



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES

Facultad de ciencias contables, económicas y administrativas
Doctorado en desarrollo sostenible

Tesis doctoral

Participación ciudadana frente al riesgo de desastres en la planificación del desarrollo
sostenible de las entidades territoriales de la región centro sur de Caldas

Informe de investigación para acceder al título de Doctor en Desarrollo Sostenible

Autor: Tulia Elena Hernández Burbano
Director de Tesis: Carlos Alberto Dávila Cruz

Manizales, julio de 2023



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES

Participación ciudadana y riesgo de desastres en la planificación del desarrollo sostenible
de las entidades territoriales de la región centro sur de Caldas

Tulia Elena Hernández Burbano
Manizales, julio de 2023

Aprobación:

Nota de aceptación

Firma Presidente Jurado

Firma Jurado

Firma Jurado

Agradecimientos

A los actores sociales, a las organizaciones sociales, a los concejos municipales y a las administraciones locales de los municipios de la región centro sur del departamento de Caldas, que con sus aportes contribuyeron con la recolección de la información aplicada a los fines de esta investigación.

Al doctor Javier Gonzaga Valencia Hernández por su constante acompañamiento durante la formulación del anteproyecto.

Al Doctor Carlos Alberto Dávila Cruz tutor de mi tesis, por sus valiosos aportes que permitieron complementar la investigación en las dimensiones de lo territorial y lo político.

Al Doctor Diego Hernández por su constante motivación que me animó a continuar con el proceso académico doctoral en una difícil etapa de mi vida.

A mi familia que un día entenderá que estamos en esta tierra para un propósito y que, pese a su abandono, me fortalecí en los aprendizajes que me ayudaron a crecer.

Finalmente, me agradezco a mí misma porque, a pesar de las crisis pre y pos pandemia, logré la valentía necesaria para continuar reflexionando sobre los temas que han motivado mi vida: El Estado y la vulnerabilidad de la democracia.

Dedicatoria

Al creador y al Universo por quienes Yo Soy el motivo para crecer continuamente como persona, en sabiduría, en bendición y amor para un mundo en oscura soledad.

A Luz Stella Velásquez Barrero y Xavier Álvarez del Castillo, mis mentores y amigos.

A la Veeduría Ciudadana interdisciplinaria, mi campo de entrenamiento.

A mis hermanos y sobrinos, Sandra, Patricia, Yezid, Antonio, Jhon Jairo, Valeria y los Tres Juanes.

A mis colegas Carlos Alberto y Sebastián.

Resumen

El presente informe presenta la investigación sobre participación ciudadana de los habitantes de la Región Centro Sur del departamento de Caldas, Colombia, en la planificación del territorio y el riesgo de desastres.

La investigación se centra en tres categorías: el territorio como un concepto que migra de una visión del Estado Nación a los nuevos territorios concebidos como expresiones de la globalización, la participación ciudadana entendida como la expresión de la Democracia Participativa y la Planificación como herramienta de gestión que define el futuro de los asentamientos humanos a partir de los usos del suelo.

La investigación se realizó a través de un instrumento de recolección de información que busca el estado de la democracia, las prácticas ciudadanas y la participación de los habitantes en la definición del modelo de ocupación de la región objeto de estudio que comprende a Manizales la capital del departamento y los municipios que la rodean Chinchiná, Neira, Palestina y Villamaría.

El propósito de la investigación consistió en analizar el estado de la participación ciudadana en la construcción de herramientas para la gestión de territorios sostenible frente a los desastres.

Los hallazgos del estudio ponen en evidencia que la participación democrática es una atribución tomada con indiferencia y que la ciudadanía es apática a ella. Los dirigentes cumplen con la ley de audiencias y quienes intervienen hacen aportes poco relevantes o sin reconocimiento en las decisiones finales.

Palabras clave: democracia, territorio, participación ciudadana, planificación, ordenamiento territorial, riesgo de desastres.

Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción | 14 |
| Descripción del problema | 16 |
| La relación habitante y territorio | 17 |
| El impacto de los desastres en cifras | 19 |
| La planificación y los desastres en la zona Centro Sur de Caldas | 23 |
| La planificación y los desastres en la zona Centro Sur de Caldas | 24 |
| La planificación y los desastres en la zona Centro Sur de Caldas: La verdad de una construcción histórica | 26 |
| Análisis de la participación ciudadana como garantía | 27 |
| La ley lo ordena, pero los métodos para la participación son enunciativos | 28 |
| Leyes que contienen métodos para la participación | 30 |
| Leyes que enuncian la participación | 31 |
| Estancamiento institucional de la participación ciudadana | 32 |
| Una mirada a la participación en el territorio y factores que la motivan | 35 |
| Antecedentes investigativos | 38 |
| Nivel Macro | 40 |
| Nivel Meso: Lo jurídico y lo técnico | 41 |
| Nivel de la democracia | 42 |
| Justificación de la investigación | 51 |
| Interés y relevancia del tema – Aportes al conocimiento | 52 |
| Relevancia social | 53 |
| Importancia y significado de los aportes de la investigación | 54 |
| Oportunidades que abre la participación, la planeación y el riesgo de desastres | 55 |
| Pertinencia e impacto de la investigación | 56 |
| Novedad – Aportes teóricos y prácticos | 56 |

| | |
|---|-----|
| Pregunta de investigación | 61 |
| Preguntas auxiliares | 61 |
| Objetivos | 61 |
| General | 61 |
| Específicos | 62 |
| Fundamentación teórica | 63 |
| Territorio | 63 |
| Del Estado nación a la desterritorialización | 65 |
| El territorio como institución: políticas públicas para la seguridad del territorio | 66 |
| El territorio como una organización de actores. Identidades y apropiación | 68 |
| Geopolítica de la marginalidad. Los territorios apropiados por la ilegalidad | 70 |
| Gobernanza y gobernabilidad frente al despojo y los derechos sociales | 72 |
| La Participación | 75 |
| Estado social de Derecho y Derechos políticos | 78 |
| Niveles de la participación | 79 |
| El nivel de Información | 79 |
| El nivel de planeación participativa | 80 |
| El nivel de control ciudadano estratégico | 80 |
| El nivel de ejecución | 80 |
| Educación para la participación y el desarrollo sostenible | 81 |
| El entrenamiento ciudadano para participar | 86 |
| Gobernabilidad y gobernanza del territorio | 87 |
| El contexto de la gobernanza desde la perspectiva de la democracia y sus orígenes. | 89 |
| La planificación | 92 |
| La planificación como actividad técnica | 94 |
| La planificación sociocrática | 96 |
| Los Objetivos del Desarrollo Sostenible | 100 |

| | |
|---|-----|
| El modelo de ocupación territorial como política pública | 102 |
| Planificación y riesgo de desastres como regla de gobernanza sobre los asentamientos humanos precarios | 103 |
| El problema de la planeación para la sostenibilidad del desarrollo | 106 |
| El riesgo de desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial | 107 |
| La planificación para el desarrollo sostenible en la región centro sur de Caldas | 109 |
| La Planificación en la zona Centro Sur de Caldas según el Índice de Gobierno Abierto – IGA | 110 |
| Las competencias territoriales como ejercicio autónomo: una mirada según el Estado social de derecho | 111 |
| Financiación de la gestión del riesgo de desastres en la región centro sur de Caldas | 113 |
| Resultados | 116 |
| Fortalezas y debilidades con incidencia en las estrategias de la investigación | 116 |
| Actividades para el objetivo específico uno | 116 |
| Actividades definidas para el Objetivo específico Dos | 117 |
| Actividades definidas para el Objetivo específico tres | 118 |
| Participación ciudadana o comunitaria en los planes municipales de gestión del riesgo de desastres. Hallazgos | 119 |
| Chinchiná | 119 |
| Neira | 120 |
| Manizales | 120 |
| Palestina | 121 |
| Villamaría | 122 |
| Hallazgos en campo sobre la participación ciudadana en el trámite del PMGRD | 122 |
| Participación en los Planes Municipales Ordenamiento Territorial | 125 |
| Chinchiná | 125 |
| Manizales | 125 |
| Neira | 126 |

| | |
|--|-----|
| Palestina | 126 |
| Villamaría | 127 |
| Hallazgos en campo sobre la participación ciudadana en el trámite del Ordenamiento Territorial | 127 |
| Participación en los planes municipales de desarrollo | 129 |
| Chinchiná: construyendo realidades | 129 |
| Manizales: Manizales más grande | 129 |
| Neira: Neira, La tierra que nos une | 130 |
| Palestina: manos limpias para gobernar | 130 |
| Villamaría: un sueño llamado Villamaría | 131 |
| Hallazgos en campo sobre las estrategias para promover los mecanismos participativos y facilitar la participación ciudadana en los planes de desarrollo. | 131 |
| Participación en el Plan de Ordenamiento de la cuenca hidrográfica del río Chinchiná | 132 |
| Las opiniones de los líderes y las organizaciones sociales | 134 |
| Convocatoria | 134 |
| Participación | 135 |
| Mecanismos para la convocatoria y la participación | 138 |
| Participación efectiva | 139 |
| Desarrollo de proceso participativo | 140 |
| Restricciones al ejercicio participativo | 140 |
| Prácticas democráticas y cultura política | 142 |
| Promoción económica de la participación | 142 |
| Costumbres políticas locales. Participación y riesgo de desastres | 143 |
| Papel de los medios de comunicación en la promoción de la participación | 144 |
| Las audiencias públicas y la participación de los ciudadanos. | 144 |
| Análisis de los resultados de la relación Participación vs. Población | 147 |
| Análisis de resultados | 148 |
| Conclusiones | 155 |
| | 10 |

| | |
|--|--------------------------------------|
| Primera conclusión | 158 |
| Segunda conclusión | 159 |
| Tercera conclusión | 159 |
| Reflexiones finales | ¡Error! Marcador no definido. |
| Referencias | ¡Error! Marcador no definido. |
| Anexos | 196 |
| Anexo 1. Consolidado de datos trabajo de campo | 196 |
| Anexo 2. Registro fotográfico en campo | 236 |

Lista de tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Informe de desplazamiento mundial entre 2016 y 2021. Fuente IDMC | 17 |
| Tabla 2. Costos de los desastres | 19 |
| Tabla 3. Los mecanismos de participación ciudadana | 33 |
| Tabla 4. Revisión bibliográfica general | 38 |
| Tabla 5. Normas para PD, POT, EOT, PBOT y PMGRD sobre la gestión del riesgo de desastres | 80 |
| Tabla 6. Participantes en los eventos | 86 |
| Tabla 7. Asuntos de las convocatorias | 90 |
| Tabla 8. Escenarios de participación | 93 |
| Tabla 9. Mecanismos de participación | 97 |
| Tabla 10. Asuntos de atención a los usuarios | 99 |
| Tabla 11. Intervenciones para la gestión del riesgo de desastres | 103 |
| Tabla 12. Población de la zona proyectada a 2023 versus población 2018 | 104 |
| Tabla 13. Análisis de variables y resultados - Valoración Boolean | 108 |

Lista de figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. Eventos por lluvias Fenómeno La Niña - Fuente: UNGRD citada por La República | 21 |
| Figura 2. Encuesta de cultura política 2021 | 28 |
| Figura 3. Referentes de la investigación | 32 |
| Figura 4. Categorías de la investigación | 44 |
| Figura 5. El territorio según la constitución de 1886 - Centralismo | 49 |
| Figura 6. El territorio Constitución 1991 - Descentralización | 50 |
| Figura 7. Geopolítica de la desigualdad y los guetos | 59 |
| Figura 8. Variables principales del problema | 77 |
| | 12 |

| | |
|---|-----|
| Figura 9. Participación en el PMGRD | 88 |
| Figura 10. Apertura institucional | 89 |
| Figura 11. Asuntos tratados | 91 |
| Figura 12. Convocatoria a participar | 96 |
| Figura 13. Radicación de ponencias | 97 |
| Figura 14. Mecanismo utilizado | 98 |
| Figura 15. Detalles de la participación | 100 |
| Figura 16. Promotores de los mecanismos | 101 |
| Figura 17. Grupos GML | 102 |
| Figura 18. Presiones a líderes | 102 |
| Figura 19. Fuentes financiamiento | 103 |

Introducción

El desarrollo sustentable, analizado desde la perspectiva de los modelos de ocupación del territorio, responde una situación de crisis que plantea un creciente riesgo para el futuro de las sociedades humanas, con un potencial desplazamiento por causa de los desastres ambientales. Es insuficiente apelar a la reiteración de eventos para predecir la posible ocurrencia de un nuevo siniestro, como soporte de una política para la gestión del riesgo en un contexto preventivo. Por esto, se dejan de lado lecturas que suelen atribuir la ocurrencia de un nuevo desastre a la apropiación del territorio por las comunidades que lo habitan.

El incremento de la temperatura del planeta indica que la pérdida de glaciares está ocasionando el aumento del nivel del mar, y los efectos se sienten a nivel local porque están conectados con acontecimientos remotos, lo que contextualiza el carácter glocal de los fenómenos de la geografía nacional y ubica el riesgo de desastres entre los asuntos de la planificación, a través del ordenamiento territorial, para el riesgo de inundación de las poblaciones costeras en América Latina (UN-CEPAL, 2012).

Con la misma cautela, es necesario definir los usos y la ocupación de los territorios no costeros, situados en los pies de monte y las llanuras donde, además de las inundaciones, se dan amenazas de deslizamientos torrenciales y movimientos en masa en lugares donde las relaciones hombre–territorio producen alteraciones del entorno con intervenciones carentes de un conocimiento del riesgo al que están expuestos los territorios y de orientaciones sobre las condiciones que la naturaleza impone a la cultura que mueve las acciones colectivas.

La naturaleza es la fuente proveedora de bienes para satisfacer las necesidades humanas, para lo cual se impulsa la transformación del territorio para atender las demandas de la sociedad, en cuyo proceso se requiere la preservación del entorno natural en la construcción, uso y apropiación del ecosistema. Este es un aspecto de la planificación para

el desarrollo sostenible que implica una reorganización y reconfiguración de la geografía estructurada en los territorios reconocidos y respetados por quienes los habitan.

La amalgama de culturas fundidas en la historia de los pueblos es también conocimiento y sabiduría tejidas en unas relaciones de poder dadas entre actores que definen unas reglas de convivencia, de producción, de estructuras sociales, de inclusión en las decisiones, para atender unas necesidades de orden y seguridad, como expresión política.

En esta institucionalidad tradicional, la globalización vino a poner reglas adicionales a las relaciones entre individuos y sus comunidades para avanzar en la construcción de la nueva geopolítica. Además de la competencia diferenciadora entre sujetos esas reglas tienen que ver con un orden en el territorio, donde la forma de ocuparlo incluye los desastres, interpretados según la prevención y la pretensión particular.

La alta frecuencia de los siniestros en la región andina colombiana, proviene de la magnitud de los daños y de la cantidad de personas y grupos desplazados por su ocurrencia. Esto revela un sistema reactivo ante las catástrofes, con limitaciones en la producción de conocimiento del riesgo, que avanza de la mano de la revisión de los planes de ordenamiento del territorio a través de los estudios básicos que cumplen esta función.

Los aportes de la academia al conocimiento del riesgo en la planificación del territorio y de los planes municipales de gestión del riesgo de desastres se logra con su vinculación y práctica reiterada, de manera que esos instrumentos para la gestión territorial sean útiles para tomar decisiones y el desarrollo de labores preventivas como los inventarios de zonas de riesgo, la adopción de medidas no estructurales en mitigación del riesgo hasta diseños y ejecución de obras de mitigación y control.

Hasta aquí, se tiene el componente técnico de la planificación territorial, pero el espacio que corresponde a los actores sociales y la población que habita el territorio continúa con una baja respuesta de las comunidades, lo que puede determinar debilidades para la gobernanza en el uso del suelo. Los eventos naturales que afectan los asentamientos humanos precarios parece indicar que no hay una correspondencia entre la norma técnica rectora de la ocupación y el uso de los suelos, la guía de la construcción de edificaciones que atienden las características de los territorios y lo que finalmente se termina desarrollando por los

habitantes, pese a la presunción general de que los ciudadanos conocen las leyes y por ende las restricciones.

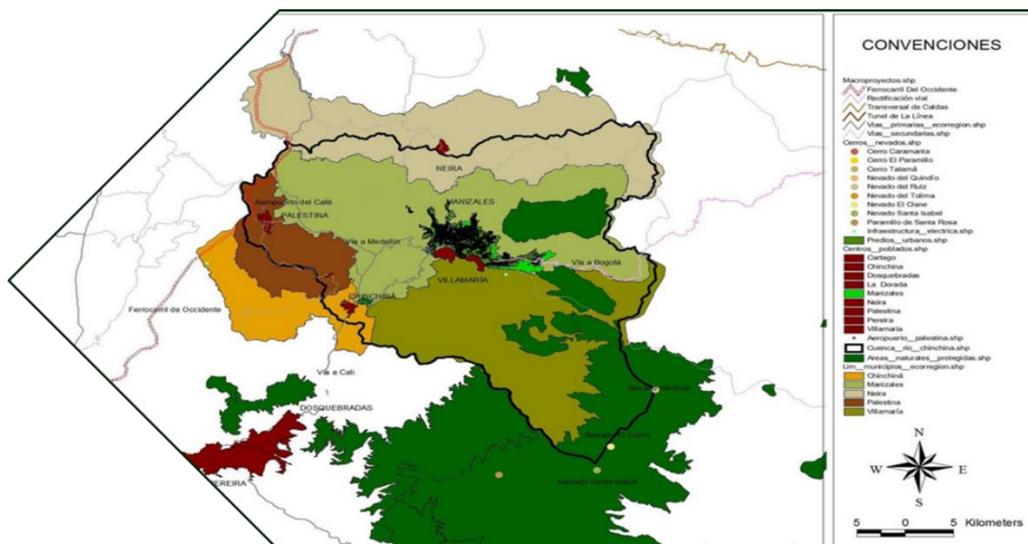
El desarrollo sustentable apunta al crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación del medio natural. Este desarrollo es compatible con los derechos ciudadanos a participar en las decisiones en los asuntos que los afectan, conforme con los principios constitucionales. En ese caso, si las comunidades concurren a planificar su territorio, serían los garantes de lograr que éste sea resiliente y sostenible a largo plazo.

De las revisiones preliminares se tiene un panorama que muestra la abundante normatividad que rige la administración pública en la planificación del territorio, pero el exceso de normas es algo que opaca el escenario cuando se toca con las formas en que se agota la participación de las comunidades en la construcción de los instrumentos de planificación de territorios seguros a los desastres.

Descripción del problema

La unidad de trabajo es la región centro sur del Departamento de Caldas, integrada por los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría.

Figura 1. Región Centro Sur del Departamento de Caldas – Fuente: caleidoscopiosurbanos.com



La relación habitante y territorio

Para comprender las condiciones en las que se hace efectiva la participación ciudadana para incorporar el riesgo de desastres en el ordenamiento del territorio respecto al desarrollo sostenible en la Región Centro Sur de Caldas, es necesario observar la ocurrencia de desastres en Manizales y los municipios de la región centro sur del departamento, durante un plazo de diez años, entre 2010 y 2020. Se trata de mirar cómo ha sido la defensa de los derechos humanos colectivos, para lo cual, se consultó el acceso a la Justicia Ambiental, respecto a las políticas de la “Emergencia Invernal 2010 – 2011 – Fenómeno Oscilación Pacífico Sur –ENOS– La Niña” (FEDESARROLLO, 2013, pág. 437).

Las comunidades afectadas con los siniestros, resultaron desplazadas de sus viviendas y perdieron todo su patrimonio, como aconteció con los barrios Aranjuez, Minitas y Cervantes en Manizales, lo que fue registrado en la fase de recuperación después del desastre, con lo cual dinamizó el acceso a la justicia ambiental como mecanismo que, en manos de la ciudadanía, permitió decisiones judiciales aplicables a prevenir el riesgo de desastres. Además, con especial atención en el modelo de ocupación del territorio y con el propósito de buscar elementos que asociaran los desastres ocurridos entre 2010 y 2011 con el ordenamiento territorial en Manizales, se revisó la bibliografía que respondiera a las siguientes preguntas:

- *¿Qué tipo de actividad es el ordenamiento del territorio y qué marco jurídico lo orienta?*
Si el ordenamiento territorial tiene que ver con los usos del suelo según su vocación, su adecuada orientación debe garantizar ciudades en condiciones donde la vida y los bienes de los ciudadanos se encuentran asegurados. Si ello ocurre así *¿Cómo se explica la reiterada ocurrencia de desastres que desplazan población urbana?*
- *¿Qué relación hay entre la ocupación del territorio, los instrumentos para su ordenación y el aprovechamiento del suelo en la región centro sur de Caldas? ¿El ordenamiento del territorio requiere Participación Ciudadana? En caso de requerirlo, ¿ella también debe darse con motivo del riesgo de desastre?* Para el Observatorio Regional de la Red de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe de la CEPAL, la actividad de ordenamiento es orgánica, y su propósito radica en promover las capacidades de descentralización del poder de decisión del nivel central hacia el nivel territorial, con la

respectiva transferencia de recursos. “El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país” (Ley 1454 , 2011).

El desarrollo del territorio debe atender entre otros asuntos: “a) la política de áreas de parques nacionales y áreas protegidas; b) localización de grandes proyectos de infraestructura; c) la determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; d) los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; e) los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones; f) la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural”. (UN-CEPAL-ILPES, 2022)

Estos asuntos corresponden a los objetivos del ordenamiento del territorio en los municipios, previstos en la Ley 9 (1989) y en la ley 388 (1997). Además de los asuntos territoriales, estas normas también se ocupan de las formas en que la población interviene en ese ordenamiento, y describen las maneras en que se puede dar la participación de los ciudadanos en los procesos urbanísticos. Se trata de la participación democrática en asuntos en los que se requiere la concertación. La Ley presenta dos formas de participación: la comunal, para definir el contenido urbano y la comunitaria para definir el contenido rural. A estas dos formas se agrega la participación ciudadana a través de los mecanismos constitucionales y, más recientemente, la participación pública que promueve el Acuerdo de Escazú (UN-CEPAL, 2018) respecto al aumento de la resiliencia ante los desastres.

Aquí, se observa que, en el Estado de derecho, la responsabilidad para activar la participación democrática de los ciudadanos recae en la institucionalidad en su calidad rectora de las relaciones hombre-territorio en la planificación. La ocupación de zonas con riesgo de desastre, es preciso preguntarse si se entiende que cuenta con el consentimiento de la comunidad y con la aprobación de la administración.

El impacto de los desastres en cifras

El Informe mundial del Observatorio de Desplazamiento Interno desde 2018 registra como principales causas de desplazamiento la violencia política y los desastres. El comportamiento del desplazamiento en el mundo (IDMC, 2021) se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Informe de desplazamiento mundial entre 2016 y 2021. Fuente IDMC

| Año | Total desplazados (Millones) | Violencia (Millones) | Desastres (Millones) | Variación porcentual | Numero países afectados | Evento más frecuente (Desastre) |
|-------------|------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| 2016 | 31,1 | 6,9 | 24,2 | 5,6 % prom (desde 2003) | 118 | Hidrometeorológicos |
| 2017 | 30,6 | 11,8 | 18,8 | (-22,31 %) | 143 | Hidrometeorológicos |
| 2018 | 28 | 10,8 | 17,2 | (-8,5 %) | 148 | Hidrometeorológicos |
| 2019* | 33,4 | 8,5 | 24,9 | 44,8 % | 145 | Hidrometeorológicos |
| 2020** | 40,5 | 9,8 | 30,7 | 23,29 % | 149 | Hidrometeorológicos |
| 2021 *** | 59,1 | 14,4 | 38 | 23,78 % | 149 | Hidrometeorológicos |

* IDMC | GRID 2019 | Informe mundial sobre desplazamiento interno 2019 (internal-displacement.org)

** IDMC | GRID 2020 | Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020 (internal-displacement.org)

*** IDMC | GRID 2022 | 2022 Global Report on Internal Displacement (internal-displacement.org)

Las pérdidas económicas que se reportan por motivo de desastres en todo el planeta, y se alcanza un promedio de 25 % del total. Los efectos impactan en forma reiterada los países pobres y con baja resiliencia, con lo que los daños se acumulan y se incrementan las comunidades desplazadas de sus territorios.

En América Latina, los desastres también son la principal causa de desplazamiento interno, salvo en México, Salvador y Colombia donde los desplazados internos por razón de la violencia, duplicaron el número de desplazados por motivo de desastres.

En Colombia, el análisis del desplazamiento interno lleva a establecer que, en los últimos cinco años y después del covid-19, el conflicto interno ha causado más desplazamientos que por la ocurrencia de desastres.

La Política de gestión del riesgo de desastre en este país es coordinada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entidad que administra un sistema nacional al que se integran los niveles regionales y locales. Esta entidad desarrolla tres niveles de gestión en esa materia: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y atención de emergencias. Este ejercicio ha producido estadísticas que caracterizan cinco tipos de eventos de reiterada ocurrencia en Colombia (UNGRD, 2019):

- *Inundación*, el de mayor ocurrencia, pues llegó al 79 % de la totalidad de eventos ocurridos durante 2017. Sus efectos en un 40 % alcanzaron población afrodescendiente y en un 39 % a pueblos indígenas.
- *Vendaval*, representó un 7,7 % de la totalidad de eventos.
- *Avenida Torrencial*, alcanzó el 4,7 % de participación.
- *Creciente súbita*, con un 4 %.
- *Deslizamientos* con un 3,8 % de ocurrencia.
- El 0,8 % resultó de otros eventos.

Las bases de datos que el Departamento Nacional de Planeación registra entre 2006 y 2014 indican que el 26 % de la población colombiana resultó afectada por algún tipo de desastre natural (DNP, 2022), esto es aproximadamente 12.298.849 ciudadanos de los 48.203.405 habitantes censados en Colombia a 2015. (DANE, 2021).

De ese total de población damnificada, el 76 % equivalente a 9 390 554 personas, fueron afectadas por inundaciones. Ese número de damnificados que representa el 19 % de la población colombiana, confirma que la riqueza hídrica del territorio es la principal causa de las interrupciones en el orden social, por lo que el agua debe ser el eje de la planificación en el ordenamiento de los territorios.

Tabla 2. Costos de los desastres

| Departamento | Área | Eventos/Victimas | % relativo |
|--------------|-----------------------|-------------------|---|
| Caldas | 7888 Km ² | 507/223 (130914) | 2,27 (44 % riesgo de fallecer)/ 0,38 (Prom 258 afectado/evento) |
| Cundinamarca | 24210 Km ² | 1384/586 (490459) | 2,36 (27 % riesgo de fallecer)/0,28 (Prom 354 afectado/evento) |
| Antioquia | 63612 Km ² | 2206/243 (264539) | 9,1 (11 % riesgo de fallecer)/ 0,8 (Prom 120 afectado /evento) |

Fuente: DNP

En la estadística entre 2006 y 2014, del Sistema de Información de la UNGRD, se encontraron cuatro departamentos situados en la Región Andina con el mayor número de víctimas en este período: Antioquia, Cundinamarca, Caldas y Tolima, donde la geografía, la densidad poblacional y la concentración de actividades productivas producen alto riesgo de deslizamientos e inundaciones, con alta probabilidad de que los siniestros estén asociados a un deficiente manejo de la relación suelo-agua.

Los análisis de los datos más recientes del Sistema de Información de desastres muestran que el Registro Único de Damnificados por Desastres reporta una importante reducción en víctimas fatales respecto del período entre 2006 y 2014, mientras que a partir del 2017, se incrementa el número de eventos por inundaciones, avenidas torrenciales y deslizamientos en la zona Andina (UNGRD, 2022).

Figura 2. Eventos por lluvias Fenómeno La Niña - Fuente: UNGRD citada por La República



Fuente: UNGRD.

El Departamento Nacional de Planeación presenta a Colombia como el país donde se presenta el mayor indicador de emergencias naturales de América Latina. En marzo de 2021, con motivo del fenómeno ENOS La Niña, resultaron afectados 23 de los 32 departamentos, impactando especialmente 152 municipios.

Debido a la continuidad de las lluvias, estos indicadores continuaron creciendo en 2022, y en el mes de mayo, los eventos se incrementaron de tal forma que el número de municipios afectados pasaron de 152 a 285 en 25 departamentos, donde siguen contándose Cundinamarca, Antioquia, Cauca, Santander, Huila, Tolima y Nariño (UNGRD, 2022).

En junio de 2022, las cifras reportaban 412 municipios en 28 departamentos donde se cuentan Antioquia, Huila, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima y los tres departamentos del Eje Cafetero (Gaviria, 2022, pág. 3).

Las cifras sobre los desastres en Colombia confirman que la intervención humana no planificada y alejada del principio de precaución en los usos sobre el territorio, presentan el deterioro del entorno y la creciente susceptibilidad a inundaciones, deslizamientos y avenidas torrenciales cuyos impactos se intensifican con los extremos climáticos como precipitaciones y lluvias, mientras continúa aumentando la concentración de la población, los bienes y los

servicios que se ofrecen, principalmente en las zonas de montaña de la región Andina son afectados por el costo de los desastres.

La planificación y los desastres en la zona Centro Sur de Caldas

Los impactos de los desastres en los distintos niveles territoriales indican que la mirada sobre el problema de investigación circula en el ambiente geopolítico tejido entre la población que habita un territorio, un medio natural intervenido por sus habitantes y unos mecanismos intangibles que gobiernan esas relaciones.

Para avanzar con ese propósito, se requiere abordar el problema con una metodología para el “modelo de ocupación” que identifique las formas de habitar territorios seguros, compuestas por la disposición de los ciudadanos a participar en la planificación, para reconocer las posibles fortalezas y las deficiencias de conocimiento del territorio en todas sus formas, y la diversidad de intereses que entran en conflicto con las restricciones para definir un uso sustentable en función del bien común. El resultado debe incidir en la incorporación de las determinantes del ordenamiento y el riesgo a partir de estudios básicos que cumplen un papel primordial en la planificación.

Omitir la correlación entre la demanda por el uso del suelo y las limitaciones del territorio siembra dudas sobre la sustentabilidad de los modelos de ocupación. Aunque se trate de necesidades sentidas por la población, como ocurre con la vivienda, su exclusión de la planificación tiene incidencia en el aumento de barrios informales en zonas no aptas y con deficiente cobertura de servicios públicos, que los hace vulnerables a los siniestros. De este contexto surge la motivación por indagar, si la presencia de estos grupos humanos en estas zonas, corresponden a sus decisiones manifiestas en desempeño de su derecho a la participación democrática en la definición de la planificación del territorio.

La participación democrática en la planificación para prevenir los desastres

Es la participación democrática la manifestación popular a través de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del inciso final del artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, permite a la sociedad civil constituida en “asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales” (pág. Art. 103) establecer mecanismos democráticos en diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991 - Art. 103)

Si la población tiene derecho a manifestarse de forma democrática con el fin de incidir en las decisiones que desde la administración pública se adoptan, debe existir alguna relación por acción u omisión entre esas decisiones y la exposición de los ciudadanos a fenómenos de frecuente ocurrencia que se reiteran en los territorios, donde se viven escenarios de situaciones climáticas como sequía, inundaciones, incendios, remoción en masa entre otros, de los cuales derivan afectaciones en un número no identificado de personas que abandonan sus hogares, dando paso a grupos humanos silenciosos que ven en la migración la estrategia de adaptación más adecuada. Estos son los “desplazados ambientales” (Guerrero, 2021). La característica de esta población es que se moviliza en forma silenciosa y no aparece en los registros oficiales.

Las características de los grupos humanos “desplazados ambientales” por los desastres naturales se clasifica en dos tendencias: la primera, en el marco del posconflicto, afecta ecosistemas frágiles mediante “la ocupación masiva de zonas de riesgo en asentamientos urbanos” (Cardenas & Rodríguez, 2004, pág. 36), compuesta por quienes carecen de opciones para superar las crisis y deben esperar la acción del gobierno. El otro grupo lo conforman quienes cuentan con mejores opciones como el aseguramiento del riesgo cuya tercerización garantiza la recuperación de unos recursos que permiten tomar alternativas para que los afectados puedan establecerse por su cuenta en otro lugar.

Ambos tipos de afectaciones no corresponden con lo deseado en las metas del desarrollo, ni sería lo esperado por los grupos humanos, por lo cual los instrumentos de planificación debería dar noticia de la forma como se vinculan los habitantes de un territorio con las decisiones que se incorporan en ellos a través de la participación democrática. Para

el caso del territorio de Caldas, que también ha sido escenario de desastres naturales, con impactos que han afectado a Manizales, la capital del departamento, y los municipios que la circundan (Chinchiná, Neira, Palestina y Villamaría). El censo registra eventos cuya mayor ocurrencia se da en la zona urbana habitada, justamente la más detallada en los planes de ordenamiento del territorio, y en áreas donde se han desarrollado infraestructuras o se realizan aprovechamientos, definiendo un espacio geográfico con una geopolítica que puede explicar las relaciones entre los usos del suelo y los desastres, cuya ocurrencia se acelera con los eventos climáticos extremos, donde la ciudadanía organizada debe hacer presencia a través de su participación democrática.

Manizales registra una larga historia de eventos recurrentes por deslizamientos y avenidas torrenciales, que hacen que estos sean previsibles cuando la acumulación de lluvia en las laderas supera los niveles de saturación y sobresaturación de los suelos. Los elevados costos se han dado en la zona urbana, en barrios de Manizales como La Sultana, Aranjuez, González, Persia, Cervantes. Inquieta de ello, el interés de los habitantes de estos asentamientos para que en la planificación de la ciudad se prevenga la reiteración de esos eventos hacia el futuro.

Las características de los desastres en la capital son similares a los que ocurren en Chinchiná municipio de la zona centro sur de Caldas donde la población es vulnerable a vendavales, inundaciones y deslizamientos, igual que lo ocurrido en Villamaría, Neira y Palestina, lo que identifica una geopolítica homogénea en este territorio, donde coinciden estructuras naturales asociadas con la cuenca hidrográfica del río Chinchiná, que a pesar de estas habitado en gran proporción por descendientes de la cultura antioqueña, de aquella cultura se conservan algunos rasgos, debido a que la modernidad y la movilidad social han introducido transformaciones que siguen las tendencias cosmopolitas.

La incidencia del pensamiento sobre las formas de habitar y los conceptos sobre los componentes de calidad de vida, acogen las tendencias globales y los municipios del territorio objeto de estudio no es ajeno a estos fenómenos que aborda la geopolítica para comprender, explicar y analizar sus impactos y con ello a que, al mismo se extiendan problemas ambientales globales.

La planificación y los desastres en la zona Centro Sur de Caldas: La verdad de una construcción histórica

La región Centro Sur de Caldas concentra cerca del 59 % de la población del departamento de Caldas (Secretaría Planeación de Manizales, 2023), lo que indica que este territorio puede ser el objeto del análisis, como el mayor receptor de población proveniente de las dinámicas en el Eje Cafetero, entre ellos el desplazamiento forzado por la violencia y otros fenómenos que describe el Informe Final de la Comisión de la Verdad (Comisión de la Verdad, 2022), ocurridos en la mayoría de los municipios del departamento.

