

ANÁLISIS DE ACTORES

PARQUE DISTRITAL ECOLÓGICO DE MONTAÑA ENTRENUBES

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. SDA-CD-20251465

AGUAS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.

Gerencia de Gestión Ambiental

BOGOTÁ D.C, FEBRERO/2026

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. METODOLOGÍA	3
3. ANÁLISIS DE ACTORES PARA EL PDEM ENTRENUBES	6
3.1 Análisis relación poder - interés	13
3.1.1 Actores clave	16
3.1.2 Actores de apoyo.....	16
3.1.3 Actores partidarios	17
3.1.4 Actores relevantes.....	19
3.1.5 Actores ocasionales	20
3.1.6 Actores apáticos	22
3.1.7 Actores Opositores.....	23
3.1.8 Actores Problemáticos	25
3.1.9 Actores desconocedores	26
3.1.10 Relación entre actores.....	27
3.1.11 Identificación de actores potenciales y oportunidades de articulación	31
4. AVANCE DE ARREGLO DE GOBERNANZA	33
5. CONCLUSIONES	34
6. REFERENCIAS	35

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1. Definición de variables/dimensiones para la valoración de actores.</i>	4
<i>Tabla 2. Tipo de actor en base a su relación poder e interés.</i>	6

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

<i>Ilustración 1. Flujo de trabajo- metodología</i>	5
<i>Ilustración 2. Tipos de actores por su relación poder - interés</i>	5
<i>Ilustración 3. Localización del Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes</i>	7
<i>Ilustración 4. Porcentaje por tipo de arreglo para cada actor.</i>	10
<i>Ilustración 5. Valoración total de dimensiones/categorías para todos los actores del PDEM Entrenubes.</i>	11
<i>Ilustración 6. Actores en base a su relación poder e interés</i>	13
<i>Ilustración 7. Total, tipo de actores en base a su relación poder e influencia</i>	14
<i>Ilustración 8. Valor total de la dimensión Relación para los actores del PDEM Entrenubes</i>	27
<i>Ilustración 9. Sociograma relación de actores PDEM Entrenubes</i>	29

1. INTRODUCCIÓN

El mapeo y análisis de actores es un componente central en la planificación de las áreas protegidas. Este ejercicio permite identificar la presencia de intervinientes estratégicos del área o sus zonas de influencia. Dicha información es el insumo principal para definir el esquema de gobernanza, es decir, quién y cómo se toman las decisiones, así como las acciones que se deben adelantar para fortalecer el relacionamiento y lograr el manejo efectivo del área protegida.

El mapeo de actores para el Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes, tiene como principales objetivos aportar al componente estratégico para la formulación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) y avanzar en el esquema de gobernanza del Área Protegida, de acuerdo a los tipos de actores identificados. Para esto, el presente documento se estructura en cuatro secciones: i) la descripción metodológica, que presenta el flujo de trabajo y las herramientas implementadas en el mapeo; ii) el análisis de actores, que define y caracteriza los tipos de actores en base a su relación de poder e influencia; iii) el arreglo de gobernanza, que presenta un esquema con los actores y las estrategias para consolidar la toma de decisiones en el área protegida; iv) las conclusiones.

2. METODOLOGÍA

Para el análisis de actores se tomó como referencia la metodología de Mapeo de Actores Clave – MAC, que busca representar la realidad a partir de las relaciones sociales que se dan entre diversos actores. Esto supone conocer qué actores están presentes en un territorio o son claves y los intereses, vínculos, o motivaciones que hacen que se posicione o movilice ante alguna actuación o decisión. Funciona como un ejercicio diagnóstico, con una ventana temporal, al plasmar interacciones y posturas en un momento determinado del tiempo.

Bajo este panorama, se propuso ajustar la metodología MAC para realizar la valoración de los actores del PDEM Entrenubes. Esta adaptación implicó la construcción de siete tipologías de clasificación, de la siguiente forma:

- Institucionales: actores estatales o autoridades ambientales que se encargan de la formulación e implementación de políticas, normas, e instrumentos de gestión.
- Comunitarios: grupos u organizaciones sin reconocimiento formal o jurídico que movilizan recursos en pro de alguna causa ambiental, educativa, entre otras.

- Organizativos: grupos u organizaciones con reconocimiento formal o jurídico que movilizan recursos de todo tipo en pro de alguna causa o tema de interés.
- Educativos/académicos: actores que hacen parte del sector educativo como colegios, universidades, institutos o centros de investigación.
- Privados: propietarios de predios, tenedores de tierra, entre otros que desarrollan alguna actividad de carácter privado -que no involucren a todo el sector productivo- o tienen algún tipo de derecho adquirido en las áreas protegidas.
- Sectoriales: aquellos actores que hacen parte de algún sector o cadena productiva, por ejemplo, la zona industrial, agricultores, sector minero energético.
- Otros: otros actores como grupos armados, personas en habitabilidad en calle o personas con intereses particulares, por mencionar algunos.

Posteriormente, se construyeron siete categorías o dimensiones para llevar a cabo la valoración de actores de acuerdo con los indicadores alto, medio, bajo y nulo. Estas categorías se definieron en base a las características socioambientales de las áreas protegidas en el Distrito Capital, teniendo en cuenta las dinámicas urbanas, los patrones de asentamientos, la participación ciudadana y las oportunidades de articulación para fortalecer la gestión.

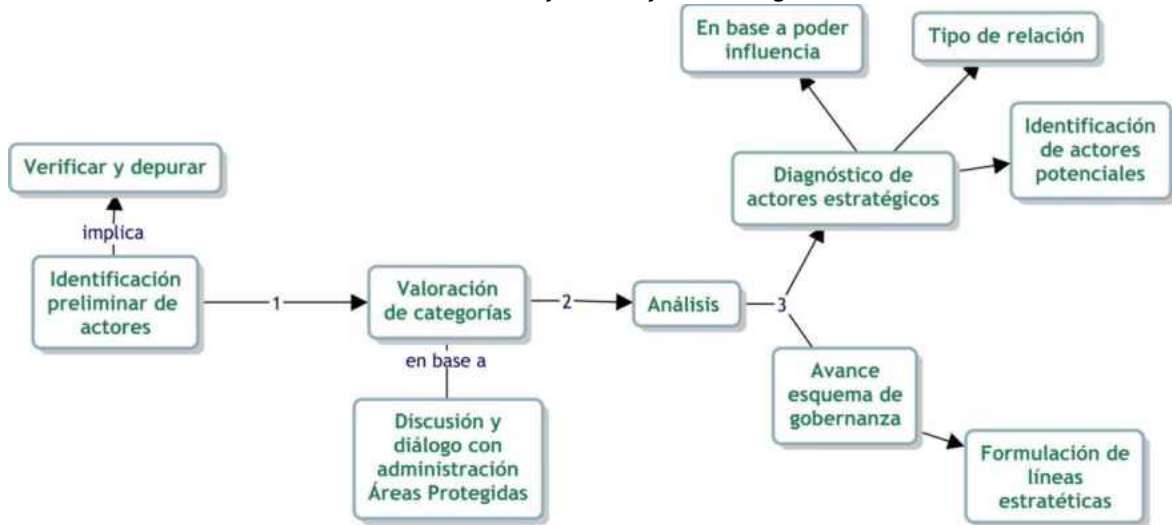
Tabla 1. Definición de variables/dimensiones para la valoración de actores.

Variable/Dimensión	Definición
Cercanía	Es la distancia espacial frente a un área protegida
Nivel de Participación	Es el grado de involucramiento en toma de decisiones
Sostenibilidad	Es la capacidad de permanencia
Complementariedad	Es el grado en que un actor aporta capacidades, recursos o visiones para fortalecer la gestión del área protegida
Interés	Es la motivación o nivel de afectación
Poder	Es la capacidad para influir, apalancar u obstaculizar la gestión
Tipo de relación	Es el tipo de vínculo que existe entre los actores y la Secretaría de Ambiente

Fuente: SDA, 2025

El mapeo de actores inició con la identificación preliminar de la lista de actores estratégicos. Se realizó una depuración, y se procedió a valorar las categorías con el equipo de administración del PDEM Entrenubes, en distintas sesiones, a partir del diálogo y la discusión. La valoración se consignó en una matriz de análisis que recogió tanto las percepciones como base cualitativa del ejercicio, así como los indicadores cuantitativos de cada variable. Teniendo la valoración terminada, se revisaron inconsistencias y se procedió al análisis de poder e influencia para consolidar el diagnóstico y el avance en el esquema de gobernanza. El siguiente gráfico resume el flujo de trabajo de la metodología.

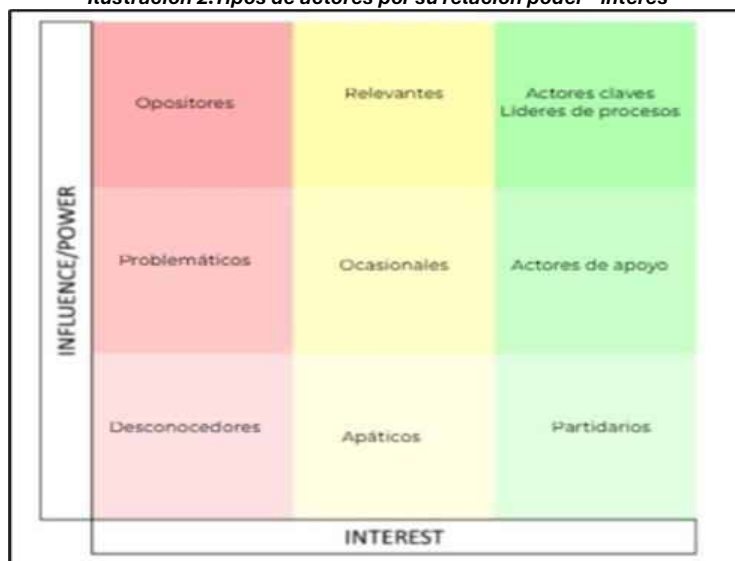
Ilustración 1. Flujo de trabajo- metodología



Fuente: SDA, 2025

La valoración de actores implicó también indagar por los espacios de participación existentes. Por esto, la matriz de análisis contiene una sección que registra las características de estas instancias, y las decisiones que allí se toman. También, se hizo un énfasis en las competencias que por ley tienen los actores institucionales, y se registró una lista de actores potenciales que podrían articularse a corto plazo en la gestión del área protegida. Una vez se hicieron las valoraciones y las caracterizaciones adicionales, se realizó el análisis cruzando las variables de interés y poder, con el fin de posicionar a los actores en nueve tipologías distintas que definen sus características, oportunidades y obstáculos de gestión.

