



INFORME LUZ

2018

SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA



Una alianza de:



INFORME LUZ

2018

SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA

Con el apoyo de:



INFORME LUZ 2018

“LOS ODS EN COLOMBIA, DE LA ALINEACIÓN CONCEPTUAL A LA IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL MULTI-ACTOR”

AUTOR Y COMPILADOR GENERAL

Felipe Arango García
Transforma

CONTRIBUCIONES ESPECIALES

Mónica Villegas, Esteban Peláez y Luis Hernán Sáenz
Red de Ciudades Cómo Vamos (Capítulo 5)

Juanita López Peláez y Diana Isabel Guerra
KPMG (Capítulo 6)

Federico Parra
WIEGO (Capítulo 6)

Nohra Padilla Herrera
Asociación de Recicladores de Bogotá (Capítulo 6)

COORDINACIÓN EDITORIAL

Felipe Arango García
Transforma

COLABORACIÓN Y AGRADECIMIENTO ESPECIAL A:

Empresas, Organizaciones de la Sociedad Civil, Fundaciones y Universidades participantes de la investigación realizada en el marco del Informe Luz

Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE)

Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía (OPIAC)

Iluminando

Universidad CES-Medellín

WIEGO

COMITÉ DIRECTIVO

Ximena Barrera Rey
WWF – Colombia

Isabel Cavalier
Transforma

Claudia Vásquez
The Nature Conservancy

Philipp Schönrock
CEPEI

Luis Hernán Sáenz
Red de Ciudades Cómo Vamos

Juanita López Peláez
KPMG

CORRECCIÓN DE ESTILO

Daniela Varón
WWF-Colombia

Carolina García Arbeláez
Transforma

Maria Alejandra Riaño
The Nature Conservancy

Javier Surasky
CEPEI

FOTO PORTADA

©The Nature Conservancy

DISEÑO E IMPRESIÓN

Punto aparte
bookvertising
puntoaparte.com.co

DIRECCIÓN DE ARTE

Mateo Zuñiga

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Jeisson Reyes

Sarah Peña

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....		8	4. OBJETIVO 7: GARANTIZAR EL ACCESO A UNA ENERGÍA ASEQUIBLE, SEGURA, SOSTENIBLE Y MODERNA PARA TODOS		48	6. OBJETIVO 12: GARANTIZAR MODALIDADES DE CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLES		80			
Narrativa.....		7	4.1. Luces y sombras del acceso a la energía eléctrica en Colombia		51	6.1. La madre de todos los ODS		83			
Propósito y contenido.....		12	4.2. Energía eléctrica y ruralidad, una deuda pendiente.....		54	6.2. Producción de alimentos en Colombia: abundancia y desperdicio		86			
Metodología.....		14	4.3. Los límites del paradigma hidroeléctrico...		57	6.3. Gestión integral de residuos sólidos y economía circular: normativa y realidad		88			
Limitaciones investigativas.....		15	4.4. El necesario camino hacia la transición energética.....		60	6.4. Reportes de responsabilidad corporativa y ODS: ¿cómo integrar los ODS en la visión del negocio?.....		92	7.3. Los persistentes retos institucionales		112
1. LOS ODS: UNIÓN ENTRE LO FACTUAL Y LO CONCEPTUAL		16	5. OBJETIVO 11: LOGRAR QUE LAS CIUDADES Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS SEAN INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES Y SOSTENIBLES.....		66	7. OBJETIVO 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad....		102	7.4. Nación y Territorio en la gestión sostenible de la biodiversidad: tan lejos, tan cerca		118
2. PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS		28	5.1. El desarrollo sostenible y las ciudades colombianas.....		51	7.1. Colombia megadiversa: de la narrativa a la gestión territorial sostenible		105	8. A propósito de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS17).....		120
3. OBJETIVO 6: GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE AGUA Y SU GESTIÓN SOSTENIBLE Y EL SANEAMIENTO PARA TODOS		38	5.2. La localización de los ODS y los 5 retos urbanos.....		71	7.2. Áreas protegidas: murallas de papel		107	8.1. Medios de financiación		124
3.1. Matices urbanos y rurales en el acceso al agua potable en Colombia		41							8.2. Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)		126
3.2. Cantidad sin calidad.....		45							8.3. Seguimiento y medición territorial de los ODS.....		128
									9. Conclusiones.....		134

00

INTRODUCCIÓN

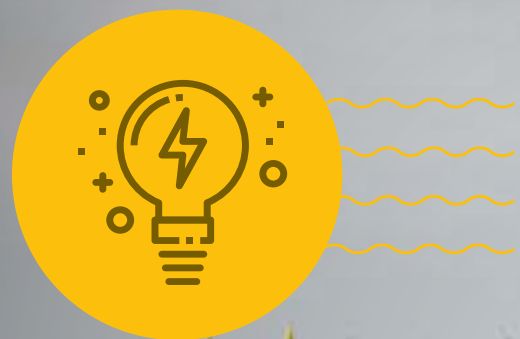
NARRATIVA

Durante el Segundo Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (Santiago de Chile, 2018), un vocero de la sociedad civil afirmó que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son los mismos desafíos que hemos enfrentado por décadas, pero desde un nuevo enfoque: interconectados y abordados mediante políticas integradoras. En este sentido, el carácter innovador de los 17 ODS adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas (2015), y sus 169 metas globales,

radica principalmente en la indivisibilidad entre las tres dimensiones del desarrollo: social, económica y ambiental. Los ODS tienen tres rasgos distintivos, que los diferencian de sus antecesores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): comprometen a todos los países, no solamente a aquellos en vías de desarrollo; su implementación es multi-actor (gobierno, empresas, sociedad civil) y no estado-céntrica; y están orientados a resultados tangibles y verificables, mediante datos desagregados.

Figura 1. “How food connects all the SDGs”



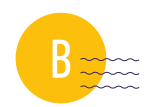


HE AHÍ LA MATERIALIZACIÓN
DE LOS ODS; **UNA RED DE
ACTORES, ASPIRACIONES Y
ACCIONES INTERCONECTADOS
E INTERDEPENDIENTES**, CUYAS
ACCIONES DEFINIRÁN EL BIENESTAR
SOCIAL, ECONÓMICO Y AMBIENTAL
DE LAS GENERACIONES POR VENIR.

Los ODS se perfilan como una carta de navegación para todos los países, en el comienzo del “Antropoceno”, una nueva era geológica de la tierra en la que¹:



Más de **7 mil millones de personas** pueden **modificar estructural e irreversiblemente el funcionamiento sistémico del planeta**; en sus componentes biológico, atmosférico, climático, y ecosistémico.



Ya **no existe un respaldo de reservas pesqueras, bosques, reservas energéticas, tierras agrícolas, o ecosistemas terrestres**, que puedan sostener y sustentar la vida cuando aquellos actualmente en uso perezcan y se agoten



Se ha comprobado finalmente que **el crecimiento económico es finito**, por los límites que impone el planeta.



En este contexto, las metas planteadas por los ODS, en términos de conservación ecosistémica (ODS # 15), adaptación y mitigación del cambio climático (ODS # 13), o producción y consumo sostenibles (ODS # 12), son los estándares mínimos que la economía global debe cumplir para no despojar al planeta de los recursos que sustentan nuestro desarrollo.

Ahora bien, ¿cómo transitan los 17 ODS de los auditorios en Nueva York y del discurso de expertos hacia las ciudades y barrios? La respuesta se encuentra en las altas cumbres del Nororiente Colombiano que dan forma y vida al Páramo de Santurbán. En los dos millones de personas que se sirven de este ecosistema como abrevadero de agua potable; en las familias que capotean la pobreza con la minería artesanal; en la labranza de la tierra para la seguridad alimentaria; en la ciudadanía que arremete contra el vertimiento de mercurio; en las empresas que robustecen los Fondos de Agua; y en la institucionalidad que arraiga en las veredas su política de pago por servicios ambientales. He ahí la materialización de los ODS; una red de actores, aspiraciones y acciones interconectados e interdependientes, cuyas acciones definirán el bienestar social, económico y ambiental de las generaciones por venir.

Gracias a su amplitud temática y sectorial, los ODS son un marco de referencia aspiracional, sin carácter vinculante. Esta aproximación ha sido objeto de duras críticas, a tal punto que algunos estiman que los ODS son inviables². No obstante, los ODM sentaron un precedente positivo y demostraron que lo aspiracional y no vinculante puede generar cambios reales, por ejemplo, en la lucha contra la pobreza³. Al fin y al cabo, en su célebre discurso en pro de los derechos civiles de la población afroamericana, Martin Luther King dijo “Yo tengo un sueño”, no “Yo tengo un proyecto de ley”.

1. Ver Biermann, F. “Goal setting in the Anthropocene: The ultimate challenge of planetary stewardship” in Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation (Earth System Governance) (2017).
2. Ver William Easterly: The SDGs Should Stand for Senseless, Dreamy, Garbled. Foreign Policy (<http://foreignpolicy.com/2015/09/28/the-sdgs-are-utopian-and-worthless-mdgs-development-rise-of-the-rest/>)
3. <https://www.theguardian.com/global-development/datablog/2015/jul/06/what-millennium-development-goals-achieved-mdgs>



ENTRE 2015 Y 2016, **LOS PAÍSES APROPIARON Y ADOPTARON LOS ODS EN SUS RESPECTIVAS REALIDADES**. EN COLOMBIA. ESTE PROCESO SE VE REFLEJADO EN:



El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que incorporó y alineó los ODS con metas estructurales y Agendas concurrentes (postconflicto, OCDE).



La creación de la **Comisión de Alto Nivel** para el alistamiento y efectiva implementación de la Agenda 2030 y sus ODS



Movilización de recursos técnicos y financieros para incorporar los ODS en la estructura de planeación de los entes territoriales.



SURTIDA ESTA ETAPA, HEMOS ENTRADO DE LLENO EN LA **FASE DE IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL**, QUE EXIGE TRABAJAR EN:



Armonizar las políticas públicas nacionales, regionales y locales.



Poner en marcha incentivos de inversión e innovación público-privada.



Reforzar la investigación, las finanzas y los medios de implementación territoriales.



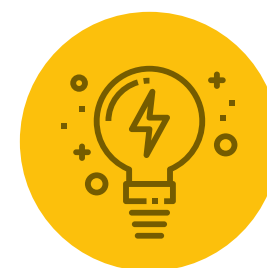
Optimizar las alianzas multi-actor



Afinar los sistemas de medición.



Embarcar a la ciudadanía en procesos de veeduría y seguimiento.



SE DEBERÁN DISEÑAR E **IMPLEMENTAR** **POLÍTICAS TERRITORIALES QUE INTEGREN Y GENEREN ECONOMÍAS DE ESCALA** EN EL LOGRO DE METAS COMUNES A MÚLTIPLES AGENDAS, COMO LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES EFECTO INVERNADERO

En este contexto, implementar los ODS significa pasar de declaraciones a realidades palpables. En términos prácticos esto implica lograr que lugares como Tierrabomba, Ramón y Juan Carlos puedan ejercer su labor de reciclaje y aprovechamiento de residuos (ODS # 12) con una remuneración de sustento y no de subsistencia (ODS # 1); sin comprar agua embotellada a un gamonal para cocinar sus alimentos (ODS # 6); sin penumbra en las noches cuando los estridentes equipos equipos Pick Up sobrecargan el sistema eléctrico (ODS # 7); sin atravesar la bahía con mar de leva para buscar atención médica (ODS # 3); sin que sus hijas tengan que sacrificar la toga universitaria por el delantal de empleada

doméstica (ODS # 5); y sin suplicar al Distrito de Cartagena por la instalación de espolones que mitiguen la erosión de sus costas (ODS # 14).

Por último, la implementación de los ODS en Colombia no debe ser una autopista paralela a otras agendas globales y nacionales de desarrollo: reformas y políticas derivadas del ingreso a la OCDE, Acuerdos de la Habana (postconflicto), Acuerdo de París, y Plan Nacional de Desarrollo, entre otras. En cambio, se deberán diseñar e implementar políticas territoriales que las integren y generen economías de escala en el logro de metas comunes a múltiples las agendas, como la reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI).

PROPÓSITO Y CONTENIDO

El presente trabajo resulta de un esfuerzo colectivo entre WWF-Colombia, The Nature Conservancy (TNC); la organización Transforma; el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI); la Red de Ciudades Cómo Vamos, y la firma de consultoría KPMG.

Tres años después de iniciado el conteo regresivo hacia 2030, este documento constituye un primer hito en la elaboración de Informes Luz sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Los Informes Luz se conciben como ejercicios de seguimiento y veeduría ciudadana frente a las acciones estatales en asuntos de interés público (ej. derechos humanos, desarrollo sostenible); llevados a cabo la sociedad civil (ONG, Fundaciones, centros de pensamiento, etc.) de forma crítica y autónoma, con

independencia respecto de entidades oficiales. En este caso, los autores han querido trascender la concepción tradicional del ejercicio, sopesando los avances estatales en la implementación de los ODS, así como los retos que prevalecen a escala nacional y territorial; pero también examinando la interacción de actores no gubernamentales (empresas y organizaciones de la sociedad civil en especial) con la Agenda 2030.

El presente Informe Luz complementa el Voluntary National Review 2018 a cargo del Gobierno Nacional, que analizará con mayor detalle las acciones y medidas institucionales para avanzar en la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, en sintonía con el principio de “no dejar a nadie atrás”. El Informe Luz aspira a cuatro objetivos:



Identificar avances y desafíos en áreas de política pública asociadas a cinco ODS (6,7,11,12,15), a escala nacional y territorial, desde la perspectiva de múltiples actores de la sociedad civil y el sector privado



Brindar insumos para la toma de decisiones en el marco de la planeación nacional y territorial del desarrollo sostenible



Ilustrar el papel que están desempeñando la sociedad civil y las empresas en la implementación de los ODS en Colombia, a través de análisis temáticos e iniciativas destacadas



Perfilar temáticas específicas que sustancien el diálogo de la Comisión Interinstitucional para los ODS con los actores no gubernamentales, dentro de la plataforma multi-actor prevista por el CONPES 3918 de 2018.

El Capítulo 1 del Informe aborda el bloque temático Transformación hacia una sociedad sostenible y resiliente para todos, que contiene los cinco ODS (6,7,11,12,15) sujetos a escrutinio público en el marco del Foro de Alto Nivel Político para el Desarrollo Sostenible 2018⁴ (HLPF por su sigla en inglés). A través de la metodología de análisis sistémico, se identifican metas globales⁵ que influyen transversalmente todo el bloque temático, y cuyo avance puede movilizar varios ODS simultáneamente. Asimismo, el análisis coteja los 5 ODS con 30 Planes Departamentales de Desarrollo, para determinar la forma en que estos instrumentos de desarrollo incorporan e interpretan el principio de “indivisibilidad” de los ODS.

El Capítulo 2 sintetiza la información suministrada por 1) 21 actores no gubernamentales, entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y empresas, vía herramientas cualitativas: cuestionarios, entrevistas, y grupos focales; y 2) encuestas por internet dirigidas a ciudadanía y población estudiantil. Con base en la información recopilada, se analiza la apropiación de los ODS por parte de cinco grupos de interés, así como su visión sobre la implementación de la Agenda 2030 en Colombia: empresas, fundaciones empresariales o familiares, sociedad civil y ciudadanía, comunidades indígenas de la Amazonía, y Academia.

Los Capítulos 3 al 7 ahondan, respectivamente, en cada uno de los cinco ODS enunciados en la primera parte. Para cada ODS se proponen análisis cualitativos, fundamentados en fuentes documentales (documentos de política pública, normas, informes especializados, jurisprudencia), y en la información recopilada ante actores externos. Los análisis incluyen principalmente, mas no exclusivamente, situaciones estructura-

les (ej. Disponibilidad de agua, matriz energética, sistema de recolección de basuras), tendencias observables (ej. Crecimiento de capacidad instalada en FNCER⁶), evoluciones normativas (ej. Introducción de incentivos al reciclaje), comportamientos institucionales (ej. Desarticulación, centralización), estudios de caso (ej. Proyectos, programas) y recomendaciones puntuales.

Por último, en **el Capítulo 8 se aborda el ODS17**, el cual erige la alianza entre gobiernos, sector privado y sociedad civil en columna vertebral de la Agenda 2030. El análisis hace hincapié en tres aspectos prioritarios para Colombia: medios de financiación de los ODS, Cooperación Internacional para el fortalecimiento de la Ciencia, Tecnología e Innovación, y medición de resultados.

4. Foro organizado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (ECOSOC), el cual realiza periódicamente exámenes de carácter voluntario (Voluntary National Reviews- VNR en inglés) sobre la implementación de la Agenda 2030. Los exámenes incluyen a los países desarrollados y en desarrollo, así como a las entidades competentes de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado. Los exámenes constituyen una plataforma para forjar alianzas, mediante la participación de los grupos principales y demás interesados pertinentes.
5. Aquí nos referimos a las metas globales de los ODS, establecidas en el marco de Naciones Unidas por los países que adoptaron y ratificaron la Agenda 2030 y los ODS. Para el caso colombiano, existen “metas trazadoras”, identificadas por el Gobierno Nacional en el marco del CONPES 3918; es decir, un número selecto de metas prioritarias para orientar acciones de política pública en los territorios.
6. Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

METODOLOGÍA



EL PRESENTE INFORME SE BASA EN:

- Un análisis documental de políticas públicas (**CONPES, Estrategias, Planes**)
- Textos normativos (**Decretos, Resoluciones, Leyes**)
- Jurisprudencia
- Informes técnicos
- Artículos especializados
- Artículos de prensa
- Entre otras fuentes



LOS ANÁLISIS SE ENRIQUECEN DE LA APLICACIÓN DE MÚLTIPLES HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA:

- 2 Grupos Focales
- Trabajo de campo en un territorio insular
- Un cuestionario para Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
- Un cuestionario para empresas
- Una encuesta ciudadana y estudiantil
- Ocho entrevistas a expertos



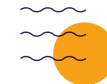
SE ELABORARON ANÁLISIS INTERNOS GRACIAS A INSUMOS FACILITADOS POR LAS ORGANIZACIONES QUE LIDERAN EL INFORME, A LOS QUE SE SUMAN TRES COLABORACIONES ESPECIALES, SUSTENTADAS POR INVESTIGACIONES INDEPENDIENTES:

- Capítulo 5 sobre Ciudades Sostenibles (ODS11), de la Red de Ciudades Cómo Vamos
- Análisis sobre prácticas empresariales sostenibles y reporte empresarial en materia de ODS, desarrollado por la firma KPMG - sección 6.4 (Capítulo 6).
- Contribución de WIEGO -ARB para el análisis sobre recicladores de oficio – sección 6.3 (Capítulo 6).

7. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)

8. Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB)

LIMITACIONES INVESTIGATIVAS



Esta iniciativa de reporte tiene ciertas limitaciones de índole investigativa, que se exponen a continuación por motivos de transparencia académica, y con el fin de delimitar su alcance en términos de representatividad, contenido y muestreo.

Por un lado, cabe reiterar que los análisis, percepciones y conceptos aquí propuestos no pretenden representar en su totalidad ningún colectivo o sector, habida cuenta de la gran heterogeneidad que caracteriza a la sociedad civil y al mundo empresarial.

En cuanto al contenido, fue necesaria una depuración de las metas contenidas en el conjunto ODS temáticos (6,7,11,12,15) + ODS # 17, ya que el total es de 65 metas. Dicha depuración consistió en focalizar las metas más envolventes, y excluir tanto aquellas que dependen de factores externos (política global, cambios sistémicos, financiación externa, etc.), como aquellas que presentaban dificultades metodológicas para la recolección de información (ej. Transporte

sostenible). Lo anterior implica ciertamente un sesgo investigativo, aunque de vital importancia para evitar una excesiva fragmentación temática, para poder ahondar en áreas de interés prioritario, y contar con un documento robusto previo al Foro de Alto Nivel Político para el Desarrollo Sostenible (HLPF) – 2018.

Adicionalmente, el tamaño de la muestra (poblacional y organizacional), obtenido mediante el abanico de herramientas de investigación cualitativa, desempeña principalmente una función exploratoria y de identificación de tendencias. Al tratarse de un muestreo intencional realizado en un periodo corto de tiempo, en el cual se preseleccionaron organizaciones y entornos poblacionales (Universidad, internet), los resultados no ambicionan generalización estadística alguna, sino que buscan ejemplificar iniciativas, desafíos, preocupaciones, análisis y recomendaciones con resonancia en el universo de actores no gubernamentales, en el contexto de la Agenda 2030.

EL TAMAÑO DE LA MUESTRA, OBTENIDO MEDIANTE EL ABANICO DE HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA, DESEMPEÑA PRINCIPALMENTE UNA FUNCIÓN EXPLORATORIA Y DE IDENTIFICACIÓN DE TENDENCIAS.

CAPÍTULO 01

LOS ODS

UNIÓN ENTRE LO FACTUAL
Y LO CONCEPTUAL

01

LOS ODS: UNIÓN ENTRE LO FACTUAL Y LO CONCEPTUAL

La observación de realidades territoriales demuestra que un ODS atrae a otros ODS afines. Por ejemplo, en el corregimiento de Tierramomba (Cartagena, Bolívar) la problemática del agua (ODS # 6) no se puede disociar de la salud (ODS # 3), la pobreza multidimensional (ODS # 1) y el cambio climático (ODS # 13). El acceso a energía (ODS # 7) es inseparable de la calidad de la educación (ODS # 4); y la gestión integral de residuos (ODS # 12) es subsidiaria de la conservación de ecosistemas marinos y terrestres (ODS # 14 y ODS # 15). Si bien Tierrabomba no es más que una ilustración, puede intuirse que esta concatenación de ODS ocurre en muchos territorios, y no solo de Colombia, sino del mundo, pues finalmente los retos del desarrollo sostenible son globales. En consecuencia, es imprescindible que los países incorporen dicha indivisibilidad tanto en sus conceptos sobre desarrollo sostenible como en los instrumentos de planeación territorial para su implementación.

En un nivel conceptual, el principio de “indivisibilidad” que rige los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) significa que éstos fueron diseñados como un sistema de prioridades globales e interdependientes, que interactúan a nivel de políticas, programas y proyectos nacionales y territoriales. Así, el avance de un ODS cataliza el avance de otros ODS afines, de tal suerte que ningún ODS opera aisladamente, sino en red y de forma interconectada.

Para valorar, a grandes rasgos, las interrelaciones entre metas concretas de los distintos ODS, se realizó un ejercicio piloto de análisis sistémico para la muestra de los cinco ODS que serán escudriñados en el marco del Foro de Alto Nivel Político para el Desarrollo Sostenible 2018: ODS # 6 (agua potable y saneamiento), ODS # 7 (energía asequible y renovable), ODS # 11 (ciudades sostenibles), ODS # 12 (producción y consumo sostenibles), y ODS # 15 (vida de ecosistemas terrestres).

1

SE SELECCIONARON EN PROMEDIO
5 METAS ENVOLVENTES
Y DE ALTA RELEVANCIA POR CADA
UNO DE LOS 5 ODS PRIORIZADOS



2

ÉSTAS FUERON INCORPORADAS
EN **UNA MATRIZ DE VESTER**¹⁰, LA CUAL PERMITE REALIZAR
UN ANÁLISIS RELACIONAL,
QUE DETERMINA EN QUÉ MEDIDA CADA VARIABLE EJERCE INFLUENCIA SOBRE
LAS DEMÁS (**ACTIVA**), Y A SU VEZ ES DEPENDIENTE (**PASIVA**) DE OTRAS VARIABLES.



3

TRAS LA **SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE
VARIABLES**, SE CLASIFICARON Y UBICARON
EN CUATRO CATEGORÍAS DISTINTAS:



VARIABLES CRÍTICAS (influyentes y dependientes respecto de las demás al mismo tiempo)



VARIABLES ACTIVAS (influyentes sobre las demás, pero poco dependientes de otras)



VARIABLES PASIVAS (dependientes de las demás variables sin ejercer influencia sobre otras)

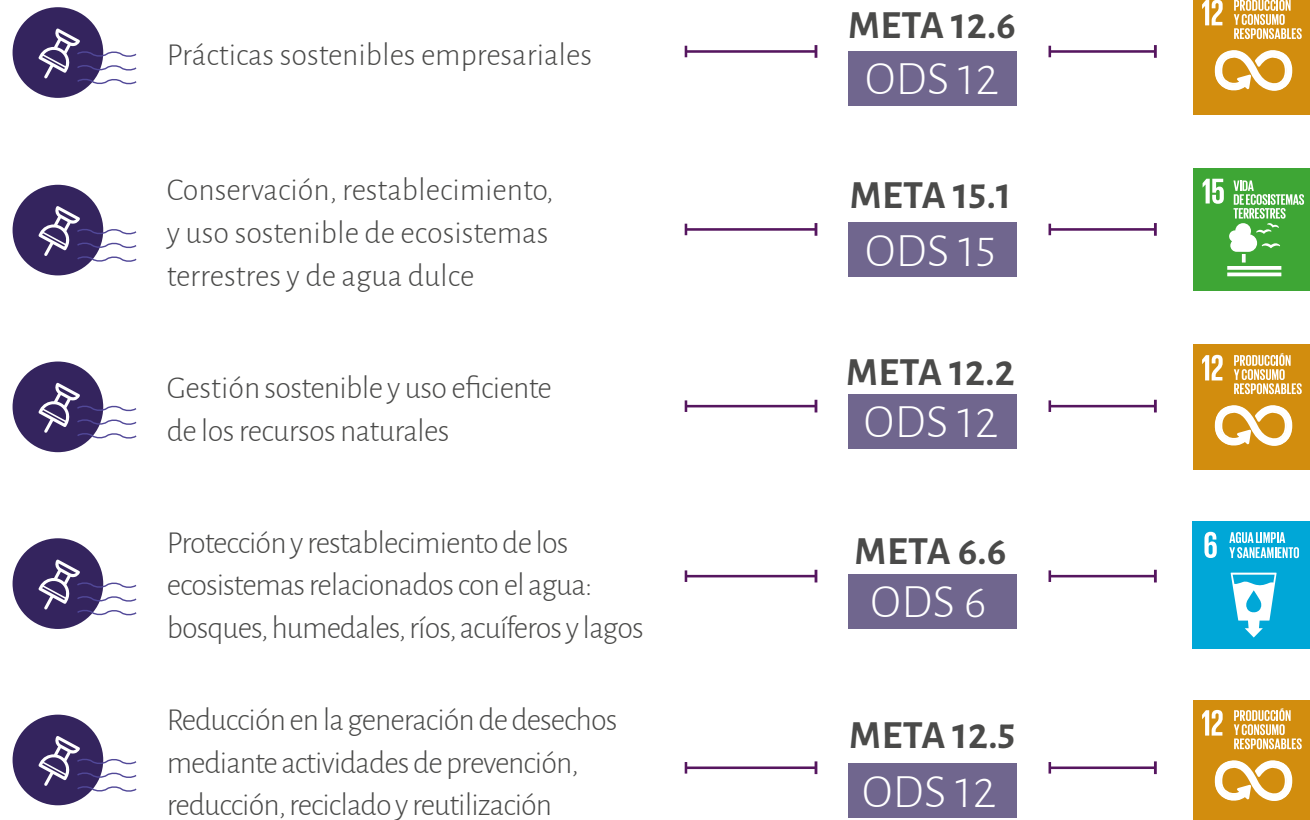


VARIABLES INERTES (ni ejercen influencia ni dependen de otras variables).

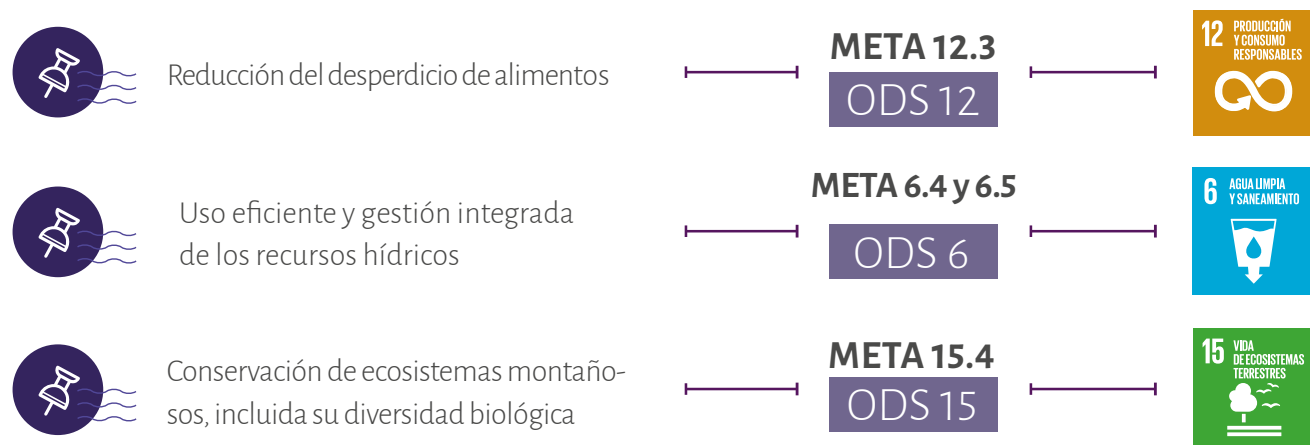
Para efectos de los ODS y siguiendo la lógica del ejercicio, las metas más relevantes, y por lo tanto las que deben recibir una atención prioritaria, son aquellas pertenecientes a las categorías “crítica” y “activa”.

9. Aunque se trata de una selección subjetiva, era necesaria cierta priorización para hacer manejable el análisis, en vista de la gran cantidad de metas (46 en total) contenidas en el sistema de los 5 ODS priorizados.
10. Instrumento de análisis que permite identificar y determinar los factores que ejercen influencia sobre un conjunto de variables, así como los grados de relación causal que se desarrollan en un mismo sistema a través de las siguientes categorías: activa, reactiva, crítica, pasiva e Inerte. Este método permite, entre otras cosas, ordenar y medir de manera lógica el relacionamiento entre distintos elementos (políticas, metas, problemáticas, etc.), con el fin de orientar las estrategias de transformación de una problemática en particular.

La categoría “crítica” contiene metas en doble vía: su consecución tiene un efecto de apalancamiento sobre las demás, pero al mismo tiempo avanzan a la par que se implementan otras metas interdependientes.



En complemento, la categoría “activa” contiene metas que ejercen gran influencia sobre las demás, pero sin ser influenciadas ellas mismas por otras metas. Es decir, son



Por lo tanto, podría decirse que las metas “críticas” son las más transversales en el marco de los 5 ODS priorizados. Según el análisis, estas metas tienen que ver principalmente con:

metas “raíz”, cuya consecución contribuye a movilizar integralmente e impactar positivamente todo el sistema. Según el análisis, estas metas tienen que ver principalmente con:

Figura 1. Metas prioritarias (categorías crítica y activa), ubicadas en los cuadrantes posterior-derecho e inferior-derecho del Plano Cartesiano.



Se observa que tres (3) metas críticas, y una (1) meta activa, están relacionadas con los ecosistemas. Se puede afirmar entonces que son las metas más transversales y transformadoras del subsistema de los 5 ODS analizados.

Desde una perspectiva global, podría sugerirse que:

Una implementación exitosa de políticas y acciones de conservación y uso sostenible de bosques, páramos, cuencas, humedales, entre otros ecosistemas, puede movilizar en bloque un sinnúmero de metas a lo largo y ancho del subsistema de los **5 ODS** priorizados, e incluso del sistema completo (**los 17 ODS**):

-  Reducción de la pobreza multidimensional (**ODS 1**).
-  Seguridad alimentaria (**ODS 2**).
-  Reducción de enfermedades por contaminación del aire y del agua (**ODS 3**).
-  Acceso al agua potable (**ODS 6**).
-  Energía limpia y asequible (**ODS 7**).
-  Mitigación del cambio climático (**ODS 13**).

Asimismo, políticas y acciones exitosas en materia de:

-  Agricultura sostenible (**ODS 2**).
-  Eficiencia energética (**ODS**).
-  Formalización laboral (**ODS 8**).
-  Reciclaje (**ODS 12**).

Por mencionar algunos ejemplos, contribuyen a la conservación, restablecimiento y uso sostenible de los ecosistemas.



Un estudio reciente de la Universidad Normal de Beijing respalda este análisis. Mediante el uso de modelos econométricos espaciales, el estudio compara la correlación entre indicadores ambientales y pobreza multidimensional en 30 provincias de China, llegando a la siguiente conclusión: “la calidad ambiental de una región no sólo tiene un efecto de alivio de la pobreza en esa localidad, sino que potencia la reducción de la pobreza en regiones colindantes.”¹¹

Por último, se observa que tres (3) metas críticas y una (1) meta activa están relacionadas con el ODS12 de Producción y consumo sostenible. Este resultado es consistente con el análisis de interrelación de los ODS elaborado por David Leblanc (Naciones Unidas): *Towards integration at last? The sustainable development*

goals as a network of targets. La investigación concluye que el ODS12 opera como un objetivo pivote dentro del sistema, pues evidencia una relación directa con 14 de los 17 ODS. Con ello se confirma la idea de que el ODS12 es “la madre de todos los ODS”. También confirma que el papel de las empresas, en los procesos de producción, así como de los ciudadanos, en los patrones de consumo, son determinantes para cualquier estrategia de implementación de los ODS a escala nacional y territorial.

