análisis en la trayectoria desde lo político, pasando por lo normativo, la construcción de consensos, hasta la gestión de realidades públicas. López (2007) señaló dos ordenadores fundamentales al momento de aproximarse a la configuración de las P.P.: “el campo relacional existente en el seno de la triada Estado/sociedad/mercado y el régimen y el sistema político” (Vargas et al., 2007: 81). Desde allí, parafraseando el citado texto, los referentes de espacio y tiempo no pueden desconocerse al acceder al campo de análisis de las P.P., para que de esa forma se puedan abordar elementos de generalidades, junto a los determinantes.

En últimas, la apuesta y propuesta de ampliar el espectro de acceso a las P.P. se focaliza en la urgente necesidad de recomponer “lo político como espacio de construcción de sentido, así como de lo común y de la democracia plena como dispositivos emancipatorios” (López, 2021). Esto presupone que el modelo que ha dominado el mayor número de décadas en el estudio y análisis de P.P. ha evidenciado una serie de cuestionamientos que lo ponen en “entredicho”, por cuanto las crisis sociales, económicas, culturales, han dejado al descubierto una crisis de las formas y formalismos que pretendían y pretende configurar lo público. ¿Cómo se expresa la identidad de las comunidades con y en sus territorios a través de los procesos de política pública?

El horizonte de sentido que se propone aborda los componentes del territorio desde su tradicional dimensión de espacio geográfico en el que se tipifican los límites de dominio y control, pero que permea las dinámicas y procesos sociales, económicos, culturales, políticos y, por ende, institucionales que se entrecruzan en la configuración de lo público, coordinados y avalados por los grupos de gobierno y focaliza la praxis pública en la toma de decisiones que, en últimas, es la gestión del entrecruce de intereses de élites y grupos sociales, dentro de esquemas de dependencia y centralidad (que en ocasiones es más bien centralismo). Todo lo anterior con un objetivo último de apropiar las realidades de cada comunidad (interacción de grupos) en su contexto (territorio) para la transformación de sus mismas situaciones y territorios. En otras palabras, es una interacción entre comunidad y territorio, en proceso identitario de realidad, esto es, territorialización.

Para López (2021) “los problemas de P.P. están relacionados tanto con las demandas tradicionales de bienes y servicios, los cuales buscan satisfacer mínimos materiales de calidad

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409 de vida, como con el derecho a la existencia y a su expansión” (11). Desde esta perspectiva, una P.P. debe ir más allá de replicar esquemas en los que se mantienen la dependencia, la pérdida de libertad y la instauración del sinsentido para las comunidades y, por ende, los territorios. No en vano, López (2021) agrega en su aporte cómo la crisis de la existencia humana y de las diversas expresiones de la vida, manifestándose en la ruptura de la unidad ser humano/naturaleza. En otras palabras, la instauración de “opuestos complementarios” reflejado en grandes avances científicos y desarrollos institucionales para garantizar los derechos humanos, pero un crecimiento vertiginoso de lo inhumano (altos índices de pobreza, inequidad, injusticia, pérdidas de vidas humanas, daño a los ecosistemas, calentamiento global y sus efectos, etc.). En este sentido la autora afirma que “parece urgente reconocer los procesos de políticas públicas como procesos sociales con potencialidades emancipatorias” (López, 2021: 22).

En términos de Siddiki (2014), la eficacia de una P.P. depende de la interpretación que hacen de la misma las personas y cómo responde a los parámetros discrecionales contenidos en la misma. Por ende, el contexto es clave en el diseño de una P.P., esto es, los problemas sociales, económicos, físicos, históricos, organizacionales, *territoriales* (desde la perspectiva de esta investigación). Desde esta perspectiva, la territorialización debe ser un enfoque de análisis estructural que posibilite la identificación del asunto por resolver hasta el impacto en la transformación de la vida de las comunidades y de los territorios.

En este orden de ideas, la propuesta de abordar la territorialización de las P.P. tiene como objetivo el delimitar la identidad comunitaria sobre territorio como un componente esencial del horizonte de sentido transformador de las P.P. teniendo en cuenta las particularidades de cada contexto local. Para el logro de este propósito, este texto pretende fundamentarse en la geografía política, como un eje transversal desde el cual ir más allá del abordaje del territorio como un marco de referencia de lo limítrofe, lo topográfico y, por ende, de espacio de dominio político. Desde allí, se abordará el territorio como variable conceptual a través de la cual se ha desarrollado la relación entre P.P. y territorio. Sumada a la variable de territorio, se repasará la territorialidad como grado del control que se ejerce sobre ese mismo territorio y que permitirá el acceso a la territorialización como engranaje fundante de la identidad sobre un territorio y

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409 que marca la pauta de referencia para un diseño e implementación de P.P. que marquen la afectividad espacial que le dé sentido a la configuración de lo público.

López (2021) propone el paradigma de la omnijetividad como alternativa de nuevos horizontes de abordaje del ejercicio de análisis de las P.P. Para la autora el mencionado paradigma se caracteriza por tres elementos. “Primero, intenta mostrar la unidad implícita entre sujeto y objeto a partir del reconocimiento de la falsa dicotomía (que los separa). Segundo, se plantea en una perspectiva no antropocéntrica propia de los paradigmas modernos de la ciencia. Y, tercero, con ello, evidencia los límites de la racionalidad moderna” (López, 2021: 269).