Ilustración 2. Tipos de actores por su relación poder - interés



Fuente: SDA, 2025

Como parte del ajuste metodológico, el nombre de cada tipología de actor se tradujo, y se definió en base a los propósitos del ejercicio y a las características del área protegida. Estos tipos de actores definidos de acuerdo con su relación poder e interés son los siguientes.

Tabla 2. Tipo de actor en base a su relación poder e interés.

Tipo de actor	Definición
Actores clave	Tienen vínculo y capacidad real para influir en el AP y están en línea para conseguir objetivos de conservación (OC). Aportan capacidades y recursos. Hacen presencia sostenida en espacios de participación, se han mantenido a lo largo de los años, y les interesa la toma de decisiones. Pueden generar relaciones de confianza entre los diferentes actores.
Actores de apoyo	Tienen capacidad parcial para influir sobre el AP y un fuerte vínculo. Tiene recursos y capacidades que pueden aportar de manera parcial. Participa en instancias, pero no de manera constante. No le interesa necesariamente tomar decisiones de manera compartida. Pueden llegar a mantenerse en el tiempo, aunque no es clara su continuidad.
Partidarios	Tienen un fuerte vínculo e interés en el Área, pero no tienen el poder o las capacidades para influir. Participan en espacios, pero no asociados con la toma de decisiones. No se sostienen en el tiempo y pueden ser esporádicos. Pueden ser actores que aporten capacidades, de manera parcial.
Actor relevante	Tienen la capacidad de intervenir en la toma de decisiones o el manejo. Reconoce valor en el Área y tiene recursos que pueden aportar, no están alineados, o están alineados parcialmente con los OC, y representan oportunidades para fortalecer la gestión si se les convence; no les interesa participar en espacios o mantenerse en procesos de forma sostenida.
Ocasional	Puede llegar a influir o condicionar acciones dentro del AP. Reconoce de manera parcial el valor del área y puede llegar a tener algún vínculo. Podría ser un actor complementario a los objetivos de conservación, pero no se manifiesta. Tiene algún grado de interés en participar y acude de manera ocasional a los espacios, pero no es clara su sostenibilidad en el tiempo.
Apáticos	No tiene capacidad o injerencia real para ejercer poder. Su interés sobre el AP y su gobernanza es bajo. No manifiesta vínculos o motivaciones. No es un actor sostenible en el tiempo y asiste con poca continuidad a los espacios. Puede llegar a ser complementario para los OC, pero no es claro cuáles son sus recursos y cómo podría aportarlos.
Opositores	Cuentan con un nivel de influencia y poder alto, pero su interés no va en línea con los OC o incluso puede ser contrario a ellos. Se ha sostenido en el tiempo y tiene recursos, pero no le interesa ser parte de procesos de gobernanza o gestión. Su relacionamiento suele ser de tensión u oposición.
Problemáticos	Incide parcialmente en el uso, acceso o transformación, y no tiene interés en participar en la toma de decisiones. El actor puede tener recursos, pero no le interesa aportarlos. No está de manera constante en los espacios. No hay claridad sobre su continuidad.
Desconocedores	Incide parcialmente en el uso, acceso o transformación, y no tiene interés en participar en la toma de decisiones. El actor puede tener recursos, pero no le interesa aportarlos. No está de manera constante en los espacios y no le interesa estar. No hay claridad sobre su continuidad.

Fuente: SDA, 2025

La adaptación realizada para el PDEM EN respondió a la necesidad de incorporar variables sensibles a contextos urbanos, tales como participación, sostenibilidad y dinámicas relacionales, elementos clave para la gestión efectiva de áreas protegidas en grandes ciudades (UICN, 2019; SDA, 2022). El resultado de la aplicación metodológica se presenta en los siguientes capítulos.

3. ANÁLISIS DE ACTORES PARA EL PDEM ENTRENUBES

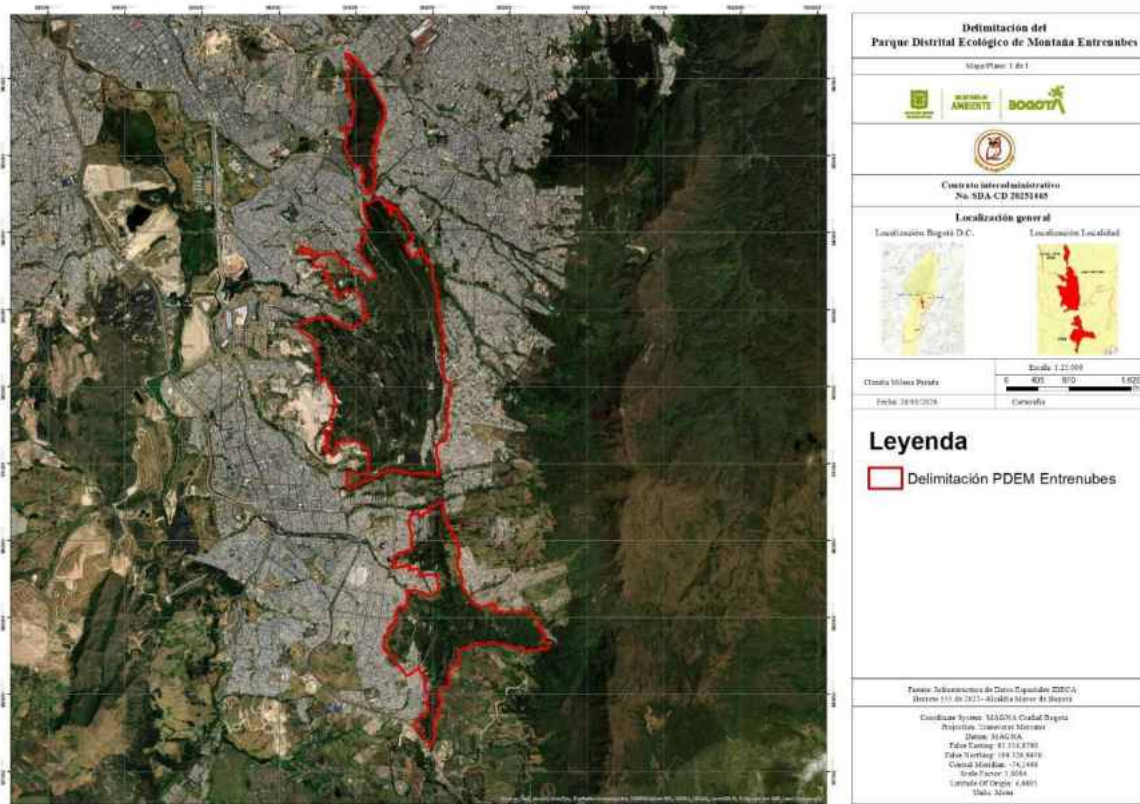
El Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes se localiza al suroriente de Bogotá D. C. y se extiende sobre las localidades de San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe, constituyéndose como uno de los principales complejos de ecosistemas de montaña del Distrito Capital. El parque hace parte del Sistema Distrital de Áreas

Protegidas, conforme a lo establecido en el Decreto 555 de 2021 (POT de Bogotá), y corresponde a una categoría distrital orientada a la preservación, restauración y manejo sostenible de ecosistemas de ladera y montaña en contexto urbano. Su territorio se estructura en tres sectores de manejo; Juan Rey que también integra el sector de manejo conocido como Cuchilla de Gavilan, El Centro de Amistad con la Tierra reconocido comunitaria e institucionalmente como CAT y Cuchilla del Gavilán. asociados a tres cerros principales; Juan Rey, Guacamayas y Cuchilla del Gavilán, los cuales conforman una unidad ecológica continua con dinámicas socioambientales diferenciadas, dadas las particularidades de ocupación, uso y presión en cada uno de los sectores.

Desde el punto de vista ecológico, el Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes alberga ecosistemas de bosque altoandino, matorrales, pastizales naturales y áreas en proceso de restauración, fundamentales para la regulación hídrica, la conectividad ecológica entre los Cerros Orientales y borde urbano, además de la conservación de biodiversidad en un entorno altamente intervenido. El área protegida cumple un rol estratégico en la Estructura Ecológica Principal de Bogotá, al contribuir a la estabilización de suelos, la provisión de servicios ecosistémicos y la mitigación de riesgos asociados a procesos de remoción en masa, además de constituirse en un espacio clave para la educación ambiental, la recreación pasiva y la apropiación social del territorio.

En términos territoriales y de delimitación, el parque colinda con una matriz urbana consolidada de origen popular, así como con áreas urbanas densamente pobladas y otras de transición urbano-rural, lo que configura escenarios complejos de interacción entre conservación y dinámicas sociales. Sus límites se relacionan con barrios de las tres localidades en las que se inserta, así como con infraestructuras y corredores urbanos que incrementan las presiones antrópicas sobre el área protegida, pero que al mismo tiempo refuerzan su importancia como barrera ecológica y espacio estratégico para la sostenibilidad ambiental del suroriente de la ciudad.

Ilustración 3. Localización del Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes



Fuente: Contrato SDA-CD-20251465

El Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes cuenta con un Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental formulado en el marco del Convenio 053 de 2002, suscrito entre el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y la Corporación Suna Hisca. Este instrumento constituyó el primer ejercicio integral de planificación ambiental del parque y se estructuró a partir de una caracterización detallada de sus componentes biofísicos, ecológicos y territoriales, consolidándose como la línea base técnica para la gestión del área protegida.

Este Plan de Manejo se consolidó como un referente técnico fundamental para orientar las acciones de conservación, recuperación y uso público controlado del parque; no obstante, responde a un contexto normativo, social y territorial previo a transformaciones significativas en la dinámica urbana, en el marco institucional y en los instrumentos de ordenamiento del Distrito Capital. En este sentido, el proceso de actualización del Plan de Manejo Ambiental que se adelanta en el año en curso retoma

dicho instrumento como insumo base, con el propósito de ajustar y complementar sus lineamientos a partir de nuevas realidades territoriales, avances normativos, enfoques de gobernanza, participación social y gestión del riesgo, fortaleciendo así la gestión integral y sostenible del PDEM Entrenubes.

En el marco de la presente actualización, y a partir de la adaptación metodológica de análisis de actores descrita anteriormente en el capítulo de metodología, se identificaron 31 actores estratégicos, los cuales reflejan una composición diversa y compleja en términos de gobernanza, gestión territorial y manejo de presiones y amenazas ya que como se ha descrito, ésta área protegida de montaña se encuentra inmersa en un contexto urbano–periurbano, con alta presión antrópica y múltiples competencias institucionales superpuestas.