11. The Spillover Effect of Ecological Environment Protection on Poverty Reduction (2017). Beijing Normal University.

UN ESTUDIO RECIENTE DE LA
UNIVERSIDAD NORMAL DE
BEIJING INDICA QUE **LA CALIDAD
AMBIENTAL DE UNA REGIÓN
TIENE UN EFECTO DE ALIVIO DE
LA POBREZA EN ESA LOCALIDAD,
PERO ADICIONALMENTE POTENCIA
LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN
REGIONES COLINDANTES.**

Otro punto de vista interesante para entender la indivisibilidad de los ODS es la Planeación del Desarrollo Territorial. En este contexto, se realizó un análisis con base en herramientas territoriales de política pública, en este caso 30 Planes Departamentales de Desarrollo¹², para determinar en qué medida los ODS han transitado de una dimensión netamente conceptual a una materialización en los territorios del país. En este sentido, el análisis se en-

focó en establecer: **1)** el grado de integración del subsistema de los 5 ODS priorizados en cada uno de los Planes; y **2)** evidencias de interrelación de metas ODS y componentes de los Planes; principalmente estrategias, programas, o proyectos. En primera instancia, se identificaron y examinaron todas las alusiones a los 5 ODS, y sus metas específicas, en los documentos de planeación. Posteriormente se clasificaron en tres categorías de integración:

Figura 2. Metas prioritarias (categorías crítica y activa), ubicadas en los cuadrantes posterior

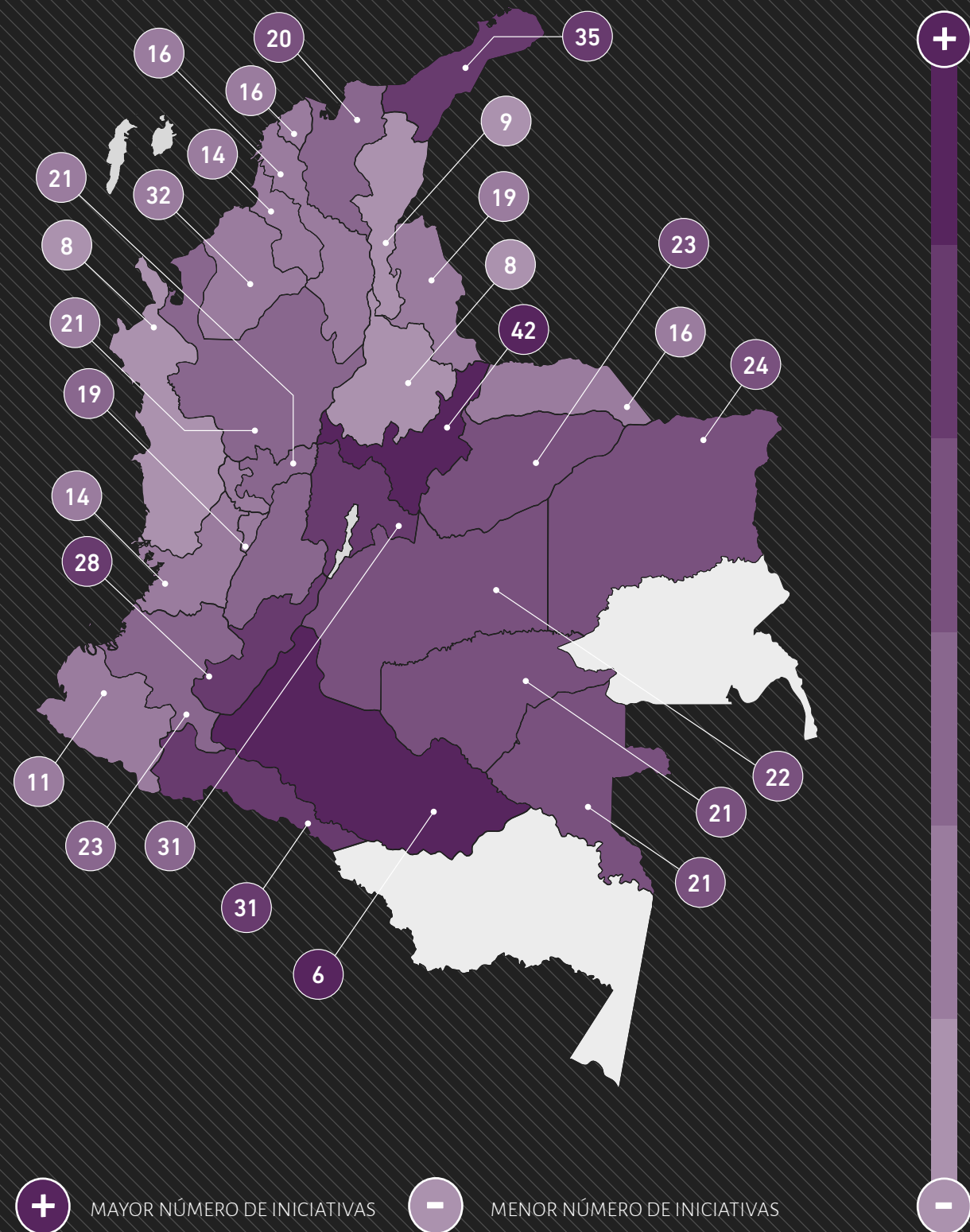
INTEGRACIÓN	CATEGORÍA	EXPLICACIÓN
+3	ESTRATÉGICA	Una o más metas ODS están asociadas a estrategias, programas, o proyectos específicos del Plan. También existe algún grado de trazabilidad para medir su progreso (indicadores, línea base).
+2	NARRATIVA	Fragmento de texto que aborda los ODS de manera general y más extensa que en el nivel enunciativo. Usualmente, se trata de un párrafo completo, que no relaciona metas ODS a estrategias, programas, o proyectos concretos del Plan.
+1	ENUNCIATIVA	Menciones puntuales y sucintas de los ODS, en la introducción de los PDT.

Como conclusión general, las tres categorías son visibles en los 30 Planes Departamentales de Desarrollo analizados. Sin embargo, a la lectura de los Planes se observa falta uniformidad metodológica en la manera en que cada ente territorial interpreta el contenido de cada ODS, y los asocia a estrategias, programas o proyectos de su Plan. Esta subjetividad y flexibilidad interpretativas conllevan un riesgo de correlación forzosa entre ODS y componentes del Plan. En muchas ocasiones, la integración de los ODS se convierte en un juego de correspondencia entre conceptos o palabras pertenecientes al mismo campo semántico. Por ejemplo, proyectos de infraestructura vial son au-

tomáticamente asociados a la meta 11.1 (transporte sostenible y seguridad vial) del ODS11 (ciudades sostenibles). Luego, proyectos de agua y saneamiento son asociados indistintamente a los ODS6 (agua), # 11 (ciudades sostenibles), o # 15 (ecosistemas terrestres). Como consecuencia, surge la preocupación de que los formuladores hayan llevado a cabo este ejercicio de integración con el único fin de cumplir con las directrices del Gobierno Central sobre alineación entre ODS y Planes de Desarrollo Territorial.

12. No fue posible encontrar las versiones completas de los PDT de Amazonas y Guanía.

Mapa 1. Total de integraciones estratégicas en el Plan de Desarrollo de cada Departamento



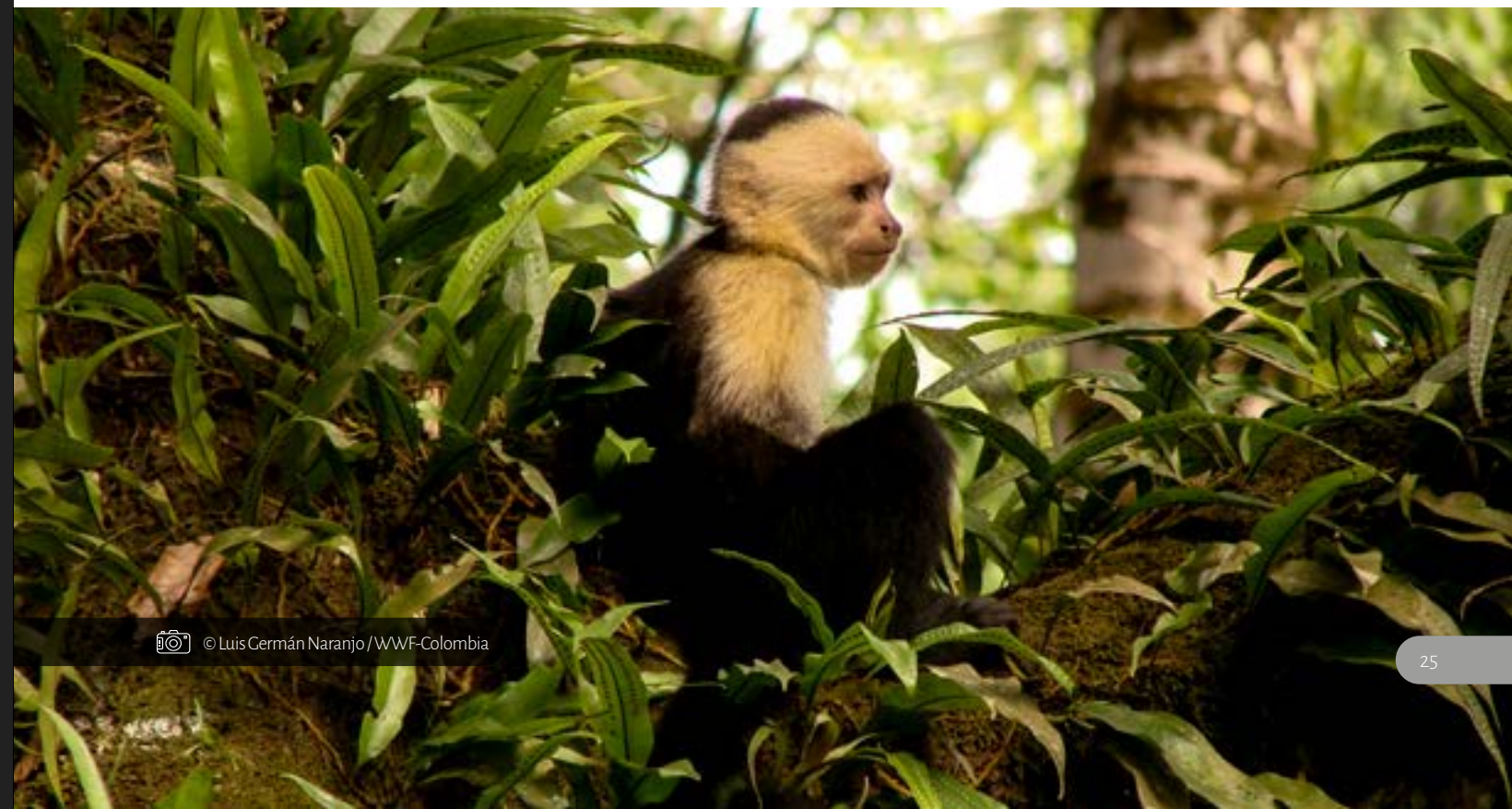
El mapa 1. indica el total de integraciones estratégicas en el Plan de Desarrollo de cada Departamento. Es decir, cada cifra indica el número de componentes (estrategias, programas, proyectos) atados a una o más metas ODS. Es de constatar que las integraciones estratégicas no son directamente proporcionales a las capacidades institucionales de los Departamentos. Por ejemplo, Valle del Cauca cuenta con 14 integraciones estratégicas, contra 40 en Caquetá, o 35 en la Guajira.

En términos de interrelación, un análisis posible sobre la diferencia numérica entre Departamentos con mayores y menores capacidades institucionales es que lo cuantitativo guarda una relación inversa con lo cualitativo. Según este racionamiento, una mayor cantidad de estrategias, programas y proyectos podría ser síntoma de fragmentación temática y dispersión de esfuerzos. Luego, a mayor grado de fragmentación, menor interrelación entre las metas de los distintos ODS, y menor visión integradora frente a la implementación de políticas públicas territoriales. En este contexto, el Plan de Desarrollo Departamental de Caquetá plantea acciones sectoriales e independientes en materia de acueducto y alcantarillado (ODS6); adecuación y me-

joramiento de vivienda (ODS11); vigilancia en el control de la calidad del agua (ODS6); manejo sostenible de cuencas (ODS6 y ODS15); gestión del riesgo de desastres (ODS11). Este enfoque sectorial por “silos” impide la integración horizontal entre programas, subprogramas y proyectos que movilizan simultáneamente varias metas ODS. Como consecuencia, se diezma el potencial transformador de los ODS, y se generan enfoques territoriales incongruentes con la “indivisibilidad” y la lógica interconectada de los ODS. Afín a este análisis, un artículo reciente de la revista Nature afirma que:

“El problema [en la relación entre ODS y políticas públicas] es que los formuladores de políticas y planeadores del desarrollo operan en silos. Distintos ministerios manejan asuntos energéticos, agrícolas, y de salud. Los formuladores de políticas también carecen de herramientas para identificar las interrelaciones que exigen mayor atención y fortalecimiento; y para demostrar cómo ciertas intervenciones o políticas impulsan o inhiben el progreso hacia los ODS”¹³.

13. Traducción libre. Map the interactions between Sustainable Development Goals, Nature, vol 534, 16 june 2016.



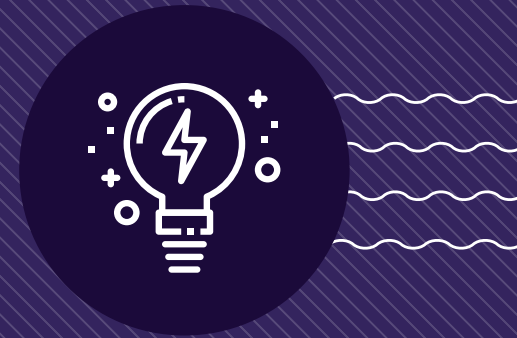
© Luis Germán Naranjo / WWF-Colombia

El presente análisis muestra que:



De aquí se deduce que, en general, los Planes poseen un enfoque predominantemente urbano, concordante con la sobre-concentración poblacional colombiana (cerca del 74% de la población total) en ciudades. Resulta insólita la baja representatividad del ODS # 15 (Ecosistemas terrestres) en los Planes, ya que Colombia es el país más biodiverso por metro cuadrado y las agendas nacionales e internacionales (Plan Nacional de Desarrollo, Acuerdos de la Habana, Acuerdo de París, Agenda OCDE) enfati-

zan la relevancia de la dimensión ambiental. Por ende, en muchos casos no existe coherencia entre la agregación de valor que aporta la gestión ecosistémica al desarrollo sostenible, y la integración de los ODS en la planeación departamental del desarrollo. El caso más impactante es quizás el de Chocó, donde la magnitud de problemáticas ambientales no se compadece con la apropiación e inclusión del ODS # 15, en el cual sólo se identificaron dos integraciones estratégicas a nivel de proyectos.



RESULTA INSÓLITA LA BAJA REPRESENTATIVIDAD DEL ODS # 15 (ECOSISTEMAS TERRESTRES) EN LOS PLANES, YA QUE **COLOMBIA ES EL PAÍS MÁS BIODIVERSO POR METRO CUADRADO Y LAS AGENDAS NACIONALES E INTERNACIONALES** (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, ACUERDOS DE LA HABANA, ACUERDO DE PARÍS, AGENDA OCDE) ENFATIZAN LA RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL.

CAPÍTULO 02

PARTICIPACIÓN DE ACTORES
NO GUBERNAMENTALES EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS

02

PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS

Para la elaboración de este informe, se emplearon distintas herramientas de investigación cualitativa, con el fin de recopilar insumos diversos (análisis, información de proyectos, percepciones, datos, entre

otros). Algunas de ellas fueron empleadas para recopilar información sobre la participación de actores no gubernamentales en la implementación de los ODS en Colombia:

HERRAMIENTA	# DE RESPUESTAS	TIPO DE ACTOR
Cuestionarios para OSC y empresas	24	Empresas y organizaciones de la sociedad civil (osc)
Encuesta ciudadana y estudiantil	81	Estudiantes universitarios y ciudadanos
Grupo focal # 1	10	Fundaciones empresariales y/o familiares
Grupo focal # 2	5	Pueblos indígenas de la amazonía
Entrevistas	8	Profesionales del desarrollo, funcionarios públicos y/o directivos de osc

La tabulación y análisis de las respuestas suministradas, a la cual se suma un análisis de información documental (artículos de prensa, documentos de política pública, informes, reportes de sostenibilidad, entre otros), arrojan las siguientes conclusiones:



Las Multilatinas Colombianas y las Multinacionales son los actores no gubernamentales que mayor grado de conocimiento y apropiación evidencian sobre los ODS. Asimismo, son aquellos que llevan la delantera en la implementación de programas y proyectos alineados conceptualmente a los ODS, atados a metas ODS específicas, y con algún grado de medición de resultados. La información compartida indica que el sector privado se encuentra co-liderando, junto con organizaciones de la sociedad civil, iniciativas con alto potencial de impacto para el alcance de múltiples metas ODS en el país. Este es el caso de los Bancos de Alimentos, y los Fondos de Agua para la recuperación y conservación de cuencas hidrográficas, que atienden

al menos 5 de las 8 metas contempladas por el ODS6, mediante un amplio abanico de acciones: inversión en infraestructura verde, proyectos locales de protección de páramos, bosques y nacimientos de agua; capacitaciones a comunidades campesinas sobre manejo del recurso hídrico, entre otros. Varios actores no gubernamentales consideran esencial una mayor complementariedad del Estado para ampliar el alcance de dichas iniciativas. Por ejemplo, los Fondos de Agua tendrían mayor impacto si operaran de manera articulada con los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas (POMCA); y si el Estado apalancara recursos para la implementación de proyectos de conservación de la cuenca y de construcción de infraestructura gris (plantas de tratamiento, red de distribución, etc.), no cubierta por los Fondos. Es en este sentido que una empresa del sector agroalimentario recomienda: *“El fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera de las instituciones es clave para movilizar al sector privado en la articulación de iniciativas sostenibles impulsadas por el gobierno, así como en la generación de sinergias con los proyectos que desde la industria proactivamente se han venido gestionando”.*

EL SECTOR PRIVADO SE ENCUENTRA CO-LIDERANDO, JUNTO CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, INICIATIVAS CON ALTO POTENCIAL DE IMPACTO PARA EL ALCANCE DE MÚLTIPLES METAS ODS EN EL PAÍS.

EMPRESA/ ORGANIZACIÓN	ODS INCLUIDOS EN LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD	SECTOR	PROGRAMA O PROYECTO
1	SÍ	Bebidas	Fondo de agua (conservación y gestión de cuencas hidrográficas)
2	SÍ	Alimentos	Banco de alimentos y fondo de agua
3	NO	Agremiación (energía)	Incidencia en política pública
4	No específica	Energía (estructuración de proyectos y gestión ambiental)	Proyectos de eficiencia energética (industrial y transporte) y de energía solar
5	SÍ	Organización internacional sin ánimo de lucro	Plataforma para que las empresas informen a sus inversionistas sobre progreso hacia el cumplimiento de los ods6, 7, 11, 12, 13 y 15
6	En proceso de análisis	Energía (transmisión)	No reporta
7	SÍ	Energía (generación y comercialización)	Proyectos de generación hidroeléctrica y estudios sobre proyectos eólicos y geotérmicos
8	NO	Medio de comunicación	Contenido editorial sobre energías renovables, sensibilización ciudadana, especiales multimedia
9	SÍ	Soluciones en sostenibilidad ambiental	Asesoría y apoyo en implementación de proyectos de energías renovables a través de la generación de irecs y créditos de carbono
10	SÍ	Energía (generación)	Proyectos de energía hidráulica, eólica y solar fotovoltaica; estudios en energía geotérmica; innovación en celdas solares con nuevos materiales; proyectos de eficiencia energética
11	SÍ	Alimentos	Reducción de consumo de energía, agua, huella de carbono y generación de residuos; proyecto de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en la toda la cadena.
12	SÍ	Bebidas	Programas de emprendimiento (microfranquicias y minimercados); proyecto de movilidad sostenible (bicicletas) en medio urbano; proyecto de reducción de desperdicio de alimentos
13	SÍ	Alimentos	Generación de energía mediante pequeña central hidroeléctrica (pch); programa de eficiencia energética; donaciones a bancos de alientos

PRINCIPALES ODS ASOCIADOS	RELACIÓN ODS CORE BUSINESS	POSEE SISTEMA DE MEDICIÓN DE RESULTADOS
6, 12, 15	DIRECTA	LÍNEA BASE EN PROCESO DE ELABORACIÓN
2, 6, 12	DIRECTA	SÓLO PARA ODS6 (METAS 6.3 Y 6.4)
7	DIRECTA	NO APLICA
7, 11, 13, 15	DIRECTA	NO
6, 7, 11, 12, 13 Y 15	INDIRECTA	NO APLICA
7, 11, 13,15	INDIRECTA	NO APLICA
6,7,13,15	DIRECTA	NO ESPECIFICA
6,7,11,12,15	INDIRECTA	NO APLICA
7,11,13,15	INDIRECTA	SÍ
6,7,11,15	DIRECTA	SÍ
2,6,7,12,13	DIRECTA	SÍ
6,8,11,12	DIRECTA	NO ESPECIFICA
2,7,12,15	DIRECTA	SÍ
2,7,12	DIECTA	NO ESPECIFICA

B

A raíz del Grupo Focal realizado con Fundaciones Empresariales y/o Familiares, y de distintos análisis documentales, se evidencia que estas organizaciones están implementando iniciativas a escala municipal, con efectos positivos y visibles sobre la calidad de vida de múltiples comunidades locales, en distintos aspectos: mejoramiento de vivienda, generación de ingresos, inclusión de personas con discapacidad, educación, entre otros. Las Fundaciones consultadas consideran que están desempeñando un papel complementario al del Estado, y varias de ellas interactúan con entidades del orden nacional y territorial en el marco de sus proyectos, así como con instituciones académicas, agencias de cooperación internacional, y empresas. No obstante, en ciertas ocasiones, han sobrepasado su mandato para llenar vacíos de gobernabilidad e inversión local; por ejemplo, construyendo centros de salud, infraestructura de acueducto y alcantarillado, o jardines infantiles.

Esta superposición de funciones puede desnaturalizar el rol de las Fundaciones, pues se corre el riesgo de que sean percibidas como sustitutos de las autoridades locales en su responsabilidad de inversión social. Si bien las Fundaciones consideran esenciales las sinergias y alianzas con el sector público, varias de ellas estiman necesario revisar y replantear los términos de cooperación entre ambos actores. A manera de ejemplo, ciertos aspectos contractuales y procedimentales, como vigencias fiscales, ejecución de recursos con gobierno, compras públicas, entre otros, obstaculizan la negociación de convenios y retrasan la implementación de los proyectos. Finalmente, aunque las acciones del sector fundacional contribuyen a la implementación de los ODS, especialmente en entornos urbanos, las Fundaciones enfrentan retos de seguimiento y medición de resultados. Algunas de ellas han contratado consultorías, pero admiten

que el desarrollo de este tipo de herramientas exige investigaciones extensas, dispendiosas y costosas.

Las Fundaciones Empresariales y Familiares están implementando iniciativas a escala municipal en materia de ODS, con efectos positivos y visibles sobre la calidad de vida de múltiples comunidades locales, en distintos aspectos: mejoramiento de vivienda, generación de ingresos, inclusión de personas con discapacidad, educación, entre otros.

C

La sociedad civil es una constelación de actores individuales y colectivos, tan difíciles de representar como de interpretar en análisis con evidentes límites de alcance poblacional y territorial. La información arrojada por las encuestas realizadas muestra tendencias interesantes respecto de la relación entre ciudadanía y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por un lado, cabe resaltar que las encuestas fueron aplicadas en un entorno de profesionales del desarrollo (dos programas universitarios de postgrado) o de personas con cierta sensibilización sobre asuntos de desarrollo (usuarios web de páginas de dos ONG internacionales). Dicho esto, los resultados muestran que, de las 81 respuestas, el 30.8% de participantes (25) manifiesta tener un conocimiento bajo sobre los ODS (saben a grandes rasgos de qué se trata). Un 35.8% (29) manifiesta tener un conocimiento intermedio¹⁴, mientras que un 19,8% (16) manifiesta tener un conocimiento nulo. Sólo un 13,6% (11) manifiesta tener un conocimiento alto de los ODS¹⁵. Lo anterior sugiere que la apropiación de conocimiento sobre los ODS por parte de la ciudadanía, incluso personas allegadas a asuntos de desarrollo, aún es incipiente. A pesar de no contar con respaldo estadístico, es plausible pensar que el conocimiento en ciudades pequeñas, así como en entornos rurales, podría ser aún menor. Al respecto, algunos actores de la sociedad civil consultados han

expresado que, a menudo, los ODS son presentados y explicados por expertos del desarrollo (ej. Oficiales del Sistema de Naciones Unidas) en términos técnicos o enciclopédicos (sectores, metas, indicadores). Esto no contribuye a entender los vínculos específicos entre el quehacer de las organizaciones y la Agenda de Desarrollo Sostenible, ni facilita la participación de colectivos ciudadanos, asociaciones campesinas, organizaciones comunitarias, u otro tipo de actores, en su implementación.

De las 81 respuestas obtenidas en el marco de la encuesta, 62 coinciden en que la responsabilidad de sensibilizar, intercambiar conocimiento, y formar a la ciudadanía en materia de ODS debe ser compartida entre el Gobierno, las universidades, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil ligadas a asuntos de desarrollo sostenible, en especial aquellas con mayor capacidad de divulgación y participación en la implementación de políticas públicas territoriales.

Por último, debido a la elasticidad del concepto de “sociedad civil” y del universo de actores que la conforman, no existe un consenso sobre el papel que éstos deben desempeñar en el marco de los ODS. Una reconocida agremiación de ONG, consultada sobre la participación de la sociedad civil en los ODS, considera que el papel de veeduría y seguimiento a las acciones gubernamentales es esencial, pero no ve pertinente, por ejemplo, que se delegue a la sociedad civil una responsabilidad de medición, la cual podría saturar las capacidades de las organizaciones más pequeñas. Algunas organizaciones estiman que su contribución a los ODS no se diferencia de la labor misional que ya vienen realizando, y ven a los ODS como un marco general de referencia. En cambio, otras creen que son una oportunidad para acceder a nuevos recursos de cooperación internacional, para impulsar proyectos innovadores en los territorios.

Hay organizaciones que resaltan el poder de las alianzas público-privadas para la materialización de los ODS, mientras que muchas otras no ven en la empresa privada más que una intención de

eco-blanqueamiento (Greenwashing). En suma, es evidente que se requiere mayor diálogo y mayor cohesión al interior de la sociedad civil para esclarecer su rol en una agenda que no da tregua y que exige su liderazgo y experticia.

LA APROPIACIÓN DE CONOCIMIENTO SOBRE LOS ODS POR PARTE DE LA CIUDADANÍA, INCLUSO PERSONAS ALLEGADAS A ASUNTOS DE DESARROLLO, AÚN ES INCIPIENTE.

14. Conocimiento intermedio: ha leído o recibido alguna formación sobre la Agenda 2030 y conoce su relación con el Desarrollo Sostenible; conoce uno o varios ODS; conoce algunos programas o proyectos alineados a los ODS; sabe cuál es la importancia de las empresas y de la sociedad civil en la implementación de la Agenda.
15. Conocimiento alto: conoce a profundidad el contexto global de gestión de la Agenda 2030; el proceso de apropiación y adopción institucional en Colombia; las metas e indicadores asociados a varios ODS; la Estrategia para la implementación de la Agenda a nivel nacional; la interrelación con otras Agendas de Desarrollo en el país; el tipo de iniciativas ODS llevadas a cabo por Gobierno, sector privado o sociedad civil; entre otros elementos.

PREOCUPA QUE EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE NO INTERPRETE ADECUADAMENTE LA INTERCULTURALIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SU TERRITORIALIDAD. LOS PLANES DE VIDA ÉTNICOS AMAZÓNICOS DIFIEREN DE LOS ANDINOS, Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS DEBE TENER EN CUENTA LAS CARACTERÍSTICAS BIOFÍSICAS Y CULTURALES DE ESTA REGIÓN

D

El Grupo Focal con representantes de los pueblos indígenas de la Amazonía comparte la visión global de los ODS, y considera que las comunidades étnicas deben ser artífices de su implementación. No obstante, le preocupa que el concepto de desarrollo sostenible no interprete adecuadamente su interculturalidad y territorialidad. Los planes de vida étnicos amazónicos difieren de los andinos, y la implementación de los ODS debe tener en cuenta las características biofísicas y culturales de esta región: gran extensión, dificultades para desarrollar procesos colectivos por la ausencia de vías de comunicación, notoria ausencia institucional, entre otras. Como consecuencia, existen desconexiones entre aquello que el Estado considera prioritario y necesario para los pueblos indígenas, y la cosmovisión de cada comunidad. Prevalece una visión muy centralista de la Amazonía como una “tierra de bosques sin gente”, que opaca la dimensión social. Es en este sentido que un líder indígena oriundo de Vaupés expresa:

“Aquí llegan extranjeros o turistas diciendo -tan lindos los indígenas como conservan los bosques y viven en armonía con la naturaleza- pero no saben lo que es para las mujeres trabajar en la chagra todo el día, con ese sol; y para los hombres irse a pescar con la obligación de traer alimento para sus familias”

Un ejemplo dicente es el Pago por Servicios Ambientales (PSA). De acuerdo con un participante del Grupo Focal, varias veces se han pactado remuneraciones por hectárea conservada y protegida, pero luego los indígenas resultan con un pago mucho menor al acordado, lo cual genera precariedad y contradicciones entre lo social y lo ambiental. Otro participante señala la contradicción entre el discurso de conservación ambiental del Estado, y la depredación de recursos naturales ocasionada por los Tratados de Libre Comercio (TLC): “los ODS no son vinculantes, pero los TLC sí son vinculantes y además son incongruentes con los ODS”.

Finalmente, los líderes participantes del Grupo Focal delinearon cuatro pilares sobre los cuales debe reposar la implementación de los ODS en la Amazonía.

1

Seguridad jurídica territorial: creación de más resguardos indígenas, y no solamente de áreas protegidas.

2

Reconocimiento pleno de la autoridad indígena como autoridad ambiental dentro de su territorio.

E

El papel de la Academia en la Agenda 2030 se está materializando en formas muy diversas: investigación y producción académica sobre desarrollo sostenible y políticas públicas para la implementación de los ODS en Colombia; documentación de buenas prácticas y casos de estudio para intercambiar conocimiento sobre la localización de los ODS; creación de observatorios y recopilación de datos para dar seguimiento a la implementación de los ODS; y desarrollo de programas y proyectos que contribuyen con el cumplimiento de metas ODS específicas.

Al respecto, cabe mencionar dos ejemplos destacados:

- **La Universidad CES-Medellín** desarrolla actualmente una iniciativa enmarcada en la meta 15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna (ODS15). Se trata de un proyecto de estudio y protección del tigrillo lanudo (*Leopardus tigrinus*), felino salvaje en categoría de amenaza, vulnerable a nivel nacional y global, como lo evidencia la Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. La iniciativa aborda a profundidad aspectos de ecología urbana y ecología de carreteras, disciplinas poco estudiadas en Colombia, pero de gran relevan-

3

Reconocimiento de los planes de vida indígena o su equivalente como políticas públicas para dichos territorios, y articularlas con otros instrumentos de planeación.

4

Adecuación institucional para la Amazonia, tanto en la dimensión operativa como en la dimensión intercultural.

cia para protección de especies amenazadas en entornos urbanos. Este proyecto documenta la actividad diaria del tigrillo en el suroriente del Valle de Aburrá- cercano oriente antioqueño, así como su densidad, abundancia, dieta, comportamiento, distribución local y preferencia de hábitat, mediante uso de cámaras y análisis de muestras fecales. Estos datos son cruciales para adelantar medidas de conservación integrales por parte de las autoridades ambientales. Asimismo, el proyecto sensibiliza a la ciudadanía sobre la importancia de este depredador para la biodiversidad urbana, y promueve la cohabitación entre mamíferos salvajes y el ser humano.