A estos fenómenos, se agrega la migración venezolana que elevó las tasas de movilidad de la población flotante recolectora de café y otras actividades no calificadas que, a partir de 2018, llevó a que la zona se viera sometida a una fuerte presión por bienes y servicios ambientales en especial, por la creciente demanda de vivienda.

Desde principios del siglo XXI, la ocupación del territorio presiona una acelerada expansión urbana en la región Centro Sur de Caldas, con un comportamiento demográfico homogéneo, con un visible crecimiento en Villamaría, y con reducciones poblacionales sensibles en Neira y Palestina (DANE, 2022), que se han equilibrado con el aumento de parcelaciones y vivienda de recreo hacia las zonas de Tapias / Llanogrande en Neira y, en Santágueda – La Rochela y Arauca en Palestina.

La descripción del ambiente respecto a la ocupación del territorio señala que no toda intervención ni todo uso del suelo se acoge a la planificación del territorio, lo que abona las condiciones para que se faciliten los desastres posibles en el tejido planificado y en las intervenciones sin licencia, lo que hace necesario indagar si entre los ciudadanos se conocen las amenazas a sus barrios, sus viviendas, sus actividades económicas y su cotidianidad, y en ese caso, de qué forma se han expresado esas situaciones a través de la participación democrática en la planificación local, o si la población omite participar, o guarda silencio.

En este caso, la omisión de la participación democrática o en su defecto, el silencio de los habitantes, no solo facilita intervenciones y usos que propician factores que hacen vulnerables al riesgo los asentamientos humanos, de modo que esta investigación se interesa

por la búsqueda de factores que limitan, interfieren o evitan la participación democrática de los habitantes de un municipio en la planificación del suelo que ocupan.

Análisis de la participación ciudadana como garantía de democracia

El preámbulo de la Constitución Política de Colombia, establece que el marco en el cual se garantiza el Estado Social de Derecho es “jurídico, democrático y participativo”, lo que significa que se actúa con fundamento en la Ley, sin exclusiones y con la participación del pueblo. Entre los principios fundamentales, la Constitución define a Colombia como un Estado organizado como una república unitaria, descentralizada, con entidades territoriales autónomas, democrática, participativa y pluralista, expresiones que invocan los elementos con que se aspira alcanzar el tipo de Estado igualitario.

El estado igualitario en el contexto participativo y democrático se entiende como el fruto de la relación gobierno-administrados y el territorio que ocupan, donde se estructuran capacidades para propiciar desarrollo al alcance de todos los colombianos. Es en tal sentido que se requiere contrastar el deber ser del estado constitucional vigente en teoría, versus la realidad en que se cumple la participación democrática entendida como un comportamiento social que está fuertemente ligado con las formas en que se dan las relaciones entre gobernantes y administrados, buscando con ello confirmar si Colombia es un estado equitativo en la distribución de las cargas y los beneficios derivados de la clasificación y aprovechamiento del suelo. Si ello se analiza en relación con la definición del modelo de ocupación del territorio, las noticias sobre la ocurrencia de desastres en suelos planificados, sugiere la existencia de dificultades entre el contenido de los planes de desarrollo y los de ordenamiento y los mandatos del legislador.

La participación como derecho constitucional, fue reglada mediante ley estatutaria 134 del año 1994, cuyo objeto también fue el “Establecer las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles” (Ley 134, 1994), e incluyó luego en su Título XI la participación democrática como derecho fundamental que se materializa a través de los mecanismos de participación ciudadana. La revisión de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara,

"por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana" (1994), en sentencia C-180 de 1994 la Corte Constitucional consideró que el principio de la participación democrática "expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo" (1994). El legislador colombiano mantiene su propósito de desarrollar el modelo democrático declarado en la carta fundamental, procurando que, a partir de la ley, se llegue a transformaciones en las costumbres políticas de los pueblos, convocando al pueblo a que forme parte de la confección del estado a que aspira, lo que implica ir más allá de su participación a la elección de sus gobernantes.

La idea fundamental del estado democrático participativo persiste en la institucionalidad, y es con la ley 1757 que se establecen disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática (2015), dispone unas reglas para la política pública de la ciudadanía que hace forzosa la participación democrática en la gestión del desarrollo. Según ellas, todo plan de desarrollo, todos los planes de gestión de las entidades públicas deben incluir unas medidas específicas cuyo propósito sea promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y brindar apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. Esto hace interesante un abordaje que desde lo académico lleve a evidenciar de qué manera se expresa aquella participación democrática que anuncia la constitución política de 1991 en los procesos de planificación del territorio orientados a prevenir el desplazamiento o el atraso de los pueblos por motivo de desastres.

La ley lo ordena, pero los métodos para la participación son enunciativos

Uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Este fin es un deber y un derecho según el artículo 40 de la Constitución, donde radica la esencia de la participación ciudadana que habilita a todo ciudadano para participar

en la conformación, ejercicio y control del poder político, contexto que desde lo epistemológico aporta elementos para generar conocimiento a partir del análisis del comportamiento humano en lo colectivo, que supera el simple rol político para tejer el problema de la democracia como una trama gobernantes – gobernados, donde aquellos han dejado el quehacer fundamentado en la representación para abrir un nuevo discurso sobre la gestión de los asuntos públicos.

A la letra del artículo 270 de la Constitución Política de 1991, es el legislador el competente para organizar las formas y los sistemas de participación de los ciudadanos con el fin que vigilen la gestión pública y sus resultados en los diferentes niveles de la administración, pero tratándose de una disposición que constituye herramienta fundamental para el desarrollo de la democracia, pudo el constituyente primario quedarse corto al omitir la participación del pueblo en la construcción de aquella norma tutelar de la democracia participativa.

Aunque al expedir la norma suprema del Estado de Derecho colombiano, el constituyente primario estableció los siete mecanismos de participación ciudadana que en ejercicio de su poder soberano puede realizar el pueblo mediante los procedimientos que desarrolla la ley 1757 de 2015: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, las posibilidades de los ciudadanos para intervenir e incidir en la toma de decisiones en la gestión de lo público es mucho más amplia y se tiene dispersa en un abanico normativo que rige diversos ámbitos de la gestión público a la vez que se cuenta con herramientas propias de la justicia ambiental.

Los mecanismos enunciados en la Constitución Política, son algunas herramientas con que cuentan los ciudadanos, individual o colectivamente organizados, para ejercer el derecho a la participación democrática que establece la Ley 388 de 1997 para el ordenamiento del territorio, norma que contiene la temática asociada con el riesgo de desastres. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política (1991 - Art. 103), las organizaciones de la sociedad civil están facultadas para constituir mecanismos democráticos de representación en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, y la definición de la ocupación del territorio converge entre los asuntos en los que la sociedad civil está facultada para intervenir por ministerio de la ley.

Esta fundamentación que confirma, cómo la participación del pueblo en los asuntos que los afectan, es un mandato de orden superior, de lo cual se colige que la normatividad que versa sobre la planificación a nivel de los municipios, debe contener los mecanismos idóneos para que la población haga efectivo su derecho a intervenir o participar comunitariamente en el desarrollo de los procesos encaminados a la adopción de la planificación local, proceso que incluye como uno de los temas de debate y acuerdos, aquellos asuntos relacionados con el riesgo de desastres. No obstante, la normatividad acusa debilidades al momento de establecer métodos para involucrar la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la cual versa la ley.

Leyes que contienen métodos para desarrollar la participación

Para atender esta orden constitucional, las normas expedidas por el gobierno siempre invocan la participación ciudadana en todos los escenarios:

- *En la Contratación Pública* la participación es comunitaria: Ley 80 (1993). Participación comunitaria. Todo contrato estatal está sujeto a vigilancia y control ciudadano. Toda persona, asociación cívica, comunitaria, profesional, benéfica o de utilidad común puede denunciar los hechos y omisiones que configuren faltas a la contratación pública. Como enunciado de uno de los requisitos de la contratación pública, no se describe un procedimiento o método para que la participación comunitaria se ejerza con el propósito de vigilar y controlar, ella se concentra en la facultad de denunciar (Artículo 66).
- *En la administración del medio ambiente*: Ley 99 (1993). formula la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, el gobierno debe garantizar la participación de la comunidad, para que se promueva el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano. El artículo 31 de esta Ley establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales: “Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables” (Numeral 33). El título X. Artículo 69 de esta Ley establece los modos y los procedimientos de participación

ciudadana para intervenir en procedimientos administrativos para la concesión de licencias, derechos de petición, acciones de nulidad y acciones de cumplimiento. Esta es, quizás, la única norma que describe un método para la participación ciudadana en materia de otorgamiento de licencias ambientales (Artículo 2).

- *En la planificación del territorio:* La Ley 388 (1997) establece la participación democrática. Con motivo de la acción urbanística, las autoridades locales deben fomentar la concertación de intereses, “mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones” (Art. 4). Este mecanismo está pendiente de reglamentar por el gobierno.

Esta norma describe las formas de participación ciudadana en el trámite del ordenamiento territorial, los usos del suelo y los trámites de licencias urbanísticas, sin que se avance en una medida que conduzca a aceptar las opiniones y reparos de los ciudadanos en la expedición de los contenidos finales de los actos administrativos que se producen.

Leyes que enuncian la participación

Las siguientes disposiciones solo invocan la participación ciudadana, sin establecer procedimiento ni mecanismo alguno.

- *En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial:* Ley 1454 (2011). Principios rectores del ordenamiento: Promover la participación, concertación y cooperación “para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial” (Artículo 3, numeral. 7).
- *En la Gestión del Riesgo de Desastres:* Ley 1523 (2012). La gestión del riesgo se asocia con “la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible y con la efectiva participación de la población” (Artículo 1 Par. 1). Los principios generales orientadores de la gestión del riesgo se establecen respecto al deber de los integrantes del Sistema de “reconocer, facilitar y promover, la organización y participación de las comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, voluntariado y utilidad común” (Artículo 3). Y correlativamente es un deber

de todas las personas que integran una comunidad vincularse a sus procesos de gestión del riesgo.

- *En materia de Vivienda de interés cultural con enfoque diferencial en el sector rural disperso:* La Ley 2079 (2021) define el enfoque diferencial de la vivienda de interés cultural. Aplica para el sector rural disperso y centro poblados que, para el diseño y planeación de las obras, se requieren “procesos de diálogo social que garanticen la participación comunitaria” (Artículo 6).

Dinamización o Estancamiento institucional de la participación ciudadana. En qué fase se encuentra su materialización.

La promoción de la participación ciudadana en la estructura del Estado es una competencia atribuida al ministerio del interior y entre sus tareas se incluye adelantar investigaciones relacionadas con la garantía del derecho ciudadano a participar en las decisiones del poder público, justamente de lo que se ocupa este trabajo como problema de investigación, aplicada al riesgo de desastres en la planificación del territorio.

Para inferir si la participación ciudadana tiene debilidades o fortalezas respecto a su vinculación con los procesos de planificación, es adecuado revisar los bancos de datos producidos por el ministerio y que se hayan construido con los resultados de sus investigaciones sobre la participación democrática. Para ello, la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, tiene dentro de su estructura el Grupo de Participación Ciudadana que entre sus competencias está la de Promocionar y auspiciar, en coordinación con los entes territoriales, la participación ciudadana y el seguimiento de la gestión administrativa pública.

De la consulta de datos abiertos del ministerio del Interior se tiene que entre los diez temas para los cuales se consigna información, está ausente el tema de la participación democrática en la planificación territorial. Por ello se consultaron los datos estadísticos que sobre Cultura Política se encuentran registrados en el DANE (2022), hallando que los asuntos que son de interés para efectos de esta investigación, remiten a información difusa en la que

se confunden las formas como se manifiesta la participación, con los mecanismos de participación, con escenarios de participación efectiva o con la caracterización de ciudadanos o de grupos de interés, pero ninguno hace referencia a la participación democrática.

La noticia es que, para emprender una investigación sobre el estado de la democracia a partir de la participación ciudadana, sin una línea base de referencia sólida y concreta, se requiere obtener datos adicionales que será necesario obtenerlos a partir de instrumentos aplicados en campo en el territorio de interés.

Lo anterior debido a que, sin un registro oficial de seguimiento a la participación democrática en las instancias de la planificación, puede afirmarse existen unos derechos políticos y ciudadanos que carecen de medición, y que la participación se queda en un compendio normativo solo enunciativo de principios entre los cuales se tiene la participación de los ciudadanos, con inoperancia institucional de una norma instrumental que como la Ley 1757 (2015) define las formas en que se hace efectivo ese derecho democrático. En esa orfandad, la voz popular queda expuesta a que el poder público vigente restrinja el ejercicio del derecho de las comunidades a participar, y que la convocatoria de los ciudadanos se limite a prácticas que lo encasillan en convocatorias para cumplir requisitos.

La exploración de modalidades de participación de los ciudadanos en algunos proyectos que se ejecutan en la región centro sur del departamento de Caldas, como el Macroproyecto San José, Aeropuerto del Café, doble calzada vía Panamericana y rendiciones de cuentas, se evidenció el uso generalizado de proformas en todas las audiencias con asistencia de ciudadanos y organizaciones sociales. Estos formatos son listas de asistencia a eventos a las que se da mayor importancia que a la participación democrática, lo cual ocurre con frecuencia en las audiencias públicas para rendición de cuentas que periódicamente debe presentar la administración a las comunidades; igual ambiente se registra cuando para cumplir con los procesos de participación ciudadana se adelantan audiencias en las que el equipo de gestión social realiza la socialización de los proyectos como requisito para la ejecución de obras públicas con impacto nacional o regional, donde a modo de ejemplo pueden citarse los planes viales o los macroproyectos. En estos casos las comunidades son convidados pasivos carentes de poder para incidir o modificar los diseños.

La unificación de procedimientos y la claridad conceptual de la participación ciudadana en Colombia se puede lograr a partir de la ley estatutaria 1757 (2015), que estableció normas para promover y proteger el derecho a la participación democrática. Sin embargo, por sí misma esta norma no logra las transformaciones sociales que demanda una sociedad empoderada de su rol democrático, en especial si se tiene en cuenta la esencia del concepto de democracia según la cual, la soberanía reside en el pueblo de quien emana el poder público y lo ejerce en forma directa o por medio de sus representantes (Sentencia C-65, 2021).

Pese a las bondades de la ley estatutaria, aún hace confuso el ejercicio del derecho ciudadano pues hace referencia a la participación ciudadana indistintamente de la participación democrática, lo que perpetúa la confusión sobre cuáles son los escenarios abiertos a las comunidades y los procedimientos para hacerlos efectivos por los ciudadanos con interés de participar en los asuntos públicos. Ello da sentido a la pregunta que busca atenderse: ¿Bajo qué condiciones se hace efectiva la participación ciudadana para incorporar el riesgo de desastres en el ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en la Región Centro Sur de Caldas?

Con un campo de investigación donde las contribuciones al conocimiento sobre la participación ciudadana cuenta con valiosos elementos que construyen nuevos discursos como el de la justicia ambiental que oferta alternativas que pueden complementarse y contrastarse con aquellas que caracterizan la fenomenología de la protesta social.

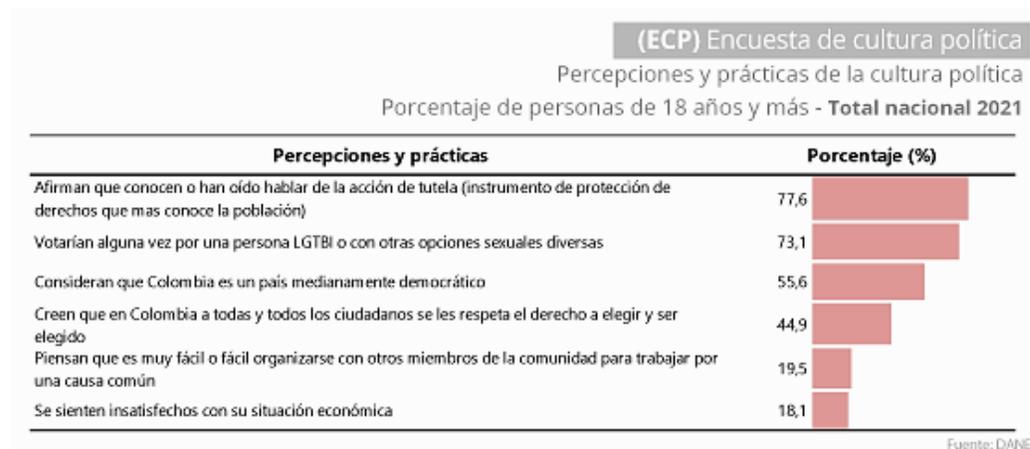
Ambas posibilidades hacen visibles formas de protesta donde son válidas y fructíferas no solo las marchas, plantones o el cese de actividades como manifestaciones de inconformidad con la gestión pública, sino que han venido a posicionarse en paralelo, otras alternativas de protesta contra la misma gestión, mediante la actividad ciudadana empleando mecanismos políticos e institucionales que surgen de otras formas de poder que radican en esa misma sociedad, proponiendo un ejercicio dialéctico que conlleva a reflexionar sobre el alcance del poder ciudadano.

Una mirada a la participación en el territorio, factores que la motivan e instrumentos que la garantizan.

La participación ciudadana puede encontrar fortalezas y debilidades en la institucionalidad colombiana. La fuerza la imprime la estructura normativa que debe cumplir el Estado. Respecto a las debilidades, se requiere explorar la cultura de los colectivos sociales y el desempeño de las instituciones. De acuerdo con la Encuesta de Cultura Política aplicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de la cual se excluyeron los menores de 18 años:

El fortalecimiento de la democracia y la convivencia pacífica es un objetivo para el diseño de políticas públicas que tiendan a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en general. En este sentido el 55,6 % de las personas de 18 años y más considera que Colombia es un país medianamente democrático, el 25,4 % piensa que el país es democrático, y un 19,1 % afirma que Colombia es un país no democrático. (DANE, 2022)

Figura 3. Encuesta de cultura política 2021



Fuente: DANE (2022)

Una tasa del 19,5 % de los entrevistados confirma la dificultad de las comunidades para organizarse por una causa común, lo que invita a averiguar, para la planificación de territorios seguros respecto a los desastres, cuál es el nivel de interés de la administración en convocar las comunidades y de estas en atender a esas convocatorias. El uso de premios como

mecanismos para atraer la participación de los ciudadanos parece dar pocos resultados. Para confirmarlo, se analizó el proceso que para la rendición de cuentas adelantó el Ministerio de Justicia, sector que lidera la capacidad de convocatoria ciudadana.

La evaluación halló debilidades en la construcción de la política pública sectorial que, en su componente de información, registró fallas en la divulgación de la convocatoria, mientras el componente de promoción de la participación registró debilidades en la falta de normalización de formatos o herramientas de reporte cuyo objetivo es definir la incidencia de los espacios de diálogo habilitados por la Entidad (MinJusticia, 2016). Las estrategias utilizadas por el ministerio para incrementar la participación de los ciudadanos iniciaron con invitaciones personalizadas, uso de redes masivas de comunicación y redes sociales, además de la entrega de premios, suvenires y atenciones de mesa. (MinJusticia, 2016). De éstos antecedentes institucionales se encuentra que la participación ciudadana en Colombia se encuentra afectada por un estancamiento cuyas causas serían objeto de estudio de la psicología social, mientras que los datos oficiales informan de una baja motivación a participar en los problemas locales de los municipios, lo que se expresa en ausencia de las comunidades en los procesos de construcción y aprobación de las herramientas de planificación del territorio incluyendo asuntos sobre la incorporación del riesgo de desastres.

Los Mecanismos de participación ciudadana como enunciado

Con una normatividad que exige de la administración pública, convocar los ciudadanos a que formen parte de la planificación del territorio, el estado de derecho también contempla normas de naturaleza estatutaria que tienen como propósito que la misma población haga efectivo el derecho a tomar parte en las decisiones que les afectan en relación con el uso y goce de su territorio. La existencia de estas normas tiene para los ciudadanos unas implicaciones correlativas como es el conocimiento de los métodos y mecanismos que facilitan esa participación.

Una enunciación de los mecanismos de participación ciudadana en esta investigación contribuye a evidenciar las varias formas en que puede desarrollarse la participación democrática en la vida política local; algunos mecanismos son de iniciativa de los

ciudadanos, otros de iniciativa de las administraciones locales, y que tratándose de los instrumentos de planificación de los territorios, cualquiera que sea el plan en trámite, la pregunta de interés consiste en hallar a quien corresponde activar esos precisos espacios en los que debe ser llamada la comunidad. Ello da nociones sobre lo que se requiere indagar a partir de los ciudadanos, para explorar de qué manera estos participan en la toma de decisiones que los afecta al momento de dar trámite y aprobación a los planes de ordenamiento del territorio, en particular sobre la ocupación en las zonas en condición de riesgo de desastre. En ese sentido, se realiza una breve caracterización de estos mecanismos en cuanto a su viabilidad para incidir en la planificación.

Tabla 3. Los mecanismos de participación ciudadana

| Mecanismo | Características |
|------------------------------------|--|
| Audiencia Publica | Ley 489 de 1998. Democratización y control social a la gestión pública. Es un espacio de participación ciudadana, promovido por la Administración Pública a través de un acto público en el cual se intercambia información, explicaciones, evaluaciones y propuestas respecto a la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas, y el manejo de los recursos. El objetivo es informar, explicar, justificar, consultar ante la sociedad civil, permitiendo el seguimiento y evaluación de los compromisos, planes y programas. Es un mecanismo deliberante más no decisorio, y las conclusiones no tienen fuerza vinculante. (DANE, 2022) |
| Audiencias Públicas Participativas | Mecanismo de rendición de cuentas, así mismo son un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales. (Ley 1757, 2015). |
| Consulta Popular | Mecanismo que requiere votación popular para aprobar una ley o acto administrativo. |
| Mesas de trabajo | Estrategia utilizada por las organizaciones públicas o privadas que consiste en reunir integrantes de una comunidad con el fin que opinen sobre temas comunes y/o se construyan documentos con información técnica. También pueden ser espacios de dialogo en la rendición de cuentas. |
| Cartografía social | Método participativo de investigación colectiva que parte de una perspectiva integradora, mediante la cual se entiende que la realidad es construida culturalmente por las personas, desde sus experiencias culturales, interpersonales y políticas, las cuales influyen en la representación mental, gráfica, subjetiva y material del contexto socio-cultural. (Innovacion social selectiva, 2017) |
| Reconocimiento del territorio | Ejercicio que desarrollan los equipos territoriales para elaborar planes. El objetivo es identificar condiciones físico – espaciales para aproximarse a un reconocimiento integral según las dinámicas de desarrollo. |

| | |
|-----------------------------|--|
| Petición | Derecho fundamental constitucional, mediante el cual toda persona puede elevar solicitudes a las autoridades. |
| Proyectos de acuerdo | Textos de iniciativa del alcalde, de los concejos municipales o de la ciudadanía que buscan llegar a validez normativa de alcance local. |
| Cabildo abierto | Audiencia convocada por Asambleas, Concejos y Juntas administradoras locales, o por iniciativa de grupo no menor al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral respectivo para tratar asuntos que los residentes soliciten sean estudiados. (Ley 1757, 2015) |
| Foro | Espacio de dialogo de la administración con la comunidad, en especial para la rendición de cuentas. |
| Capacitación | Es una etapa del proceso de rendición pública de cuentas. |
| Rendición de cuentas | Proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo. (Ley 1757, 2015) |
| Elección de juntas | Proceso democrático utilizado en toda organización pública o privada a partir del voto popular o de la comunidad afiliada. |
| Talleres | En participación democrática es equivalente a mesas de trabajo. |
| Uso de medio electrónicos o | Herramienta aprobada por la ley para hacer efectiva la política pública de participación democrática utilizando las tecnologías de la información. |
| Plataformas interactivas | |

Antecedentes investigativos

Nivel Macro

La revisión de literatura sobre participación ciudadana, ordenamiento territorial y desastres frente al desarrollo sostenible, muestra que, en el ámbito internacional, el tema ha sido investigado por el Banco Mundial, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres de América Latina y el Caribe –UNDRR–, UNISDR, la Comunidad Europea, cuyas publicaciones versan sobre experiencias en planificación con participación ciudadana, con aplicación de métodos probabilísticos y predictivos que conducen a la planificación preventiva útil en la construcción de ciudades resilientes.

En la región, se tienen estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal–, la Red Latinoamericana de Gestión del Riesgo y Cambio Climático en la Inversión Pública – Red Griccip LAC, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina – La Red, con su Sistema de Inventario de Efectos de desastres –Desinventar–, que en idéntica tendencia registra publicaciones en las que se destacan desastres como construcciones de tipo social.

En la campaña mundial para “desarrollar ciudades resilientes” (UNISDR - UNDRR, 2016) promovida por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, que avanza por esfuerzos del Banco de Desarrollo de América Latina – CAF–, y los estudios de la Fundación Rokefeller (CAF, 2017), se identifican diez factores que hacen resiliente a una ciudad, entre los cuales se caracteriza la resiliencia social¹.

¹ La resiliencia social es la capacidad de las comunidades de prepararse, adaptarse y recuperarse de una crisis. Para que esto se cumpla, es necesario que los vecinos de un barrio no solo piensen que las juntas de vecinos sirven para conocer nueva gente, sino para desarrollar esta capacidad y así sepan cuáles son los usos de los recursos disponibles y su distribución (Martinez, 2014).

Nivel Meso: Lo jurídico y lo técnico

La abundante normativa en sismorresistencia, redes hidráulicas, eléctricas y viales han conformado un grupo de alternativas para mitigar el riesgo de desastres titulado “instrumentos no estructurales” que, con los Estudios Básicos, son útiles para los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres a cargo de las autoridades locales.

Esos Planes, como instrumentos de planificación que sirven de guía para la ocupación del territorio, deben surtir un proceso para su elaboración durante el cual es necesario que se promueva la organización y la participación de la sociedad, junto con el deber de todas las personas de participar en los procesos de gestión del riesgo de sus comunidades.

La Ley 1523 (2012) consolidó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que dispuso que son integrantes de este sistema, además de las entidades públicas, las comunidades y las organizaciones privadas, confirmando el rol que cumple la sociedad en el desarrollo sostenible. La norma introdujo tres niveles para la gestión del riesgo de desastres: El conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de los desastres. Para cada nivel dispuso formas de organización en comités de trabajo con alcance nacional, regional y local, pero en la integración de los mismos, los ausentes son justamente las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil.

Con el Decreto 1807 (2014) se establecieron las condiciones y escalas de detalle para incorporar en forma gradual la gestión del riesgo en la revisión o expedición de los planes de ordenamiento territorial, pero esta norma no contiene una guía para la intervención de la comunidad y las formas de organización civil que desarrolle la participación democrática en esa incorporación.

Los procesos de investigación sobre el territorio y el riesgo desastres en Colombia se oficializa a partir de la Resolución 795 (2014), que creó la Comisión Nacional Asesora para la Investigación en Gestión del Riesgo de Desastres, encargada de expedir los lineamientos y promover procesos investigativos que aumente el conocimiento del riesgo y la cultura de investigación en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Con la ley 1523 (2012), se crea el Comité Nacional para el conocimiento del riesgo de desastre, con producción científica y académica que se incluye en la agenda de trabajo del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.

La biblioteca de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre reporta numerosos trabajos de investigación producidos desde la escuela², hasta la amplia producción académica de universidades como la Nacional, la Tecnológica y Pedagógica de Colombia, la del Tolima entre otras, además de la experiencia acumulada por las Corporaciones Autónomas y las contribuciones de contratistas particulares, componen una amplia fuente bibliográfica de naturaleza técnica.

Nivel de la democracia

La investigación se centra en las dinámicas sociales respecto a la participación en la planificación y su disposición a seguir las reglas que se establecen, la construcción de territorios a partir de instrumentos colectivos proyectados hacia un habitar seguro y la madurez institucional expresada en las prácticas que incluyen la población en sus decisiones. La democracia o ciencia de los ciudadanos, como método científico para promover en las organizaciones sociales proyectos de investigación que aborden la solución de sus problemas críticos, debe solucionar preliminarmente los problemas de convivencia a fin de establecer el ambiente propicio para generar conocimiento a partir de la observación y análisis de los fenómenos que configuran su entorno y las implicaciones de ellos en su futuro en distintos rangos. Autoprocesos en caminos hacia el “darse cuenta”.

Experiencias en los países andinos donde la participación de los ciudadanos ha incentivado su compromiso en la intervención de riesgo son referidas en trabajos de investigación que confirman como “La participación activa y voluntaria de los habitantes en éstas actividades surge cuando ellos ven la obtención de beneficios positivos, obtienen una estructura organizacional en la cual pueden expresar sus intereses porque ven ciertos aspectos

² Trabajos de investigación en conocimiento del riesgo desde la escuela producido por las instituciones educativas ubicadas en zonas afectadas por desastres como la IE Normal Superior Enrique Vallejo del municipio de Tierradentro.

de su vida amenazados, por lo que se sienten comprometidos a apoyar las actividades para obtener mayor o mejor conocimiento de un asunto o situación” (Loor, 2015), hallazgos que durante la revisión bibliográfica general se confirman de forma reiterada en trabajos de investigación académica que se han centrado en la participación ciudadana en desarrollo del derecho a intervenir en las decisiones públicas que afectan las comunidades.

Figura 4. Referentes de la investigación



El interés por investigar sobre participación ciudadana en la planificación del territorio es un tema nuevo para la investigación social y política, debido a que, mediante los mecanismos participativos se hace efectivo el derecho político fundamental de todo ciudadano a incidir en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan, lo que caracteriza la transición del Estado representativo a la democracia participativa. Es un cambio de paradigma sobre el ejercicio del poder del Estado introducido desde la Constitución Política de 1991, cuyas implicaciones se extienden al cambio de mentalidad ciudadana que a su vez implica transiciones en las costumbres políticas de una sociedad acostumbrada a estar excluida del manejo de los asuntos públicos.

Así, desde el 2019, el SNGRD cuenta con un Plan y una Estrategia de Participación Ciudadana (UNGRD, 2019), que facilita canales de comunicación con las comunidades, entre ellos el *Story Map Tour* – Arcgis Story Map (2022), una plataforma interactiva que recrea la historia de los desastres con mayor impacto en Colombia, cuya consulta popular

tiene limitaciones de acceso. La recopilación de fuentes de información sobre participación ciudadana en la planificación del territorio puede resumirse en la siguiente tabla.

