

***Un modelo de gobernanza con enfoque de justicia social: el caso de la construcción de la subestación Eléctrica Norte en la vereda de San José del municipio de Gachancipá<sup>1</sup>***

**José Luis Calume Figueroa**

**Autor**

**Andrés Felipe Mora Cortés**

**Tutor**



**Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**

**Facultad de Estudios Ambientales y Rurales**

**Instituto de Salud Pública**

**30 de junio de 2020**

---

<sup>1</sup> Los resultados aquí presentados, corresponden al desarrollo de una investigación aplicada desarrollada en la Ciudad de Bogotá, Colombia entre el primer semestre de 2019 y el primer semestre de 2020.

## **2. Resumen**

En la actualidad, según los lineamientos de la política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES), los principales retos que afectan su viabilidad en el desarrollo económico no son fundamentalmente técnicos sino políticos: la adquisición de predios, las consultas previas a comunidades, los permisos y trámites ambientales, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones y las dificultades internas de las entidades públicas al dar soluciones jurídicas que busquen equilibrar la balanza de la justicia ante las perspectivas de desarrollo. (Conpes3762, 2013).

El caso de la construcción de la Subestación Eléctrica (SE)-Norte del proyecto UPME 03-2010 Chivor II-Norte y líneas asociadas en el municipio de Gachancipá no es la excepción. Por lo tanto, basado en principios de justicia social, el presente estudio tiene como finalidad identificar los elementos constitutivos de un modelo de gobernanza, que brinde herramientas para una aproximación al nuevo enfoque de consentimiento previo como plataforma de licencia social. Todo ello con el fin de reconstruir la relación sociedad, Estado y sector privado, donde las capacidades de cada uno de los actores resulten útiles para la resolución de conflictos en este tipo de proyectos.

### **3. Palabras clave**

Gobernanza, Justicia Social, Licencia social, Consentimiento previo, Capacidades.

### **Key Words**

Governance, Social Justice, Social License, Prior Consent, Capacities

### **4. Introducción**

Hoy en día nos encontramos en las puertas de un nuevo cambio de pensamiento y de época, donde tenemos la opción de continuar con los mismos patrones de producción, energía y consumo, los cuales han confirmado no ser viables, o de transformar el paradigma de desarrollo dominante por uno que se dirija hacia el desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo (CEPAL, 2018). Considerando que la desigualdad existe en todo el mundo y constituye una especial limitación para alcanzar el potencial de una región, este cambio de pensamiento que gira hacia lo sostenible e inclusivo es necesario en el caso de América Latina y el Caribe, pues no es la región más pobre del mundo, pero sí la más desigual.

Las brechas que enfrenta el modelo de desarrollo económico son de carácter estructural: escasa productividad, infraestructura deficiente, segregación, rezagos en la calidad de los servicios de educación y salud, persistentes brechas de género, desigualdades territoriales con respecto a las minorías y un impacto desproporcionado del cambio climático en los eslabones más pobres de la sociedad. Una de las maneras de lograr disminuir tales brechas es garantizando el acceso a la información a todos los seres humanos y explicando la importancia de la energía eléctrica como herramienta para el desarrollo.

De esta manera, esta investigación es el resultado del interés por encontrar los elementos constitutivos de un nuevo modelo de gobernanza basado en la justicia

social, que cierre la brecha de las desigualdades socioeconómicas producto del modelo de desarrollo existente, asimismo, proponerlo como alternativa viable para la construcción de la SE en la vereda San José, municipio de Gachancipá. Dicho modelo se pensó dirigido a los responsables de la consecución de proyectos de infraestructura, en particular a los que tienen que ver con la transmisión de energía eléctrica. Para lograr establecer el alcance del modelo basado en la deliberación como mecanismo participativo, se hace necesario abordar perspectivas teóricas que permitan conocer mecanismos diferentes de resolución de conflictos.

En este orden de ideas, se tomó el enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum, como una perspectiva que proporciona una aproximación particular a la evaluación de la calidad de vida de las personas, a la teorización sobre lo que entenderemos por justicia social (Nussbaum M. , 2016) y, además, contribuye a establecer nuevas formas de construcción de acuerdos, al precisar aspectos relevantes acerca del consentimiento previo y la licencia social.

Así mismo, se analizan en detalle los problemas sociales ocasionados durante el desarrollo del proyecto, evidenciando los factores que han generado malestar, sentimientos de injusticia y frustración en la población.

El resultado es el desarrollo de un proceso participativo, donde se aplican las herramientas metodológicas del modelo de gobernanza para determinar si, a través de estas, las situaciones conflictivas se regulan de manera justa, cambiando las perspectivas y actuaciones de los actores involucrados en la participación del proyecto.

El objetivo de esta investigación es identificar los elementos constitutivos de un modelo de gobernanza, fundamentado en el consentimiento previo como plataforma de licencia social, que posibilite la construcción del proyecto de transmisión eléctrica UPME 03 de 2010.

Para el logro de dicho objetivo, se han planteado tres objetivos específicos, los cuales se proponen determinar los elementos constitutivos de un modelo que viabilice la construcción de un concepto de gobernanza y, de este modo, haga posible abordar el territorio del proyecto UPME 03-2010.

En principio, se analizarán las teorías acerca de la gobernanza, el enfoque de capacidades, la licencia social y el consentimiento previo. Luego, se caracterizarán los principales conflictos que genera la construcción del Proyecto UPME03-2010, para establecer las bases del consentimiento previo como instrumento de licencia social. Por último, se propondrán los elementos constitutivos para un modelo de gobernanza basado en principios de justicia social, que genere alternativas que viabilicen la construcción de la SE del proyecto del UPME 03-2010.

Toda esta investigación se propone encontrar los elementos constitutivos de un modelo de gobernanza, por medio del cual se logre viabilizar el proyecto de transmisión eléctrica “*UPME 03-2010 Subestación chivor II-Norte 230KV y líneas de transmisión asociadas*”. A su vez, pretende contribuir al crecimiento y desarrollo de los habitantes de la vereda San José de Gachancipá, donde los involucrados obtengan aprendizajes enriquecedores y mecanismos participativos para la asimilación y aplicación del consentimiento previo como plataforma de la licencia social en la solución de problemas cotidianos.

Esto posibilita una metodología de relacionamiento desde un enfoque de justicia social, la cual asigna una función diferente al Estado y a la empresa privada en la mejora de la calidad de vida de todas las personas, en términos de capacidades. Además, produciría relaciones que en el futuro serían investigadas por los alcances y mejoras producto de esta nueva forma de concebir el gobierno.

## **5. Métodos**

La tipología seleccionada para este trabajo es la de Prácticas Basadas en Diagnósticos, puesto que, con base en los resultados obtenidos en el análisis de la información, se busca diseñar y proponer un modelo de gobernanza. El modelo

supondrá abordar los factores más influyentes en este conflicto, para que las partes trabajen en soluciones que contribuyan a los intereses del Gobierno, de la comunidad y de la empresa privada, con un conocimiento integral de la realidad social, económica y ambiental. Igualmente, para que se fortalezcan las relaciones que se dan en la vereda San José de Gachancipá por la construcción del PINES UPME 03-2010.

El estudio parte del diagnóstico inicial de la situación del proyecto en la vereda San José de Gachancipá, en donde se han llevado a cabo actividades de resistencia en contra de la construcción de la subestación eléctrica, a través de la Audiencia Pública Ambiental y otras manifestaciones sociales. Como resultado de la investigación, se propone un modelo de gobernanza basado en principios de justicia social, que funcione como herramienta mediadora y estratégica. Este proveerá soluciones para el caso de la gestión del proyecto UPME 03-2010, identificando todos los factores de riesgo, las actividades exitosas que se hayan llevado a cabo, las lecciones aprendidas y los aspectos a mejorar.

### **5.1 Unidad de análisis:**

En el estudio se pudieron aplicar dos unidades de análisis: la primera es el aporte de conocimiento y la experiencia de las instituciones involucradas en el proyecto, como la Autoridad de licencias Ambientales (ANLA), la Alcaldía, la Personería de Gachancipá, el Grupo Energía Bogotá (GEB) y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). De modo que la información se obtuvo a partir de documentos oficiales y fuentes secundarias recogidas de las Audiencias Públicas Ambientales.

La segunda unidad de análisis es la identificación del grado de conocimiento y postura de la comunidad acerca de la construcción de la subestación Norte. Esto supuso la construcción de entrevistas estructuradas y semiestructuradas, con base en las situaciones y/o eventos de resistencia que se hayan dado, así como de las actividades de acercamiento y gestión social realizadas por el GEB.

A partir de estos diagnósticos y entrevistas, se determina cómo es el modelo adecuado de gobernanza, con miras a su replicabilidad en otros proyectos y sectores.

El éxito del modelo radica en que estos objetivos de medición y recolección de información sean claros y en prestar atención a las actitudes de todos los actores entrevistados y a los impactos ante la comunidad, estableciendo vínculos claros entre comunidad, empresa e institucionales estatales. Implica conseguir la aprobación de las familias de la vereda para la realización de las entrevistas, solicitar el respaldo de la nueva administración municipal para conocer su postura frente al proyecto, lograr la participación de toda la comunidad, asignar a un grupo algunas funciones de participación y control, contar con gestores (profesores) comprometidos con la actividad y hacer una detección y análisis del sistema de contradictores.

La aplicación del nuevo modelo, basado en la justicia y en el desarrollo de capacidades, puede desencadenar una serie de resultados interesantes para la comunidad, la administración municipal y la empresa. Su influencia en el caso dará una aproximación al impacto que generaría en otros sectores de construcción de proyectos PINES, logrando su consecución al plantear soluciones acordes con las preocupaciones de los habitantes.

## **5.2 Población:**

El estudio está dirigido principalmente a los habitantes de la vereda San José, municipio de Gachancipá, a la Alcaldía municipal y a aquellas entidades involucradas en la construcción del proyecto UPME 03-2010. Se llevaron a cabo dos entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios y una a un líder ambiental del GEB. Adicionalmente, se revisó información secundaria, producto de las audiencias públicas realizadas en el marco del licenciamiento ambiental, las cuales fueron dirigidas por la Autoridad Nacional de licencias Ambientales. Estas recogen todas las intervenciones de las instituciones de orden local: alcaldías municipales

del área de influencia del proyecto, representantes de los entes de control, personerías municipales, veedurías ciudadanas, grupos ambientalistas, así como de propietarios afectados por el proyecto y juntas de acción comunal.<sup>2</sup> El proyecto en el municipio de Gachancipá tiene inferencia en 428 personas de la vereda; la cantidad de predios afectados son 11, con una longitud de la línea en la vereda de 2.077.03 metros y con una instalación de 7 torres eléctricas. Este municipio se caracteriza por su oposición activa ante la construcción del Subestación Eléctrica SE-norte.

## **Resultados y discusión**

Es importante comprender que las comunidades en situaciones de incertidumbre e injusticia se organizan y son capaces de generar un pensamiento crítico ante las necesidades y las capacidades de autogobierno (Subirats, 2010).

Así mismo, como consecuencia de que en la ejecución de varias de las políticas sociales y la prestación de servicios públicos se utilizan formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, sino que se enmarcan en mecanismos de mercado, de participación de la sociedad y comprenden formas de asociación y cooperación del sector público, el sector privado y el comunitario para producir los futuros deseados (Aguilar, 2006), surge entonces el interés por utilizar un concepto de *gobernanza* que proporcione herramientas frente a los problemas de ingobernabilidad, garantice la inclusión de todas las visiones de desarrollo que tiene cada uno de los actores involucrados y busque mecanismos de resolución de conflictos basados en la justicia.