- **La Universidad Externado de Colombia**, en alianza con Pacto Global y la Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE), ha estructurado un Banco de estudios de caso en Responsabilidad Social y Sostenibilidad, que documenta experiencias de sostenibilidad implementadas por empresas y organizaciones de la sociedad civil, alineadas a los ODS. Tras un primer ejercicio de documentación en 2016 sobre experiencias con enfoque de construcción de paz, en 2017 inició la documentación de 10 experiencias relacionadas con el ODS8 (Trabajo decente y crecimiento económico), en materia de negocios inclusivos, competitividad regional, desarrollo productivo, e inclusión laboral, entre otras temáticas.

CAPÍTULO 03

OBJETIVO 6

GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE
AGUA Y SU GESTIÓN SOSTENIBLE Y
EL SANEAMIENTO PARA TODOS¹⁶

16. Ver Biermann, F. "Goal setting in the Anthropocene: The ultimate challenge of planetary stewardship" in Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation (Earth System Governance) (2017).

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES PARTICIPANTES EN EL INFORME LUZ

AL GOBIERNO NACIONAL Y GOBIERNOS LOCALES



Garantizar el tratamiento de aguas residuales en las cuencas críticas del país, entre ellas: el río Bogotá, la cuenca alta del río Chicamocha (Tunja, Duitama), la cuenca alta del río Cauca (Cali y Popayán), la Laguna de Fúquene y el río Fonce (San Gil) y el río Chinchiná, entre otras.



Brindar asistencia técnica a las empresas prestadoras de servicios públicos que sean más pequeñas, para desarrollar proyectos, desde la formulación, el financiamiento, la construcción, y la operación de infraestructura. Esto para garantizar la disponibilidad y acceso del recurso hídrico y el saneamiento básico en zonas rurales que tengan menos de 200.000 habitantes.



Actualizar las facultades de inspección y vigilancia por parte del Ministerio de Vivienda y la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico. Esto a través de medidas que incorporen variables ambientales, tecnológicas y de participación ciudadana en la gestión integral del recurso hídrico en el país



Medir eficazmente el desempeño de las empresas prestadoras de servicios públicos para garantizar que se ejecuten los planes de inversión. En caso de no prestar los servicios, establecer sanciones y buscar mecanismos de absorción empresarial con prestadoras que presenten indicadores óptimos de gestión ante los entes regulatorios



Adoptar una política pública diferencial en materia de agua y saneamiento básico para cada una de las regiones del país, teniendo en cuenta casos como las regiones Caribe y Pacífico, que se encuentran 20% por debajo de la cobertura de la región central del país.



Crear un modelo financiero por parte del Gobierno Nacional que permita a las empresas de servicios públicos expandir sus planes de inversión hacia las zonas más apartadas del país



Garantizar que los planes de desarrollo municipales y los POT se construyan teniendo como referencia el ODS6, de acuerdo con sus necesidades y realidades sociales.



Cerrar la brecha entre lo urbano y lo rural, y entre lo central y lo regional, mediante mayores inversiones en cobertura de agua y saneamiento básico.



Fomentar en los territorios la implementación de mecanismos de protección y restauración de la infraestructura natural y de gobernanza de las cuencas como los Fondos de Agua.

3.1

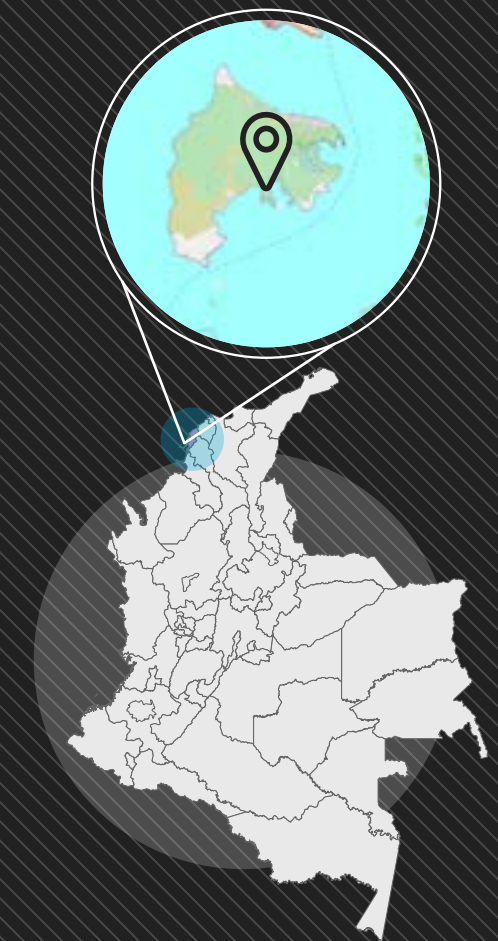
MATICES URBANOS Y RURALES EN EL ACCESO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA



A escasos metros del desembarcadero de Tierrabomba, entre la arena moteada de residuos plásticos y el acantilado ocasionado por décadas de erosión, se encuentra un pozo de agua “construido por los españoles” según indican los isleños. A causa de la sedimentación acumulada, la abertura principal del pozo no es más que un vestigio del ingenio colonial, pero al costado inferior de la estructura, los lugareños perforaron el abobe y excavaron la tierra hasta toparse de nuevo con la anhelada capa freática, que aún abastece al pueblo de una agua turbia y salobre. El líquido es almacenado en garrafas y botellas plásticas, cargado a lomo de mula y transportado cuesta arriba, hasta el sector de Barrio Arriba, para su consumo en docenas de hogares sin ningún otro sistema de abastecimiento en agua potable y saneamiento básico. Siglos después de que la Corona Española ordenara la construcción del primitivo pozo, una ONG de Cartagena tuvo la idea de sondear el suelo de Barrio Arriba para buscar fuentes alternativas de agua dulce, distintas al pozo colonial y al sistema de albercas privadas que se llenan con aguas costosas y mal habidas, provenientes del continente. Actualmente, un nuevo pozo, modesto en tamaño, provee a cientos de lugareños. También existe un proyecto comunitario para la instalación de un pequeño acueducto que surta directamente a 35 familias aledañas al pozo. Así se pondría fin a largas caminatas bajo el sol abrasador, que hombres, mujeres y niños emprenden día tras día, empujando mulas o carretillas “cisterna”, para acceder a este servicio básico. Mientras tanto, las autoridades locales y la empresa de acueducto se lavan las manos, con esa agua que no llega a Tierrabomba, en medio de la desidia estatal.

Este episodio puede parecer excepcional e irrepetible en un país que cuenta con 44.882 m3 de agua per cápita, ocupando la posición #15 en abundancia hídrica a escala global, según el Banco Mundial¹⁷. Pero no lo es.

Figura 3. Tierrabomba, Cartagena de Indias



17. Ver William Easterly: The SDGs Should Stand for Senseless, Dreamy, Garbled. Foreign Policy (<http://foreignpolicy.com/2015/09/28/the-sdgs-are-utopian-and-worthless-mdgs-development-rise-of-the-rest/>)



ES IMPORTANTE TENER UNA POLÍTICA PÚBLICA DIFERENCIAL EN MATERIA DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO PARA CADA UNA DE LAS REGIONES DEL PAÍS, TENIENDO EN CUENTA CASOS COMO LA REGIÓN CARIBE Y PACÍFICO, QUE SE ENCUENTRAN 20% POR DEBAJO DE LA COBERTURA QUE TIENE LA REGIÓN CENTRAL DEL PAÍS

© Diego M. Garcés / WWF-Colombia

Muy a pesar de esta abundancia hídrica aparente, tal como señala la Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter) en un informe reciente, “Colombia todavía no logra asegurar agua potable y saneamiento básico para todos sus habitantes, como lo propone el ODS6”¹⁸. Esto se debe, principalmente, a brechas entre el mundo urbano, donde 97 de 100 colombianos en promedio acceden a suministros de agua potable, y el mundo rural, donde solamente 74 de cada 100 colombianos acceden al servicio. La situación rural resulta aún más preocupante al observar las cifras oficiales: en 2002, 72.4% de la población tenía acceso a métodos adecuados de abastecimiento de agua adecuados. En 2016, a un año de la adopción de los ODS, esta cifra había aumentado en menos de dos puntos porcentuales (74.2%), lo cual pone de manifiesto un estancamiento notorio durante 14 años, que Colombia deberá resolver en tiempo récord.

No sólo se trata de cerrar la brecha urbano-rural, sino la brecha interregional dentro de la misma ruralidad. Un caso dicente es la disparidad entre el Departamento de Caldas, cuyo entorno rural se encuentra abastecido adecuadamente en agua potable (cobertura cercana al 99%), mientras que Chocó no supera el 35%¹⁹. Al respecto, una empresa multinacional del sector bebidas, consultada para la elaboración de este análisis, expresa su preocupación en estos términos:

“Es importante tener una política pública diferencial en materia de agua y saneamiento básico para cada una de las regiones del país, teniendo en cuenta casos como la región Caribe y Pacífico, que se encuentran 20% por debajo de la cobertura que tiene la región central del país (...). Además, debe garantizarse la intervención para la Orinoquía y la Amazonía, que, aunque tengan menor densificación podrían ser una oportunidad para gestionar proyectos que garanticen la sostenibilidad del recurso y potencien nuevas oportunidades de negocio para las empresas prestadoras de servicios públicos”

Intuitivamente, podría pensarse que la solución al problema hídrico en zonas rurales es principalmente cuestión de infraestructura: si se garantizan conexiones a acueducto, se amplían las tuberías, y se construyen más pozos, la deuda hídrica con el campo colombiano quedará saldada. No obstante, el desabastecimiento rural puede ser exacerbado por una demanda hídrica descontrolada, ocasionada por cinco sectores económicos: agricultura, hidrocarburos, piscicultura, minería y generación de energía. Para 2022, el consumo de agua por parte de estos sectores habrá aumentado entre 42,7%, para el sector hidroeléctrico, y 135,8% para el sector agropecuario, de acuerdo con el Estudio Nacional de Agua 2014. Es por ello que las metas 6.1 (acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos) y 6.4 del ODS6 (uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce) se deben abordar de forma integrada. Esto significa que, al tiempo que el Estado busca mejorar la infraestructura de acceso al recurso hídrico en zonas rurales, debe respetar los caudales ecológicos y reconciliar las actividades antrópicas con los límites físicos de nuestro sistema hídrico.

18. <https://www.theguardian.com/global-development/datablog/2015/jul/06/what-millennium-development-goals-achieved-mdgs>

19. Foro organizado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (ECOSOC), el cual realiza periódicamente exámenes de carácter voluntario (Voluntary National Reviews- VNR en inglés) sobre la implementación de la Agenda 2030. Los exámenes incluyen a los países desarrollados y en desarrollo, así como a las entidades competentes de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado. Los exámenes constituyen una plataforma para forjar alianzas, mediante la participación de los grupos principales y demás interesados pertinentes.

A manera de ejemplo, será necesario impedir que monocultivos sedientos, como la palma de aceite y el banano coexistan y compitan por la captación de caudales en zonas de escasez hídrica o ambientalmente vulnerables (como la Ciénaga Grande de Santa Marta). También será necesario evitar que se repitan episodios como el del Embalse de Amaní (Departamento de Caldas), cuya ampliación debía satisfacer la futura demanda energética del país. En cambio, esta obra terminó convirtiendo a un proyecto hidroeléctrico en el verdugo de 22 quebradas aledañas, que se secaron hasta la última gota.

Además de la demanda hídrica industrial, el mundo rural también padece las consecuencias de una ocupación del suelo no planificada, con externalidades negativas sobre los ecosistemas de agua dulce. A pesar de que las zonas rurales en Colombia poseen baja densidad poblacional, flagelos como la deforestación han demostrado que bastan unos pocos para ocasionar gran devastación. En línea con lo anterior, una empresa colombiana del sector de alimentos, consultada para este análisis, argumenta que:

“Las precarias situaciones de muchos colombianos, sumado al desplazamiento ha llevado a cientos de personas a asentarse en zonas de alto valor para el agua y la biodiversidad como páramos y parques naturales; lugares donde han construido sus viviendas y donde han hecho su vida. Las políticas deben considerar que cuando las necesidades básicas no están cubiertas se hace más difícil la inclusión de herramientas de protección del medio ambiente”

Si bien el mundo rural es la clave para lograr la universalidad en el acceso al agua potable en Colombia, eso no quiere decir que los centros urbanos tengan garantizado su porvenir hídrico. Puede ser cierto que, en ciudades como Bogotá, la cercanía de los Cerros Orientales y del Páramo de Chingaza brinde a sus ha-

bitantes cierta sensación de seguridad y perennidad en el suministro de agua potable. Desafortunadamente, hay un revés de la moneda, y es que la Capital acapara caudales llaneros, más allá de sus cuencas abastecedoras naturales, para poder colmar su sed. Como consecuencia, la desviación del río Guatiquía hacia el Embalse de Chuza (Chingaza) ha generado una competencia por el agua entre poblaciones de la Orinoquía y el mayor polo urbano de los Andes, cuyo desenlace parece incierto.

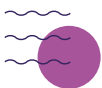
Otro caso emblemático es el de Santa Marta, cuya configuración urbanística gestada durante la Colonia no pudo prever los límites físicos de la Sierra Nevada, única y solitaria fuente de abastecimiento para una ciudad que ejerce cada vez más presión sobre el uso del agua, por cuenta de actividades turísticas, industriales, mineras y residenciales. Una ilustración de la vulnerabilidad hídrica de Santa Marta es la actual sequía que golpea a su población. Iniciando el mes de mayo de 2018, el diario El Tiempo reportaba una crisis de agua potable en la ciudad, agudizada por más de 200 barrios con desabastecimiento parcial, e incluso total en algunos casos, a lo largo de varios días²⁰.

Los ejemplos de Bogotá y Santa Marta demuestran que la disociación entre Ciudades y ruralidad es, en realidad, una ficción conceptual, ya que la demanda y la huella hídrica de núcleos urbanos pueden poner en riesgo la integridad biofísica de algunos de los ecosistemas montañosos más representativos del país (Sierra Nevada de Santa Marta, Páramo de Chingaza). A su vez, desequilibrios ambientales generados por actividades antrópicas a proximidad de ecosistemas paramunos, como el caso de la minería en las inmediaciones del Páramo de Santurbán, ponen en peligro el acceso al agua potable en polos de desarrollo urbano (Bucaramanga).

20. <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/crisis-en-santa-marta-por-escasez-de-agua-potable-215462>

3.2

CANTIDAD SIN CALIDAD



De acuerdo con el DNP, en Colombia sólo se trata el 37% del caudal de agua residual de los sistemas de alcantarillado, por lo cual se vislumbra un “creciente deterioro de la calidad del agua en el país”²¹, ocasionado en gran medida por actividades contaminantes, de origen industrial y residencial, en las áreas metropolitanas y las ciudades de mayor población.

En 2015, año de adopción de los ODS, Colombia tuvo dos evoluciones normativas en materia de vertimientos: la resolución 0631 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), que delimita los valores máximos permisibles de vertimientos a cuerpos de agua; y el decreto 1076, que introduce parámetros y disposiciones frente al ordenamiento del recurso hídrico, el control de vertimientos, y la armonización de instrumentos de planeación, entre otros elementos. Entretanto, distintas ciudades han anunciado la construcción de nuevas Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR (PTAR Canoas en Bogotá, PTAR de Bello en Medellín, PTAR de Malambo en Barranquilla) o la ampliación de las existentes.

Aunque son pasos en el camino correcto, la Red de Ciudades Cómo Vamos advierte que no sólo se trata de un problema de obras. La Nación y los territorios precisan mejores planes de saneamiento y manejo de vertimientos, instrumentos económicos (ej. Tasas retributivas) para consolidar una cultura del agua y desincentivar la contaminación hídrica, y operaciones de control a las actividades industriales y agropecuarias de las cuencas²². En cuanto al entramado institucional,

es necesario actualizar las facultades de inspección y vigilancia por parte del Ministerio de Vivienda y la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA), y devolverles a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) su propósito original de planificación ambiental desde una dimensión técnica y factual.

Sobre este último aspecto, es un secreto a voces que las CAR se han convertido en fortines partidistas, donde confluyen política, intereses privados y recursos públicos. Por ello, la Procuraduría General de la Nación anunció recientemente la creación de una unidad especial de seguimiento y vigilancia a dichas corporaciones. Al respecto, una ONG ambiental, consultada en el marco de este análisis, expresó lo siguiente:

“Si las CAR no se manejaran con intereses políticos, ellas serían las más interesadas en el cumplimiento de todos estos acuerdos [ODS], pues ese cumplimiento lleva a la sostenibilidad de sus territorios. Muchos funcionarios de las CAR entienden que ninguna empresa o actividad productiva tendrá futuro si no se mantienen ciertas condiciones en las áreas naturales, que provean los servicios y materias primas que necesitan. Pero si las decisiones se toman por intereses políticos, no hay política pública o estrategia que funcione”.

21. <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Paginas/Noticia1.aspx>

22. <http://www.bogotacomovamos.org/blog/revivir-el-rio-bogota/>



INICIATIVA DESTACADA

ODS 6



Creación de mecanismos financieros y de gobernanza para promover la conservación de cuencas abastecedoras a través de los Fondos de Agua



LÍDER DE LA INICIATIVA

The Nature Conservancy (TNC). Desde el 2011, este esfuerzo ha sido apoyado en Colombia y en varios países de la región por la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua, Alianza conformada por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, El Fondo Mundial Ambiental (GEF), La Fundación FEMSA y TNC.



SOCIOS Y ALIANZAS



BOGOTÁ

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Bavaria, Parques Nacionales Naturales, y Fondo patrimonio natural



VALLE DEL CAUCA

ASOCAÑA, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), 16 Asociaciones de usuarios de ríos, PROCAÑA, CENICAÑA, Vallenpaz, Bavaria.



MEDELLÍN

Alcaldía de Medellín, EPM, CORNARE, CORANTIOQUIA, Grupo Nutresa, Postobon; Área Metropolitana del Valle de Aburra, Sistema Coca-Cola-FEMSA, y el Grupo Argos.



CARTAGENA

Alcaldía de Cartagena, Cardique, Acuar, Argos, la Fundación Promotora Canal del Dique, la Fundación Mario Santo Domingo, Bavaria.



CÚCUTA

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cúcuta EIS Cúcuta, Corponor, Gobernación de Norte de Santander, Alcaldía de Cúcuta, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, Bavaria, Cámara de Comercio de Cúcuta y la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno Alemán (GIZ).



SANTA MARTA

Alcaldía de Santa Marta, Alcaldía de Ciénaga, Gobernación del Magdalena, Corporación Autónoma Regional del Magdalena, Fundación Mario santo Domingo, Santa Marta Vital, Tras la Perla de América, Fundación PROSIERRA, Grupo PRODECO, Red Ecolsierra y la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua.



CALI

DAGMA, Empresas Municipales de Cali (EMCALI EICE ESP), Parques Nacionales de Colombia.



FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

HASTA LA FECHA, TNC HA ENCABEZADO LA CREACIÓN DE SIETE FONDOS DE AGUA:

- Agua para la Vida (Valle del Cauca, 2010)
- Agua Somos (Bogotá, 2009)
- Cuenca Verde (Medellín, 2013)
- Madre Agua (Cali, 2015)
- Fondo de Agua de Cartagena (2016)
- Fondo de Agua de Santa Marta y Ciénaga (2017).
- Actualmente se encuentra en fase de diseño el Fondo de Agua de Bucaramanga.

DESCRIPCIÓN

Los Fondos de Agua son organizaciones que diseñan e impulsan mecanismos financieros y de gobernanza articulando actores privados, públicos y de la sociedad civil con el fin de contribuir a la seguridad hídrica y al manejo sustentable de la cuenca a través de soluciones basadas en la naturaleza.

Los Fondos financian proyectos con las comunidades locales para proteger páramos, restaurar bosques, proteger nacimientos y corrientes de agua, promover sistemas de produc-



BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

- Incrementar los recursos disponibles para la gestión de conservación de cuencas.
- Promover una visión de largo plazo para alcanzar resultados medibles.
- Trabajar en un portafolio de conservación específico, con metas claras cuantificables y medibles a través de un sistema de monitoreo.
- Crear un modelo de gobernanza y de articulación institucional en las cuencas, con la participación de varios actores tanto públicos como privados.
- Priorizar esfuerzos e inversiones en las áreas prioritarias y estratégicas para la conservación
- Reducir los riesgos de los grandes usuarios de agua (acueductos, energía hidroeléctrica, compañías de bebidas, sector agrícola) en cuanto a acceso y disponibilidad de agua e incluir los costos de conservación dentro de la estructura de costos de los negocios.

ción más amigable y capacitar a las comunidades campesinas en manejo sostenible de los recursos. Con ello se busca reducir la presión sobre los ecosistemas y contribuir a la regulación hídrica en las zonas que abastecen de agua nuestras ciudades. Adicionalmente, se crea un capital de reserva para cubrir los costos operativos y asegurar la sostenibilidad del Fondo. Cada Fondo de Agua cuenta con un consejo directivo que reúne a actores del sector público y privado, quienes en conjunto toman las decisiones respecto sobre el fondo.

TNC apoya el diseño y soporte científico para la identificación de áreas prioritarias, creación de portafolios de conservación, definición de metas y diseño de planes de monitoreo para seguimiento y evaluación de resultados, de acuerdo con los lineamientos del Estado Deseado de Fondos de Agua, proceso de desarrollo de estos mecanismos financieros recientemente adoptado por la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua. La iniciativa de Fondos de Agua en Colombia ha traído grandes beneficios para la conservación de cuencas: se han logrado alianzas entre 19 organizaciones públicas y privadas, ejecutando inversiones en conservación por más de US\$ 10 millones.

INTERRELACIÓN CON OTROS ODS



ODS 11— Por las metas de garantizar la seguridad hídrica en las cuencas abastecedoras de las principales ciudades de Colombia.



ODS 12— Por la sensibilización de las comunidades frente al uso responsable de los recursos naturales.



ODS 13— Por los efectos de mitigación del cambio climático.



ODS 15— Por los efectos de conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y de agua dulce (páramos, humedales, etc.).



ODS 17— Por la generación y fomento de alianzas con los actores públicos y privados ubicados en la cuenca.

04

OBJETIVO 7

GARANTIZAR EL ACCESO A UNA ENERGÍA
ASEQUIBLE, SEGURA, SOSTENIBLE Y
MODERNA PARA TODOS²³

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES PARTICIPANTES EN EL INFORME LUZ

AL GOBIERNO NACIONAL



Realizar alianzas Gobierno- sector energético, para la exploración e implementación conjunta de energías alternativas, como la energía geotérmica



Revisar y considerar ajustes para los procesos de licenciamiento ambiental y consultas previas en el marco de las FNCER, que agilicen su implementación sin afectar salvaguardas étnicas y de conservación ambiental



Liderar y financiar la realización de investigaciones exhaustivas sobre el potencial de generación de las FNCER



Ir más allá de los beneficios de la Ley 1715, introduciendo nuevos y mejores incentivos que doten a las FNCER de mayor competitividad en el mercado



Implementar mecanismos de contratación de largo plazo que permitan dar cierre financiero a los proyectos de generación con FNCER



Generar una política que permita el ingreso de FNCER con mayor velocidad en Zonas No Interconectadas (ZNI)



Generar un incentivo similar al decreto 926 del 01 de junio de 2017 para los Certificados de Energías Renovables. Esto permitirá mayor inversión en el sector y especialmente en eólicas y solares



Realizar análisis estratégicos de las posibles trayectorias de expansión, considerando criterios ambientales e impactos ambientales acumulativos, con el fin de aplicarlos a los escenarios de los Planes de Expansión de Referencia desarrollados por la UPME.

A LOS GOBIERNOS LOCALES



Incorporar los usos del suelo, la infraestructura y los recursos necesarios para garantizar el acceso a energías renovables alternativas a la hídrica, en los instrumentos de planeación territorial. Esto para evitar conflictos al momento de su desarrollo e implementación.

4.1

LUCES Y SOMBRAS DEL ACCESO A LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN COLOMBIA

En 1997, el entonces presidente Ernesto Samper pisó la isla de Tierrabomba para supervisar las obras finales de restauración del Fuerte San Bernardo, en el corregimiento de Bocachica. Creyendo, tal vez, que la población se mostraría complacida por las promesas de empleo y progreso de tan loable emprendimiento, fue recibido, para gran sorpresa suya, por un clamor popular inesperado: “la lú, la lú, la lú” según narra la prensa de la época²⁴. Esa luz llegaría por cableado submarino antes de finalizar el siglo, como anticipando la llegada del ODS7, pero también dejaría un sinsabor en la prestación del servicio, que ha perdurado décadas y ahora recobra importancia en el marco de la Agenda de desarrollo sostenible. Al respecto, la meta 7.1 del ODS7 sugiere que el “acceso” debe tras-

cender el mero fluido eléctrico, e incorporar otros aspectos como fiabilidad, asequibilidad, seguridad y eficiencia en la prestación del servicio.

Bajo el indicador nacional priorizado para la medición de la meta 7.1, Cobertura de energía eléctrica, lugares como Tierrabomba contribuirían positivamente al cumplimiento de esta meta. No obstante, los problemas de intermitencia en el suministro, deficiencia de infraestructura eléctrica, sobrecostos para los usuarios, pérdida de energía por distorsiones de voltaje, entre otros problemas, siguen siendo moneda corriente en un sinnúmero de territorios colombianos dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN)²⁵.

Para Colombia, lo anterior pone de manifiesto una situación energética insuficiente:

CREYENDO, TAL VEZ, QUE LA POBLACIÓN SE MOSTRARÍA COMPLACIDA POR **LAS PROMESAS DE EMPLEO Y PROGRESO DE TAN LOABLE EMPRENDIMIENTO**, FUE RECIBIDO, PARA GRAN SORPRESA SUYA, POR UN CLAMOR POPULAR INESPERADO: **“LA LÚ, LA LÚ, LA LÚ”** SEGÚN NARRA LA PRENSA DE LA ÉPOCA.

24. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-713944>

25. Conjunto de líneas y subestaciones, con sus equipos asociados, incluyendo las interconexiones internacionales, que transportan la energía desde las plantas de generación a las subestaciones de transformación y finalmente al consumidor final. (<http://www.xm.com.co/Paginas/Transmision/redes-sistema-interconectado-nacional.aspx>)



4.2

ENERGÍA ELÉCTRICA Y RURALIDAD, UNA DEUDA PENDIENTE.

Si el Sistema Interconectado Nacional (SIN) adolece de desigualdades internas, éstas son mucho más profundas entre zonas interconectadas y zonas sin acceso a infraestructura de transmisión y distribución (off-grid), predominantemente rurales y conocidas en Colombia como Zonas No Interconectadas (ZNI).

En el primer sistema, los usuarios gozan de la bonanza hidroeléctrica (69.4% de la capacidad instalada a diciembre de 2017³⁰) como principal fuente de generación. En cambio, en el segundo sistema, los usuarios habitan zonas geográficamente aisladas, de baja densidad poblacional, y dependen en un 92% de combustible fósil (Diesel) para satisfacer sus necesidades energéticas³¹. Con lo cual, menos del 10% de la capacidad instalada en ZNI depende de fuentes renovables.

Acerca de las ZNI, el Plan Energético Nacional³² admite que la opción Diesel no es sostenible. Los fletes y costos de sostenimiento son altos, tanto más cuando existe una política estatal de subsidios a este combustible; la capacidad de pago de los usuarios es reducida; y luego están las emisiones contaminantes de dióxido de carbono (CO₂) y óxidos de nitrógeno (NO_x).

Esta situación evidencia tres niveles de desigualdad entre SIN y ZNI. Primero, si bien en las ZNI existen opciones descentralizadas para el acceso a electricidad, incluyendo la generación por Diesel, Pequeñas Centrales Hidroeléctricas (PCH), entre otras, cerca de 470.000 viviendas se encuentran aún sin servicio, es decir alrededor de 2.5 millones de colombianos³³. Segundo, los usuarios de ZNI que sí tienen acceso al servicio poseen en muchas ocasiones cobertura parcial (12 horas o menos en múltiples localidades según

la Superservicios)³⁴. Por último, un estudio reciente sugiere que el SIN produce menos toneladas de CO₂ por megavatio hora (0,1505 tCO₂/MWh) que el sistema descentralizado en ZNI (0,7326 tCO₂/MWh); a sabiendas de que este último cubre menos del 5% de los usuarios³⁵. En tal escenario, es notoria la disparidad ambiental que supone el uso desproporcional de Diésel, por pocos que sean sus usuarios en comparación con el total nacional. Asimismo, es paradójico que los entes territoriales y viviendas con menores ingresos, ubicados muchas veces en el perímetro o zona de influencia de áreas protegidas, hayan desarrollado dependencia frente a una de las fuentes de generación con mayores costos financieros y ecosistémicos.

30. http://www.siel.gov.co/portals/o/generacion/2017/Informe_de_variables_Dic_2017.pdf

31. Electrificación sostenible de zonas no interconectadas del pacífico colombiano, por medio de clústeres prototipo de sistemas híbridos solar-eólico-hidro-diésel optimizados con Homer. Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, 2016.

32. Plan Energético Nacional Colombia: Ideario Energético 2050 (http://www.upme.gov.co/docs/pen/pen_idearioenergetico2050.pdf)

33. <https://www.elespectador.com/economia/en-penumbras-25-milloneros-de-colombianos-no-tienen-energia-electrica-articulo-706892>

34. Zonas No Interconectadas – ZNI Diagnóstico de la prestación del servicio de energía eléctrica 2017. Informe de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios).

35. Juan D. Garzón-Hidalgo y Andrés J. Saavedra-Montes. Una metodología de diseño de micro redes para zonas no interconectadas de Colombia. Tecnológicas (mayo-agosto 2017).

SI BIEN EN LAS ZNI EXISTEN OPCIONES DESCENTRALIZADAS PARA EL ACCESO A ELECTRICIDAD, INCLUYENDO LA GENERACIÓN POR DIESEL, PEQUEÑAS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS (PCH), ENTRE OTRAS, CERCA DE 470.000 VIVIENDAS SE ENCUENTRAN AÚN SIN SERVICIO, ES DECIR ALREDEDOR DE 2.5 MILLONES DE COLOMBIANOS





INICIATIVA DESTACADA



ODS 7



LÍDER DE LA INICIATIVA

Iluminando Col SAS



SOCIOS Y ALIANZAS

USAID, Fundación Cerrejon, Homecenter Sodimac, Philip Morris e ISA-InterColombia



FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

- Región Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño
- Chocó
- Pacífico-Medio (Cauca, Nariño)
- Putumayo
- Sierra Nevada de Santa Marta
- Montes de María
- Zonas de la Guajira

DESCRIPCIÓN

52% del territorio colombiano está en Zonas No Interconectadas (Off-Grid) representando 450.000 familias sin acceso a energía eléctrica confiable y económica. La mayor parte de estas zonas están en territorios afectados por el conflicto armado.

En este sentido, Iluminando impulsa una revolución solar en las Zonas Off-grid, generando conciencia y confianza sobre esta tecnología en las comunidades, y brindándoles productos pertinentes de alta calidad para una iluminación confiable, económica y ecológica.



BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

- Soluciones de energía solar diversas y flexibles en toda la escalera de acceso a energía, desde lámparas solares portátiles, sistemas para casas y mini-redes inteligentes para comunidades.
- Esquema innovador de distribución de última milla, acompañado de estrategias de apropiación tecnológica que capacitan a personas y comunidades.
- Oferta flexible de soluciones energéticas de distintos fabricantes, expertos en soluciones para la Base de la Pirámide
- Desarrollo de indicadores de impacto: -Vidas Empoderadas con energía solar: 33.620; -Tiempo Productivo (Trabajo Estudio) Horas: 10.737.388; -Ahorros de familias en Gastos asociados a Energía: USD\$ 154.411; -Niños en Edad Escolar beneficiados: 4319

INTERRELACIÓN CON OTROS ODS



ODS 4 - El acceso a energía limpia representa más horas disponibles para actividades escolares.



ODS 8 - Mayor productividad y mejores condiciones de trabajo.



ODS 15 - Menor dependencia de recursos naturales (leña) para la generación de energía eléctrica.



ODS 13 - Menores emisiones por el uso de fuentes de energía contaminantes, como el Diésel.

4.3

LOS LÍMITES DEL PARADIGMA HIDROELÉCTRICO

Colombia posee una ventaja comparativa en el contexto internacional, pues el componente hidroeléctrico de su matriz eléctrica³⁶ es mayoritario, pero eso no quiere decir que tenga ganada la partida de la sostenibilidad.