Tabla 4. Revisión bibliográfica general

| Revisión general | | | |
|--|---|--------|--|
| Publicación | Autor | Año | Resumen |
| En busca de un lenguaje para el desarrollo sostenible | Wilches-Chaux, Gustavo | (1996) | Recopilación de herramientas metodológicas y conceptuales que facilitan la construcción de alternativas de desarrollo sostenible que parten de la “ <i>mitología cotidiana</i> ” y de la experiencia inmediata de las comunidades colombianas. |
| Proyecto para la relocalización y mejoramiento de las viviendas que presentan amenazas naturales ubicadas en zonas subnormales | Duque, Luz; Aguirre, Marco; Valencia Adolfo – | (1992) | Política pública de la Caja de Vivienda Popular de Manizales |
| Yo participo, tu participas, todos somos parte. Hagamos el ambiente. | MinAmbiente. Wilches, Gustavo | (1988) | Presenta los lineamientos de la política para la participación ciudadana en la gestión ambiental, objetivos generales y específicos y las líneas de acción a seguir. |
| Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad | Porto, Carlos | (2001) | El territorio es una construcción teórica comprometida con la identidad, la historia y la cultura capaz de dar un manejo sustentable a la naturaleza que se habita. |
| La sociedad del riesgo | Beck, Ulrich | (2002) | Teoría Política del conocimiento en la sociedad del riesgo, que consiste en una forma de depauperación que es comparable, por un lado, con la depauperación de las masas trabajadoras de la mitad del siglo xix y, sin embargo, por otro lado, no lo es en absoluto. ¿Por qué «depauperación» y en qué sentido? “el espacio de juego para la investigación científica es cada vez más estrecho por el potencial amenazante de las fuerzas productivas” |
| Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: Estimación de pérdidas y cuantificación de costos | Cardona, Omar et. al | (2004) | Define las responsabilidades del estado en las etapas de atención, rehabilitación y reconstrucción ante desastres naturales. |
| Foro Nacional Ambiental. Guerra, Sociedad y Medio Ambiente | Cárdenas, Martha | (2004) | Analiza el conflicto social desde la distribución y uso de la tierra desde la gobernabilidad. |

| | | | |
|---|--|--------|--|
| La gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio | Cardona, Omar | (2005) | Plantea la necesidad de superar los enfoques asistencialistas o puramente tecnocráticos, para lograr un avance real desde el contexto del subdesarrollo. |
| Una aproximación al estudio conceptual de los desastres urbanos en América Latina. La importancia de un proceso de gestión integrado para desarrollar estrategias de prevención de riesgos y disminuir la vulnerabilidad social | Galarza, Laura | (2005) | Aproximación teórica a los conceptos de desastre urbano, vulnerabilidad social, degradación ambiental y riesgo; desde una perspectiva que tenga en cuenta: Los desastres provocados por fenómenos naturales son procesos sociales, económicos y políticos. La degradación ambiental en el ámbito urbano. La percepción y la construcción social en el concepto de riesgo. La vulnerabilidad considerada como producto histórico y su relación con los fenómenos naturales. |
| Indicadores de riesgos de Desastres y de Gestión de Riesgos | Cardona, Omar | (2005) | Para corregir las causas del riesgo mediante acciones de intervención de la vulnerabilidad y mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión del riesgo en todas sus modalidades y ámbitos es necesario identificar y reconocer el riesgo existente y las posibilidades de producirse nuevos riesgos de desastres. |
| Información para la gestión de riesgo de desastres estudio de caso de cinco países | Boroschek, Rubén | (2007) | La Cordillera de los Andes, la Depresión Intermontana y el Batolito Costero o Cordillera de la Costa, dadas sus características físico ambientales, son afectadas con frecuencia por fenómenos naturales relacionados con sismos, tsunamis, erupciones volcánicas, sequías y lluvias intensas que causan inundaciones y aluviones. |
| Comuna 7 de Barrancabermeja. Una propuesta participativa de ordenación territorial en barrios de origen informal. | Molina, Luis | (2007) | Construcción participativa de ordenamiento para disminuir el desequilibrio espacial, la segregación social y la violencia, en un proceso comunitario con acciones colectivas de resistencia civil con participación efectiva de los pobladores en la toma de decisiones que atañen a su desarrollo socio-territorial. |
| Estrategias y acciones para asentamientos irregulares: compendio multimedia de medidas de adaptación y de prevención | Instituto Banco Mundial | (2009) | |
| Gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos | Narváez, Lizardo; Lavell Allan; Pérez, Gustavo | (2009) | La noción de construcción social del riesgo se funda en que el ambiente presenta una serie de posibles eventos físicos que pueden ser producidos por la naturaleza, pero su transformación en amenazas reales para la |

| | | | |
|---|---|--------|--|
| | | | <p>población está intermediada por la acción humana. Es decir, una amenaza no es el evento físico en sí, sino el peligro asociado con ella, el nivel del cual es determinado por factores no naturales o físicos, tales como los grados de exposición y vulnerabilidad de la sociedad. La concepción de la construcción social del riesgo se deriva de la acción de las ciencias sociales en el estudio del riesgo, lo cual ha obligado a una redefinición de muchos aspectos y conceptos derivados de sus primeras instancias del rol de las ciencias naturales y aplicadas en el tema. El enfoque multidisciplinar del riesgo de desastres trajo consigo una reelaboración de conceptos.</p> |
| Territorios del conocimiento en la ecorregión del eje cafetero | Acebedo, Luis F. | (2010) | <p>Las características espaciales y territoriales de la Ecorregión Eje Cafetero para ser considerada como territorio del conocimiento con unas líneas estratégicas de acción mediante una visión endógena y sinérgica.</p> |
| Eficacia de la participación directa del pueblo colombiano en el actual proceso de paz | Castro, Elina | (2016) | <p>Colombia ha transitado de la dictadura a la democracia, con ello Colombia empezó a ser democrática, la organización, la ejecución y el establecimiento de los derechos de voluntad popular se empezaron a implementar en el sistema normativo los mecanismos participativos para que los ciudadanos hagan uso de ellos en las decisiones.</p> |
| Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, Un aporte para la construcción de políticas públicas. | Banco Mundial | (2012) | <p>Colombia enfrenta grandes retos que amenazan su desarrollo: Desplazamiento rural a urbano, degradación ambiental y cambio acelerado del uso del suelo.</p> |
| De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la Unión Europea para la reducción del riesgo de desastres naturales | Suárez, Ignacio | (2012) | <p>Algunas clasificaciones sobre desastres naturales (CRED; MunichRe) incluyen los desastres biológicos, geofísicos, hidrológicos, meteorológicos o climatológicos, con una serie de variantes, que suelen dar lugar a la cooperación internacional con ayuda humanitaria o cooperación para el desarrollo.</p> |
| Territorios Resilientes. Guía para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastre en los municipios colombianos. | Peralta, Henry; Velásquez, Amparo; Enciso, Fernando | (2013) | <p>Campaña Mundial: Desarrollando Ciudades Resilientes: ¡Mi Ciudad se está preparando! de UNISDR, 2010 – 2015.</p> |

| | | | |
|---|--|--------|--|
| Diagnóstico de apoyo para formular estrategias básicas comunitarias de adaptación y mitigación del riesgo de desastres generado por la variabilidad y cambio climático en la región centro sur del departamento de caldas | Ramírez, Jhoan | (2014) | La topografía de la zona aumenta el riesgo y el número de eventos. A ello se suma el Cambio Climático haciendo que eventos como inundaciones, deslizamientos, sequías, avenidas torrenciales, entre otros aumenten su frecuencia y magnitud, matizada por el ciclo Oscilación del Sur – ENOS. |
| Participación ciudadana y gestión del riesgo, caso: parroquia urbana Leónidas Proaño del cantón Montecristi | Loor, Gabriela | (2015) | La comunidad ve aspectos de su vida amenazados, por lo que se comprometen a involucrarse en las actividades para tener mejor conocimiento de la situación. |
| Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Suramericana para la Reducción del Riesgo de Desastres | Unasur | (2015) | El apoyo de los organismos de cooperación internacional puede catalizar procesos de intercambio y coordinación en los que es necesario consolidar ámbitos de diálogo y planificación para profundizar y hacerla cada vez más efectiva. |
| La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar | Sandoval, Carlos; Sanhueza, Andrea; Williner, Alicia | (2015) | Contiene reflexiones teóricas del contexto socio-político vigente y varios instrumentos metodológicos para la práctica social de un proceso de participación ciudadana orientada a construir instrumentos de gestión pública. |
| Participación pública para una gestión eficaz del riesgo por inundación: Construcción de capacidades sociales en la ribera alta del Ebro (España) | Ballester, Alba | (2017) | Es altamente relevante la participación ciudadana para gestionar el riesgo, dado su elevado potencial para construir capacidades sociales y el fuerte vínculo entre estas capacidades y la participación. |
| Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades | DNP | (2018) | Los departamentos con menores ingresos per cápita tienen la mayor tasa de población afectada por eventos hidrometeorológicos. Los índices se utilizan para diagnosticar el riesgo municipal ante eventos hidrometeorológicos y las capacidades de las entidades territoriales para gestionarlos. |
| Tesis doctoral: Participación ciudadana y políticas de urbanismo en grandes ciudades | Montoya, Camilo | (2018) | Es inviable generalizar una relación directa entre acumulación de capital social y participación ciudadana, aplicable a todos los contextos. |
| La participación ciudadana en la gestión local del riesgo de desastres. El caso de la subcuenca del río Caldera (Panamá) – 2008 – 2013 | Espinosa, Catalina | (2016) | Todo proceso de desarrollo local debe estar basado en un enfoque de reducción del riesgo de desastres y de estrategias de gestión del riesgo de desastres. |
| Evaluación y ponderación de la participación ciudadana en el urbanismo | Moreno, Carmen | (2019) | La participación ciudadana en la construcción de la ciudad es crucial para el desarrollo democrático. No existe un sistema de evaluación para conocer los casos de éxito y extraer conclusiones útiles y |

| | | | |
|--|-------------------------|---------------|---|
| | | | <p>replicables en otros procesos. El software urbano constituido por sus comunidades y las relaciones y redes creadas entre estos son únicas y no aplicables a otros entornos. Es momento de abordar la participación de modo estructurado.</p> |
| <p>Panel. La gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación, una oportunidad para avanzar hacia el desarrollo sostenible</p> | <p>UNGRD</p> | <p>(2020)</p> | <p>Reconocer los instrumentos de planificación territorial como la principal herramienta para reducir las condiciones de riesgo presentes y futuras para garantizar la construcción segura y el desarrollo sostenible del país.</p> |
| <p>Global Assessment Report on Disasters Risk Reduction - Capítulo 9: Revisión de los esfuerzos realizados por los Estados miembros para implementar el Marco de Sendai Desarrollo de planes de reducción de riesgo de desastres urbanos y comunitarios utilizando técnicas de mapeo colaborativo - Dar es Salaam, República Unida de Tanzania</p> | <p>UNDRR</p> | <p>(2020)</p> | <p>En respuesta a los numerosos desafíos, en 2015, varias instituciones de la Comisión de Ciencia y Tecnología de Tanzania, la Sociedad de la Cruz Roja, el Banco Mundial y miembros de la comunidad formaron Ramani Huria, un proyecto de mapeo en Dar es Salaam creado con información geoespacial que incluye datos de uso del suelo, infraestructura y exposición al riesgo de desastres mapeando más de 3.5 millones de personas en cerca de 228 comunidades.</p> <p>El proceso informa sobre la toma de decisiones y las medidas para mejorar las condiciones urbanas de Dar es Salaam. Sobre las comunidades, los mapas informan de acciones como limpieza de desagües, la planeación de evacuación como respuesta a inundaciones de emergencia. En la ciudad, la información geoespacial permite un plan para la declaración de emergencia, acciones y definiciones de roles y responsabilidades en caso de desastre.</p> |
| <p>Fortalecimiento de capacidades para la incorporación de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación sostenible e incluyente al cambio climático en la inversión pública en los países miembros del COSEFIN/SICA</p> | <p>CEPAL</p> | <p>(2020)</p> | <p>El cambio climático magnifica las vulnerabilidades socioeconómicas E incide en la evolución económica de actividades como la agricultura, la generación hidroeléctrica, el bienestar y salud de sus habitantes y ecosistemas, generando contingencias fiscales que presionan las débiles finanzas públicas de los países en desarrollo, vulnerables a los efectos adversos de las amenazas naturales y al cambio climático.</p> |
| <p>Repositorio Umanizales</p> | | | |
| <p>Gobernabilidad y participación ciudadana en la gestión ambiental del municipio de Santander de Quilichao</p> | <p>Gómez A. Francly</p> | <p>(2018)</p> | <p>Trabajo de grado para Magister en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente:</p> |

| | | | |
|---|--------------------------------------|--------|--|
| | | | Aproximación a la gobernabilidad y la participación ciudadana en la gestión ambiental del municipio de Santander de Quilichao, a través de la identificación de actores sociales y su rol en la gestión ambiental local, la determinación de las acciones de política implementadas por las instituciones públicas, sus aportes para la consolidación de la gobernabilidad ambiental local, y la determinación de las fortalezas y dificultades que se presentan para la participación ambiental ciudadana. |
| Concepciones de democracia y prácticas ciudadanas de los estudiantes universitarios de Manizales | Zuluaga, Bibiana | (2021) | Con el objetivo de comprender las concepciones de democracia que determinan el ejercicio de la ciudadanía de los estudiantes universitarios. |
| Transformaciones del paisaje urbano por la omisión de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano. Caso del proyecto urbanístico asociado al Macroproyecto de Interés Social Nacional del Centro Occidente de Colombia (MISNSan José) | Tascón, María; Osorio, Alejandro. | (2021) | Por causa de la omisión de una etapa de participación por el macroproyecto, se han dado drásticas transformaciones en el paisaje urbano, que se convierten en huella y testimonio de procesos asociados a la segregación socioespacial, la gentrificación y el abandono de los espacios urbanos, a través de luchas sociales que indican una militancia constante por el derecho a la ciudad y la justicia espacial. |
| La participación ciudadana como eje central para la creación de planes de desarrollo en Colombia. | Álvarez, María C. | (2020) | Entendiendo los planes de desarrollo como una herramienta de los gobernantes para promover el desarrollo social del territorio, en respuesta a una atención de las necesidades insatisfechas de la población y como permite mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y, al ser una consecuencia de los programas de gobierno de quienes aspiran a cargos públicos, es necesario que la participación empiece desde las propuestas de los representantes, para crear programas de gobierno sólidos y programas de desarrollo acordes a los fines sociales, democráticos, económicos y estatales que se ajusten a las necesidades de los gobernados. |
| Participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial de Montería | Brunal, Rocío | (2021) | La falta de participación ciudadana en la planeación del territorio, obstaculiza la implementación de un ordenamiento urbanístico justo y equitativo, para el crecimiento económico, social y ambiental. |
| La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado | Campos, Ana | (2009) | Acercamientos en experiencias locales, a quienes van construyendo, en lo comunitario, local, regional o nacional, |

| | | | |
|---|--|--------|---|
| | | | alternativas de solución a problemas diversos, comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. |
| Análisis en la relación Desarrollo – Riesgo Desastre en la zona urbana del municipio de Manizales. | Gil F., Eduardo; Jiménez G., Camila | (2018) | Caracteriza eventos históricos de emergencia y desastre ocurridos en la ciudad para hacer un análisis de los instrumentos de planificación territorial en términos de la gestión del riesgo de desastres, examinar el crecimiento urbano en el municipio de Manizales e identificar la relación desarrollo, riesgo y desastre. |
| Gestión del riesgo en desastres en los procesos de planificación del desarrollo territorial en comunidades del pacífico colombiano. Estudio de caso zona urbana, municipio de Tumaco, Departamento de Nariño. | Cano, Cristian | (2020) | Maestría Desarrollo Sostenible. Los procesos de planificación deben vincular actores locales de manera representativa e integral. Esto incluye las comunidades, las JAC y los Consejos Comunitarios, y también otras organizaciones comunitarias y colectivos ciudadanos que desarrollan acciones que pueden ampliar el análisis de estas herramientas de planeación en lo local. Los niveles de participación ciudadana y comunitaria en los espacios de coordinación y gestión de las autoridades locales se reactiven de manera integral, donde las comunidades, tengan una representación efectiva y propositiva, para utilizar las herramientas de planificación con aspectos relevantes como las necesidades, las capacidades y las oportunidades de desarrollo y gestión en los niveles locales. |
| Líneas para la Mitigación del Riesgo de Desastres en el Sector del Barrio Bolívar de la Ciudad de Popayán, desde un Enfoque de Desarrollo Urbano Sostenible. | Díaz, Juan Carlos | (2018) | A través de lineamientos de un enfoque de desarrollo urbano sostenible, para que se mejoren las condiciones de habitabilidad y se mitigue el riesgo de desastres por inundación en el lugar, puesto que muchos habitantes viven en una constante zozobra. El fenómeno de inundación está acompañado por la degradación social, física y ambiental del lugar, y es desatendido por las autoridades locales y sus habitantes y menospreciado por sus actores, quienes parecen haberse habituado a él en razón de su recurrencia. |
| La Gestión del Riesgo de Desastres como Determinante del Desarrollo Sostenible: El Caso del Municipio de Rioblanco, Tolima | Quintero, Silvia | (2018) | Hay un vacío importante en la gestión para implementar el desarrollo sostenible que beneficie la habitabilidad del municipio, y un vacío de conocimiento en los habitantes para que desarrollen su vida lejos de los |

Justificación de la investigación

La investigación que se propone, acopia, analiza y reflexiona sobre el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de participación ciudadana, la normatividad nacional sobre ordenamiento territorial y riesgo de desastres en contextos locales, enfocados a avanzar con propuestas y promoción de alternativas a las resistencias sociales con innovaciones surgidas en aplicación de la democracia mediante acciones ciudadanas que con participación democrática logre la construcción del desarrollo sostenible de los territorios habitados.

Los antecedentes que sobre ocurrencia de desastres se registran en la zona centro sur del departamento de Caldas, que afectan con frecuencia las comunidades que allí habitan con fenómenos hidrolimáticos con lluvias intensas y vendavales causantes de inundaciones, movimientos en masa, flujos torrenciales y crecientes de los ríos, muestran niveles de riesgo a los que ellas se encuentran expuestas. Sin embargo, también esas comunidades tienen garantizado su derecho a participar de la planificación de su territorio a través de la participación democrática que se debe cumplir durante el trámite de aprobación de los planes de ordenamiento territorial en la incorporación del riesgo de desastres, así mismo en la construcción de los planes municipales de gestión del riesgo de desastres. Lo anterior dice, que además de profundizar en necesarios análisis de los fenómenos descritos, de evaluar los extremos climáticos que actúan en este territorio y su relación con el cambio climático para aproximarse a correlaciones entre el clima y comunidades que permita evaluar la su vulnerabilidad, también es necesario que los habitantes reconozcan su derecho a tomar parte en las decisiones que los afectan y sus deberes de contribuir con la gestión del riesgo en sus asentamientos, de manera que pueda darse avances sensibles en los procesos de adaptación que conlleve a la construcción permanente de comunidades sostenibles.

En ese sentido, el tema se inserta en la dimensión Político – Institucional de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles y ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) dado que la capacidad decisoria del Gobierno se funda en el poder coercitivo para hacer cumplir las normas de ocupación y usos del suelo. Pero el poder policivo es insuficiente para obtener resultados en el propósito de construir territorios sostenibles que apunten al primer ODS, para poner fin a la pobreza. Los avances en los objetivos 9 y 10, en materia de industria, innovación e infraestructura dirigen esfuerzos a comunidades productivas, que abran paso a la reducción de las desigualdades (UN-CEPAL, 2018).

Interés y relevancia del tema – Aportes al conocimiento

El tema reviste interés porque se refiere a la teoría del Estado democrático, en la transición de la democracia representativa a la democracia participativa, donde se rescaten estrategias jurídicas e institucionales para hacer efectiva la participación ciudadana en la gestión pública, en particular sobre la gestión del riesgo de desastres, como primera causa de desplazamiento ambiental en la ocupación del territorio objeto de estudio, afectado por fenómenos hidrometeorológicos. De ese modo, los ciudadanos disponen de un portafolio de posibilidades que van desde la participación democrática a los mecanismos de participación ciudadana que se complementan con la justicia ambiental, como un amplio haz institucional para hacerse escuchar y sentir cuando su territorio se encuentra expuesto a riesgos que de acontecer harían sobrevenir potenciales pérdidas que incluyen el desplazamiento ambiental atribuible a los desastres.

El tema replantea el concepto de democracia desplegada por los ciudadanos mediante el uso de mecanismos con que la Constitución y la Ley los ha empoderado y que difieren de la protesta. Siendo mecanismos igualmente institucionalizados y protegidos, llama la atención que su utilización empiece a popularizarse en la segunda década del siglo XXI, en tanto las normas que los reglamentan se expidieron entre los años 1994 y 1997, indicador que las leyes pese a su publicidad posiblemente no llegó a los ciudadanos, o que esos mecanismos se hayan ejercido con restricciones, o se propusieron como acciones

individuales huérfanas, a veces sutilmente calificadas como formas de “insurgencias”, de las cuales emergen los temores que afectan el liderazgo social cuyo resultado puede ser la apatía y el desánimo por los asuntos públicos.

Se trata de información poco conocida que requiere ser indagada, a fin de identificar factores que permitan fundar la necesidad de reelaborar los conceptos de ciudadano y mandatarios en una relación donde la ideología política adeuda una transformación de los actores públicos que entiendan la administración pública como una sutura gobernantes-gobernados, y unos ciudadanos dispuestos a lograr construir sus relaciones con el territorio como un lugar donde se desarrollan usos y aprovechamientos sostenibles que hacen posible el desarrollo local. Si se logra obrar como un solo organismo se hace posible superar los retos de la complejidad que necesita ser planificada mediante el proceso de toma de decisiones, la cual debe acontecer en un ambiente donde se facilite el análisis colectivo del problema de habitar.

Es prioritario transformar y conducir la sociedad hacia prácticas que dinamicen el necesario diálogo entre gobernantes y gobernados, por contar con mecanismos que faciliten la participación democrática libre y el logro de instrumentos de planificación del territorio donde la administración pública avance de la mano con la comunidad evitando señalamientos o en su defecto, sobornos tendientes a reducir o modificar la voluntad ciudadana, comportamientos sociales enmarcados en una ética del bien común en lo que aún se requiere un tejido de saberes para la construcción de conocimiento sobre el estado democrático participativo.

Relevancia social

El tema es relevante en la medida que es una propuesta de acción ciudadana frente a la gestión de lo público que es alternativa a la protesta, cuyo fundamento epistemológico abre el horizonte hacia la comprensión de dos roles que en una democracia representativa serían opuestos, uno es el papel de los ciudadanos en la construcción de su propio desarrollo y otro es la aceptación de los gobernantes a permitir que las comunidades puedan intervenir en la toma de decisiones, que en una democracia participativa son roles convergentes, cuyo

propósito es la visión común de decisiones planificadas que conduzcan a territorios sostenibles y con ello resilientes a los desastres, y ello es posible a través de los mecanismos de participación ciudadana democrática.

La transformación del paradigma de las costumbres políticas de las comunidades, hace necesario repensar, como se construyen las políticas públicas y cómo se vincula la población en esa construcción. Y el repensar significa fortalecer prácticas ciudadanas e insistir en la educación para la democracia desde la escuela, desarrollando el reconocimiento del derecho a participar en las decisiones públicas, siendo los desastres un pretexto para abrir el diálogo sobre territorios seguros y prósperos para el desarrollo.

En ese contexto, la investigación apunta a la formación y transformación de conciencia y comportamiento social, la construcción de nuevo pensamiento y nuevas ciudadanías que versan sobre la acción colectiva que manifiesta inconformidad con los resultados de la gestión pública y hacen uso del poder ciudadano que emana de los mecanismos participativos y la justicia ambiental para complementar y hacer efectivas las garantías asociadas con la protesta pacífica. Si los gobernantes minimizan el alcance de su responsabilidad por el riesgo colectivo al que se exponen sus comunidades, éstas cuentan con elementos, herramientas y medios adecuados, idóneos y suficientes para que se haga efectivo el acceso a la justicia ambiental mediante el ejercicio directo de la participación democrática en la planificación del territorio común.

Importancia y significado de los aportes de la investigación

Abordar un tema como el que se propone investigar, es importante en tiempos en que concurren fuertes tensiones políticas, sociales y ambientales, vientos de guerra en simultáneo con variaciones súbitas del clima dada la injerencia del cambio climático, que da cuenta de la ocurrencia y el incremento de los desastres en todo el planeta, cuya frecuencia e intensidad ponen en crisis la teoría del desarrollo sostenible. Ello debido a que la extensión de los impactos de los desastres atentan contra la sustentabilidad de los asentamientos humanos en cualquier lugar del planeta. La incertidumbre del riesgo solo confirma, que es necesario que las comunidades asuman interés en participar en los procesos para la construcción de su

planificación en concordancia con una administración pública dispuesta a abrir los espacios democráticos para que la comunidad se abra a la participación.

El significado de la investigación se define en las necesarias transformaciones epistemológicas que requiere la transformación del paradigma político en su transición de una democracia representativa a la vigencia de la democracia participativa que se va a reflejar en los aportes que los grupos humanos y sus administraciones dejan consignado en los instrumentos de planificación de sus territorios.

Se trata de procesos donde el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana son los dinamizadores del conocimiento colectivo del riesgo de desastre, mediante prácticas que conlleven a la identificación de la amenaza y la vulnerabilidad en sus territorios, siendo ello el requisito fundamental para tomar las decisiones que una vez incorporadas en la planificación local, conduzcan a distintas acciones:

- Para activar la justicia ambiental.
- Para activar los Mecanismos de Participación Ciudadana que hacen efectivo el derecho a la participación democrática.
- Para adoptar decisiones sociales ante la ocupación informal de suelos vulnerables.

Oportunidades que abre la participación, la planeación y el riesgo de desastres

El desarrollo de la investigación es una oportunidad para los ODS Colombia, al contar con aportes y herramientas que, mediante la aproximación al contexto local, pueda lograr el Objetivo 11. “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, mediante los aportes que el tema puede dar lugar para las Agendas Municipales para Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo.

Si bien, con la incorporación del riesgo de desastre en los instrumentos de planificación se logra anticiparse a la ocurrencia de los desastres para prevenirlos o mitigarlos, es necesario involucrar a los residentes en el territorio en los procesos que definen el modelo de ocupación, logrando escenarios de compromiso y gobernanza.

Pertinencia e impacto de la investigación

La investigación es pertinente, según la teoría del desarrollo sostenible, porque la sustentabilidad de los asentamientos humanos tiene un fuerte vínculo con su resiliencia frente a cualquier impacto que afecte sus estructuras. Entre ellos, están los riesgos de desastres, que deben reconocerse y prevenirse, intervenir, mitigarse o eliminar sus efectos a través de la planificación con participación ciudadana, que necesariamente debe poner en contacto la administración pública con los ciudadanos, momento en el cual se concretan en el objeto de decisión dos actores y tres elementos: el territorio, la ciudadanía mediante la participación y el gobierno a través de la planificación.

El impacto esperado de la investigación consiste en lograr generar estrategias de intervención de doble vía: De un lado, sugerir formas de convocatoria, análisis del problema y organización colectiva para que la población haga uso de su derecho democrático a participar en la planificación local y se involucre en la gestión de su territorio; de otro lado, proponer orientaciones específicas que logren pensamiento abierto en unos servidores públicos dispuestos a permitir que los ciudadanos participen haciendo uso de los mecanismos democráticos, y todos estén alineados a lograr una planificación que contenga acciones que se anticipen a los potenciales eventos de desastre.

Es poco clara la norma al definir los encargados de dinamizar los mecanismos de participación ciudadana, pero se infiere de la misma que el esfuerzo corresponde a la administración municipal, aunque nada impide que desde la ciudadanía surjan iniciativas que se sometan al trámite ante la autoridad o corporación respectiva, según lo previsto en la ley.

Novedad – Aportes teóricos y prácticos

El kit Territorial que contiene las herramientas para la gestión de las entidades municipales, relaciona las diversas temáticas que los entes territoriales deben desarrollar por vía de la planificación, la cual necesariamente debe convocar la participación de los habitantes del respectivo municipio.

Lo novedoso de la propuesta consiste en que, si la planificación involucra la participación ciudadana, y en el caso del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, estos están ligados con el territorio, la propuesta se hace novedosa porque además de la planificación y la participación ciudadana, a ellos se agrega el concepto del territorio, haciendo del debate un escenario propio de la complejidad de los asuntos políticos.

Por ello, mediante la aplicación de una encuesta semiestructurada se buscó indagar sobre el estado de la participación ciudadana en el trámite de los instrumentos de planificación de los municipios que componen la región centro sur del departamento de Caldas. Con ello se obtuvo información primaria cuya interpretación da respuesta al problema de investigación además de permitir reflexiones sobre el comportamiento ciudadano respecto de la participación democrática, el conocimiento jurídico, técnico y administrativo enfocado en los instrumentos de planificación. Con las preguntas se buscó identificar los mecanismos utilizados para convocar la participación democrática al momento de tomar decisiones sobre la definición del uso del territorio y las herramientas que se utilizan para desarrollar el precepto constitucional de la democracia participativa.

El tema también es novedoso porque aborda el Acceso a la Justicia Ambiental, acceso a la Información y Liderazgo social en el marco del Acuerdo de Escazú, adoptado con la Ley 2273 (2022), instrumento internacional que agregó elementos a la democracia participativa que vienen a fortalecer las oportunidades de integrar las comunidades en una estructura geopolítica que permita la construcción del territorio según la identidad y el patrimonio histórico.

También aporta elementos que contribuyen a generar reflexiones y construir estrategias para activar los espacios de participación de los ciudadanos como actores de primer orden que deben ser convocados por el Estado a formar parte de los procesos de planificación de su territorio, apelando a consultar la memoria colectiva.

En materia de riesgo de desastres, la población puede aportar información confiable que las entidades territoriales deben incorporar en los instrumentos de gestión, estructurando con la ciudadanía un ordenamiento que identifique planes y proyectos enfocados al desarrollo sostenible, orientados a lograr poblaciones resilientes a los desastres. En ese sentido, la academia asume un reto con un contenido de gran potencial para abordar nuevos escenarios

que empoderan la teoría del desarrollo como una compleja relación sociedad – territorio y gobierno, en la que es de suma importancia formar ciudadanos capaces de intervenir en los asuntos que afectan las comunidades donde es prioritario buscar por la vía de cumplimiento, que los procesos de planificación abran a las comunidades, espacios para expresarse en los debates de los proyectos con incidencia en la vida pública local.

Los aportes de la investigación se relacionan con la identificación de espacios sociales donde los asuntos de la gestión pública formen parte de los intereses colectivos mediante el despertar de la conciencia política que se materializa en el derecho de las comunidades a contribuir en la construcción de la identidad local de modo que sus aspiraciones se transfieran a los instrumentos de planificación, y para ello es necesario que los contenidos provengan del ejercicio colectivo orientado a identificar la cadena de sucesos que han marcado la historia de la conservación del territorio, de manera que el pasado sea útil en la predicción de sucesos y pueda anticiparse al futuro que desean los pueblos, partiendo de los elementos detonantes asociados con las amenazas a las que la población ha sido y es vulnerable, hacerlos medibles o cuantificables en las dimensiones de tiempo, masas, proyecciones y costos, iniciando desde el escenario más optimista al más pesimista (Victoria, 2014).

La administración pública debe reconocer, promover y activar el rol de las comunidades en la incorporación del riesgo de desastres en la política pública de gestión del territorio con asuntos como los extremos de la variabilidad climática, las modificaciones del suelo y la alteración de los ecosistemas que pueden atenderse con medidas estructurales y no estructurales aplicadas a la planificación mediante acciones preventivas y acciones correctivas consignadas en los planes de ordenamiento.

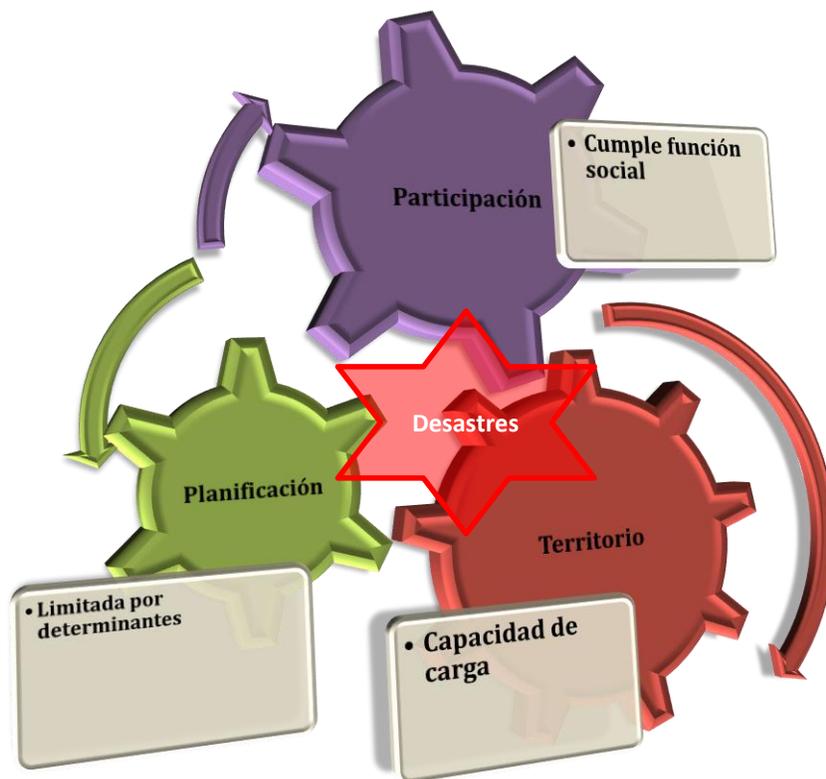
La investigación también expone elementos para proponer una revisión de la legislación en materia de participación ciudadana enfocada al ordenamiento del territorio, para que se incorpore en ella las herramientas de una participación ciudadana capaz de transferir su identidad para el manejo sustentable en la construcción de territorios que van más allá de lo físico haciendo uso de la planificación y el ordenamiento del suelo anticipado a los desastres.

La técnica de línea de tiempo como instrumento de medición de las metas del desarrollo hace posible que, las experiencias del pasado sirvan como pilares sobre los cuales

se construya la definición de las metas del desarrollo a través de la planificación y la gestión del suelo, en procesos donde las entidades territoriales desarrollen y apliquen sus capacidades para elaborar esas herramientas de gestión de sus territorios sin tener que acudir a asesores que demandan costosas erogaciones de recursos públicos .

El aporte teórico del proyecto de investigación lo enmarca el siguiente esquema:

Figura 4. Categorías de la investigación



Los mecanismos y los métodos de la participación para identificar la amenaza y la vulnerabilidad pueden tener aplicación en la construcción de instrumentos para el ejercicio político de los planes de ordenamiento del territorio en cualquier municipalidad.

En el gráfico se expresan tres dimensiones: La Política expresada en la planificación, la Sociocultural que se manifiesta en la participación ciudadana, y la Física perteneciente al

territorio. Bajo esa visión, el aporte teórico de la investigación consiste en que los componentes de la ecuación del desarrollo sostenible, Bienestar más Crecimiento, estarán limitados por la capacidad proveedora del territorio lo que, según la planificación vista desde la prevención de desastres, la ecuación debe incorporar un componente adicional: la capacidad de carga o resiliencia de los eco-socio-sistemas.

Los territorios No proveen todo lo que se aspira y lo que se espera de ellos, ni todo lo que proveen tiene traducción monetaria, lo que deriva en un ejercicio planificador con escalas de participación ciudadana que logre nuevos y diversos significados del Territorio, que conduzcan del Estado Nación a un Estado Global. Una resignificación de los fenómenos asociados con el habitar de lo local llevados al contexto de la Glocalización.

En este contexto, aflora la dimensión política como un componente emergente del desarrollo sostenible de gran importancia dado su rol como rector del modelo de ocupación del territorio donde se debaten los asuntos del bienestar y el concepto de crecimiento, expuestos al flagelo de la corrupción:

Las cuestiones relativas a la gobernanza del sector público y lucha contra la corrupción siguen ocupando de manera constante los primeros puestos entre las prioridades de desarrollo más importante. (Banco Mundial. BIRF-AIF, 2023).

Al pretexto de las crisis fiscales que condujeron a detonar la cadena privatizadora de los servicios prestados por el Estado en la década de los años ochenta, se adicionó una serie de reformas de las entidades públicas que atendían orientaciones a reducir el tamaño del Estado y el gasto público, aduciendo una eficiente prestación de esos servicios en manos privadas (Herz, 1995).

A este proceso privatizador, también se fueron transfiriendo facultades coercitivas que antes estaban reservadas a la administración pública. La posibilidad de expropiar bienes de propiedad privada por empresas igualmente privadas ha menoscabado la institucionalidad pública y la casi desaparición del Estado, dejando hipotecados los derechos de la población.

En este sentido, la investigación resulta novedosa en sus aportes teórico-conceptuales, puesto que, si el Estado desapareciese por el desbordamiento del poder privado que lo absorbió, dando lugar a una plutocracia, la democracia que da vida a la participación ciudadana como hoy se conoce y se aspira que sea ejercida por los ciudadanos, también se

vería destinada a extinguirse y quizá se estaría a las puertas de revoluciones que conducirán sin duda a la reformulación del Estado.

Pregunta de investigación

¿Bajo qué condiciones se logra dinamizar la participación ciudadana para incorporar el riesgo de desastres al ordenamiento del territorio para lograr el desarrollo sostenible en la Región Centro Sur de Caldas?

Preguntas auxiliares

¿De qué manera se facilita la participación ciudadana en los procesos políticos de trámite y aprobación de los instrumentos de gestión del territorio en la Región Centro Sur de Caldas?

¿Qué procesos de convocatoria ciudadana se han utilizado para incorporar el riesgo de desastre en los instrumentos de gestión del territorio en la Región Centro Sur de Caldas?

¿Qué nivel de importancia han tenido los mecanismos de participación ciudadana para incorporar el riesgo de desastres en la planificación y el ordenamiento del territorio de la Región Centro Sur de Caldas?

Objetivos

General

Determinar la participación ciudadana en la gestión del riesgo de desastre a través de los instrumentos de planificación territorial para el desarrollo sostenible en la región centro sur de Caldas.

Específicos

1. Identificar el cumplimiento de las normas sobre la participación ciudadana en el trámite de los instrumentos de planificación del territorio en la región centro sur de Caldas.
2. Establecer las estrategias y los métodos para incorporar el riesgo de desastres en los instrumentos de planificación del desarrollo en la región centro sur de Caldas.
3. Dimensionar la participación ciudadana en la planificación del territorio a partir de experiencias de incorporación del riesgo de desastres en el ordenamiento de la región centro sur de Caldas.

Fundamentación teórica

Territorio

El carácter polisémico de la expresión Territorio parte de entender que el espacio geográfico está compuesto por la superficie terrestre y su respectiva columna de atmósfera, litosfera e hidrosfera y los componentes materiales contenidos en él, definido por los límites políticos considerados en los acuerdos internacionales conforme lo describe el artículo 101 de la Constitución Política de Colombia.

Esta perspectiva corresponde a la teoría clásica, en la que el Estado se entiende como una relación de jerarquía entre gobernantes y gobernados organizados en un espacio físico propio del Estado-Nación soberano que se consideró en la Constitución Política de Colombia de 1886. (Plebiscito Nacional, 1886 (1957)).

La cima se concentra en la soberanía del territorio nacional, en un concepto centralista y organización escalar, donde la entidad territorial de menor rango es el municipio.

Figura 5. El territorio según la constitución de 1886 - Centralismo



Las transformaciones que ha tenido la concepción del territorio se alejan cada vez más de la concepción de territorio como algo meramente físico, y se han incorporado los cambios sociopolíticos que introdujo la Constitución Política de Colombia (1991 - Art. 103), junto a la apertura de fronteras, que puso en contacto las comunidades locales en diferentes partes del mundo, en una ola de globalización movida por un interés economicista.