Para hablar de *gobernanza* es importante tener en cuenta el concepto de *ingobernabilidad* descrito por (Kooiman, 2005), donde la *gobernabilidad* estaría determinada por la capacidad de la administración para garantizar respuestas a las

---

<sup>2</sup> Debido al estado de Emergencia Económica, social y ecológica, establecida en el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 a causa del virus COVID-19, las actividades en campo para la recolección de información en su mayoría debieron ser remplazadas por información secundaria que dieran luces y el correcto desarrollo para el abordaje de los objetivos planteados.

demandas sociales y necesidades de la ciudadanía; en ese orden de ideas, la *ingobernabilidad* implicaría la incapacidad del gobierno para suministrar recursos y respuestas a los ciudadanos. Dicha situación de ingobernabilidad ha provocado la alianza del Estado con el sector privado al momento de asumir los problemas sociales de orden estructural, como cuando adjudica al sector privado la construcción de un proyecto. Esto genera relaciones difusas entre los actores, porque se malinterpretan los roles y los acuerdos, además, generalmente, no se solucionan los problemas que la sociedad civil demanda.

En consecuencia, es necesario explorar a partir del concepto de gobernanza y su relación con los actores esta crisis de ingobernabilidad y representatividad que se encuentra en la adjudicación de los proyectos de transmisión eléctrica. Para explicar tal concepto, se tomarán en cuenta las herramientas de Luis Aguilar, en su texto “Gobernanza y gestión pública”, quien referencia los cambios producidos desde finales del siglo XX, concernientes a las relaciones entre gobierno y sociedad. Lo distintivo de este concepto de gobernanza radica en el papel que se le da a la sociedad civil, ya que supone que es capaz de trascender la acción gubernamental y alcanzar sus metas en el campo económico y social. Para que esto se lograra en la deliberación y acción, los gobiernos tuvieron que integrar a nuevos agentes económicos y sociales independientes, cuyas acciones no se apegan a lógicas políticas (Aguilar, 2006).

Para enmarcar apropiadamente el concepto de gobernanza, se denotan las características de las redes, reunidas por Tabarquino. En la presente investigación, se tomará la corriente que se ocupa de los problemas políticos, la cual es utilizada y estudiada por las escuelas canadiense y norteamericana. Dicha corriente se ha ocupado de los procesos políticos, como relaciones de intercambio y/o de dependencia entre grupos y Estados. Dentro de ella, hay una línea de gran influencia teórica y de interés en el campo de la acción colectiva y los movimientos sociales, a saber, la teoría de movilización de recursos. Esta explica los procesos políticos enfatizando el papel de los patrones de relaciones entre grupos de interés

y la importancia dispar de las relaciones directas e indirectas para la obtención individual y grupal de los recursos (Tabarquino, 2016, pág. 82).

Estas redes comprenden:

- “El conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia” (Scharpf, 1978: 362).
- Las redes son un “complejo de organizaciones conectadas a las demás a través de dependencias de recursos y distinguidas de las otras por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos” (Klijn, 1998: 33).
- “Las redes son el conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una variedad de organizaciones públicas, privadas y sociales que comparten intereses comunes y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Börzel, 1997: 2).
- “Totalidad de todas las unidades que están conectadas por un cierto tipo de relación” (Klijn, 1998: 33).
- “...es una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores, públicos y privados, que intercambian recursos, materiales e inmateriales, debido a su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas dentro de un determinado ámbito sectorial o subsectorial” (Porras, 2001: 5).
- “Una estructura de interconexión inestable, compuesta por elementos de interacción, y cuya variabilidad obedece a alguna regla de funcionamiento” (Musso, 2004: 31).

En ese sentido, siguiendo a Tabarquino, las redes cumplen las siguientes características (Scharpf, 1978; Marsh y Rhodes, 1992; Jordana, 1995; Börzel 1997; Klijn, 1998; Porras, 2001; Petrizzo, 2004; Musso, 2004; Velázquez y Aguilar, 2005; Zurbriggen, 2011; Subirats et al., 2010; Latour 2005; Law, 2007): (Tabarquino, 2016, pág. 83):

- Las redes existen debido a las interdependencias entre los actores.
- Las redes constan de una diversidad de actores, en donde cada uno tiene sus propias metas.
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores.
- Las relaciones en la red de los actores se caracterizan por la existencia de flujos de información.
- La red se compone de tres elementos básicos: nodos o actores, vínculos o relaciones y flujos.

En lo expuesto sobre aquello que se entenderá por redes y cuáles son sus características, toma importancia la manera de integrar actores para construir espacios de discusión y desarrollo: como hoy en día se han consolidado nuevos actores con diversos intereses, es necesario preguntarse cómo se desarrollan mecanismos de participación.

Para dar respuesta a la anterior pregunta, encontramos que el papel de la ciudadanía en los proyectos de transmisión eléctrica, como el UPME 03-2010, está sujeta a lineamientos de participación, los cuales se deben garantizar por parte de las empresas del sector eléctrico. Estas deben proveer actividades de socialización con las comunidades, pero no como normalmente se ha hecho, pues, en tanto es asumida como meramente informativa, no se hace claro el dialogo bidireccional. De hecho, los lineamientos están contemplados en el Decreto 1076 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que compila y racionaliza las normas que rigen el sector Ambiente. Establece para la participación lo siguiente:

*Los ciudadanos pueden participar, solicitando información sobre los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana. Dicha petición de información debe ser respondida en 10 días hábiles. Así mismo, cualquier persona puede solicitar información sobre el estado del trámite de un proyecto, obra o actividad sujeto a*

*licencia ambiental ante la autoridad competente, quien debe expedir una constancia del estado en que se encuentra el trámite.*

*Otra forma de participación de los ciudadanos, son las audiencias públicas sobre licencias y permisos ambientales. (justiciaambiental.org, s.f.)*

Como se ve, las dinámicas de participación están sujetas a un requisito legal, el cual no genera espacios donde las comunidades puedan tomar decisiones respecto a los proyectos que los afectan, ya que la participación está determinada únicamente por un mecanismo de socialización unidireccional.

En la definición del concepto de gobernanza, descrito anteriormente, los autores muestran cómo se crean redes y relaciones con la entrada de nuevos actores por consecuencia de la incapacidad del Estado al momento de dar respuesta a las demandas sociales. Actores que surgen cuando este delega sus obligaciones al sector privado, el cual busca la obtención de ganancias económicas y desconoce la calidad de vida de las personas.

Además, la regulación y los mecanismos que el Estado establece para garantizar la inversión privada van muchas veces en contravía de las necesidades de la sociedad. Por lo tanto, surgen dos preguntas: primera, ¿cómo lograr mejores condiciones económicas y sociales en las comunidades que se ven afectadas por los proyectos de transmisión eléctrica?; segunda, ¿existe la posibilidad de que una empresa pueda ser competitiva asumiendo criterios de justicia y generando acuerdos con las comunidades impactadas?

Para dar respuesta a estas preguntas, debemos apartarnos del enfoque de desarrollo económico neoliberal y explorar otras teorías del desarrollo con enfoque en la justicia social, lo cual obliga a reevaluar la forma en cómo se dan las relaciones y los acuerdos entre el Estado, los privados y las comunidades.

El “enfoque de las capacidades” de Martha Nussbaum, cuyo diseño comparte con Amartya Sen, propone una teoría parcial de la justicia, establecida desde un listado de mínimos constitucionales exigibles para una vida buena y digna y una educación centrada en el cultivo de las emociones, proclives a forjar una ciudadanía democrática. Con base en ella, se obtendrán los insumos para el nuevo modelo de gobernanza.

Pero ¿qué son las capacidades? Estas responden a la pregunta sobre qué es capaz de hacer y de ser una persona, en otras palabras, son un conjunto de oportunidades interrelacionadas para elegir y actuar. Como lo explica Sen, la capacidad de una persona hace referencia a las combinaciones alternativas de funcionamiento que le resulta factible alcanzar. Para usar un ejemplo de Nussbaum: cuando una persona pasa hambre y otra ayuna tienen el mismo tipo de funcionamiento en lo que a su nutrición respecta, pero no disponen de la misma capacidad, pues el que ayuna es capaz de no ayunar, mientras que el hambriento lo es porque no tiene elección. (Nussbaum M., 2016, pág. 45). En este sentido, las capacidades comprenden el ámbito de la libertad y la elección.

Considerando las diversas áreas de la vida humana en donde las personas se mueven y actúan, desde este enfoque la autora se pregunta ¿qué se necesita para que la vida humana esté a la altura de los intereses del Estado y, por lo tanto, de la dignidad misma?

Para ello, Nussbaum determina un umbral de las diez capacidades esenciales, que funcionan como condiciones para determinar la justicia en las relaciones, siendo que cuantas más se cumplan, más justas serán las relaciones entre los actores. Este aporte, permite a esta investigación entender si las relaciones son un marco para la obtención de una licencia social.

1. *Vida*: apunta a garantizar una extensión normal de la vida y evitar la muerte prematura.

2. *Salud corporal*: incluye la salud reproductiva, una adecuada alimentación y el hecho de disponer de un lugar adecuado para vivir.
3. *Integridad física*: implica contar con libertad de movimiento y seguridad frente a todo tipo de agresiones, como los asaltos violentos, la violencia sexual y familiar; también incluye oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en materia de reproducción.
4. *Sentidos, imaginación y pensamiento*: comprende la capacidad de sentir, imaginar, pensar y de razonar de modo “auténticamente humano”, un modo que se cultiva y configura por medio de una educación adecuada (alfabetización, entrenamiento científico y matemático básico, sin que eso signifique que quede agotada en ello). Además, abarca el poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y la producción de obras y eventos religiosos, literarios, musicales, según la propia elección. Finalmente, poder usar la mente con garantías de libertad de expresión, en lo político, lo artístico y religioso.
5. *Emociones*: es la capacidad para mantener relaciones afectivas, poder amar a aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, y dolernos por su ausencia, experimentar ansia, gratitud y enfado justificado. Poder tener un desarrollo emocional libre de temores o sucesos traumáticos de abuso o descuido.
6. *Razón práctica*: entendida como la capacidad para formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente sobre los propios planes de vida (implica proteger la libertad de conciencia y de observancia religiosa).
7. *Afiliación*: la autora la divide en dos partes:
  - a. Poder vivir con y para los otros, es decir, ser capaz de empatía y de comprometerse en distintas maneras de interacción social. Ser capaz de imaginar la situación del otro (proteger esta capacidad implica proteger las instituciones que construyen y promueven estas formas de afiliación, así como proteger la libertad de expresión y de asociación pública).
  - b. Proporcionar las bases sociales del autorrespeto y la no humillación. Ser tratado como un ser dotado de dignidad y de igual valor que los demás.

Comprende establecer normas contrarias a la discriminación por razón de raza, orientación, sexual, etnia, casta, religión y origen nacional.

8. *Otras especies*: es poder vivir una orientación ecológica, cercana y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.
9. *Juego*: significa poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
10. *Control sobre el propio entorno*: también tiene dos dimensiones. a. Político: como la capacidad para poder participar de forma efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación. b. Material: en tanto oportunidad real de ejercer la propiedad (de la tierra y de bienes muebles) en condiciones de igualdad de derechos; tener derecho a buscar trabajo en plano de igualdad con los demás; no sufrir persecuciones y detenciones sin garantías; poder trabajar como un ser humano; ejercer la razón práctica y entrar en relaciones valiosas de reconocimiento mutuo con los demás trabajadores.