Para medir el avance del ODS7, y específicamente de la Meta 7.2 Aumentar el porcentaje global de energía renovable, Colombia seleccionó el siguiente indicador: porcentaje de la capacidad instalada de generación de energía eléctrica que corresponde a fuentes renovables. Como se puede observar, esta elección corre el riesgo de sobrestimar el potencial hidroeléctrico, a costa de una mayor huella hídrica, y en desmedro de fuentes renovables no convencionales. La hidrogenación seguirá desempeñando, sin duda alguna, un papel preponderante en nuestro Parque Generador, pero depositar en una sola fuente de energía toda la responsabilidad y el peso del ODS7 puede resultar una opción tan fácil como contraproducente a largo plazo. Por consiguiente, un verdadero cambio de enfoque, en línea con el espíritu de los ODS, es la creación de capacidad instalada con base en fuentes renovables no convencionales.

En Colombia, aún es posible preciarnos de una matriz eléctrica baja en carbono, una de las más limpias del mundo³⁷. Mirando al horizonte, sin embargo, cabe la prudencia de considerar cuatro variables. Primero, según el Plan de Expansión de Referencia Generación- Transmisión 2011- 2025, nuestro país deberá aumentar cerca de 60% su capacidad instalada para poder satisfacer la demanda energética futura. Luego, si la generación hídrica aumenta, es de esperar

una mayor presión sobre el uso del agua para este fin. Como lo demuestran el fenómeno del Niño en 2016, y el riesgo de racionamiento que éste generó, la variación en los ciclos hidrológicos se está convirtiendo en una amenaza para la integridad del sector eléctrico en Colombia, que podría agravarse en el escenario actual de incremento y recurrencia de eventos climáticos extremos. Dicha vulnerabilidad es reconocida por múltiples entidades técnicas y de investigación, entre ellas Fedesarrollo³⁸ y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME)³⁹.

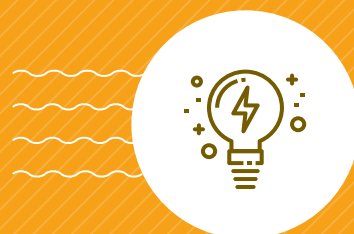
En cuanto a la segunda variable, es de anotar que la expansión de la generación hídrica a gran escala tiene una frontera en términos de sostenibilidad. Así, la consideración de externalidades negativas en materia socioambiental reduce el atractivo futuro de la generación hídrica en Colombia. Pese a sus bondades, las plantas hidroeléctricas con embalse, es decir

36. La hidrogenación es mayoritaria en la matriz eléctrica, mas no en la matriz energética: cerca del 75% de la energía que se usa en Colombia proviene de fuentes fósiles. Luego, la energía eléctrica representa alrededor de un 17% de la energía que se consume en el país, y ésta proviene en un 70% de hidrogenación.

37. <http://www.vanguardia.com/economia/nacional/405434-colombia-cuenta-con-una-matriz-energetica-confiable>

38. Análisis costo beneficio de energías renovables no convencionales en Colombia. Informe de Fedesarrollo para WWF-Colombia, 2013.

39. Estudio para determinar la vulnerabilidad y las opciones de adaptación del sector energético colombiano frente al cambio climático. Informe de la UPME, 2013.



COMO LO DEMUESTRAN EL
FENÓMENO DEL NIÑO EN 2016, Y
EL RIESGO DE RACIONAMIENTO
QUE ÉSTE GENERÓ, **LA VARIACIÓN
EN LOS CICLOS HIDROLÓGICOS
SE ESTÁ CONVIRTIENDO EN UNA
AMENAZA PARA LA INTEGRIDAD DEL
SECTOR ELÉCTRICO EN COLOMBIA,**
QUE PODRÍA AGRAVARSE EN EL
ESCENARIO ACTUAL DE INCREMENTO
Y RECURRENCIA DE EVENTOS
CLIMÁTICOS EXTREMOS.

aquellas con la mayor capacidad de generación y almacenamiento de energía, ocasionan: desplazamiento poblacional, ocupación de tierras arables, pérdida de biodiversidad por inundación de ecosistemas terrestres, y afectación de ecosistemas de agua dulce por alteración de cauces y caudales. Adicionalmente, la vegetación inundada pasa de ser sumidero de carbono a emisora de GEI⁴⁰, principalmente metano, como consecuencia de la descomposición orgánica⁴¹.

Para mitigar las externalidades ambientales de los proyectos hidroeléctricos, existen modelos innovadores que pueden aplicarse a lo largo y ancho del país, como la Hidroenergía por Diseño, desarrollada por la organización The Nature Conservancy. Este modelo promueve la planeación temprana e integral del desarrollo hidroeléctrico en las cuencas, con doble propósito: evaluar las posibles alternativas de desarrollo a futuro para reducir los riesgos ambientales y sociales; y seleccionar alternativas de desarrollo de proyectos que cumplan con las metas de generación del sector y generen el menor impacto ambiental⁴².

La tercera variable es la “licencia social para operar”. En años recientes se observa un empoderamiento de las comunidades locales (étnicas, campesinas, ciudadanos en general) cuya toma de consciencia y movilización social en pro de la sostenibilidad ambiental de sus territorios están incidiendo cada vez más en los cálculos políticos, la toma de decisiones sobre inversión en megaproyectos, y la jurisprudencia de las Altas Cortes. Ejemplo de ello es la movilización social contra el proyecto hidroeléctrico El Quimbo⁴³. Esto significa que, pese a su alto potencial de generación eléctrica, futuros embalses con externalidades negativas en materia ambiental, sin legitimidad ciudadana y comunitaria, pueden generar disyuntivas perjudiciales entre las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible.

La última variable en consideración es la necesidad de suprimir la Diesel-dependencia en Zonas No Interconectadas (ZNI). Aunque la hidroelectricidad es una fuente renovable, la institucionalidad en materia energética ha admitido en diversas ocasiones que

la expansión de la Red Nacional (mayoritariamente hidro-dependiente) a zonas geográficamente remotas no es posible por cuenta de altos costos ligados a infraestructura y baja capacidad de pago de los usuarios. Pese a la existencia de tecnologías hídras más asequibles y con menor impacto socioambiental como las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas (PCE), éstas no alcanzarían a satisfacer la demanda, por más que se incremente su capacidad instalada.

Por tanto, podría afirmarse que la combinación entre variabilidad climática, riesgos socioambientales, importancia de la “licencia social para operar”, e inviabilidad financiera para conectar usuarios rurales a la Red Nacional, obligan al país a pensar y actuar más allá del paradigma hídrico. Este racionamiento es confirmado por la UPME al afirmar que:

“Si bien la energía firme de las plantas hidráulicas actuales permite asegurar el abastecimiento, la expansión respaldada principalmente en esta fuente puede no ser la más deseable, y no solo por los riesgos de modificación de ciclos hidrológicos y reducción de las precipitaciones, sino por las dificultades y restricciones de entorno para la construcción de este tipo de infraestructura. (...) es preciso considerar además de medidas de adaptación ante los efectos del cambio del clima, otras fuentes de energía y sus tecnologías asociadas para diversificar la matriz de generación eléctrica” (UPME, 2015)⁴⁴.

40. Gases de Efecto Invernadero

41. Análisis costo beneficio de energías renovables no convencionales en Colombia. Informe de Fedesarrollo para WWF-Colombia, 2013.

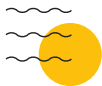
42. El Poder de los Ríos: Caso de Negocio, The Nature Conservancy (TNC), 2017.

43. Ver Informe El Quimbo: megaproyectos, derechos económicos, sociales y culturales y protesta social en Colombia. Comisión Internacional de Juristas (2016).

44. Plan energético nacional Colombia: ideario energético 2050. UPME (pg. 95).

4.4

EL NECESARIO CAMINO HACIA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA



Bajo el Acuerdo de París, Colombia tiene la obligación de reducir sus emisiones de GEI en un 20% a 2030 con base en un escenario proyectado. Con todo y ello, el país continúa insistiendo en el uso futuro de combustibles fósiles, como el carbón. Es en este sentido que el Plan energético nacional Colombia: ideario energético 2050 (elaborado en 2015) considera el denominado “carbón limpio” como una alternativa viable de expansión en generación eléctrica a mediano y largo plazo:

“Sin lugar a duda esta opción puede ser considerada como la más factible para diversificar el parque de generación colombiano. Además de ser una tecnología convencional, el carbón es un recurso abundante en el territorio nacional, razón por la cual podría potencialmente ser un insumo que garantice confiabilidad al sistema a un bajo costo”⁴⁵

Aunque existen tecnologías de captura y almacenamiento de carbono (CAC), su eficacia no es del 100% y exigen inversiones de capital significativas. Además, el dióxido de carbono (CO₂) no es la única emisión liberada durante la combustión del carbón. A éste se suman partículas suspendidas (ej. ceniza), óxidos de nitrógeno y azufre, así como metales pesados (plomo, mercurio) y otras sustancias reconocidas como cancerígenas. Luego, puesto que las tecnologías CAC exigen inversiones de capital

significativas, económicamente tiene mucho más sentido reorientarlas hacia energías limpias con amplio potencial de generación; en lugar de promover el uso del combustible fósil que más contribuye al cambio climático.⁴⁶

Al respecto, una firma de consultoría en asuntos ambientales afirma que:

“(…) que el Carbón no esté dentro de la regulación tributaria o que en el país se siga invirtiendo en proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos tanto in-shore como off-shore, y termoeléctricas, no apoya las políticas que intentan guiar la economía colombiana hacia una economía baja en carbono”.

A pesar de esta dualidad en la planeación energética del país, en los últimos tres años ha habido mayor toma de conciencia sobre la necesidad de incorporar energías renovables no convencionales a la matriz energética del país. Prueba de ello es la reglamentación de la Ley 1715 de 2014, cuyos decretos y resoluciones han allanado, hasta cierto punto, el terreno para las FNCER en varios aspectos:



45. Documento citado, pág. 96.
46. <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/cambio-climatico/carbon/>.

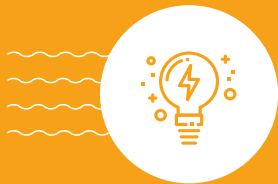
REGLAMENTACIÓN	AVANCES
Decreto 2143 de 2015	 Deducción especial en la determinación del impuesto sobre la renta para investigación, desarrollo e inversión en FNCE.
	 Exclusión del IVA para compra de equipos, elementos y maquinaria; y adquisición de servicios para inversiones y pre-inversiones FNCE.
	 Exclusión del pago aranceles de importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos para FNCE.
	 Depreciación fiscal acelerada, para recuperación de inversión en proyectos (obras civiles, maquinaria, equipos) de FNCE.
Resolución 024 de 2015 (CREG)	 Definición del límite máximo de potencia para la autogeneración a pequeña escala, a partir de las FNCE.
Resolución 061 de 2015 (CREG)	 Modificación de la metodología para determinar la energía firme de plantas eólicas
Resolución 227 de 2015 (CREG)	 Definición de la metodología para determinar la energía firme de plantas solares fotovoltaicas
Resolución 1312 de 2016 (MinAmbiente)	 Términos de referencia para el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), para los proyectos de uso de fuentes de energía eólica continental.
Resolución 1283 de 2016 (MinAmbiente)	 Procedimiento para la expedición de la certificación de beneficio ambiental por nuevas inversiones en proyectos de fuentes no convencionales de energías renovables.
Decreto 348 de 2017 (MinMinas)	 Lineamientos de política pública para la gestión eficiente de la energía y entrega de excedentes de autogeneración a pequeña escala
Resolución 030 de 2018 (CREG)	 Procedimiento para que los usuarios puedan generar energía, a partir de FNCER, y vender excedentes al Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Esto no esconde el hecho de que la estructura del mercado eléctrico nacional impide actualmente que las FNCER compitan en condiciones de igualdad con fuentes convencionales, renovables y no renovables. Si bien los costos de importación, transporte e instalación de tecnologías no convencionales (paneles, turbinas, baterías) han bajado considerablemente, sobre todo para proyectos de gran escala, se requieren mayores incentivos de política y regulación para masificar su uso.

Frente a las FNCER, un estudio reciente de las firmas Vivid Economics y Econometría Consultores⁴⁷,

financiado por el Gobierno Británico, identificó una tipología de barreras para la generación distribuida con fuentes no convencionales de energía renovable en Colombia. La siguiente tabla sintetiza algunas de las más importantes.

47. Información socializada con distintos actores empresariales y de la sociedad civil en taller sobre generación distribuida con FNCER del Fondo Climático Internacional – Programa de asistencia técnica (Gobierno del Reino Unido) – Bogotá, 23 y 24 de mayo de 2018.



LA ESTRUCTURA DEL MERCADO ELÉCTRICO NACIONAL IMPIDE ACTUALMENTE QUE LAS FNCER COMPITAN EN CONDICIONES DE IGUALDAD CON FUENTES CONVENCIONALES, RENOVABLES Y NO RENOVABLES. SI BIEN LOS COSTOS DE IMPORTACIÓN, TRANSPORTE E INSTALACIÓN DE TECNOLOGÍAS NO CONVENCIONALES (PANELES, TURBINAS, BATERÍAS) HAN BAJADO CONSIDERABLEMENTE, SOBRE TODO PARA PROYECTOS DE GRAN ESCALA, **SE REQUIEREN MAYORES INCENTIVOS DE POLÍTICA Y REGULACIÓN PARA MASIFICAR SU USO**

TIPO

BARRERA

FINANCIERA/INFORMACIÓN

Los bancos consideran muy riesgosos los proyectos de generación distribuida con FNCER

La información sobre el potencial para renovables de diferentes fuentes en distintas regiones es limitada

No se conoce bien el impacto social y ambiental de la inversión en FNCER

TÉCNICAS/MERCADO

El cargo por confiabilidad es insuficiente y requiere de esquemas de contratos de larga duración para ERNC

Falta de conocimientos prácticos y pericia técnica en el mercado laboral para la instalación y mantenimiento del equipo

Los autogeneradores potenciales no están familiarizados con las tecnologías

El desarrollo del mercado de derivados energéticos está en una etapa temprana

REGULATORIAS/POLÍTICA

Procedimientos complejos e ineficientes para obtener licencias ambientales necesarias para tener acceso a incentivos fiscales

Falta de claridad en cuanto a los derechos de uso de la tierra y las normas de copropiedad para la generación distribuida en áreas comunes

La regulación actual es insuficiente para la gestión adecuada de los picos de demanda (medición en tiempo real, tarifas dinámicas y redes inteligentes)

Adicionalmente, la institucionalidad del sector eléctrico, institutos de investigación, empresas y organizaciones de la sociedad civil han venido desarrollando estudios y análisis sobre el potencial generador y la rentabilidad del abanico de FNCER existente en Colombia: energía eólica, energía solar fotovoltaica (FV), cogeneración por biomasa, cogeneración por biogás y energía geotérmica. Pese a ello, la investigación en materia de FNCER sigue siendo muy incipiente y basada en previsiones, más que en mediciones y series de tiempo suficientemente rigurosas. Por ejemplo, aún no se cuenta con mediciones representativas de vientos e irradiación solar, que permitan determinar

con certeza la capacidad real de generación eólica y solar fotovoltaica, en distintas zonas del país.

Con todo y las limitaciones regulatorias y científicas que padece el país, hay señales positivas que el Estado debe aprovechar y capitalizar para encaminarse con determinación hacia un Parque Generador con participación considerable de FNCER.

Para el caso de la generación solar y eólica, cabe resaltar algunas tendencias internacionales que evidencian un panorama prometedor para su expansión. Por ejemplo, en E.E.U.U, ambas tecnologías están creciendo más rápidamente que la generación por carbón: para 2014, se

consumieron solamente 4.7 TWh (Teravatios-hora) por cuenta de la generación a base de carbón, mientras que el consumo de energías solar y eólica representaron, en conjunto, 23 Twh. A escala global, la energía solar fotovoltaica aumentó su capacidad de generación eléctrica en 28.7% en tan solo un año (2013-2014), y ésta se cuadruplicó entre 2010 y 2014⁴⁸. Finalmente, resulta interesante constatar que el precio de las celdas fotovoltaicas ha caído 99% en los últimos 25 años.

Ciertamente, el panorama internacional aún no es extrapolable al caso colombiano, habida cuenta de las especificidades de nuestro mercado y de la política energética. En el caso de la energía solar FV, la UPME sostiene que dicha tecnología aún no puede ser rentable sin subsidios, en gran medida por la escasa madurez del mercado en el país, que acarrea costos significativos de inversión. En cuanto a la energía eólica, si bien es más madura comercialmente que la solar, sus costos de inver-

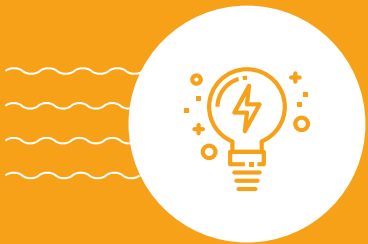
sión permanecen altos, por lo cual deben ser reducidos mediante innovación e investigación.

Ahora bien, en Colombia se observa una proliferación de proyectos locales de generación limpia, especialmente en Zonas No Interconectadas (ZNI), que, si bien tienen un peso residual en términos de demanda, constituyen un punto de partida para la masificación de iniciativas en FNCER. Algunos ejemplos son: 1) Sistema de generación híbrido (solar, diésel, baterías) con 288 paneles para prestación del servicio de energía a la comunidad de Punta Soldado (corregimiento de Buenaventura), implementada gracias una alianza estratégica entre sector privado (CELSIA) y cooperación internacional (USAID); 2) Granja solar instalada en la Central de Generación

48. Richard H & David Friedly. Our Renewable Future: Laying the Path for One Hundred Percent Clean Energy. 2016.

de Inírida (de la empresa generadora GENSA) para suministrar cerca del 22% de la demanda energética diaria de la capital de Guainía; 3) Sistema de gasificación de biomasa en el Jardín Botánico de Bogotá para aprovechar las podas de árboles en la ciudad y al interior del recinto. Este tipo de iniciativas en FNCER, que parecen prosperar principalmente en entornos rurales, son una buena práctica que puede replicarse también en entornos urbanos. Aunque las comunidades urbanas gozan en su mayoría de ener-

gía eléctrica del Sistema Interconectado Nacional (SIN), hay amplia cabida para iniciativas empresariales, residenciales (propiedades horizontales), y públicas de autogeneración mediante cubiertas solares en edificios, parqueaderos, entre otras edificaciones urbanas. Esta generación es multipropósito, no solo en términos de usos (climatización, recarga de bicicletas eléctricas, electrificación, etc.) sino en cuanto a la reducción de emisiones, la eficiencia energética y el ahorro en periodos de escasez hídrica.



EN COLOMBIA SE OBSERVA UNA PROLIFERACIÓN DE PROYECTOS LOCALES DE GENERACIÓN LIMPIA, ESPECIALMENTE EN ZONAS NO INTERCONECTADAS (ZNI), QUE, SI BIEN TIENEN UN PESO RESIDUAL EN TÉRMINOS DE DEMANDA, CONSTITUYEN UN PUNTO DE PARTIDA PARA LA MASIFICACIÓN DE INICIATIVAS EN FNCER.



Iluminando

CAPÍTULO 05

OBJETIVO 11

LOGRAR QUE LAS CIUDADES Y LOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS SEAN INCLUSIVOS,
SEGUROS, RESILIENTES Y SOSTENIBLES

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES PARTICIPANTES EN EL INFORME LUZ

AL GOBIERNO NACIONAL Y A LOS GOBIERNOS LOCALES



Fortalecer la planificación regional y urbana, al igual que el ordenamiento territorial ambiental, para la construcción de modelos de ocupación adecuados para las necesidades de las ciudades en el corto y largo plazo.



Consolidar la integración de la gestión del riesgo y la acción climática en la planificación urbana, especialmente en ciudades vulnerables, tomando medidas decisivas y enfáticas para reducir la ocupación en zonas de alto riesgo.



Continuar con el fortalecimiento de las políticas de vivienda a nivel nacional como instrumento para la reducción de la pobreza, garantizando un abordaje integral y participativo, y su adecuada integración a la ciudad y el medio ambiente.



Garantizar una coherencia entre las inversiones en políticas y proyectos de transporte público masivo, y el incentivo al consumo de combustibles fósiles y uso del vehículo particular, que permitan mejorar la movilidad y competitividad de las ciudades, reduciendo la contaminación del aire.



Incentivar y priorizar la infraestructura y el uso de medios de transporte limpios y alternativos, especialmente la bicicleta.



Priorizar la calidad ambiental urbana como eje fundamental del desarrollo y calidad de vida de las ciudades, facilitando e incentivando los ciclos de producción y consumo sostenibles de recursos naturales como el agua, la energía y los materiales en edificaciones e infraestructuras urbanas, con especial énfasis en una gestión integral de residuos sólidos.



Fortalecer la política nacional de espacio público, e integrarla con una visión más amplia que permita identificar los beneficios de las áreas verdes y la adecuada gestión del espacio público con la salud pública y el desarrollo económico de las ciudades.



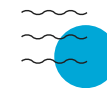
Desarrollar sistemas de seguimiento y monitoreo con indicadores, datos de referencia, objetivos y metas claras para apoyar una visión de la ciudad y un plan a mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible (Ej. Articular POTs con los ODS).



Integrar nuevas fuentes de datos, especialmente aquellas generadas por ciudadanos, e indicadores subjetivos complementarios (ej. Encuestas de Percepción). Estas son un complemento a la información oficial, que pueden aportar a la construcción de datos de alta calidad, más oportunos y relevantes que sirvan para promover y monitorear el desarrollo sostenible.

5.1

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LAS CIUDADES COLOMBIANAS



Actualmente, más del 50% de la población mundial vive en ciudades⁴⁹, donde se consumen dos terceras partes de la energía mundial y se emiten cerca del 70% de los Gases de Efecto Invernadero (GEI)⁵⁰. Según cifras de ONU Hábitat, el sistema urbano colombiano se caracteriza por una amplia y diversa red de ciudades donde habita más del 76% de la población, y donde se produce cerca del 85% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional. Bogotá por sí sola aporta cerca del 26%⁵¹ al PIB, cifra que refleja las grandes brechas entre ciudades, y entre las áreas urbanas y rurales. Si bien la urbanización ha contribuido al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza durante las últimas décadas, también ha contribuido al aumento de brechas socioeconómicas, la proliferación de asentamientos informales y el deterioro del medio ambiente, entre otros.

Estudios recientes de calidad ambiental urbana⁵² corroboran el grave deterioro de la calidad del aire, el recurso hídrico y la biodiversidad en gran parte de las ciudades del país, comprobando que la falta de planeación urbana, en medio del rápido crecimiento urbano que vivió el país desde los años 50, llevó a un desarrollo urbano desequilibrado, inequitativo y poco sostenible. Adicionalmente, la más reciente Encuesta de Percepción Ciudadana Comparada⁵³ confirma estas preocupaciones y problemáticas. Los elementos que más preocupan a los ciudadanos son los relacionados al medio ambiente y la calidad ambiental urbana. Más del 85% de la población encuestada está insatisfecha con problemáticas como

la contaminación del aire, del recurso hídrico y la gestión de residuos, entre otros. Esto confirma que la sostenibilidad no es sólo una tarea pendiente desde los ojos de los gobiernos y las agendas internacionales, sino que la ciudadanía está cada vez más preocupada y consciente que algo debe cambiar.

En Colombia, el proceso de descentralización iniciado en la década de 1980⁵⁴, ha permitido un avance en el fortalecimiento de las entidades subnacionales, sus capacidades de planificación y gestión territorial, y la participación de la sociedad civil. En este contexto, el trabajo que desde 1998 viene liderando la Red de Ciudades Cómo Vamos (RCCV) ha servido como referente. A través de un trabajo coordinado entre actores del sector privado, academia, sociedad civil y medios de comunicación, el modelo Cómo Vamos⁵⁵ se ha consolidado como un mecanismo de veeduría e incidencia ciudadana independiente en Colombia, el cual actualmente cuenta con 16 programas, que reúnen a 13 ciudades capitales y más de 35 municipios, y agrega esfuerzos de más de 130 socios.

49. ONU, World Urbanization Prospects, 2014

50. ONU Hábitat, Global Report on Human Settlements, 2011

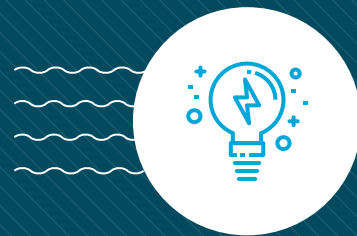
51. DANE, Cuentas Departamentales, 2017

52. MADS, 2015.

53. Red de Ciudades Cómo Vamos, 2018

54. Gracias a la elección democrática de alcaldes y la reforma constitucional de 1991

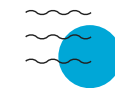
55. Más información en www.redcomovamos.org



LOS ELEMENTOS QUE MÁS
PREOCUPAN A LOS CIUDADANOS
DE LAS CIUDADES EN COLOMBIA
SON LOS **RELACIONADOS AL
MEDIO AMBIENTE Y LA CALIDAD
AMBIENTAL URBANA**. MÁS
DEL 85% DE LA POBLACIÓN
ENCUESTADA ESTÁ **INSATISFECHA
CON PROBLEMÁTICAS COMO LA
CONTAMINACIÓN DEL AIRE, DEL
RECURSO HÍDRICO Y LA GESTIÓN DE
RESIDUOS, ENTRE OTROS**.

5.2

LA LOCALIZACIÓN DE LOS ODS Y LOS 5 RETOS URBANOS



La localización de los ODS se refiere al proceso de diseñar, planear e implementar agendas de desarrollo sostenible en la escala local, de manera que las ciudades y territorios contribuyan a la salvaguarda y sostenibilidad del planeta, mediante el cumplimiento de los ODS⁵⁶.

Para la localización de los ODS, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (en inglés UCLG) reconoce 4 elementos principales como factores habilitantes para su cumplimiento y para un desarrollo más sostenible de las ciudades: la gobernanza multi-nivel, un enfoque multi-actor, la rendición de cuentas y veeduría ciudadana, y una efectiva cooperación para el desarrollo. A través de estos 4 factores habilitantes se contribuye al fortalecimiento de capacidades locales tanto de los gobiernos subnacionales como de la ciudadanía y el sector privado.

Desde el año 2015, la Red de Ciudades Cómo Vamos (RCCV) viene trabajando en la localización de los ODS en las ciudades en Colombia. Específicamente, y

tras una valoración de la experiencia y resultados que dejó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la RCCV realizó un análisis de las metas e indicadores de la Agenda 2030, y a través de mesas de trabajo en 11 ciudades del país, identificó 5 retos transversales que enfrentan las ciudades colombianas (figura 4). Lo anterior no implica que las ciudades no enfrenten otro tipo de retos comunes igualmente relevantes, pero se consideró importante identificar prioridades de política pública con efectos multiplicadores sobre el resto de las metas ODS. Es importante resaltar que cada ciudad tiene diferentes niveles de complejidad y problemáticas en términos de disponibilidad de información y calidad de vida de sus habitantes, por lo cual no existen soluciones estandarizadas.

56. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG), 2017.

Figura 4. Los 5 retos transversales que enfrentan las ciudades colombianas.



La presentación de los 5 retos urbanos que se presentan a continuación es un esfuerzo por:



1 Identificar los retos comunes más apremiantes para las ciudades en Colombia, teniendo en cuenta la relación entre el ODS11 y otros ODS



2 Articular los ODS y evitar una aproximación sectorial al desarrollo urbano sostenible



3 Identificar el rol de la sociedad civil en la atención a las problemáticas urbanas.

POBREZA, DESIGUALDAD E INFORMALIDAD: ODS # 11 Y SU RELACIÓN CON EL ODS # 1, 2, 6, 8 Y 10

Las mediciones de pobreza basadas exclusivamente en los ingresos monetarios proporcionan una evaluación incompleta del estándar de vida. La identificación de la pobreza partir de sus ingresos corrientes es una aproximación a la capacidad de consumo de los hogares por medio del mercado y no capta directamente el acceso a bienes públicos (educación, salud, infraestructura básica), los cuales no son adquiridos con el ingreso, lo que hace que la correlación entre ingreso y bienestar se erosione. En cambio, la medida más acertada es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que incorpora aspectos no monetarios y permite una mejor alineación entre la medición de la pobreza y las políticas públicas. A pesar de esto, entre las ciudades de Colombia sólo Bogotá cuenta actualmente con la medición del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Por otro lado, los gobiernos locales juegan un rol protagónico en la provisión de varios de los servicios asociados con las variables del IPM (educación, salud, acueducto y alcantarillado). Sin embargo, variables como el desempleo de larga duración y el trabajo informal siguen estando atadas a dinámicas económicas sobre las que un gobierno local tiene poco control.

Luego de un periodo prolongado de crecimiento económico y de reducción de la desocupación, el

enfoque en materia laboral en América Latina ha variado hacia una mayor atención a las condiciones de trabajo y, en particular, la elevada informalidad que caracteriza a los mercados de trabajo. La informalidad es una situación con múltiples causas, de gran magnitud y, al mismo tiempo, altamente heterogénea, caracterizándose por un agudo déficit de trabajo decente. En América Latina hay al menos 130 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad, lo que representa al 47,7% de los trabajadores⁵⁷.

La informalidad laboral constituye un factor preocupante en las ciudades de Colombia, debido a dos motivos principalmente. Por un lado, afecta al sistema pensional dado que muchas de estas personas no realizan aportes a la seguridad social. Segundo, la informalidad genera bajos ingresos en los hogares, lo cual alimenta el círculo de la pobreza. En todas las ciudades colombianas la tasa de informalidad está por encima del 42%⁵⁸, evidenciando los altos niveles de desigualdad en el país y la necesidad de priorizar este reto para contribuir a la sostenibilidad social del país. En cuanto al desempleo juvenil, la generación de más y mejores puestos de trabajo es un reto importante en América Latina y Colombia. Según informes

57. OIT, 2017.

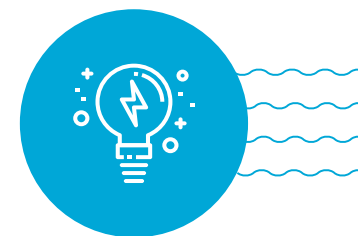
58. DANE, GEIH, 2015.

de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para el año 2014, la tasa de desempleo urbano entre los jóvenes latinoamericanos llegó a 13,3%, una tasa preocupante ya que supera en más del doble los datos de la OIT sobre la tasa general de desempleo en la región (6,1%). La OIT además enfatiza en el reto que implica acercar y generar trabajo formal para los jóvenes de la región y contribuir a reducir la cifra de 20 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan (Ninis). En las ciudades colombianas evaluadas por la RCCV, el desempleo en los jóvenes está muy por encima

de la tasa de desempleo general del país, y la tasa de desocupación (no estudia ni trabaja) se encuentra entre el 14,8% en el mejor de los casos (Bogotá), y alcanza el 36,1% en Manizales⁵⁹.

Por otra parte, 6 de cada 10 jóvenes que consiguen empleo se ven obligados a entrar a la economía informal, lo que en general implica malas condiciones de trabajo, sin protección ni derechos, y con bajos salarios y baja productividad.

59. DANE, GEIH, 2015



EN TODAS LAS CIUDADES COLOMBIANAS LA TASA DE INFORMALIDAD ESTÁ POR ENCIMA DEL 42%⁵⁸, EVIDENCIANDO LAS ALTOS NIVELES DE DESIGUALDAD EN EL PAÍS Y LA NECESIDAD DE PRIORIZAR ESTE RETO PARA CONTRIBUIR A LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL DEL PAÍS.

EDUCACIÓN DE CALIDAD: ODS # 11 CON RELACIÓN AL ODS # 4

Colombia ha avanzado en mediciones de calidad mediante las Pruebas Saber, que monitorean el desarrollo de las competencias básicas en los estudiantes de educación básica, como seguimiento de calidad del sistema educativo.

No obstante, el gran desafío para Colombia es la formación de competencias ciudadanas que buscan formar personas con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejerzan los derechos humanos, cumplan sus deberes sociales y convivan en paz. Este reto implica ofrecer una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, que sea competitiva y contribuya a cerrar las brechas de inequidad. Según el Ministerio de Educación (2010), las competencias ciudadanas son el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible

que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática.

En este sentido, es de resaltar los avances que ha logrado Bogotá con la implementación de programas orientados a fortalecer las competencias de los estudiantes, así como las mediciones que permiten captar el bienestar físico, los aprendizajes en artes y las capacidades ciudadanas de los estudiantes mediante las Pruebas SER. Otra herramienta que le aporta a la medición de estas competencias es el Índice de Ciudadanía y Convivencia (ICC) que evalúa “la capacidad del estudiante para desenvolverse en interacciones con otras personas y cosas, de manera que sus reacciones e iniciativas promuevan la convivencia, a través de las respuestas a preguntas que miden su capacidad para entender argumentos referidos a situaciones, sus actitudes frente a ellas y los comportamientos declarados”⁶⁰.