En otras palabras, las P.P. no pueden continuar en la lógica “tecnocrática” del cumplimiento de requisitos exigidos por niveles regionales o centrales de un marco estatal, mientras los espacios de lo local (municipios) viven realidades completamente distintas: la unidad entre grupos humanos en territorio y las necesidades/demandas/problemáticas, que supuestamente dinamizan la definición y diseño de una P.P., no pueden avanzar en una división de perspectivas que no permiten la resolución de los problemas. Por ello, deben ser omnijetivos en tanto “los procesos de políticas públicas no abordan los problemas sociales como lo señalan la academia y la institucionalidad, por el contrario, su asunto es la vida misma y sus dinámicas, por tanto, tratan las posibilidades de su transformación” (López, 2012: 254). Es una comprensión de unidad del ser humano – entorno natural, evitando el “egocentrismo” de lo antropológico, donde la persona es una expresión más de lo natural, no el centro y lo único, sino que es participante en la unidad.

Lo multidimensional en geografía política, puede ser interpretado a través de “la comprensión de la unidad ser humano – naturaleza, desde una perspectiva no antropocéntrica, implica la comprensión del ser humano como otra expresión de la existencia y, por tanto, mantiene un vínculo indisoluble con la naturaleza” (López, 2021: 255), por cuanto el territorio no solo contiene aspectos físicos y limítrofes, sino que asume elementos de interacción entre lo humano, la naturaleza y las condiciones que contienen esas relaciones (físicos, económicos, institucionales, organizacionales, etc.). Así las cosas, la geografía política como marco de referencia para el análisis de las P.P. desde la territorialización de las mismas, enfatiza “la supradimensionalidad de lo social en la relación ser humano/naturaleza y la realidad como

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409
emergencia de lo humano dentro del marco de su complejidad restringida, esto es de los límites que le impone su propia condición humana” (López, 2021: 255). De ahí la urgente necesidad de la gestión por la identidad del y con el territorio.

La apropiación del territorio como espacio temporal de interacciones, deviene una construcción social en la que confluyen capacidades para la creación, recreación y apropiación del mismo, pero en el marco de desigualdades potenciales. No todo grupo u organización asentada en ese tipo de espacio y que se interrelaciona con los otros actores, tiene las mismas condiciones, capacidades y potencialidades para aportar en la creación continua del territorio. No en vano, los principios fundamentales de las políticas públicas fueron desarrollando y delimitando aspectos como lo diferencial, buscando consensos en medio de los disensos constitutivos de la naturaleza humana.

Para Montañez y Delgado (1998) el territorio es dinámico, no estático, mutable y desequilibrado, puesto que la realidad geográfica y social es cambiante, demandando permanentes procesos de análisis que permeen las circunstancias de las relaciones que construyen el espacio y que deben ser reorganizadas.

Según lo expresan Dematteis y Governa (2005) “el territorio, en su conjunto, es un bien público, que produce ventajas y desventajas no divisibles y valores no exclusivos que pueden solo ser gestionados y promovidos por la colectividad” (Dematteis y Governa, 2005: 33). De esta manera, del territorio se consolida la territorialidad como el campo de acción en la interacción de dinámicas de poder que permea la efectiva construcción social del territorio por medio de la posesión y el control del mismo. Pero, no son solo actividades espacio-temporales las que reafirman estos componentes, puesto que la dinámica es cambiante, en medio de situaciones de complejidad espacial y de interacciones humanas (sociales, económicas, políticas, culturales, de sentido, etc.), esto es, el territorio no es simplemente construcción social en medio de relaciones y juegos de poder, reforzado por el control y dominio del espacio y el tiempo, ya que demanda un sentido profundo de identidad, pertenencia, reconocimiento.

La “territorialidad entendida como relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive, se produce” (Dematteis y Governa, 2005: 33), es la que viabiliza el acto de gestar los territorios, pero el más allá de las acciones de poder que lo hacen

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409 posible, el sentido que la comunidad le da su mismo espacio debe ser el garante de una construcción real de lo público.

Estos aportes de la territorialidad se pueden enriquecer con los de Agnew y Oslender (2010) “la territorialidad – el uso y control del territorio con fines políticos, sociales y económicos – es de hecho una estrategia que se ha desarrollado de manera diferencial en contextos histórico-geográficos específicos. El Estado territorial como se le conoce en la teoría policia contemporánea no es más que una forma de territorialidad” (Agnew y Oslender, 2010: 195). Pero ¿todo queda en las dinámicas de poder, uso y control con fines sin horizonte de sentido grupal identitario?

El componente de la identidad, la pertenencia, el reconocimiento en sí mismo de lo humano dentro de un marco referencial espacial que le da sentido, contiene instrumentos de desterritorialización y reterritorialización, “como movimiento que se repite y sobre el cual se ejerce un control” (Herner, 2009). En el caso de la mayoría de los países de América Latina, por ejemplo, el sentido identitario del territorio, es decir, la territorialización del mismo, lo han tenido los grupos étnicos que han poblado los espacios geográficos ancestralmente. Por supuesto que ellos tenían sus estructuras de poder y sus dinámicas de interacción entre los distintos grupos.