Por lo tanto, la concepción de justicia social, central para la presente investigación, plantea que el respeto por la dignidad humana obliga a que los ciudadanos y las ciudadanas estén situados por encima del umbral de capacidad en todas y cada una de las diez áreas expuestas. (Nussbaum M. , 2016, pág. 56).

Para lograr la justicia desde este enfoque, es importante apropiarse el concepto de Rawls acerca de las circunstancias objetivas de las partes en la negociación: son básicamente aquellas que vuelven a la vez posible y necesaria la cooperación entre las partes, en donde deben coexistir sobre un territorio geográfico definido.

- Deben ser aproximadamente iguales en capacidades físicas y mentales, de modo que ninguna pueda dominar sobre las demás.
- Deben ser vulnerables a las agresiones, y la fuerza combinada de todos debe poder frustrar los proyectos de cualquiera de ellos por separado.
- Deben darse unas condiciones de escases moderada: los recursos no deben ser tan abundantes como para volver superflua la cooperación ni imponer

condiciones tan duras, para que cualquier empresa vaya a fracasar inevitablemente. (Nussbaum M. , 2018, pág. 46)

Una vez entendidas las categorías que determinan lo que se entenderá por justicia social y sus diez mínimos, en términos de las capacidades del individuo para lograr una vida digna, es necesario establecer otros elementos que consoliden un concepto de gobernanza. De este modo, se podrá sustentar y garantizar el proceder de los actores de la red a través de mecanismos justos de participación y deliberación.

El concepto de licencia social brinda el sustento que garantiza y materializa el proceso deliberativo del modelo. Esta es la base para la aprobación social y continua de un proyecto extractivo y/o de industria por parte de las comunidades y los diferentes grupos de interés afectados. En esa medida, tal aprobación debe ser analizada desde la creación de capacidades que pudiese traer el proyecto de desarrollo.

Para el proceso de obtención de licencia social se han abordado dos modelos: el primero es la propuesta realizada por (Wilburn, 2011), la cual consta de un proceso de cinco pasos en la obtención de la licencia social para operar, utilizando como base la teoría de stakeholders.

La teoría de stakeholders sugiere que, si se adoptan como unidad de análisis las relaciones entre una empresa y los grupos e individuos que están o pueden estar afectados por ella, tendremos la mejor oportunidad para tratar con efectividad los mencionados problemas. Así, desde “la perspectiva del interesado”, la empresa puede definirse como un entramado de relaciones entre grupos que tienen un interés común en sus actividades y negocian. Se refiere a cómo los clientes, proveedores, empleados, recursos financieros, comunidades y gerentes interactúan para crear y comercializar juntos el valor. Entender una empresa es saber cómo estas relaciones trabajan y cambian a lo largo del tiempo; es el menester del ejecutivo el manejar y dar forma a estas relaciones, para crear el mayor valor posible para los interesados y, así, manejar la distribución de ese valor. (Wilburn, 2011, pág. 2)

Para esta investigación, el modelo de stakeholder posibilita acoger la forma en que se deben identificar los grupos de interés, con la finalidad de conocer sus intereses, expectativas y preocupaciones. Con ello, se podría categorizar entre actores que tendrían voz y voto en la concesión de una licencia social para operar y aquellos que solo tendrían voz.

El otro modelo que se tiene en cuenta es el propuesto por (Boutier, R. & Thomson, I, 2003). Los autores identificaron cuatro niveles de la licencia social para operar: (a) retención o retiro, (b) aceptación, (c) aprobación y (d) copropiedad; y tres criterios de fronteras que los separan: (a) legitimidad, (b) credibilidad y (c) confianza. La construcción o destrucción de la licencia social se irá movilizándolo a lo largo del ciclo de vida del proyecto a través de los niveles indicados, hasta llegar al nivel máximo de copropiedad o retroceder al nivel mínimo de retención o retiro, para lo cual deberá ir atravesando las fronteras existentes entre cada nivel.

Para obtener un modelo de licencia social en este proyecto y determinar en qué grado es posible, se hará el cruce de estos dos modelos, donde se establecen, por un lado, las expectativas y preocupaciones de los líderes con la categorización y, por otro lado, un proceso de construcción o destrucción en cuanto a licencia social.

Como se mencionó anteriormente, la creación de capacidades son el hilo conductor para el ejercicio, en la medida que cuantas más capacidades se identifiquen con la creación del proyecto, este será más justo. En este sentido, se podría hablar de un proceso de construcción de licencia social, con base en que las capacidades sean una oportunidad de elección traducidas en funcionamientos para las personas. (Nussbaum M. C., 2016, pág. 45).

Una vez definida la justicia como la creación de capacidades y la licencia social como la base que aprueba o no el modelo de gobernanza, se integra un elemento que garantiza y legitima dicho proceso. Entonces, es aquí donde el concepto de *consentimiento previo* da las herramientas para formalizar el modelo de gobernanza.

En Colombia, el consentimiento previo ha avanzado en las comunidades étnicas, como un derecho que asegura su consenso, determinado en conformidad con los regímenes de derecho y las prácticas consuetudinarias. Según su concreción en el derecho internacional, puede considerarse como un derecho de "finalidad" frente a un proceso de consulta, o como un derecho "requisito" para que el Estado tome una decisión.

Este tiene como finalidad el proceso de consulta, así, el Estado debe organizar procedimientos orientados a su consecución. Sin embargo, se pueden presentar dos situaciones: si instaurados dichos procedimientos de buena fe no se logra el consentimiento o acuerdo, la consulta sigue siendo válida y el Estado está facultado para revocar el proyecto en cuestión, en tanto que del resultado de la consulta depende la posibilidad de continuar. En cambio, hay otra situación en la que el consentimiento no es el horizonte o finalidad de un procedimiento, sino comprende tan solo un requisito para la toma de decisión. En este caso, se puede poner en riesgo la integridad de un pueblo, como ocurre en los proyectos en que deben reubicar personas o poblaciones. (CRodríguez, C Baquero, 2015).

En cuanto a la forma de procedimiento, para esta investigación se utiliza aquella descrita por (Mackay, 2004), donde explica que el consentimiento previo es un proceso administrativo que brinda la oportunidad para que el/los proponente(s) del proyecto puedan plantear sus preocupaciones e identificar las soluciones a los problemas antes de que las comunidades afectadas decidan si otorgar o no su consentimiento (Mackay, 2004).

Para entender correctamente el consentimiento previo, se tuvo que asumir el significado de cada uno de los elementos que lo conforman:

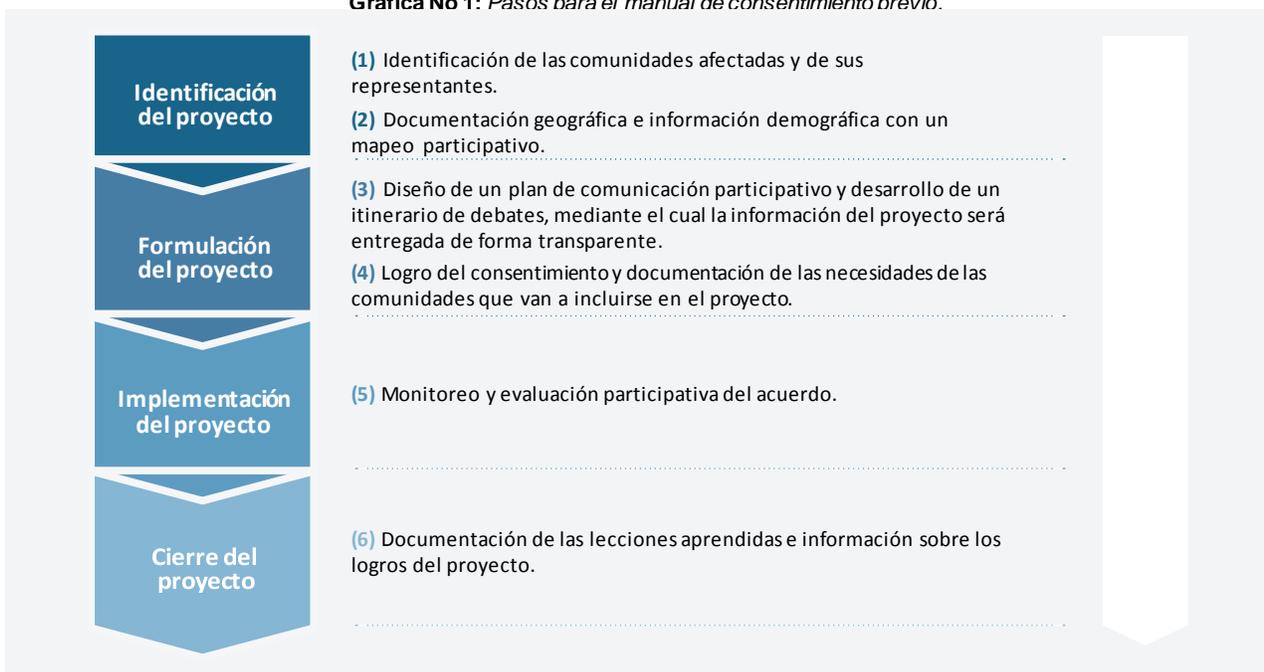
- **Consentimiento:** significa la manifestación de un acuerdo claro y convincente, de acuerdo con las estructuras para la toma de decisiones de las comunidades, lo que incluye a los procesos tradicionales de deliberación. Estos acuerdos deben contar con la participación plena de los líderes autorizados, o sea, los representantes o las instituciones responsables de la toma de decisiones de las comunidades.

- **Libre:** significa la ausencia de imposición y de presiones exteriores, como los incentivos monetarios (a menos que formen parte de un acuerdo mutuo final) y las tácticas de "dividir para conquistar". Significa también la ausencia de cualquier tipo de amenaza o de represalias implícitas si la decisión final es un "no".
- **Previo:** significa que se da tiempo suficiente para la recopilación de información y para el pleno debate, lo que incluye la traducción a los idiomas tradicionales de las comunidades antes de que se inicie el proyecto. No deberá existir ninguna presión para tomar la decisión con prisa, ni ninguna limitación temporal. Ningún plan o proyecto podrá comenzar antes de que este proceso haya concluido por completo y el acuerdo se haya perfeccionado.
- **Informado:** significa la disponibilidad de toda la información relevante, en la cual se reflejen todas las opiniones y puntos de vista, incluyendo las aportaciones de los ancianos tradicionales, los guías espirituales, los practicantes de la economía de subsistencia y los poseedores de conocimientos tradicionales, con tiempo y recursos adecuados para poder considerar la información imparcial y equilibrada acerca de los riesgos y beneficios potenciales (Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y los pueblos indígenas, 2005). En este contexto, el consentimiento libre, previo e informado condiciona el accionar de la administración pública, constituyendo un referente de obligatorio cumplimiento y garantía de transparencia en la gestión administrativa.

Entonces, surge la pregunta respecto a cuál podría ser la metodología que lograra el consentimiento previo, libre e informado-CLPI, que no se reduzca a un procedimiento meramente informativo y consultivo. Para dar respuesta, se tendrán en cuenta los seis pasos que establece el manual de Consentimiento Previo, Libre e Informado para pueblos indígenas de la FAO. Este da muestra de cómo se debe llevar a cabo un proceso realmente inclusivo y participativo, además, puede ser trasladado a las comunidades campesinas.