CAMBIO CLIMÁTICO Y RESILIENCIA URBANA: ODS # 11 EN RELACIÓN CON ODS # 7, 13, 14, 15

Como se ha evidenciado durante las últimas décadas, las ciudades juegan un papel fundamental en la mitigación de las causas del cambio climático y la adaptación y resiliencia a sus impactos. Desde el punto de vista de las causas, las ciudades son los principales emisores de gases de efecto invernadero (GEI), lo cual no sólo tiene impactos en el calentamiento global sino también en la exposición de la ciudadanía a peligrosos niveles de contaminación atmosférica.⁶¹

Por su parte, la resiliencia alude a la capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia frente a las crisis no solo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver

rápidamente a la situación estable anterior. Mientras que las típicas medidas de reducción de riesgos tienden a concentrarse en una amenaza específica y dejan de lado la vulnerabilidad frente a otro tipo de peligros, la resiliencia adopta un enfoque frente a amenazas múltiples, considerando la capacidad de recuperación frente a todo tipo de peligros plausibles⁶²

En las ciudades aumenta significativamente el riesgo, debido a la rápida urbanización y los asentamientos informales descontrolados y densamente poblados en áreas propensas a amenazas. En este

60. Secretaría Distrital de Educación, 2015

61. The Lancet, 2017

62. ONU-Habitat

sentido, la falta de capacidad de las ciudades y gobiernos locales para regular normas de construcción y el uso del suelo exacerba los riesgos de los que viven en condiciones vulnerables.

Las ciudades de Colombia enfrentan retos importantes frente a la medición de cambio climático. Aunque se cuentan con indicadores que están directamente relacionados con el cambio climático se debe avanzar en sistemas de monitoreo más robustos y multidisciplinarios que permitan medir y direccionar políticas públicas en las ciudades.

Por otro lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS), a través de su Global Urban Ambient Air Pollution Database (2016), llamó la atención sobre la crisis ambiental y de salud pública por la contaminación del aire que enfrentan las ciudades grandes de países de ingresos medios y bajos, donde 98% de los ciudadanos enfrentan una contaminación excesiva del aire. Adicionalmente, cuatro de cada cinco habitantes de ciudades de todo el mundo residen en urbes que no cumplen los estándares de calidad del aire de la OMS, incluyendo 56% de los residentes de ciudades de países con altos niveles de ingresos.

Es un hecho que la mayoría de las fuentes de contaminación del aire exterior están más allá del control de las personas, y requieren medidas por parte de las ciudades, así como de las instancias normativas nacionales e internacionales en sectores tales como transporte, gestión de residuos energéticos, construcción y agricultura.

Asimismo, se requiere avanzar con sistemas de información más robustos que permitan dar cuenta de la calidad del aire en las ciudades. Las partículas más perjudiciales para la salud son las de 10 micrones de diámetro, o menos ($\leq$ PM₁₀), que pueden penetrar y alojarse en el interior profundo de los pulmones. Generalmente, las mediciones de la calidad del aire se notifican como concentraciones medias diarias o anuales de partículas PM₁₀ por metro cúbico (m³) de aire. Las mediciones sistemáticas de la calidad del aire describen esas concentraciones de PM expresadas en

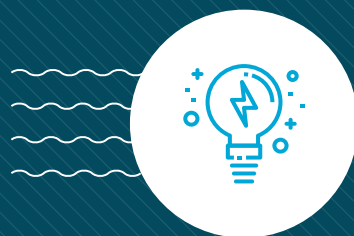
microgramos (μ)/m³. Cuando se dispone de instrumentos de medición suficientemente sensibles, se notifican también las concentraciones de partículas finas (PM_{2,5} o más pequeñas).

La gran mayoría de las ciudades colombianas emiten partículas PM₁₀ y PM_{2,5} que superan el nivel máximo de 20 μ g/m³ y 10 μ g/m³ respectivamente, recomendado en las directrices sobre calidad del aire de la OMS⁶³.

Existen importantes limitaciones para medir las PM_{2,5}, las cuales son las más peligrosas para las personas. La medición de la contaminación en la mayoría de las ciudades medidas no corresponde a sugerencias técnicas, y no se logra un dato de calidad a nivel ciudad ni como país.

**LAS CIUDADES JUEGAN
UN PAPEL FUNDAMENTAL
EN LA MITIGACIÓN
DE LAS CAUSAS DEL
CAMBIO CLIMÁTICO
Y LA ADAPTACIÓN Y
RESILIENCIA A SUS
IMPACTOS. DESDE EL
PUNTO DE VISTA DE LAS
CAUSAS, LAS CIUDADES
SON LOS PRINCIPALES
EMISORES DE GASES DE
EFECTO INVERNADERO (GEI).**

63. Autoridades locales ambientales, IDEAM, 2016



LAS CIUDADES DE **COLOMBIA**
ENFRENTAN **RETOS IMPORTANTES**
FRENTE A LA MEDICIÓN DE CAMBIO
CLIMÁTICO. AUNQUE SE CUENTAN
CON INDICADORES QUE ESTÁN
DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON EL
CAMBIO CLIMÁTICO **SE DEBE AVANZAR**
EN SISTEMAS DE MONITOREO MÁS
ROBUSTOS Y MULTIDISCIPLINARIOS
QUE PERMITAN MEDIR Y DIRECCIONAR
POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS CIUDADES.



**INICIATIVA
DESTACADA**

ODS 11

Low Carbon City – Ciudades bajas en carbono
– www.lowcarbon.city



LÍDER DE LA INICIATIVA

Low Carbon City



SOCIOS Y ALIANZAS

Echoing Green, CAF y la AFD



FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

Movimiento global con sede en Medellín (Antioquia),
con más de 100 ciudades embajadoras



BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS



Conectar la acción climática urbana con la educación (ODS # 4), la cultura y el arte para promover cambios en el comportamiento, estilo de vida y conciencia de los ciudadanos, y para reducir la brecha de acceso a educación de calidad conectando a ciudadanos y expertos en espacios pedagógicos no formales.



Diseñar e implementar mecanismo de participación y financiación de iniciativas ciudadanas orientadas al desarrollo de ciudades más sostenibles, a través de foros, retos ciudadanos y la creación del 1er premio ciudadano Latinoamericano de Cambio Climático.



Acción en el terreno: Low Carbon City desarrolló el concepto de ecozona, un área delimitada donde se busca reducir las emisiones de CO₂ y la huella ecológica (hídrica, de carbono y de residuos) a través de intervenciones de bajo costo, diseñadas y construidas de manera colectiva con la comunidad local.

DESCRIPCIÓN

Low Carbon City es un movimiento ciudadano global que construye soluciones colectivas para enfrentar el cambio climático en las ciudades. Se enfoca en formar ciudadanos usando herramientas creativas, participativas y artísticas para incentivar estilos de vida amigables con el clima. En conectar ciudadanos con expertos y “champions” para intercambiar conocimiento y colaborar, y por último en implementar soluciones de la mano con comunidades para construir ciudades resilientes y bajas en carbono. A través del empoderamiento, la comunicación y la movilización, el objetivo principal de Low Carbon City es cambiar comportamientos que permitan construir entornos con modos sostenibles de transporte (caminar, bicicletas y transporte público), soluciones de cero-residuos, mercados locales con productos y servicios amigables al clima, y áreas verdes accesibles.

INTERRELACIÓN CON OTROS ODS

La búsqueda de ciudades sostenibles, resilientes y bajas en carbono es una meta específica del ODS # 11 e igualmente del ODS # 13; sin embargo el trabajo de Low Carbon City evidencia integración y articulación con los siguientes ODS:



ODS 7 - Por la búsqueda de la eficiencia energética



ODS 6 - Por el acceso, calidad y sostenibilidad en el manejo del recurso hídrico



ODS 12 - Por el trabajo en reducir la generación de residuos y contribuir a un ciclo de producción y consumo sostenible y circular



ODS 15 - Por su énfasis en la protección de áreas protegidas urbanas como medio para mejorar la calidad de aire de las ciudades



ODS 4 - Al rol de la cultura frente a la acción climática.

CIUDADES SOSTENIBLES E INCLUSIVAS: ODS # 11 Y SU RELACIÓN CON EL ODS # 3, 9, 12

El espacio público, como parques, áreas verdes y calles en las ciudades, no solo contribuye a mejorar su aspecto en general, sino que además revitaliza las actividades económicas y mejora la funcionalidad y la inclusión de los diferentes grupos poblacionales de una ciudad.

Los barrios con densidades altas con espacios públicos, infraestructura y servicios de transporte público adecuados motivan pasear, desplazarse en bicicleta y otras formas de movilidad no motorizadas y respetuosas con el medio ambiente, que reducen las emisiones de dióxido de carbono y disminuyen la dependencia de combustibles fósiles.

Además, la disponibilidad de estructuras públicas y paisajes urbanos para los peatones, donde puedan reunirse (como, centros deportivos, culturales y de esparcimiento) y promover la interacción social y la diversidad, hacen que los barrios sean más compactos, animados y atractivos para los vecinos e inversionistas. Desde el punto de vista ambiental, la planificación urbana debe generar una economía verde

que no dependa de combustibles fósiles para su funcionamiento. Al diseñar planes de desarrollo urbano, las autoridades deberían incorporar estrategias para reducir las emisiones y prevenir el cambio climático.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶⁴, la ciudades deben contar con 10- 15 m2 de espacio verde por persona. Según la Política Nacional de Espacio Público (CONPES 3718 de 2012), para el año 2010 el promedio de espacio público/habitantes en las ciudades de Colombia correspondía a 3,3 m2/hab., muy por debajo de la recomendación de la OMS. Entre las ciudades evaluadas por la línea base construida por la Red Cómo Vamos en 2015, Cartagena y Manizales lideran la lista de ciudades con indicadores por encima de 6.5 m2/hab., mientras que ciudades como Barranquilla y Pereira no superan los 2 m2/hab. Colombia requiere de ciudades sostenibles e inclusivas, que aumenten, protejan y promuevan espacios públicos (incluidas las áreas verdes) que dinamicen los modernos entornos urbanos.

SEGURIDAD CIUDADANA Y COEXISTENCIA PACÍFICA: ODS # 11 EN RELACIÓN CON ODS # 5 Y EL 16

Los retos de seguridad ciudadana y coexistencia pacífica son un factor que afecta a la sociedad en su conjunto, con impactos negativos para el desarrollo de la población más vulnerable.

El ODS16 comprende dos grandes cuestiones. Por un lado, hace referencia a metas genéricas de reducción de la violencia en todas sus formas: acabar con el abuso, la explotación y la trata de personas, entre otras. Por otro lado, propone una amplia agenda de “buen gobierno” centrada en la promoción del Estado de derecho, los derechos fundamentales, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros aspectos. Este enfoque inclusivo

supone que, en la agenda de desarrollo, la seguridad y convivencia ciudadana, así como la gobernanza y el Estado de Derecho están interrelacionados en el plano nacional y local.

Por su parte, la seguridad ciudadana concierne la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas—su vida, su integridad, su patrimonio—contra un tipo específico de riesgo (delito) que afecta la vida cotidiana de las víctimas.

Los retos de seguridad ciudadana y coexistencia pacífica son un factor que afecta a la sociedad en su conjunto, con impactos negativos para el desarrollo de la población más vulnerable. Por ejemplo, la



Sergio Andrés Moreno

OMS define como epidemia si la tasa de homicidios supera los 10 por cada 100,000 habitantes. En las ciudades, la tasa más baja la tiene Bogotá con 17,7, y en Yumbo llega a 67,4⁶⁵.

La intolerancia es un problema cultural que tenemos como sociedad. La violencia de género es la que sigue predominando en las ciudades, las mujeres siguen siendo las principales víctimas de violencia intrafamiliar. Este es un aspecto al que se le debe prestar especial atención puesto que es una violencia que tiene repercusiones a largo plazo.

“La gravedad del problema de la violencia en los contextos privados se ve acentuada por el elemento reproductor de violencia que contiene, ya que existe

un amplio consenso, de que es alta la probabilidad de que los menores maltratados o testigos de violencia hacia sus madres, sean a su vez adultos maltratadores en el hogar y/o violentos en el medio social, ya que es el comportamiento que han interiorizado como natural”. En otras palabras, la transmisión de la violencia de una generación a la otra y del hogar a la calle, es la razón por la cual debe ser prioritario desarrollar políticas que disminuyan la violencia doméstica, incluso cuando la meta nacional busca reducir la violencia social.

64. <https://www.lanacion.com.ar/1692542-areas-verdes-buenos-aires-casi-la-peor-de-america-latina>

65. Medicina Legal, 2015.

CAPÍTULO 06

OBJETIVO 12

GARANTIZAR MODALIDADES DE CONSUMO Y
PRODUCCIÓN SOSTENIBLES⁶⁶

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES PARTICIPANTES EN EL INFORME LUZ

AL GOBIERNO NACIONAL



Ampliar el diálogo y el trabajo conjunto con diferentes gremios en materia de crecimiento verde y economía circular, que permitan visualizar y mejorar las condiciones actuales del mercado.



Articular conceptos, estrategias e inversiones en nuevas tecnologías para dar solución a materiales de complejidad, a escala regional y local.



Generación de incentivos para disminuir la pérdida y desperdicio de alimentos en buen estado (producto terminado, producto en proceso e insumos), que puedan ser aprovechados para el consumo humano o sirvan de materia prima para generar otros productos.

A LOS GOBIERNOS LOCALES



Buscar la alineación de criterios y estrategias de producción y consumo sostenible con el nivel nacional, de forma tal que se faciliten los procesos de implementación, reporte y seguimiento a las acciones.



Fortalecer los procesos de formalización, profesionalización y empresarización de los recicladores de oficio, con el fin de mejorar su participación y competitividad en la actividad de aprovechamiento.



Asignar mayores recursos financieros y técnicos para investigación e innovación que permita desarrollar materiales de bajo costo y de menor impacto en su ciclo de vida; diseños arquitectónicos resilientes que se ajusten a la geografía del país y sus necesidades; configuraciones espaciales que optimicen el uso del espacio y el confort térmico; modelos de operación sostenibles; mobiliario y electrodomésticos eficientes, entre otros.



Combatir la obsolescencia programada, y facilitar la transformación de los modelos de negocio de la industria.



Respetar la remuneración por el servicio de aprovechamiento como una “acción afirmativa” en pro de los recicladores.



Mejorar la inclusión de Mipymes en programas de producción y consumo sostenible, ya que la mayoría de estas empresas desconocen los avances tecnológicos en la materia, o los consideran inalcanzables.

6.1

LA MADRE DE TODOS LOS ODS



En entrevista con El Espectador⁶⁷, la actual directora global para el Programa de Cambio Climático del World Resources Institute, Paula Caballero, afirmó que el ODS12 es “la madre de todos los ODS”. La Dra. Caballero, quien participó en la gestación de los ODS, analiza con acierto que el aumento de la clase media a nivel mundial traerá consigo un apetito voraz por alimentos, transporte, vivienda, y energía. Continuando con esta analogía nutricional, podría decirse que la ingesta global de bienes y servicios generará una economía global de tamaño desproporcionado, con claros síntomas de obesidad. Esto quiere decir que la humanidad se acerca vertiginosamente a la “frontera planetaria”, evocada en la introducción: una situación inevitable en la cual la demanda mundial de bienes y servicios superará la oferta de recursos naturales para producirlos.

Para el caso colombiano, nuestro país no esperó la adopción de los ODS para diseñar instrumentos de planeación sobre producción y consumo sostenibles. Desde 2010 se levantaron cimientos en este campo, con la adopción de la *Política Pública de Producción y Consumo Sostenible*⁶⁸. Esta integró, bajo un mismo concepto, sectores y metas clave para conciliar los métodos de producción con la sostenibilidad ambiental. Como resultado, se fijaron metas interconectadas en cuanto a eficiencia energética, uso del recurso hídrico, certificaciones de desempeño ambiental, gestión de residuos sólidos, y

educación ciudadana, entre otras. Infortunadamente, la voluntad integradora de esta política, así como algunas de sus metas, no trascendieron la dimensión aspiracional. La política prevé una evaluación quinquenal (que debió tener lugar en 2015), la cual no se encuentra disponible para escrutinio público. Además, plantea un seguimiento mediante diversos indicadores, entre los cuales figuran, por ejemplo: 1) número de normas expedidas para gestión post-consumo de residuos prioritarios o de consumo masivo (el marco de la Responsabilidad Extendida del Productor); y 2) porcentaje de residuos sólidos aprovechados. Para el primer indicador, sólo hubo un desarrollo normativo específico de gestión post-consumo entre 2010 y 2016, a saber, los lineamientos generales (mas no la regulación) para la gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE). Sólo hasta 2017 se adoptó una política nacional al respecto⁶⁹, y su decreto complementario data de febrero de 2018⁷⁰.

67. <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/la-madre-de-los-objetivos-es-el-consumo-sostenible-paula-caballero-articulo-716575>

68. Política Nacional de Producción y Consumo: hacia una cultura de consumo sostenible y transformación productiva (2010)

69. Política Nacional para la Gestión Integral de los RAEE

70. 284 del 15 de febrero de 2018

©Joana Toro / WWF-Colombia

Por su parte, el segundo indicador resultó inoperante, ya que en Colombia sólo se lleva registro del aprovechamiento de residuos (medido en toneladas de residuos inorgánicos aprovechados) desde 2016.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 introdujo una evolución conceptual, al perfilar la producción y el consumo sostenibles como ingredientes del crecimiento verde. Este es un macro-concepto con múltiples acepciones en el escenario internacional, que en Colombia deberá interconectar varios sectores: bioeconomía; uso eficiente de recursos naturales; productividad de los factores económicos (tierra, fuerza laboral); ciencia, innovación y tecnología; entre otros. Según el Informe *Crecimiento Verde* para Colombia⁷¹, el crecimiento verde constituye una estrategia transversal para el cumplimiento integral todos de los ODS; teniendo en cuenta, justamente, la filiación que opera entre el

ODS12 y el resto de la Agenda. Como concreción de todo esto, se espera que durante el primer semestre de 2018 cobre vida una política pública de crecimiento verde, que sirva de derrotero para la economía colombiana hasta 2030.

Pese a los avances, entra en consideración el problema de la “estructura por silos”. Es decir, la compartimentación de funciones y acciones que inhibe la articulación entre procesos de toma de decisión, planeación, producción, entre otros. En Colombia, la desarticulación institucional se ha vuelto un debate iterativo y un lugar común en los análisis sobre desempeño de la gestión pública, que a pesar de todo sigue afectando la eficacia de las políticas públicas.

Al respecto, dos multilatinas colombianas y una organización de reciclaje, consultadas en el marco de este informe, coinciden en lo siguiente: a nivel de gobierno, existen varios frentes ministeriales desde los

cuales emanan políticas y normas sobre un mismo tema, con ciertas sinergias, pero también con incongruencias visibles. En este contexto, una empresa del sector agroalimentario afirma que:

“La política pública para el desarrollo sostenible es mirada únicamente desde el ámbito donde aplica. Por ejemplo: lo ambiental o lo social. No se tiene una mirada integral que determine como afecta la competitividad de las compañías y como se puede hacer de una manera integral (no desde un solo ministerio), que nos permita tener políticas públicas adaptadas al contexto socioambiental de Colombia y a las realidades empresariales”

Esta problemática es reconocida por la Misión de Crecimiento Verde, que actualmente trabaja en la formulación de la política antes mencionada, y hace

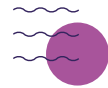
alusión a ella en distintos apartados de su último informe, al aseverar que “es posible trabajar en pro de una coordinación intersectorial, interministerial e interregional más efectiva”⁷². Por consiguiente, la futura política debe contemplar mecanismos de articulación (interministerial y entre entidades públicas y privadas), ausentes en la anterior Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible (2010). Para ello, se podrían analizar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de los mecanismos sectoriales existentes, como por ejemplo la Alianza Nacional para el Reciclaje.

71. Crecimiento Verde para Colombia: elementos conceptuales y experiencias internacionales. DNP, 2017.

72. Crecimiento Verde para Colombia: elementos conceptuales y experiencias internacionales, pág. 61.

6.2

PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN COLOMBIA: ABUNDANCIA Y DESPERDICIO



En Colombia, las empresas vienen implementando iniciativas para reducir los residuos por desperdicio de alimentos. A manera de ejemplo, dos empresas agroalimentarias, consultadas para este informe, reportan que están desarrollando programas internos a lo largo de toda la cadena de producción (logística, calidad, manufactura, comercial y sostenibilidad) para reducir pérdidas y desperdicios. También han implementado programas externos, como campañas de sensibilización y donaciones a Bancos de alimentos, para fomentar una cultura de producción y consumo responsable.

A pesar de los esfuerzos mencionados, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) reportó en 2017 que Colombia pierde y desperdicia cerca de 9,7 millones de toneladas de alimentos al año, es decir el 34% de su producción⁷³. Estas cifras ubican a Colombia en la cuarta posición del escalafón latinoamericano en materia de pérdida y desperdicio, después de Argentina (1er lugar), Brasil (2do lugar) y México (3er lugar). Si bien Colombia es superada por México (10,4 millones de toneladas de alimentos desperdiciadas al año), se observa que ambos países malgastan cantidades similares de alimentos (700 mil toneladas menos para Colombia), mientras que la diferencia poblacional es mayor a 80 millones de personas. De aquí se infiere un desperdicio per cápita mucho mayor para Colombia.

En este contexto, análisis del Observatorio Hambre Cero (Universidad Externado de Colombia) sugieren que:

“Si se recuperaran las pérdidas de alimentos en las áreas cosechadas sería posible alimentar anualmente a 3.940.286 personas, en las diferentes regiones de Colombia. Esta cifra equivale al 71,6% de los colombianos que padecen hambre y que en la actualidad se estima que alcanzan los 5,5 millones”⁷⁴.

La problemática sobre pérdidas de alimentos en áreas cosechadas es sumamente relevante, ya que la producción agropecuaria concentra el 40,5% de las pérdidas totales de alimentos en Colombia, mientras que la etapa de postcosecha y almacenamiento representa el 19,8% de las pérdidas⁷⁵. Por tal motivo, es preciso optimizar la productividad de los sistemas de producción de alimentos a nivel nacional; mejorar los procesos de conservación y calidad; y fomentar relaciones más cercanas entre agricultores y consumidores, entre otras medidas de mediano y largo plazo, para reducir las pérdidas en la cadena de producción.

Las ventas al por menor son el principal eslabón de desperdicio (20.6%), por lo cual urgen acciones para inculcar en la ciudadanía nuevos paradigmas de consumo, dentro de los estándares de calidad e inocuidad.

73. <https://www.dinero.com/internacional/articulo/paises-que-desperdician-mas-alimentos-en-america-latina/247817>

74. <https://www.uexternado.edu.co/economia/la-inaplazable-lucha-contra-la-perdida-y-el-desperdicio-de-alimentos/>

75. Cifras DNP (2016).

ES NECESARIO ABARCAR LA PROBLEMÁTICA DE LA PÉRDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTO DESDE UNA PERSPECTIVA MULTI-ACTOR E INTRODUCIR SOLUCIONES COLECTIVAS. PARA ELLO, WWF-COLOMBIA PROPONE LA CONFORMACIÓN DE UN GRUPO PROMOTOR, INTEGRADO POR ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS, CUYA FINALIDAD SERÍA IDENTIFICAR E IMPLEMENTAR SOLUCIONES EN CUATRO SECTORES CRÍTICOS PARA LA GESTIÓN ADECUADA DE LA PROBLEMÁTICA: AGRICULTORES Y PRODUCTORES, EMPRESAS, CONSUMIDORES Y GOBIERNO.

Por ejemplo, cierta flexibilización en los estándares de apariencia de los productos podría promover el consumo de alimentos con imperfecciones, las cuales no afectan sus propiedades nutricionales, y pueden abaratar el precio de los mismos. En este orden de ideas, también resulta necesario desmitificar las fechas de vencimiento. Para ciertas clases de alimentos (ej. Lácteos procesados) la fecha de vencimiento no es un indicador certero de riesgo para la salud humana. A pesar de ello, los hogares han desarrollado un temor infundado frente a productos que han sobrepasado la fecha indicativa de vencimiento, pero que siguen siendo aptos para el consumo humano.

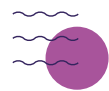
Otro eslabón prioritario son los hogares. Según el DNP, el desperdicio de alimentos en los hogares colombianos es de 1,5 millones de toneladas, equivalentes a

32 kilos per cápita y 15,6% del total de la producción. Frente a esta problemática, apremia mayor sensibilización de los consumidores y un cambio en los hábitos de consumo; por ejemplo, mediante programas masivos de sensibilización dirigidos a consumidores.

Más allá de soluciones individuales para los eslabones mencionados, es necesario abarcar la problemática de la pérdida y desperdicio de alimento desde una perspectiva multi-actor e introducir soluciones colectivas. Para ello, WWF-Colombia propone la conformación de un Grupo Promotor, integrado por entidades públicas y privadas, cuya finalidad sería identificar e implementar soluciones en cuatro sectores críticos para la gestión adecuada de la problemática: agricultores y productores, empresas, consumidores y Gobierno.

6.3

GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y ECONOMÍA CIRCULAR: NORMATIVA Y REALIDAD



Colombia ha adoptado nuevas reglamentaciones desde la adopción de los ODS: aprovechamiento y formalización de recicladores (Decreto 596 de 2016); gestión ambiental de llantas usadas (Resolución 1326 de 2017 de MinAmbiente); gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Decreto 284 de 2018); y gestión de residuos de envases y empaques (prevista para el primer semestre de 2018). Asimismo, la publicación del CONPES 3874 sobre gestión integral de residuos sólidos es un paso más hacia la configuración de una política de Estado en la materia.

Entre estos instrumentos, cabe resaltar la importancia del Decreto 596 de 2016, el cual promueve la inclusión social de los recicladores de oficio y su mayor participación en actividades de recuperación y aprovechamiento. Lo anterior mediante procesos de formalización, asociatividad, fortalecimiento de capacidades técnico-administrativas y empresariales, y actualización tarifaria para garantizar mejores condiciones de vida. De igual manera, introduce incentivos para la separación en la fuente, establece requisitos mínimos para las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento (ECA), e insta a los entes territoriales a desarrollar campañas educativas sobre cultura del reciclaje, desarrollar proyectos de aprovechamiento de residuos, y afinar sus Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

Ahora bien, para avanzar verdaderamente hacia una Economía Circular en Colombia, aún debemos afrontar múltiples retos en distintos eslabones del circuito: recuperación y aprovechamiento; ecodiseño y fabricación responsable de productos; y consumo responsable. A continuación, se abordan dos de los retos más apremiantes en el contexto territorial de nuestro país.



MAYOR INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA Y RECONOCIMIENTO DE LOS RECI-CLADORES DE OFICIO:

Colombia es el primer país en el mundo en reconocer y remunerar a población recicladora como prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos, apostándole así un esquema de gestión pública de residuos social y ambientalmente sustentable y equitativo.

Los recicladores constituyen la piedra angular de la recuperación post-consumo en Colombia, ya que, ante la ausencia de una cultura ciudadana de separación en

la fuente, son quienes salvan los residuos domésticos y aprovechables de ser soterrados en rellenos sanitarios; o aún peor, de ser incinerados. De igual forma, la tecnología manual implementada por los recicladores de oficio garantiza una separación mucho más precisa y eficiente que la de cualquier sistema mecanizado, pues son ellos quienes mejor conocen la calidad y la rentabilidad de todos los materiales.

Pero este proceso está hasta ahora comenzando, y es necesario darle sentido de realidad a la “formalización” de la población recicladora en la prestación del servicio de aprovechamiento de residuos. La población recicladora necesita garantías para poder permanecer en su oficio, siguiendo la Recomendación R-204 de 2015 de la OIT⁷⁶, de tal forma que no se vean afectados sus medios de subsistencia. Igualmente, requiere de un acompañamiento técnico efectivo para ganar las competencias solicitadas por la normativa vigente para poder ser reconocidos y remunerados.

Pese a los avances normativos (Decreto 596 de 2016), a la transformación del paradigma de manejo de residuos en Colombia, y a los derechos reconocidos, hoy más que nunca el trabajo de los recicladores en Colombia está bajo amenaza. Además de la falta de garantías y el acompañamiento por parte de las autoridades municipales, varios actores empresariales de naturaleza privada han visto en la remuneración por el servicio de aprovechamiento un potencial negocio.

No obstante, la Corte Constitucional concibió esta remuneración como una acción afirmativa estructural en favor de la población recicladora, que aún es desestimada por múltiples autoridades municipales. En el mismo sentido, entidades de vigilancia y control han permitido que actores privados ingresen a la prestación del servicio de aprovechamiento de residuos, despojando a los recicladores de su oficio, y amenazando su subsistencia.

Otro problema subyacente es la alta tasa de informalidad asociada a este oficio (ronda el 70% en Colombia), que inhibe el acceso a servicios básicos

(salud, educación, aseo, vivienda) y a una remuneración digna. Aunque la normativa actual convierte a los recicladores en sujetos de política pública, con el fin de formalizar y dignificar su oficio, prevalecen escollos extra-normativos a nivel municipal, entre los cuales se destacan: 1) voluntad política y transparencia. Los municipios deben impulsar la formalización, así como fortalecer las capacidades de acopio, transporte y gestión de los recicladores. Pero hay actores privados con intereses políticos y económicos, proclives a la captura del servicio de aseo, que perciben el modelo de inclusión de recicladores como un lastre. Urgen entonces liderazgos políticos e institucionales incorruptibles, para evitar que operadores acostumbrados al modelo de disposición final (rellenos sanitarios) socaven el modelo de aprovechamiento (reutilización en la industria); y para impedir que los incentivos tarifarios, a la recuperación de residuos, sean cooptados por actores que no se encuentren en situación de vulnerabilidad ni ejerzan el reciclaje como actividad principal. Con base en un informe reciente, la Revista Semana reportó que 40% de las personas inscritas en el Registro Único de Recicladores de Oficio (RURO) de Bogotá, para el año 2016, no cumplían con las condiciones de vulnerabilidad para acceder al pago por servicios de reciclaje⁷⁷; y 2) superación de la estigmatización social. De acuerdo con una investigación de la Universidad Minuto de Dios, los recicladores de oficio son asimilados, en muchas ocasiones, a personas en situación de calle “cuya vida está relacionada con robos y delincuencia”⁷⁸.

76. Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal.

77. <http://www.semana.com/nacion/articulo/bogota-uaesp-detecta-irregularidades-en-pagos-a-recicladores/472140>

78. María Cristina A. Basura y reciclaje: Sobrevivir con los residuos ajenos. Discurso & Sociedad, Vol. 7 (4). 2015.



POTENCIAL DE APROVECHAMIENTO:

Según el portal oficial de los ODS en Colombia, el país recicla cerca de 10%⁷⁹ de sus residuos⁸⁰, aunque algunas organizaciones afirman que la estadística real ronda en realidad 17%. Esta diferencia puede explicarse, tal vez, por la alta informalidad que caracteriza la actividad de reciclaje. En este sentido, las dificultades estadísticas con los registros de las cantidades de material aprovechado deberían conllevar una revisión de la meta de reciclaje para 2030 (17.9% según el DNP), la cual debería ser más ambiciosa tras el ingreso de Colombia a la OCDE.

En cualquier caso, el potencial de aprovechamiento de residuos en Colombia aún es enorme, especialmente si se miran las realidades territoriales. A la luz de cifras publicadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios), el índice de aprovechamiento (toneladas aprovechadas/toneladas de residuos generadas) de grandes ciudades capitales es mínimo: 3.5% para Bogotá; 0.8% para Medellín, y 0.2% para Barranquilla.

Por tal motivo, cabe preguntarse en qué medida los incentivos existentes, en cuanto a aprovechamiento de residuos, están a la altura del desafío. Al respecto, la ley de expedición del último Plan Nacional de Desarrollo⁸¹ prevé, en su artículo 88, un “incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos en aquellas entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables”. También prevé un incentivo tarifario para que la ciudadanía ponga en práctica la separación en la

fuente (hogares). Con todo, una sentencia reciente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁸² reconoce que, tres años después, el incentivo municipal para el aprovechamiento de residuos está en mora de reglamentación; y exhorta al Gobierno Nacional a realizar dicha gestión en un período máximo de seis meses. En esta línea, el Informe Nacional de Aprovechamiento 2016 recomienda mayores incentivos económicos, normativos y regulatorios que minimicen la generación de residuos, y acrecienten el aprovechamiento de éstos. En complemento, el Informe resalta con preocupación que, de manera general, el aprovechamiento de residuos en Colombia sigue siendo más costoso que los métodos business as usual de disposición final en rellenos sanitarios, o compostaje.

Esta falla de mercado, por la cual las soluciones más limpias en materia de gestión de residuos pueden ser menos atractivas económicamente que las soluciones con mayores impactos ambientales, se debe en gran medida a la desconexión entre Estado y Sector Privado.