Dentro del conjunto mapeado, se identifica un predominio de actores institucionales, representados por entidades distritales con responsabilidades directas en la planificación, administración, control y prestación de servicios públicos, tales como la Secretaría Distrital de Ambiente, la Caja de Vivienda Popular, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el IDIGER y la CAR, entre otras. Estos actores concentran capacidades normativas, técnicas y operativas que inciden de manera directa en la definición de lineamientos, autorizaciones, intervenciones físicas y acciones de manejo en el área protegida.

De manera complementaria, se identifican actores comunitarios, organizativos, educativos y privados, cuya participación resulta clave para la gestión territorial, ambiental y social del parque. En este grupo se incluyen las comunidades de barrios colindantes legalmente constituidas, las Juntas de Acción Comunal (JAC), instituciones educativas y universidades con presencia o interés en el área, así como organizaciones sociales y fundaciones que desarrollan procesos de educación ambiental, fortalecimiento comunitario y apropiación del territorio. Asimismo, se reconocen actores privados y sectoriales, como propietarios de predios, empresas de servicios y usuarios de huertas, cuya permanencia en el territorio y capacidad de movilizar recursos técnicos, financieros o comunicativos los posiciona como actores relevantes para el fortalecimiento de estrategias de gestión, visibilización y corresponsabilidad ambiental.

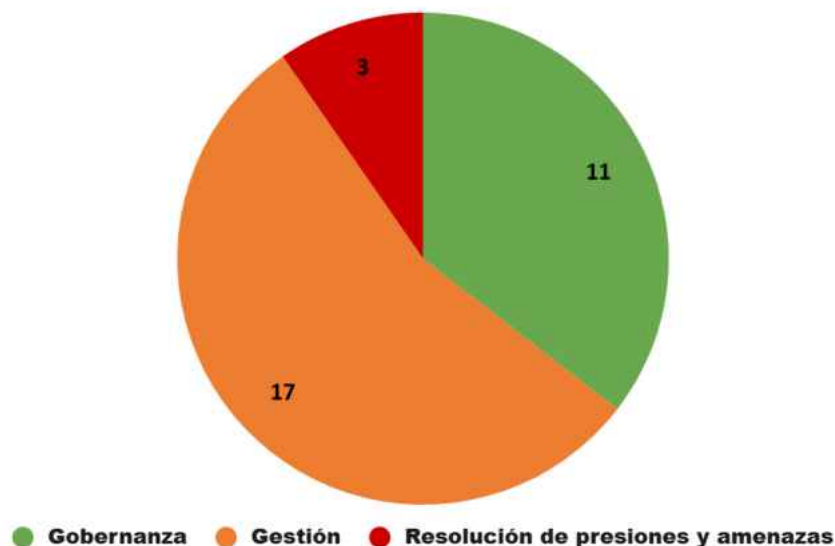
A partir del conjunto total de actores identificados, se realizó una clasificación funcional según su aporte potencial a la gobernanza, la gestión o la resolución de presiones y amenazas, lo que permitió evidenciar la estructura operativa que sostiene actualmente el manejo del PDEM Entrenubes. En este marco, el componente de

gestión concentra la mayor proporción de actores, representando el 54,8% (17 actores) del total, lo que refleja que la implementación de acciones en territorio relacionadas en primera medida con el control, mantenimiento, educación ambiental, gestión del riesgo, atención social y respuesta a emergencias, recaen principalmente en entidades y organizaciones con capacidad operativa y presencia territorial. Por su parte, los actores asociados al componente de gobernanza representan el 35,5%, (11 actores) concentrando la capacidad de orientación estratégica, toma de decisiones y articulación interinstitucional. Finalmente, un 9,7% (3 actores) se vinculan de manera directa con la resolución de presiones y amenazas, evidenciando la necesidad de estrategias diferenciadas para abordar dinámicas asociadas a ocupaciones informales, actividades ilegales y conflictos de uso del suelo.

Esta distribución pone de manifiesto que el PDEM Entrenubes se soporta en un esquema donde la gestión operativa es amplia y diversificada, mientras que la toma de decisiones estratégicas se concentra en un grupo más acotado de actores institucionales, lo que plantea retos importantes en términos de coordinación, corresponsabilidad y sostenibilidad de las acciones. En este sentido, el análisis permite identificar oportunidades para fortalecer los arreglos de gobernanza existentes, mejorar la articulación entre niveles institucionales y comunitarios, y avanzar hacia esquemas más integrales que reconozcan la diversidad de actores presentes y su potencial contribución al manejo efectivo del área protegida.

Ilustración 4. Porcentaje por tipo de arreglo para cada actor.

Tipo de arreglo

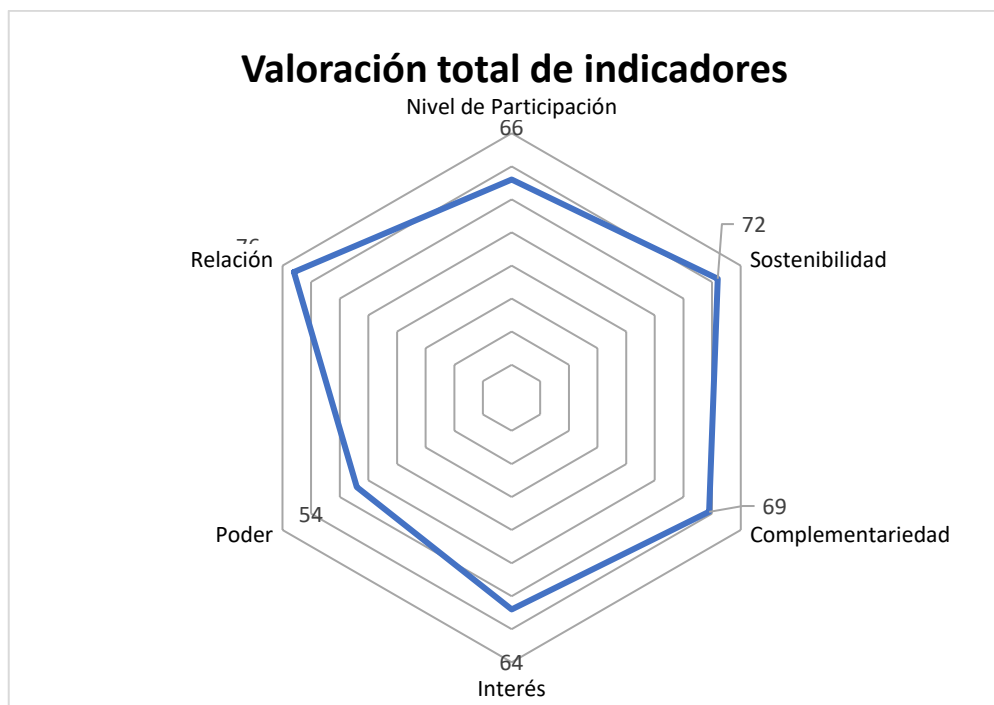


Fuente: Contrato SDA-CD-20251465

Para este ejercicio se consideraron 31 actores, por lo cual el valor máximo posible para cada dimensión corresponde a la sumatoria total de los puntajes asignados según la escala establecida, mientras que el valor mínimo posible es cero, de acuerdo con los criterios de valoración definidos. La gráfica de valoración total de dimensiones sintetiza estos resultados y permite identificar tendencias generales en aspectos como el nivel de participación, la sostenibilidad del involucramiento, la complementariedad de capacidades, el interés, el poder y la calidad de las relaciones, constituyéndose en un insumo clave para interpretar fortalezas, brechas y oportunidades de mejora en el esquema de gobernanza y gestión del PDEM Entrenubes.

En la valoración total de las dimensiones analizadas para los actores identificados en el PDEM Entrenubes, el valor máximo posible para cada dimensión corresponde a 76 puntos, mientras que el valor mínimo posible es 0, de acuerdo con la escala de valoración establecida. En este contexto, los resultados evidencian una distribución heterogénea de las capacidades, niveles de involucramiento y dinámicas relacionales de los actores frente a la gestión del área protegida.

Ilustración 5. Valoración total de dimensiones/categorías para todos los actores del PDEM Entrenubes.



Fuente: Contrato SDA-CD-20251465

En este sentido, la valoración consolidada de las dimensiones analizadas para el Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes evidencia que la dimensión con mayor puntuación corresponde a la Relación, con 76 puntos, lo que indica la existencia de un entramado amplio de interacciones entre los actores identificados, caracterizado por vínculos funcionales y, en varios casos, sinérgicos, especialmente en el ámbito institucional y operativo.

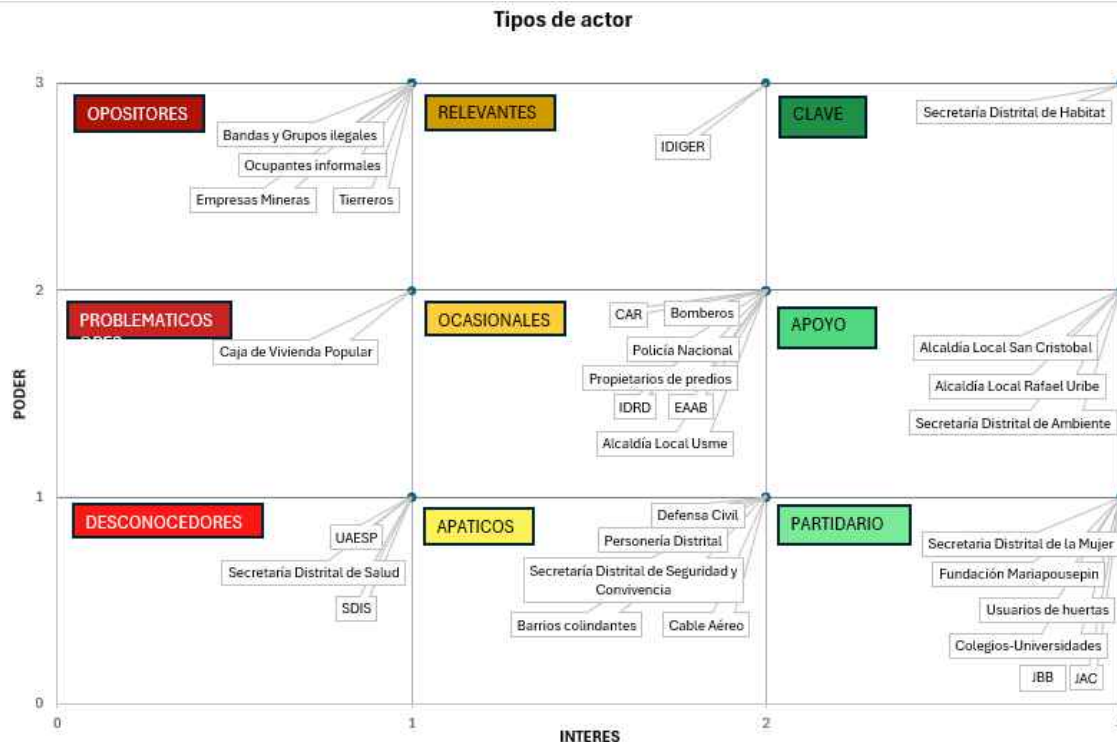
La dimensión con menor puntuación es el Poder, con 54 puntos, lo cual evidencia que, en términos agregados, la capacidad efectiva de los actores para incidir en decisiones estratégicas, orientar el manejo del área protegida o condicionar de manera estructural la gestión del parque se encuentra concentrada en un grupo reducido de actores, principalmente de carácter institucional. Este resultado refleja una configuración en la que predominan actores con capacidad operativa y relacional, pero con limitada incidencia decisoria, lo que plantea el reto de fortalecer mecanismos de gobernanza, articulación y corresponsabilidad que permitan equilibrar la relación entre interés, participación y poder en la gestión integral del PDEM Entrenubes.