Es importante aclarar que un proceso de CLPI variará según el contexto local específico en el que vaya a desarrollarse un proyecto, también puede ocurrir que los campesinos afectados tengan sus propias directrices para el CLPI. Dicho esto, en cualquier proceso de CLPI resulta importante analizar los aspectos cualitativos del sector y el tiempo que se le dedica al proceso (FAO, 2016).

**Gráfica No 1:** Pasos para el manual de consentimiento previo.



Adaptación de la Fuente de <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>

De esta manera, entenderemos que la gobernanza deliberativa es la respuesta a las nuevas relaciones que se vienen tejiendo entre los múltiples actores que participan en la ejecución de los proyectos de desarrollo, así mismo, cómo esta nueva forma de interactuar genera para todos los actores un conjunto de oportunidades interrelacionadas para elegir y actuar a través de la justicia/creación de capacidades, el consentimiento previo y la licencia social.

Con este análisis es posible proponer un abordaje crítico al campo, estableciendo de manera precisa los elementos constitutivos para un modelo de gobernanza deliberativa que busque evidenciar soluciones a los conflictos que se presentan en la construcción de la SE- Norte del municipio de Gachancipá.

El abordaje muestra cuáles deben ser los principales elementos para tener en cuenta, como el concepto de justicia social, en tanto posibilidad de crear capacidades en los actores alrededor de la construcción del proyecto, y así establecer los criterios para la construcción de un consentimiento previo y la obtención de la licencia social por parte de los habitantes de la vereda San José.

Con base en las teorías examinadas, se ratifica que los elementos constitutivos para la construcción del modelo de gobernanza, fundamentado en el consentimiento previo como mecanismo de licencia social, se enmarcan en los siguientes conceptos:

1. La *Red* es la estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores, públicos y privados, que intercambian recursos, materiales e inmateriales, debido a su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas dentro de un determinado ámbito sectorial o subsectorial (Porras, 2001: 5). Sin embargo, para este caso específico, la red debe enfocarse en los conflictos que ocasiona el Proyecto y determinar las soluciones a través de la creación de capacidades.
2. El *enfoque de las capacidades y la teoría parcial de la justicia* nos brindan una oportunidad de diálogo y participación para una vida buena y digna y una educación centrada en el cultivo de las emociones proclives a forjar una ciudadanía democrática en pro del Desarrollo humano. (Nussbaum M. , 2016).
3. La *justicia social*, basada en el respeto por la dignidad humana, nos plantea la oportunidad para que los participantes de la red estén situados por encima de un umbral mínimo amplio de capacidad, en todas y cada una de las diez áreas, sin que ninguno este por encima de los demás. (Nussbaum M. , 2018).
4. La *teoría de stakeholders* brinda la posibilidad de que el sector privado incida de forma activa y justa en el proceso, abriendo posibilidades reales de participación y teniendo la oportunidad de implementar soluciones para tratar con efectividad los conflictos.

5. El *consentimiento previo* nos proporciona bases frente al proceso administrativo, pues implica la oportunidad de que las comunidades afectadas puedan plantear sus preocupaciones y, así, se identifiquen soluciones a los problemas antes de que estas decidan si otorgar o no su consentimiento (Mackay, 2004).
6. Por último, *la licencia social* es el mecanismo a través del cual quedan suscritos los acuerdos o desacuerdos para la aprobación o aceptación social y continua en el tiempo. Puede estar sujeta a modificaciones si durante la implementación de acuerdos no se están logrando alcanzar las capacidades propuestas en el abordaje.

Todos estos elementos garantizan la construcción de un modelo de gobernanza desde un enfoque de justicia social, que responde a la construcción de los proyectos de transmisión eléctrica, da cuenta de una nueva forma de relacionarse desde la cooperación y la justicia y logra un consentimiento previo como base de la licencia social.

Una vez identificados los elementos constitutivos para el modelo de gobernanza, entraremos a caracterizar los principales conflictos de orden social, económico y ambiental que genera la construcción de los proyectos de transmisión eléctrica. Para ello, la investigación se centrará en el Proyecto UPME 03-2010, específicamente, lo concerniente a la construcción de la SE Norte en el municipio de Gachancipá. Con esta caracterización se busca determinar la raíz de los conflictos y denotar cómo este nuevo modelo de Gobernanza da luces para la solución de problemas.

Ahora bien, en este segundo ápice del trabajo de investigación se expondrán los conflictos más relevantes que generan este tipo de proyectos, particularmente en el caso la vereda San José del municipio de Gachancipá. Esto permitirá fortalecer las herramientas del modelo de gobernanza basado en la justicia social.

Para llevar a cabo la caracterización de los principales conflictos que surgen a raíz de la construcción del proyecto UPME 03 de 2010, fue necesaria la recopilación de

información primaria y secundaria: archivos de las Audiencias Públicas Ambientales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en el marco de la evaluación para la obtención de la licencia ambiental; la caracterización socioeconómica del municipio, para conocer las expectativas y los principales conflictos que genera la construcción del proyecto entre los habitantes del municipio, los dirigentes y la empresa ejecutora; finalmente, dos entrevistas para contrastar la información recogida en los documentos y para establecer elementos de consentimiento previo como instrumento de licencia social.

Gráfico No. 1: Localización general del proyecto UPME 03-2010



Antes bien, es importante mencionar que el Gobierno Nacional, a través de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME,) entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, adjudicó el 16 de abril del 2013 a la Empresa de Energía de Bogotá (EBB), hoy Grupo Energía Bogotá S.A., ESP, la convocatoria UPME 03-2010, cuyo objeto es el diseño, construcción, operación y el mantenimiento de las subestaciones Norte y Chivor II 230 kV y líneas de transmisión asociadas. El “**Proyecto Norte GEB**”, como se denomina en esta investigación, tuvo el propósito

de garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de manera confiable, segura y eficiente; ampliar el acceso de la población al servicio de energía; expandir la red del Sistema de Transmisión Nacional (STN), para atender las necesidades de las áreas Centro y Oriente, que concentran el 25% del consumo de energía del país; interconectar la zona con otras regiones del país para traer más energía hacia la región, al tiempo que se amplía la capacidad de las redes; y generar desarrollo económico y social para la región.

Realizando una revisión de los documentos del proyecto, se encontró que el 29 de julio de 2018, en las instalaciones del coliseo municipal de Tabio, Cundinamarca, se llevó a cabo la Audiencia Pública, en donde se manifestaron las principales inquietudes y conflictos que tiene la comunidad respecto a la construcción del proyecto.

El alcalde de Gachancipá, José Joaquín Cubides (2014-2019), argumentó que existe un problema de espacio para la construcción de la SE, ya que Gachancipá es uno de los 5 municipios más pequeños de Cundinamarca, aproximadamente 44 km<sup>2</sup>, y la construcción de la subestación abarca 26 hectáreas. Adicionalmente, indicó que el municipio cuenta con una población de 100.000 habitantes, por lo que, la vereda San José, la única vereda donde el municipio se puede desarrollar en el futuro, será fraccionada y desvalorizada porque nadie invertiría en moles de cemento. (ANLA, 2018).

Así mismo, se buscó contrastar la intervención del personero municipal, respecto al tema económico, y determinar si las instituciones tenían las mismas preocupaciones respecto a los problemas de orden económico en el municipio. De este modo, el personero municipal, Daniel Mauricio Meneses, manifestó que:

*“ (...) es evidente que no se informó, ni se consultó a la comunidad y mucho menos se contó con su participación sobre el plan de acción ambiental, mucho menos se tuvo en cuenta su implementación; pues de haberse realizado de manera correcta, se hubiera informado del alto riesgo de inundación que tiene el sector que fue elegido para la construcción de la subestación, ya que es de conocimiento público*

*lo que sucede en la zona y que no fue incluido en el estudio de impacto ambiental realizado por la empresa” (ANLA, 2018)*

En consecuencia, se evidencia una preocupación muy grande por parte de la Alcaldía y la Personería municipal por la ubicación de la subestación eléctrica: Mientras la preocupación del alcalde radica en un tema de desarrollo económico, ya que la construcción de la SE limita el crecimiento económico para el municipio, para el personero hay una preocupación ambiental y técnica, pues no cumple con los criterios ambientales y tampoco se hace viable hacerse en la vereda San José. Toda esta situación refleja un conflicto entre los intereses de los gobiernos locales, en este caso el municipio de Gachancipá, y los intereses de orden nacional, generando una pugna de poderes con respecto a la construcción de la SE Norte.

Además, se identificó otro conflicto, asociado al tema económico, donde la comunidad ha manifestado que, con la construcción de la SE-Norte, se vería limitada en su actividad económica (Martinez, 2020). Esta, según la caracterización de la zona, es la ganadería semi-intensiva y, a juicio del RETIE<sup>3</sup>, sí es compatible con el proyecto. Entonces, se hace pertinente preguntarse por qué, si las comunidades conocen el proyecto y las prohibiciones, aducen que su actividad económica no es compatible.

Karen Milena Aroca, Pdte. de la asociación de las Juntas de acción Comunal (JAC) del municipio de Gachancipá, expresó que, al igual que en el municipio de Macheta, ella y su comunidad no se oponen al proyecto, debido a que es de interés nacional.

---

<sup>3</sup> Retie es el Reglamento técnico de instalaciones eléctricas y cuyo objeto fundamental es establecer las medidas tendientes a garantizar la seguridad de las personas, de la vida tanto animal como vegetal y la preservación del medio ambiente; previniendo, minimizando o eliminando los riesgos de origen eléctrico. Sin perjuicio del cumplimiento de las reglamentaciones civiles, mecánicas y fabricación de equipos.

¿Qué es el RETI LAP? RETILAP = Reglamento Técnico de Iluminación y alumbrado público, expedido por el Ministerio de Minas y Energía.

Ambos reglamentos son de obligatorio cumplimiento por ser reglamentos ley y su incumplimiento puede generar demandas de tipo penal y civil.

Aun así, recalca la falta de socialización y de honestidad hacia la comunidad, en cuanto a que no se da claridad sobre las verdaderas afectaciones que conlleva.

Con el objeto de mirar cómo se viabiliza el proceso construcción, operación y el mantenimiento de las subestaciones Norte y Chivor II 230 kV y líneas de transmisión asociadas, se realizó una entrevista que evidencia la necesidad de desarrollar un proceso de gestión predial que permita al GEB adquirir los derechos inmobiliarios requeridos para la ejecución del proyecto. En este sentido, las actividades de gestión predial realizadas por GEB de manera general están ligadas a la valoración económica que la empresa les da a los campesinos por sus terrenos y por su actividad económica. Sin embargo, vemos que solo se tiene en cuenta un factor de compensación legal basado en un precio y se dejan de lado otros factores intangibles, como el impacto de un cambio de vida en los propietarios, al tener que dejar sus actividades económicas y sociales por la construcción del proyecto.

Concerniente a este aspecto, surgió la pregunta frente a cómo se realiza la gestión predial, encontrando que se adelanta dentro del marco constitucional y legal aplicable. La empresa se acoge a los lineamientos legales del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que la propiedad cumple una función social, que deberá cederse del interés privado al interés público o social en actividades con declaratoria de utilidad pública. Así, deja a los propietarios sin la posibilidad de negociar un valor justo por sus predios, pues estos deben acogerse a lo que determina la ley en este tipo de situaciones.