Por ejemplo, una empresa del sector agroalimentario, consultada para este informe, señala que actualmente es muy difícil reciclar envases en contacto con alimentos, debido una prohibición vigente del Ministerio de Salud.⁸³

Por su parte, una empresa del sector de bebidas es crítica al afirmar que:

“Muchos de los incentivos existentes para invertir en tecnología más limpia, no son claros o fáciles de acceder. Las instituciones suelen no contar con personas con conocimiento suficiente de estas alternativas. Asimismo, muchos de los beneficios, incentivos o exenciones son redundantes y terminan no siendo beneficios reales. Así, es recomendable facilitar el entendimiento de las herramientas disponibles para el sector productivo que incentiven la actualización tecnológica”

Por todo lo anterior, apremia una mayor cooperación entre Estado, empresas y actores de la sociedad civil, con dos finalidades: 1) lograr un entorno habilitante (en términos de rentabilidad, costo-eficiencia, impacto socioambiental) para que las empresas productoras, los recicladores de oficio, las empresas de lógica reversa, los gobiernos locales, entre otros actores clave, dinamicen y consoliden el modelo de aprovechamiento en todas sus etapas: recuperación, transporte, transformación, y reutilización; y 2) lograr que las empresas y entidades públicas que sacan provecho económico

del modelo linear (disposición final de residuos), y se muestran reacias al cambio, se conviertan al modelo circular (recuperación y reutilización).

79. <https://ods.gov.co/goals/12>

80. Esta cifra sólo concierne residuos inorgánicos efectivamente aprovechables.

81. Ley 1753 de 20015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

82. Sentencia 2018-03-60 AC.

83. Resolución 4143 de 2012.

EL POTENCIAL DE APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS EN COLOMBIA AÚN ES ENORME, ESPECIALMENTE SI SE MIRAN LAS REALIDADES TERRITORIALES. A LA LUZ DE CIFRAS PUBLICADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (SUPERSERVICIOS), EL ÍNDICE DE APROVECHAMIENTO (TONELADAS APROVECHADAS/TONELADAS DE RESIDUOS GENERADAS) DE GRANDES CIUDADES CAPITALES ES MÍNIMO: 3.5% PARA BOGOTÁ; 0.8% PARA MEDELLÍN, Y 0.2% PARA BARRANQUILLA.

6.4

REPORTES DE RESPONSABILIDAD CORPORATIVA Y ODS: ¿CÓMO INTEGRAR LOS ODS EN LA VISIÓN DEL NEGOCIO?⁸⁴



La meta global 12.6⁸⁵ busca alentar a las grandes empresas a que adopten prácticas sostenibles y a que incorporen información sobre su desempeño en sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes. La práctica de reporte por parte de las compañías se ha desarrollado vertiginosamente en los últimos años. En el continente americano la tasa de reporte entre las compañías más grandes asciende a 83%⁸⁶, atendiendo las exigencias de inversionistas, agencias de calificación y administradores de activos, entre otros, que otorgan una importancia creciente a aspectos ambientales, sociales y de gobernanza en la evaluación de los perfiles de riesgo y de desempeño corporativo. De igual manera, se espera un fortalecimiento cada vez mayor de los marcos regulatorios en relación con la divulgación que las compañías deberán hacer de este tipo de información.

El lanzamiento de los ODS en el 2015 ha planteado un nuevo desafío: integrar este nuevo marco de referencia con las narrativas y referentes que se han utilizado en los informes de sostenibilidad. No existe aún un proceso establecido o un estándar que facilite esta integración, la cual tiene el objetivo de que el sector privado pueda reflejar en qué medida sus acciones generan impactos positivos o negativos frente a las metas planteadas. Por lo tanto, esta sección se enfoca en analizar cómo las principales compañías colombianas están asumiendo este reto con base en la metodología “How to report on SDG”, creada por KPMG (2018), con el fin orientar a las empresas en el ejercicio⁸⁷.



PRINCIPALES HALLAZGOS

Según el Informe global sobre reportes de responsabilidad corporativa de KPMG 2017⁸⁸, 33% de las empresas N100 de Colombia⁸⁹ conectan sus acciones con los ODS, dentro de las cuales sobresalen las empresas de los sectores de servicios públicos y de construcción y materiales (Figura 2). Lo anterior no está muy lejano al contexto global, donde el porcentaje asciende a 39%, demostrando que definitivamente los ODS se han posicionado como un referente para orientar las acciones de sostenibilidad.

Dentro de estas 33 empresas, sobre las cuales se realizaron los análisis que se presentan a continuación, el 73% identifica los ODS prioritarios para su estrategia corporativa. El resto menciona los ODS de manera general pero aún no establece un vínculo directo entre su gestión y los diferentes objetivos. Tampoco define su visión de negocio y su análisis de riesgos y oportunidades desde las perspectivas y retos que plantean. Frente a este aspecto, cabe mencionar que 33% de los CEO de las compañías analizadas hacen algún tipo de mención de los ODS en su presentación del informe, lo cual indica un posicionamiento de la Agenda 2030 en

el nivel de toma de decisiones, pero esto no se refleja aún de manera integral en la visión del negocio.

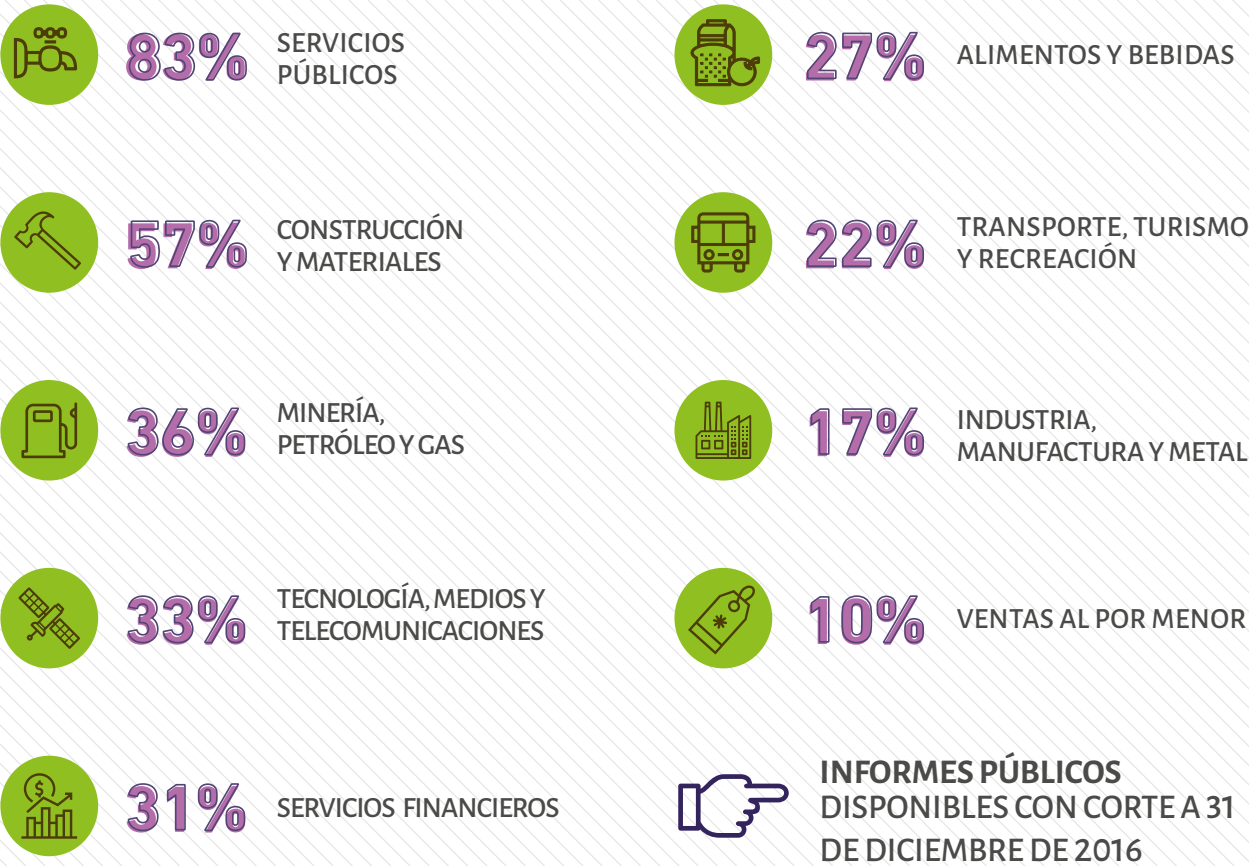
84. Capítulo preparado por Juanita López Pelaéz y Diana Isabel Guerra de KPMG Colombia con apoyo de Felipe Camargo, Juan Sebastián Torres y Lorena Madrid
85. Alentar a las empresas, en especial las transnacionales y grandes empresas, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes
86. KPMG, 2017 The Road Ahead: Survey of corporate responsibility reporting 2017. www.kpmg/crreporting
87. La metodología evalúa la madurez de los reportes de sostenibilidad en ODS con base en nueve criterios agrupados en tres categorías: entendimiento, priorización y medición. El análisis aquí presentado se aplicó a

las 33 de las 100 más grandes compañías colombianas que hacen referencia a los ODS en sus reportes de acuerdo con el “Informe global sobre reportes en responsabilidad corporativa de KPMG” publicado en 2017. En particular se analizaron cuatro criterios: 1) Identificación de los ODS prioritarios; 2) Identificación de alguna de las 169 metas específica y 3) Análisis de los impactos en relación con los ODS. Se hizo énfasis en los 6 ODS objeto del presente informe.

88. KPMG, 2017 The Road Ahead: Survey of corporate responsibility reporting 2017. www.kpmg/crreporting

89. N100 se refiere a la muestra de las 4.900 empresas incluidas en el informe de KPMG citado, conformada por las 100 empresas más grandes de cada uno de los 49 países revisados con base en sus ingresos. Para el presente análisis, la referencia a N100 incluye exclusivamente a las compañías colombianas que fueron analizadas.

COMPAÑÍAS N100 DE COLOMBIA QUE ESTABLECEN ALGUNA CONEXIÓN CON LOS ODS EN SUS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD



Los ODS más comúnmente priorizados por las empresas analizadas fueron el ODS13 (Acción por el clima), ODS8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS4 (Educación de calidad) y ODS7 (Energía asequible y no contaminante). Los ODS menos

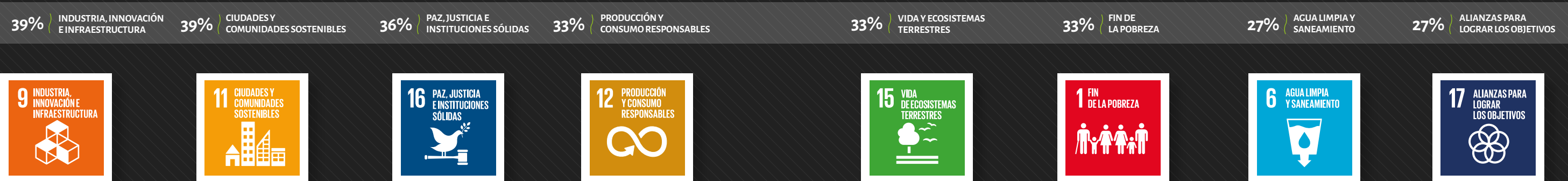
referenciados fueron el ODS10 (Reducción de las desigualdades), ODS3 (Salud y bienestar), ODS15 (Vida de ecosistemas terrestres); ODS2 (Hambre cero), ODS5 (Igualdad de género y empoderamiento de la mujer) y ODS 14 (Vida submarina) (Figura 3).

Figura 5. ODS priorizados por las 33 compañías colombianas analizadas

MÁS PRIORIZADOS (MÁS DE 42% DE LAS EMPRESAS)



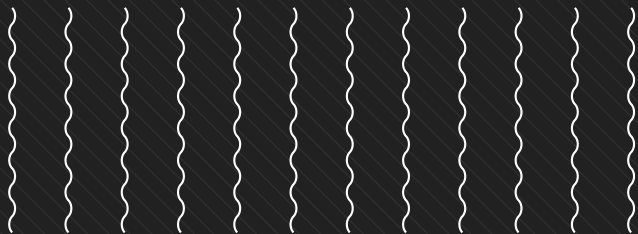
PRIORIZADOS MODERADAMENTE (39% - 24% DE LAS EMPRESAS)



MENOS PRIORIZADOS (MENOS DEL 24% DE LAS EMPRESAS)



LOS ODS MÁS COMÚNMENTE PRIORIZADOS POR LAS EMPRESAS ANALIZADAS FUERON EL ODS13 ODS8, ODS4 Y ODS7.



Como se puede observar, los seis objetivos en los cuales se enfoca este informe se encuentran dentro de los objetivos más (ODS7) o moderadamente (ODS11, 12, 15, 6 y 17) priorizados por estas compañías.

Ahora bien, uno de los aspectos que llama la atención es que, aunque 39% de las compañías plantea algún tipo de análisis sobre su papel frente a los ODS, en todos los casos se hace referencia a sus aportes positivos para alcanzarlos. En cambio, no presentan ningún tipo de discusión sobre el impacto negativo del sector privado sobre la Agenda 2030. La operación de las compañías genera externalidades que tienen impactos sobre los recursos naturales, las comunidades y las personas que dificultan el cumplimiento de las metas. Por ejemplo, en relación con el agua potable, la salud de los ecosistemas, la calidad del aire, las emisiones de gases de efecto invernadero, la salud pública o la generación de residuos. En tal sentido, sería deseable que las compañías revelaran cómo están entendiendo y mitigando estas externalidades negativas.

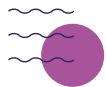
En cuanto a las metas específicas, sólo 15% de las compañías circunscribe acciones de su estrategia en alguna de las 169 metas globales contenidas por los ODS y sólo el 30% publica algún proyecto o caso de negocio relacionado con ODS. Con el fin de entender qué tipo de acciones se realizan en el terreno, para este análisis se buscaron aquellas actividades o proyectos que explícitamente hicieran referencia a los seis ODS objeto de este informe, o a sus metas específicas (Figura 4). Es decir que quedan por fuera muchas acciones que las empresas están desarrollando pero que hoy no se están visibilizando en el marco de los ODS con sus respectivos indicadores.

Figura 2: Tipología de acciones que hacen referencia a ODS específicos en los reportes de sostenibilidad.

Fuente: How to report on the SDGs, What good looks like and why it matters y PNUD ODS en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Los ODS han ganado terreno en la narrativa de la sostenibilidad, pero los informes empresariales de sostenibilidad no están codificados en clave de ODS. Sin embargo, el sector privado desempeña un papel definitivo en el cumplimiento de las metas trazadoras⁸⁸ ODS impulsadas por el Gobierno Nacional y es indispensable que estos esfuerzos sean visibles.

En tal sentido, se esperaría que poco a poco los ODS se fundan en la narrativa de las compañías y en la visión estratégica del negocio, de tal manera que se armonicen los objetivos y acciones ambientales y sociales con los ODS, entendidos como un enfoque integral de la sostenibilidad. También se esperaría que los informes definan los indicadores SMART⁸⁹ que la empresa ha seleccionado para recopilar datos e informar sobre su desempeño en relación con los ODS, lo cual permitiría dar cuenta de los esfuerzos colectivos en favor de cada objetivo. La definición de indicadores apropiados se centra en la toma de decisiones empresariales y respalda una mejor gestión de la actividad relacionada con los ODS.

Frente a este aspecto, es importante resaltar que el Gobierno Nacional no definió como meta trazadora del ODS12 la meta 12.6, relacionada con reportes de sostenibilidad, y por este motivo no hay un indicador establecido⁹⁰ que incentive el

seguimiento a las prácticas empresariales de reporte, ni a las iniciativas impulsadas por las compañías en el ámbito de la Agenda 2030. De hecho, el indicador global atado a la meta 12.6⁹¹ se refiere de manera general al número de compañías que reportan, y no a la articulación entre reportes y ODS. Sin embargo, será muy difícil demostrar las sinergias y esfuerzos público-privados si no se logra una mayor integración entre ambos aspectos, y si el gobierno no consigue capturarlas en sus informes de avance.

Como resultado de la revisión de los Informes empresariales en los cuales se basa el presente análisis, se evidencia que las empresas no están visibilizando acciones que definitivamente contribuyen a la agenda 2030. De acuerdo con E3 asesorías y el DNP, ⁹² 93% de las empresas colombianas ha impulsado en los últimos cinco años el desarrollo de programas para el reciclaje de residuos, 78% ha demostrado compromiso con un uso más eficiente del agua, 70% ha adoptado nuevas tecnologías e innovación en procesos productivos. Por otro lado, 61% ha impulsado programas de eficiencia energética y energías renovables y más del 54% impulsa proyectos para reducir gases de efecto invernadero.

En materia de emisiones, KPMG encontró que, en los sectores de alimentos, bebidas y mayoristas, existe una fuerte inclinación por la adopción

LOS ODS HAN GANADO TERRENO EN LA NARRATIVA DE LA SOSTENIBILIDAD, PERO LOS INFORMES EMPRESARIALES DE SOSTENIBILIDAD NO ESTÁN CODIFICADOS EN CLAVE DE ODS. SIN EMBARGO, EL SECTOR PRIVADO DESEMPEÑA UN PAPEL DEFINITIVO EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS TRAZADORAS ODS IMPULSADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y ES INDISPENSABLE QUE ESTOS ESFUERZOS SEAN VISIBLES.

de estrategias orientadas a la reducción de emisiones en distintos puntos dentro de su cadena de valor. Por ejemplo, mediante medidas en etapas de producción, y esfuerzos en transporte y distribución de productos. Por otra parte, sectores como el de telecomunicaciones y minoristas reconocen el cambio climático como un asunto esencial dentro del panorama de la sostenibilidad del negocio, y están informando sobre sus esfuerzos por mitigar sus impactos negativos. En cuanto a las empresas generadoras de energía eléctrica, éstas reconocen riesgos asociados al cambio climático dentro de su esquema de gestión; primordialmente relacionados con impactos directos en sus operaciones y líneas de negocio actuales. En contraste, las empresas no están priorizando o relacionando sus acciones con ODS como la reducción de la desigualdad (ODS10) o el hambre cero (ODS2).

Por último, en términos generales, las empresas no están demostrando un entendimiento riguroso de

los impactos negativos de su actividad con respecto a los ODS. Es decir que, en muchos casos, las actividades presentadas se sitúan en un plano filantrópico y no en una visión estratégica de cómo estos impactos pueden implicar riesgos para el negocio en el mediano y largo plazo, así como nuevas oportunidades.

90. A diferencia de las metas globales (169 en total), las metas trazadoras son aquellas priorizadas por el Gobierno Nacional para la implementación territorial de los ODS en Colombia.

91. Específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con horizonte de tiempo (SMART corresponde a las iniciales en inglés: specific, measurable, achievable, relevant and time-bound)

92. DNP & DANE (2018). Agenda 2030 Ver: <https://www.ods.gov.co/>

93. Número de empresas que publican informes sobre sostenibilidad

94. E3 & DNP, 2016. Cambio climático, crecimiento verde y competitividad. Percepción de empresarios en Colombia, Encuesta 2016. Consultado el 31 de mayo de 2018 en : <https://cdkn.org/wp-content/uploads/2017/03/Encuesta-Percepci%C3%B3n-Empresarial-Crecimiento-Verde-y-Competitividad.pdf>



INICIATIVA DESTACADA



ODS 12



Reconocimiento de los recicladores y sus organizaciones como prestadores del servicio de aseo en su componente de aprovechamiento en Colombia.



LÍDER DE LA INICIATIVA

Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB)



SOCIOS Y ALIANZAS

CEMPRE, Fundación Familia, WIEGO, Mujeres en empleo Informal Globalizando y Organizando, Asociación Nacional de Recicladores, entre otros.



FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

PRINCIPALMENTE



BOGOTÁ



RIONEGRO



VALLEDUPAR



BARRANQUILLA



EL CARMEN DE VIBORAL



PEREIRA



POPAYÁN



MONTERÍA



MEDELLÍN



BUCARAMANGA



DESCRIPCIÓN

Durante décadas el esquema de gestión pública de los residuos en Colombia priorizó las actividades de recolección, transporte y enterramiento controlado de los residuos, realizadas por empresas por acciones; ello sin asignarle responsabilidades a los demás actores de la cadena de producción, comercialización y consumo de productos.

El gremio organizado de este sector de trabajadores en empleo informal, en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB, desarrolló desde 2002 una estrategia de exigencia de derechos que resultó en la expedición de más de 7 pronunciamientos de la Corte Constitucional en defensa de esta población. Dichos pronunciamientos están transformando el paradigma de manejo de residuos en Colombia, pasando así a un esquema que prioriza el reciclaje, el reconocimiento, la

remuneración y la integración de la población recicladora en la gestión pública de los residuos.

El mayor logro de este proceso de incidencia en política pública es la remuneración de la población recicladora como prestadora del servicio de aprovechamiento de residuos, convirtiendo a Colombia en el primer país que formalmente desarrolla este reconocimiento. Este se traduce en una remuneración que complementa los escasos ingresos de esta población. Así, por ejemplo, entre 2013 y diciembre de 2015, solo para la ciudad de Bogotá, 10220 recicladores recibieron USD 29 millones por concepto del servicio que le prestan a la ciudad, lo que significó el mejoramiento de la calidad de vida para la gran mayoría. A mayo de 2018, en más de 10 municipios se está remunerando a las organizaciones de recicladores por este concepto.



BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS



Espacios nacionales de diálogo con líderes de organizaciones aliadas para i) informarse, y formarse en el nuevo marco de política pública sobre aprovechamiento de residuos y formalización de los recicladores; y ii) definir posturas políticas frente a las amenazas que del proceso emanan.



Acompañamiento técnico en las regiones para avanzar en el cumplimiento de requerimientos y competencias necesarias de este proceso, así como para sensibilizar a la base social de las organizaciones miembro en el significado de esta coyuntura.



Aprovechamiento de plásticos para la construcción de elementos estructurales de vivienda.



Denuncia y exigencia de derechos cuando las políticas como las prácticas de determinados actores vulnera los derechos de la población recicladora.

INTERRELACIÓN CON OTROS ODS



ODS6 - Reducción de vertimientos gracias al reciclaje.



ODS8 y ODS10 — El servicio de reciclaje cimentado en los recicladores es intensivo en mano de obra y redistributivo, mejorando ingresos en ellos como parte de la población más pobre a nivel nacional.



ODS11 — Reducción del impacto ambiental per cápita de las ciudades gracias a una mayor separación en la fuente, aprovechamiento de residuos y reducción de emisiones en los rellenos sanitarios.

CAPÍTULO

07

OBJETIVO 15

GESTIONAR SOSTENIBLEMENTE LOS BOSQUES,
LUCHAR CONTRA LA DESERTIFICACIÓN, DETENER
E INVERTIR LA DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS Y
DETENER LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD ⁹⁵

95. El presente análisis guarda relación, directa o indirecta, con las siguientes metas del ODS15: 15.1, 15.2, 15.3, 15.4.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES PARTICIPANTES EN EL INFORME LUZ

AL GOBIERNO NACIONAL

1

Enfatizar la gestión eficiente de las áreas protegidas, en la medición de avances hacia el ODS15, sobrepasando la lógica netamente cuantitativa.

2

Asignar mayores recursos financieros a las entidades del sector ambiental, de tal forma que el país sea consecuente con la magnitud de los compromisos adquiridos en el marco de los ODS, el Acuerdo de París, y la Política de Crecimiento Verde.

3

Fortalecer las instituciones que conforman el SINA y el sistema de áreas protegidas mediante la ampliación de plantas de personal, y la vinculación de funcionarios que sean profesionales de las ciencias biológicas.

4

Fortalecer la investigación tanto básica como aplicada, para la toma de decisiones en materia de conservación y uso sostenible de los ecosistemas, brindando mayor credibilidad y participación a la Academia.

5

Desconcentrar y descentralizar las instituciones relacionadas con los temas de conservación de la diversidad biológica, para dar espacio a la participación de la población académica local.

6

Lograr una mayor armonización e integración entre políticas e instrumentos de planeación nacionales y territoriales.

7

Brindar mayor apoyo a los entes territoriales para mejorar el alcance de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y armonizarlos con la dimensión regional, de tal forma que los POT respondan a una lógica de Ciudad-Región y optimicen las respectivas inversiones.

A LOS GOBIERNOS LOCALES

1

Fortalecer la investigación básica y aplicada, mediante convenios con instituciones universitarias, para crear conocimiento y mejorar las políticas locales en torno a la gestión sostenible de los ecosistemas terrestres.

2

Realizar programas de sensibilización y educación ambiental a nivel empresarial y comunitario

3

Generar alternativas de subsistencia para las comunidades de zonas apartadas, con alta incidencia de pobreza multidimensional, y alta dependencia de los recursos naturales.

4

Involucrar más a las comunidades locales en las actividades de restauración y gestión de los ecosistemas terrestres.

7.1

COLOMBIA MEGADIVERSA: DE LA NARRATIVA A LA GESTIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE



Para Colombia, la biodiversidad se ha convertido en un rasgo identitario que contribuye a transformar positivamente la imagen internacional del país. Es así como la biodiversidad es instrumentalizada frecuentemente por nuestra política exterior con fines económicos y comerciales (atracción de inversión extranjera y turismo), de incidencia política en foros intergubernamentales (Ej. Cumbres sobre cambio climático) y de posicionamiento científico (Ej. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – IP-BES). De igual manera, la biodiversidad se ha vuelto lema de pautas publicitarias, documentales, videos de promoción turística, y otros espacios audiovisuales que enaltecen y visibilizan la riqueza natural de Colombia.

Esta narrativa de Colombia como país de superlativos en materia de biodiversidad (Colombia mega-diversa; Colombia, magia salvaje) ha calado en nuestro imaginario cultural colectivo; especialmente en las nue-

vas generaciones que adquieren, con mayor rigor al de sus padres, cada vez más consciencia y responsabilidad frente a la sostenibilidad ambiental. Muestra de ello es la reciente tutela, radicada por 25 jóvenes entre los 7 y 26 años, para instar al Gobierno a cumplir la meta de “cero deforestación” de aquí a 2020. El fallo resultante, proferido en última instancia por la Corte Suprema de Justicia, convierte a la Amazonía en sujeto especial de protección, y ordena al Gobierno crear un pacto intergeneracional y multi-actor por el ecosistema amazónico, con medidas concretas en materia de reforestación y reducción de emisiones.

En este contexto, los ODS son una oportunidad para catalizar y precipitar acciones tripartitas (gobierno, sector privado, sociedad civil) que transformen la narrativa de biodiversidad en una realidad perdurable e irreversible, que siga identificando internacionalmente a Colombia más allá de 2030.



TNC-Colombia

7.2

ÁREAS PROTEGIDAS: MURALLAS DE PAPEL



LAS ÁREAS PROTEGIDAS PUEDEN CONTRIBUIR EFECTIVAMENTE A LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ESPECIALMENTE EN CUANTO A REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO SE REFIERE.

En materia de avances, Colombia posee un prolífico compendio normativo para la gestión de la diversidad biológica, que incluye más de 35 documentos de política pública, leyes, decretos, planes y estrategias a escala nacional. Asimismo, desde la adopción de los ODS, han surgido instrumentos de política pública con enfoque de conservación y gestión ecosistémica, como la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques en Colombia; el Programa Bosques de Paz; y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Por otro lado, cabe destacar la iniciativa gubernamental de ampliar significativamente las áreas protegidas del país, que durante 2018 debería dar lugar a nueve

declaratorias adicionales⁹⁶ en las regiones Caribe, Andina, Pacífico, y Orinoquía.

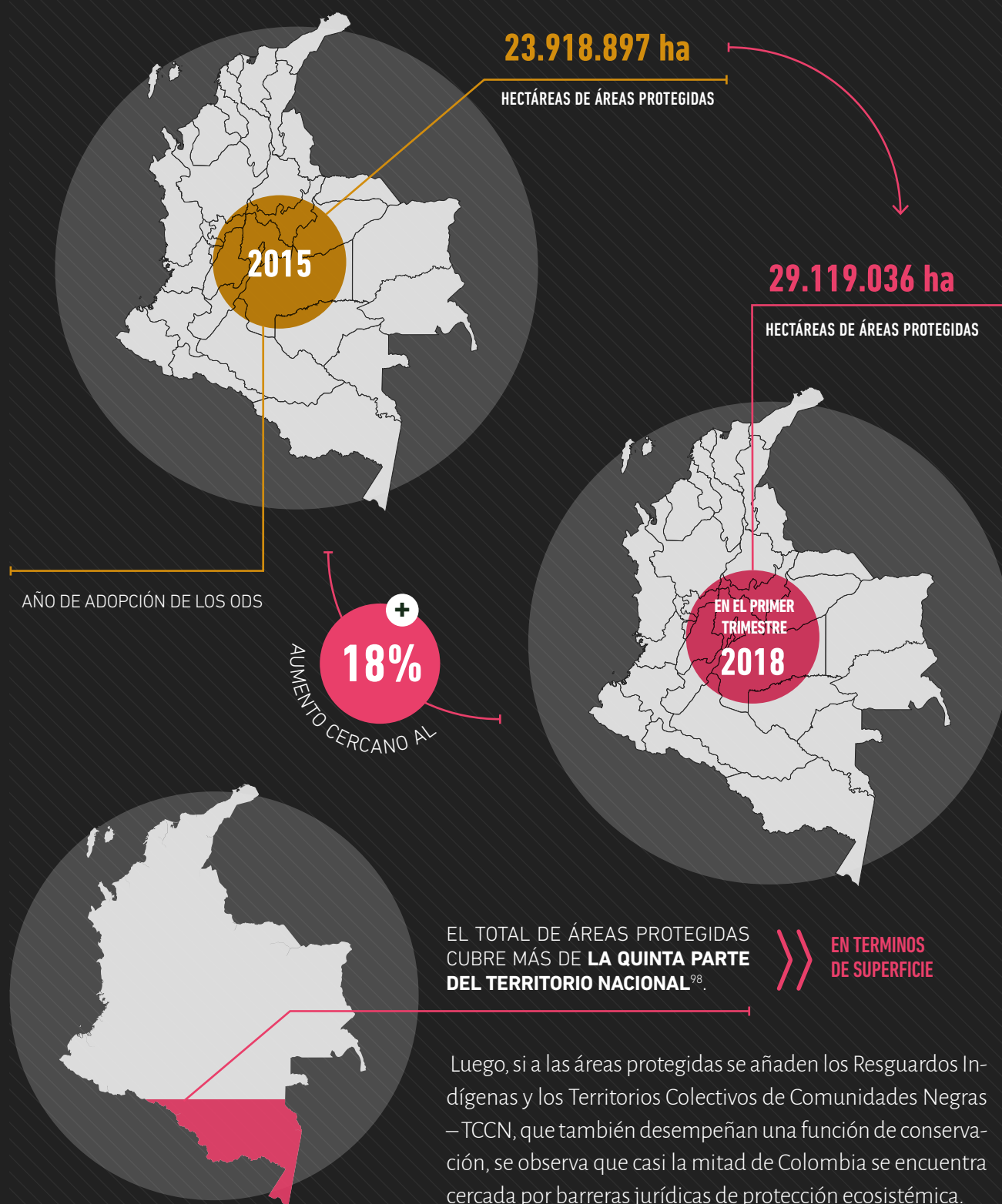
A la luz de lo anterior, podría afirmarse que Colombia ha cumplido a cabalidad con la fase “prescriptiva” de la gestión de su diversidad biológica. Es decir, ha reconocido la necesidad de conservar y gestionar sosteniblemente su biodiversidad; ha determinado la obligatoriedad de acciones conducentes a este objetivo; y ha diseñado políticas e instrumentos que permitan cumplirlo. Sin embargo, prescripción no es sinónimo de acción, por lo cual cabe preguntarse si dichas políticas e instrumentos están produciendo los efectos deseados, en términos de conservación y uso sostenible de los ecosistemas continentales.

Para dar cumplimiento al precepto de conservación de los ecosistemas terrestres, contenido en el ODS15, Colombia tiene como bandera su política de áreas protegidas, las cuales se han expandido ostensiblemente durante las últimas cuatro décadas. Producción académica reciente sugiere⁹⁷ que el país multiplicó por 15 la extensión de sus áreas protegidas (naturales) nacionales entre mediados de la década de 1970 y el año 2010. Como resultado positivo de esta expansión, Colombia ha alcanzado la meta de aumentar en más de 2.5 millones de ha la cobertura de áreas protegidas, en el marco del Acuerdo de París.

96. De acuerdo con El Espectador: Serranía de Perijá, Serranía de San Lucas, el Tochechito, Bosque seco del Patía, Cabo Manglares, Alto Manacacías, Cinaruco, Sabanas y humedales de Arauca, y selvas húmedas de Cumaribo (<http://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/mongabay-latam/colombia-tendra-nueve-areas-protegidas-nuevas-2018>).