El acceso de procesos de “modernización” fueron dejando la estela de nuevas dinámicas de interacción social y, por ende, de poder, creando de igual manera nuevas dinámicas territoriales. A esto se pueden añadir fenómenos como el conflicto armado y la violencia en realidades como la centroamericana, el sur del continente y las décadas vividas en Colombia, que dejaron en evidencias procesos de desterritorialización a grandes escalas. En similar perspectiva (Haesbaert, 2013) hace referencia a las dimensiones de la desterritorialización y reterritorialización para caracterizar al territorio.

La propuesta que esta investigación tiene es abordar el componente de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de Derechos Humanos en el diseño de Políticas Públicas de 10 municipios del Departamento de Cundinamarca, Provincia del Sumapaz, donde el núcleo de la identidad, la pertenencia, el horizonte de sentido, que éstas comunidades le colocan a su territorio (como Provincia, por proximidad geográfica) y sus territorios (en cuento a entes territoriales municipales) debería ser un elemento fundamental desde la identificación de los

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409 asuntos públicos que la Administración Pública debe conocer, analizar, organizar y priorizar participativamente para una construcción social del territorio.

Este juego de territorio – territorialidad – territorialización (desterritorialización – reterritorialización) que dinamiza la interacción espacio-temporal de actores, relaciones de poder, control y dominio de los espacios geográficos, y el horizonte de sentido identitario que los grupos humanos le imprimen para el reconocimiento y la pertenencia del mismo, es lo que abre las posibilidades de plantear la necesidad de asumir la territorialidad como un campo de análisis de políticas públicas, yendo más allá del tradicional acercamiento por medio del enfoque del ciclo de las políticas públicas y enriqueciendo las nuevas propuestas de enfoques de análisis que han ido surgiendo en las últimas décadas⁴.

Incluso, la misma complejidad que se ha descrito a lo largo de este texto y que constituye elemento esencial al abordar el componente del territorio en asuntos de configuración de lo público, deja en evidencia elementos que enriquecen el trabajo de análisis con las intersecciones que se presentan en un espacio geográfico y que permiten hacer referencia a fuentes territoriales de autoridad formales e, incluso, informales o hasta “ilegales” (tal es el caso de los grupos al margen de la ley en el territorio de Colombia o en otros países de América Latina que vivieron períodos de conflicto armado y violencia), que se superponen. Por ende, ya la territorialidad que hace efectiva el territorio no es solo la formal del Estado, por cuanto aparecen otras autoridades que se disputan lo espaciotemporal. Agnew y Oslender (2010) lo definen como “territorialidades superpuestas”⁵.

Es importante tener presente este concepto y esta perspectiva porque la territorialización no desconoce el sentido identitario, de pertenencia, que los grupos humanos le dan a sus *modus vivendi* en lo espaciotemporal (territorio) y el control del mismo (territorialidad). Aunque se puedan gestar procesos de superposiciones por asuntos diferenciales, la identidad se mantiene. Tal es el caso de comunidades ancestrales (étnicas, afrodescendientes, raizales, gitanas, etc.). Existe un control de “Estado central”, superpuesta con la creación de territorialidades

⁴ Se pueden citar, entre otros, los Enfoques Analíticos, Análisis Neoinstitucional, Análisis del Desarrollo Institucional (IAD) (Elinor Ostrom), Enfoques de Redes de Política, Advocacy Coalition Framework (Paul Sabatier), Enfoque Retórico, Enfoque Discursivo y Deliberativo, etc.

⁵ Por ejemplo, las territorialidades étnicas que han logrado el reconocimiento autónomo por parte del Estado Constitucional o central se superponen con el marco constitucional de estructura occidental, pero no se excluyen. Se superponen.

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409
diferenciales que no se oponen al centro, pero que le dan sentido a su esencia étnica y, por lo tanto, promueve territorializaciones.

2. Metodología

El citado proyecto de investigación se enmarca dentro del paradigma histórico-hermenéutico, por cuanto busca interpretar y comprender los motivos internos de la acción humana, sentidos y acciones mediante procesos libres, en este caso desde la perspectiva de los procesos y dinámicas que posibilitan la introducción y apropiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) dentro del diseño de las Políticas Públicas en los municipios que conforman la Provincia del Sumapaz, en el Departamento de Cundinamarca. Iván Torres Pacheco (2016: 610), en su texto sobre la hermenéutica de Dilthey (1900), siguiendo la misma línea del filósofo señala “que no solo los textos escritos, sino toda la expresión de la vida humana es objeto natural de la interpretación hermenéutica”. El aporte de la Escuela Filosófica (desde la propuesta de Gadamer) e histórica permitirán este marco de referencia del paradigma escogido.

El interés de indagar la variable de la territorialización de las Políticas Públicas abre la oportunidad de investigar con un interés práctico que se focaliza en la interacción entre lo social en cada municipio que, en últimas, son las realidades de las comunidades en los territorios, y la acción humana hecha praxis de lo público en el diseño de las Políticas Públicas con enfoque desde los ODS. De esta manera, se pretende evidenciar y clarificar el compromiso social y político en la construcción social, en otras palabras, la territorialización de las Políticas Públicas.