El artículo 365 constitucional preceptúa, en su primer inciso, el deber estatal de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a los habitantes del territorio nacional y, cuando sea el caso necesario, ampliar la cobertura de la transmisión de energía eléctrica, que implica la gestión predial para la ejecución del proyecto. Así mismo, la Ley 142 de 1994<sup>4</sup>, en sus artículos 56, 57 y 117, otorga la facultad de imponer servidumbres cuando sea necesaria la prestación del servicio público, y lo remite de manera expresa a la Ley 56 de 1981, reglamentada por el Decreto 2580 de 1985, compilado en el artículo 2.2.3.7.5.3. del Decreto 1073 de

---

<sup>4</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

2015, donde se regula el procedimiento especial para los procesos judiciales de imposición de servidumbre.

Vale precisar que el artículo 16 de la Ley 56 de 1981 declara de utilidad pública a la actividad de transmisión de energía eléctrica. Por lo tanto, en concordancia con lo dispuesto en la ley 126 de 1938, para garantizar la prestación del servicio público de energía eléctrica, los inmuebles que se encuentren afectados dentro del trazado de las líneas de transmisión podrán y deberán gravarse con servidumbre legal de energía eléctrica.

Además, tenemos el artículo 25 de la Ley 56 de 1981, que establece:

La servidumbre pública de conducción de energía eléctrica, establecida por el artículo 18 de la Ley 126 de 1938, supone para las entidades públicas que tienen a su cargo la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, la facultad de pasar por los predios afectados, por vía aérea subterránea o superficial, las líneas de transmisión y distribución del fluido eléctrico, ocupar las zonas objeto de la servidumbre, transitar por los mismos, adelantar las obras, ejercer la vigilancia, conservación y mantenimiento y emplear los demás medios necesarios para su ejercicio.

Dentro de la constitución de servidumbre, el artículo 57 de la ley 142 de 1994 determina que el propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización como contraprestación a la limitación de su derecho real.

Bajo el contexto normativo descrito, cabe precisar que la gestión predial adelantada para obtener los derechos de servidumbre a favor del Grupo Energía Bogotá S. A. (ESP) consta de dos fases: la primera, la negociación directa, y la segunda, por la vía judicial, mediante el proceso especial de imposición de servidumbre legal de conducción de energía eléctrica.

Así pues, para la etapa de negociación directa, los profesionales de campo realizan las actividades propias de la gestión predial en los inmuebles intervenidos por el proyecto. En caso de no existir acuerdo entre las partes por la propuesta económica presentada a los titulares de dominio de los predios y/o de advertirse en el estudio de títulos situaciones jurídicas que impidan la constitución de la servidumbre de

conducción de energía eléctrica mediante la negociación directa, deberá acudir a la vía judicial. Este se ofrece como un mecanismo para obtener la servidumbre a favor de la entidad, a través del proceso especial de imposición de servidumbre eléctrica, en tanto la transmisión de energía eléctrica es una actividad con declaratoria de utilidad pública.

Sin embargo, dado que en la etapa de negociación la empresa tiene todos los mecanismos legales a su favor para realizar un avalúo y una oferta económica, se generan sentimientos de abandono en los propietarios por parte del Estado, ocasionando rechazo frente al proyecto. Las leyes no garantizan mecanismos justos de negociación para pactar un valor entre los propietarios y las empresas, donde las comunidades no perciben la posibilidad de construir una vida digna con los resultados del proyecto. Además, la ley desconoce el valor simbólico de la tierra, de modo que solo determina un costo que no satisface las necesidades y expectativas de las comunidades.

Tal situación se presenta en la mayoría de los municipios del departamento de Cundinamarca, específicamente en aquellos que se encuentran en la parte sur del tramo, que va desde la SE Norte hasta la subestación Bacatá.

Por lo tanto, las personas sienten un desequilibrio entre la libertad de usos de sus predios y las libertades dadas por el Gobierno Nacional a la empresa, la cual invade el territorio bajo el marco legal sustentado en la ley 388 de 1997<sup>5</sup>. Con esta ley, el Gobierno prima la función ecológica sobre la económica y social, pero cuando pasa un proyecto de utilidad pública de interés social, como el que nos ocupa, tiene la facultad de cambiar la utilidad de los predios, dando más peso a la función social y haciendo prevalecer el interés general sobre el particular para habilitar el proyecto. Esta situación genera en los dueños de una finca sentimientos de frustración frente

---

<sup>5</sup> Ley orgánica de ordenamiento territorial:

ARTÍCULO 2º. PRINCIPIOS. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

a la vida, porque si bien el proyecto puede generar cambios con intervenciones en la propiedad, ellos como propietarios no tienen esa posibilidad.

Por su parte, la ANLA, como autoridad ambiental competente, revisa la información requerida para iniciar un trámite administrativo de viabilización los proyectos, los cuales aprueba si cumplen y aseguran los requerimientos ambientales exigidos en la normatividad vigente. No obstante, pese a que evita poner en riesgo el medio socioeconómico del área, no tiene un mecanismo para evaluar el impacto que genera el cambio de utilidad de la tierra para los propietarios y la comunidad afectada.

Así mismo, el proyecto cumple con los parámetros establecidos en Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas –RETIE 2013–, el cual establece “las medidas tendientes a garantizar la seguridad de las personas, de la vida tanto animal como vegetal y la preservación del medio ambiente; previniendo, minimizando o eliminando los riesgos de origen eléctrico” (Retie, 2013). Sin embargo, no se tienen en cuenta las expectativas y necesidades de las comunidades en su sentir, ya que la ley no obliga a las empresas a compensar este tipo de impactos.

Por otro lado, entra en consideración otro conflicto, esta vez, de carácter ambiental, debido al valor ecológico de la propiedad proporcionado por los pobladores, en tanto zona de reserva natural. Por lo tanto, no es comprensible por qué el Estado permite afectar de manera negativa un área protegida, cuya función ecológica se acoge dentro de la ley de ordenamiento; situación que ha convocado grupos ambientalistas en defensa de la función ecológica sobre la social. En el caso de la subestación, se encontró que existe otro elemento detonante de conflicto, a saber, el área en donde se va a construir la SE-Norte, ya que está directamente relacionada con el ordenamiento territorial.

Los grupos de defensa del territorio se organizan y buscan explicaciones tanto con la empresa como con las autoridades ambientales del Gobierno Nacional, enfrentándose con el argumento de que, al ser un proyecto de utilidad pública, están amparados por la ley. Empero, esta perspectiva no proporciona respuestas acertadas al sentir de las personas, además, no permite que se sientan escuchadas.

Evidencia de dicha situación es lo manifestado por Lina rojas, miembro de PROTABIO<sup>6</sup>: (...) *manifiesta su oposición en la medida en la que el proyecto pasa por encima de los recursos naturales y los ecosistemas, por lo cual invita a ANLA a que tenga en cuenta los fallos del río Bogotá para que vea desde una perspectiva profesional, con el fin de mantener la calidad de vida y el futuro de la comunidad, pensando en el desarrollo sostenible y un crecimiento de la misma índole (...)* (ANLA, 2018)

Así como la intervención del presidente de la veeduría ambiental ciudadana del proyecto UPME 03-2010, en el municipio de Gachancipá y Sueca, quien manifestó que el proyecto ha servido para reconocer un corredor que no había tenido importancia hace algún tiempo atrás y que ahora es el ojo del huracán de varias comunidades y municipios; posiblemente sea un acto de apropiación del territorio que se debe celebrar (...) (ANLA, 2018)

Según la caracterización socioeconómica, en la vereda San José el uso de la tierra se da para la producción agropecuaria semi-intensiva, lo que genera que, con la construcción de la SE-Norte, haya una incompatibilidad en lo que respecta al uso del suelo. Esto produce que la administración municipal sienta vulnerada su función como ordenadora del territorio, puesto que no puede planear cómo va a ser el crecimiento del municipio en esa zona.

Adicionalmente, se puede identificar otro elemento cuando se habla con los habitantes de la vereda San José (Gomez J. M., 2020) y las autoridades locales: existe una expectativa de cambio en el ordenamiento territorial, para que esa área pueda ser utilizada para el desarrollo urbanístico y genere expectativas de ingreso mucho más altas sobre el valor de la tierra. Tales expectativas van en contra de los valores enmarcados en la ley a la hora de ofertar un predio, porque a los habitantes no se les paga lo que ellos mismos consideran que vale su propiedad.

Así, se explica por qué el proyecto produce una reducción en la elegibilidad de los predios cuando se presenta una compraventa, denotando un vacío entre lo

---

<sup>6</sup> Del objeto y fines. El objeto principal de la CORPORACION PROTABIO es contribuir al desarrollo integral, comunal, social, educativo en el Municipio de Tabio, aunando los esfuerzos públicos y privados en especial los de propietarios y empresarios, cuyas propiedades inmuebles e instalaciones se encuentran en el municipio de Tabio

esperado y lo recibido. Cuando se trata de un predio que sirve para el proyecto, el cambio en su elegibilidad no se ve reflejado en las contraprestaciones de daño emergente y lucro cesante que paga la empresa, por lo que las personas eligen comprar un predio en donde no pase el proyecto.

De esta manera, se ponen en evidencia los elementos en torno a la propiedad, aquellos que no están siendo valorados actualmente por el Gobierno y son el motor de oposición y conflicto. El proyecto actúa en derecho, y a través de las herramientas jurídicas existentes busca indemnizar la carga social del Estado, pero la indemnización es insuficiente respecto a las expectativas de los propietarios y de la administración municipal. Para las comunidades, este tipo de proyectos amparados en la ley genera problemas, ocasionando sentimientos de oposición, vulnerabilidad y exposición a condiciones de desigualdad. En resumen, la ley establece el precio de la propiedad sin tener en cuenta todos los elementos que generan valor para cada uno de los propietarios.

Hasta acá tenemos identificados los principales conflictos que genera el proyecto: primero, un componente político que, por un lado, tiene que ver con una desarticulación de las políticas e intereses de orden nacional con las necesidades y políticas de los municipios y, por otro, donde se pone en evidencia que el Gobierno Nacional no tiene en cuenta los planes de ordenamiento territorial cuando estructura y adjudica los proyectos de transmisión eléctrica, generando desacuerdos y enfrentamientos entre las instituciones. Segundo, un conflicto económico basado en el procedimiento de gestión predial, el cual deja de lado aspectos importantes para las comunidades y los propietarios, como el cambio del uso del suelo y la elegibilidad de los predios al momento de una compraventa. Tercero, un conflicto ambiental, relacionado con el cambio del uso del suelo, ya que las actividades para los propietarios están delimitadas exclusivamente para la supervivencia y no entienden como puede llegar un proyecto a través de estas condiciones.

El proyecto pasa por la Reserva Forestal Cuenca Alta del Río Bogotá, la cual ha planteado a todos los propietarios de este sector restricciones muy concretas, relacionadas con subsistencia, sistemas agroforestales y casas campestres. En

este caso, vemos que la libertad de los propietarios para poder hacer intervenciones en los predios se encuentra limitada, por lo que se considera en esta investigación que deberían tener más autonomía para hacerlas.

Así, una vez entendidos e identificados los principales conflictos que genera la construcción de SE-norte del proyecto UPME03-2010, hay que cotejar cómo se implementarían las herramientas del modelo de gobernanza y cuáles elementos podrían incluirse para fortalecer el modelo de gobernanza deliberativa.