97. ¿Parques de papel? Áreas protegidas y deforestación en Colombia, Banco de la República (2015). Tomado de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_248.pdf

Figura 4: Tipología de acciones que hacen referencia a ODS específicos en los reportes de sostenibilidad.



Las áreas protegidas pueden contribuir efectivamente a la conservación de la biodiversidad, especialmente en cuanto a reducción de la deforestación y mitigación del cambio climático se refiere. En esta línea, un estudio reciente sobre el efecto de las áreas protegidas sobre la deforestación en Colombia indica que “tanto las áreas protegidas nacionales y regionales, como las recientemente creadas reservas naturales de la sociedad civil, reducen significativamente la deforestación con efectos que oscilan entre 0,018 y 0,072 ha/km²”⁹⁹.

Con todo, la información disponible parece indicar que la escala a la cual se desarrollan actividades antrópicas (especialmente ilegales) en zonas biodiversas del país, supera con creces el efecto de conservación que ofrece la política de áreas protegidas.

Como primer argumento, cabe recordar que los Parques Nacionales Naturales (PNN), principal categoría de áreas protegidas naturales en Colombia, concentraron

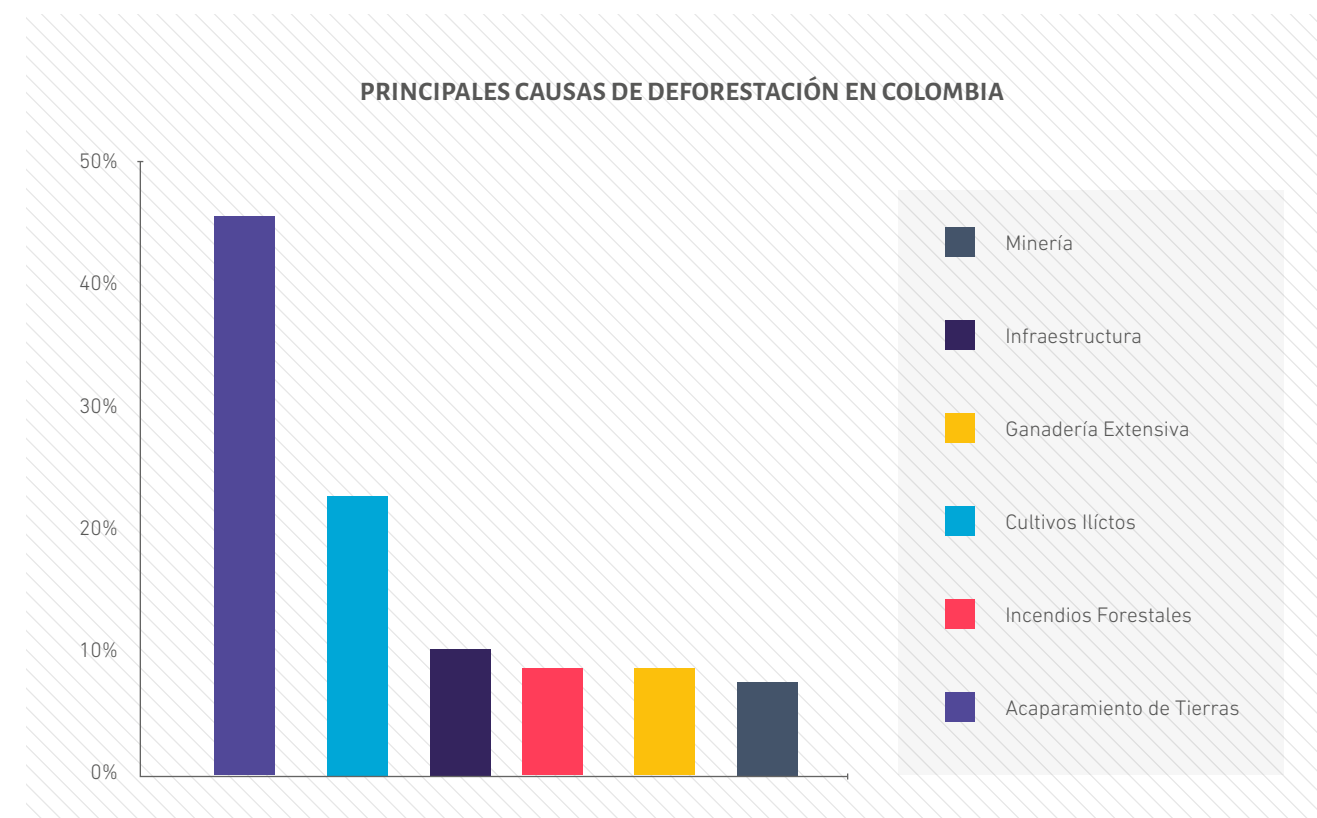
el 20% de la deforestación total del país durante el segundo trimestre de 2017.¹⁰⁰ Las causas antrópicas de la deforestación son diversas y complejas: cultivos ilícitos, acaparamiento de tierras, minería ilegal, expansión de la frontera agrícola (Ej. palma africana, cacao), ganadería extensiva, construcción de infraestructura, tráfico ilegal de madera, entre otras. Sin embargo, es innegable que estos flagelos traspasan impunemente las fronteras jurídicas establecidas por las autoridades ambientales nacionales y territoriales, mediante resoluciones de declaratoria y otro tipo de actos administrativos.

98. <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/cumplimos-28918-584-ha/bullets-areas-protegidas/>

99. ¿Parques de papel? Áreas protegidas y deforestación en Colombia, Banco de la República (2015). Informe UNODC

100. <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/parques-naturales-aclara-datos-de-deforestacion-en-sus-areas-articulo-726107>

Figura 5. Clasificación de las causas de deforestación en Colombia, en orden ascendente (Fuente: IDEAM, 2016).



En declaraciones a los medios en julio de 2017¹⁰¹, el Primer Mandatario admitió que el incremento de cultivos ilícitos en los PNN fue del 100% para el año inmediatamente anterior. El grado de afectación en cada PNN es variable, pero según datos de Naciones Unidas¹⁰², existen plantaciones de hoja de coca en más de la tercera parte de los PNN. Como corolario a los cultivos ilícitos, los PNN han sufrido procesos de colonización que tienen como finalidad el desarrollo de otras economías ilegales (minería ilegal, tala selectiva del bosque natural), o usos inadecuados del suelo (ganadería extensiva). Es en este contexto que el Gobierno afirma, a propósito de los desafíos ambientales del postconflicto:

“A raíz de la siembra y procesamiento de la coca, marihuana y amapola, se derivan otras actividades ilegales que afectan considerablemente los ecosistemas estratégicos conservados en las áreas protegidas, que van desde la tala selectiva o tala rasa de bosque natural para comercialización de maderas, quemas, potrerización, ganadería extensiva, minería, ocupación ilegal, que en casos ha llevado al establecimiento de centros poblados”¹⁰³.

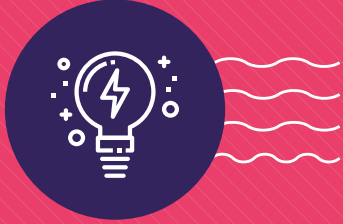
En vista de estos hechos, es evidente que las barreras jurídicas dispuestas para la conservación de la biodiversidad se encuentran agrietadas, y tienen un impacto local limitado si su expansión no va a la par con un incremento proporcional de las capacidades institucionales para su gestión efectiva, tanto a escala nacional como territorial. Esta incongruencia entre la tendencia expansionista de las áreas protegidas y las capacidades estatales para su gestión ya había sido identificada y documentada por el CONPES 3860 de 2010¹⁰⁴, el cual advierte sobre una planta de personal insuficiente, la falta de estrategias de información y monitoreo sobre conservación, y la ausencia de investigación para la toma de decisiones. Como consecuencia, este mismo docu-

mento de política pública plantea la necesidad de avanzar hacia un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) efectivamente gestionado, entendiendo la efectividad como el conjunto de dos variables: eficacia en la gestión, es decir el “logro de cambios reales en la situación de manejo de las áreas protegidas y de los sistemas y al avance en el cumplimiento de los objetivos de conservación definidos”¹⁰⁵; y por otro lado eficiencia en la gestión, es decir la “calidad de los procesos de manejo de las áreas protegidas y de la gestión del SINAP, en términos del soporte administrativo, operativo y técnico”.

Entretanto, el país ha adoptado medidas para solucionar los ejes más problemáticos relacionados con la gestión de las áreas protegidas. En primera instancia, se ha avanzado hacia un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) más completo, gracias a varios factores, entre los que se destacan:

-  Actualización del inventario de áreas protegidas existentes en las distintas jurisdicciones nacionales y territoriales.
-  Revisión, actualización y ampliación del sistema de categorías para la conservación de la biodiversidad.
-  Mecanismos para una mayor participación de distintos grupos de interés en el SINAP: organizaciones de la sociedad civil, grupos étnicos, organizaciones campesinas, autoridades locales, sector privado, entre otros.

Pese a los avances de política pública, cabe preguntarse si el indicador ODS escogido por Colombia en materia de áreas protegidas (miles de hectáreas de áreas protegidas) es pertinente para medir el avance hacia la Meta 15.1 Conservar y Restaurar los Ecosis-



LAS BARRERAS JURÍDICAS DISPUESTAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD SE ENCUENTRAN AGRIETADAS, Y TIENEN UN IMPACTO LOCAL LIMITADO SI SU EXPANSIÓN NO VA A LA PAR CON UN INCREMENTO PROPORCIONAL DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA SU GESTIÓN EFECTIVA, TANTO A ESCALA NACIONAL COMO TERRITORIAL.

temas Terrestres y de Agua Dulce (ODS15), ya que dicho indicador no rinde cuenta del estado biofísico de las zonas bajo protección jurídica. En efecto, la política pública colombiana reconoce desde hace tiempo que la protección efectiva de la biodiversidad exige la introducción de criterios diversos: eficacia y eficiencia en la gestión, sostenibilidad financiera, representatividad ecológica, entre otros contemplados por el CONPES 3680 de 2010 y por el Plan de Acción del SINAP. Pero este enfoque integral no se ve reflejado en el indicador nacional, el cual se limita a una dimensión cuantitativa.

101. <https://www.elspectador.com/noticias/nacional/al-terminar-el-ano-todos-los-parques-nacionales-van-estar-libres-de-coca-santos-articulo-704456>

102. Informe UNODC

103. BOLETÍN # 12 - ASÍ VA EL POSCONFLICTO (<http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170422-boletines/boletin-12/asi-va-posconflicto.html#efecto-paz-posconflicto-ambiente>)

104. Lineamientos para la consolidación del sistema nacional de Áreas Protegidas.

105. CONPES 3860 de 2010, pg. 12.

7.3

PERSISTENTES RETOS INSTITUCIONALES



LA DISPONIBILIDAD DE PERSONAL CONTINÚA SIENDO UN RETO EN LOS TERRITORIOS, ESPECIALMENTE AQUELLOS QUE CONCENTRAN FOCOS DE DEFORESTACIÓN COMO CAQUETÁ O GUAVIARE.

En cuanto a la implementación del ODS15 en el país, principalmente en lo referente a la protección de los ecosistemas terrestres y la ordenación sostenible de los bosques, persisten asuntos institucionales que deben abordarse.

Como primer punto, la disponibilidad de personal continúa siendo un reto en los territorios, especialmente aquellos que concentran focos de deforestación como Caquetá o Guaviare. En este último Departamento, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) cuenta con menos de 15 personas para controlar y vigilar una jurisdicción de 53.000 Km²¹⁰⁶. Pero no se trata solamente de un problema cuantitativo. Según un investigador de la Universidad CES-Medellín, prevalecen dos factores interconectados que inciden negativamente en la gestión nacional y territorial de áreas protegidas, a saber, la preparación técnica de los funcionarios, y la coordinación interinstitucional:

“Existen retos en aspectos relacionados con la gobernabilidad y la definición de competencias entre las diferentes instituciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Adicionalmente se tienen dificultades relacionadas con la capacidad técnica del personal vinculado y el tipo de vinculación a estas instituciones, lo cual dificulta la coherencia en la toma de decisiones en términos de acciones efectivas de conservación/restauración de ecosistemas. Además, dentro de las mismas instituciones se evidencia falta de coordinación y cooperación para el cumplimiento de las funciones decisorias y de regulación”.

Frente a la capacidad técnica del personal encargado de la gestión ecosistémica en el país, el caso de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es ilustrativo. Esta entidad debe garantizar,

en el marco de su mandato, que las actividades antrópicas con fines de desarrollo económico, especialmente aquellas de naturaleza extractiva, no causen impactos ambientales negativos sobre la biodiversidad; y en el caso de las áreas protegidas, que éstas queden al margen de proyectos minero-energéticos, obras de infraestructura, entre otros emprendimientos que puedan transformar los ecosistemas y afectar los servicios que éstos proporcionan. No obstante, un informe de auditoría reciente sobre la ANLA, elaborado por la Contraloría General de la Nación, dictamina que:

“De la revisión a los diferentes contratos de la Unión Temporal- UT, no todos los profesionales que forman parte de las UT, están capacitados y puedan aportar a la evaluación y seguimiento a cualquier proyecto y de los diferentes Sectores Productivos a quienes se expiden licenciamientos, toda vez que al realizar su trabajo no tienen el perfil apropiado al proyecto del cual van a realizar el seguimiento y/o a proferir el concepto (...)”.

El problema de la terciarización de funciones misionales y de la subcontratación excesiva de servicios profesionales dentro del Estado se ha agudizado en la última década, al punto de convertirse en un fenómeno pandémico que afecta un sinnúmero de entidades; no solamente a la ANLA. Sin embargo, para casos de vida o muerte, como lo son el licenciamiento ambiental y la salvaguardia del patrimonio natural, resulta imperativo revivir el debate público sobre el costo socioambiental (en términos de precarización laboral y emisión de conceptos técnicos tan erráticos como riesgosos para la biodiversidad) que implica el actual modelo de selección y contratación de personal dentro de la institucionalidad ambiental.

Frente a la coordinación entre entidades nacionales y territoriales en materia de gestión ecosistémica, ésta aún es limitada pese a las reformas

institucionales y los esfuerzos de descentralización de la acción pública realizados por el Estado. Este razonamiento es corroborado por la Corte Suprema de Justicia, que, en su pronunciamiento del 5 de abril de 2018¹⁰⁷ sobre la deforestación en la Amazonía, determina:

“La deforestación en los parques nacionales naturales es prueba de la omisión en el cumplimiento de las funciones legales que le fueron asignadas a Parques Nacionales Naturales de Colombia- PNN, (...) estando facultada, en caso de no tener capacidad para cumplir dicha tarea, exigir colaboración a otras autoridades, del orden nacional departamental y municipal”

En la misma providencia, la Corte lamenta que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) con jurisdicción en territorio amazónico no estén desempeñando sus labores de evaluación, control y monitoreo de la biodiversidad, aun cuando, ante la falta de recursos financieros o técnicos, pueden “solicitar apoyo a otras entidades del nivel nacional y local, con el objetivo de velar por los recursos naturales”. A medida que aumentan las responsabilidades ambientales de Colombia, en el marco del postconflicto, el Acuerdo de París, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), y la agenda OCDE, también aumenta la urgencia por resolver este problema, ya que la coordinación Nación-territorio permite un mejor control de áreas extensas con baja densidad poblacional, fortalece las capacidades institucionales de autoridades territoriales con limitaciones de personal y conocimiento técnico, y refuerza la autonomía político-administrativa de los gobiernos locales.

¹⁰⁶. <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/deforestacion-en-la-amazonia-seis-funcionarios-tienen-que-controlar-53000-kilometros/39229>

¹⁰⁷. SENTENCIA STC4360-2018 DE 05 DE ABRIL DE 2018

Por último, cabe señalar el problema de la sostenibilidad financiera del sector ambiental en Colombia, incluyendo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Al respecto, la reducción prevista en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA), ronda el 24%, para la vigencia 2018. Para casos específicos, como el de Parques Nacionales Naturales (PNN), el recorte presupuestal podría ser mucho mayor, hasta de 80% respecto de 2017¹⁰⁸. En la misma línea, de acuerdo con declaraciones de la directora del Instituto Alexander von Humboldt, Brigitte Baptiste, 2018 será el primer año, desde principios de la década de 1990, que se recortarán drásticamente los recursos de los institutos de investigaciones ambientales¹⁰⁹. Tal panorama financiero es inconsistente con el protagonismo otorgado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por el Gobierno Nacional, que se refleja en la incorporación de metas ODS dentro del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territorial; y en el abanderamiento de los ODS por parte de la Cancillería, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y otras instituciones, en la arena internacional.

La reducción presupuestal para el sector ambiental en Colombia es inconsistente con el protagonismo otorgado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por el Gobierno Nacional, que se refleja en la incorporación de metas ODS dentro del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territorial; y en el abanderamiento de los ODS por parte de la Cancillería, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y otras instituciones, en la arena internacional.

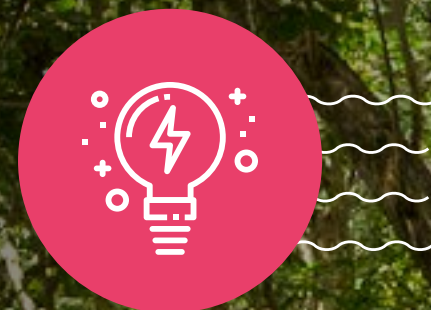
Para subsanar la escasez de recursos, se observa en Colombia una tendencia a la financiación de planes, programas y proyectos estatales en materia ambiental, con recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), principalmente subvenciones y otro

tipo de cooperación no reembolsable, y en cierta medida con recursos de cooperación reembolsable (crédito externo). En 2017, de los USD 664 millones que recibió Colombia por concepto de AOD, cerca del 15% fue destinado para programas y proyectos de conservación y sostenibilidad ambiental¹¹⁰. En este sentido, la firma de los Acuerdos de la Habana, y los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París, han suscitado un renovado interés político de múltiples países y entidades multilaterales por lo que ocurre en Colombia en términos de Cambio Climático y gestión postconflicto de la biodiversidad. Tanto así, que donantes con escaso historial de flujos de cooperación hacia Colombia, como Reino Unido y Noruega, han fortalecido su presencia y su financiación de iniciativas gubernamentales y de la Sociedad civil en el último trienio. Este repunte de la AOD en un país de renta media-alta, ad portas del ingreso a la OCDE, como Colombia, es sui generis. A falta de postconflicto, habría continuado el declive progresivo de los flujos financieros no reembolsables hacia nuestro país, y es muy probable que a mediano plazo la curva vuelva a ser decreciente. Por esta razón, es importante que el sector ambiental, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), reconozca las vacas gordas de la AOD como un fenómeno transitorio, coyuntural y ante todo subsidiario de las obligaciones del Estado. No como una fuente de recursos permanente y sustituta de fuentes domésticas.

108. <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/recorte-al-presupuesto-afectaria-el-sector-ambiental-en-2018/38832>

109. Ibid.

110. Informe de Gestión APC-Colombia 2018



LA REDUCCIÓN PRESUPUESTAL PARA EL SECTOR AMBIENTAL EN COLOMBIA ES INCONSISTENTE CON EL PROTAGONISMO OTORGADO A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) POR EL GOBIERNO NACIONAL, QUE SE REFLEJA EN LA INCORPORACIÓN DE METAS ODS DENTRO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL; Y EN EL ABANDERAMIENTO DE LOS ODS POR PARTE DE LA CANCELLERÍA, EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), Y OTRAS INSTITUCIONES, EN LA ARENA INTERNACIONAL.



INICIATIVA
DESTACADA



ODS 15

Herencia Colombia (HECO):
una experiencia de coordinación multi-
actor para la gestión efectiva de las
Áreas Protegidas en Colombia



LÍDER DE LA INICIATIVA

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, Patrimonio Natural, Gordon and Betty Moore Foundation, Conservación Internacional, Wildlife Conservation Society, World Wildlife Fund, Banco Mundial.



DESCRIPCIÓN

HECO es un modelo innovador acordado entre socios públicos y privados para garantizar la sostenibilidad financiera en el largo plazo de los sistemas de áreas protegidas. El modelo permite que todos los socios destinen recursos y realicen compromisos políticos que garanticen el cierre de la brecha financiera para el manejo efectivo de las áreas protegidas. Bajo este

modelo los donantes movilizan los recursos necesarios para cerrar la brecha financiera que impide la implementación inmediata de las acciones requeridas, y los gobiernos se comprometen a incrementar gradualmente la destinación de recursos e implementación de acciones para garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

INTERRELACIÓN CON OTROS ODS



ODS14 - Efectos de conservación sobre zonas costeras.



ODS12 -Inclusión de negocios verdes.



ODS6-Gestión sostenible del recurso hídrico.



ODS13-Contribución en la reducción de emisiones y adaptación basada en ecosistemas.



ODS17-Alianzas público-privada para la movilización de recursos.



BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS



SOSTENIBILIDAD FINANCIERA



ARTICULACIÓN ENTRE GOBIERNO, SECTOR PRIVADO Y SOCIEDAD CIVIL

HECO se basa en la creación de un fondo de transición extingible en el cual recursos públicos y privados son apalancados por un periodo de 20 años. En paralelo, el gobierno asume gradualmente los costos de conservación. Esta transición le da tiempo al gobierno para desarrollar nuevas fuentes de financiamiento sostenible para los sistemas de áreas protegidas a largo plazo, por ejemplo, con el desarrollo o reubicación de mecanismos financieros que permitan el financiamiento público sin recurrir necesariamente al presupuesto general de la nación (ej. impuesto al carbono, PSA, compensaciones).

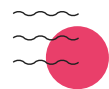
El compromiso del Gobierno ya se ha plasmado inicialmente mediante el anuncio presidencial de destinar el 5% del total del recaudo del impuesto al carbono, para la implementación de HECO.

Con respecto a la articulación de actores, Herencia Colombia fue concebida desde su inicio como una iniciativa multi-actor del gobierno y la sociedad civil, basada en: (i) generar diálogo, interlocución, y acción conjunta con los gobiernos locales, el sector privado y las comunidades para la implementación en el territorio de las metas planteadas, así como para la construcción conjunta de una visión compartida de los áreas protegidas y mosaicos propuestos, y (ii) la generación de alianzas con donantes bilaterales/multilaterales, el sector privado, la sociedad civil y el gobierno para garantizar la financiación sostenible de las acciones planteadas. En ese sentido, HECO materializa las alianzas entre actores estatales y no estatales en la implementación efectiva de los ODS (uno de los principios claves de la Agenda 2030).



7.4

NACIÓN Y TERRITORIO EN LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD: TAN LEJOS, TAN CERCA



En aras de optimizar sus procesos de protección, restablecimiento y uso sostenible de los ecosistemas, Colombia debe mejorar la armonización política, institucional y cultural entre Bogotá y los territorios del país.

Tradicionalmente, las políticas públicas ambientales han reposado sobre soluciones centralizadas que luego son traspuestas a escala local, sin necesariamente considerar variables socioculturales, biofísicas, o de otra índole, que pueden afectar la implementación de dichas políticas. Un caso ilustrativo es el de la lucha contra la deforestación, explicado por un especialista de WWF-Colombia:

“Según el último reporte anual de deforestación, entre el 2015 y 2016 aumentaron las áreas deforestadas en comparación con los años anteriores. Lo que indica que las estrategias que se diseñan a nivel nacional no están teniendo impacto en la escala regional y local. Por lo que hace falta una apropiación o construcción conjunta de las estrategias para detener la pérdida de bosques con la participación y responsabilidad de los entes regionales y locales de administración del uso del suelo.

Lo anterior sugiere que algo está fallando en la manera en que la institucionalidad central interpreta la heterogeneidad del territorio. En esta línea, un alto funcionario del sector ambiental, entrevistado en el marco del presente informe, opina que las políticas públicas son “diseñadas, muchas veces, para el país que el consultor encargado de estructurarlas tiene en la cabeza, mas no para la realidad territorial del país”.

Por otro lado, la desconexión entre Nación y Territorio no sólo es visible en la implementación de las políticas públicas, sino en la significación del desarrollo sostenible. Como consecuencia, se ha gestado un desentendimiento entre ambos sobre aquello que es social, económica y ambientalmente idóneo para las comunidades locales y los ecosistemas.

Un ejemplo de esto es el debate sobre minería en las inmediaciones del Páramo de Santurbán. Bogotá considera legítimo el proyecto de extracción aurífera Soto Mayor, por encontrarse fuera del ecosistema paramuno, según la delimitación inicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y por tratarse de un recurso yacente en el subsuelo, de propiedad exclusiva de la Nación. A esta posición estatal se antepone una visión ciudadana, más holística, que trasciende los as-

SON NECESARIOS MECANISMOS MÁS EFICACES DE CONCERTACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, ENTRE INSTITUCIONES DEL ORDEN NACIONAL, ENTIDADES TERRITORIALES Y COMUNIDADES LOCALES, QUE PERMITAN TRANSFORMAR LAS DISONANCIAS Y DISCORDIAS SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE EN UN LENGUAJE COMÚN.

pectos de propiedad sobre el subsuelo y los linderos del Páramo. Esta visión defiende el derecho de las comunidades locales a la participación en el diseño y ejecución de megaproyectos; así como el derecho a un ambiente sano. Para el caso específico de Santurbán, múltiples colectivos ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil denuncian el impacto ambiental de actividades extractivas en la zona de influencia del Páramo, especialmente sobre el recurso hídrico que abastece a más de 2.5 millones de personas. Al clamor ciudadano se ha sumado aquel de las autoridades locales, especialmente el alcalde de Bucaramanga, quien deplora el sesgo económico de Bogotá, a expensas de la sostenibilidad ambiental¹¹¹. Así, tanto ciudadanía como autoridades locales tratan de hacerle entender al Estado central que Santurbán no es un ecosistema autárquico, sino un ecosistema interdependiente de su entorno, que debe ser conservado más allá de sus linderos jurídicos.

Con base en esta realidad, se hacen necesarios mecanismos más eficaces de concertación sobre políticas públicas, entre instituciones del orden nacional, entidades territoriales y comunidades locales, que permitan transformar las disonancias y discordias sobre desarrollo sostenible en un lenguaje común. De lo contrario, se co-

rre el riesgo de que este tipo de conflictos se agudicen y terminen configurando un antagonismo perjudicial entre el carácter unitario de la Nación, por un lado, y el fortalecimiento de la descentralización y la participación ciudadana, por otro lado. Por ejemplo, se podría retomar el modelo de los Planes regionales de acción en biodiversidad, de tal forma que las políticas nacionales en materia ambiental sufran un proceso de adecuación a las condiciones estructurales y biogeográficas de cada región del país. También es necesario un mayor diálogo político entre autoridades nacionales y locales, para redefinir competencias diferenciadas y complementarias que concilien soberanía estatal y autonomía político-administrativa de los territorios.

Son necesarios mecanismos más eficaces de concertación sobre políticas públicas, entre instituciones del orden nacional, entidades territoriales y comunidades locales, que permitan transformar las disonancias y discordias sobre desarrollo sostenible en un lenguaje común.

111. <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/santos-lo-recordaremos-por-dejarnos-sin-agua-alcalde-de-bucaramanga-articulo-724183>

INFORME LUZ 2018

SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA

CAPÍTULO 08

OBJETIVO 17

A PROPÓSITO DE LA ALIANZA MUNDIAL
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES PARTICIPANTES EN EL INFORME LUZ

AL GOBIERNO NACIONAL

1

Convertir los espacios de encuentro entre Gobierno, sector privado y sociedad civil en instancias deliberativas y de toma de decisiones colectiva sobre desarrollo sostenible, superando el rol netamente informativo y/o consultivo que tradicionalmente han tenido este tipo de espacios.

2

Incrementar el diálogo, la coordinación y la implementación conjunta de iniciativas en materia de ODS entre Gobierno, sector privado y sociedad civil, especialmente a escala territorial.

3

Armonizar los instrumentos financieros de cooperación internacional para la implementación de los Acuerdos de la Habana (Fondos multi-donante, apoyos presupuestales, créditos soberanos y no soberanos, etc.) con metas prioritarias de los ODS.

4

Identificar fuentes domésticas complementarias para la implementación de los ODS, distintas del Presupuesto General de la Nación (PGN) y el Sistema General de Participaciones (SGP). Por ejemplo, Fondos de regalías específicos para ODS, tributos con cierto porcentaje de destinación específica para ODS, entre otros.

5

Aumentar considerablemente la inversión estatal en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) con el fin de cerrar brechas tecnológicas respecto de economías emergentes como Colombia, reducirlas respecto de países desarrollados, y acelerar la implementación de la Agenda 2030.

6

Concentrar los programas e instrumentos financieros de Cooperación Triangular y Sur-Sur del país, especialmente el FOCAI, en el fortalecimiento de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), como sector prioritario para el avance de Colombia en la Agenda 2030.

7

Avanzar en la generación de sistemas de información local que ayuden a superar las grandes brechas para la medición de las nuevas áreas temáticas que incorporan los ODS, mediante el fortalecimiento de las capacidades y planes de estadística territorial.

8

Fortalecer las alianzas entre Gobierno, sector privado y sociedad civil para el seguimiento y la medición de los ODS en los territorios, mediante la armonización de sistemas de medición estatales y empresariales; y la financiación de iniciativas de seguimiento ciudadano o citizen generated data.

07

A PROPÓSITO DE LA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE



El ODS17 es único dentro de la Agenda 2030, ya que no aborda un área específica del Desarrollo Sostenible, sino a las características de un entorno habilitante para la implementación de todos los ODS en simultáneo. Estas características son a grandes rasgos:



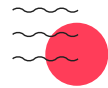
- 1 RECURSOS FINANCIEROS SUFICIENTES Y ADECUADOS.
- 2 USO INTENSIVO DE LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.
- 3 RELACIONES DE COMERCIO INTERNACIONAL MÁS SIMÉTRICAS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO.
- 4 ESTABILIDAD MACROECONÓMICA; Y SISTEMAS ROBUSTOS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

La materialización de algunas de las características mencionadas es sumamente ardua, ya que exige transformaciones sistémicas poco probables de aquí a 2030. En materia comercial, por ejemplo, las negociaciones en el marco de la OMC permanecen estancadas por cuenta de controversias en torno a los subsidios agrícolas; las tensiones sino-americanas han generado externalidades negativas a escala planetaria; el Brexit

ha convulsionado el Mercado Común Europeo; y las preferencias arancelarias practicadas por múltiples países desarrollados siguen ocasionando asimetrías e inequidades que inhiben la lucha contra la pobreza. Otras, sin embargo, están al alcance de voluntades políticas, planeación adecuada, y esfuerzos ciudadanos. Para el caso colombiano, cabe resaltar tres aspectos que atañen a la implementación de los ODS.

8.1

MEDIOS DE FINANCIACIÓN



El primero tiene que ver con los medios de financiación de los ODS. Los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, tanto en el marco de los ODS como de otras agendas (ingreso a la OCDE, Acuerdos de París, Metas AICHI) generan responsabilidades de política pública, que a su vez exigen esfuerzos presupuestales por parte de las entidades del orden nacional y territorial. Pero realidades como la reciente reducción presupuestal para el sector ambiental arrojan un manto de duda sobre la capacidad del país de honrar sus obligaciones internacionales. Además, teniendo en cuenta que existe una alta dependencia de los municipios frente a las transferencias de la Nación, especialmente aquellos de categoría 6 (89% del total), cabe preguntarse cómo logrará Colombia aterrizar y materializar los ODS a escala local en el contexto actual de austeridad fiscal. Muchos entes territoriales ya enfrentan dificultades para el cumplimiento de sus políticas más básicas (salud, educación, agua y saneamiento); con lo cual metas visionarias de reciclaje, reducción de emisiones, formalización laboral, restauración de ecosistemas, entre otras, difícilmente podrán alcanzarse mediante ingresos corrientes.

Varias esperanzas están puestas en recursos complementarios, provenientes principalmente de la Cooperación Internacional. Es cierto que la implementación de los Acuerdos de la Habana ha logrado incrementar los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a tal punto que choques externos, como el efecto “Casa Blanca” (recorte de AOD por la administración Trump), han sido neutralizados por la afluencia de subvenciones provenientes de múltiples fuentes oficiales: Unión Europea, Alemania, Noruega, Banco Mundial, entre otros. Considerando los recursos comprometidos por los cuatro fondos multidonante para el postconflicto¹¹², APC-Colombia proyecta un incremento de USD 101 millones por concepto de AOD. Luego, los cinco puntos estructurantes de la Agenda de Postconflicto, especialmente el punto # 1 sobre Reforma Rural Integral, están concatenados con el sistema de los 17 ODS. En virtud de estas sinergias, se deben aprovechar las economías de escala a la hora de diseñar programas y proyectos financiados con recursos de Cooperación Internacional, de tal suerte que los cambios positivos en materia de cierre de brechas urbano-rurales, formalización de tierras, desarrollo económico local, o justicia transicional, impacten las metas ODS.