En esa visión política descentralizada, el protagonismo lo asume el municipio que pasa a ser responsable de brindar los servicios que demanda la población que habita en el territorio de su jurisdicción. La organización multiescalar posiciona al gobierno central como la última instancia de la administración pública.

Figura 6. El territorio Constitución 1991 - Descentralización



Del Estado nación a la desterritorialización

La transformación empieza poniendo en el centro el desarrollo en lo local, permitiendo el contacto intercultural sin fronteras, lo que dio lugar a cambios significativos en los patrones de la vida cotidiana y la convivencia de las comunidades, con lo cual, el concepto de territorio asume nuevos significados que van desde la posibilidad de vivir sin pertenecer a un territorio hasta la multiterritorialidad, que algunos autores consideran como “*desterritorialización*”.

Ya no se trata de priorizar el fortalecimiento de un “mosaico” estándar de unidades territoriales vistas con frecuencia de manera exclusivista entre sí, como es el caso de los estados nacionales, sino su convivencia con una mirada de territorios-red marcados por la discontinuidad y la fragmentación que posibilita el pasaje constante de un territorio a otro, en un juego que aquí denominaremos, más que desterritorialización o decadencia de los territorios, su “explosión” o, en términos teóricamente más elaborados, una “multiterritorialidad”. (D’Costa, 2011).

El significado, según la perspectiva geográfica del territorio, asumido por los grupos humanos se encuentra siempre en proceso, de acuerdo con el propósito de su utilidad, bien por razón de “*dominio*” si se mira en el contexto político y económico; o tomado en el sentido de su apropiación cuando es percibido según lo simbólico y lo cultural.

En todos los casos, el énfasis se propone respecto a las relaciones espacio-poder, pese al mito del “fin de los territorios” que el neoliberalismo ha difundido, señalándolos como “obstáculos para el progreso” (D’Costa, 2011).

La cohesión de los grupos humanos ocurre con mayor estabilidad cuando pertenecen a un territorio, pero las diversas formas en que este se ocupa también adoptan mecanismos diferenciadores. “El mundo se urbaniza a la vez que las poblaciones y los territorios se segregan. El espacio es colonizado por formas parceladas, medibles, cuantificables y vendibles” (Lefebvre, 1978, pág. 144).

El territorio pasa a ser mercancía con fines utilitarios del mercado, del que desplaza a quienes carecen de capacidad para entrar al juego del consumo. Este es un fenómeno de desterritorialización en el que el capitalismo logra la homogenización combinada con una fragmentación del espacio, que usa la planificación del territorio con herramientas provenientes de la institucionalidad, para mover grupos poblacionales a territorios donde crece la marginalidad y la exposición a los desastres.

El territorio como institución: políticas públicas para la seguridad del territorio

En materia jurídica, el territorio se refiere al elemento físico tangible sobre el cual un Estado ejerce soberanía y cumple sus fines (ESAP, 2011), de tal forma que el territorio se considera propiedad de la nación, de modo que la organización y el ordenamiento del territorio es una función superior guiada por una norma orgánica que define sus principios rectores, sin que pueda garantizarse que ellas puedan ser capturadas por el mercado. Inicialmente, se le relacionó con el suelo y posteriormente se incluyó el subsuelo, los mares y el espacio aéreo. Y después, a tono con los avances tecnológicos, la Constitución Política (1991) le suma la órbita geostacionaria y el espectro electromagnético.

Como elemento del Estado, puede analizarse como Territorio Sujeto, que lo concibe como la personalidad del Estado con capacidad de hacerse obedecer. Y como Territorio Objeto se percibe como algo susceptible de dominio. Y el Territorio Límite se asume según el ejercicio de la soberanía (Chacón, 2008).

Respecto a la competitividad, el territorio se valora por unas “potencialidades que pueden o no ser aprovechadas, según las decisiones políticas que se adopten” (Álvarez, 2010, pág. 39). En esta forma, “la importancia del territorio también se ve en su influencia directa e indirecta en la competitividad impuesta por la globalización” (Lazcano, 2004). En todo caso, la cultura local también le aporta al territorio conocimientos que le dan una identidad en la cual se sustentan oportunidades propias para los habitantes de ese territorio, lo que origina el concepto de “regiones inteligentes” que ponen el conocimiento al servicio de la acción (Boisier, 2001, pág. 13).

En diferentes etapas de la historia, el concepto de territorio evoluciona a la par con las teorías del Estado. En una primera etapa el término territorio era como el lugar físico que se habita por un clan familiar, que caracteriza la época de la Ciudad-Estado al que posteriormente, con el expansionismo, se agregaron los territorios colonizados o súbditos que proveen las demandas de la corona, las del feudo y las de las castas, modelo que decae con las revoluciones populares que transforman el concepto al vincularlo con el reconocimiento de unos derechos para los pobladores a través de Constituciones Políticas que dieron lugar al Estado “*Nación – Población*”.

Este criterio que domina desde la independencia de las colonias en el siglo XVIII, se prolonga hasta finales del siglo XIX cuando las escalas territoriales abren la institucionalidad de la función pública en ejercicio de competencias sujetas al criterio de una “jurisdicción” sujeta a subordinación de un poder central. En el Siglo XX, tiene auge el reconocimiento constitucional del Estado-Nación, cuando surgen espacios para el ejercicio de derechos por la población que habita su territorio, que van más allá de los derechos civiles y políticos.

En la segunda mitad de siglo XX, se da el movimiento que transformó esta concepción restringida del territorio a la posibilidad de abrir su concepto a espacios extraterritoriales donde también se producen interacciones. Son territorios logrados mediante la creación de espacios que tienen lugar y son reconocidas por las prácticas sociales.

Las redes y las relaciones transnacionales mueven en forma rápida información y transacciones que traspasan las fronteras territoriales, llevando los estados nacionales a un orden global interconectado, donde se identifican “modelos definidos de poder, jerarquía y desigualdad” (Velásquez, 2010), donde se construyen escenarios extraterritoriales a los que

acuden sociedades en riesgo por la ausencia de reglas de convivencia y de autoridad que las aplique. En esta forma, hay dos conceptos sobre los cuales se requiere desarrollar teoría que sustente los principios para una institucionalidad que actúe para brindar seguridad a los usuarios: La desterritorialización y la extraterritorialidad. La responsabilidad y la transparencia deben concebirse bajo el convencimiento de que:

El territorio y *su extensión* son producto de una construcción *social*, ésta es una concepción que emerge desde otra mirada de las ciencias sociales, éste –el territorio– es el resultado de la articulación de elementos naturales y las acciones humanas que se fundamentan por su cultura (Sandoval R. , 2017, pág. 183).

Esto pone a primar el interés general sobre el privado, con lo que se abre el debate sobre el espacio y el territorio, según las cinco categorías de análisis: localizado, apropiado, construido, dinámico y social (Mazurek, 2012, pág. 17).

El territorio como una organización de actores. Identidades y apropiación

El territorio como entidad local tiene unas características dadas por su propia estructura natural, puesto que el territorio, creado mediante la apropiación, está dotado de la identidad que le imprimen los grupos humanos que lo habitan y que se extiende al nombre, a su delimitación física, a unas expresiones de reconocimiento homogéneas entre las personas que le confieren unos intangibles propios de una cultura. Se trata de una homogeneidad, una hegemonía y unas jerarquías reconocidas y aceptadas con la solidez de una cultura acogida en una organización, por el solo hecho de nacer y pertenecer a esa sociedad, donde los actores que toman decisiones también son sujetos de esas reglas.

Difiere esa forma de relaciones de convivencia natural que surge de las relaciones socio-políticas, de las relaciones de convivencia fortuita, que se imponen por las decisiones de terceros que activan la competencia de mercado y fragmentan el territorio bajo el criterio político-económico de una planificación excluyente, porque admite la posibilidad de

conformar guetos o “ghettos³” humanos según el criterio de la capacidad económica. Ese territorio provisto por el mercado, es un espacio transformado por la acción humana, con técnicas sujetas a codificaciones, donde los compradores se atienen a la calidad de un producto que garantiza bienestar y seguridad.

El entorno transformado cuenta una historia escrita por las transiciones de su configuración, que ha pasado de las casas individuales para familias numerosas y con amplios espacios, a las construcciones compactas y reducidas, para familias reducidas, estilos de vida individuales y provisión de servicios que tienden horizontes a la apropiación de espacios no físicos, como respuesta de un territorio que provee conforme con las dinámicas sociales.

Según esa concepción, el territorio físico se superpone a otros territorios conquistados por la apropiación de espacios que se abren con la globalización, que puso a coexistir la vida local que supera el concepto del Estado nación, con otras expresiones de muchos grupos sociales que en otros lugares del planeta comparten intereses y construyen otras identidades.

Cuando se tiene identidad y se apropia de un lugar mediante la construcción de sus espacios por los grupos humanos que lo habitan, es viable hablar de un “territorio”, de modo que, según Mazurek (2012), el territorio se define por una estructura de poder, los procesos de apropiación y su devenir histórico, en tiempos de globalización, van dando formas de relaciones, gustos y convivencia cada vez más breves e inestables. “no todos los espacios son territorios, solamente los espacios que son vividos pueden pretender una apropiación (Mazurek, 2012).

El territorio tiene sentido cuando se lo entiende como una construcción social que supera lo meramente físico, para ser construido mediante la apropiación de sus espacios, de manera que aquel puede ser apreciado por quienes lo habitan y obran como una organización de actores que lo apropian para sus fines.

³ Nombre del barrio judío que se estableció en Venecia hacia el año 1516. El término volvió a utilizarse durante la segunda guerra mundial para denominar distritos urbanos cerrados, donde los alemanes aislaron comunidades con el fin de someterlos a condiciones precarias de vida. Relatos del Holocaust Memorial Museum, (ushmm.org, 2023).

Geopolítica de la marginalidad. Los territorios apropiados por la ilegalidad

La ocupación de las periferias urbanas que caracteriza la ilegalidad periférica, con la construcción de viviendas por el método de autoconstrucción, que omiten seguir una línea de paramentos y estructuras, son habitadas en condiciones precarias, expuestas a amenazas de desastres, debido a los movimientos de tierras de las que se obtienen loteos irregulares, o porque estas se construyen en las riberas de cuerpos de agua. Estas prácticas de ocupación para proveer vivienda a personas y familias de escasos ingresos económicos, provista por mecanismos de especulación de suelos, es la más reiterada en América Latina.

Los actores que dinamizan grupos humanos para ocupar terrenos aparentemente baldíos habilitan las condiciones para este tipo de expansión porque la manera de viabilizar el acceso a una vivienda se ha materializado mediante actos de apropiación del territorio para superar la vulnerabilidad social mientras aprovechan la “característica de flexibilidad de normas, pretendiendo pasar de lo informal a lo formal y por lo general el estado termina por incorporar a lo formal” (Chaparro, 2018).

Los grupos sociales que se conforman de esta manera, movidos por el criterio de vulnerabilidad económica para satisfacer la necesidad común de tener acceso a una vivienda, conforman otro gueto cuyas características la van a dar a los sujetos que concurren y demarcan sus formas de convivencia. Son escenarios de luchas sociales y competencias por el ejercicio del poder por el poder y la imposición. El encuentro identidades culturales que distinguen a un grupo como paso siguiente a la apropiación del territorio se da como expresión de la característica del mestizaje.

Según un criterio epistemológico, el contenido del territorio describe la forma como se dan las relaciones sociales de quienes lo habitan y expresan a través de él su cultura, su organización social, su economía, sus instituciones, de las cuales son un “referente empírico que también representa un concepto propio de la teoría” (Llanos-Hernandez, 2010).

La identidad de los grupos sociales se transforma a la par de las dinámicas que asumen sus integrantes, como producto de las relaciones que individualmente sostienen cada uno con otras comunidades en el mundo. Esto hace que el territorio sea un concepto en permanente transformación a partir de sus elementos fisiográficos y sociológicos que renuevan los rasgos

de la identidad acoplándola a las demandas de la globalidad en la emergencia de las nuevas geopolíticas que insertan las necesidades locales en la aldea global.

Entre los componentes de la aldea global, surgen grupos humanos que se movilizan en busca de oportunidades para satisfacer sus necesidades básicas. Desplazados, migrantes o viajeros, que carecen de un soporte económico estable o pretenden dotar de estabilidad a sus redes de familia en sus países de origen. Sus integrantes buscan intereses particulares, aunque estén inscritos en grupos con permanente dinámica, lo hacen dispuestos a “guerrear” la oportunidad por un espacio.

El espacio, como práctica de los lugares y no del lugar procede en efecto de un doble desplazamiento: del viajero, seguramente, pero también, paralelamente, de paisajes de los cuales él no aprecia nunca sino vistas parciales.(Auge, 2010, pág. 125).

El contacto hacia el exterior de las fronteras locales, la posibilidad de contactar y compartir con otras culturas, confirma que la glocalidad ha abierto el territorio como espacio físico a ser ocupado por integrantes de otras culturas, otras prácticas organizativas y otras formas de relación con el entorno. Esas opciones son recíprocas, su consecuencia es que abren lugares y espacios a personas y grupos humanos que migran de un lugar a otro, pasando por sitios que ocupan sin apropiar, por tanto, no es su lugar, de manera que vienen a alterar lo local y con ello profundizan las transformaciones en el concepto de Estado-Nación.

Quizá la geopolítica de los asentamientos humanos en condiciones precarias con exposición al riesgo de desastres pueda variar hacia la formalización de la propiedad, pero ello tampoco puede descartar que la construcción del riesgo, dada por las intervenciones del suelo sin asistencia técnica, pueda detonar sucesos que impliquen el desplazamiento de sus moradores. El encuentro de la institucionalidad local, la expresión de los derechos políticos y la manifestación de los liderazgos darán seguramente, una amalgama que caracterice la identidad local, donde quienes moran en lo “no local” asuman prácticas de lo “local” (DNP, 2022, pág. 77).

Gobernanza y gobernabilidad frente al despojo y los derechos sociales

El extremo del ejercicio del poder hace diferencia entre “jefes” con una base de “siervos” que lo acompañan para establecer una población sometida de quien derivan su soporte económico. Grupos al margen de la ley que hacen su propia ley sin que la institucionalidad pueda alcanzar su control en sus propios territorios, se han extendido sin frontera por todo el planeta. Estos grupos replican modelos que fueron utilizados en la conquista, cuando con el uso de la fuerza, los pueblos pasaron a ser colonias luego de ser invadidos por tropas de gobiernos expansionistas con fines de sometimiento y de saqueo. Saben que el uso de la fuerza y del temor son métodos efectivos para someter y expropiar.

El empleo de estos medios está lejos de ser propio de forajidos o de reyes. Para ambos, sin distinción, la fuerza, simbolizada por la espada o la ley, con el fin de expropiar, ha sido una práctica en la que, a los primeros se les llama “*criminales*” y a los segundos “*instituciones*”, la diferencia está en quien detenta el poder del Estado para considerarlo como legitimado.

En los países subdesarrollados, hemos visto que no hay verdadera burguesía sino una especie de pequeña casta con dientes afilados, ávida y voraz, dominada por el espíritu usurario y que se contenta con los dividendos que le asegura la antigua potencia colonial. Esta burguesía caricaturesca es incapaz de grandes ideas, de inventiva. Se acuerda de lo que ha leído en los manuales occidentales e imperceptiblemente se transforma no ya en réplica de Europa sino en su caricatura (Fanon, 1961, pág. 87)

Privar de su patrimonio a cualquier persona, aunque ello ocurra por causas y mecanismos aceptados por la Ley, o por la ocurrencia de un siniestro, siempre será percibido como un “despojo” que enerva el ambiente social. La convulsión proviene de estimar la privación como un proceso violento, porque es opuesto a la entrega voluntaria de un bien. ¿Por qué se considera la expropiación como una forma violenta si la decisión emana de una autoridad facultada por la ley?

Es muy común el saber que en Colombia se agrade a los servidores públicos, en muchos casos es porque la gente considera que el trato o lo que le está imputando el servidor público no es justo y entonces arremete contra él. (Corporación Colombia Legal, 2016)

El reconocimiento de las personas como titulares de derechos y libertades, contenida en la constitución de 1991, ha dado lugar a una creciente agresividad contra el ejercicio de la autoridad, bajo convicciones particulares de una legitimación para hacer primar sin un debate previo, unos presuntos derechos. La violencia contra un servidor público expresa una creciente confianza en el uso de la violencia como mecanismo de intimidación para restringir la actividad pública de control, especialmente el de policía, que se hizo notable durante la pandemia y después de ella.

La sola presencia de un uniformado policial en lugares controlados por agentes al margen de la ley, despierta un malestar de tal alcance que basta una sola actuación para que detone la amenaza. En el mismo comportamiento, también incurren las comunidades que moran en lugares donde se desarrollan operativos para la recuperación de espacios, cuando el juicio colectivo mueve a considerar que el trato del servidor público es injusto.

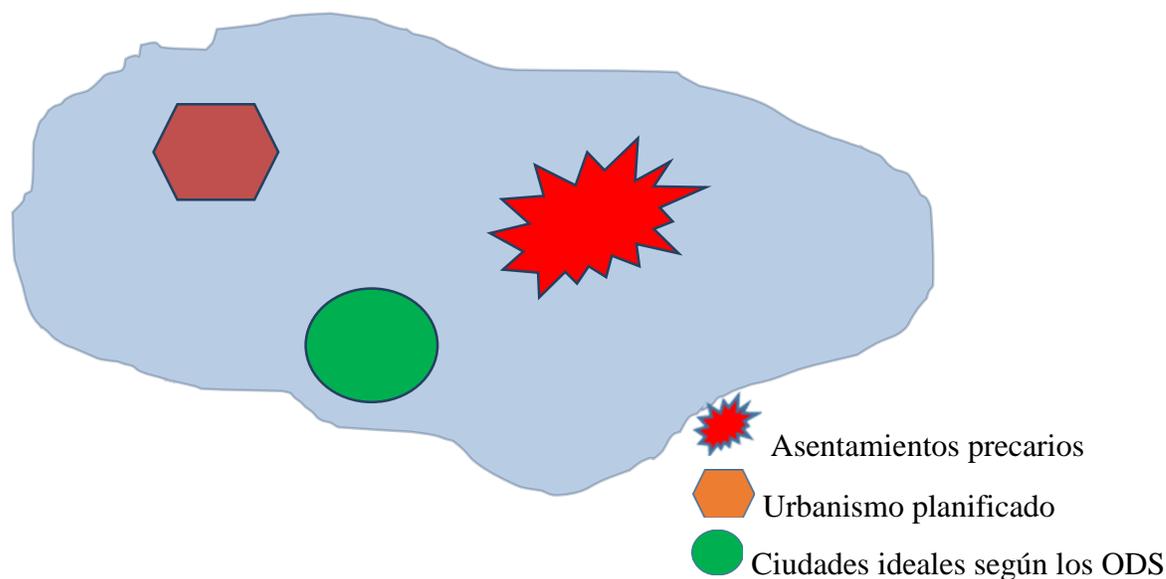
...desde inicios del año 1980, se identificó que a causa de los ataques personales que se gestan contra algunos servidores públicos aumenta la sensibilidad de la reacción penal dado que son casos donde se destacan las faltas estructurales que trae como consecuencia directa nuevas agresiones y por ende fallas en todo el sistema. (Ruiz, Galviz, & Espitia, 2022, pág. 19)

Cuando el Estado no está presente en las comunidades, bien porque son excluidas de los planes de gobierno o porque el colectivo repele el ingreso de los servidores públicos, la autoridad degenera en poderes ilegítimos con acciones ejercidas como formas de control ajenas al Estado de derecho. Cuando la autoridad, el poder y el control, característicos de la presencia del Estado para hacer primar el orden, se atomizan, los asentamientos humanos son presa de la anarquía, la injusticia y la exclusión. Estas son diversas formas para someter la población a la voluntad de intereses particulares, lo que indica el estado de precariedad al que pueden llegar la gobernanza y la gobernabilidad cuando se impone la ley de fracciones o grupos en las barriadas y las comunas, donde es posible que estén comprometidos actores de la vida pública.

La diferenciación entre unos y otros grupos humanos se expresa en una geopolítica de ciudades diversas, entre el orden y el caos, gobernables o ingobernables, construida sobre

las diferencias entre ciudadanos tenidos en cuenta o excluidos de las decisiones que definen el futuro de sus territorios, creando espacios de violencia y despojo.

Figura 7. Geopolítica de la desigualdad y los guetos



Una trama geopolítica de la ciudad diversa puede proponerse mediante la diferenciación que introduce la estratificación socio económica y las formas como se satisfacen las necesidades básicas.

Quienes poseen una porción de territorio descubren que nada tienen, puesto que, ocupar lugares privilegiados está sujeto al pago de elevados impuestos, mientras, quienes ocupan zonas vulnerables se encuentran expuestos a ser desplazados por acontecimientos desastrosos, y en el medio de estas polaridades se ubica una clase trabajadora que habita inmuebles por tradición en zonas céntricas, o zonas de interés para grupos económicos que mueven el mercado inmobiliario, le apuestan a nuevas infraestructuras que luego son acogidas en los planes de ordenamiento como novedades pensadas en nombre del desarrollo a través de figuras como la renovación urbana (Centro de Estudios Independientes., 2022).

El Informe Final de la Comisión de la Verdad documenta el abandono de numerosos predios en todo el país, con mayor incidencia en la zona rural, por el desplazamiento forzado, que es el procedimiento con mayor reiteración durante la violencia que se pretende superar con el proceso de paz (Comisión de la verdad, 2022).

En conclusión, mientras subsiste la fundamentación economicista y el debilitamiento del Estado, que coexiste con prácticas violentas de despojo de quienes habitan en condiciones vulnerables, se seguirá hablando de territorios seguros, de modo que el derecho a la ciudad que invocan los ciudadanos está limitado por el interés privado que asume el rol del Estado.

Los invisibles en las sociedades latinoamericanas [son] aquellos que no forman parte de las sociedades civiles, simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social y forma de lucha para afirmarse, defenderse, para conquistar derechos y reconocimiento público (Grzybowski, 2004, pág. 126).

La Participación

La transición del Estado centralista al Estado descentralizado que ocurrió entre la constitución política de 1886 y la constitución política de 1991 implicó profundas transformaciones de las instituciones y del manejo de los asuntos públicos. Los derechos fueron reconocidos a los ciudadanos sin necesidad de acudir a luchas reivindicadoras, y los dotó de instrumentos para hacerlos efectivos a través de la investidura judicial con mecanismos participativos (Función Pública, 2022). El valor de la comunidad trasciende el rol meramente electoral propio de un Estado Democrático, pero no por ello participativo. Para ello, es necesario que todo ciudadano se sienta parte del Estado, y esto empieza con su derecho a intervenir en las decisiones que lo afectan.

En paralelo con la ciudadanía civil, ahora surge la ciudadanía social (PNUD, 2004), que hace referencia a esos aspectos que afectan el potencial de los ciudadanos para desarrollar sus capacidades básicas, incluyendo la educación, donde la escuela tiene la tarea de formar sujetos comprometidos con sus territorios, para lo cual deben fortalecerse como personas y colectivos participativos, pues "...las escuelas son formadoras de ciudadanos" (Ochoa, 2017, pág. 3).

Esa ciudadanía cívica y social cobra sentido en el desarrollo de los territorios, como asunto que interesa a las comunidades que los habitan a partir de la ley 1454 (2011), cuando

el Estado social de derecho vigente en Colombia consagra los pilares fundamentales del ordenamiento territorial, entre ellos cuatro principios que interesan para el análisis de las relaciones ser humano-entorno: La sostenibilidad, la participación, la responsabilidad y la transparencia.

El principio de la participación le da sentido a la actividad de las comunidades en el uso que le dan a su territorio, y toma otras dimensiones e interpretaciones relevantes en la construcción de las tramas con las que apropian los espacios y establecen territorios inteligentes, susceptibles de participar en su propio ordenamiento (Martínez, 2015). La elección popular del poder ejecutivo en lo local, la apertura de los medios de comunicación y las redes sociales para que las comunidades conozcan el manejo que se da a los recursos y los bienes del erario público, la posibilidad de tener iniciativa legislativa aunado a la expedición de normas que promovieron los cambios “en la actitud de los ciudadanos” (Botero, 2008, pág. 571) ha hecho que poco a poco se fortalezca la participación y quede claro que el Estado es el pueblo y es el quien delega su poder en los gobernantes que elige. De esta forma, si los gobernantes elegidos obran de manera recíproca con el pueblo elector su mandato debería acompañarse de estrategias organizadas para vincular la participación de esos ciudadanos. Esto es posible si se tiene claro que, en las elecciones los electores acogen los fines del voto programático según el cual el pueblo vota por un programa de gobierno antes que por un candidato. Por eso, uno de los mecanismos para obrar ante el incumplimiento del programa de gobierno es la revocatoria del mandato que pocas veces resulta exitosa, dado el panorama en el cual se tramita el mecanismo.

Una estrategia de participación ciudadana es un proceso organizado en diversas etapas que tiene por objetivo incorporar a las personas y grupos interesados y/o afectados por el asunto de interés público que aborda el instrumento de gestión pública. (Sandoval, Sanhuesa, & Williner, 2015).

En desarrollo del principio de participación formulado por la norma orgánica para el nivel local, la Ley 388 (1997) que se ocupa del ordenamiento del territorio a nivel de los municipios, estableció la participación democrática cuyo propósito es que mediante la participación de los habitantes y organizaciones presentes en el territorio se logre “fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos” (Ley 388, 1997, pág.

Art. 4). Los mecanismos definidos por la ley para el ejercicio de la participación relacionada con la ocupación del territorio se concretan en el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, la acción de cumplimiento, intervenir en los procesos de formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en el trámite de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de licencias urbanísticas. En todo caso, la participación se orienta a lograr acuerdos entre los actores locales, que permitan asegurar las metas de la acción urbanística atendiendo a las “necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal” (Ley 388, 1997), así que sin duda se está ante el ejercicio de unos derechos sociales y civiles de los ciudadanos que concentra la manifestación soberana de la primera fuente del poder político.

Sin embargo, normas específicas como el Decreto 1807 (2014), que reglamenta la incorporación del riesgo de desastre en el ordenamiento del territorio, en ninguna de sus disposiciones hace referencia a la forma como los ciudadanos o las comunidades intervienen en los procesos de conocimiento del riesgo en sus asentamientos. Las actividades que desarrolla esta disposición que se encuentra incorporada en el Decreto Reglamentario 1077 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, (2015), estarían sujetas a las reglas que sobre participación de los ciudadanos se defina en por la administración municipal en desarrollo de su deber de fomentar la participación de los ciudadanos y sus organizaciones. (Decreto 1077, 2015, pág. ARTÍCULO 2.2.2.1.1.3)

Entre las etapas que cumple el proceso planificador se encuentran las de diagnóstico y formulación. Es en estas etapas donde los municipios deben establecer los mecanismos para garantizar la participación democrática a que hace referencia la Ley 388 de 1997.

Los planes de ordenamiento territorial deberán ser el producto de una efectiva participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial. Para ello, la administración municipal o distrital deberá garantizar la participación y la concertación en la formación del plan” (Decreto 879, 1998, pág. Art. 4).

Lo que concreta que la dinamización de la participación democrática en la planificación local debe asumirse desde la administración pública.

Estado social de Derecho y Derechos políticos

Los acuerdos y las declaraciones de la ONU y de otros organismos internacionales suscritos por Colombia, entran a formar parte del bloque de constitucionalidad, y son herramientas claves para defender los derechos humanos, donde la participación es central para blindar la democracia. Allí, los gobernantes están sujetos a la voluntad del pueblo que los elige, de modo que tienen la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, en el contexto de la Declaración de Río de Janeiro (ONU, 1992) y más recientemente del Acuerdo de Escazú (UN-CEPAL, 2018). En la Declaración de Río, llamada también “Cumbre para la Tierra”, se establecen principios relativos al medio ambiente, y entre ellos el principio 10 dice:

Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. (ONU, 1992)

El Acuerdo de Escazú (UN-CEPAL, 2018) aparece como instrumento vinculante para los estados que lo suscribieron, con fin de impulsar la participación ciudadana, dinamizar el acceso a la justicia ambiental con la garantía de brindar protección a los líderes sociales que empoderan esa participación. Este acuerdo fue suscrito por Colombia y adoptado mediante la Ley 2273 (2022), de modo que es de obligatorio cumplimiento en el país, puesto que forma parte del bloque de constitucionalidad.

El Observatorio Regional de Inversiones, Transparencia y Derechos Humanos (ORITDH, 2019) valora el Acuerdo de Escazú como una oportunidad histórica para hacer realidad la “democracia ambiental” (ORITDH, 2019) y consolidar la ciudadanía de grupos

que han vivido en forma sistemática una historia de discriminación, en particular los pueblos indígenas, de modo que es una valiosa herramienta para la construcción de una identidad latinoamericana.

El Acuerdo de Escazú constituye una oportunidad histórica para que América Latina y el Caribe avance en la construcción de un estándar regional sólido, que permita la aplicación efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 y empodere a las personas y comunidades para participar de manera significativa en las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida, así como en la gobernanza de los recursos naturales. (ORITDH, 2019, pág. 83)

Con la posibilidad de vincular las comunidades en las decisiones que las afecta, es preciso emprender la tarea de motivar y dinamizar la participación ciudadana como uno de los pilares de los derechos políticos y ciudadanos que, respecto a la sustentabilidad en tiempos de cambio climático, tiene un valor crucial, especialmente si se enfoca en la planificación de los territorios. Más allá de la ciudad que se desea, la intervención debe centrarse en el conocimiento del territorio, su historia y sus desastres para que no se repitan, y, si se repiten, cómo se minimizan los daños.

Niveles de la participación

La garantía de la participación ciudadana se da en cuatro niveles y cada uno contiene varios elementos clave ((Función Pública, 2022):

El nivel de Información

Contiene un primer escenario en el que la entidad recupera información de los ciudadanos, la procesa y sobre ella emite diagnósticos.

En otros escenarios, consulta la opinión de la comunidad sobre decisiones o, en su defecto, suministra información sobre programas, servicios y procedimientos que ofrece la entidad. En este nivel se ubican las peticiones de interés general.

El nivel de planeación participativa

En este espacio, se dan procesos de discusión, negociación y concertación. Los procesos consisten en analizar alternativas y tomar decisiones en asuntos que afectan una mayoría de ciudadanos que requieren atención especial. Para el desarrollo de este nivel, se definen cronogramas que contienen las acciones, se fijan prioridades, se determinan formas de ejecutar los programas y se proponen políticas públicas. En este nivel se encuentra la planificación del territorio y la prevención del riesgo de desastres.

El nivel de control ciudadano estratégico

Este nivel, la administración pública debe habilitar medios que faciliten a los ciudadanos realizar el control y el seguimiento a procesos como la toma de decisiones, la implementación de programas, la ejecución de la contratación y el manejo de los recursos.

El nivel de ejecución

Su propósito es que la entidad desarrolle acciones para permitir la intervención de los beneficiarios, en los procesos de prestación del servicio.

Educación para la participación y el desarrollo sostenible. Papel de las redes sociales

La opinión pública es un ejercicio ciudadano para el cual debe prepararse toda persona, por tanto, es el eje central de la formación académica y es objeto de investigación de la ciencia democrática (Gomez-Diago, 2017). La opinión surge como una práctica propia del ciudadano que, desde la Constitución Política de 1991 ha adquirido la condición de derecho fundamental, aunque en las relaciones cotidianas suele dar en forma empírica. Aquí, se aprende a opinar y se madura la calidad de la opinión, cuando la práctica se reitera y se habilitan las expresiones personales que son un referente para expresar opinión, que puede ser calificada cuando quien la emite tiene conocimiento o experiencia, cualquiera que sea su formación académica. Participar es insertarse en los debates y el tejido de opiniones constructivos, derivados de juicios, reflexiones, prácticas de técnicas y conocimientos que tratan sobre asuntos de interés general.

En este contexto planificado y creado, se dan las condiciones para que los ciudadanos participen sin exclusión alguna y puedan adoptarse decisiones con el alcance político que describe la constitución de 1991. Cuando se obra de esa manera, se dice que la gestión pública es participativa, porque la formulación de los proyectos y las decisiones en lo público traducen el querer de los ciudadanos. El encuentro de la voluntad política ocurre entre la voluntad de los gobernantes y la voluntad de los gobernados. Esto difiere de la socialización o de la simple consulta de expresiones populares sobre diversos temas, expuesta en la actualidad en un campo de batalla donde reina la “manipulación subrepticia de la Opinión Pública” (Annan, 2018), que dista en mucho de ser la participación constitucional que aspira el estado social de derecho en Colombia. La participación es válida si, como opinión, se compara con el concepto de auditoría luego de revisar y enjuiciar actuaciones de la gestión de cualquier administración. Ambos escenarios son diversos y pueden poner en controversia lo técnico con lo político, lo que produce tensiones en la gobernanza.

La autenticidad de la opinión popular se expresa en forma colectiva y, para que tenga impacto, debe trascender las opiniones individuales, lo que hace necesario avanzar en la identificación de unos elementos de la opinión madura, que se ejerce como práctica cotidiana que debe entrenarse desde la escuela, de la mano con hábitos personales como la lectura y su

comprensión, para que conduzca a una participación ciudadana efectiva, libre de injerencias particulares y de estrategias partidistas que pueden manipular las técnicas de la planificación.

Visto de esa forma, la opinión responsable y con impacto en materia de planificación del territorio en función de los desastres, demanda de los participantes tener algún conocimiento de aquel, de modo que la opinión en colectivo se enriquezca con todas las fracciones de conocimiento de otros participantes. Una práctica de tipo social como la que se expone, puede utilizar la “metáfora del calidoscopio en donde actúan de manera sistémica y en red las fuerzas motoras del territorio” (Acebedo, 2010). Sin embargo, debe considerarse el enorme riesgo de la manipulación que las redes sociales pueden inferir sobre la libre opinión.

Las redes sociales pueden ser el comienzo de un camino hacia un mundo orwelliano controlado por el «Big Data». Algunos regímenes autoritarios ya están organizando los desarrollos tecnológicos para ejercer control a una escala sin precedentes. (Annan, 2018)

La escalada de poder que han tomado las redes sociales, les ha dado una capacidad aun no medida, para mover opinión y voluntad respecto al consumo, aceptación y posicionamiento de ideas y tendencias, en cuyo alcance se incluyen las decisiones políticas sin lugar a espacios para la realización de los derechos humanos. Esto puede significar un retroceso respecto al valor del ciudadano como integrante de la “*polis*” en la gestión pública que impide darle importancia a los derechos humanos que se fueron ganando en las disputadas luchas sociales por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos a una población diferenciada, que cuenta con desarrollos históricos desde Grecia como cuna de la democracia y Roma, como cuna del Derecho desde donde se desarrollan los complejos derechos asociados al ejercicio del poder político, donde “se entiende el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política, o como elector de dicho cuerpo” (Lázaro, 2021, pág. 477), hasta la época reciente cuando se logró el derecho al voto para comunidades diferenciadas.

La voluntad manipulada siembra y propaga convicciones de voluntades ajenas, llevando a los individuos a actuar como otros desean que piense. “Las ideas que nos hacemos

nos dominan, lo mismo que sus objetos, y adquieren así tal autoridad que no soportan la contradicción” (Durkheim, 2001, pág. 74).