Para la correcta aplicación del modelo de gobernanza en la resolución de los conflictos expuestos, es indispensable añadir otros elementos que generen alternativas que viabilicen el desarrollo para las partes y conduzcan a cerrar la brecha que las leyes han impuesto al momento de entablar acuerdos. Todo con el fin de lograr implementar un nuevo modelo basado en la justicia social para el caso de la construcción de la SE-Norte del proyecto del UPME 03-2010.

El primer elemento para la creación de una red colaborativa de confianza y aceptación frente al proceso de negociación de la tierra precisa incorporar el concepto de democracia deliberativa, enfocándolo en la solución de problemas de orden estructural, económicos y ambientales que genera la construcción de la subestación eléctrica.

Interpretaciones ideales de la deliberación consideran que la democracia es un sistema que institucionaliza un procedimiento de justificación y razonamiento públicos, es decir, antes que un elemental sistema de competencia electoral para la selección de representantes, la democracia es un sistema que formaliza las condiciones ideales de argumentación y razonamiento que dan lugar a la producción de normas legítimas. Para Habermas, la articulación entre deliberación y democracia se da bajo la forma de un procedimiento que encarna al ideal del *principio del discurso*, el cual establece que son normas válidas aquellas "[...] a las que todos los que puedan verse afectados por ellas pudiesen prestar su asentimiento como participantes en discursos racionales" (Habermas, 1998, pág. 172). La democracia se convierte así en el procedimiento que transforma el poder comunicativo en normas jurídicas y decisiones políticas. Con este giro, se logra la

producción de normas en un conjunto de reglas que aseguran el trato igualitario e imparcial de todos los participantes en los procesos de justificación racional de dichas normas.

La concepción ideal-procedimental de la deliberación resuelve una tensión central para la teoría democrática, pues opone las decisiones mayoritarias a la protección de los derechos individuales. Los teóricos de la deliberación argumentan que las libertades civiles y las libertades políticas se implican mutuamente. (Carrillo, 2006). Aquí también se resuelve el problema de la deliberación cuando se van a abordar los conflictos.

Entonces, para lograr este modelo de gobernanza, el gobierno nacional debe buscar espacios de dialogo con las comunidades y los propietarios, y no como actualmente ha ocurrido, donde el GEB ha asumido esa responsabilidad. Es claro que esta empresa fue contratada para construir, operar y mantener el proyecto bajo principios de viabilidad técnica, financiera y ecológica. Por lo tanto, este modelo de gobernanza deliberativa debe ser asumido por las entidades del Gobierno Nacional implicadas en la construcción del proyecto, como la UPME, la ANLA y la ANT<sup>7</sup>, para que dé solución al tema predial.

Por otra parte, para la construcción de este modelo de gobernanza se deben dejar de lado los tecnicismos legales, los cuales provocan sentimientos de vulnerabilidad y distancian a las partes. Esto en cuanto a que las leyes a las que se ciñe el GEB no contemplan mecanismos de diálogo democrático y, por lo tanto, la comunidad no puede trascender a la acción gubernamental. El diálogo democrático se convierte en un principio básico para el modelo propuesto, ya que sin este se imposibilita a las partes alcanzar metas en lo económico y en lo social, y se reproducirían relaciones de desigualdad a la hora de deliberar soluciones de conflictos.

Estos dos elementos constitutivos que complementan el modelo de creación de redes ayudarán a crear de mecanismos de resolución de conflicto, basados en el diálogo y la participación efectiva, donde se les explique a las comunidades los

---

<sup>7</sup> Agencia Nacional de Tierras; antiguo INCODER

alcances del proyecto, el porqué es necesario, las ventajas/desventajas y las implicaciones para cada uno de los integrantes de la red.

Así las cosas, el Gobierno Nacional, en conjunto con todos los actores, determinará la ruta para el abordaje del proceso de socialización y deliberación con las comunidades, los propietarios y las administraciones locales para obtener una licencia social a través del consentimiento previo.

Para garantizar que dicha estructura se dé, hay que romper la brecha social que existe entre los actores. Por lo tanto, es necesario que en los roles de cada uno de esta nueva red participativa prepondere la búsqueda de soluciones.

Con la aplicación de este nuevo modelo, las realidades actuales de abandono y frustración, expresadas por las personas en las audiencias públicas, desaparecerían. La forma de llegar a los acuerdos estaría dada por mecanismos de deliberación y no de negociación, donde las entidades del Gobierno Nacional garantizarían los espacios de los actores directamente implicados en la red, así como la creación de roles con los miembros de la comunidad.

En este sentido, la propuesta apunta a que sea el Estado el integrador de la red y brinde los canales de participación efectiva con las comunidades para que, a través de la deliberación, se logren acuerdos justos.

Ahora bien, el rol de GEB debe ser entendido como el ejecutor de las obras: debe pagar las obligaciones pactadas entre los propietarios, las administraciones municipales y el Gobierno Nacional, proporcionando la mejor forma de ejecución de proyectos, maximizando los recursos y asegurando que los problemas estructurales que se presentan en la vereda de San José tengan una solución real.

En otras palabras, se necesita que el GEB cambie su forma de percibir al proyecto de interés nacional en tanto obligación de ejecución a bajos costos financieros, más bien que ejecute y adquiera las servidumbres que se necesitan bajo el marco de los acuerdos pactados en el proceso deliberativo de la red, sin desmedro del desequilibrio económico y respetando la viabilidad financiera, social y ambiental que se establece.

La comunidad, aunque tiene un rol participativo en la creación de la red, debe además buscar elementos que aporten al proyecto a través del capital social, el cual debe ser entendido como (...) las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. El paradigma del capital social y el del neoinstitucionalismo económico en que aquél se basa en parte plantean que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación pueden contribuir a tres tipos de beneficios:

- Reducir los costos de transacción.
- Producir bienes públicos.
- Facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables. (Durston, 200)

De este modo, se busca que el actuar de los propietarios, las comunidades, las autoridades y el Gobierno Nacional fortalezcan lazos de confianza a través proceso de gobernanza participativa, que busque soluciones en conjunto para garantizar el bienestar de los afectados y se logre la consecución del proyecto. En otras palabras, la comunidad debe aportar capital social para la construcción del proyecto y los propietarios deben ceder en sus pretensiones por el valor de la tierra, todo con el fin de lograr la ejecución del proyecto.

El Gobierno local, quien se ve afectado por las contradicciones entre el ordenamiento territorial y el interés del Gobierno Nacional, debe desempeñar el papel de veedor de los acuerdos; sería el encargado de la construcción de la **red municipal de veedurías o red distrital de veedurías**. Dicha red estaría conformada, según lo determine el proceso deliberativo, por un representante de cada una de las veedurías de las comunas que tenga el municipio/distrito, por un representante de cada una de las veedurías de los corregimientos con que cuente el municipio/distrito y un representante por cada una de las siguientes veedurías:

- Veedurías independientes del nivel municipal.
- Veedurías a los organismos de control.
- Veedurías al Concejo.

- Veeduría descentralizada del nivel municipal.
- Veeduría del nivel central de la administración municipal.
- Veedurías a las Organizaciones no Gubernamentales-ONG o a las Organizaciones de la Sociedad Civil-OSC del nivel municipal.
- Veedurías transitorias del nivel municipal.

De todos los representantes que integran la red municipal o distrital de veedurías, se procederá a elegir los directivos de la red, de acuerdo con las normas legales vigentes (Galvis, 2004). Estas veedurías deben consolidar y reportar ante la Red el cumplimiento de acuerdos o los ajustes que se deban tener en cuenta.

En este sentido, en la intervención de la audiencia pública es el municipio, en este caso el municipio de Gachancipá, el actor que conoce directamente las necesidades de sus comunidades y debe propender por suplir esos vacíos de ingobernabilidad que se dan. Además, puede articular la red desde el territorio, debido a que tiene un carácter integrador entre las comunidades y los entes nacionales

Después de haber explicado cómo se debe entender el nuevo modelo de gobernanza deliberativa y cuáles son los roles que deben seguir los actores implicados, procedemos a establecer los elementos para el consentimiento previo y la licencia social.

Antes que nada, el consentimiento previo tiene que trascender a las comunidades no étnicas, ya que es un mecanismo que se enfoca en logro de acuerdos. Sin embargo, a diferencia de lo explicado por Rodríguez y Baquero, hay que aclarar que en ninguna circunstancia debe ser utilizado como un simple requisito para que el Estado tome una decisión frente al proyecto.

El correcto proceso para alcanzar el consentimiento previo debe implicar que los integrantes de esta nueva red de deliberación gocen de la oportunidad para plantear sus preocupaciones e identificar las soluciones a los problemas antes de que las comunidades afectadas decidan si otorgan o no su consentimiento (Mackay, 2004).

Para ello, la red debe respetar los principios que rigen al consentimiento previo (consentimiento, libre, previo e informado) donde:

1. Debe ser acordado por todas las partes y quedar clara la manifestación de acuerdos enfocados en crear capacidades, y no la remuneración económica individual; todo entendido a través del proceso deliberativo definido en el primer elemento.
2. Sin la ausencia de imposición y de presiones exteriores, entre ellas los incentivos monetarios (a menos que formen parte de un acuerdo mutuo final) y las tácticas de "dividir para conquistar". Significa también la ausencia de cualquier tipo de amenaza o de represalias implícitas si la decisión final es un "no".
3. Permite tiempo suficiente para la recopilación de información y para el pleno debate, lo que incluye la traducción a los idiomas tradicionales antes de que se inicie el proyecto. No deberá existir ninguna presión para tomar la decisión con prisa, ni ninguna limitación temporal. Ningún plan o proyecto podrá comenzar antes de que este proceso haya concluido por completo y el acuerdo se haya perfeccionado.
4. Con la disponibilidad de toda la información relevante, en la cual se reflejan todas las opiniones y puntos de vista, incluyendo las aportaciones de los ancianos tradicionales, los guías espirituales, los practicantes de la economía de subsistencia y los poseedores de conocimientos tradicionales, con tiempo y recursos adecuados para poder considerar la información imparcial y equilibrada acerca de los riesgos y beneficios potenciales.
5. Se debe partir del concepto de igualdad, donde todos los actores son iguales (comunidad, empresa y Estado) y tienen voz y voto en la deliberación.
6. Se debe dialogar desde el enfoque de las diez capacidades centrales como eje de resolución de conflicto e investigar posibles nuevas capacidades que ayuden a resolver las brechas de injusticia y abandono por parte del Estado.

Haciendo una revisión de los pasos para el manual de consentimiento previo, se considera importante introducir una herramienta que nos permita determinar si las medidas propuestas cumplen con los criterios de justicia social y creación de capacidades, dado que es importante que se pueda determinar cómo, a través de

las propuestas planteadas en la red, se dan resultados de éxito que generan desarrollo en los pobladores y en el territorio.