3.1 Análisis relación poder - interés

En el marco de la metodología aplicada para el análisis de actores del PDEM Entrenubes, el cruce entre las variables de interés y poder constituye una herramienta clave para interpretar el rol que desempeñan los distintos actores en la gestión del mismo, en tanto permite visualizar qué tan dispuestos están a involucrarse en el área protegida y, al mismo tiempo, qué tanta capacidad real tiene para influir en decisiones, orientar procesos o incidir en el territorio.

A partir de esta relación, cada actor se ubica en una tipología que refleja su posición relativa dentro del sistema de gobernanza, evidenciando no sólo la influencia formal derivada de competencias institucionales, sino también formas de poder ejercidas desde el tejido social y organizativo, como la legitimidad comunitaria, la capacidad de convocatoria, el liderazgo territorial o la posibilidad de activar articulaciones y presionar respuestas públicas. De esta manera, el análisis de la relación entre poder–interés permite una lectura estructurada para identificar actores prioritarios, actores con potencial de apoyo, actores de vinculación intermitente y actores que requieren manejo diferenciado por su baja apropiación o por su incidencia en dinámicas asociadas a presiones y amenazas.

Ilustración 6. Actores en base a su relación poder e interés

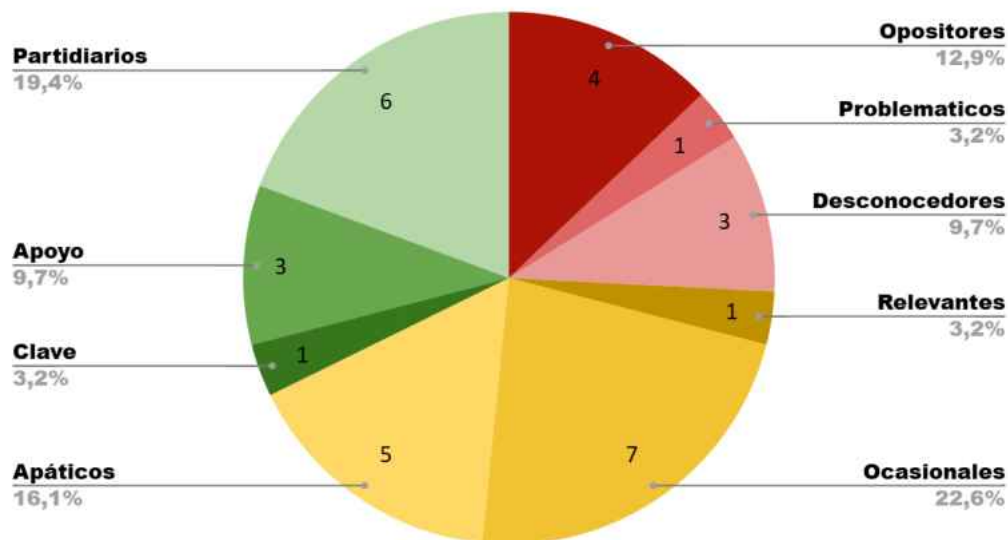


Fuente: Contrato SDA-CD-20251465

La distribución de actores según su relación poder–interés para el Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes evidencia una estructura más diversificada y compleja que la observada en otros casos, coherente con la amplitud territorial del área y la multiplicidad de presiones urbanas y rurales que confluyen en sus tres sectores de manejo. De los 31 actores identificados, la mayor proporción se concentra en la categoría de ocasionales, con 7 actores (22,6%), lo que indica una presencia institucional o sectorial relevante, pero con una vinculación intermitente o asociada a competencias específicas. En segundo lugar, se ubican los partidarios, con 6 actores (19,4%), seguidos por los apáticos, con 5 actores (16,1%), lo que refleja la existencia de un grupo significativo con disposición favorable o cercanía temática, aunque sin una incidencia estructural consolidada en la toma de decisiones.

Ilustración 7. Total, tipo de actores en base a su relación poder e influencia

Total Tipo de actores



Fuente: Contrato SDA-CD-20251465

En cuanto a los actores con mayor capacidad estratégica, se identifica un único actor clave (3,2%), lo que evidencia una alta concentración de poder decisorio en un actor institucional con competencias determinantes. A su vez, los actores de apoyo representan 3 actores (9,7%), constituyendo un grupo con capacidad de articulación operativa y territorial, mientras que los relevantes y problemáticos registran 1 actor cada uno (3,2%), configurando casos puntuales que requieren seguimiento diferenciado. Finalmente, los opositores corresponden a 4 actores (12,9%) y los desconocedores a 3 actores (9,7%), lo que pone de manifiesto la existencia de dinámicas asociadas a ocupación informal, intereses extractivos o economías ilegales que inciden directamente sobre el área protegida y que deben abordarse desde estrategias de gestión de presiones y control territorial.

Esta configuración sugiere que, si bien el PDEM Entrenubes cuenta con una base amplia de actores con distintos niveles de interés y presencia territorial, la capacidad de incidencia estratégica se concentra en un número muy reducido de actores, mientras que la mayor proporción se ubica en categorías de vinculación intermedia o limitada. A diferencia de escenarios con predominio de apáticos, en Entrenubes se observa una mayor dispersión tipológica, lo que implica un reto adicional para la articulación interinstitucional: fortalecer la conversión de actores ocasionales y partidarios hacia esquemas de corresponsabilidad sostenida, consolidar a los actores de apoyo como aliados operativos estratégicos, y diseñar mecanismos

diferenciados para la gestión de opositores y desconocedores que permitan mitigar presiones sin afectar la gobernabilidad del área protegida.

En síntesis, la estructura poder–interés del PDEM Entrenubes evidencia un sistema de gobernanza potencialmente articulable, pero fragmentado en niveles de involucramiento, donde el desafío principal no radica únicamente en ampliar la participación, sino en equilibrar la distribución de poder, fortalecer la incidencia de actores alineados con los objetivos de conservación y consolidar mecanismos efectivos de gestión frente a actores que representan riesgos estructurales para la integridad ecológica del parque. En los siguientes apartados se profundiza el análisis cualitativo de cada actor, de acuerdo con su ubicación en la relación poder–interés.

3.1.1 Actores clave

Para el PDEM Entrenubes se identifica como un actor clave a la Secretaría Distrital del Hábitat, dada su alta capacidad de incidencia y su nivel de interés en el territorio. Su competencia en procesos de mejoramiento integral de barrios, reasentamientos, regularización urbanística y gestión del suelo la posiciona como un actor determinante en las dinámicas que inciden sobre las presiones antrópicas del parque, particularmente en contextos de ocupación informal y expansión en zonas de ladera.

Su poder institucional se traduce en la posibilidad de orientar decisiones estructurales que impactan directamente la conservación del área protegida; no obstante, su efectividad depende de la articulación con la Secretaría Distrital de Ambiente y demás entidades con competencia en control territorial y gestión del riesgo. En este sentido, su rol resulta estratégico para consolidar un esquema de gobernanza que armonice las políticas de hábitat con los objetivos de conservación y manejo del PDEM Entrenubes.

3.1.2 Actores de apoyo

Para el Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes se identifican como actores de apoyo la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe y la Alcaldía Local de San Cristóbal, todas de carácter institucional. Estos actores presentan un interés alto y sostenido frente al área protegida, derivado de sus competencias territoriales y ambientales, así como de su vinculación directa con dinámicas sociales, urbanísticas y de control que inciden sobre el parque. No obstante, su poder es de carácter intermedio, en tanto su capacidad de decisión se encuentra condicionada por el marco normativo, la articulación interinstitucional y las tensiones territoriales que superan su control directo.

En el caso de la Secretaría Distrital de Ambiente, si bien no se ubica en la categoría de actor clave dentro de esta matriz específica, mantiene un interés estructural asociado al ejercicio de la autoridad ambiental y a la implementación de los lineamientos del Plan de Manejo. Su poder se ve parcialmente limitado por factores como la persistencia de ocupaciones ilegales, la ausencia de cerramiento total y la complejidad social del territorio, lo que implica que, aunque puede adoptar decisiones técnicas y administrativas, su capacidad de control efectivo requiere coordinación con otras entidades competentes. En este sentido, su rol como actor de apoyo se vincula a la articulación operativa, el seguimiento ambiental y la activación de mecanismos institucionales para la contención de presiones.

Por su parte, la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe evidencia un interés alto, reflejado en el respaldo sostenido a procesos en sectores como Juan Rey y Guacamayas, el acompañamiento en acciones frente a ocupaciones, la asignación de recursos para actividades comunitarias y la promoción del parque a través de sus canales institucionales. Su poder es intermedio, dado que puede adoptar decisiones puntuales en el marco de sus competencias, pero su actuación se encuentra sujeta a la coordinación con la administración del parque y a los límites propios del nivel local. De manera similar, la Alcaldía Local de San Cristóbal cumple un papel de apoyo territorial, facilitando articulaciones, presencia institucional y acompañamiento en actividades que fortalecen la visibilidad y apropiación del área protegida, aunque sin ejercer control directo sobre las decisiones ambientales estructurales.

En conjunto, estos actores constituyen un soporte relevante para la gestión del PDEM Entrenubes, al aportar capacidad operativa, legitimidad territorial y recursos institucionales. Sin embargo, su incidencia efectiva depende de la consolidación de mecanismos de coordinación claros con la entidad administradora del parque, orientados a armonizar competencias, evitar duplicidades y fortalecer una gobernanza interinstitucional que permita responder de manera más integral a las presiones y dinámicas del territorio.