Los individuos de la era de las redes, desconocen ese proceso histórico donde los derechos políticos caracterizaron los seres humanos libres, respetables, que les dio una posición de reconocimiento como personas capaces de garantizar la permanencia y la soberanía del Estado, fueron pilares de sus sociedades que destacan el reconocimiento de los derechos políticos a favor de población afrodescendiente, raizal, incluyendo los más vulnerables en todas sus dimensiones, donde acontece el trato igualitario para todo ciudadano.

La dinámica popular para opinar en comunidad se expone a una gran amenaza, mientras se encauza en las tendencias que concentran convocatorias patrocinadas por los mercados para motivar y direccionar el consumo, fomentando la competencia entre los individuos abonada por el capitalismo ha dado lugar al deterioro del concepto de lo “colectivo”, fortaleciendo el individualismo del que emergen personas cada vez más solitarias y apartadas de interacciones como parte del tejido político que conforman quienes habitan un territorio común.

Privado de todos los derechos políticos, el individuo, a quien la vida pública y oficial se presenta con una apariencia de necesidad, adquiere un nuevo y crecido interés en su vida privada y en su destino personal. Excluido de la participación en la gestión de todos los asuntos públicos, que corresponde a todos los ciudadanos, el individuo pierde su lugar adecuado en la sociedad y su conexión natural con sus semejantes. Puede ahora juzgar su vida privada solo comparándola con la de los otros y sus relaciones con sus semejantes en el seno de la sociedad adoptan la forma de competición. Una vez que los asuntos públicos son regulados por el Estado bajo la apariencia de una necesidad, las carreras sociales o públicas de los competidores evolucionan según la suerte. En una sociedad de individuos equipados todos por la Naturaleza con igual capacidad para el poder e igualmente protegidos de los otros por el Estado, solo la suerte puede decidir quién triunfará. (Arendt, 1998, pág. 129)

Es un encuentro de elementos contrapuestos que llevan a reflexionar sobre un Estado subvalorado a partir de su privatización y el posicionamiento de empresas que proyectan su

poderío económico en sustitución de aquel. Ello ha contribuido con un enrarecimiento de las manifestaciones propias de la democracia que abrió paso a la concentración del interés popular en el consumo de redes sociales.

Del remanente que aún confía en el poder del Estado surgen empoderamientos con potencial crecimiento hacia la consolidación de fuerzas políticas que, en uso del poder que ejercen las redes sociales, invaden y rompen el silencio moviendo la pasividad del pueblo, lo vincula y dirige a propósitos particulares mientras se empeñan y arriesgan patrimonios para buscar los fines de llegar al ejercicio del poder, en tanto se fortalecen creencias sobre el poder del abstencionismo.

La indiferencia ante los asuntos públicos, la neutralidad en los asuntos políticos, no son en sí mismas causa suficiente para el auge de los movimientos totalitarios. La sociedad competitiva y adquisitiva de la burguesía ha producido la apatía, incluso la hostilidad, hacia la vida pública no solo, y ni siquiera primariamente, en los estratos sociales que fueron explotados y excluidos de la participación activa en la dominación del país, sino, en primer lugar, dentro de su propia clase. (Arendt, 1998, pág. 259)

La indiferencia de los ciudadanos frente la administración del Estado contiene una renuncia tácita a los derechos políticos y, con ello, a los derechos de vivir en una sociedad que comparte unos bienes comunes, lo que tiene unos efectos idénticos a los que vive una sociedad aislada. Aunque, en el totalitarismo, la privación de los derechos proviene del ejercicio de la fuerza o del poder autoritario que veía la democracia como una amenaza, en un estado democrático también puede apelarse a estrategias que orientan la voluntad o que producen abstención y silencio del pueblo. En todos los casos, puede obtenerse el sometimiento popular y visualizar una aparente gobernabilidad, pese a lograrlo mediante estrategias donde el abuso del poder se ejerce mediante prácticas que impulsan el imperio del miedo, por la indiferencia ciudadana o por la inducción planeada de la voluntad popular.

En cualquier caso, si la dirección del Estado avanza sin la participación de las comunidades, estas quedan expuestas a las consecuencias de un desarrollo fallido o insostenible, donde los agentes externos como los desastres, tienen un terreno abonado para causar daños severos en el territorio y desplazar a quienes lo habitan.

Un humano sin sociedad es un ser vulnerable y expuesto a la violación de sus derechos, porque sus necesidades se quedan sin atender y pueden magnificarse cuando habita en territorios inseguros. Así que, ni el Estado puede rodearlo para brindar un mínimo de garantías, por enfrentar unos recursos públicos escasos, ni la sociedad está dispuesta a acogerlo, porque ella misma avanza en un proceso de competencia basada en el consumo y ostentación que caracteriza una sociedad líquida (Ulrich, 2002) e individualista, donde la imposibilidad de permanecer o ascender trae como consecuencia ser desplazado. En esas condiciones de la cotidianidad real de la actual sociedad, el habitar pasa del acceder a las condiciones de vida deseadas al vivir en las limitaciones que impone la carencia de un ingreso. De esa forma, para la sociedad actual, ha perdido vigencia el contrato social de la teoría clásica que dejan dudas sobre la vigencia del Estado democrático y de derecho que, según Engels, es la forma más elevada de organización política:

La forma más elevada del Estado, la república democrática, que en nuestras condiciones sociales modernas se va haciendo una necesidad cada vez más ineludible, y que es la única forma de Estado bajo la cual puede darse la batalla última y definitiva entre el proletariado y la burguesía, no reconoce oficialmente diferencias de fortuna. (Engels, (1884/1989). , pág. 113)

Con ello, si la función del Estado como producto de la organización política de sus comunidades difiere de los propósitos de la libre empresa en un mercado en competencia para el que los individuos no son importantes sino en función de su capacidad de consumo, en el contexto del desarrollo sostenible se está ante una de las mayores crisis institucionales de la sustentabilidad, donde el conflicto pone al Estado como proveedor frente a los intereses privados que buscan consumidores. Ese panorama es más crítico ante una evidente “dictadura de las tecnologías de la información” (Annan, 2018), que con la espada del “bigdata”, teje enfrentamientos en el ciberespacio, mediante la “manipulación subrepticia de la opinión pública” (Annan, 2018), y con ello, la posibilidad de que surjan formas de autoritarismo provenientes de los actores involucrados.

El debate está abierto. Las nuevas sociedades no asisten a debates políticos porque prefieren los escenarios donde pueden expresar sus emociones, mover adeptos y establecer nuevas formas de relacionarse en sociedades virtuales donde pueden esconder el rostro y

evitar asumir responsabilidades. Los nuevos modos de ser el ciudadano del contrato social han dado vida al ciudadano digital. Algo está mutando en los conceptos clásicos de la democracia y ello es suficiente para acelerar las transformaciones del paradigma de la teoría política clásica: De la representación a la participación.

La educación para la democracia, equivalente a la educación para participar viene asumiendo las características de un mercado que se mueve por mecanismos sujetos a las fortalezas y las fragilidades que le otorga las tecnologías de la información, lo que consolida una gran amenaza para la libertad de pensamiento de quienes carecen de una sólida formación crítica.

El entrenamiento ciudadano para participar

Surge en el camino hacia la madurez política de los pueblos, la práctica de la demociencia que utiliza herramientas para posicionar diversas formas de involucrar la ciudadanía en procesos de investigación y el desarrollo de actividades que conducen a obtener conocimiento, resultados científicos y formación de pensamiento.

Ella concibe a los ciudadanos como fuente de alto valor para la convivencia y la gobernabilidad, porque aportan datos experimentales que facilitan la investigación a la vez que generan una “*nueva cultura científica*” (IDS, 2022)

Si se aplicaran los principios de la demociencia a la participación ciudadana para el ejercicio político y la gobernanza, solo los datos de percepción ciudadana sobre la corrupción informarían sobre la salud de la democracia en una nación, porque con esos resultados se puede medir, con indicadores propios, el nivel de influencia de la ciudadanía en las instancias del poder público en un Estado donde las personas tienen derecho a expresarse sobre lo justo o lo injusto. “existen mecanismos que permiten integrar los conocimientos y criterios de la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas” (Gómez, 2018, pág. 24). El reconocimiento de la ciudadanía debe estar rodeado de una institucionalidad reglada, con procedimientos y mediciones que garanticen la difusión de la opinión sin injerencias de quienes detentan posiciones de poder económico o político.

La investigación sobre participación indaga sobre los orígenes, particularidades e incidencia de los ciudadanos en sus relaciones con las entidades del Estado, los medios de comunicación, los partidos políticos, potenciadas con el auge de las redes sociales, para identificar los intereses y las necesidades que promueven esa participación. Diferentes ambientes en que se da la participación caracterizan el rol de los ciudadanos como consumidores, electores, activistas, políticos, protesta, deporte, negocios, entre otros, que dan elementos de juicio para construir índices que permiten medir la participación en las dimensiones:

1. Dimensión de conductas de participación electoral.
2. Dimensión de conductas de participación informativa.
3. Dimensión de conductas de participación opinativa.
4. Dimensión de conductas de participación cívica,
5. Dimensión de conductas de participación asociativa (Samana, 2012, pág. 44).

La función del entrenamiento para participar se extiende al entrenamiento para tolerar, con el fin de evitar que los enfrentamientos dados por la agresividad que despiertan las pasiones empañen la primacía de las razones y los juicios. La premisa de tolerancia a la opinión opuesta se sustenta que en que “los ciudadanos son sujetos importantes en los procesos de participación, tanto en la construcción de cambios como en el mejoramiento de las condiciones de desarrollo, con base en la organización territorial” (Alvarez, 2020, pág. 22)

Gobernabilidad y gobernanza del territorio

La apertura a la intervención del poder popular en los asuntos del Estado, puso en la mesa de decisión política la cuestión del poder, de un lado, el poder que ha ejercido el príncipe expresado en actos absolutistas que suscitan resistencia y, de otro lado, el poder que aspira ejercer el pueblo como depositario de la soberanía (Bozo, 2008).

La etapa histórica que puso en confrontación estas dos fuerzas del poder en que se sustenta el Estado es un fenómeno sociológico que se manifiesta en tendencias políticas

vacías de ideas, pero edificadas sobre discursos incendiarios por quienes buscan llegar a puestos de poder mediante la polarización de fuerzas populares. De esa manera, una élite con poder económico que dispone de una base popular dependiente de ella, busca continuar ejerciendo el poder bajo las formas de gobiernos unipersonales, lejos de las instituciones de la participación ciudadana y dificultando el acceso a la información.

En la medida que las comunidades han accedido a los mecanismos de participación ciudadana, se incrementa su interés por involucrarse con los centros de decisiones públicas y ser parte de la institucionalidad que ejerce el control ciudadano. En ello, las veedurías ciudadanas se han convertido en un mecanismo que promete alcanzar las metas de una participación con sentido ciudadano.

Mientras los mecanismos participativos se alejan del alcance popular para ser manipulados por élites que suplantán la democracia, la administración de lo público se hace compleja porque se activan redes que conforman pequeños círculos que tejen y fortalecen relaciones de poder reducidas que limitan la participación ciudadana a unos pocos. De esa manera, surgen nuevas inconformidades por la cooptación del poder ciudadano por otros que lo retienen por el desarrollo de una capacidad de influencia capaz de impedir a los ciudadanos ejercer sus derechos cívicos, comunitarios, ciudadanos o colectivos que son el querer de un colectivo.

La propia globalización ha incidido en que varíe la naturaleza del Estado nación, que era entendida como la organización política y autónoma de una población en un territorio bajo la dirección de un gobierno. Hoy, la soberanía del Estado se afecta con las interconexiones globales, la democracia se garantiza por organismos supranacionales y el territorio virtual puso a la población en una “*precarización del trabajo*” y las naciones en escenarios de una sociedad del riesgo (Velásquez, 2010). De esta manera, los Estados y sus políticas interactúan en contextos transnacionales donde intervienen agentes estatales y no estatales, que presionan el debate de manera más abierta y más compleja que involucra lo local, lo regional y lo global, y donde es viable referirse a una gobernabilidad a nivel planetario. Mientras la gobernanza del territorio dependa de la voluntad de una élite política, los ciudadanos continuarán asistiendo fortuitamente a una convivencia maquillada donde aún vive el autoritarismo en medio de una democracia simulada.

Un ensayo de laboratorio social que trate de explicar las reacciones sociales que emergen cuando, frente a un evento que altere en forma grave la convivencia, se ve frustrada la expectativa de acciones esperadas desde los gobernantes, se aborda desde los principios del metabolismo urbano aplicados a las reacciones psicosociales. “el aspecto energético vinculado con los aspectos sociales que tiene la energía.” (Barcia, 2018, pág. 9)

De esa enervación a que conduce la frustración por derechos vulnerados a una comunidad, se esperaría la activación de los Mecanismos de Participación Ciudadana previstos como aquellas garantías que ofrece el estado de derecho como alternativas para que se escuche la voz popular. La Ley Estatutaria 1757 (2015) se ocupa de la promoción y protección de la participación democrática como derecho y como política pública que se concreta en el deber de todo plan de desarrollo de incorporar medidas específicas que promuevan la participación de todas las personas en la toma de decisiones durante su trámite.

Desde el reconocimiento del ciudadano como parte y propósito del Estado de derecho, a quien se le permite participar en los asuntos que les afecta, se tiene como contraprestación una ciudadanía y un territorio gobernable, para lo cual es necesario llegar a unos niveles de maduración de las instituciones participativas que hagan efectiva aquella democracia a que aspiró el constituyente de 1991.

El contexto de la gobernanza desde la perspectiva de la democracia y sus orígenes.

El Libro Blanco de la Gobernanza establece unos principios fundamentados en criterios de gobierno aplicables al sector público y también al sector privado, como “apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, proponiéndose, también, los de legitimidad democrática y subsidiariedad”, que no están lejos de ser exigidos por la sociedad. La evaluación de políticas públicas y de sus estrategias está ligada a los espacios geopolíticos donde ellas se llevan a cabo, lo que implica herramientas y metodologías del mismo nivel o de un nivel superior de complejidad en su diseño y estructura, con la flexibilidad suficiente para atender aspectos como la cultura y la diversidad.

La calidad de la administración se vincula directamente con la calidad del sistema político. La calidad de las decisiones es debida a la operación de una estructura política y, para valorar la calidad de esa gestión, es necesario evaluar las estrategias que conducen a los fines y metas de gobierno y al logro de estas. Los reparos y las opiniones sobre la gestión pública emanan de los ciudadanos que se manifiestan por el buen o mal funcionamiento de los servicios del Estado, lo que da lugar a tensiones entre gobernantes y administrados, que vienen acuñando nuevas expresiones como “demosincracia”, expresión cuyo contenido es la reclamación del espacio que debe ocupar la ciudadanía en la vida política, donde se reclama igualdad de derechos civiles. Esta igualdad de condición en derechos políticos como la participación es básico en la idea de justicia social, que sin embargo se teje como malla con soporte legal con numerosas porosidades por donde se filtran intereses que escapan del interés común. “Cuanto más iguales son las condiciones, menos explicaciones hay para las diferencias que existen en la gente; y así, más desiguales se tornan los individuos y los grupos. (Arendt, 1998, pág. 66).

Si se asume que, en una democracia se descarta el uso de las armas como mecanismo para someter a obediencia un pueblo, queda la alternativa movida por la idea que aquel se gobierna a partir de leyes o decretos emitidos por los gobernantes en ejercicio autónomo de su autoridad. En este sentido, el grado de gobernabilidad esperado estaría sujeto a la disposición de los gobernados a obedecer aquellos mandatos, ambiente donde la comprensión del concepto de democracia y participación, debe fundarse en que ella “se enraíza usualmente en ciertos principios abstractos sobre dignidad, derechos humanos y la importancia de valores como la libertad y la igualdad” (Ariza, 2019, pág. 608).

Tales principios asisten a un proceso de renacimiento social que toma forma a finales los años sesenta cuando se consolidan los acuerdos de posguerra marcando la teoría política con un afianzamiento de la “democracia”, asumido por las diversas tendencias de pensamiento político dentro de los conceptos de libertad, democracia e igualdad. La democracia liberal la adopta y ubica entre sus pilares varios derechos proclamados en la Declaración Universal de los derechos humanos, uno de ellos contenido en el artículo primero que concibe que los hombres son “libres e iguales”, adicionado a los contenidos en el artículo 21 que estableció como derecho de toda persona a “participar en el gobierno de su país” (ONU, 1948), derecho que se expresa en un contexto diferente de aquel derecho para

acceder a las funciones públicas, haciendo diferentes el derecho a participar del derecho a laborar con el Estado.

De esa forma las teorías sobre la democrática en el contexto de posguerra, se desarrollaron con enfoques sobre la participación, surgiendo diversos modelos entre ellos el de la participación democrática donde lo importante son los derechos humanos, su efectividad y disfrute, con la posibilidad de aplicar “sus propuestas en el escenario social” (Vallejo, 2007, pág. 6). Con este modelo se empieza a concebir un potencial empoderamiento de la sociedad con capacidad de asumir roles en la solución de situaciones desatendidas desde lo público, en escenarios donde el rol de los estudiantes fue significativo.

Durante los últimos años de los sesenta la palabra 'participación' se incorporó al vocabulario político cotidiano. Adquirió esa importancia con el ímpetu de las demandas, especialmente de los estudiantes, de apertura de nuevas áreas de participación, en este caso en la esfera de la educación superior, y las demandas de varios grupos por la realización práctica de derechos de participación establecidos en el discurso (Pateman, 1970).

La participación democrática tiene sus raíces en la sociología política por lo que a ella le son aplicables sus principios, de manera que los fenómenos sociales como formas de expresión colectiva no admiten confrontación pacífica y una sociedad que ejerce prácticas democráticas participativas respalda sus expresiones con otras figuras colectivas como la desobediencia civil. Ésta se manifiesta y percibe como “resistencias” justificadas en restricciones a derechos civiles y políticos o el mal funcionamiento de la administración pública. “La desobediencia civil es, en primer lugar, un acto de confianza en la capacidad de autoreforma y autodefensa del sistema político (en el modelo rawlsiano-habermasiano⁴) o en la capacidad de participación y la voluntad de la ciudadanía en su conjunto (en el modelo de la desobediencia como «práctica constituyente»)” (Biondo, 2015, pág. 217).

⁴ La teoría de Rawls o Teoría de la Justicia como Equidad (TJE), reflexiona sobre asuntos de justicia social. La teoría de Habermas también Teoría de la Acción Comunicativa (TAC), asume el debate político de la democracia desde una posición « pragmática-formal » como prácticas comunicativas desarrolladas durante «procesos de deliberación y decisión» (Rouanet, 2012, pág. 160).

En síntesis, la gobernanza es una manifestación precaria de las comunidades frente al proceder y las omisiones de los actos esperados de los administradores de lo público. Ella resulta de las interacciones de los individuos que las conforman con los asuntos del Estado, demarcada por una cibernética donde cada elemento interactúa con el todo al cual pertenece en un proceso de gentrificación que conduce al Estado global, donde ya se hacen sentir manifestaciones de sociedades cohesionadas frente a las acciones de lo público, tomando cuerpo fenómenos políticos como la desobediencia civil. La dinámica de lo público como relación Administración pública – gobernados, comparte el concepto de la cibernética social como procesos dirigidos a lograr los objetivos del desarrollo, siempre que “Es posible creer en el progreso como un hecho sin tenerlo por un principio ético” (Wiener, 1988, pág. 40), sino como un fin constitucional a que aspira un país, para lo cual los ciudadanos de los países suramericanos aún carecen de suficiente preparación para involucrarse en aquellos procesos que los conduzcan al desarrollo. Así se infiere de los datos que sobre cultura política reposan en las encuestas del DANE. (DANE, 2022)

El debate sobre la participación aún más vigente apunta a la pregunta: “¿Qué tipo de participación es requerida para que la decisión tenga la legitimidad que necesita y una vez la agencia alcance una decisión pueda ser capaz de implementarla? ¿Cuánta participación es necesaria para que una decisión realmente sea tomada en cuenta?” Montoya (2018) citando a Creighton, (2005, pág. 7) estima que “en cualquier proceso de decisión es necesario algún grado de participación, ya que legitima el proceso” (pág. 35). Lo que lleva a concluir que, hay democracia solo cuando hay participación del pueblo en la gestión de los asuntos públicos.

La planificación

El concepto de desarrollo sostenible se sustenta en una comunidad de naciones que avanza hacia la erradicación de la pobreza, el rescate del planeta y la construcción de un mundo pacífico (Brundtland, 2015). Tiene sus albores en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano impulsado por el Informe Brundtland (ONU, 1987). Con este antecedente, se llega en 1992 a Río de Janeiro, a la Conferencia de Naciones Unidas

sobre el medio ambiente y el desarrollo, que culmina con la Declaración de Río (ONU, 1992), cuyo Principio 3 da al desarrollo un sentido intergeneracional al señalar: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (Principio 3).

La confluencia de tendencias que proponen diversas formas de modelar las relaciones de la humanidad con el territorio superan la visión reduccionista del espacio físico y lanzan el reto de la planificación hacia la producción de espacios, de modo que se ingresa a la era de la tecnología que incorpora el concepto de territorios inteligentes, para la cual surgen ideas más conservadoras.

El urbanismo y la ordenación territorial no son un asunto técnico sino político; el espacio es político-instrumental. Comoquiera que el urbanista-tecnócrata aspira a ver en el espacio el lugar de sus hazañas —un espacio vacío que cubrir de conceptos, lógicas y estrategias racionales—, descuida su realidad prosaica: no produce ni crea el espacio, sino que ejecuta los mandatos de un orden que le supera. La construcción de nuevos conjuntos (las urbanizaciones periféricas, los nuevos barrios, las operaciones inmobiliarias, etc.), cuya pretensión es crear a priori el marco espacial para los comportamientos factibles (o deseables), no es sino una manifestación inquietante del demiurgo moderno (Lefebvre, 2013).

El problema que se plantea consiste en discernir si la definición de la ocupación del territorio corresponde a un asunto técnico o político. En el primer caso, basta con el diseño y el montaje de una instrumentación que defina el modelo y asigne usos al suelo, atendiendo a criterios determinantes de naturaleza ambiental, de infraestructura física, o cobertura de servicios, en un ejercicio donde la injerencia del interés particular es difícil de prevenir. En el segundo caso, si la planificación es política, su fundamento principal es la convocatoria de los ciudadanos a participar en la elaboración de los respectivos planes territoriales. En ambas tendencias, las normas plantean un rigor técnico, sin excluir la participación de la población en el diseño de la ocupación de sus territorios, de lo cual se extrae que la planificación es una actividad política, participativa y técnica, ejercicio que requiere de los planificadores capacidad para armonizar las dos prácticas.

La planificación como actividad técnica. El kit territorial

El desarrollo del territorio necesita responder al reto de propiciar un crecimiento económico que, además, sea sostenible en las dimensiones de lo social y lo ambiental, y que contribuya a superar la pobreza y a preservar la función ecológica mientras crece la economía. Para lograrlo requiere que sus elementos estén sujetos a unas reglas, “Las reglas del sistema definen su alcance, sus límites, su grado de libertad” (Meadows, 1999, pág. 10). A ese horizonte se debe caminar el desarrollo local, por lo cual, la ONU ha asumido compromisos para la seguridad de los asentamientos humanos, en especial por la incidencia de eventos asociados con el cambio climático y los desastres. En esta forma, cobra importancia la planificación enfocada a acciones preventivas frente al riesgo de desastres, donde la incorporación del riesgo es una de las tareas técnicas que se agrega al trámite del ordenamiento territorial.

La sostenibilidad implica cambios (Gallopín, 2003) que buscan transformaciones del sistema o de sus productos, decisión que depende de quienes privilegian el cambio, de modo que “para hacer justicia a la diversidad cultural, social, económica y ecológica del mundo, hay que estimular múltiples formas de interpretar el desarrollo sostenible” (Gallopín, 2003, pág. 28). La elección estará entre solo el sistema humano, en coherencia con una sostenibilidad débil, o solo el sistema ecológico, siguiendo el derrotero de una sostenibilidad fuerte. El punto intermedio propone la sostenibilidad de un sistema socio-ecológico que atiende al vínculo entre la sociedad y la naturaleza, donde el desarrollo sostenible es un discurso en transición que busca su forma en la emergencia de nuevas preocupaciones y la “clave es anticiparse a los despliegues de las crisis, imaginar futuros alternativos y tomar las decisiones adecuadas” (Escobar, 2014, pág. 29), en especial si para la gestión del uso del territorio, se abandona la ética y se oculta información, impidiendo “el eterno retorno del deseo de vida lo que haría la vida “sustentable” (Leff, 2002, pág. 2).

La sustentabilidad crece al abrigo de una planificación con enfoque preventivo, tarea de gran responsabilidad para las generaciones futuras, con mayor razón cuando se ha reconocido que los desastres se asocian con el inadecuado proceso de gestión, ocupación y uso del territorio. Este asunto corresponde a la dimensión físico-ambiental del desarrollo sostenible que se ejecuta a través de tácticas técnicas que se incorporan a los instrumentos

políticos del ordenamiento en la dimensión política. La institucionalidad que amalgama todas las instituciones particulares como un todo. “Lo que mantiene a una sociedad unida es evidentemente su institución” (Castoriadis, 1994, pág. 5).

El humanismo y el renacer de prácticas culturales conducen a que se expongan serias críticas a la planeación técnica que busca el dominio del territorio como un objeto, restringido a una normatividad y por fuera de ella el comportamiento humano, de modo que el poder del Estado tiene el alcance para sancionar y desplazar dado cierto imperio de la primacía técnica que en algo modera la garantía de los derechos humanos.

Este urbanismo tecnocrático y sistematizado, con sus mitos y su ideología, no dudaría en arrasar lo que queda de la Ciudad para dejar sitio a los automóviles. a las comunicaciones, a las informaciones ascendentes y descendentes. Los modelos elaborados sólo pueden entrar en la práctica tachando de la existencia social las mismas ruinas de lo que la Ciudad fue” (Lefebvre, 1978, pág. 41)

La planificación de la ciudad como actividad técnica, debe considerar que aquella es el lugar de la realización de aspiraciones sociales, es el centro de encuentro donde se combinan los grupos humanos que buscan diversos fines bajo patrones de justicia en un ambiente donde domina lo económico. Allí, el criterio distributivo justifica las medidas tributarias que grava a quienes perciben mayor ingreso para beneficiar a aquellos de menores ingresos dejando de tomar como referencia otros indicadores de pobreza vinculados con la capacidad de pago. De esta forma, si la capacidad adquisitiva de los hogares constituye una de las variables a considerar para el ascenso a un proyecto de vida a partir tributos a la riqueza vs. Subsidios a la pobreza, todo con que la ciudad ofrezca las garantías de justicia social, la propuesta de estratificar desde lo socioeconómico a la población, sin ninguna otra exigencia de compromiso con el propósito común de crear riqueza para la nación, solo tiene efectos inversos que convierte los subsidios en comodines que favorecen la continuidad de la pobreza. Así, aquellos lugares que se ocupan para permanecer en situación de vulnerabilidad socioeconómica, valoriza el hábitat en condiciones de exposición al riesgo de desastres.

La habitabilidad de los distintos tipos de vivienda y su acceso en diversas localizaciones no constituye una elección arbitraria de los moradores. Ella depende ante todo de la disponibilidad por pagar tanto por una determinada vivienda como por

una determinada localización intraurbana. En menor medida, influyen en esa decisión la dinámica del mercado inmobiliario, la existencia de patrones sociodemográficos, los comportamientos culturales e, incluso, determinadas conductas subjetivas (Bonilla, Lopez, & Sepulveda, 2014, pág. 38).

El kit territorial es una caja de herramientas que aborda la planificación multiescala, que proporciona el departamento nacional de planeación a las alcaldías para la formulación de planes en diversas temáticas que competen a los municipios. Comprende guías para la formulación de proyectos, rutas especializadas en seguridad alimentaria, salud, primera infancia, cambio climático, seguridad y convivencia, reintegración, empleo, enfoque diferencial, sector agropecuario y rural, equidad de género, diversidad sexual, ordenamiento territorial, ambiente, agua potable y saneamiento básico, sector cultural, protección animal, buen gobierno, ciencia, tecnología e innovación, educación, territorios fronterizos, participación ciudadana. Con ello las entidades territoriales en todo el país, tienen un lenguaje de gestión pública común para garantizar la presencia del gobierno central en sus territorios.

La planificación sociocrática

El criterio para la estratificación socioeconómica se funda en una presunta capacidad de gasto⁵ de las familias en los diferentes contextos socio-económicos de las ciudades en el nivel local. De acuerdo con la estratificación, los instrumentos de planificación asignan el uso del suelo o viceversa, de acuerdo con el uso se define el estrato. Esta definición sobre la ocupación del territorio, es uno de los principales motivos de controversia, bien porque resulta poco claro el criterio que conllevo definir un determinado uso, o bien porque se mezclan usos incompatibles para la convivencia. En ambas situaciones debe evidenciarse

⁵ Capacidad de pago Vs. Capacidad de gasto. La capacidad de pago es un indicador que mide la probabilidad en que se encuentra una persona para cumplir con el pago de sus deudas a sus acreedores. La capacidad de pago se relaciona con la posibilidad que tiene un deudor de adquirir bienes o servicios de contado (gasto), o de extinguir sus obligaciones mediante el abono de sumas dinerarias. Mientras el gasto es voluntario, el pago es la forma de extinguir obligaciones. (Pedrosa, 2020)

que ha primado el interés general y se han atendido las determinantes del modelo de ocupación.

La sociocracia como resultado de la participación democrática en el trámite de la planificación del desarrollo local debe poner de acuerdo a los actores interesados en los asuntos que los afecta y hacer primar los intereses por el acceso a suelos con proyección a los diversos fines de su uso, previniendo que la omisión de la participación derive en conflictos por el acceso al territorio que, en todo caso, debe consultar el interés general. En este marco de conflictos la participación ciudadana puede ejercer veeduría a la actividad administrativa para el control de la ocupación del espacio público, las invasiones a la propiedad privada, las construcciones en zonas vulnerables a desastres o áreas protegidas como bosques, riberas de ríos, quebradas o humedales que terminan escapando a la planeación cuando se omiten los controles tempranos. La participación de los ciudadanos en este escenario es motivo de pujas y riesgo para el ejercicio del liderazgo social en las que termina primando el más fuerte, por capacidad económica, capacidad de injerencia en los tomadores de decisiones, capacidad de especulación, y el posible uso de mecanismos de miedo donde se dan las condiciones para la consolidación de lugares inaccesibles para la acción y el control de la administración pública. El surgimiento de guetos emerge entre los colectivos humanos como un mecanismo de defensa contra la posibilidad de re-vivir nuevos desplazamientos y sus implicaciones para la dignidad humana.

La memoria colectiva de los grupos humanos que han vivido de cerca la violencia en la zona rural sabe que la activa migración del campo a la ciudad que ocurrió durante la primera mitad del siglo XX no solo fue dinamizada por los procesos de industrialización sino también por desplazamiento campesino forzado, dando lugar a espacios de encuentro multicultural que a mediados de ese siglo produjo ciudades que ya diferenciaban los asentamientos obreros de aquellos formados por las familias migrantes desposeídas por la violencia política, mientras las familias tradicionales establecían barreras para mantener su identidad cultural. De esa forma las ciudades vivieron escenarios discriminatorios frente a las presiones causadas por una creciente población procedente de la zona rural campesina cuyo único saber era la labor agraria (CNRR-IEPRI, 2009, pág. 28), con prácticas de construcción rústicas que dieron lugar a unos amorfos y macro cefálicos polígonos urbanos en el perímetro urbano de capitales y ciudades intermedias, conformando un mosaico donde

se aprecian diversos matices y formas de la ocupación paulatina del territorio en procura de atender la necesidad de un techo.

Las demandas de vivienda y servicios requeridos por esta población migrante forjo la necesidad de normas que permitieran la planificación de las ciudades en orden a regular la ocupación del territorio de manera ordenada. Por ello a la par de los planificadores también se crean modelos para gestionar, ordenar y ofertar el suelo y con ello figuras como la expansión urbana y organizaciones populares de vivienda que, con el acompañamiento del Estado, incentivan el acceso a un techo mediante autoconstrucción. De esa forma se inició un camino que dio fundamento al ordenamiento y estableció criterios para controlar las variables de calidad de vida urbana requerida por los nuevos pobladores.

A finales de la década de los años 50 surgen organizaciones sociales compuestas por destechados como Provivienda creada en el año 1959, que encarnan el concepto de “colonización popular” (Naranjo, 2014 , pág. 89). Su dinámica colectiva para acceder a un techo se hizo expresa con el empleo de mecanismos de invasión u ocupación de suelos por vías de hecho, con lo que lograron el acceso a vivienda en zonas donde posteriormente surgieron y consolidaron barrios populares en varias capitales de Colombia. Los destechados vinculados a esta organización eran desplazados forzados por la violencia política y religiosa de los años 50 caracterizada por la presunta persecución a líderes políticos que realmente fue gestada por terratenientes que pretendían desterrar religiosos no católicos y colonos que habían prosperado en pequeñas parcelas situadas en laderas de la zona cafetera, el Tolima y el Valle del Cauca.

La consolidación de nuevas zonas productivas, motivó a presiones violentas de especuladores y terratenientes usurpadores que se ocultaron detrás de supuestas razones políticas durante este período. Esta violencia puede considerarse una larga guerra agraria de los latifundistas que, en el marco de políticas estatales de concesiones territoriales, intentaron despojar y desalojar a los colonos pioneros de las laderas vírgenes que habían valorizado con su trabajo (Naranjo, 2014 , pág. 94).

Las masas de población así desplazada migro desposeída hacia las ciudades en unas condiciones de abandono que los presiono a desarrollar actividades económicas independientes en oficios como artesanos y ventas en el espacio público, pero la mayoría

tuvo que aprender nuevas artes y oficios desempeñándose en trabajos manuales como albañiles, plomeros, electricistas, carpinteros, modistas, cocineras, lavanderas, sastres, sombrereros, zapateros, barberos y joyeros, con oportunidades de sobrevivir a diario solucionando problemas cotidianos o haciendo reparaciones y trámites (Naranjo, 2014 , pág. 97).

El desplazamiento forzado y el abandono de tierras en Colombia está vinculado con luchas agrarias y conflictos por el uso y el acceso a la tierra que con poco éxito se ha tratado de intervenir con política pública agraria. Solo durante el siglo XX el país pasó de un desplazamiento forzado por la violencia política de los años 50, a la violencia generada por el narcotráfico y grupos al margen de la ley en los años 90 cuyas secuelas de han tratado de reparar mediante un complejo proceso de Paz que traería verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas del conflicto armado y con ello la paz total para Colombia.