En este orden, el enfoque de la investigación es cualitativo ya que busca el acceso al objeto de conocimiento (los diez municipios de la Provincia del Sumapaz, en el Departamento de Cundinamarca) desde la perspectiva del diseño de Políticas Públicas con enfoque desde los ODS, en el período 2020 – 2023, indagando desde la revisión del conjunto total de Políticas Públicas existentes en cada uno de los municipios, haciendo énfasis en sus contenidos esenciales para caracterizar que permitan una caracterización desde la apropiación de los ODS.

Respecto al nivel o alcance de la investigación, se apuesta por un alcance exploratorio-descriptivo, por cuanto el abordaje de las políticas públicas se hizo desde el enfoque de la

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409 territorialización de estas – que ha sido poco trabajado en Colombia – y, por ende, se hará una descripción de los elementos que acompañaron o acompañan la definición del problema público y su concreción en el diseño de las Políticas Públicas.

La población objeto de esta investigación se centra en las administraciones públicas de los diez municipios de la Provincia del Sumapaz, Departamento de Cundinamarca, y la dinámica de gestión y administración de lo público en el marco de referencia del diseño de Políticas Públicas y la incorporación de los ODS dentro de las mismas. Cabe aclarar que se entiende que “la población es el conjunto de todos los elementos de la misma especie que presentan una característica determinada o que corresponden a una misma definición y a cuyos elementos se les estudiarán sus características y relaciones. Es definida por el investigador y puede estar integrada por personas o por unidades diferentes a personas: viviendas, ventanas, tornillos, pacientes de pediatría, computadores, historias clínicas, entre otros” (Lerma, 2009: 72).

El proceso inició con un estado del arte de las P.P. que se encuentran en los municipios de la Provincia del Sumapaz y, desde allí, evidenciar si dichas políticas se diseñaron tomando como base un diagnóstico de la realidad territorial construido de manera participativa; la cantidad de P.P., los períodos de diseño e implementación, los objetivos y la incorporación de los ODS. Las técnicas de recolección de información que se utilizaron se centraron en una revisión documental de los documentos institucionales y normativos que enmarcan el diseño de las Políticas Públicas y su focalización en la incorporación de los ODS: Planes de Desarrollo Departamental y Municipal (10 municipios), documentos sobre el proceso de definición del problema público que da lugar a la Política Pública respectiva, textos de Acuerdos de los Concejos Municipales y los textos de las Políticas Públicas. Sumado a lo anterior, se realizaron 45 entrevistas con servidores públicos y población en general, en todos y cada uno de los municipios para ampliar y confrontar la información que se evidencia en los textos consultados.

3. Análisis de resultados

La Provincia del Sumapaz, Departamento de Cundinamarca, en Colombia, está conformada por 10 municipios, tal como se referenció al inicio de este texto. De la recopilación de información se encontró que en total hay 55 políticas públicas actualmente en los municipios. Se encontró que temáticas de las políticas públicas comunes a todos los

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409
municipios fueron: atención a la población con discapacidad, mujer y género, adulto mayor (en algunos denominada envejecimiento y vejez), juventud, infancia y adolescencia, salud mental; con algunas diferencias que se hallan, por ejemplo, en municipios que han vivido la experiencia del conflicto armado y la violencia, existe la política pública de víctimas del conflicto armado y política pública poblacionales. En territorios con problemáticas de riesgos de desastres naturales por la topografía, se encuentra la política pública de gestión de riesgos y desastres.

Estas políticas públicas fueron analizadas a través de dos mecanismos:

- La revisión de los documentos de formulación de las P.P. (Acuerdos de los concejos municipales, planes de acción principalmente) a partir de tres categorías: Diagnóstico de las condiciones territoriales, límites de la territorialización y concepciones del lugar del territorio en la construcción de políticas públicas.
- El análisis de las 45 entrevistas realizadas a partir de las mismas categorías.

Las 45 entrevistas realizadas indagaron por los saberes, experiencia y opiniones de personas de las administraciones públicas de los diez municipios estudiados, de integrantes de los concejos municipales

3.1. Diagnóstico de las condiciones territoriales

Uno de los componentes centrales del análisis de las políticas públicas desde el punto de vista de su adecuación o correspondencia territorial es que se diseñen y formulen a partir de un conocimiento objetivo y cierto de las condiciones sociales, culturales, económicas, políticas e históricos del territorio de modo que las medidas de política correspondan de alguna manera al contexto particular. En las entrevistas se encontró, que en general, hay claridad de parte de autoridades y ciudadanía de que la parte diagnóstica es el fundamento de todo el proceso. Por ejemplo, una funcionaria de gobierno del municipio de Sylvania lo expresó así:

“Bueno, para mí la política pública es la que recoge en un territorio, recoge todas las necesidades y problemáticas a través de la participación de esa misma comunidad y al recogerse de eso tienen que establecer actividades y programas para solucionar esas dificultades, pero que esas actividades y programas tienen que ser puestas en la realidad de ese municipio, porque cada municipio, a pesar de que somos un municipio de Cundinamarca, no todos somos iguales en Cundinamarca, a todos los municipios, cada uno tiene su propia realidad, su propia costumbre, su propia cultura y su forma de comer, de vivir, entonces eso va enfocado a mejorar la calidad de vida del territorio, a mejorar su