A través de las herramientas propuestas, se han identificado los elementos enunciados en el Manual de consentimiento previo donde:

1. Se ha identificado la comunidad directamente afectada, vereda San José del Municipio de Gachancipá y sus representantes. Además, se identificaron las instituciones participantes en la consecución del proyecto, así como nuevos grupos opositores de éste, sobre todo en el tema ambiental y predial.
2. Así mismo, se ha generado documentación geográfica e información demográfica del proyecto.
3. Se diseñó un plan participativo enfocado en la Gobernanza deliberativa y en la construcción de capacidades.
4. Se previó un mecanismo de resolución de conflictos donde se asignaron reglas, roles y funciones a los participantes.
5. Se estableció un sistema de veedurías como mecanismo de monitoreo y evaluación de los acuerdos.
6. Se realizó la documentación de las lecciones aprendidas durante el estudio

En cuanto a la obtención de la licencia social, no solo basta con la teoría de stakeholder propuesta, sino que se debe indagar por cómo estos actores generan grupos de interés para lograr sus fines, además, se debe aclarar que la red es una unidad que busca los mismos dos fines: la creación de elementos justos que resuelvan las problemáticas de índole ambiental, social y predial para todos los implicados, y no solo las preocupaciones y expectativas individuales, además, todos los actores que participan tienen voz y voto a la hora de suscribir los acuerdos, desde el principio de que todos tienen el mismo nivel jerárquico.

Respecto al modelo de (Boutier, R. & Thomson, I, 2003), donde los autores identifican cuatro niveles de la licencia social para operar: (a) retención o retiro, (b) aceptación, (c) aprobación y (d) copropiedad. Precisamos incorporar un elemento de licencia social de apropiación, la cual busca que los implicados se apropien de la información de los otros, de los resultados y de los acuerdos

La construcción o destrucción de la licencia social dependerá de dos factores, básicamente. Siendo la licencia social entendida como de apropiación, la cual se enmarca en un proceso dentro de los criterios de legitimidad, credibilidad y confianza entre las partes.

Es importante aclarar que las herramientas identificadas en los elementos de gobernanza, consentimiento previo y licencia social están dadas en el entendido de que una sociedad no es mínimamente justa, si no facilita a sus miembros las precondiciones de una vida que esté a la altura de la dignidad humana. Entonces, incumbe a los actores políticos indagar y determinar qué elementos se necesitan para que una vida sea así. (Nussbaum M. , 2016, pág. 95). Dicho de otro modo, si quieren facilitar ese mínimo de vida digna, antes deben saber cuál es el estándar para dicha dignidad. De ahí, la importancia de que el Gobierno Nacional pueda diferenciar cuáles son los factores fundamentales, como la libertad de expresión o la protección a la integridad física de los pobladores, para que se dé verdadero cumplimiento a lo que se entiende por consentimiento previo.

Con base en las entrevistas y las manifestaciones de las audiencias públicas, evidenciamos que el verdadero dolor de las personas radica en que se ven vulnerados en su integridad y dignidad, dada su posición arriesgada; por ende, la nación tiene la obligación de proporcionar una seguridad de las capacidades de una mejor forma. La protección de los derechos fundamentales debe darse mediante algún tipo de mayoría cualificada: así esta no tenga un sustento en las leyes, debe ser un modelo indispensable para procurar tal seguridad.

Para este proyecto, el enfoque de capacidades introduce el concepto de filosofía moral dentro de la economía del desarrollo, y brinda la posibilidad de tener argumentos concretos en contra de lo que las comunidades, el Estado y la empresa puedan entender por justicia social. Todo con el objeto de determinar cómo, a través del proceso de capacidades las comunidades, individuos afloran sus más firmes juicios éticos de la justicia y los confortan con las autoridades del Gobierno, encargadas de generar la concertación. Así, las discusiones del valor económico de la tierra pasarían a un segundo plano y se concentrarían en discusiones de procesos

y/o proyectos para mejorar cualquiera de las diez capacidades descritas anteriormente.

Para poder identificar la relación de las capacidades frente a los conflictos identificados, se ha diseñado un cuadro que muestra la relación de cada una de las capacidades, su relación con el significado de justicia, así como la facilidad de encontrar esta información en campo. Estos indicadores son de carácter cualitativo y buscan caracterizar el territorio sin el proyecto, para que la empresa y el Estado los tengan en cuenta a la hora de generar la red.

El cuadro muestra la correlación entre las capacidades y los conflictos identificados, donde se da un valor positivo (1), neutro (0) o negativo (-1), según sea el impacto del proyecto frente a la creación de capacidades. Después, se hace una escala de 1 a 5 para establecer, en términos absolutos, qué tan importante es el criterio para alcanzar soluciones justas, recordando que para hablar de justicia social debe haber un mínimo de capacidad de todos.

Para este análisis, los actores deben trabajar en los indicadores de más baja ponderación, como en el caso de la complejidad de los esquemas que tiene la empresa para hacer sus líneas base de caracterización del territorio, concentrándose así en mejorar la capacidad de acceso a la información compleja. Luego, identificar y priorizar los contrastes negativos con el proyecto que generen conflicto. Por último, considerar las capacidades que tienen mayor relevancia en la red, contrastándolas con la facilidad del acceso a la información y la correlación de las capacidades.

**Gráfica No. 3: Relación de capacidades**

<i>CRITERIO</i>	<i>Relación con concepto de justicia</i>	<i>Facilidad de identificación en campo, según caracterización socioeconómica</i>	<i>Correlación de la creación capacidades con el proyecto. El proyecto modifica negativa (-1) neutra (0) positiva (1) las capacidades.</i>	<i>Nivel de importancia (términos absolutos) ¿Qué tan importante es el criterio para alcanzar la justicia definida? (1 siendo el criterio más bajo y 5 el más alto)</i>
<i>Vida</i>	Apunta a garantizar una extensión normal de la vida y evitar la muerte prematura.	Fácil de identificar	-1	5
<i>Salud corporal</i>	Salud reproductiva y una adecuada alimentación, así como la disposición de un lugar adecuado para vivir.	Fácil de identificar	0	3
<i>Integridad física</i>	Contar con libertad de movimiento y seguridad frente a todo tipo de agresiones, como los asaltos violentos, la violencia sexual y familiar.	Fácil de identificar	-1	3
<i>Sentidos, imaginación y pensamiento</i>	Implica la capacidad de sentir, imaginar, pensar y de razonar de modo "auténticamente humano"	Fácil de identificar	0	5
<i>Emociones</i>	Capacidad para mantener relaciones afectivas, poder amar a aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, y dolernos por su ausencia, experimentar ansia, gratitud y enfado justificado.	No es fácil de identificar	-1	4
<i>Razón práctica</i>	Capacidad para formarse una concepción de bien y reflexionar críticamente sobre los propios planes de vida.	No es fácil de identificar	-1	5
<i>Afiliación</i>	Poder vivir con y para los otros. Ser capaz de empatía y de compromiso	No es fácil de identificar	1	4

	en distintas maneras de interacción social. Contar con bases sociales de autorrespeto y no humillación.			
<i>Otras especies</i>	Vivir una orientación ecológica, cercana y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.	Fácil de identificar	-1	4
<i>Juego</i>	Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.	Fácil de identificar	-1	4
<i>Control sobre el propio entorno</i>	<i>Político:</i> capacidad para participar de forma efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida. Tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación. <i>Material:</i> oportunidad real de ejercer la propiedad (de la tierra y de bienes muebles) en condiciones de igualdad de derechos. Tener derecho a buscar trabajo en plano de igualdad con los demás.	Fácil de identificar	1	5

Fuente: elaboración propia

En definitiva, la red debe focalizarse en abordar los componentes con menor puntaje y en los cuales la información no sea fácil de obtener, como los criterios de vida, las emociones, la razón práctica y la afiliación. Continúa concentrándose en aquellos donde el contraste con el proyecto sea negativo, pero la información resulte fácil de identificar, en este caso, la integridad física, los juegos, el control sobre el entorno y las otras especies. Por último, analiza los criterios neutros y fáciles de identificar, que son los sentidos, imaginación y pensamiento, y la salud corporal (ver Gráfica No.3: relación de capacidades).

En consecuencia, teniendo en cuenta los conflictos y los sentimientos de frustración que genera la construcción de este tipo de proyectos, el modelo de gobernanza cumple con los criterios establecidos para lograr relaciones justas, en las que se respetan las opiniones de todos los participantes y se busca el desarrollo a través de procesos de deliberación en un territorio determinado.

## **7. Propuestas y conclusiones**

En esta investigación se identificaron los elementos constitutivos de un modelo de gobernanza, fundamentado en el consentimiento previo como plataforma de licencia social, que posibilita la construcción del proyecto de transmisión eléctrica UPME 03 de 2010. A lo largo del análisis teórico y el abordaje del trabajo en campo, se determinó que este tipo de proyectos, aunque están pensados para mejorar la calidad de vida de las personas, no generan ningún incentivo real ante las preocupaciones y expectativas de las comunidades. Las normas y leyes tampoco proporcionan garantías a los ciudadanos para sentarse a dialogar con la empresa, provocando sentimientos de frustración y desconfianza.

Además, se evidenciaron las contradicciones en la Ley que generan choques entre los intereses del Gobierno nacional, el Gobierno local y las comunidades, teniendo como resultado relaciones conflictivas que se traducen en desconfianza hacia los entes gubernamentales y resistencia frente a proyectos de desarrollo, como en el caso de la construcción de la Subestación eléctrica.

Es claro que el sistema económico de desarrollo media el progreso de un país, fijándose en su nivel de crecimiento económico reflejado por el PIB per-capital. Entonces, el desarrollo se convierte en un concepto normativo que solo mide la calidad de vida de las personas en términos económicos, provocando en los habitantes de Gachancipá la percepción de que no les aplica por más que la empresa les explique las ventajas y beneficios. Dicho esto, es necesario comenzar a indagar por otro tipo de indicadores de carácter distributivo y justo para concebir el desarrollo.

Los principales conflictos de orden político, predial y ambiental se deben al modelo económico y de relacionamiento que recoge información sobre la calidad de vida de las personas, sus expectativas y preocupaciones. Todo ello ratifica la importancia de preguntarse cuál sería la forma de generar una calidad de vida digna para los afectados.

Habiendo enunciado los nuevos elementos constitutivos que se deben incorporar para dar soluciones a los problemas que presenta la construcción de la Subestación Eléctrica-SE, es importante formular los términos de referencia para este tipo de proyectos, donde se tenga en cuenta el enfoque de capacidades para el abordaje de los territorios. Según se ha expuesto, este enfoque busca mínimos constitucionales para lograr una buena vida y digna, razón por la cual los incentivos económicos deben estar enfocados en suplir las expectativas de las comunidades, en términos de dignidad y vida humana digna.

La concepción ideal de la gobernanza deliberativa hace hincapié en el imperativo de que los individuos sean tratados como agentes libres e iguales durante el proceso de deliberación política, también exige que ese mismo principio se refleje en los resultados de las decisiones políticas. Consideraciones de este tipo ya han sido propuestas para ofrecer una salida deliberativa a la tensión prevaleciente entre los aspectos procedimentales y los sustantivos de la democracia. Por ejemplo, Gutmann y Thompson (1996) (Gutmann, A, Thompso D, 2003) argumentan que, si la legitimidad democrática depende de apegarse a una norma de reciprocidad en la

justificación de la autoridad política, la democracia no puede dejar de incluir principios sustantivos que aseguren la participación efectiva de cada ciudadano.

La aspiración al consenso como ideal regulativo es una segunda implicación dentro de una concepción de la deliberación modelada como procedimiento de justificación política. Cohen lo establece del siguiente modo: "La deliberación ideal aspira a alcanzar el *consenso* racionalmente motivado: a hallar razones que resulten persuasivas para todos los que se encuentren comprometidos para proceder a la acción sobre la base de una afirmación libre y razonada de opciones planteadas entre pares" (Cohen, 2001, pág. 93).