Luego de los informes de la Comisión de la Verdad, producto del proceso de paz que se da en Colombia, se ha observado que el desplazamiento forzado por la acción de actores armados organizados en guerrillas y paramilitarismo (Comisión de la verdad, 2022) también dinamizó el abandono de campo y con esa nueva movilidad social llegaron a las ciudades masas de campesinos desposeídos y desempleados para quienes, a diferencia de los desplazados por la violencia política, los organismos de derechos humanos reclamaron el acceso a un mínimo vital. En estas masas de migrantes también se advierte un encuentro intercultural, pues se manifiesta la presencia de personas con filiación étnica, raizal o afrodescendientes que portaron consigo sus rasgos, sus prácticas y sus creencias, formando una amalgama que predice cómo las ciudades no son ni volverán a ser las mismas, lo que incluye formas diferentes de vivir y habitar el territorio.

Finalmente, el problema de la planificación de las ciudades del siglo XXI debe plantearse en el escenario del posconflicto como un problema que debe resolverse en la interculturalidad, lo que implica moderar los mecanismos coercitivos, vincular los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el acceso a la ciudad e impulsar la condiciones para que se implante la ciudad tecnológica. El problema actual se aparta de la movilidad social a causa de la demanda obrera para brindar atención a las migraciones que en forma reiterada son causadas por la violencia porque trae a las ciudades mano de obra no calificada

que se agrega a las demandas de desplazados extranjeros. La planificación actual se hace para atender las demandas de bienestar de una población no obrera y no calificada.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible

La cumbre de las Naciones Unidas aprobó el 25 de septiembre de 2015 un conjunto de objetivos globales, cuyo propósito fue "erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos" (UN-CEPAL, 2018) lo que se deriva de la nueva agenda de desarrollo sostenible. Estos objetivos globales se han llamado "Objetivos de desarrollo sostenible (ODS)" (UN, 2017). La meta general es que en el 2030 haya paz y prosperidad en el mundo. Estos objetivos son 17, y son concebidos de manera sistémica de tal modo que lo que sucede en un área afecta lo que ocurre en otras áreas. Estos objetivos han priorizado trabajar contra la pobreza, el hambre, el sida y la discriminación contra las mujeres y las niñas (ONU, 2018).

Entre los 17 objetivos, el 11 y el 13 se ocupan de la planificación de los asentamientos humanos teniendo en cuenta los desastres. El documento consigna en el objetivo 11 "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles" (ONU, 2018, p. 51). Y el Objetivo consiste en "Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos" (p. 59).

El concepto de Desarrollo Sostenible que se propone en la investigación, se centra en la garantía de los derechos humanos, donde estos son "la fuerza motriz y el lenguaje de unas esferas públicas locales, nacionales y transnacionales siempre incluyentes" (D'Sousa, 2018), de modo que, si se alcanza el bienestar de las comunidades, se mantiene un crecimiento económico que garantiza la base ecosistémica territorial para las generaciones futuras. Allí se basan los ODS como el primero, que se propone el Fin de la Pobreza, y el ODS 9 que se relaciona con la actividad productiva y la innovación.

Las intervenciones del territorio deben apoyarse en planes que reconocen en la relación sociedad-territorio con el desconocimiento de los ciclos naturales, la causa principal de los desequilibrios, que es la inadecuada gestión del suelo y que trae consecuencias que restringen el desarrollo de las comunidades afectadas con los desastres.

En ámbitos geográficos y sociales donde el riesgo es un factor preponderante las pérdidas dominarán a las opciones de desarrollo y las poblaciones estarán condenadas a la pobreza. (Morales-Soto, 2008, pág. 238)

La opción de modelar los acontecimientos naturales según la frecuencia de los desastres permite correlacionar las variables de gestión y uso del suelo, según la ecuación que se propone en esta investigación, y que atiende al aprovechamiento racional de los recursos naturales entendidos como los bienes ofrecidos por los ecosistemas, y la protección del medio ambiente comprendido como la armonía en la relación sociedad-territorio. El ejercicio que se aporta expone lo que debería ser el fundamento de una planeación para el desarrollo con criterio sustentable en un contexto epistemológico para la realización de los derechos humanos planteada como un reto a la racionalidad científica para sumarse a una de las tantas “iniciativas e alternativas de diálogos epistémicos que desafiam a centralidade exclusiva da racionalidade científica moderna” (D´Sousa, 2018, pág. 470).

La ecuación de riesgo de desastres que se presenta a continuación a modo de ensayo y como simple hipótesis para futuros problemas de investigación, relaciona los usos del suelo con los modelos de ocupación del territorio:

$$\Omega \text{ Vs. } \mu \approx \textcircled{R}$$

Donde Ω = Usos o aprovechamiento del suelo

μ = Modelo de ocupación del territorio

\textcircled{R} = Riesgo de desastre

La precisión del desarrollo sostenible debe observarse en las transformaciones y las mejoras en la calidad de vida de las comunidades. Este concepto suele ser distorsionado por el término “prosperidad” que lo asocia con la capacidad de acumular bienes y disfrutar en forma ilimitada de servicios, lo que da paso a una sociedad consumista, estimulada por un mercado financiero que aceleró la producción de residuos y la extracción desmedida de la oferta natural, convencidos de que el planeta tiene recursos “sin límites evidentes al crecimiento” (Gudynas, 2012).

El extractivismo se ha dado en las últimas décadas con una mayor severidad y reiteración de desastres, y ha causado grandes pérdidas económicas y sociales que indican un

retroceso en las condiciones de vida⁶ de las comunidades de las zonas afectadas. Surge con ello una causa de movilidad de muchos grupos sociales, lo que se ha conocido como el “desplazamiento ambiental” (ACNUR, 2017). Por esto, la sustentabilidad de un territorio viable exige examinar las alternativas que permitan utilizar la planificación como herramienta para anticiparse a los desastres y garantizar las condiciones mínimas para el desarrollo sostenible.

El modelo de ocupación territorial como política pública

La política pública enfocada a la seguridad del territorio frente a los desastres empieza por la definición de criterios que orienten el modelo de ocupación, donde las entidades territoriales están sujetas a unas condiciones o determinantes entre las cuales está el riesgo de desastres. La gestión de este componente de los planes de ordenamiento comprende un conjunto de acciones encaminadas a disminuir la probabilidad de ocurrencia de las amenazas, reducir el impacto negativo de los desastres naturales y la recuperación de las zonas afectadas con los probables acontecimientos en el marco del desarrollo sostenible de una región.

El primer paso para la adecuada gestión del riesgo empieza con los estudios que conducen a su identificación, la probabilidad de ocurrencia y los períodos de retorno, con una estimación probable de sus alcances. Para ello, es preciso identificar y analizar los tipos de amenaza a partir de información cruzada con la vulnerabilidad de los elementos que están expuestos a ellas, sin olvidar el rol que la ley asigna a los habitantes de esos territorios. Los estudios básicos que se deben realizar con motivo de la revisión de contenidos de los planes de ordenamiento territorial incluyen los componentes de gestión del riesgo para suelos urbanos, expansión urbana y rural en tres tipos de fenómenos: Inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa (Cardona, 2005). Con esa información, cada tipo de

⁶ Condiciones de vida aquí es un indicador complejo que mide variables asociadas con la capacidad para acceder a oportunidades acordes con las aspiraciones individuales o colectivas hacia un estilo de vida y disfrutar de una calidad de vida en particular pero que diferencia a nivel de grupo social. Es uno de los componentes del indicador estadístico «calidad de vida» utilizado en los estudios que pretenden medir el desarrollo humano en un momento específico de la historia de una sociedad determinados. (BID-BIRF-CEPAL, 2000)

riesgo puede clasificarse como mitigable o no mitigable, de acuerdo con la vocación del uso del suelo, anticipándose a la ocurrencia de eventos predecibles para reducir el potencial impacto que se causaría a los elementos expuestos en caso de ocurrir la amenaza.

Al otro lado del modelo de ocupación definido para un territorio se encuentran las comunidades que lo habitan y usufructúan, con quienes es necesario armonizar esa definición del modelo a fin de ocuparlo bajo reglas de precaución sobre los riesgos que se identifican en él. Quizá los moradores estén dispuestos a cuidar su territorio y prevenir su desplazamiento ante potenciales desastres, y mayor compromiso se logra cuando en la identificación de los riesgos y su manejo participan las comunidades. Pero cuando se trata de migrantes, población desplazada o personas que han estado ausentes de los espacios para toma de decisiones sobre el uso del suelo se está ante una situación de debilidad en la gobernanza.

En esta dinámica radica la necesidad de una planeación participativa, en que los ciudadanos que habitan un territorio sean vinculados a la toma de decisiones que como el ordenamiento del suelo los involucra como responsables de lograr las metas de desarrollo que se proponen en este tipo de instrumentos. “todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones que sean de carácter obligatorio para todos los miembros del grupo, y que tiene el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto de forma interior como exterior” (Castro, 2011, pág. 10).

Planificación y riesgo de desastres como regla de gobernanza sobre los asentamientos humanos precarios

La relación entre las comunidades y su entorno se mueve en el contexto de la gobernanza expresada en la capacidad de los gobernantes para mantener estables y perpetuar en el tiempo la seguridad, el acatamiento del orden legal y la convivencia, “un sistema es estable cuando tiene capacidad para transformarse a través de su adaptación a los desafíos que provienen de su entorno” (Mayorga, 2011, pág. 2), lo que da sentido a la fuerte relación entre el riesgo de desastres como asunto gobernable y los territorios sostenibles. En la medida que las autoridades involucran las comunidades y ejercen control sobre los destinos que se le

dan al suelo en el orden local, es posible lograr una gobernanza de los desastres. Estas metas requieren estrategias integradoras entre lo definido como modelo de ocupación de acuerdo con el Ordenamiento Territorial y la gestión programática propuesta por los gobernantes a través de los Planes de Desarrollo.

En ambos casos, debe primar la convicción de que el territorio se construye como un todo y forma parte de una armonía forzada por la globalización que pone en contacto lugares y sociedades, donde se llega a construcciones políticas que dialogan sobre los discursos de medio ambiente, economía y democracia, lo que abre un discurso glocal para los problemas ambientales que afectan el planeta, así estos intercambios sugieran la necesidad de “volver la mirada sobre la forma en que los discursos ambientales asociados al cambio del clima ejercen su poder sobre el pensamiento y la acción en la vida diaria de las comunidades locales y evaluar la manera en que instituciones públicas, privadas y ONGs, reúnen burócratas y expertos en los territorios para llevar a cabo sus tareas” (Arias, 2020).

“Para que las actividades de extrema modernidad se instalen, es indispensable que el territorio como un todo, se reorganice” (Santos, 2000, pág. 92), lo que hace necesarias acciones de Estado coherentes con los comportamientos de los ciudadanos, de acuerdo con la política pública aplicada a la gestión del riesgo de los desastres. En ese contexto, convergen tres temas: La función ecológica de la propiedad, la capacidad de carga del territorio y el liderazgo social. Estos temas-problema se circunscriben en la incidencia de factores como el cambio climático, en una sociedad del riesgo, líquida e inestable, en medio del auge de los movimientos sociales y un escenario económico de desconfianza.

Los objetivos de una planificación para reducir el riesgo de desastre intervienen las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales de los asentamientos en situación vulnerable, aumentando la resiliencia y el bienestar general con un enfoque basado en derechos. “Si bien las amenazas por fenómenos de la naturaleza son inevitables, sus impactos pueden ser mitigados a través de la gestión del riesgo de desastres” (CEPAL, 2020).

Desde el Observatorio Regional de Planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe se hace seguimiento al abordaje del riesgo de desastres en los planes de desarrollo o en los planes de gestión del riesgo a nivel nacional y local, para verificar que sus estrategias se proyectan a lograr las metas 1.5, 11.b y 13.1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo

Sostenible y la meta E del Marco de Sendai en cuanto a la reducción del riesgo de los desastres. Esa información es particularmente importante en la implementación y el monitoreo de los riesgos prioritarios porque permiten establecer hitos de implementación, asignar roles e identificar los recursos que se requieren. Con ello es posible construir “un sistema de gobernanza del riesgo de desastres” (CEPAL, 2020), cuya arquitectura sea coordinada para dirigir en forma adecuada las capacidades humanas y financieras en todos los niveles para alinear las estrategias del Marco de Sendai siguiendo los criterios propuestos por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

La UNDRR (2021) propone algunos criterios para alinear las estrategias de reducción del riesgo de desastres de los planes de desarrollo locales con el Marco de Sendái. Entre esos criterios se relacionan los siguientes.

- i) Incorporar escalas de tiempo, con metas e indicadores.
- ii) Incorporar objetivos de prevención de la creación de riesgo.
- iii) Incorporar objetivos de reducción del riesgo.
- iv) Incorporar objetivos para fortalecer la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental.
- v) Incorporar recomendaciones de Prioridad 1: Entender el riesgo de desastres.
- vi) Incorporar recomendaciones de Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para su gestión.
- vii) Incorporar recomendaciones de Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para incrementar la resiliencia.

“en Colombia, la promoción del conocimiento en la comunidad sobre los riesgos de desastres y el cambio climático para tomar mejores decisiones en el territorio forma parte de los objetivos del Pacto por la Sostenibilidad.” (Bello & et-all, 2020, pág. 43)

El Marco de Sendái y la Agenda 2030 reafirma que, las estrategias integrales de reducción del riesgo deben incluir “la gestión de riesgos urbanos, la planificación del uso del suelo, la gestión de cuencas fluviales, la protección financiera, la reglamentación sobre la capacidad de recuperación de la inversión pública, o la preparación y alerta temprana, temas que no pueden abordarse de manera global mediante ninguna estrategia o plan sectorial individual”.

El problema de la planeación para la sostenibilidad del desarrollo

El territorio es amenazado por las catástrofes que son resultado de la falta de planificación, preparación y adopción de medidas de prevención, cuya magnificación y mayor impacto llega cuando una comunidad ignora el peligro y se expone de forma innecesaria a una amenaza sin contar con mecanismos que le permitan reaccionar o tomar medidas inmediatas ante su activación. “La mayoría de las víctimas de tales catástrofes son los más empobrecidos de los países pobres, donde los agricultores de subsistencia predisponen sus tierras a la sequía y a las inundaciones clareando las zonas marginales, y donde la pobre gente se vuelve más vulnerable a todas las desgracias por vivir en pendientes escarpadas y en riveras desguarnecidas - únicos terrenos donde se les deja construir sus barrios tugurios” (ONU, 1987, pág. 44).

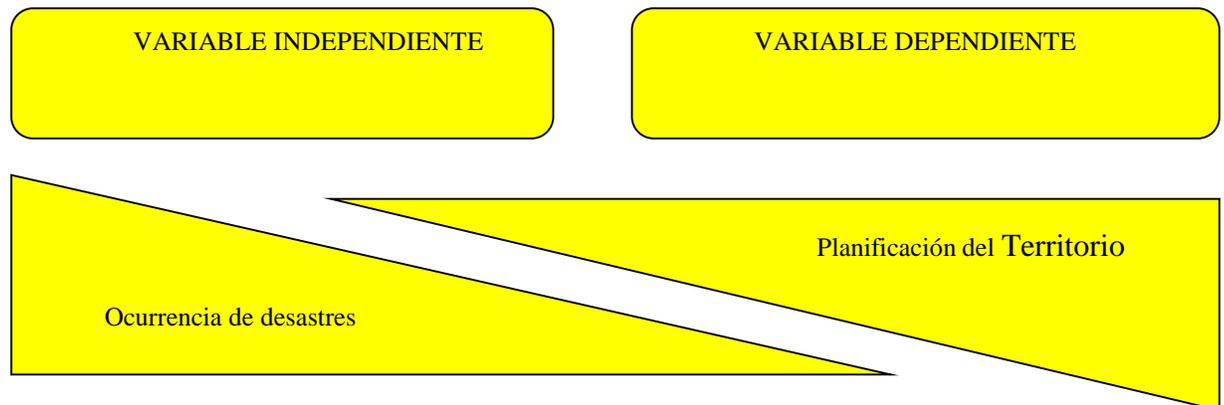
La globalización es un concepto en el que las fronteras político administrativas del Estado desaparecen, surgen nuevas condiciones que mantienen en vigencia el Estado Globalizado que, dadas las medidas de la pandemia por el Covid-19, resultó fortalecido con el impulso de la virtualidad y de las relaciones a través de las redes. En la medida en que se ha expandido la aldea global, las dinámicas locales son más veloces y complejas, la prioridad hacia la monetarización de los bienes y servicios acelera el uso de los ecosistemas con prácticas que los hace más susceptibles a desastres, en especial cuando se omite imponer límites al uso de los suelos. De ese modo, no solo los desastres amenazan la economía, la estabilidad de la población y el desarrollo sostenible de los territorios sino que generan condiciones para crecimientos urbanos no planificados en otros lugar pues, según el informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados, “las personas desplazadas principalmente buscan la seguridad en las áreas urbanas” (NRC, 2016), donde se tiene que los desastres al lado de las guerras, son las dos principales causas de desplazamiento interno en todo el planeta. (IDMC, 2021).

El modelo de ocupación es determinante en la construcción del futuro de las comunidades que aprovechan un territorio, cuya definición surge del ejercicio político planificador que se consolida en los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento

territorial, al “Abordar la identificación de las necesidades de conocimiento e información, la articulación con los ámbitos de la planificación y el ordenamiento territorial” (World Bank, 2012, pág. 146) que debe atenderse según los principios acordados en la Declaración de Río de Janeiro, considerando que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible” (ONU, 1992), con el reconocimiento del derecho a gozar de una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, asumiendo medidas de cautela para la protección del medio ambiente, aplicar el principio de precaución (Villarroel, 2019), y abrir espacios a la participación ciudadana mediante el acceso a la información a las comunidades, derecho que se impulsó como herramienta política de la ciudadanía como quiera que “la participación ciudadana en la gestión del medio ha llegado para afianzarse en los sistemas políticos” (Cabrera, 2012, pág. 17).

En este escenario, el problema fluye entre dos variables principales: La ocurrencia de desastres y la previsión que de los mismos se tenga en el ordenamiento del territorio en un contexto donde los desastres ocurren en forma independiente de la existencia de planes de acción para prevenirlos, mitigarlos o reducirlos.

Figura 8. Variables principales del problema



El riesgo de desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial

La incorporación del riesgo de desastre como ejercicio multiescalar requiere el conocimiento del territorio, su historia y los hechos que definieron su cultura, donde la

planificación como herramienta para conciliar la relación sociedad-territorio incluye la posibilidad de intervenir el medio natural para aprovechar sus riquezas manteniendo el equilibrio ambiental mientras se garantiza la permanencia de esa base natural a las generaciones futuras. Con ello se superaría aquella etapa en que los desastres fueron definidos como “problemas no resueltos del desarrollo” (Wilches_Ch.G., 2015)

Colombia es un territorio marcado por desastres determinados por su ubicación ecuatorial y tectónica (IDEAM, 2012, pág. 10), poseedor de unas características geográficas, geológicas e hidroclimáticas particulares que, según la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ungrd, 2022), la actividad volcánica, sísmica, los deslizamientos y las crecientes de los ríos exigen que “los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deben incorporar el riesgo como determinante y la gestión del riesgo de una manera integral” (p. 11). La incorporación del riesgo de desastres en el ordenamiento del suelo empieza con la identificación de las amenazas a las que es vulnerable el territorio, la clasificación del riesgo y las medidas recomendadas para su mitigación, proceso que se cumple con Estudios Básicos y Estudios de Detalle. Ambos instrumentos son las herramientas que el Decreto 1807 de 2014 (Compilado por el Decreto 1077 de 2015) estableció para fortalecer el componente de “conocimiento de la gestión del riesgo”, establecido por la Ley 1523 (2012), de manera que los tomadores de decisiones en el municipio entiendan sus territorios en su dinámica natural y puedan incorporar efectivamente la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial y lograr de esa forma que la población acceda a ciudades seguras. “Actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades por lo que lograr que nuestras ciudades sean más seguras es un reto a largo plazo que podemos alcanzar” (UN, 2012, pág. 7)

La técnica de investigación para adelantar los estudios básicos de gestión del riesgo fue diseñada con el propósito de incorporar los productos a los instrumentos de gestión y planificación del territorio con un enfoque local integral (UNISDR - UNDRR, 2016), de manera que estos instrumentos sean una guía para armonizar la meta de un desarrollo sostenible, considerando criterios y lineamientos para mitigación y adaptación, y de protección de los ecosistemas, con el fin de conseguir el equilibrio de varios subsistemas con el componente ecológico y ambiental de un área, en favor de la población. “el espacio local en tanto sistema, se compone de un conjunto de subsistemas (económico, político, social, cultural y ecológico) en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, y cuya

finalidad es la satisfacción de necesidades de las personas que allí viven o trabajan” (Winchester, 2003, pág. 52).

Desde la perspectiva de ciudades resilientes, se entiende la resiliencia como capacidad de los ecosistemas urbanos para anticiparse a aquellos acontecimientos que de ocurrir terminarían afectando la vida cotidiana, con implicaciones en lo económico, social o cultural. Construir resiliencia es dar a las ciudades elementos capaces de responder situaciones adversas motivadas en la gestión del suelo. “Estos objetivos demandan la incorporación a fondo del derecho humano al agua y saneamiento para todos, comenzando por las comunidades e individuos más desfavorecidos, todo al mismo tiempo que se incorpora la función ecosistémica del agua” (Delgado, 2018, pág. 309)

La planificación para el desarrollo sostenible en la región centro sur de Caldas

Los municipios de Chinchiná, Neira, Manizales, Palestina y Villamaría, localizados en la región conocida como la zona Centro Sur del departamento de Caldas, ilustran estas formas irregulares de ocupación del territorio, practicadas con frecuencia por familias de escasos recursos económicos, “en muchas zonas y municipios han aumentado las zonas subnormales o construcciones ilegales que no cumplen con los requerimientos mínimos para su desarrollo” (UDEGER, 2017, pág. 18). Esta circunstancia plantea un problema para el desarrollo sostenible debido a que esta zona registra una creciente tasa demográfica ligada a una historia de desastres que pudieron prevenirse con una adecuada planificación del uso del suelo. “Las causas están afincadas en situaciones como la dinámica de la población, es decir el acelerado crecimiento de la misma que demanda bienes y servicios basados en recursos naturales” (Municipio Chinchiná, 2020, pág. 69).

La historia reciente de los desastres en este territorio indica que, desde el 2016, los deslizamientos y las inundaciones los provocan lluvias copiosas y frecuentes, acompañadas de fuertes vendavales y tormentas eléctricas, de modo que es interesante revisar la manera en que las experiencias calamitosas han incidido en la planeación local para la ocupación y el uso del territorio. Las recomendaciones de estudios de detalle deben formar parte de los planes de acción de la incorporación del riesgo de desastres. “Se recomiendan estudios micro

estructurales que permitan calcular periodos de recurrencia y tiempo transcurrido desde el evento más reciente” (Alcaldía Chinchina, 2019, pág. 7). Esta planificación incluye la gestión del riesgo de desastres como una competencia territorial que debe estar disponible en la información electrónica publicada en las páginas web para su consulta por la ciudadanía.

La planificación debe ser un ejercicio multiescalar e integral para prever la participación ciudadana como mecanismo efectivo para incorporar el riesgo de desastres. Por eso, el área problemática de la investigación es la incidencia de la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio para su desarrollo sostenible frente a los desastres, ya que la vinculación de la población en los asuntos que los afecta atiende a la necesidad de comprometer a los primeros respondientes en la habitabilidad, seguridad y desarrollo de su territorio.

La Planificación en la zona Centro Sur de Caldas según el Índice de Gobierno Abierto – IGA

El índice de gobierno abierto –IGA–, que mide el desempeño integral de las entidades territoriales desde el 2010, tiene piso en el concepto de “La descentralización, como técnica organizacional de la administración pública en el territorio, procura que todos los niveles de gobierno puedan contribuir efectiva y eficientemente a la provisión de bienes y servicios públicos y a impulsar el desarrollo” (Hernández, 2018, pág. 32). Se propuso por la Procuraduría General de la Nación como un indicador compuesto que se construye con información que reportan los municipios a través de los sistemas de información, con el fin de medir el avance en el cumplimiento de normas y metas, la promoción de la transparencia en la gestión pública y el gobierno abierto, entendiendo por éste “aquel que presenta tres características principales: transparencia, accesibilidad y receptividad” ((PGN - USAID, 2011, pág. 8). Los componentes de este índice, poca a ninguna información dan respecto del avance de las metas de los planes de ordenamiento de los municipios en el país, porque se limita a analizar la flexibilidad de los sistemas de información, pero el mayor esfuerzo se concentra en que los municipios cumplan con subir la información que requiere la

plataforma, sin que se confirme su compatibilidad con la realidad de los territorios. (PGN, 2018)

Para la verificación del avance de metas propuestas en los instrumentos de planificación local, las normas establecieron el Expediente Municipal, como estrategia de seguimiento que es competencia de las alcaldías y los concejos. “Expediente Municipal, el cual tiene por objeto establecer un sistema de información municipal que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento del territorio” (Buitrago, 2009). Tratándose de una actividad que requiere una plataforma técnica compuesta por los objetivos y los indicadores de medición, los funcionarios de la administración local y la comunidad que participa en esa información también requieren conocimientos y entrenamiento, con lo cual los órganos de control pueden contribuir en verificar y recomendar las necesidades de capacidades en los servidores que se encargan del monitoreo a las metas del desarrollo formuladas en los instrumentos de planificación.

Las competencias territoriales como ejercicio autónomo: una mirada según el Estado social de derecho

Un componente del IGA que tiene elevado nivel de importancia es la valoración de las Competencias Territoriales que pasaron del gobierno nacional a ser asumidas por los municipios “De esta forma, el gobierno nacional podrá dedicarse a asuntos más estratégicos, transfiriendo competencias a las administraciones locales” (PGN, 2011, pág. 32). La importancia de valorar las Competencias Territoriales es porque hace referencia a la gestión de la base física-espacial a partir del ejercicio de la autoridad sobre los usos del territorio, lo que, en el marco del ordenamiento territorial, debe ser proyectado hacia la seguridad frente a los desastres, donde los planes municipales de gestión del riesgo de desastres tienen un especial valor de coordinación, en cuanto debe obrar “de forma articulada con los demás instrumentos de planeación municipal como: el plan de ordenamiento territorial, el plan de desarrollo”, (Calderón, 2016).

Los resultados del indicador aplicado por el Ministerio Público de Colombia señalan, en forma preliminar, que en lo local hay una gran debilidad en el manejo y el acceso a la información dentro del componente de la gobernanza, y que esa debilidad afecta dos variables: el manejo de la información y la participación ciudadana, en un contexto de desfinanciación de los presupuestos para los organismos de emergencias. Esta situación se presenta tanto en el orden nacional como en las entidades territoriales, sin que tenga relación con la continuidad geográfica del territorio.

La cadena de valor que inicia la función de Gestión Documental donde se evalúa el Almacenamiento de la Información, a la cual sigue la garantía de acceso de los ciudadanos a los sitios de exposición de la información, donde debe ser visible la contratación, el gobierno en línea y la operación de los sistemas de información, y finaliza con el Diálogo sobre la información mediante mecanismos como las Audiencias Públicas.

En cuanto al almacenamiento de información, el departamento de Caldas estuvo dentro de aquellos puntajes más bajos. Se le evaluó con un desempeño promedio para la publicidad de la contratación, la realización de audiencias públicas y la atención al ciudadano. (PGN - USAID, 2011)

Los hallazgos de la Procuraduría en la administración pública de todo el territorio colombiano, pusieron en evidencia que no bastaba con la transferencia de competencias a las entidades territoriales para que éstas se encargaran de atender los asuntos locales, sino que también era necesario transferir conocimiento, competencias y recursos, lo cual también tiene alcance para la gestión del riesgo de desastres. Todo ese contexto muestra la vulnerabilidad institucional desde lo local en cuanto al derecho de acceso a la información particularmente sobre la organización de archivos, la gestión de documentos, la publicidad de la contratación y la apertura de escenarios para el debate de la información pública.

Financiación de la gestión del riesgo de desastres en la región centro sur de Caldas

La exploración documental sobre los presupuestos para financiar la participación ciudadana en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial en los municipios de la región centro sur del departamento de Caldas muestra debilidades como las bajas partidas presupuestales destinadas a la promoción de la participación para la elaboración del plan de desarrollo ciudadano, que se suma a la ausencia de cultura participativa (DANE, 2022). Y, además, sobre participación política no se observa avance, según lo revelan los indicadores electorales que presentan porcentajes idénticos a los que se han obtenido en anteriores debates electorales, aunque la votación y el censo electoral registran un aumento en el número de electores (Registraduría, 2022).

Los mecanismos de convocatoria ciudadana y los contenidos para dinamizar las comunidades tampoco indican la disposición de las comunidades para participar, lo que deja el terreno abonado para el abstencionismo, puesto que se tiene una normatividad poco clara en la definición de la participación ciudadana en la gestión de lo público (DANE, 2022).

Por otra parte, las disposiciones jurídicas revisadas se limitan a enunciar el principio participativo como fundamento de la política, pero su estructura, la mayoría de ellas no establece herramientas para su dinamización y operatividad en un tejido de conceptos que confunden las formas en que se da la participación (véase tabla de análisis normativo), con otras formas de expresión social. Respecto a los ciudadanos, pocos han comprendido el alcance de su derecho que a la vez es su deber de intervenir en las decisiones del Estado, en particular cuando ellas tocan con los intereses de los ciudadanos como acontece con la ocupación y usos del territorio, quizá por la ausencia de procesos de formación en democracia y en instituciones políticas que debería darse desde la escuela dentro de los procesos de formación académica. “es claro que la dinámica en un territorio como este, debe plantear participación de diferentes sectores y de una manera integral” (Cano, 2020, pág. 97). El Estado social de derecho consagrado en la Constitución se encuentra vigente y es coherente con lo que recomienda la comunidad internacional respecto de la participación de los ciudadanos en la planificación del territorio, que para la prevención del riesgo de desastres está determinada por la primacía de la vida, derecho fundamental de interés general y

fundamento del desarrollo. Esto se observa en las normas que describe la tabla a continuación:

Tabla 5. Normas para PD, POT, EOT, PBOT y PMGRD sobre la gestión del riesgo de desastres

| Norma | Contenido |
|--|---|
| Ley 388 de 1997 | Art. 10. Determinantes en el ordenamiento territorial. Literal d. “Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”. |
| Ley 1523 de 2012 | Art. 39. Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y considerar el riesgo de desastres como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. |
| Ley 1931 de 2018 | Artículo 11 La Gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático mediante la articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, basada en el conocimiento y la reducción del riesgo asociado a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos. |
| Decreto 1807 de 2014 | Art. 3. Estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa. |
| Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 | Artículo 2.2.2.1.3.1.3 sobre los estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Reitera que, para la revisión o expedición de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial, se deben elaborar estudios de los suelos urbanos, de expansión urbana y rural sobre riesgos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa. |
| Decreto 308 de 2016 | Plan Nacional de gestión del riesgo de desastres. |

La atención jurídica y técnica con que fueron tratadas estas normas se puede inferir de ellas que los habitantes de los territorios cuentan con instrumentos idóneos con los cuales pueden garantizarse un entorno donde pueden preservar su integridad patrimonial adicional al derecho de asegurar un hábitat seguro y resiliente. Sin embargo, por el “*efecto mariposa*”⁷ los comportamientos de otras comunidades pueden transmitir impactos a poblaciones organizadas, “la fragilidad de las alas de una mariposa se ha mostrado cómo una excelente metáfora para simbolizar cómo lo pequeño puede originar lo grande” (Navarro, 2002, pág. 52), de manera que una región puede sufrir los rigores de los desastres por un mecanismo de transferencia que opera en territorios donde las comunidades no han ejercido un derecho mínimo a participar, y que emerge de la autonomía y el criterio “jurisdicción” de las entidades territoriales para los fines de ejecución de los recursos y alcance de sus convocatorias.

En el nivel global debe pensarse en una planificación de mayor escala, integrando las de menor escala, lo que establece un idioma universal en materia de planificación que implica reorganización y renovación, dos características propias de los sistemas caóticos presentes en la configuración de un sistema complejo. “La dependencia sensitiva en las condiciones iniciales o, como se conoce comúnmente el efecto mariposa. Dicho efecto nos muestra la apertura y sensibilidad que pueden llegar a tener los sistemas complejos hacia variaciones minúsculas que no pueden ser medidas o entendidas con métodos tradicionales” (Cruz, 2004, pág. 192), por lo tanto, en ausencia de instrumentos de medición no idóneos, se está ante la dificultad de predecir cómo se habrá de comportar el sistema. Ello da una idea de lo altamente sensible que resulta la planificación y de la necesidad de contar con mecanismos de medición idóneos para el nivel de complejidad de la organización resultante de la relación hombre – territorio.

⁷ En los sistemas no lineales como ocurre con las organizaciones no jerárquicas, pequeñas acciones de sus individuos o elementos que componen el sistema, pueden ocasionar grandes efectos. Es lo que en climatología se conoce como el “efecto mariposa” (Navarro, 2002, pág. 37).

Resultados

Fortalezas y debilidades con incidencia en las estrategias de la investigación

El plan metodológico definido para cada uno de los objetivos específicos, se atendió como fue previsto, hallando lo siguiente para cada objetivo.

Actividades para el objetivo específico uno

Para identificar si en las entidades territoriales que conforman la región centro sur del departamento de Caldas, se da cumplimiento a las normas rectoras de la planificación y mediante el examen de los instrumentos respectivos identificar la incidencia de la participación ciudadana en los procesos de planificación del territorio, se realizaron las siguientes actividades.

Actividad 1. Mediante la revisión de la normatividad aplicable a la participación ciudadana en la planificación del territorio, fueron identificadas y seleccionadas disposiciones del orden nacional vigente y aplicable a la planificación para identificar las formas en que está prevista la institucionalización de la participación de los ciudadanos en la construcción del desarrollo local. Esta actividad se complementó con preguntas que se incluyeron en el instrumento de recolección de información aplicado en campo.

Actividad 2. Consulta de las actas de sesiones de los concejos municipales para tramitar los acuerdos aprobatorios del ordenamiento territorial. Pudo realizarse porque las corporaciones locales de los cinco municipios facilitaron el acceso a la información.

Actividad 3. Consulta de los documentos de trámite de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios. En busca de información que de noticia sobre pérdidas humanas producidas por los desastres naturales, se revisaron los planes municipales de gestión del riesgo de desastres, así como la existencia de estudios básicos que deben incorporarse en los planes de ordenamiento.

Una vez consultadas las actas de trámite de los Planes de Ordenamiento Territorial, se halló que solo Manizales cuenta con el registro en grabaciones de las sesiones en las que tuvo debate los diferentes instrumentos de planificación, la conformación de un expediente municipal y un POT actualizado. Los demás municipios aún adeudan la sistematización de los procesos de planificación, así como los registros de los acontecimientos de desastres que generan una información que debe consultarse en el Sistema de información del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como la UNGRD (2020) donde los incidentes se incluyen en unidades de información de mayor jerarquía.

Actividad 4. Verificación de los Planes Municipales de Gestión de Riesgo de Desastres. En los cinco municipios se encuentra el documento debidamente adoptado mediante acto administrativo, el cual sigue una proforma direccionada por el Sistema de la UNGRD, sin que en los mismos se haya incluido una planeación para la identificación, conocimiento y mitigación de los riesgos, ni la asignación de presupuestos con una ponderación estimada de los costos históricos y futuros de la gestión adelantada y por adelantar.