3.1.3 Actores partidarios

En el Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes se identifican seis actores ubicados en la tipología de partidarios, entre los que se encuentran; las Juntas de Acción Comunal (JAC), los colegios y universidades, los usuarios de huertas, la Fundación Mariapousepin, la Secretaría Distrital de la Mujer y el Jardín Botánico de Bogotá (JBB). Estos actores comparten un rasgo común dentro de la matriz poder–interés: presentan interés alto frente al área protegida, pero un nivel de poder bajo, lo

que implica que, aunque mantienen una vinculación activa y una apropiación significativa del territorio, no cuentan con capacidad formal para incidir en la toma de decisiones o en la definición de lineamientos de manejo del parque.

En el caso de las JAC si bien el interés general frente al PDEM Entrenubes fue valorado como alto, este no se manifiesta de manera homogénea en todo el territorio. Su comportamiento está caracterizado por un apoyo variable según el sector y el nivel de trabajo previo desarrollado. En algunos territorios, las JAC cumplen un rol activo como enlace comunitario y su valoración alta está sustentada en el reconocimiento del valor ambiental del parque y en su disposición permanente para apoyar actividades, procesos de apropiación y acciones comunitarias. Su influencia se manifiesta principalmente como canal de articulación territorial, alerta temprana frente a problemáticas y acompañamiento a la administración en iniciativas específicas. No obstante, en otros sectores el involucramiento es bajo o intermitente, activándose principalmente frente a intereses propios como procesos de legalización barrial o situaciones puntuales que afectan directamente a la comunidad más que en dinámicas institucionales sostenidas asociadas al manejo del área protegida.

En el caso de los colegios, universidades e investigadores, el interés alto se expresa en el uso recurrente del parque como escenario pedagógico y de investigación, especialmente a través de proyectos ambientales escolares (PRAE), ejercicios de restauración, cambio climático y estudios territoriales. La apropiación histórica del espacio por parte de la comunidad educativa refuerza su vínculo con el parque. Sin embargo, su poder es bajo, dado que su actuación depende de autorizaciones y articulación con la administración, limitándose a aportes técnicos o formativos sin capacidad decisoria directa.

De manera similar, los usuarios de huertas y la Fundación Mariapousepin presentan un fuerte sentido de pertenencia y compromiso con los objetivos de conservación. En el caso de la Fundación, su interés alto se refleja en prácticas comunitarias sostenidas y en la promoción del cuidado del territorio; no obstante, su incidencia se restringe al ámbito social y pedagógico, sin facultad para intervenir en la regulación o control del área. Los usuarios de huertas, por su parte, articulan procesos de agricultura urbana y apropiación ambiental, contribuyendo a la cohesión comunitaria, pero bajo los lineamientos establecidos por la administración.

La Secretaría Distrital de la Mujer, a través de la operación de la Manzana del Cuidado, manifiesta un interés institucional creciente en el territorio, reconociendo la necesidad de un manejo diferenciado acorde con las características ambientales del

parque. Aunque su articulación ha mejorado progresivamente, su poder es limitado al ámbito de su misionalidad y no incide de manera determinante en decisiones ambientales o de control territorial. Finalmente, el Jardín Botánico de Bogotá (JBB) mantiene un interés alto coherente con los objetivos de conservación, especialmente en restauración y fortalecimiento de coberturas vegetales; se relaciona los demás actores de manera positiva y en función del acompañamiento sin embargo, su intervención responde a requerimientos de la administración y no conlleva capacidad autónoma de decisión.

En conjunto, la presencia de estos actores partidarios representa una base sólida de apropiación social, educativa y comunitaria en el PDEM Entrenubes. Su alto interés constituye una oportunidad estratégica para fortalecer procesos de educación ambiental, restauración participativa y construcción de corresponsabilidad territorial.

3.1.4 Actores relevantes

Para el PDEM Entrenubes, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) se clasifica como actor relevante, en tanto combina una alta capacidad de incidencia técnica con un interés intermedio fundamentado principalmente en el ejercicio de sus competencias misionales.

Su influencia se materializa a través de la emisión de conceptos técnicos que inciden de manera directa en decisiones estructurales del área protegida, particularmente en sectores con condición de amenaza por remoción en masa, como el caso de La Fiscala y la declaratoria de zonas de alto riesgo no mitigable. Estos conceptos no solo orientan medidas de manejo y restricciones de uso, sino que condicionan intervenciones institucionales, procesos de reasentamiento, control territorial y definiciones sobre ocupaciones en áreas críticas

Sin embargo, su interés no se traduce en una participación constante en los espacios de gobernanza del parque, sino que responde a requerimientos específicos asociados a escenarios de riesgo. Esto implica que, aunque no lidera procesos ambientales ni hace parte estructural del esquema de gestión cotidiana, su capacidad de incidencia es determinante cuando se activan dinámicas relacionadas con estabilidad geotécnica, seguridad territorial y ordenamiento en zonas de ladera.

En consecuencia, su clasificación como actor relevante refleja un perfil institucional con alta capacidad técnica y normativa para influir en decisiones estratégicas, pero con una vinculación funcional y no permanente en la gobernanza del PDEM

Entrenubes. Esto sugiere la necesidad de fortalecer su articulación preventiva dentro del esquema de manejo, incorporando la gestión del riesgo como componente transversal y no únicamente reactivo frente a eventos críticos.

3.1.5 Actores ocasionales

En el PDEM Entrenubes se identifican como actores ocasionales la Corporación Autónoma Regional (CAR), el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, la Policía Nacional, los propietarios de predios privados, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Alcaldía Local de Usme. Estos actores comparten una característica común: presentan un interés medio asociado principalmente a sus competencias institucionales o a intereses funcionales, y un poder medio que les permite incidir de manera puntual en el territorio, aunque sin ejercer liderazgo estructural ni participación sostenida en la gobernanza del área protegida.

En el caso de la CAR, su interés responde a su condición de autoridad ambiental en zonas de importancia ecológica; sin embargo, en la práctica su participación es esporádica y suele activarse a partir de requerimientos o presión institucional ejercida por la SDA. Aunque su competencia le otorga capacidad formal de incidencia, no se evidencia una articulación constante ni el ejercicio pleno de sus obligaciones en el territorio del parque donde tiene su jurisdicción y puede generar más incidencia.

Los propietarios de predios privados mantienen un interés predominantemente económico, asociado a la posibilidad de venta de terrenos ante las restricciones de uso derivadas de la categoría de área protegida mas no alineados a los objetivos de conservación del área protegida. Si bien en algunos casos se identifica arraigo cultural, en general su vinculación a los procesos de gestión es limitada. La mayoría de estos propietarios no residen en Colombia, lo que limita significativamente su participación en procesos de articulación y gestión; aquellos que permanecen en Bogotá corresponden en su mayoría a población adulta mayor, con baja capacidad de involucramiento activo. Esta condición exige seguimiento y control constante por parte de la autoridad ambiental, particularmente en los casos de predios cuyos propietarios no ejercen presencia directa sobre el territorio.

Se han adelantado acuerdos de conservación con algunos propietarios, lo que ha permitido vincularlos progresivamente a procesos del área protegida. En el sector de manejo Juan Rey el relacionamiento con propietarios privados tiende a configurarse en términos de sinergia, mientras que en Cuchilla del Gavilán la articulación es más

distante y limitada. Adicionalmente, en ciertos predios privados se han identificado ocupantes informales con quienes las relaciones son actualmente de tensión, generando afectaciones tanto para los propietarios legales como para la integridad ecológica del área protegida. Esta situación refuerza la necesidad de estrategias diferenciadas de gestión predial, articulación jurídica y control territorial.

La Alcaldía Local de Usme reconoce la existencia del área protegida y su responsabilidad territorial, pero su participación no es constante ni proactiva. Su poder se expresa en la posibilidad de asignar recursos y apoyar operativos relacionados con control de ocupaciones y uso del suelo; sin embargo, gran parte de su actuación se activa a partir de la gestión de la administración del parque, lo que refleja una incidencia condicionada y no estructural. Esta Alcaldía local a diferencia de las otras dos es la que ha demostrado en el tiempo menos incidencia y compromiso a pesar de tener dinámicas y complejidades que implican el desarrollo de su competencia.

Por su parte, el IDRD manifiesta interés en el desarrollo de actividades recreodeportivas y culturales, especialmente en predios bajo su competencia; no obstante, este interés no se traduce en una perspectiva ambiental consolidada, como se evidenció en sectores como Guacamayas. Su capacidad de incidencia es limitada, dado que las decisiones sobre el manejo ambiental corresponden a la Secretaría.

La EAAB presenta un interés asociado a competencia institucional y, en algunos casos, a conveniencia operativa. Su participación en temas de rondas hídricas y compra de predios puede modificar de manera significativa las condiciones del área protegida, particularmente en contextos de ocupación; sin embargo, su actuación es esporádica y no se enmarca en un liderazgo permanente dentro del esquema de gobernanza.

La Policía Nacional mantiene un interés medio vinculado al control territorial y la seguridad, fortalecido en los últimos periodos por lineamientos de la Secretaría de Seguridad. Su participación ha mejorado la capacidad de respuesta ante situaciones de seguridad y ha permitido fortalecer canales de coordinación, como el uso de grupos de comunicación para reportes y solicitudes operativas. No obstante, la articulación depende de la priorización institucional y de tiempos de gestión previos, lo que limita su presencia continua y la confirmación oportuna de algunos requerimientos. El poder ejercido para la ejecución de operativos y el control de actividades irregulares ha sido de gran apoyo, sin embargo, su presencia sigue siendo

reactiva y dependiente de solicitudes institucionales, lo que limita su incidencia preventiva sostenida.

Finalmente, el Cuerpo Oficial de Bomberos activa su participación principalmente en contextos de emergencia. Durante estos escenarios ejerce una autoridad técnica determinante, como se evidenció en el incendio del sector San Martín en enero de 2024; sin embargo, fuera de eventos críticos su presencia se reduce a coordinaciones puntuales, manteniendo un rol operativo más que estratégico.

En conjunto, la categoría de actores ocasionales en Entrenubes refleja una red institucional y privada con capacidad de incidencia funcional y operativa, pero cuya participación depende de activaciones coyunturales o requerimientos específicos. Esta configuración plantea el reto de transitar de una articulación reactiva hacia esquemas preventivos y de coordinación más estables, especialmente en temas de ocupación, gestión del riesgo, control territorial y manejo de predios estratégicos para la conservación.