Por su parte, la empresa privada podría enfocar sus esfuerzos en la ejecución del proyecto de manera viable, donde la inversión privada no se vería afectada, pues existe un aporte en capital social por parte de las comunidades, los municipios y los gobiernos locales, reduciendo costos y tiempos de ejecución del proyecto.

Dentro del ejercicio de la gestión social a cargo de GEB, es relevante caracterizar a los actores y su relación con el territorio, para establecer un dialogo desde el enfoque de capacidades. La Organización ha avanzado en la identificación de algunos, a saber, representantes del sector ambiental, periodistas, políticos, industriales, presidentes de Juntas, propietarios, el Estado, Comunidades, Veedurías ciudadanas, Iglesia católica y organizaciones de la Sociedad Civil de Gachancipá, municipio en donde se desarrollará la construcción de la SE. Cabe mencionar que el contexto socioeconómico del municipio ha creado un entorno que reviste de complejidad a la ejecución de las exigencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. La gestión social aplicada a las fichas de manejo ambiental derivadas de la licencia no es vistas por las comunidades como un plus en territorio y de gran impacto positivo, pues por su cercanía con Bogotá y su vocación, no se plantean las necesidades multidimensionales aplicables a la inversión social, históricamente reconocida como gestión social.

Por tanto, el reto más grande para una gestión social de este proyecto en el área de influencia directa consiste en identificar el estado de las diez características del

enfoque de capacidades en la comunidad, desde un enfoque de perspectiva endógena cuyo objeto de intervención recaiga en el territorio a través de la ejecución de proyectos de valor compartido.

En lo establecido en la planificación territorial, el GEB debe encontrar los elementos conciliadores para las necesidades sociales reales del proyecto y llevarlo a las mesas de trabajo establecidas en la red. Para ello, la empresa puede utilizar lo estipulado en el documento de la CEPAL “*Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*”, la planificación acertada: 1. Una población claramente identificable, que incluya las relaciones entre actores o grupos de interés; 2. Un territorio, entendido como el espacio físico, pero que en su interrelación con la población genera la noción de territorialidad; 3. Un poder político, como forma de organización colectiva de esta población sobre el territorio para alcanzar los fines planteados.

Esto requiere de un elemento para materializar dichos principios con las obligaciones legales adquiridas por GEB y con los objetivos definidos en su política de sostenibilidad sobre “el valor compartido”. El concepto de *valor compartido* comprende las políticas y las prácticas operacionales que mejoran la competitividad de una empresa, a la vez que ayudan a mejorar las condiciones económicas y sociales en las comunidades donde opera. La creación de valor compartido se enfoca en identificar y expandir las conexiones entre los progresos económico y social. El concepto descansa sobre la premisa de que tanto el progreso económico como el social deben ser abordados usando principios enfocados en el valor. El valor es definido por los beneficios en relación con los costos, no sólo por los beneficios. La creación de valor es una idea reconocida desde hace tiempo en los negocios, en la cual las utilidades son los ingresos recibidos de los clientes menos los costos incurridos. Sin embargo, las empresas rara vez han abordado los problemas de la sociedad desde la perspectiva del valor, limitándose a tratarlos como temas periféricos. Esto ha opacado las conexiones entre las preocupaciones económicas y sociales. (Kramer, M & Porter y M., 2011).

Autores como Porter y Kramer (2006) han explorado los mecanismos que ayudan a mejorar las condiciones económicas y sociales de las comunidades donde se opera, por lo que resulta acertado explorar dicha línea de innovación conjugándola con los conocimientos sobre gobernanza, capacidades y territorio que el modelo de gobernanza deliberativa ofrece. (Kramer, M & Porter y M., 2011)

Los elementos primordiales para la construcción de un nuevo modelo de gobernanza deliberativa se enfocan en la justicia, vista desde un enfoque de capacidades. Así, para permitir dar una licencia social respecto a los proyectos concertados en la red, se debe tener como base el consentimiento previo; pues es a través de este que los actores logran generar redes de confianza y aceptación hacia el proceso y no hacia las personas particulares.

Así, en las comunidades se deben promover espacios de decisión en materia medioambiental y social, dejando claro que el proceso participativo garantiza las condiciones para la concertación, el respeto por los derechos y libertades de las personas, y la salud y el bienestar de las comunidades. Se debe propender por el consentimiento previo para la obtención de la licencia social y la viabilización de un proyecto de desarrollo de interés nacional. Todo con base en el aumento de capacidades.

El modelo de gobernanza deliberativa abriría las puertas a la generación de redes de confianza hacia los procesos y no hacia los actores implicados, logrando mecanismos autónomos para la obtención de las licencias sociales en los proyectos de interés nacional e incluyendo las expectativas y necesidades todos los implicados para la solución de los conflictos.

Este modelo de gobernanza se soporta en la discusión racional, la cual supone el debate de argumentos para encontrar el bien común. A fin de que impere la fuerza del mejor argumento y se logre la construcción de SE, los participantes deberán adoptar un punto de vista general, que los aleje de sus intereses y determinaciones

particulares. Sus argumentos deben orientarse a aplicar correctamente las reglas de la inferencia lógica, exponiendo razones convincentes para otros individuos. Por lo demás, la comunicación debe apegarse a los principios de neutralidad e imparcialidad, para que nadie pueda verse influido por elementos expresivos o irracionales, ni se sienta inclinado a favorecer un punto de vista sobre otro, solo por el hecho de que coincide con intereses propios.

Por último, con este nuevo enfoque, las comunidades, los gobiernos y la inversión privada trabajarían por el desarrollo de la región, a través de programas y proyectos que aumenten las capacidades de cada uno de los actores de la red, al mismo tiempo que se construye la infraestructura eléctrica. En este sentido, el modelo de desarrollo no se enfoca en maximizar utilidades monetarias, sino en maximizar las capacidades que los individuos pueden aportar por y para el proyecto. Se propone lograr una vida humana digna, en la cual los proyectos de interés público se basen en la construcción de acuerdos justos. Así es como el concepto de desarrollo será entendido como la generación y aumento de la capacidad humana, en tanto principal elemento para la obtención de la licencia social.

Por lo tanto, los proyectos de interés nacional no deben ser vistos como infraestructuras de servicios públicos, más bien, por medio de la necesidad de la construcción de dichas infraestructuras, son potenciadores de procesos de gobernanza deliberativa, que determinan la necesidad y viabilidad técnica, económica y social del proyecto para la obtención de la licencia social.

En otras palabras, los proyectos de utilidad pública de interés nacional no serán entendidos como la construcción de mega infraestructuras, sino como un medio para generar redes de gobernanza deliberativa para la consecución y creación de capacidades. Aquel donde predomine la justicia social, la cooperación y la confianza entre las partes, se garantice el consentimiento previo y la licencia social para la construcción del proyecto y se provea el desarrollo óptimo de las comunidades a nivel regional y nacional.

## 8. Referencias bibliográficas

(s.f.).

Salamanca, L. (2013). *Minería en Colombia; institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F: Fondo de cultura económica.

ANLA. (2018). *Audiencia pública Ambiental.*, (pág. 57). Tabió.

Boutier, R. & Thomson, I. (2003). *Assessing the State of Stakeholder Relationships: The Stakeholder* 360. *Mining Environmental Management*, February 2003. Recuperado de <http://oncommonground.ca/wp-content/downloads/stakeholders.htm>.

Carrillo, A. (2006). *Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública*. *revista mexicana de sociología*.

CEPAL. (26 de 10 de 2018). [repositorio.cepal.org](https://repositorio.cepal.org). Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801>

CEPAL. (s.f.). [www.cepal.org.es](http://www.cepal.org.es). Obtenido de • <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36967-metodos-aplicaciones-la-planificacion-regional-local-america-latina>.

Cohen, J. (2001). *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*". En *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge y Londres: The Massachusetts institute of Technology Press.

Conpes3762. (20 de 07 de 2013). [/parquearvi.org](http://parquearvi.org). Obtenido de <http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Documento-CONPES-3762-de-2013.pdf>

Rodriguez, C, Baquero, C, (2015). *Reconocimiento con distribución: el derecho y la justicia étnico-racial en América Latina*. Bogotá: dejusticia.

Durston, J. (200). *¿que es el capital social comunitario?* *Políticas sociales*, 39.

FAO. (1 de 11 de 2016). [www.fao.org/publicaciones](http://www.fao.org/publicaciones). Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>

Fernandez, V. C. (1993). *Guía metodológica para la evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Mundi-Prensa.

Francisco O. (2002). *el sector eléctrico colombiano: orígenes, evolución y retos un siglo de desarrollo 1882-1999*. en f. j. franco, *el sector eléctrico colombiano: orígenes, evolución y retos un siglo de desarrollo 1882-1999* (pág. 38).

Galvis, O. d. (13 de enero de 2004). *las veedurías y su sistema estructural: propuesta para el desarrollo del control social en Colombia*. *estudios gerenciales*. obtenido de sciego: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0123-59232004000100001](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0123-59232004000100001)

- Gomez, G. M. (1998). *Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional*. revistas.unal.edu.co, p. 120-134.
- Gomez, J. M. (23 de abril de 2020). entrevista. (J. L. Calume, Entrevistador)
- Gutmann, A. y. (2003). *emocracy and Disagreement: Why Moral Conflict Cannot Be Avoided in Politics, and what Should Be Done about It*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- justiciaambiental.org. (s.f.). Obtenido de <https://justiciaambientalcolombia.org/>:  
<https://justiciaambientalcolombia.org/resumen-decreto-1076>
- Kooiman, J. (2005). *gobernar en gobernanza*.
- Kramer, M & Portery M. (2011). *la creación de valor compartido*. Boston: Harvard business Review America Latina.
- Llanos, L. (2010). *el concepto de territorio y la investigacion en las ciencias socilaes. agricultura, sociedad y desarrollo*, 207-220.
- Mackay, F. (2004). *El derecho de los pueblos indígenas al Consentimiento libre, previo, e informado y la revisión de las industrias extractivas del Banco Mundial*,. Forest People Programme.
- Martinez, G. (18 de mayo de 2020). (J. I. calume, Entrevistador)
- Nussbaum, M. (2016). *Crear capacidades*. Barcelona: Paidos Estado y Sociedad.
- Nussbaum, M. (2018). *las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Colombia: planeta.
- Peters, G y Pierre, J. (2005). *Gobernanza sin gobierno? replanteandose la administación pública*.
- Rodriguez, G. (2002). *El efecto de las TIC en la organización de la acccion colectiva: la virtualizacion de los movimientos sociales*. Israel.
- se encendió el bombillo. (21 de octubre de 2019). Obtenido de SEMANA:  
<https://www.semana.com/100-empresas/articulo/historia-del-sector-energetico-en-colombia/427321-3>
- (2005). *Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y los pueblos indígenas*.
- Subirats, J. (2010). *“Si la respuesta es gobernanza ¿cuáles la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas”*.
- Tabarquino, A. (2016). *El análisis organizacional y de política pública a partir del*. revista de la facultad de ciencias, 14. obtenido de  
<http://www.scielo.org.co/pdf/tend/v17n2/v17n2a04.pdf>
- Wilburn, M. (2011). *Achieving Social License to Operate Using Stakeholder Theory*. *Jornal of international business ethics*.

*www.foronacionalambiental.org.co. (2011).*

*www.upme.gov.co. (06 de 11 de 2019). Obtenido de  
<https://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/Indicadores-de-Gestion.aspx>.*