Actividades definidas para el Objetivo específico Dos

Con el propósito de Establecer las estrategias y los métodos empleados para incorporar el riesgo de desastres en los instrumentos de planificación del desarrollo en la región centro sur de Caldas, se adelantaron las siguientes actividades:

Actividad 1. La revisión de la normatividad aplicable a la gestión del riesgo de desastres en la planificación del territorio se realizó mediante la consulta de los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres en cada uno de los municipios, actividad que se complementó con preguntas que se insertaron en el instrumento de recolección de

información en campo. Esto fue necesario porque se encontró que los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial en estos municipios están desactualizados, lo que hace que no se cumpla la norma que ordena incorporar el riesgo de desastres en la planeación municipal, a través de estudios detallados de las condiciones del municipio que pueden ser susceptibles de provocar algún desastre.

Actividad 2. La revisión de las normas aplicables en los trámites de la planificación del territorio, se acompañó con la consulta de las actas de sesiones de los concejos en los que se aprobaron los presupuestos municipales y la asignación de partidas presupuestales para prevenir los desastres. La historia de los desastres a nivel local se relata parcialmente en los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, sin que se pueda hallar investigaciones precisas sobre la caracterización y orígenes de los desastres en la zona, ni sus costos económicos y sociales.

Actividad 3. La revisión de los documentos que contienen el trámite para el ordenamiento del territorio en la región centro sur de Caldas, tuvo dificultades por dos razones: La falta de actualización de los planes de ordenamiento y la deficiente sistematización de la información sobre los desastres. Las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía que habita en zonas vulnerables a los desastres se obtuvieron a partir de preguntas contenidas en la entrevista aplicada en campo.

Actividad 4. El examen de los inventarios de desastres en la zona centro sur de Caldas se realizó mediante consulta a los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, con las limitaciones que estos contienen debido a que no se encuentran actualizados, la memoria colectiva tampoco permite acopiar datos de hechos históricos o con impacto en todas las entidades territoriales.

Actividades definidas para el Objetivo específico tres

Con el fin de Dimensionar la participación ciudadana en la planificación del territorio a partir de experiencias de incorporación del riesgo de desastres en el ordenamiento local en la región centro sur de Caldas, se adelantaron las siguientes actividades:

Actividad 1. Verificar el número de peticiones que solicitan obras para mitigar potenciales riesgos de desastres. Mediante el instrumento de recolección, se consiguió información en campo con preguntas orientadas a saber cómo se han usado los mecanismos de participación ciudadana.

Actividad 2. Consultar el estado de los proyectos de conocimiento del riesgo y sus cronogramas de ejecución en los concejos municipales de gestión del riesgo de desastres. Se encontró que se trata de compromisos que atiende la autoridad ambiental, donde los municipios hacen aportes de sus presupuestos.

La información obtenida indica que el conocimiento del riesgo se encuentra concentrado en la Corporación Ambiental Corpocaldas y que en las municipalidades la organización administrativa alrededor del riesgo de desastres se concentra en las actividades de los organismos de socorro.

Actividad 3. Se identificaron las respuestas con que la administración municipal atiende a los ciudadanos para prevenir el riesgo de desastres. Se obtuvo información a partir de preguntas contenidas en el instrumento aplicado en campo.

Actividad 4. Variables de análisis. El resultado de las entrevistas se sometió a análisis de variables que se encuentran incorporadas en esta investigación en el anexo 1.

Participación ciudadana o comunitaria en los planes municipales de gestión del riesgo de desastres.

Chinchiná

En el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres del municipio, se describe el origen del municipio y la historia de la forma como ha atendido los desastres de una manera muy somera, que no incluye la participación ciudadana en la gestión. Consigna que esta entidad territorial fue fundada el 2 de abril de 1857, en la segunda oleada de la Colonización Antioqueña bajo el nombre de San Francisco, siendo erigido Municipio

en el año de 1930, cuando se le dio el nombre actual, que significa en el dialecto Quimbaya “Río de Oro”. (Alcaldía Chinchina, 2019)

Según el criterio del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres “a los nuevos programas y proyectos del desarrollo necesitaran revisar su potencial para reducir las condiciones de vulnerabilidad y de amenaza o peligro” (CMGRD- CHINCHINA, 2012, pág. 5).

En la verificación del instrumento, la fase de diagnóstico omite determinar los mecanismos participativos para hacer efectiva la participación democrática durante el trámite para su aprobación.

Neira

Con el instrumento que utilizó el municipio, se pretende:

Contribuir al fortalecimiento de nuestro municipio en cuanto al conocimiento de los riesgos que presenten algunos sectores, es por ello que el presente plan se formula con base en los análisis de vulnerabilidad que presentan y que “se han encontrado en la base de datos del municipio” (CMGRD NEIRA, 2016, pág. 6), en cuanto a la manifestación de emergencia por ello se parte del hecho que este plan debe estar argumentado por el Consejo Municipal de gestión del riesgo.

La consulta del trámite para la construcción del Plan, no observa un componente de participación de los ciudadanos. Ello quizá pudo derivarse de que en la fase de diagnóstico se omitió determinar los mecanismos participativos con los cuales se haría efectiva la participación democrática durante el trámite de aprobación y adopción.

Manizales

Definido como el instrumento legal por medio del cual se dan a conocer los objetivos, metas, estrategias y actores para la ciudad de Manizales, con el fin de implementar la Política Nacional de Gestión del Riesgo, durante el periodo 2016 – 2028, se menciona que “Con base en los procesos participativos realizado en la fase de formulación del

PMGRD, se concertó la siguiente imagen objetivo de la gestión del riesgo de desastres en Manizales (visión de futuro): Al 2028, Manizales será un municipio líder en gobernanza del riesgo de desastres, logrando mejorar su nivel de desarrollo económico y social, avanzando en innovación, competitividad y sostenibilidad ambiental, garantizando la protección y la conservación de la vida y el bienestar de la población” (CORPOCALDAS-UGR, 2016, pág. 9).

Pese a la afirmación extraída del texto, una revisión general del documento permite observar que el diagnóstico no incluye los mecanismos que se debían aprobar para llevar a cabo la participación democrática, lo que conllevó a que el PMGRD no incluya evidencias del componente de participación de la comunidad.

Los programas establecen un componente de participación, pero este se limita a una propuesta para desarrollar en el numeral 5, titulado “Información pública y participación comunitaria”. Un tipo de participación ciudadana que carece del alcance descrito entre los principios señalados por el artículo 3 de la Ley 1523 (2012).

Palestina

La Fundación del municipio se originó en la expedición encabezada por Fernán López y con él, desde el año 1850, varias familias procedentes de Antioquia se empezaron a establecer terrenos de lo que hoy es el Municipio de Palestina, cuyo “año de fundación fue el 20 de octubre de 1855” (CMGRD-PALESTINA, 2017, pág. 6). El documento es una Guía para actuar ante las posibles emergencias y/o desastres que pudiesen presentarse en el municipio de Palestina Caldas, en el cual han sido consideradas emergencias anteriores por sismo ocurrido en enero de 1999, Ceniza volcánica por erupción del Nevado del Ruiz en 2008, avalancha e inundación del río Chinchiná tras erupción del volcán nevado del Ruiz en 1985, así como riesgos identificados mediante estudios e investigaciones de entidades como Corpocaldas.

El documento fue construido por un equipo de contratistas y en su fase de formulación, no se tiene referencia alguna sobre los mecanismos de participación democrática a llevar a cabo durante el trámite de aprobación y adopción. En el documento

final tampoco se verifica el desarrollo participación de la ciudadanía ni se consideran los principios de la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Villamaría

“Después de la fundación de Manizales, algunos pobladores decidieron cruzar el río Chinchiná e iniciaron la fundación de un poblado, levantaron chozas pajizas en lo que hoy es la capilla” (CMGRD-VILLAMARIA, 2017, pág. 6). En cuanto a fenómenos naturales señala que, en 1952 una avalancha arrastró el puente entre Villamaría y Manizales el cual tenía por nombre “Puente de Boyacá”, el terremoto del 23 de noviembre de 1979, causó estragos en numerosas viviendas y dejó en terribles condiciones el templo parroquial y, el 5 de noviembre de 1985, la erupción del volcán Nevado del Ruiz. (CMGRD - VILLAMARIA, 2017)

El trámite del Plan local de gestión del riesgo no muestra el desarrollo de una fase de diagnóstico donde se determinara los mecanismos participativos con los cuales tendría lugar la participación democrática en la fase de aprobación y adopción del instrumento, el cual se elaboró a través de contratistas que incorporaron la memoria local sobre acontecimientos referidos en fuentes de consulta, pero no se observa en su trámite la intervención de los ciudadanos en su construcción final.

Hallazgos en campo sobre la participación ciudadana en el trámite del PMGRD

La entrevista aplicada en los cinco municipios en el componente que indaga sobre Participación de las organizaciones o comunidades en el trámite del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre dio los siguientes resultados.

Las organizaciones sociales entrevistadas fueron Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de derechos humanos, otras formas de organización.

De acuerdo con las opciones de respuesta, los entrevistados afirmaron haber participado en la construcción de los Planes Municipales, entre ellos el de Gestión del Riesgo de Desastres en la siguiente forma:

Tabla 6. Participantes en los eventos

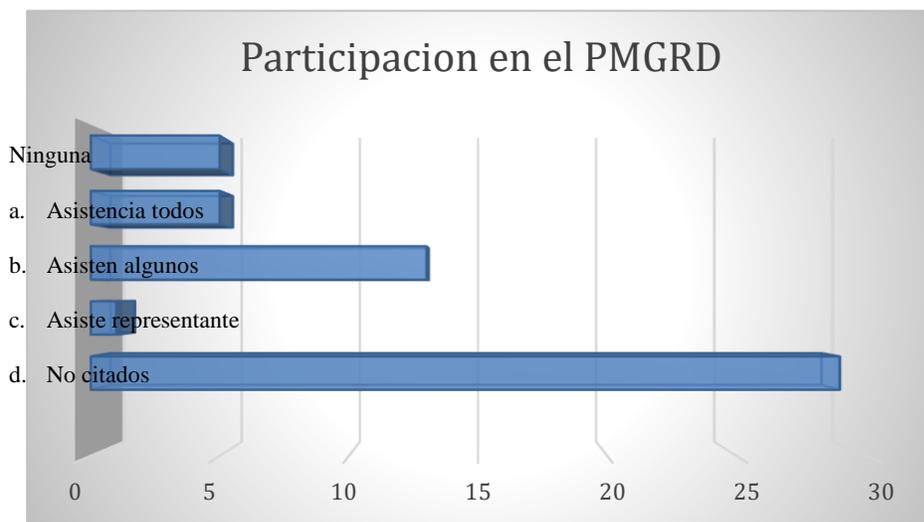
| Instrumentos de participación | Participantes |
|--------------------------------------|----------------------|
| En mesas de trabajo | 29 lideres |
| En cartografía social | 1 ciudadano |
| En reconocimiento del territorio | 13 entrevistados |
| Peticiones | 4 personas |
| Ninguna forma | 5 participantes |

Estas cifras muestran el posicionamiento del mecanismo de las mesas de trabajo como estrategia para la participación de los ciudadanos en la construcción de los planes, sean estos de desarrollo o de ordenamiento territorial, con un 72.5%. Seguido de una tasa del 32.5% con el uso del mecanismo de reconocimiento del territorio.

Participación en los Planes municipales de gestión del riesgo de desastres

El caso específico de los Planes Municipales de Gestión del Riesgo, la vinculación de las comunidades solo se menciona en Manizales. De acuerdo con las respuestas de los actores entrevistados, el 70% no ha sido convocado a participar en la construcción de los planes de gestión del riesgo. El 30% no asiste, asiste el representante legal y en pocos casos acuden todos los integrantes de la organización.

Figura 9. Participación en el PMGRD



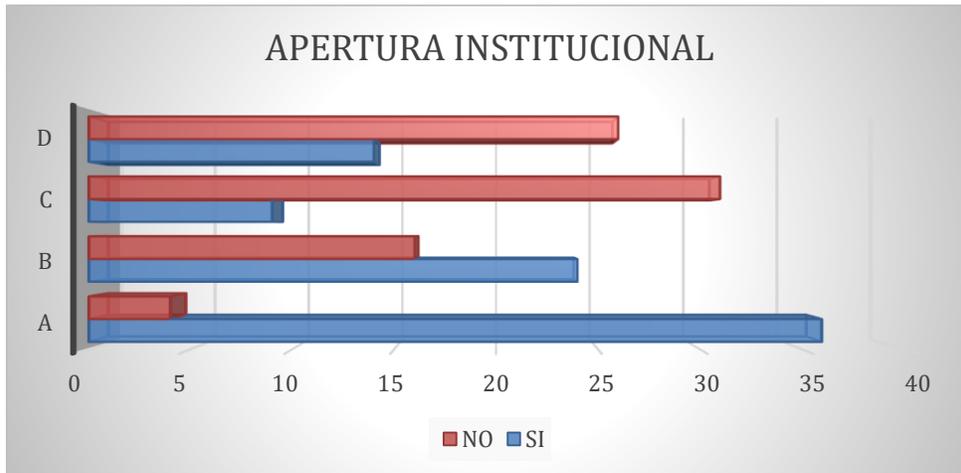
Ante la masiva respuesta de la falta de convocatoria de la administración municipal a las comunidades a participar, se indagó por la apertura de las instituciones a escuchar los líderes:

El instrumento estadístico aplicado en campo consultó entre los ciudadanos, como se ha dado su participación en la planificación de los municipios de la región Centro Sur de Caldas con las siguientes preguntas:

- a. ¿El concejo invita a participar en las sesiones?
R/. Las respuestas evidenciaron que las corporaciones edilicias si invitan las comunidades a participar en las sesiones.
- b. ¿Es usual que su organización asista a las sesiones del Concejo?
R/ Las dos terceras partes de estos líderes, si asisten a las sesiones de los concejos locales, con especial énfasis en Manizales.
- c. ¿Los ciudadanos han registrado proyectos de acuerdo?
R/. El 77.5% de los líderes entrevistados afirman que no han registrado proyectos de acuerdo. ¿Entre las peticiones radicadas por los ciudadanos, se encuentran temas de gestión del riesgo de desastre en el municipio?

R/ Desde la perspectiva del ejercicio del derecho de petición, se halló que el 22.5% de las peticiones que radican los líderes, versan sobre asuntos del riesgo de desastre.

Figura 10. Apertura institucional



Participación en los Planes Municipales Ordenamiento Territorial

Chinchiná

Corresponde a un documento aprobado mediante acuerdo 030 de 1999 expedido por el concejo municipal de Chinchiná con la siguiente visión: “Chinchiná, polo de desarrollo industrial para la ciudad región, un municipio competitivo de cara al Siglo XXI, capaz de jugar un papel determinante para el futuro regional, en un mundo globalizado” (pág. Art. 1). Las memorias de su trámite respecto al componente participativo no incluyen las formas de cómo se llevó a cabo el Plan. En materia de estudios básicos, tampoco se halló la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración.

Manizales

El Plan fue aprobado mediante el Acuerdo 958 de agosto del 2017, para una vigencia de largo plazo prevista para el 2033, con una visión para el año 2032 en la que para esa

anualidad será la ciudad “con mejor calidad de vida en Colombia, un territorio de paz y cultura, donde se garantizará el respecto por el paisaje, el patrimonio y los recursos naturales” (pág. Art. 6). Las actas del concejo municipal de Manizales registran convocatorias a Cabildo Abierto y en desarrollo de la audiencia los ciudadanos expusieron sus opiniones, hicieron preguntas y se expresaron sobre los contenidos del documento.

En el mismo Plan de Ordenamiento Territorial, también se observa la incorporación del riesgo de desastres, con la identificación de zonas de riesgo, calificando los tipos de amenaza, los elementos expuestos y la vulnerabilidad. Sin embargo, omite describir de qué manera se cumplió con la participación ciudadana.

Neira

El Plan se consigna en el Decreto 026 que data de agosto del 2000. Establece las formas como se desarrolla en el municipio la participación democrática de los ciudadanos. (pág. Art. 11). Además, el Plan concibe la participación como un espacio de convocatoria para que se asocie al desarrollo económico y social en alternativas para la inversión, y percibe la participación de la comunidad como el propósito de apoyar al alcalde para un rol de líder en el desarrollo del Municipio. En su registro de los trámites adelantados para su aprobación, está ausente la evidencia de la participación de los ciudadanos durante el proceso de aprobación. En la búsqueda de los estudios básicos orientados a incorporar el riesgo de desastres tampoco se obtuvo información.

Palestina

Plan Básico aprobado mediante Acuerdo Municipal 160 que data del año 1999 que ve a Palestina como “puerto aéreo para la comunicación de la región con un mundo global y abierto; municipio cafetero de alta productividad, atractivo y amable para el ciudadano; competitivo, con una economía diversa y pujante; con alta calidad de vida para todos” (pág. Art. 1). En los registros donde consta el trámite de éste Plan no señalan ninguna convocatoria a la participación de los ciudadanos para los fines de su aprobación. En el texto tampoco se proyecta la participación de las comunidades para las futuras acciones de tipo urbanístico, ni se considera el riesgo de desastre en este territorio.

Con motivo de la expedición de un nuevo Plan Básico para el ordenamiento de este municipio cafetero, hacia el año 2022 se viene agotando la convocatoria a la ciudadanía para que participe en las mesas de trabajo respectivas.

Villamaría

El Plan de ordenamiento vigente es el Acuerdo 070 de 2011 y corresponde a una revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial que tuvo vigencia entre 2004 y 2009. Visiona el municipio como un “modelo de desarrollo agroindustrial y turístico, se constituye en reserva hidrográfica regional fortaleciendo la economía y el ordenamiento territorial en el ámbito departamental” (Acuerdo Municipal 070, 2011) En los registros de actas no es posible identificar la etapa de participación de las comunidades en su aprobación. Incorpora el riesgo de desastres entre las metas de identificación, sin que se cuente con la cartografía pertinente.

Hallazgos en campo sobre la participación ciudadana en el trámite del Ordenamiento Territorial

Las entrevistas aplicadas en la unidad de investigación para efectos de evaluar el nivel de participación ciudadana en el trámite de los instrumentos de ordenamiento territorial, pusieron en evidencia la desactualización en que se encuentran éstos, ya que solo en Manizales se halló registros de convocatorias y efectiva participación ciudadana en la construcción del Plan de Ordenamiento de la capital de Caldas, en tanto que en el municipio de Palestina se empezó a avanzar en ese sentido a partir del año 2022 con motivo de la expedición de un nuevo Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

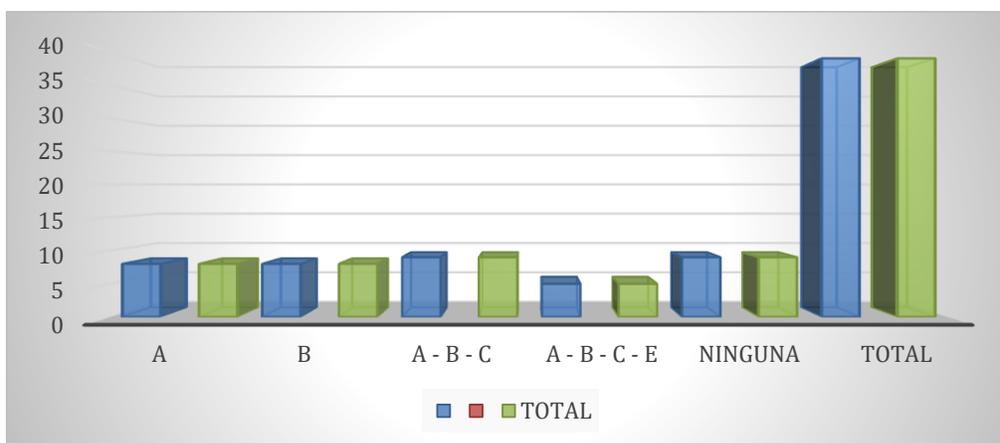
Con éste antecedente, las preguntas aplicadas a las organizaciones destinatarias del instrumento, indagó de aquellos Asuntos sobre los cuales han versado las convocatorias de la administración municipal a los ciudadanos para efectos de la elaboración de la Planificación local, teniendo las siguientes respuestas:

Tabla 7. Asuntos de las convocatorias

| Acción | Participantes |
|--|---------------|
| Dar trámite al proyecto de presupuesto | 22 ciudadanos |
| Dar Trámite al proyecto del plan de desarrollo | 22 ciudadanos |
| Tramitar el proyecto de ordenamiento territorial | 9 ciudadanos |
| Tramitar el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre | 5 ciudadanos |
| Tramitar proyectos de acuerdo de iniciativa ciudadana | 0 ciudadanos |
| Presentar proyectos de desarrollo al gobierno superior | 0 ciudadanos |
| Ninguno | 9 ciudadanos |

En concreto, en la zona lo usual es la convocatoria de las comunidades a participar en el trámite del Presupuesto y del Plan de Desarrollo en cada municipio, con una sensible reducción cuando se trata del Ordenamiento del Territorio y del Riesgo de Desastres.

Figura 11. Asuntos tratados



Participación en los planes municipales de desarrollo

Chinchiná: construyendo realidades

Con el apoyo metodológico de las herramientas facilitadas por el Departamento Nacional de Planeación, el plan de desarrollo promovió espacios para la participación ciudadana consultando las necesidades de la población a fin de estructurar los contenidos en Programas y Proyectos, logrando consolidar “los planteamientos del programa de gobierno “MENOS PROMESAS, MAS REALIDADES” del entonces candidato y hoy Alcalde EDUARDO ANDRES GRISALES LOPEZ; como compromiso colectivo, el cual se enriquece y complementa a partir de las diferentes mesas sectoriales, en el que los principales actores fueron las comunidades, los gremios y organizaciones sociales, en un ejercicio ampliamente participativo, en donde, de manera activa construyeron concertadamente una ruta de trabajo para el próximo cuatrienio” (Municipio Chinchiná, 2020, pág. 11).

No se identifican escenarios concretos de las intervenciones de las comunidades en la construcción de los componentes del plan, aunque el documento incorpora varias tablas que resumen los problemas relacionados con la ejecución de proyectos. Aunque es un instrumento donde se evidencia la vinculación ciudadana, la metodología sugiere que consistió en acopiar necesidades a partir de mesas de trabajo, más no propuestas de iniciativa popular a través de mecanismos participativos.

Manizales: Manizales más grande

El proyecto de acuerdo presentado al Concejo Municipal para tramitar el Plan de Desarrollo 2020-2023, finalmente aprobado con el Acuerdo Municipal 1053 del 4 de junio de 2020, contiene entre sus componentes el relacionado con la metodología para vincular la participación ciudadana mediante “La conversación más grande por Manizales” (pág. 1) cuya estrategia fueron los “encuentros conversacionales con las comunidades a través del mapeo colectivo o mapas colaborativos y la conversación con los sectores” (pág. 1), en los que participaron 3306 personas, (0,007 de 430 habitantes) esto es una participación inferior al 1%.

En teoría jurídica, durante el trámite del plan, corresponde a las administraciones municipales consultar a los ciudadanos en sus necesidades y adecuarlas a la propuesta programática del nuevo gobernante, por lo que un Plan de desarrollo que atienda a estos criterios requiere un mayor nivel de convocatoria de los ciudadanos. Los registros de esas actuaciones que fueron consultadas en el concejo municipal no aluden a convocatorias realizadas por esta Corporación a los ciudadanos a participar, debatir o ampliar los proyectos que se proponían en el proyecto de acuerdo para adoptar el plan de desarrollo.

Neira: Neira, La tierra que nos une

Con el Acuerdo 016 expedido en mayo de 2020, se adoptó el Plan de Desarrollo para la vigencia 2020-2023, declarado nulo mediante sentencia del 10 de marzo de 2021 por el Tribunal Administrativo de Caldas.

La anulación procedió debido a que en el trámite de aprobación se omitió la revisión por la Corporación Ambiental y la conformación del Consejo Territorial de Planeación, además de incumplirse con los términos constitucionales y la ley para la aprobación del Plan.

Palestina: manos limpias para gobernar

Antes de la presentación del proyecto de acuerdo para la adopción por el concejo municipal, la administración adelantó convocatorias a las comunidades en el sector rural y urbano, atendiendo a las herramientas propiciadas en el kit territorial proporcionado por el Departamento Nacional de Planeación. Estipula entre sus Principios y Valores, “El respeto a los derechos de los ciudadanos, tales como la vida, la igualdad, la equidad, la intimidad, el libre desarrollo de su personalidad, la participación democrática, el trabajo, la salud, la educación y la paz” (Acuerdo Municipal, 2020, pág. 18) y hace mención a instituciones que desarrollan el precepto de la participación pero deja de ocuparse de establecer el ejercicio de esas figuras en los programas y proyectos incluidos en el plan.

Además de conformar el consejo territorial de planeación y de realizar la consulta respectiva ante la Corporación ambiental, que conlleva cumplir simples formalismos, seguir un formato adecuado por el Departamento Nacional de Planeación parece que no garantiza

la realización de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos a intervenir en la toma de decisiones sobre asuntos que los afecta.

Villamaría: un sueño llamado Villamaría

La radicación del paquete de documentos que contienen el plan de desarrollo para la vigencia 2020 a 2023 en el municipio de Villamaría, incluyó las prácticas recomendadas en el kit territorial propiciado por el Departamento Nacional de Planeación, entre ellas la vinculación de los ciudadanos en el diagnóstico del plan, incorporada como uno de los tres pilares fundamentales para el desarrollo del Municipio: “competitividad e infraestructura; desarrollo social y seguridad, convivencia y participación ciudadana” (Acuerdo Municipal, 2020, pág. 11).

Atendiendo a lo estipulado en la ley, además de las convocatorias ciudadanas para realizar sus aportes en la construcción del plan, se conformó el consejo territorial de planeación y la consulta a la entidad ambiental. Las audiencias de la sociedad civil y el acopio de sus manifestaciones pueden entenderse como el cumplimiento pleno del significado de la participación ciudadana con el alcance que estipula la constitución y el estado de derecho, aunque los indicadores de participación de las comunidades en estos procesos muestran una baja capacidad de convocatoria o negligencia ciudadana a participar.

Hallazgos en campo sobre las estrategias para promover los mecanismos participativos y facilitar la participación ciudadana en los planes de desarrollo.

Verificado en según los datos consignados en formatos anexos a las actas consultadas en los despachos de las alcaldías y concejos municipales de la región centro sur del departamento de Caldas, que la relación de participantes en las mesas de trabajo realizadas en cada municipio no llega al 1% respecto del censo electoral ni del censo poblacional, al aplicar el instrumento en campo se entrevistó a los ciudadanos sobre las actividades programadas por la administración municipal para promover o apoyar su participación en el trámite de los instrumentos de planificación local o su disposición a promover los MPC.

De acuerdo con las respuestas, en su orden, los municipios donde se dan mayor número de estrategias de convocatoria ciudadana a participar fueron Manizales, Chinchiná, Villamaría, Palestina y Neira con los siguientes mecanismos:

Tabla 8. Escenarios de participación

| Escenario | Número de eventos |
|----------------------|----------------------|
| Foro | 17 audiencias |
| Cabildo abierto | 10 cabildos abiertos |
| Rendición de cuentas | 6 audiencias |
| Capacitaciones | 8 conferencias |
| Encuentros | 8 reuniones |
| Convocatorias | 7 |
| Conferencias | 7 |
| Elección Juntas | 2 |
| Ninguna | 15 |

Participación en el Plan de Ordenamiento de la cuenca hidrográfica del río Chinchiná

La cuenca del río Chinchiná se localiza en la región Centro-sur del departamento de Caldas, sobre la vertiente occidental de la cordillera Central. Se encuentra en jurisdicción de 5 municipios: Manizales, Villamaría, Chinchiná, Palestina y Neira. (Minambiente.gov.co, 2022).

La política nacional de gestión del recurso hídrico reconoce el valor de la participación de los actores sociales y las institucionales en el uso eficiente del agua, porque

permite armonizar elementos sociales, económicos y ambientales que se incorporan en los instrumentos de planificación.

La estrategia para lograr la participación ciudadana en el ordenamiento de la cuenca consistió en el desarrollo de talleres en los que los participantes realizaron análisis de la información recopilada en campo y emitieron opiniones. La convocatoria a participar se realizó a través de instituciones y sectores de la sociedad integrantes de los Consejos de Cuenca. La metodología empleada fue el árbol de problemas⁸, en ejercicio del cual se concretaron los problemas que afectan la cuenca y las oportunidades que ella ofrece.

De esta experiencia de intervención de los ciudadanos surge un nuevo nivel en la construcción del Plan de Ordenamiento de la Cuenca Hidrográfica, que consistió en la Formulación de Líneas Estratégicas de acción, atendiendo con ello un principio fundamental del ordenamiento según el cual, “La zonificación ambiental, el componente de riesgo y el componente programático de los POMCAS son determinantes ambientales para el ordenamiento territorial” (Ordenanza 875, 2020, pág. 119).

El ejercicio participativo identificó, entre otros, los problemas de riesgo que afectan la cuenca, incluyendo el riesgo de desastres, el conocimiento especializado del medio natural que se considera como un determinante ambiental para el ordenamiento del territorio, confirmando los hallazgos que obran en estudios de investigación académica “La cuenca del río Chinchiná es susceptible a la amenaza de flujos de lodo y avalanchas, esto debido a que posee un régimen alto de torrenciales, se tiene registro de deslizamientos y posteriores represamientos ocurridos en la parte alta de la cuenca” (Gil, 2018, pág. 85). Esta información obtenida en campo también es útil para la concertación que debe emitir la corporación ambiental respecto de los planes de desarrollo municipal.

Durante la Fase de diagnóstico, se dieron las condiciones para que los actores en la cuenca se involucraran en el proceso de participación para la elaboración del Plan de Ordenamiento de la Cuenca Hidrográfica del río Chinchiná, proceso en el que las estrategias

⁸ Se trata de una técnica participativa empleada para identificar y definir problemas, sus causas y efectos organizada mediante relaciones, en el caso de las cuencas se define respecto de un problema ambiental cuyo tratamiento esta previsto en una norma y en unas guías.

motivadoras provinieron de los recorridos de reconocimiento del territorio, del diálogo entre actores y de los diálogos de saberes entre las culturas del territorio.

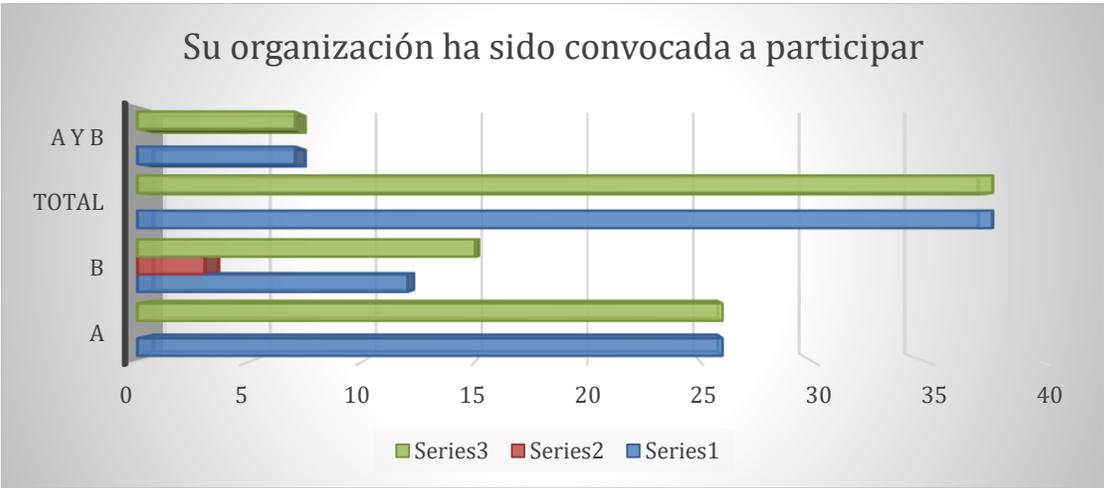
Las opiniones de los líderes y las organizaciones sociales

La recolección de información con preguntas aplicadas en campo con el fin de indagar sobre el estado de la participación ciudadana en la región centro sur de Caldas, dejó los siguientes resultados:

Convocatoria

- a. Los líderes sociales y las organizaciones sociales han sido convocadas por los concejos municipales y por las alcaldías. Las convocatorias a participar se dan con mayor énfasis en Manizales.
- b. Excepcionalmente, algunos expresaron que no han sido convocados. En ellos, se halló que el perfil coincide con organizaciones de la sociedad civil no políticas.
- c. De un universo de 40 organizaciones entrevistadas, opción a. El 60% fue convocada por el Concejo de su municipio; opción b. El 30% fue citado por las alcaldías; opción c. El 17.5% fueron citados por ambas instituciones y 3 organizaciones no fueron invitadas por ninguna de ellas.

Figura 12. Convocatoria a participar



- d. Los temas sobre los cuales versaron las sesiones en que participaron los ciudadanos fueron: Presupuesto, Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial.
- e. Los lugares como barrios, veredas, comunas y corregimientos donde ha tenido presencia la administración municipal para tratar temas del territorio se ha dado mediante foros y mesas de trabajo.
- f. Los concejos municipales convocan la participación de los ciudadanos para que participen con o sin ponencia en foros, cabildos y para tramitar el presupuesto, el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento, pero un poco más de la mitad de las organizaciones que asisten lo hacen sin presentar ponencia, y quienes la han presentado lo hacen en el marco del debate del plan de desarrollo y del plan de ordenamiento.

Participación

De acuerdo con las cifras en campo, la participación en las sesiones se dio así:

Para el trámite del presupuesto: entre 2016 y 2021, 7 organizaciones presentaron ponencias.

Para el trámite del Plan de Desarrollo en el mismo rango de tiempo, 15 organizaciones registraron ponencias.

Para efectos del Plan de Ordenamiento del Territorio, se tienen 17 ponencias presentadas por igual número de organizaciones sociales en Manizales.

Con respecto a los foros se contabilizaron 19 ponencias, en tanto que para la figura del cabildo abierto se hizo referencia a 14 ponencias. En su mayoría se realizaron en Manizales.

Durante el periodo indagado, la participación de los ciudadanos en sesiones ordinarias de los concejos municipales se dio en 3 oportunidades y ninguna en los periodos extraordinarios de estas corporaciones. Todas ellas se dieron en Manizales.

En 19 sesiones a los que fueron invitados los ciudadanos, estos se limitaron a participar sin ninguna intervención.

La síntesis de estos hallazgos se concreta en el siguiente histograma.

Figura 13. Radicación de ponencias



Pregunta 3:

El concejo municipal le ha convocado a participar con o sin ponencia en sesiones donde se han debatido:

| Ponencia | Con Ponencia | Sin |
|---|--------------|-----|
| a. Tramite del Presupuesto | — | — |
| b. Trámite del Plan de Desarrollo | — | — |
| c. Trámite del Plan de Ordenamiento Territorial | — | — |
| d. Foro | — | — |
| e. Cabildo abierto | — | — |
| f. Sesiones ordinarias | — | — |
| g. Sesiones extraordinarias | — | — |
| Otros | — | — |

La actividad participativa de las organizaciones en las audiencias convocadas por la administración municipal indica que el mecanismo que más se usa es el derecho de petición, con una representación del 52,37 % del total de intervenciones realizadas por el grupo entrevistado. Le sigue el derecho de acceso a la información o de consulta de documentos, con un 17,7 % del total de intervenciones. El tercer mecanismo participativo es la iniciativa popular de proyectos para el desarrollo de las comunidades, con un 13,47 %.