3.1.6 Actores apáticos

Para el PDEM Entrenubes, los actores valorados como apáticos corresponden a la Defensa Civil, la Personería Distrital, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ), el Cable Aéreo y los barrios colindantes. En conjunto, estos actores presentan un interés medio y un poder bajo, lo que evidencia una vinculación funcional, intermitente o condicionada al cumplimiento de competencias específicas, sin una incidencia estructural en la gobernanza del área protegida.

En términos generales, se trata de actores cuya participación se activa por competencia institucional, requerimientos puntuales o circunstancias coyunturales del territorio, más que por una apropiación sostenida del parque como espacio estratégico de conservación. Su capacidad de influencia se limita a escenarios de acompañamiento, seguimiento o apoyo operativo, sin facultades para definir lineamientos ambientales, regular usos o incidir de manera determinante en la toma de decisiones.

La Defensa Civil mantiene un interés asociado a la posibilidad de desarrollar actividades propias de su misión institucional en el territorio, especialmente en formación y prevención; sin embargo, su poder es bajo, dado que su actuación depende de la coordinación con la administración del parque.

La Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia, por su parte, orienta su interés al cumplimiento de funciones en seguridad y convivencia, mostrando disposición para apoyar acciones territoriales cuando se presentan riesgos asociados al orden público. No obstante, no define lineamientos de manejo ambiental ni ejerce control sobre el área protegida, por lo que su incidencia se circunscribe a la articulación operativa.

La Personería Distrital participa principalmente desde su rol de seguimiento y vigilancia institucional, particularmente en contextos de ocupaciones o actuaciones interinstitucionales. Su poder es limitado, ya que no cuenta con capacidad operativa directa ni define decisiones de administración, actuando más como garante del cumplimiento normativo que como actor de gestión activa.

El Cable Aéreo presenta un interés medio derivado de su cercanía territorial y del reconocimiento del área protegida como parte del entorno inmediato del proyecto. No obstante, este interés aún no se traduce en una articulación sostenida ni en acciones concretas de apoyo a la conservación, permaneciendo como una posibilidad institucional más que como un actor activo. Su poder es bajo, al no incidir en decisiones de manejo ni en el control del territorio.

Los barrios colindantes manifiestan un interés circunstancial y esporádico hacia el parque. Si bien reconocen su existencia y en algunos casos su valor paisajístico, no se evidencia una apropiación generalizada desde una perspectiva de conservación ambiental. Su poder es bajo, ya que no cuentan con capacidad formal para incidir en decisiones o modificar condiciones estructurales del área protegida. No obstante, su cercanía territorial los posiciona como actores potencialmente estratégicos si se fortalecen procesos de educación, apropiación y corresponsabilidad comunitaria.

En conjunto, la presencia de estos actores apáticos en el PDEM Entrenubes evidencia que el sistema de gobernanza cuenta con múltiples actores institucionales y territoriales con algún nivel de vinculación, pero con baja incidencia estratégica. Esto plantea la necesidad de consolidar mecanismos de articulación más estables, orientados a transformar su participación reactiva en apoyos preventivos y sostenidos, especialmente en materia de seguridad, control territorial y apropiación comunitaria del parque.

3.1.7 Actores Opositores

Para el PDEM Entrenubes, los actores clasificados como opositores corresponden a los tierreros, los ocupantes informales, las bandas y grupos ilegales, y las empresas

mineras ilegales o con dinámicas extractivas no compatibles con el régimen del área protegida. Estos actores se caracterizan por presentar un interés bajo o nulo frente a los objetivos de conservación, pero un poder alto en términos de incidencia territorial, lo que configura un escenario de tensión estructural para la gobernanza y el manejo del parque.

En términos generales, su motivación se encuentra asociada a intereses económicos particulares, control territorial o aprovechamiento informal del suelo, en abierta contraposición a los lineamientos ambientales del área protegida. A diferencia de otros actores con bajo interés y bajo poder, en este caso la combinación de bajo interés y alto poder los posiciona como factores críticos de presión y riesgo para la integridad ecológica y la seguridad institucional en el territorio.

Los tierreros presentan un interés claramente desvinculado de la conservación, orientado a la ocupación y comercialización informal del suelo dentro y en el entorno del parque. Su poder es alto, dado que cuentan con capacidad real de incidir en el control territorial y de restringir la presencia institucional mediante dinámicas de intimidación, especialmente en sectores como San Germán. Esta capacidad se ve reforzada por la articulación con estructuras delictivas que operan como soporte armado o logístico, lo que facilita la consolidación de ocupaciones y la fragmentación del control institucional.

Los ocupantes informales presentan igualmente un interés bajo frente a los objetivos ambientales, priorizando la permanencia y el aprovechamiento económico del territorio. Su poder es alto, en la medida en que logran consolidar redes de ocupación interconectadas entre sectores, generando corredores de tránsito y permanencia que dificultan la intervención institucional. En determinados sectores, su capacidad de restringir el ingreso institucional obliga a la realización de operativos con acompañamiento de fuerza pública y comitivas técnicas, evidenciando la existencia de autoridades de facto que condicionan la gobernanza efectiva del área protegida.

Las bandas y grupos ilegales constituyen un actor opositor con interés bajo y poder alto, orientado al control territorial y al desarrollo de actividades ilícitas que se benefician de la limitada presencia institucional. Su accionar se manifiesta en dinámicas de intimidación, restricción del ingreso y presión sobre comunidades y funcionarios, incrementando la percepción de riesgo y debilitando la acción estatal. Esta situación no solo afecta la gestión ambiental, sino que también impacta la seguridad y la legitimidad institucional en el territorio.

Las empresas mineras se clasifican como actores opositores en tanto presentan un interés bajo frente a los objetivos de conservación del PDEM Entrenubes. Si bien mantienen un interés activo en el territorio, este se encuentra orientado principalmente a fines económicos y a la continuidad de actividades extractivas, sin que se evidencie una apropiación clara ni una alineación sostenida con la protección de los valores ecológicos y paisajísticos del área protegida en sus prácticas operativas.

En términos de poder, constituyen un actor de alta incidencia, dado que ejercen control directo sobre los predios donde desarrollan actividades extractivas, cuentan con títulos mineros autorizados y poseen capacidad efectiva de intervención física sobre el territorio. Aunque su accionar se encuentra sujeto a seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental distrital, esta condición no limita de manera estructural su capacidad de transformación material del suelo, las coberturas vegetales y las dinámicas geomorfológicas del área. En consecuencia, su presencia representa un factor de presión relevante que exige monitoreo técnico permanente, coordinación interinstitucional y aplicación rigurosa del régimen de usos y de las medidas de manejo establecidas para el área protegida.

3.1.8 Actores Problemáticos

La Caja de la Vivienda Popular se clasifica como actor problemático en tanto su interés frente al PDEM Entrenubes se mantiene principalmente por competencia institucional, sin evidenciar una apropiación activa ni una participación sostenida en los procesos de gestión ambiental del área protegida. Su vinculación se activa de manera puntual, asociada a responsabilidades relacionadas con vivienda, reasentamientos o intervenciones en zonas con condiciones de riesgo, más que a una agenda alineada estructuralmente con los objetivos de conservación.

En términos de poder, presenta una capacidad de incidencia intermedia, dado que como entidad distrital dispone de recursos técnicos, jurídicos y financieros que pueden influir en decisiones relevantes al interior del área protegida, especialmente en contextos de ocupación, reasentamiento o transformación del uso del suelo. No obstante, esta capacidad no se traduce en un control directo del territorio ni en el ejercicio integral de sus funciones dentro del polígono del parque, evidenciándose debilidades en la articulación interinstitucional y en la coordinación operativa con la autoridad ambiental.

En consecuencia, su clasificación como actor problemático no responde a una oposición explícita frente al área protegida, sino a la existencia de una brecha entre su potencial institucional y su nivel real de articulación, lo que puede generar vacíos en la gestión de dinámicas críticas como ocupaciones, reasentamientos y consolidación territorial en zonas de alto riesgo.

3.1.9 Actores desconocedores

Para el PDEM Entrenubes, se clasifican como actores desconocedores la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), la Secretaría Distrital de Salud (SDS) y la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS). Estos actores se caracterizan por presentar niveles bajos tanto de interés como de poder en relación con la gobernanza y gestión del área protegida, evidenciando una vinculación predominantemente funcional, activada por competencia institucional y no por una apropiación directa de los objetivos de conservación.

En el caso de la Secretaría Distrital de Integración Social, su participación se orienta principalmente a la atención de fenómenos sociales presentes en el territorio, como la habitabilidad en calle o la prestación de servicios en el marco de la Manzana del Cuidado. Si bien su intervención resulta relevante para abordar presiones asociadas al componente social, su interés no se encuentra alineado de manera explícita con la gestión ambiental del parque, y su capacidad de incidencia se limita a la oferta institucional propia de su misionalidad, sin facultades para intervenir en decisiones de manejo o control territorial.

Por su parte, la Secretaría Distrital de Salud mantiene una relación de carácter reactivo y puntual con el área protegida, activada ante situaciones específicas de salud pública o requerimientos institucionales. No se evidencia una participación sostenida en los procesos de planeación o gobernanza del parque, ni una incidencia directa en la toma de decisiones. Su poder se restringe a intervenciones técnicas desde su competencia sectorial, dependientes de articulaciones previas con la administración.

Finalmente, la UAESP presenta una vinculación principalmente operativa, asociada a la gestión de residuos en el espacio público y a la atención de solicitudes formuladas por la administración del parque. Aunque su rol es estratégico frente a uno de los tensionantes recurrentes del área —la acumulación de residuos—, en la práctica su capacidad de incidencia es limitada, especialmente en sectores privados o de difícil acceso, donde las rutas y esquemas operativos no cubren integralmente las

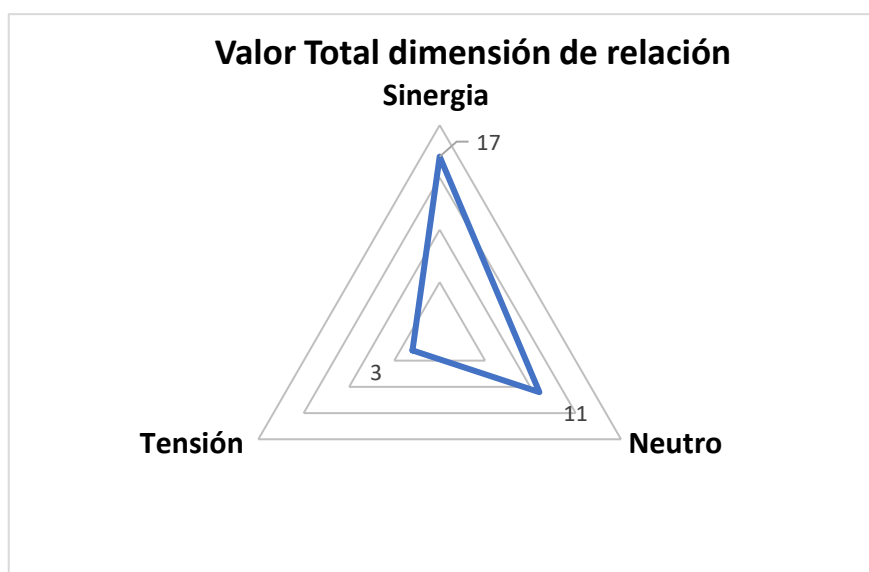
necesidades del territorio. Esto configura una brecha entre su competencia formal y su impacto real en la mitigación de presiones ambientales.