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409

trato familiar, a que también se genere un cambio de pensamiento, porque si una política pública no logra cambiar el pensamiento estamos fregados (...) entonces eso es la política pública para mí, que se hagan actividades y programas, pero que se apliquen a ese territorio, que no venga una actividad de un modelo copiado de por allá de Europa que no sirve aquí para nada, sino que miremos qué es lo que realmente somos, quiénes somos, para dónde vamos y que se aplique esa política para solucionar y mejorar el buen vivir” (Silvania 3_G).

De una manera menos extensa un funcionario de la alcaldía de Pandi lo expresa de la siguiente manera:

“Bueno, la política pública, hasta donde tengo entendido, se hace basado en un diagnóstico que se hace en este caso, pues en el municipio de Pandi, basándonos como en las realidades de este municipio, para que se pueda hacer lo que decía la doctora, los planes y proyectos de acuerdos a nuestras realidades, ¿Sí? Además de eso, para mí, es determinar una línea de acción para que nuestros gobernantes vengan y las ejecuten, ¿Sí? Y que haga parte de su plan, tanto de gobierno, como su pues objetivo, obviamente el plan de desarrollo (Pandi 1_G).

El plan de desarrollo es el instrumento de planeación que organiza la acción del gobierno local en el periodo en el que las autoridades locales ejercen su mandato que es de 4 años. El plan de desarrollo de acuerdo con los instrumentos normativos que lo regulan deben ser producto de procesos participativos, sin embargo, los alcaldes tienen un margen de autonomía importante para determinar hasta qué punto impulsan la participación ciudadana. En cuanto a las políticas públicas este instrumento tiene una enorme importancia dado que plasma sobre todo la voluntad política de los mandatarios y es allí donde se dejan o no recursos y atribuciones en política pública. Una temática no incluida en dicho plan difícilmente se materializará en ese periodo de gobierno. Por último cabe destacar que en ocasiones puede llegar a presentarse contradicciones entre un plan de desarrollo participativo en el que se priorizan temáticas para ser objeto de política pública, pero luego el diseño de estas últimas no se realiza de manera participativa. En este mismo sentido se expresa un funcionario de la alcaldía de Silvania:

“Mirándolo desde cada contexto, pues se resume como el conjunto de políticas, de programas, subprogramas, proyectos, metas, actividades que están contempladas. Puede ser en un plan de desarrollo municipal que debe ser transversal con el departamental y nacional y específicamente de acuerdo con el sector, es darle la importancia que requiere en el sentido de observar o hacerle seguimiento a los recursos financieros con los que cuenta, a qué población va dirigido, cuantificar esa población, tener un diagnóstico interno y externo de ese entorno, de esa localidad o la jurisdicción. Para definir precisamente

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409
cuáles son las recomendaciones, cuáles son las sugerencias y cuáles son las necesidades por satisfacer para alcanzar o mirar mejor esa ventana global de los objetivos de desarrollo sostenible” (Silvania 3_G).

Cabe resaltar en este apartado que en todo el reconocimiento del carácter constitutivo de construir diagnósticos territoriales como base para la formulación de las políticas públicas no dejan de expresar también tensiones como la descrita anteriormente entre planes de desarrollo y políticas públicas, entre el carácter participativo de uno y otro, sino también en términos de las posibilidades de gobiernos de municipios con poblaciones pequeñas (con la única excepción de Fusagasugá) y con recursos limitados para realizar inversión. En ese sentido hay ciertos límites entre la posibilidad de construir políticas a la medida del territorio y las limitaciones en las atribuciones y presupuesto con los que cuentan estos municipios. A continuación se exploran estos límites.

3.2. Límites de la territorialización

Las limitaciones que se encuentran son múltiples pero cabe destacar algunas de las más comunes entre las que identificaron las personas entrevistadas. Para empezar se mencionan debilidades de carácter institucional tales como la falta de personal en general, pero sobre todo la falta de personal técnicamente capaz de adelantar los procesos de diagnóstico:

“Pues que tenemos muy poquito, somos muy poquitos los funcionarios, yo tengo mucha carga laboral, como para (inaudible) políticos. Por eso, siempre se ha pedido una colaboración de alguien externo que se le den todo como los diagnósticos para que ellos implementen el documento como tal” (Pandi 3_G).