SE DEBEN APROVECHAR LAS ECONOMÍAS DE ESCALA A LA HORA DE DISEÑAR PROGRAMAS Y PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DE TAL SUERTE QUE LOS CAMBIOS POSITIVOS EN MATERIA DE **CIERRE DE BRECHAS URBANO-RURALES, FORMALIZACIÓN DE TIERRAS, DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, O JUSTICIA TRANSICIONAL, IMPACTEN LAS METAS ODS.**

Aun así, es necesario tener en cuenta los órdenes de magnitud: la AOD tiene un peso residual en el total de fuentes de ingreso del país, pues sólo representa el 0,56% del Presupuesto General de la Nación (PGN), y poco menos del 0,2% del PIB¹¹³. Por otra parte, la clasificación de Colombia como país de renta media-alta por el Banco Mundial hace que la Cooperación Internacional en nuestro país esté enfocada en grupos poblacionales específicos y sujetos de especial protección (víctimas del conflicto, reclamantes de tierras, comunidades étnicas) mas no en la financiación de servicios públicos básicos (educación, salud, vivienda, agua y saneamiento), cuya responsabilidad recae ex-

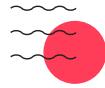
clusivamente en actores estatales. Como consecuencia, el país deberá, en primera instancia, optimizar sus recursos domésticos: identificar prioridades de inversión en materia de ODS, acudir a las economías de escala inter-agendas, contemplar fondos ODS por concepto de regalías o recaudos especiales (impuesto al carbono, por ejemplo). Pero también deberá optimizar el crédito externo, fortalecer las alianzas público-privadas, y focalizar territorialmente y estratégicamente los flujos entrantes de AOD.

¹¹². Unión Europea, Naciones Unidas, Banco Mundial y BID.

¹¹³. APC-Colombia, datos 2014-2015.

8.2

COOPERACIÓN EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (CTI)



El segundo aspecto por abordar es el fortalecimiento de la Ciencia, Tecnología e Innovación en materia de ODS, a través de alianzas a todos los niveles: intrarregional, Norte-Sur y Sur-Sur. A lo largo del presente informe, se ha indicado que uno de los mayores rezagos del país en la implementación de los ODS es la escasa inversión en investigación. Según reportó el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT), para 2016 el presupuesto de investigación y desarrollo no superó el 0,27% del PIB nacional¹¹⁴; una cifra inferior a la de economías equiparables a Colombia, y muy por debajo de la inversión de países pertenecientes a la OCDE (2.38% en promedio), a la cual nuestro país ansía pertenecer. Por ende, la investigación científica ocupa un lugar de primer orden en las recomendaciones de los actores no gubernamentales para avanzar a paso acelerado en las metas ODS, especialmente aquellas que exigen una mayor agregación de valor tecnológica: energías limpias, economía circular, ecodiseño de productos y edificaciones, desarrollo industrial, uso sostenible de la biodiversidad, entre otras.

En este contexto, una reconocida universidad de Medellín expresa:

“Colombia es un país donde la ciencia y las tecnologías aun no cuentan con el protagonismo necesario para generar soluciones concretas a la sociedad. Esto se da a todas las escalas, desde el nivel estatal hasta los ciudadanos de a pie. Casos evidentes se ven diariamente cuando los tomadores de decisiones pasan por alto las recomendaciones del sector académico. En este sentido, un mayor apoyo y credibilidad en la investigación tanto básica como aplicada sería una estrategia clave para que el sector académico se involucre más activamente en este tipo de iniciativas”.

Debido a la urgencia de encontrar soluciones a esta debilidad estructural, se pueden contemplar vías alternativas, que generen resultados a corto plazo y permitan cosechar victorias tempranas en materia científica y tecnológica. Una de estas vías es el fortalecimiento de modalidades de cooperación distintas a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), principalmente la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CT), tanto en términos técnicos como comerciales.

Colombia es un jugador sagaz en el mundo de la Cooperación Sur-Sur, y a nivel iberoamericano es el

cuarto país con mayor participación en esta modalidad. A pesar de ello, se observa una politización creciente de los fondos, programas y proyectos de esta naturaleza, con el fin de impulsar intereses de política exterior. Si bien esto es estratégico para el país, dicho propósito no se está logrando, ya que se financian proyectos de poco impacto, mediante mecanismos como las Comisiones Mixtas (Comixtas), cuya efectividad no es clara, y con una alta dispersión geográfica y temática. Esta atomización de la CSS diluye el efecto deseado, y termina generando impactos reducidos, bien sea en términos de política exterior o de desarrollo. A la luz de esta realidad, Colombia debe fortalecer los instrumentos económicos diseñados para este fin, especialmente el FOCAI (el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional) y los reorientar hacia una lógica de inversión en proyectos de alto impacto, distinta a la lógica actual de proyectos misceláneos, y costeo de pasajes aéreos y viáticos a beneficio de funcionarios públicos.

Al respecto, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) indica que, de las 1.475 iniciativas de CSS reportadas en 2015, cerca de un 12% de ellas priorizaron acciones en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), lo cual demuestra un interés y un potencial en aumento a escala regional. Es en este contexto que la SEGIB afirma:

*Para fortalecer la CSS, se requiere “realizar un mapeo de los trabajos conjuntos entre las instituciones de investigación y las universidades de los países en desarrollo, a fin de promover la creación de redes Sur-Sur para el intercambio de programas y la movilidad de estudiantes, académicos e investigadores. También se precisa establecer marcos jurídicos adecuados para la implementación de acciones de CSS y CT, tales como proyectos conjuntos de investigación, realización de seminarios y talleres para la formación de recursos humanos, y articulación de polos generadores y difusores de conocimientos (p. ej., Centros Binacionales de Investigación)”.*¹¹⁵

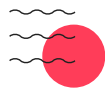
UNO DE LOS MAYORES REZAGOS DEL PAÍS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS ES LA ESCASA INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN. SEGÚN REPORTÓ EL OBSERVATORIO COLOMBIANO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (OCYT), PARA 2016 EL PRESUPUESTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO NO SUPERÓ EL 0,27% DEL PIB NACIONAL ; UNA CIFRA INFERIOR A LA DE ECONOMÍAS EQUIPARABLES A COLOMBIA, Y MUY POR DEBAJO DE LA INVERSIÓN DE PAÍSES PERTENECIENTES A LA OCDE

114. <http://www.portafolio.co/economia/las-regalias-y-la-inversion-en-ciencia-y-tecnologia-en-colombia-506940>

115. Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017 (SEGIB).

8.2

SEGUIMIENTO Y MEDICIÓN TERRITORIAL DE LOS ODS



El tercer aspecto a tener en cuenta es el seguimiento y la medición de los ODS a escala territorial. Las autoridades locales son el primer frente de batalla para avanzar en las tres dimensiones del Desarrollo Sostenible, en razón de su cercanía al ciudadano y de su papel preponderante en la prestación de servicios públicos. Como se ha dejado explícito en uno de los principios clave de los ODS, “no dejar a nadie atrás,” uno de los principales retos es mejorar las condiciones de vida de cada persona, no sólo de la mayoría. Una de las mayores críticas a los esfuerzos de desarrollo anteriores, incluyendo los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), fue precisamente el foco en el logro de bienestar para la mayoría de la gente, que en consecuencia llevó a la concentración de esfuerzos hacia proyectos de alto impacto. En última instancia, esto redundó en mayores brechas entre pobreza y pobreza extrema.

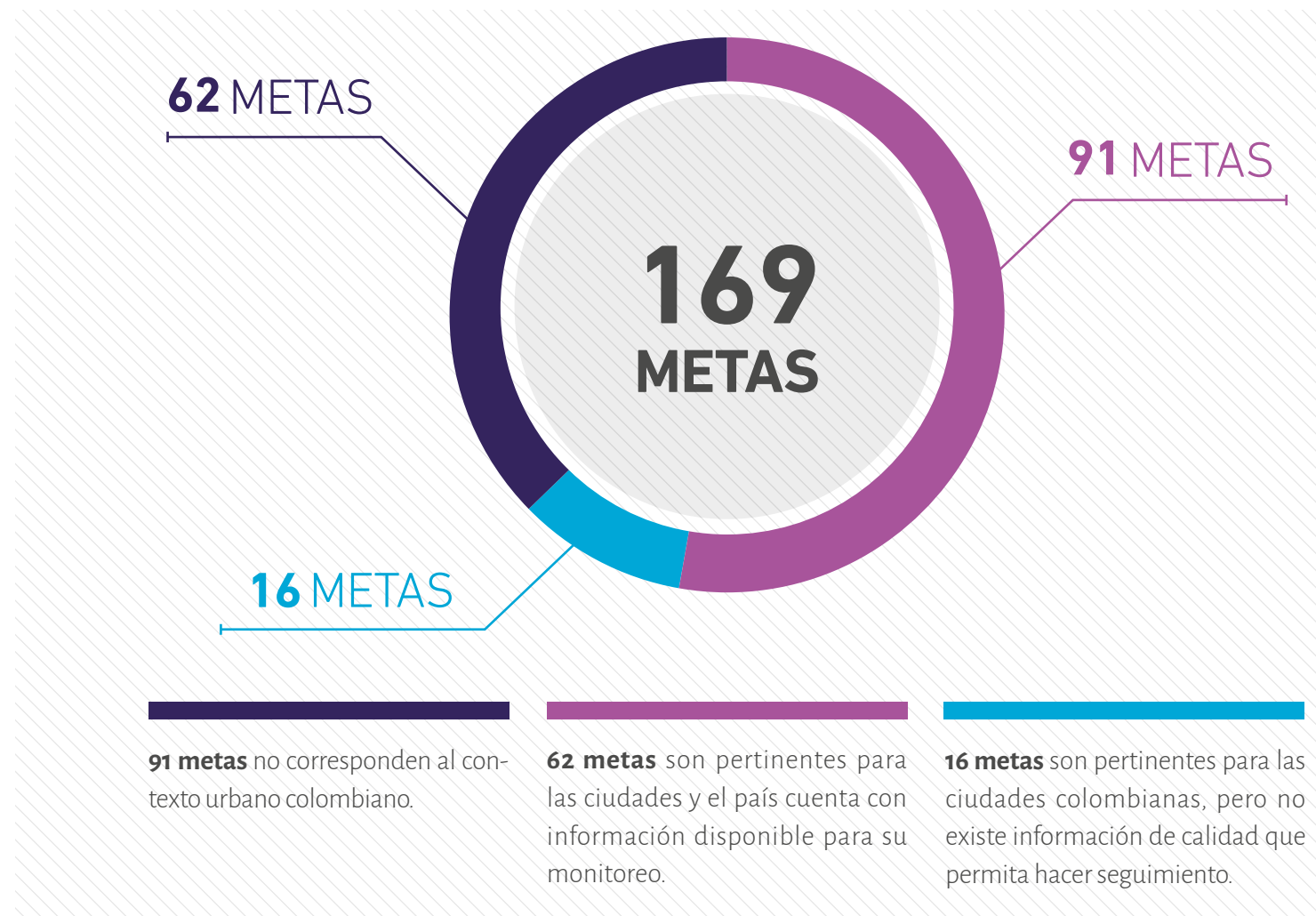
Para hacer frente a esta situación, la mayoría, si no todos los actores involucrados en la implementación de la Agenda 2030, están de acuerdo en la importancia de contar con información desagregada y datos localizados que permitan identificar los principales retos y brechas más profundas. Como resultado, los beneficios del desarrollo sostenible pueden llegar a la base de la pirámide, en lugar de terminar en esfuerzos superficiales. Pese a ello, ni la Organización de Naciones Unidas ni sus Esta-

dos miembros han sido capaces de abordar el reto de producir, organizar y disponer de datos locales debido a la complejidad de esta tarea.

En relación con los desafíos en la localización de datos en el contexto de los ODS, la literatura reciente destaca tres puntos álgidos por resolver: 1) falta de coincidencia entre indicadores ODS y datos locales disponibles; 2) falta de fuentes de datos locales unificados; y 3) diferentes niveles de análisis que proporcionan datos nacionales en comparación con datos locales. En este contexto, el Urban Institute señala que sólo el 19% de los indicadores ODS relevantes para las ciudades son realmente medibles en las 100 ciudades más grandes y en las áreas estadísticas metropolitanas (MSA).

En complemento, el Urban Institute destaca la importancia de reconocer y mediar la tensión entre el diseño de indicadores que son “útiles a nivel práctico de administración y política de la ciudad” y los que son “útiles para el objetivo científico de mejor caracterización y comprensión de la complejidad de las ciudades”. Esta tensión puede resolverse combinando datos generados localmente con los datos nacionales disponibles y mediante el diseño de una herramienta flexible y dirigida a los tomadores de decisiones locales, para darles flexibilidad de personalizar sus metas e indicadores a las necesidades locales.

Para el caso colombiano, la Red de Ciudades Cómo Vamos llevó a cabo un análisis exhaustivo de las 169 metas propuestas para el nivel mundial, para determinar cuáles de ellas son más pertinentes en el ámbito urbano. Dicho análisis concluyó que, de esas 169 metas:



De las 78 metas clasificadas como pertinentes para el seguimiento de los ODS en las ciudades colombianas (las 62 que cuentan con información + las 16 que no), se encuentra que en 14 objetivos (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16 y 17) es posible monitorear al menos una de sus metas a nivel urbano con la información disponible en la actualidad. En cambio, en dos de los objetivos (14 y 15) ninguna de sus metas se consideró medible a escala urbana. Luego, en uno de los objetivos (ODS12) se considera que existen varias metas

pertinentes y medibles para las ciudades colombianas, pero aún no se cuenta con información de calidad.

Finalmente, se encontraron vacíos de información estadística en el componente de cambio climático y entornos urbanos sostenibles, lo cual representa un talón de Aquiles frente a la localización de los ODS. En este sentido, la OCDE y el PNUD han reiterado en múltiples ocasiones la necesidad de armonizar el crecimiento económico con las necesidades sociales y de protección el medio ambiente.

En cuanto a entornos rurales, el desafío de medición para Colombia es aún mayor, en vista de la inmensidad del territorio, la ausencia estatal, la debilidad institucional, la baja densidad poblacional, y la persistencia de economías ilegales, grupos armados, entre otros factores de riesgo. En estas condiciones agrestes, el seguimiento a los ODS no podrá realizarse mediante metodologías tradicionales de censo y muestreo, y se deberá acudir a herramientas innovadoras. Por ejemplo, el Gobierno ya está explorando sistemas de información geográfica, para el seguimiento a metas mediante imágenes satelitales. Estas son particularmente útiles en vastas extensiones territoriales, como la Amazonia, donde el monitoreo de la deforestación o la verificación de la restauración ecosistémica demandan soluciones tecnológicas. Adicionalmente, se debe incrementar el uso masivo de los registros administrativos, que constituyen una veta de información poco explotada hasta ahora, y promover los monitoreos ciudadanos o citizen generated data. Esta es una de las metodologías más innovadoras y con mayor potencial para expandir el trabajo colaborativo entre Gobierno y Sociedad civil y para promover tanto la apropiación como la descentralización del Desarrollo Sostenible. Existen múltiples casos de estudio a nivel mundial, por ejemplo, en Reino Unido, Argentina, Kenya y Uganda, que demuestran la relación gana-gana para los sistemas estadísticos nacionales y los ciudadanos, en términos de complementariedad, generación de confianza mutua, transparencia, participación ciudadana, entre otros aspectos positivos. En Colombia, sin embargo, la idea de otorgar a la sociedad civil un papel en la generación de datos genera escozor en las entidades estatales, por temor a falta de rigor estadístico, controversias políticas y desconfianza. Asimismo, algunas organizaciones de la sociedad sienten que esta responsabilidad generaría cargas técnicas y financieras insostenibles a largo plazo.

En materia de ODS, Colombia enfrenta un gran un desafío de medición en entornos rurales, en vis-

ta de la inmensidad del territorio, la baja densidad poblacional, la persistencia de economías ilegales, entre otros factores de riesgo. En estas condiciones, el seguimiento a los ODS no podrá realizarse mediante metodologías tradicionales, y se deberá acudir a herramientas innovadoras.

Finalmente, es valioso mencionar la contribución de las empresas a la medición de los ODS a escala nacional y territorial. En Colombia, varias empresas se encuentran desarrollando líneas de base, teniendo como referencia indicadores ODS. Otras ya cuentan con sistemas de medición para ciertas metas, aunque no necesariamente las más prioritarias para los entes territoriales. También existen empresas que poseen sistemas internos de medición en materia de sostenibilidad ambiental, como por ejemplo los denominados eco-índices (agua consumida, generación de residuos, reciclaje); o que incorporan estándares de reporte en el marco del Global Reporting Initiative (GRI). Si bien estas baterías de indicadores están alineados a los ODS y guardan cierta relación métrica con los indicadores propuestos por Naciones Unidas y los Gobiernos Nacionales, existen diferencias en términos de enfoque, desagregación, unidades de medida, entre otras variables. Esto impide una integración entre sistemas empresariales y sistemas oficiales; y por lo tanto genera una fuga de datos que, de otra forma, contribuirían al seguimiento de los ODS. Es en este contexto que una Multilatina colombiana del sector de alimentos afirma:

“Tenemos facilidad de medición y reporte. Sin embargo, existen diferencias entre los indicadores que manejamos en la empresa y los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las diferentes iniciativas gubernamentales. Por ejemplo, el DNP al publicar el CONPES relacionado con los ODS, publicó unos indicadores muy específicos que no son posibles reportar desde la empresa privada”.



EN MATERIA DE ODS, COLOMBIA ENFRENTA UN GRAN UN DESAFÍO DE MEDICIÓN EN ENTORNOS RURALES, EN VISTA DE LA INMENSIDAD DEL TERRITORIO, LA BAJA DENSIDAD POBLACIONAL, LA PERSISTENCIA DE ECONOMÍAS ILEGALES, ENTRE OTROS FACTORES DE RIESGO. EN ESTAS CONDICIONES, EL SEGUIMIENTO A LOS ODS NO PODRÁ REALIZARSE MEDIANTE METODOLOGÍAS TRADICIONALES, Y SE DEBERÁ ACUDIR A HERRAMIENTAS INNOVADORAS.

INICIATIVA DESTACADA

ODS 17



Localización de los ODS en las ciudades de Colombia

LÍDER DE LA INICIATIVA

Red de Ciudades Cómo Vamos - www.redcomovamos.org
16 programas a nivel nacional y la Fundación Corona



SOCIOS Y ALIANZAS

El Modelo Cómo Vamos se fundamenta en el principio de colaboración multi-actor. Cada programa Cómo Vamos es desarrollado bajo una alianza local entre organizaciones del sector privado, de la sociedad civil, academia y los medios de comunicación. El Modelo fue creado hace 20

años en Bogotá por la Cámara de Comercio de Bogotá, el periódico El Tiempo, la Universidad Javeriana y la Fundación Corona. Actualmente, los 16 programas que conforman la Red Cómo Vamos reúnen a más de 100 socios regionales.

FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

El proyecto se enfocará, en su etapa inicial, en más de 35 municipios incluídas 13 ciudades capitales. A partir de los aprendizajes de esta primera etapa se escalará para llevarlo a todas las ciudades capitales y a otras regiones y municipios del país.



DESCRIPCIÓN

La **Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos** es una iniciativa enfocada en generar información confiable, imparcial y comparable en torno a temas de ciudad, sostenibilidad, calidad de vida y participación ciudadana. Los objetivos principales de la Red son: (i) contribuir al desarrollo de una ciudadanía más informada y activa y; (ii) Promover debates entre diferentes sectores y grupos de interés bajo principios de participación, transparencia y colaboración, los cuales contribuyen a desarrollar gobiernos más efectivos y abiertos. El proyecto de localización de los ODS en Colombia, está orientado a co-construir agendas locales que incorpor-

en la sostenibilidad como eje principal y a fortalecer capacidades que contribuyan al cumplimiento de los ODS en las ciudades de Colombia. En este sentido pretende, desde un ejercicio independiente, ofrecer un marco de trabajo y herramientas que permitan hacer una implementación participativa de los ODS y un seguimiento transparente y eficaz a indicadores específicamente diseñados para las ciudades y el contexto colombiano. En el marco de este proyecto se construyó la primera línea base para el cumplimiento de los ODS en las ciudades de Colombia.

BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

Identificación y adaptación del marco conceptual internacional para la localización de los ODS, que se ajuste al contexto urbano colombiano, a las capacidades locales de los gobiernos subnacionales y las fortalezas y debilidades de los sistemas de información de orden nacional y especialmente locales.

a contextos similares dentro de Colombia y América Latina. El proyecto busca ser un ejemplo para la región de fortalecimiento de sistemas de información local, desde un trabajo independiente y colaborativo que fortalezca y construya alianzas para un desarrollo urbano y territorial más sostenible.

Diseño y desarrollo de un marco para la localización de los ODS que no sólo permita un seguimiento y evaluación a objetivos, metas e indicadores, pero que promueve la participación y colaboración entre diferentes actores, y especialmente que construya puentes entre la sociedad civil y los gobiernos locales.

El proyecto ha sido recientemente seleccionado por el la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (en inglés SDSN) de las Naciones Unidas, como buena práctica por la iniciativa de Datos Locales, que busca fortalecer, apoyar y replicar modelos innovadores para el desarrollo de sistemas de información local integrados al cumplimiento de los ODS.

Identificación, diseño, selección y construcción de línea base 2015 para las ciudades de Colombia, a partir de una batería de indicadores para contextos urbanos a partir de una revisión de referentes internacionales y regionales.

Diseño y desarrollo de una herramienta digital abierta a la ciudadanía para la localización y seguimiento al cumplimiento de los ODS.

El Modelo Cómo Vamos, así como la metodología para la localización de los ODS, ofrece principios y estructuras fácilmente adaptables, replicables y escalables

INTERRELACIÓN CON OTROS ODS

El objetivo # 17 de alianzas para el desarrollo es transversal al resto de ODS, y tiene como componentes principales varios de los principios que soportan a la **Red Cómo vamos**; desarrollo de capacidades, tecnologías de la información y las comunicaciones, data, monitoreo y rendición de cuentas, entre otros. En ese sentido, el trabajo de la Red Cómo Vamos, como se explicó en el capítulo para el ODS #11.

09

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El presente Informe Luz es un ejercicio de seguimiento a la implementación de los ODS en Colombia, desarrollado por actores de la sociedad civil y el sector privado, con el apoyo de actores externos para la recolección de información. El Informe consta de un análisis cualitativo, fundamentado en fuentes primarias de investigación, y abarca dos grandes secciones.

La primera sección (Capítulos 1 y 2) analiza el principio de “indivisibilidad” de los ODS, y la manera en que éstos están siendo apropiados por distintos grupos de interés pertenecientes a la sociedad civil y el sector privado.

La segunda sección (Capítulos 3 al 8) analiza en detalle el bloque temático Transformación hacia una sociedad sostenible y resiliente para todos, (ODS6,7,11,12,15), al igual que el ODS17, transversal a la Agenda 2030, sobre alianzas entre Gobierno, socie-

dad civil y sector privado. Para cada uno de los ODS, se propone un diagnóstico en términos de avances y retos, una iniciativa destacada e implementada por actores no gubernamentales, y un conjunto de recomendaciones en materia de política pública, regulación, gestión institucional, coordinación territorial, entre otros aspectos.

Culminado el análisis detallado, esta sección resalta algunas ideas y hallazgos principales del Informe, cuyo propósito es marcar el camino de futuras investigaciones; estimular el debate público sobre las condiciones mínimas para la implementación de la Agenda 2030 en el país; reiterar los puntos álgidos para avanzar en el logro de los cinco ODS focalizados (6,7,11,12,15); y destacar algunas problemáticas que deberá revisar el próximo ejercicio de seguimiento y veeduría ciudadana sobre los ODS en Colombia.

CONCLUSIONES GENERALES

1

La implementación de los ODS debe regirse por el principio de “indivisibilidad”, el cual establece una interdependencia entre las dimensiones social, económica y ambiental, y por lo tanto una interdependencia entre las 169 metas globales contenidas en la Agenda 2030. Debido a la gran cantidad de metas, deben identificarse metas críticas, cuya naturaleza transversal y envolvente permitiría movilizar múltiples ODS simultáneamente y generar economías de escala en términos financieros, técnicos y humanos. Es importante revisar si las “metas trazadoras” establecidas en el CONPES 3918 de 2018 cumplen con dichos criterios.

2

De acuerdo con el análisis de interrelación llevado a cabo en el marco del Informe, y análisis propios de Naciones Unidas, el ODS12 opera como un Objetivo pivote dentro de la Agenda, por su naturaleza multi-sectorial y multi-actor (empresas, Gobierno, ciudadanía), y por su doble enfoque de oferta y demanda (producción y consumo).

3

El estatus de país megadiverso ostentado por Colombia otorga gran importancia al ODS15 Vida de ecosistemas terrestres. Sin embargo, el análisis sobre los Planes Departamentales de Planeación sugiere que, de los cinco ODS que componen el bloque temático Transformación hacia una sociedad sostenible y resiliente para todos, el ODS15 es el menos priorizado por dichos instrumentos. De igual forma, el análisis realizado por la firma KPMG evidencia que el ODS15 es uno de los menos priorizados por las empresas que incorporan los ODS en sus reportes de sostenibilidad.

4

El gran número de estrategias, programas y proyectos sobre temáticas relacionadas con el conjunto de los cinco ODS priorizados (6,7,11,12,15), presentes en los Panes Departamentales de Desarrollo, sugiere que la incorporación de los ODS en la planeación del desarrollo territorial obedece a una lógica sectorial, que favorece la fragmentación de políticas y no responde al principio de “indivisibilidad” de los ODS.

5

La información suministrada en el marco de la investigación realizada para el Informe Luz sugiere que existe un clamor generalizado, de empresas, fundaciones, OSC, entre otros actores, por mayores niveles de coordinación, diálogo y complementariedad con entidades estatales (Ministerios, entes de control, entes regulatorios, institutos técnicos, entre otros). Aunque existen instancias nacionales y regionales de encuentro entre Gobierno, sector privado y sociedad civil, aún es necesario armonizar las visiones que cada actor posee sobre el desarrollo sostenible, para impulsar acciones mancomunadas que aceleren la implementación de los ODS.

6

Una de las recomendaciones más recurrentes por parte de los actores no gubernamentales que contribuyeron con la elaboración de insumos para el Informe Luz es el incremento de la inversión y los programas para investigación e innovación. De manera general, hay un consenso en que el país requiere mayor conocimiento científico (ej. Potencial de fuentes de energía renovable), mayor desarrollo tecnológico (ej. Ecodiseño de empaques, arquitectura resiliente), y mayor coordinación entre Gobierno, sector privado y Academia para la toma de decisiones, con el fin de implementar exitosamente los ODS y estar en igualdad de condiciones frente a los países de la OCDE en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.

7

La integración de las dimensiones social, económica y ambiental lograda por los ODS sugiere que la Agenda 2030 guarda estrecha relación con las demás agendas de desarrollo del país, a escala internacional (ej. Acuerdo de París, OCDE, CDB), nacional (ej. Acuerdos de la Habana, Plan Nacional de Desarrollo) y territorial (ej. Planes Municipales de Desarrollo, POT, PDET). Por consiguiente, las distintas agendas deben contribuir simultáneamente a metas comunes: reducción de emisiones, reciclaje, empleo formal, paz y reconciliación, entre otras.

8

La investigación realizada en el marco del Informe Luz indica que no existe un consenso, al interior de la sociedad civil colombiana, sobre el papel que pueden desempeñar las distintas organizaciones (ONG, Fundaciones, actores comunitarios, organizaciones étnicas, entre otros) en la implementación de los ODS. Asimismo, surgen interrogantes sobre el grado de apropiación de los ODS por las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), y la ciudadanía en general, lo cual sugiere que la implementación de los ODS debe priorizar

canales de divulgación y sensibilización, y mecanismos de participación ciudadana y empresarial.

9

La construcción de un marco de política nacional que tome el 2020 es clave, al ser un año de inflexión para los temas de biodiversidad, cambio climático y desarrollo sostenible. Esto teniendo en cuenta que en 2020 se desarrollará un nuevo plan estratégico global para la bio-

diversidad, al fijarse las nuevas metas para el Convenio de Biodiversidad Biológica (CBD); los compromisos del Acuerdo de París estarán en plena implementación y deberán haber aumentado en ambición; se replantearán las metas de los ODS que vencen en 2020; y se espera que los líderes globales adopten un Pacto Global por la Naturaleza. El año 2020 es la oportunidad para detener la degradación de la naturaleza, afianzar la acción climática, y garantizar el desarrollo de una economía incluyente equitativa y sostenible en Colombia.

CONCLUSIONES SOBRE EL BLOQUE TEMÁTICO TRANSFORMACIÓN HACIA UNA SOCIEDAD SOSTENIBLE Y RESILIENTE PARA TODOS



ODS6. La abundancia hídrica en Colombia no es homogénea en todo el territorio. Por lo tanto, se deberá controlar la demanda en zonas sin bonanza hídrica y lograr un punto de equilibrio entre actividades antrópicas y protección de ecosistemas de agua dulce. También se debe superar la dicotomía entre ciudades y ruralidad, pues existe una simbiosis entre centros urbanos y ecosistemas aledaños, especialmente los ecosistemas paramunos.



ODS7. La ventaja comparativa que posee Colombia, gracias a una matriz eléctrica limpia e hidro-dependiente, no debe impedir el avance de una transición energética hacia FNCER. Hoy en día, éstas poseen mayores incentivos en virtud de la ley 1715 de 2014, pero aún enfrentan múltiples barreras de naturaleza técnica, financiera, política y regulatoria.



ODS11. Las ciudades son el motor del crecimiento económico de Colombia. Sin embargo, caminan en trayectorias de baja sostenibilidad urbana, poniendo en riesgo la calidad de vida de sus habitantes y desaprovechando las ventajas económicas de la urbanización. Fortalecer el ordenamiento territorial y ambiental, y una planificación urbana y regional orientada a modelos de desarrollo urbano sostenibles, incluyentes y resilientes, debe ser prioridad para los gobiernos locales y el Gobierno Nacional. En este sentido, la localización de los ODS y de otras agendas internacionales (Hábitat III, Acuerdo de París, Marco de Sendai) ofrece un marco valioso para la revisión y consolidación de una nueva política urbana, que incorpore la sostenibilidad como eje principal del desarrollo local. Por último, resulta prioritario continuar con la revisión y fortalecimiento de los instrumentos de planeación, gestión y financiación (especialmente en relación con la Ley 388/1997), principalmente en ciudades intermedias de rápido crecimiento.



ODS12. La futura política de Crecimiento Verde es una oportunidad para lograr la transición definitiva hacia una economía circular incluyente, que fortalezca las capacidades de autoridades municipales y organismos de control; ofrezca a los recicladores de oficio garantías de trabajo decente; mejore la calidad del servicio de aseo prestado por empresas privadas; responsabilice a la ciudadanía frente a hábitos de consumo sostenible y separación de residuos en los hogares; y convierta a la reutilización de residuos en una fuente de competitividad y generación de ingresos para el país.



ODS15. La magnitud de la tarea ambiental de Colombia, especialmente en materia de conservación ecosistémica, exige una mayor descentralización de las políticas públicas. La inmensidad del territorio colombiano, especialmente la Amazonía, requiere de un enfoque regional con base en las características biofísicas y socioculturales de cada zona. Este modelo descentralizado implica mayor autonomía político-administrativa y financiera de los entes territoriales, una revisión integral del funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y una mejor articulación entre conservación y desarrollo socioeconómico en zonas rurales, para potenciar el rol ambiental de las comunidades locales. Igualmente, se evidencia la necesidad de apoyar programas, como Herencia Colombia, para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo de las áreas protegidas.



ODS17. Colombia debe contar con información desagregada y datos localizados, a escala urbana y rural, que permitan identificar los principales retos y brechas más profundas para la implementación de los ODS. Con este fin se pueden explorar y perfeccionar herramientas innovadoras, como por ejemplo los sistemas de datos ciudadanos (citizen generated data) y los sistemas de información geográfica. En materia financiera, Colombia debe optimizar los recursos de cooperación internacional, en el entendido de que éstos tenderán a decrecer a corto-mediano plazo y no pueden ser sustitutos de los recursos domésticos. Se deben buscar economías de escala entre los fondos para el postconflicto y los ODS, y destinar presupuestos especiales, con origen en tributos u otras fuentes internas, para la implementación de los ODS a escala territorial.



INFORME LUZ

2018

SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA

Una alianza de:



INFORME LUZ 2018

Con el apoyo de:



FUNDACIÓN
MARIO SANTO DOMINGO
Por el Desarrollo Sostenible de Colombia



ASOCIACIÓN DE RECIKLADORES
DE BOGOTÁ ESA



Women in Informal Employment
Globalizing and Organizing