En conjunto, estos actores desconocedores no representan oposición al área protegida, pero tampoco consolidan una participación estratégica o sostenida en su gestión. Su articulación, al igual que la de otros actores depende de requerimientos específicos y no de una agenda conjunta orientada a la conservación, lo que plantea la necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación intersectorial que permitan pasar de una intervención reactiva a una corresponsabilidad más estructurada frente a los desafíos del PDEM Entrenubes.

3.1.10 Relación entre actores

El análisis del relacionamiento entre actores permite comprender cómo se configuran las dinámicas de interacción que sostienen o limitan los procesos de gestión y toma de decisiones alrededor del PDEM Entrenubes. Este componente reconoce que la gobernanza del área protegida no depende únicamente de las competencias formales o del interés declarado por cada actor, sino también del tipo de vínculos que se construyen en la práctica, los cuales pueden expresarse como sinergias, relaciones neutras o tensiones. La siguiente gráfica sintetiza el comportamiento general de esta dimensión y evidencia la naturaleza predominante de las relaciones identificadas entre los actores mapeados.

Ilustración 8. Valor total de la dimensión Relación para los actores del PDEM Entrenubes



Fuente: Contrato SDA-CD-20251465

La dimensión relación para el PDEM Entrenubes permite interpretar no solo la intensidad de los vínculos existentes, sino la calidad de las interacciones que estructuran la gobernanza del área protegida. A partir de la consolidación de la información, se identifican 17 relaciones de sinergia, 11 relaciones neutras y 3 relaciones de tensión, lo que evidencia un predominio de interacciones colaborativas dentro del sistema de actores. Este resultado es técnicamente relevante, en la medida en que sugiere que la red institucional y comunitaria cuenta con condiciones favorables para la coordinación intersectorial y la implementación articulada de acciones asociadas al manejo, control y conservación del parque.

La cantidad de relaciones de sinergia indica que una proporción significativa de actores comparte objetivos operativos o misionales compatibles con la gestión del área protegida, lo que facilita escenarios de cooperación técnica, acompañamiento institucional y apoyo comunitario. En este contexto, la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) se configura como nodo central de la red, concentrando la mayor cantidad de vínculos y desempeñando un rol articulador entre actores institucionales (Alcaldías Locales, IDIGER, JBB, Policía, entre otros), comunitarios (JAC, usuarios de huertas) y organizativos. Esta centralidad no solo refleja su competencia como autoridad ambiental, sino su función estructurante dentro del arreglo de gobernanza, al actuar como punto de convergencia para la activación de operativos, procesos de educación ambiental, restauración ecológica y atención de presiones territoriales.

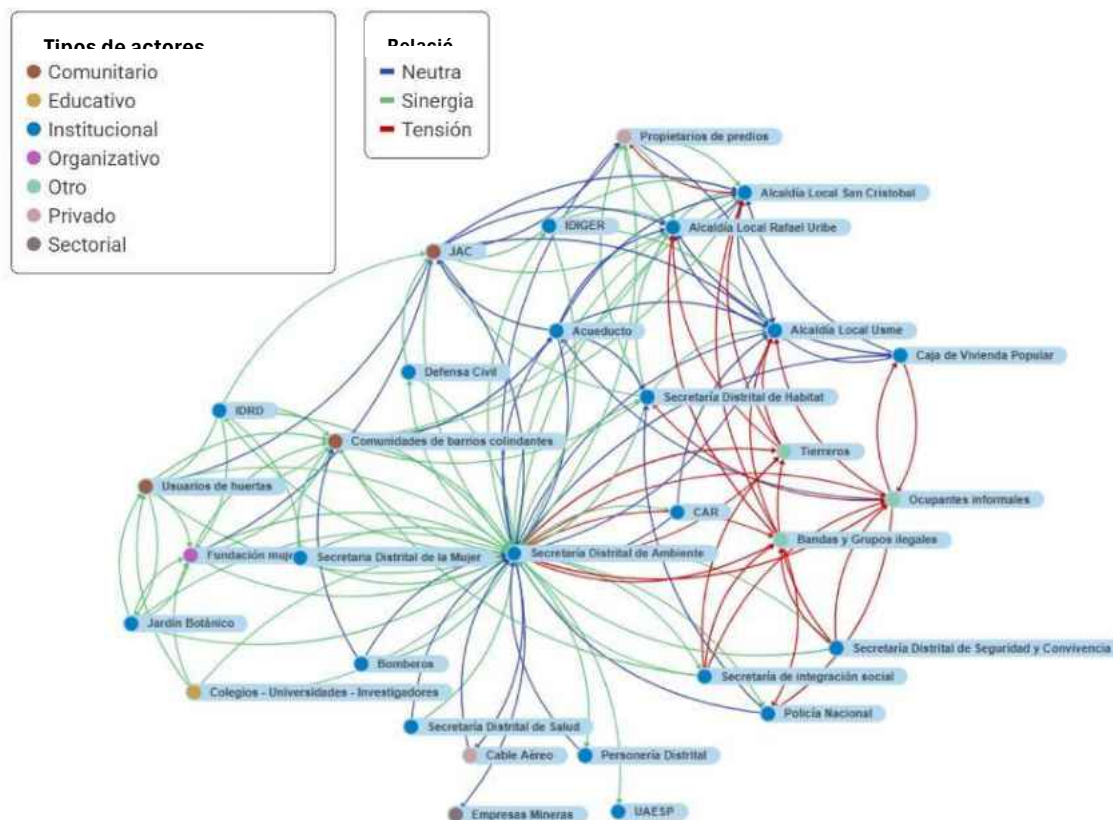
No obstante, el número considerable de relaciones neutras (11) evidencia que una parte relevante del entramado institucional mantiene vínculos de carácter funcional o reactivo, activados principalmente por competencia o requerimiento puntual, más que por una articulación estratégica sostenida. Este patrón se observa en actores sectoriales y operativos cuya intervención depende de solicitudes específicas o coyunturas (por ejemplo, atención de emergencias, operativos de control o actividades logísticas), lo que limita la consolidación de una corresponsabilidad permanente en la gestión del parque. Desde una perspectiva de planificación del PMA, estas relaciones neutras representan un campo de oportunidad para fortalecer mecanismos formales de coordinación, definir protocolos interinstitucionales más claros y promover agendas conjuntas que trasciendan la actuación episódica.

En contraste, las relaciones de tensión (3) se concentran en actores vinculados a dinámicas de ocupación, apropiación irregular del suelo y control informal del territorio, tales como tierreros, ocupantes informales y estructuras ilegales. Estas interacciones configuran nodos críticos dentro del sociograma, en tanto afectan

directamente la capacidad operativa de la administración, restringen el acceso institucional a determinados sectores y generan condiciones de riesgo para el ejercicio de la autoridad ambiental. Desde el enfoque de actualización del Plan de Manejo, estos puntos de tensión no pueden interpretarse únicamente como conflictos relacionales, sino como expresiones estructurales de presiones territoriales que requieren estrategias integrales de control, articulación con entidades de seguridad y gestión social diferenciada.

En términos estratégicos, el análisis de la dimensión relación para el PDEM Entrenubes permite concluir que el sistema de actores dispone de una base relacional mayoritariamente colaborativa, pero con desafíos claros en tres frentes: (i) transformar vínculos neutros en alianzas estratégicas sostenidas; (ii) gestionar de manera diferenciada los focos de tensión asociados a presiones territoriales estructurales; y (iii) distribuir de forma más equilibrada las cargas de articulación institucional para evitar la concentración excesiva de la gobernanza en un único actor. Estos hallazgos constituyen un insumo clave para la definición de estrategias de fortalecimiento del arreglo de gobernanza en la actualización del PMA, orientadas a consolidar una red más cohesionada, preventiva y corresponsable en la protección del área protegida. El siguiente gráfico resume las relaciones establecidas entre la SDA y los actores mapeados, así como las interacciones que se configuran entre los mismos actores en el marco de la gestión del PDEM Entrenubes.

Ilustración 9. Sociograma relación de actores PDEM Entrenubes



Fuente: Contrato SDA-CD-20251465

El sociograma evidencia, además, que la red presenta una configuración relativamente densa alrededor del nodo central (SDA), con múltiples conexiones cruzadas entre actores institucionales y comunitarios, lo cual constituye una fortaleza para la gobernanza adaptativa del área. Sin embargo, esta dinámica también refleja necesidades de fortalecimiento de mecanismos de corresponsabilidad y descentralización operativa que permita el sostenimiento de las relaciones y el liderazgo de los diferentes actores.

Dentro de los hallazgos más relevantes del análisis relacional se identifica que las relaciones de tensión se concentran principalmente en actores clasificados como opositores, específicamente tierreros, ocupantes informales, bandas y grupos ilegales, así como en las empresas mineras en determinados contextos de intervención territorial. Esta tipología se caracteriza por un bajo interés frente a los objetivos de conservación y un alto poder fáctico o material de incidencia en el territorio, lo que configura una relación asimétrica frente a la autoridad ambiental.