Este testimonio tomando de una de las entrevistas realizadas en el municipio de Pandi además de evidenciar las dificultades que enfrentan como responsable de políticas públicas permite evidencia una segunda limitación referida al hecho de que parece haber un reconocimiento generalizado de la necesidad de partir de diagnósticos locales que identifiquen los rasgos característicos de los problemas del territorio, muchas veces la falta de personal se suple contratando “expertos” consultores cuyo proceso de diseño de política dista de una real voluntad de construir diagnósticos territorializados:

“Digamos que en muchos de los territorios sucede que de pronto se contrata personal que no conoce el territorio, que si bien conoce el trámite de cómo formular una política pública, no conoce las necesidades del municipio y entonces son muy alejadas de la realidad y

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409

quedamos en una política de escritorio y pienso que por eso tal vez muchos de los administradores que llegan no le ven la importancia, porque de pronto no se han formulado de la manera correcta, entonces, no hay ni por dónde empezar la implementación. Entonces creo que ahí el proceso se complica un poco sí” (Silvania 1_G). “A nivel territorial, a nivel municipal, yo creo que lo que hablaba ahorita: el tema de la socialización y la concertación y la participación. ¿No? porque pues que muchas veces y se ha visto aquí en el territorio, es copie y pegue ¿no? o sea, no hay un proceso evaluativo en el municipio que defina claramente si esa política pública se ajusta en la necesidad del territorio o de una u otra forma que cambios o qué modificaciones se le podrían hacer para que en realidad se ajuste aquí a nuestro municipio” (Pandi 3_C).

En este último sentido, al parecer no necesariamente el reconocimiento de la necesidad de diagnósticos se deriva de una posibilidad o capacidad real para llevarlos a cabo de manera que expresen las dinámicas sociales territoriales.

Una tercera limitación se relaciona directamente con la falta de capacidades institucionales para por ejemplo contar con sistemas de información territorializada que permita dimensionar las problemáticas que aquejan a la población sino incluso que dificultan el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas ya existentes, tal como lo expresa uno de los entrevistados:

“Es el tema de la estadística para formular cualquier política pública yo no encuentro un diagnóstico, entonces, nosotros nos volvimos o en mi caso amante de Terridata que este sistema que maneja el DNP⁶ y uno bueno, trata de sacar información, pero en los municipios aparte de la base del SISBEN⁷ de lo que maneja salud y todo se complica mucho encontrar información y pienso que no es solo acá y eso también es un tema de presupuesto, devolvimos a lo mismo aquí se intentó generar un sistema de información geográfica y ha sido un desafío crear un sistema por lo mismo que contratar personas y hay otras cosas que se consideran en un momento más importantes y no se le imprimen recursos a eso, pero qué importante incluso para los alcaldes que vienen, para todas las administraciones. Porque de dónde te agarras tú para generar un programa de gobierno. Si no tienes un seguimiento de bueno ¿dónde voy a ampliar la cobertura de la educación en cuanto está actualmente? ¿cuál es la línea base? no es que yo voy a generar vacunación, dónde está esa línea base” (Silvania 1_G).

Como parte de la misma tercera limitación, en todos los municipios las personas entrevistadas expresaron una seria limitación presupuestal. Esto es especialmente difícil para nueve de los municipios analizados que tienen una población inferior a diez mil (10.000)

⁶ Departamento Nacional de Planeación.

⁷ Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales (equivalente más o menos a US\$4,5 millones), lo cual representa un verdadero desafío para ofrecer soluciones concretas a las demandas ciudadanas:

“... el municipio de Cabrera no tiene capacidad económica para llevar adelante la resolución de los problemas del territorio y de la comunidad. El municipio no cuenta con recursos suficientes para mantener las políticas públicas y cumplir con las demandas sociales. Además no hay apoyo por parte del gobierno departamental ni nacional, lo que dificulta aún más la capacidad institucional del municipio” (Cabrera G_4).

Se podría afirmar entonces que hay una conciencia general entre las personas entrevistadas de la necesidad de adecuar las medidas de política pública a los contextos municipales, sin embargo, los municipios están aún lejos de lograr contar con las capacidades técnicas, de personal y presupuesto que permitan avanzar en ello.

3.3. Concepciones del lugar del territorio en la construcción de políticas públicas

Aunque de los testimonios analizados previamente se puede concluir que hay una conciencia de la dimensión territorial y de su importancia para el diseño de políticas públicas se encontró que en todo caso esta es aún una temática en cierto sentido ajena o al menos poco clara entre la mayoría de las personas entrevistadas, las opiniones expresadas parten mucho más de un sentido común que de una orientación técnico-política al respecto que oriente su labor como funcionarios públicos:

Las fortalezas con las que cuenta la administración municipal para el diseño de políticas públicas es que su administración, en cabeza de la alcaldesa, son habitantes mayormente del territorio desde la infancia y sus padres y sus abuelos habitaron el territorio, entonces conocen las dinámicas del municipio bien. Otra es que, al tener directrices y casos de éxito como referentes nacionales o distritales, en el caso de Bogotá, se puede marcar una ruta general para guiar el diseño de las mismas (Arbeláez I_G).

Casi que en contraste se encontró otra opinión acerca de cómo se concibe una política pública con enfoque territorial que reúne algunos elementos que permiten identificar una concepción más elaborada al respecto:

“Una política pública para mí debe partir desde la integración de diferentes visiones de los distintos actores que emergen en el municipio. También debe responder sí o sí a las necesidades y demandas de la comunidad; debe traspasar las diferentes administraciones,

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409 es decir, debe ser sostenible en el tiempo; y, sobre todo, debe estar en constante evaluación y evolución de acuerdo con los cambios que se den al interior de la comunidad que sea objeto de la misma política pública. En ese sentido, para mí una política pública es la forma como actúan las autoridades de cada territorio modificando o manteniendo ciertas condiciones sociales para la comunidad en sí misma” (Arbeláez 2_G).

Esta opinión sin embargo, pone en evidencia la centralidad que se le otorga a la parte de gubernamental y su responsabilidad en las políticas públicas tal vez soslayando el papel de la participación ciudadana y los procesos locales que estructuran las concepciones locales sobre las necesidades, los problemas y las maneras de enfrentar dichas situaciones.

3.4. Análisis documental

En el proceso de recopilación y análisis de los documentos relacionados directamente con las políticas públicas de los diez municipios, se encontró que existen 55 políticas públicas pero, sin embargo, apenas 36 de ellas contaban al menos con un documento de formulación que pudiera ser analizado.

Sobre los diagnóstico de las condiciones territoriales se encontró que en los municipios de Cabrera, Fusagasugá, Pandi, Pasca, San Bernardo y Silvania se realizaron procesos de construcción de política con participación ciudadana a través de diversas estrategias como mesa de participación o incluso el diseño de estrategias particulares al proceso de cada política pública. Entre las políticas públicas en las que se destaca la participación ciudadana están:

- Política Pública de Salud Mental en el municipio de Cabrera
- Política pública de protección y atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia de Fusagasugá.
- Política pública social para el - envejecimiento y el adulto mayor del municipio de Pandi.
- Política pública de juventudes en el municipio de Pasca
- Política pública de primera infancia del municipio de San Bernardo.
- Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social. Juntos por una inclusión sin límites de Silvania.
- Política pública de infancia y adolescencia “De la cabeza a los pies, adolescencia y niñez de Silvania.

En cada uno de estos documentos fue posible identificar los procesos de participación ciudadana que se realizaron en el proceso de diseño de la política. De ninguna manera se puede

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409
afirmar que el resto de las políticas no tuvieron un proceso participativo, sin embargo, no se incluyeron en este análisis dado que no se encontró información al respecto.

Sobre los límites identificaron en el proceso de diseñar políticas públicas desde el enfoque o visión territorial cabe señalar que la mayor parte de los diagnósticos encontrados en las políticas públicas corresponden a una recopilación de información situacional que incluye estimaciones sobre la población objeto de la política, características, estados socioeconómicos. En general los documentos contienen la compilación de totalidad de la información, la organiza, coteja y analiza cuantitativa y cualitativamente, extractando del ejercicio las variables de afectación de la calidad de vida, las prioriza; siendo este insumo el soporte para la construcción de planes estratégicos compuestos de acciones que deben mitigar las situaciones problemáticas de la población.

En ese sentido se encontró que la mayor parte de la información proviene de fuentes secundarias y la información primaria se recopiló mediante el trabajo de campo desarrollado con la aplicación de encuestas, talleres, mesas de trabajo con organizaciones sociales, población civil y actores del estado. Sobre estos últimos, se destaca cómo las metodologías aplicadas trataron de recoger el conocimiento de las comunidades y de organizar, consolidar y analizar la información para obtener las variables de afectación y su grado de incidencia de las problemáticas analizadas.

Finalmente, sobre las concepciones del territorio, cabe destacar que en la mayor parte de los documentos esta dimensión no amerita una mención de aclaración, sino que se da por sentado que es claro a qué hacen referencian cuando se habla de territorio. Las pocas excepciones en las que se ofrece algún tipo de explicación acerca de cómo se concibe el territorio en general se equipara al concepto de contexto, es decir, ese apartado en el documento en el cual se incluye información general sobre el municipio, sobre todo información de fuentes secundarias como tasas, porcentajes y cantidades, pero poca información de tipo descriptivo o cualitativo. Aunque algunos documentos afirman que incorporan un análisis de contexto territorial (por ejemplo, la política pública de infancia de Tibacuy) en realidad la información que incorpora es de carácter descriptivo y no analítico sobre dinámicas o procesos colectivos, sociales o culturales en el municipio.

Conclusiones

Las constantes o similares temáticas de las políticas pública de la Provincia podrían dar pie a una interpretación de las mismas problemáticas por la proximidad geográfica. Sin embargo, al revisar las directrices de la administración pública departamental se pueden hallar orientaciones generales que no atienden las particularidades de los contextos. Así las cosas, ¿hasta dónde los territorios de los municipios asumen y apropian las realidades comunitarias y espaciotemporales que le son propias? ¿La estrategia de la administración pública a través de políticas públicas debe depender de las orientaciones y tomas de decisión del gobernador (Departamento)? Incluso, en 2 municipios se pudieron evidenciar políticas públicas en libertad de religión y cultos, por tanto, ¿así de delicada es la situación de enfrentamiento entre las personas de diferente expresión de fe que se debe diseñar un instrumento de política pública para gestionar una problemática que es tan pública?

El eje transversal que podría dinamizar un análisis de las P.P., con una visión de impacto y transformación de los territorios es si en la identificación de los problemas públicos a intervenir a través del diseño e implementación de P.P. los gestores de lo público tienen en cuenta que la identidad sobre el territorio debe ser un elemento *fin (telos)* o de sentido de toda la decisión en lo público. Para ello, los territorios se expresan a través de los ecosistemas, recursos naturales, recursos humanos y dinámicas de interacción; de esta manera, ¿cuál es la cosmovisión? ¿cuál es la cosmogonía?, que los grupos asentados en esos espacios tienen de sí mismos, de sus interacciones y de sus necesidades.