La tensión observada no responde únicamente a desacuerdos discursivos o diferencias de enfoque, sino a dinámicas estructurales asociadas al control del suelo, ocupaciones ilegales, explotación económica y apropiación informal del territorio, que entran en contradicción directa con el régimen de usos y las determinantes ambientales del área protegida. En sectores como San Germán, Juan Rey o zonas con antecedentes de extracción o consolidación de ocupaciones, estas relaciones tensas se expresan en restricciones al ingreso institucional, riesgos de seguridad para el equipo administrador y limitaciones para el ejercicio pleno de la autoridad ambiental. En este sentido, la tipología de opositor no se define únicamente por la ausencia de alineación con los objetivos del PMA, sino por la capacidad real de alterar las condiciones ecológicas y sociales del área protegida. Por otra parte, las relaciones neutras predominantes con actores institucionales como algunas entidades sectoriales y operativas (por ejemplo, UAESP, SDSCJ, Personería, Cable Aéreo) reflejan una dinámica donde el interés se activa por competencia y no necesariamente por apropiación ambiental del área. Esto no configura tensión, pero sí evidencia baja consolidación de alianzas estratégicas, lo cual puede limitar la respuesta integral frente a presiones complejas.

En contraste, las relaciones de sinergia se presentan principalmente con actores clasificados como partidarios y de apoyo, tales como JAC activas, JBB, Secretaría Distrital de la Mujer, Alcaldías Locales y organizaciones comunitarias, cuya motivación se alinea con objetivos de conservación, apropiación territorial y fortalecimiento social del parque. Estas sinergias tienden a concentrarse en procesos de educación ambiental, restauración, acompañamiento comunitario y visibilización del área protegida.

3.1.11 Identificación de actores potenciales y oportunidades de articulación

El ejercicio de identificación de actores potenciales para el PDEM Entrenubes permitió ampliar el espectro de relacionamiento más allá de los 31 actores valorados en la matriz principal, reconociendo un conjunto adicional de organizaciones, entidades e iniciativas con capacidad de aportar de manera complementaria a la gobernanza, gestión territorial y apropiación social del área protegida. Estos actores no fueron incluidos en la valoración debido a que su nivel de articulación actual es incipiente, no estructurado o dependiente de escenarios específicos; no obstante, su identificación responde a necesidades estratégicas detectadas durante el proceso participativo y a vacíos de articulación institucional evidenciados en el territorio.

Dentro de este grupo se destaca fortalecer la articulación con organizaciones de base y Juntas de Acción Comunal con trayectoria histórica en sectores como Juan Rey, La Flora, Santa Marta, Guacamayas, El Triunfo y San Martín, así como colectivos vinculados desde la conformación del parque (por ejemplo, procesos en Nueva Esperanza y zona La Fiscala). Estas organizaciones representan un capital social relevante para fortalecer el componente de apropiación comunitaria, control social y construcción de memoria territorial del PDEM Entrenubes. No obstante, su vinculación requiere actualización de contactos, caracterización organizativa y definición de rutas claras de participación, dado que en varios casos no existe información consolidada o la articulación ha sido discontinua.

Asimismo, se identifican actores estratégicos del orden institucional y sectorial como la Secretaría de Cultura, Ministerio del Interior, Unidad para las Víctimas, ICBF y Secretaría Distrital de Planeación, cuya participación podría fortalecer componentes específicos del plan, tales como enfoque diferencial (en especial a las comunidades de Indígenas Huitoto y Afro) memoria histórica, gestión predial y atención a población vulnerable. En particular, la mención de las mesas técnicas asociada a la sentencia de Cuchilla del Gavilán evidencia la necesidad de integrar actores con competencias jurídicas y sociales que inciden indirectamente en la gobernanza del área protegida.

En el ámbito académico y técnico, se reconoce el alto potencial de universidades e instituciones de educación superior para cerrar vacíos de información y soportar técnicamente la actualización del PMA mediante investigaciones aplicadas, interdisciplinarias y orientadas a necesidades concretas del territorio. La consolidación de una oferta institucional clara por parte del parque y procedimientos menos formales y burocráticos permitiría canalizar estas capacidades hacia prioridades definidas, evitando intervenciones aisladas o desarticuladas.

Finalmente, se identifican actores del sector privado y de servicios, como empresas mineras, operadores asociados al Metro Cable y el Instituto Distrital de Turismo, cuya vinculación podría explorarse desde enfoques de responsabilidad social, divulgación, apropiación y apoyo logístico. Si bien algunos de estos actores han tenido interacciones puntuales positivas (por ejemplo, apoyo operativo ante requerimientos específicos), su integración al esquema de gobernanza debe ser cuidadosamente estructurada, garantizando coherencia con los objetivos de conservación y evitando contradicciones entre dinámicas económicas y principios de protección ambiental.

En conjunto, la identificación de estos actores potenciales evidencia que el PDEM Entrenubes cuenta con un margen significativo para ampliar y diversificar su red de aliados, particularmente en los componentes comunitario, educativo, cultural y técnico. La incorporación progresiva de estos actores deberá orientarse por criterios de pertinencia territorial, claridad de roles y alineación con la Política Pública y los objetivos de conservación del parque, consolidando así un arreglo de gobernanza más robusto, corresponsable y sostenible en el tiempo.

4. AVANCE DE ARREGLO DE GOBERNANZA

El análisis de actores para el Parque Distrital Ecológico de Montaña Entrenubes evidencia una estructura de gobernanza pública con alta complejidad territorial, en la que la toma de decisiones estratégicas se concentra en un núcleo institucional, mientras que la implementación operativa y la contención de presiones se distribuyen en un entramado amplio y heterogéneo de actores. La configuración poder–interés, así como el análisis de relaciones, muestran que la Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Hábitat concentran capacidades decisorias relevantes, acompañadas por las Alcaldías Locales de Usme, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal, cuya incidencia territorial resulta determinante para el control de ocupaciones, asignación de recursos locales y articulación interinstitucional.

En este escenario, el arreglo de gobernanza propuesto para Entrenubes se estructura en tres niveles articulados: (i) un núcleo estratégico de gobernanza institucional, responsable de lineamientos, decisiones estructurales y coordinación intersectorial; (ii) un nivel de gestión operativa y territorial, integrado por actores comunitarios, educativos, sectoriales e institucionales que aportan capacidades técnicas, sociales y logísticas; y (iii) un frente diferenciado de resolución de presiones, orientado a la contención de dinámicas de ocupación ilegal, minería y control informal del territorio.

El núcleo de gobernanza debe consolidarse alrededor de la Secretaría Distrital de Ambiente como autoridad ambiental, en articulación permanente con la Secretaría Distrital de Hábitat (por su competencia directa en reasentamientos y control de ocupaciones) y con las Alcaldías Locales, cuya capacidad operativa y presupuestal es clave para la intervención territorial. La inclusión de actores como la CAR, la EAAB y la Caja de Vivienda Popular dentro de este nivel responde a su capacidad de incidir estructuralmente en decisiones sobre suelo, riesgo, adquisición predial y control ambiental, aun cuando su involucramiento actual sea intermitente o condicionado.

El nivel de gestión integra actores con alto interés, pero bajo poder decisorio (JAC, instituciones educativas, JBB, Fundación Mariapousepin, Secretaría de la Mujer, usuarios de huertas, entre otros) cuya función estratégica radica en fortalecer apropiación social, educación ambiental, tejido comunitario y corresponsabilidad territorial. Aunque no inciden directamente en la toma de decisiones, su participación sostenida es determinante para la legitimidad social del Plan de Manejo y para la prevención de nuevas presiones.

Finalmente, el arreglo reconoce un componente crítico asociado a actores opositores y problemáticos (tierreros, ocupantes informales, bandas ilegales, empresas mineras y Caja de Vivienda Popular en ciertos escenarios), cuya alta capacidad de incidencia material sobre el territorio exige mecanismos específicos de articulación interinstitucional, control coordinado, gestión del riesgo y acción jurídica. La gobernanza efectiva del PDEM Entrenubes no puede limitarse a la coordinación ambiental, sino que requiere un esquema robusto de intervención territorial, seguridad, control del suelo y prevención de consolidación de asentamientos.

En consecuencia, el esquema preliminar propone avanzar hacia una gobernanza pública con gestión intersectorial reforzada, en la que se definan protocolos claros de articulación, rutas de información compartida, mecanismos de seguimiento a compromisos y una distribución explícita de responsabilidades, reduciendo la dependencia de acciones reactivas y fortaleciendo la planificación estratégica frente a las dinámicas de presión territorial. (Ver anexo 1)

5. CONCLUSIONES

El análisis integral de los 31 actores identificados para el PDEM Entrenubes evidencia un sistema institucional denso, pero con niveles diferenciados de incidencia, apropiación y articulación efectiva. Si bien existe una base significativa de relaciones sinérgicas (especialmente en el ámbito institucional), la red se encuentra tensionada por dinámicas estructurales asociadas a ocupaciones ilegales, control informal del territorio y actividades extractivas que concentran alto poder y bajo interés en la conservación.

La estructura poder–interés muestra que la capacidad estratégica se concentra en un número reducido de actores institucionales, mientras que una proporción importante se ubica en categorías de participación intermedia, apática o desconocedora, lo que implica que la gobernanza del parque depende en gran medida de la capacidad de articulación promovida desde la autoridad ambiental y de la activación constante de

mecanismos interinstitucionales. Esta configuración genera riesgos de sobrecarga institucional y de fragmentación operativa si no se consolida un esquema estable de coordinación.

El análisis de la dimensión de relación confirma que predominan las sinergias, pero también evidencia nodos críticos de tensión concentrados en actores de tipología “Otro” y “Sectorial”, vinculados a control territorial informal y explotación económica del suelo. Estas dinámicas no solo limitan la presencia institucional en determinados sectores, sino que condicionan la operatividad y la implementación efectiva del Plan de Manejo.

En este contexto, la actualización del PMA para Entrenubes debe incorporar un enfoque de gobernanza territorial diferenciada, que combine fortalecimiento institucional, gestión comunitaria activa y estrategias robustas de resolución de presiones. La sostenibilidad del parque no dependerá exclusivamente de la formulación técnica del instrumento, sino de la capacidad real de articular actores estratégicos, transformar relaciones neutras en alianzas estables y contener de manera estructural las dinámicas que generan riesgo ambiental y pérdida de control territorial.

6. REFERENCIAS

Premauer, J. M., & Muñoz, J. L. V. (2020). Oportunidades y desafíos para la gobernanza compartida en tres Sistemas Municipales de Áreas Protegidas en Colombia: Urrao, Carolina del Príncipe y Santa Rosa de Osos. *Revista Luna Azul*, (50), 1-22. Prell, C., Hubacek, K., & Reed, M. (2009). Stakeholder analysis and social network analysis in natural resource management. *Society & Natural Resources*, 22(6), 501–518.

Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C., & Stringer, L. (2009). Who’s in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949.

UICN. (2019). *Gobernanza de áreas protegidas y conservadas: Directrices para su evaluación y mejora*. Gland, Suiza: UICN.