Con estos elementos, el capital territorial se constituye en el marco de referencia dentro del cual esa cosmovisión y cosmogonía fundamentan la necesidad de identificar necesidades, problemáticas y demandas, de las comunidades en territorio pero desde sus realidades concretas, objetivas. Ese patrimonio tangible e inmaterial de los espacios geográficos va más allá de aspectos definidos por actores externos. De esta manera, la unidad de interacción entre grupos asentados, dinámicas de interrelación y visiones de lo territorial, permea los procesos de tomas de decisión para hacer viable la sostenibilidad territorial que, en últimas, es el impacto y transformación de los entornos y de las mismas comunidades, valorando la diversificación de expresión de los ecosistemas, recursos naturales y actores.

Referencias

Agnew, J. & Oslender, U. (2010) Territorialidades Superpuestas, Soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, No. 13, julio – diciembre 2010. Pp. 191 – 213.

Boneti, L. (2017) *Políticas Públicas por dentro*. Buenos Aires, CLACSO.

Dematteis, G. & Governa, F. (2005) Territorio y Territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la A.G.E.* No. 39 (2005) Pp. 31 – 58.

Haesbaert, R. (2004) *El mito de la desterritorialización*. Lisboa, Bertrand Editora.

Haesbaert, R. (2013, 28 – 29 de octubre). Propuestas de abordaje y desplazamientos analíticos en su recorrido por la geografía/ Entrevistado por Cecchetto, Gabriela; Llorens, Santiago; Palladino, Lucas y Pedrazzani, Carla. *Revista del Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), año 2, No. 2, 1º semestre 2014*. Pp. 153 – 167).

Haesbaert, R. (2013) Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, año 8, No. 15 (septiembre 2013). Pp. 9 – 42.

Herner, María T. (2009) Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. *Huellas*, No. 13 (2009).

Jolly, J.F. (2012) *La indeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. Hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de políticas públicas en territorio*. Quito, 12 – 14 de Junio de 2012. VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Políticas (ALACIP) – XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Cartagena, Colombia, Octubre 30 – Noviembre 2 de 2012).

Lerma, G. H. (2009) *Metodología de la Investigación*. Bogotá, D.C. Ecoe Ediciones.

López, J.E. (2021) *Políticas Públicas y Omnijetividad. Una alternativa para las Políticas Públicas centradas en la vida*. Bogotá, D.C. Universidad Nacional de Colombia.

López, J.E. (2007) Formulación y construcción de Políticas Públicas. En: Vargas Velásquez, A.; Quiñones, J.R.; Roth, A.; López, J.E. & Lozano, A. (2007) *Fundamentos de Políticas Públicas*. Bogotá, D.C. Universidad Nacional de Colombia. Pp. 79 – 100.

Montañez, G. & Delgado, O. (1998). Espacio, Territorio y Región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*, Vol. VII, No. 1-2.

República de Colombia (2004) *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá, D.C. Editorial Temis.

Rodríguez, J.E. (2021) *Políticas Públicas y Omnijetividad. Una alternativa para las políticas públicas centradas en la vida*. Colección Bogotá, D.C. Universidad Nacional de Colombia.

E. Murillo A. & A. Bernal O. // La territorialización como propuesta de análisis de políticas públicas, 386-409

Rodríguez, D. (2010) Territorio y Territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía. *Uni-Pluri/Versidad*, Vol. 10. No. 3, 2010. Medellín, Universidad de Antioquia.

Siddiki, S. (2020) *Understanding and Analyzing Public Policy Design*. Cambridge, Cambridge University Press.

Tamayo S., Manuel (2003) *El análisis de las Políticas Públicas*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Torres Pacheco, I. (2016) La Hermenéutica de Dilthey como método de comprensión del sujeto histórico: fundamentos de una teoría de la gerencia educativa venezolana. *Saber*. Universidad del Oriente, Venezuela, Vol. 28. No. 3: 608 – 614 (2016).

Vargas, A.; Quiñonez, J.; Roth, A-N.; López, J. & Lozano, A. (2007) *Fundamentos de Políticas Públicas*. Colección Gerardo Molina. Bogotá, D.C. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Investigación Sociojurídica “Gerardo Molina”.

Conflicto de interés

Los autores de este manuscrito declaran no tener ningún conflicto de interés.

Declaración ética

Los autores declaran que el proceso de investigación que dio lugar al presente manuscrito se desarrolló siguiendo criterios éticos, por lo que fueron empleadas en forma racional y profesional las herramientas tecnológicas asociadas a la generación del conocimiento.

Copyright

La *Revista de la Universidad del Zulia* declara que reconoce los derechos de los autores de los trabajos originales que en ella se publican; dichos trabajos son propiedad intelectual de sus autores. Los autores preservan sus derechos de autoría y comparten sin propósitos comerciales, según la licencia adoptada por la revista

Licencia Creative Commons

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional