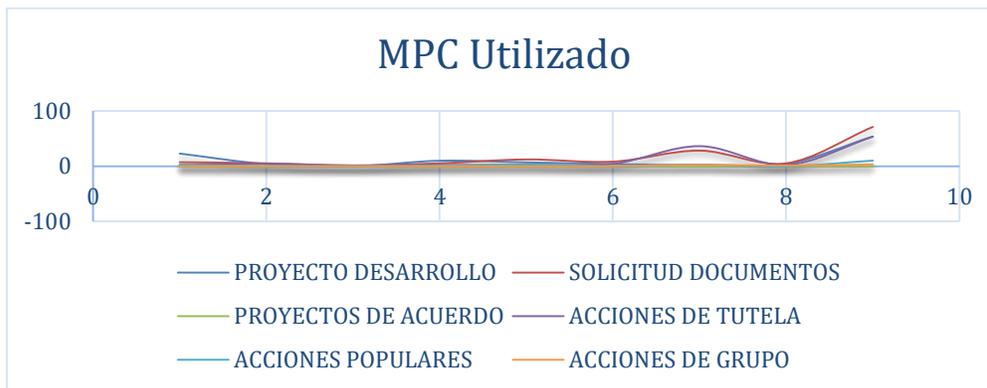
La acción de tutela ha sido utilizada en el 13,22 % de los casos, mientras las acciones populares son el 2,49 % de las actuaciones y las acciones de grupo el 0,75 %.

Quienes utilizaron el mecanismo de petición escribieron el documento y lo tramitaron a través de su organización, otros fueron apoyados por la administración pública. La mayoría tuvo respuesta en el tiempo previsto en la ley, fueron atendidos los puntos sobre los cuales versaba la solicitud y en la mayoría de los casos se obtuvieron beneficios para la comunidad. En el acceso a la información, se encontró que es restringido para obtener los documentos en medios físicos. En otras situaciones la restricción se presentó por motivos de complejidad de la información. Los datos obtenidos en el trabajo de campo mostro la siguiente dinámica en el uso de los mecanismos de participación ciudadana:

Tabla 9. Mecanismos de participación

| Mecanismos de participación | Número de acciones |
|---|--------------------|
| Derechos de Petición de interés general | 210 |
| Proyectos de desarrollo para la comunidad | 54 |
| Solicitudes de documentos y acceso a la información | 71 |
| Proyectos de Acuerdo | 0 |
| Acciones de tutela | 53 |
| Acciones Populares | 10 |
| Acciones de grupo | 3 |

Figura 14. Mecanismo utilizado



En la construcción del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, las respuestas de los entrevistados coinciden en participar en mesas de trabajo y en actividades de reconocimiento del territorio.

El interés de las organizaciones por atender las convocatorias a participar se midió respecto del número de integrantes que asisten a las audiencias, y se encontró que en el 43 % de las veces solo asisten algunos miembros, en el 31 % solo asiste el representante legal y en el 10 % de las organizaciones asisten todos sus miembros.

La promoción de los mecanismos de participación como ejercicio de la organización entrevistada se enfoca en la realización de foros y mesas de trabajo. Las organizaciones de tipo político asisten sobre todo a los cabildos.

Mecanismos para la convocatoria y la participación

La convocatoria para la participación de los líderes y las organizaciones sociales se realiza especialmente mediante invitaciones a los correos personales, en segundo lugar, mediante aviso o invitación publicada en medios de comunicación o redes sociales.

En los eventos para los cuales se ha citado la comunidad por estos medios, las organizaciones comunitarias acuden con asistencia simple que no se verifica en actas.

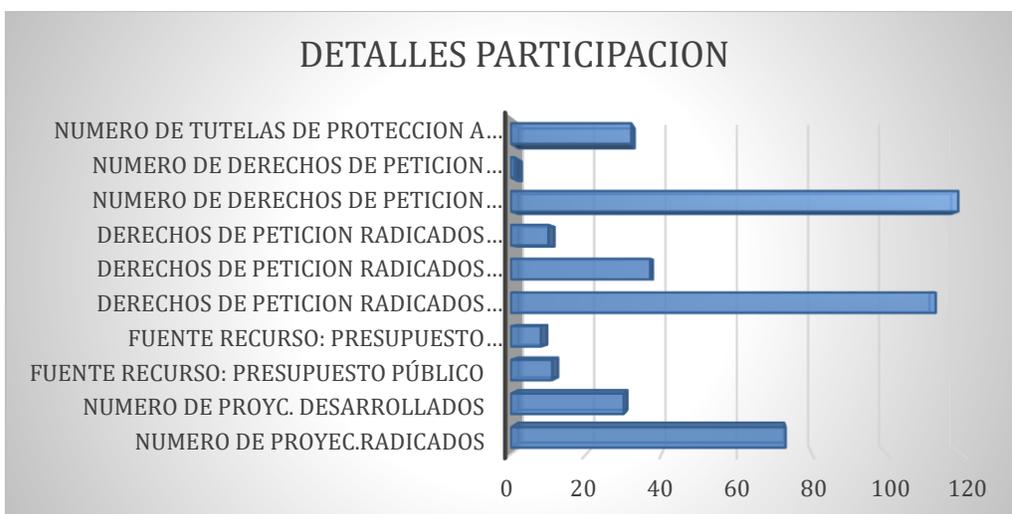
Participación efectiva

En el tiempo consultado, los entrevistados fueron atendidos positivamente en los siguientes asuntos:

Tabla 10. Asuntos de atención a los usuarios

| Acciones y condiciones | Cantidad |
|--|----------|
| Proyectos de inversión para su territorio radicados | 73 |
| Proyectos desarrollados | 30 |
| Fuente de los recursos | |
| Presupuesto Público | 11 |
| Partida global | 8 |
| Derechos de petición radicados por usted ante la administración municipal | 113 |
| Derechos de petición radicados ante el Concejo Municipal | 37 |
| Derechos de petición radicados ante el consejo municipal de gestión del riesgo | 10 |
| Derechos de petición atendidos | 119 |
| Número de derechos de petición rechazados o sin responder | 1 |
| tutelas por concepto de protección a derecho de petición | 32 |

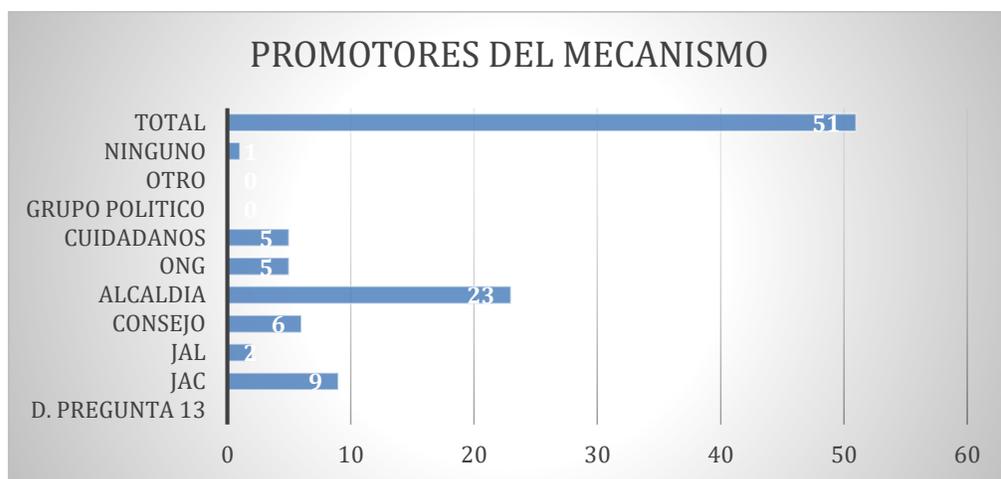
Figura 15. Detalles de la participación



Desarrollo de proceso participativo

Los principales organismos que promovieron la participación ciudadana fueron las Juntas de Acción Comunal, seguidas de la Alcaldía Municipal, las ONG, los ciudadanos en forma independiente, los concejos municipales con una menor dinámica las Juntas Administradoras Locales y sin ningún respaldo los partidos políticos.

Figura 16. Promotores de los mecanismos



Restricciones al ejercicio participativo

Ningún mecanismo requirió trámite ante la Registraduría. Los casos que necesitaron la tutela como mecanismo para garantizar derechos fueron despachados favorablemente. Se presentaron 27 denuncias de las cuales los ciudadanos conocen que se abrieron cinco procesos disciplinarios, de los cuales cuatro fueron cerrados sin sanción y dieciocho se desconoce el trámite que tuvieron.

Respecto a las restricciones asociadas con posibles amenazas a la participación ciudadana y a los líderes sociales, se encontró que en el territorio tienen presencia bandas criminales y delincuencia común. Descartan acciones de grupos armados vinculados con el conflicto como FARC, ELN y AUC. De estos grupos al margen de la ley, doce actores

sociales recibieron por lo menos una amenaza. En cada caso se dieron las denuncias respectivas ante la alcaldía. Dieciocho omitieron hacer denuncia. Todos estimaron que, a pesar de las amenazas, su actividad ha continuado.

Figura 17. Grupos GML

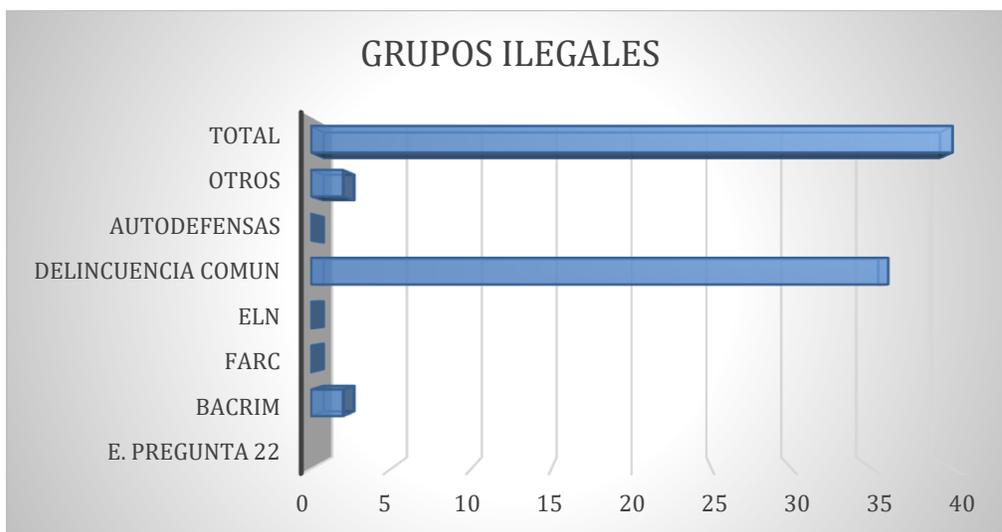
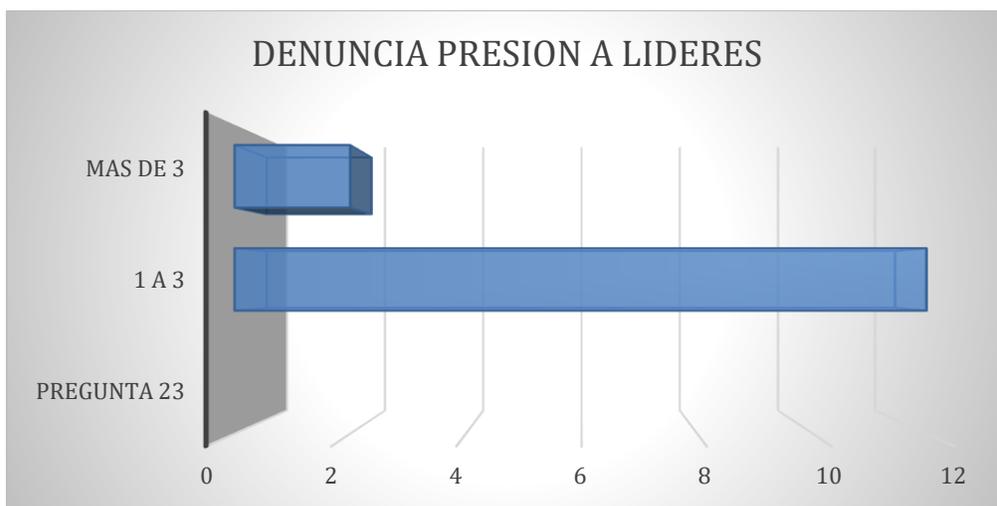


Figura 18. Presiones a líderes



La situación de orden público vigente en el momento de realizar el ejercicio participativo era normal, pero en algunos casos se dieron en situación de toque de queda y de

pico y cédula. Esto es explicable porque el período cubierto por la encuesta incluyó la época de la pandemia covid-19.

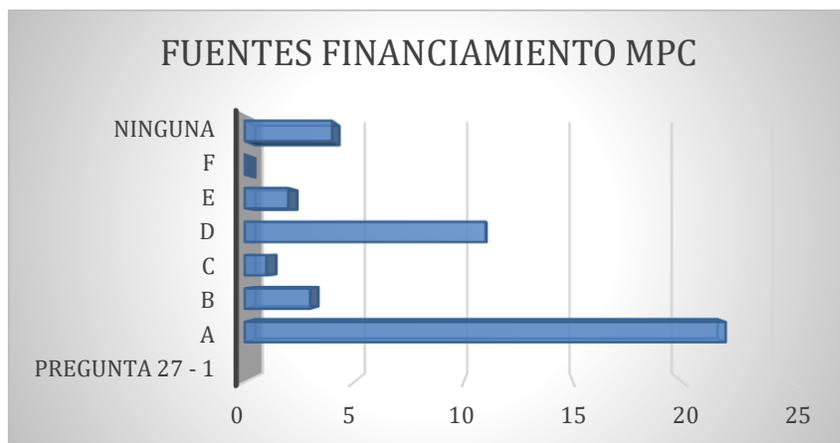
Prácticas democráticas y cultura política

Aunque las audiencias de los concejos municipales no son abiertas al público, los líderes son invitados a hacer presencia, pero sin intervención. No hay prácticas ciudadanas en la presentación de proyectos de acuerdo.

Promoción económica de la participación

El costo por la elaboración y radicación de documentos corre por cuenta de las organizaciones sociales y de los ciudadanos. En otra proporción, la administración municipal brinda apoyo para la elaboración de los documentos. En ocasiones, los ciudadanos cuentan con el apoyo de los consultorios jurídicos. En todo caso, pese a los ordenamientos de la Ley 1757 (2015) de promover la participación de los ciudadanos en los asuntos que los afecta, las respuestas de los entrevistados deja en evidencia que el Estado no brinda recursos para financiar los mecanismos de participación ciudadana, ni para sufragar los costos de asesoría jurídica, que es atendida por las personerías municipales que apoyan en el trámite. Pero en la mayoría de los casos, los ciudadanos obran sin apoyo jurídico. Quienes recibieron asesoría jurídica fueron atendidos en forma oportuna y con información suficiente.

Figura 19. Fuentes financiamiento



Dónde:

- El costo es a cargo del interesado
- Por intermedio de un consultorio jurídico
- Por intermedio de una oficina comunitaria
- Por intermedio de la administración municipal
- Por intermedio del ministerio público
- Por intermedio de otro

Costumbres políticas locales. Participación y riesgo de desastres

Los promotores de los mecanismos de participación pertenecen en forma indistinta al grupo político del gobierno de turno.

Las convocatorias para el ejercicio de los mecanismos participativos han tenido dificultades jurídicas para su trámite debido a que la ciudadanía se muestra apática, desconfiada y con desgana respecto de la administración pública.

Las garantías de la administración municipal para facilitar la participación ciudadana se dan con el acceso a la página web para radicar peticiones. La debilidad consiste en la falta de notificación electrónica de las respuestas. Las intervenciones para la gestión del riesgo de desastres en la zona han consistido en medidas de beneficios temporales que han creado unas costumbres de convivencia con el riesgo como asunto cotidiano:

Tabla 11. Intervenciones para la gestión del riesgo de desastres

| Luego del siniestro | Año 1 | Año 5 |
|--|-------|-------|
| Subsidios para reubicación | 31 | 29 |
| Subsidios para arrendamiento | 31 | 30 |
| Materiales de construcción | 33 | 26 |
| Ejecución de obras de mitigación | 31 | 26 |
| Campañas para el conocimiento del riesgo | 2 | 23 |

Papel de los medios de comunicación en la promoción de la participación

El papel de los medios de comunicación respecto de la participación ciudadana es de promoción y estímulo. La percepción sobre la participación ciudadana en la región es mayoritariamente pasiva, la que actúa es en gran parte independiente pese a que en algunos casos median intereses particulares.

En términos de los entrevistados, las condiciones actuales para la participación ciudadana impiden que esta sea amplia y representativa. Se da un control ciudadano al poder político en forma poco visible.

Las audiencias públicas y la participación de los ciudadanos.

Entre las características de la democracia, se encuentra la intervención de los administrados en la verificación de la gestión pública, y el espacio mínimo esperado sería la audiencia de rendición de cuentas, que debe realizar la administración pública para informar sobre los resultados del período.

El potencial de participación en este tipo de audiencias, se mediría en la cantidad de asistentes a estas cuando los alcaldes presentan su informe de gestión, número que está desligado del censo electoral, pero que aleatoriamente puede fijarse en un 30 %, 20 %, 10 % y 5 % de los habitantes.

De acuerdo con el censo de población del DANE (2018), la región centro sur del departamento de Caldas alberga una población aproximada de 554.582 habitantes, distribuida de la siguiente forma:

Tabla 12. Población de la zona proyectada a 2023 versus población 2018

| Municipio | área | 2018 | 2023 | Observaciones |
|-------------------|-----------------------------------|---------|---------|---|
| Chinchiná | Cabecera municipal | 4.570 | 47.837 | Participación esperada para 2019 en audiencia de rendición de cuentas en Chinchiná, según criterio: 15.381; 10.254; 5.127 y 2563 participantes respectivamente. |
| | Centros poblados y rural disperso | 5,858 | 6.701 | |
| | Total | 51,271 | 53,695 | |
| Manizales | Cabecera municipal | 405,234 | 434,006 | Participación esperada para 2019 en audiencia de rendición de cuentas en Manizales, según criterio: 130.321; 86.880; 43.440 y 21.720 participantes respectivamente. |
| | Centros Poblados y Rural Disperso | 29,169 | 24,436 | |
| | Total | 434,403 | 458,442 | |
| Neira | Cabecera municipal | 11,564 | 12,866 | Participación esperada para 2019 en audiencia de rendición de cuentas en Neira, según criterio: 6.307; 4.204; 2.102 y 1.051 participantes, respectivamente. |
| | Centros poblados y rural disperso | 9,460 | 8,825 | |
| | Total | 21,024 | 21,691 | |
| Palestina | Cabecera Municipal | 4,963 | 5,894 | Es el único municipio de la zona donde la población rural supera en más de la mitad la población urbana. La participación esperada para 2019 en audiencia de rendición de cuentas en Palestina, según criterio: 4.667; 3.111; 1555 y 777 participantes respectivamente. |
| | Centros poblados y rural disperso | 10,592 | 10,215 | |
| | Total | 15,555 | 16,109 | |
| <i>Villamaría</i> | Cabecera municipal | 55,894 | 61,498 | Participación esperada para 2019 en audiencia de |

| | | | |
|-----------------------------------|--------|--------|---|
| Centros poblados y rural disperso | 8,758 | 7,787 | rendición de cuentas en Villamaría, según criterio: 19.396; 12.930; 6.465 y 3232 participantes respectivamente. |
| Total | 64,652 | 69,285 | |

Fuente: (DANE, 2022).

De acuerdo con los documentos consultados y la asistencia a audiencias dejó en evidencia que, la participación se concreta en la suscripción de planillas por los asistentes a las audiencias de socialización de obras y de rendición de cuentas, observando que en el caso de rendición de cuentas, la lista de asistentes coincide en algún porcentaje con datos de servidores públicos y contratistas vinculados a la administración municipal. Tampoco pudieron hallarse actas ni memorias que describieran los criterios técnicos tendientes a lograr la mayor participación de actores diferentes de aquellos que tenían un vínculo con las entidades territoriales revelando posibles debilidades en la gestión documental.

La proyección de niveles de participación esperados revela que la concurrencia de la ciudadanía a las audiencias para dar trámite a los instrumentos de planificación del territorio, no alcanza el mínimo del 5% de la población. Este 5% corresponde al número mínimo de ciudadanos necesarios para ejercer la iniciativa normativa ante el respectivo concejo municipal.

Los resultados obtenidos a partir del trabajo de campo, permitió acceder a información relevante para los fines de la investigación y construir inferencias que no fueron posibles con la información secundaria consultada. Para los entrevistados, los mecanismos de participación ciudadana en el Estado social de derecho revisten importancia para la democracia porque aseguran la solución de necesidades de la población y son útiles como guía en la toma de decisiones. Sin embargo, para varios entrevistados, se trata de una aspiración irrealizable. El control político por la ciudadanía es la oportunidad de corregir la dirección que toma el gobierno y de hacer veeduría. Estas acciones fracasan porque se impide a los ciudadanos la posibilidad de controlar el Estado local, puesto que el voto no es suficiente para que los gobernantes escuchen a los ciudadanos y se materialice la democracia, porque el gobierno impide la participación ciudadana. Finalmente, en ninguno de los municipios se

logra una convocatoria de participación ciudadana amplia para audiencias de rendición de cuentas que alcance una asistencia mínima del 5 % de la población que lo habita.

Análisis de los resultados de la relación Participación vs. Población

La relación entre el número de habitantes y el número de ciudadanos que participan en los asuntos locales muestra una participación ciudadana muy baja o casi inexistente en todos los municipios, de manera que, en la región se descarta la materialización del Estado constitucional para los derechos políticos.

Los instrumentos de planificación aún omiten incorporar en el documento de Diagnóstico, los mecanismos participativos con los cuales se garantizará que el pueblo participe en la formulación del respectivo plan.

La ausencia de elementos que indican una relación entre el gobierno y sus habitantes se manifiesta en la ausencia de ciudadanos dispuestos a participar en el control del gobierno o en la toma de decisiones que los afecta.

Las estrategias y los métodos utilizados para dinamizar la participación de los habitantes en la toma de decisiones y en la gestión pública local en los procesos adelantados para construir los instrumentos de planificación local han contado con la orientación dirigida con herramientas propiciadas por el gobierno nacional a través del paquete territorial de instrumentos facilitado por el Departamento Nacional de Planeación.

Por fuera de las orientaciones que proporcionan las guías de apoyo técnico, es difícil hallar prácticas administrativas incluyentes que eleven la motivación de los ciudadanos a intervenir en la gestión pública, a la vez que la planificación del ordenamiento territorial no son prioridades para los gobernantes, dado que sus vigencias de largo plazo se encuentran vencidas, salvo el de Manizales que tuvo su actualización en 2017.

El ambiente de ausencia de participación ciudadana se consolida y se hace manifiesto cuando se tienen gobernantes que actúan y ciudadanos que se abstienen o se apartan de la gestión pública haciendo imposible la realización de la democracia institucionalizada por el constituyente primario en 1991. Pero la situación puede ser más grave debido la necesidad

de adelantar la actualización de los planes de ordenamiento del territorio en su última generación, donde la norma pide incorporar los estudios básicos del riesgo de desastres en lo cual la participación de los habitantes resulta fundamental. El territorio gestionado en forma unilateral puede poner en contradicción los usos y las intervenciones de suelos dado que una aspiración es la que se define en los planes básicos de ordenamiento territorial de cada municipio y otra es la voluntad de los habitantes. En éstas contradicciones entre contenidos escritos y las intervenciones que se materializan en la realidad, radican los elementos del riesgo de desastres que deben ser identificados para prevenir el desplazamiento ambiente, y ello es posible a partir del reconocimiento de las amenazas a las que se encuentran expuestos los bienes de la población y la identificación de los elementos vulnerables, asunto cuya gobernanza requiere materializarse con fundamento en una planificación responsable y comprometida desde la ciudadanía.

Análisis de resultados

De acuerdo con la información acopiada a lo largo de la investigación, se accede a varios elementos de análisis que permiten ordenar algunos resultados que confirman o descartan los supuestos planteados:

- *Supuesto 1.* El Estado social de derecho se materializa a partir de una ficción que replica la relación entre el gobierno y los ciudadanos que habitan un territorio, donde las decisiones públicas se toman con la opinión de los ciudadanos, es verdadero. No obstante, la hipótesis 1. La participación ciudadana incide en la construcción de una planificación que conduce al desarrollo sostenible del territorio de la región centro sur de Caldas es falsa, porque, a pesar de contarse con normas que presionan la voluntad política para que garantice la participación de las comunidades en los asuntos que los afecta, no hay indicios de que esta se cumpla, debido a que los instrumentos de planificación omiten establecer en el diagnóstico los mecanismos para hacer efectiva la participación democrática en la fase de formulación del

respectivo plan. De dicha omisión se excluye el ordenamiento de la cuenca hidrográfica del río Chinchiná, cuyo proceso tiene una norma con reglamentación específica diferente cuya aplicación es competencia de la autoridad ambiental, encargada de dar trámite a un proceso que incluye la participación de los ciudadanos.

Análisis de la situación:

Puede resultar contradictorio el hallazgo según el cual, en las entidades territoriales de la unidad territorial investigada se dé cumplimiento al estado de derecho, pero en contraste con ello se descarte la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación territorial.

Las diversas instancias que asume el trámite de la planificación, tratándose de los planes de ordenamiento territorial que deben pasar por la etapa de concertación ante la autoridad ambiental y el concepto del Consejo Territorial de Planeación, o para el trámite del respectivo plan de desarrollo para el período a cuya aprobación debe anteceder el programa de gobierno y las audiencias públicas con los grupos sociales y organizaciones de base para recibir el inventario de necesidades que se esperan atender durante el período, que deben cumplirse en brevedad de tiempos, incluyendo el plazo para el trámite de aprobación en el respectivo concejo municipal, puede resultar una excusa para que la participación democrática se desarrolle con limitaciones. En ese caso, la prioridad se focaliza en las formas que exigen las instancias so pena de la nulidad que puede recaer sobre el respectivo instrumento, antes que en la esencia sustancial que emana del derecho ciudadano a tomar parte en las decisiones que los afecta.

Si priman las formas antes que el derecho político sustancial, se está ante un desequilibrio que focaliza la administración pública local en el modelo de democracia representativa, lo que abre lugar a otro defecto que conllevaría idéntica nulidad que aquella que sobreviene por omitir las formas: La omisión de la participación democrática en la aprobación de la planificación local.

- *Supuesto 2.* Las estrategias y los métodos de convocatoria a la participación ciudadana para tramitar los instrumentos de planificación del territorio despiertan el interés de las comunidades para intervenir, es Falso, debido a que en la fase de diagnóstico se omite dar pleno cumplimiento a la descripción de mecanismos participativos que garanticen la participación democrática de las comunidades en la formulación del respectivo plan. La desmotivación ciudadana por participar también hace que sea falsa la hipótesis 2, según la cual, la confianza entre gobernantes y gobernados hace posible la realización de la democracia porque motiva la intervención de los ciudadanos en los asuntos que los afectan. Ello se infiere del bajo número de mecanismos de participación ciudadana desarrollados en el período, en especial tratándose de consultas ciudadanas e iniciativas normativas ante los concejos municipales de la zona.

Análisis de la situación:

El hallazgo que se infiere a partir de la consulta documental asociada a las respuestas obtenidas en campo, es la dificultad para identificar estrategias y métodos para convocar la asistencia de la comunidad a las audiencias de aprobación de la planificación. En este momento es válido diferenciar las audiencias preliminares para realizar el inventario de necesidades a incorporar en los instrumentos de planificación, de las audiencias de aprobación de éstos, que es el momento en que se da la participación democrática. De acuerdo con las respuestas de los entrevistados, la ausencia masiva de ciudadanos en estos procesos tiene que ver con la debilitada confianza entre gobernantes y gobernados, debido a una marcada convicción que en aquellos está ausente el interés por los problemas de sus comunidades.

El poco uso de los mecanismos de participación ciudadana, en especial en los municipios de la región objeto de estudio, es un indicador que refuerza la existencia de una baja participación de la comunidad en los asuntos locales, atribuible bien a, un desconocimiento de la existencia de los mecanismos o de las formas de impetrarlos; o bien a la desconfianza de la efectividad institucional de éstos. Cualquiera que sea la causa de esa casi inexistente participación, una realidad se posiciona en forma sólida: En

Colombia aún se adeuda el derecho ciudadano a intervenir en la toma de decisiones en los asuntos que los afecta.

Análisis de la situación:

El ejercicio de asistir a algunas audiencias públicas que se realizaron en los municipios de la región centro sur del departamento de Caldas, permitió experimentar en campo las dinámicas de participación de los ciudadanos en asuntos de gran importancia para el desarrollo como Aeropuerto del Café, Macroproyecto de interés social nacional San José, doble calzada sur vía Panamericana, Pacífico Tres, rendición de cuentas de las alcaldías de Villamaría, Chinchiná y Manizales, viviendo la experiencia que permitió verificar las formas de convocar y la realización de las audiencias. En cuanto a las formas se evidenció una marcada tendencia al uso de redes sociales, y en cuanto a la práctica, una baja asistencia a los recintos, una audiencia que asiste a través de plataformas virtuales y grabaciones de la información para replicar en diferido.

En concreto, la virtualidad ha jugado un papel importante en cuanto a captar mayor asistencia, sin que ello tenga incidencia en desarrollar la participación democrática de los ciudadanos ni que éstos puedan incidir en la toma de decisiones como lo dispone la constitución política ni llegue a ser un pilar fundamental de los instrumentos de la planificación en los municipios de la región centro sur del departamento de Caldas.

- *Supuesto 3.* Es verdadero que los desastres son manifestaciones del entorno natural que forman parte de ciclos propios de los ecosistemas o como respuesta a la intervención antrópica, por lo cual es importante documentar la memoria colectiva a la planificación del territorio según la prevención del riesgo, lo cual se extrae de los contenidos de los planes municipales de gestión del riesgo de desastres en el territorio investigado. De acuerdo con esto, también es verdadera la Hipótesis 3, puesto que el desastre tiene alcance de impacto negativo cuando produce desplazamiento con menoscabo del patrimonio, pero también permanece en la historia de los pueblos como un referente. Por tanto, hay un valor en la memoria de las comunidades cuando

reconocen patrones que anteceden al acontecimiento de un siniestro, que tiene utilidad en la definición de la planificación del suelo.

Análisis de la situación:

El cambio climático, cualquiera que sea su causa, forma parte de aquellos elementos naturales que entran en juego con los extremos de las temperaturas y las precipitaciones que necesariamente afectan los ecosistemas. Las comunidades que desconocen esta incidencia pero además continúan elevando las cargas que presionan la capacidad límite de su entorno, contribuyen a que se aceleren procesos de desequilibrio que culminan con el desplazamiento ambiental. En la región objeto de estudio se tiene una memoria restringida sobre los desastres, que las nuevas generaciones desconocen y sobre las cuales hacen referencia las personas que superan los cincuenta años, lo que hace reflexionar sobre la ausencia de un elemento de tradición de memoria histórica de padres a hijos que recuerden, a modo de ejemplo, hechos como la erupción del volcán Nevado del Ruíz del mes de noviembre del año 1985, los deslizamientos que afectaron barrios de Manizales como La Sultana, Aranjuez y Cervantes con elevados costos humanos y patrimoniales.

Los pueblos sin memoria de sus siniestros, cuentan con estrategias propuestas desde la institucionalidad que pretende ciudades seguras a partir de la incorporación del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial, pero con municipios como los estudiados en la zona objeto de investigación, donde los planes de ordenamiento se encuentran desactualizados, y la participación ciudadana tiene un mínimo desarrollo, se está necesariamente ante una población con un alto nivel de exposición al desplazamiento ambiental.

- *Supuesto 4.* Es verdadero el supuesto según el cual, la sustentabilidad de los territorios es producto de su gobernabilidad mediante la satisfacción de las necesidades de la población, que incluyen la construcción común y concertada de formas de ocupación y uso del suelo que prevengan su desplazamiento ambiental, por tanto, resulta verdadera la hipótesis 4. De acuerdo con la bibliografía referenciada y los eventos desastrosos descritos en los PMGRD de los municipios objeto del estudio, la creciente

demanda de vivienda para familias con bajos ingresos económicos favorece asentamientos humanos informales en zonas vulnerables a los desastres.

Análisis de la situación:

La gobernabilidad del territorio está ligada a la universalidad y calidad de la gestión de las autoridades locales. Si la gestión local es insuficiente para atender las necesidades que demanda la población, entre ellas la creciente demanda de vivienda, la presión que genera el estado de necesidad, lleva a que las familias busquen alternativas para atender y resolver el problema de vivienda portando con ella el acceso a los servicios públicos. Con ello se conforma un conjunto de situaciones de hecho que conlleva el debilitamiento de la gobernabilidad que finalmente incide en la gobernanza, entendida como la posibilidad que en estos asentamientos humanos precarios conformados por vías de hecho, pueda tener vigencia la institucionalidad ni hacer vigente la convivencia.

Tabla 13. Análisis de variables y resultados - Valoración Boolean

| Supuesto | Vr | Hipótesis | Vr |
|---|----|---|----|
| UNO El Estado social de derecho se materializa en una ficción que replica la relación Gobierno-ciudadanos que habita un territorio, donde las decisiones públicas se toman con la opinión de los ciudadanos. | V | 1. La participación ciudadana incide en la construcción de una planificación que conduce al desarrollo sostenible del territorio de la región centro sur de Caldas | F |
| DOS Las estrategias para convocar a los ciudadanos a participar en la planificación del territorio despiertan el interés de las comunidades para intervenir | F | 2. la confianza entre gobernantes y gobernados, hace posible la realización de la democracia porque motiva la intervención de los ciudadanos en los asuntos que los afecta. | F |
| TRES Los desastres son manifestaciones del entorno natural que forman parte de ciclos propios de los ecosistemas o como respuesta a la intervención antrópica, por lo cual es importante documentar la | V | 3. Los desastres son manifestaciones del entorno natural que tiene ciclos propios o como respuesta a la intervención antrópica, por lo cual es preciso documentar la memoria colectiva la planificación del | V |

| | | | |
|---|---|--|---|
| memoria colectiva la planificación del territorio desde la prevención del riesgo | | territorio sobre la prevención del riesgo | |
| CUATRO | | 4. La creciente demanda de vivienda para familias con bajos ingresos económicos, favorece asentamientos humanos informales en zonas vulnerables a los desastres. | |
| La sustentabilidad de los territorios es producto de su gobernabilidad con base en la satisfacción de las necesidades de la población, que incluyen la elaboración común y concertada de formas de ocupación y uso del suelo que prevengan su desplazamiento ambiental, | V | | V |

Conclusiones

Una vez analizados los resultados, se cuenta con los elementos suficientes para responder la pregunta de investigación sobre la participación ciudadana en la planificación del territorio, en relación con la gestión del riesgo de desastres, que en síntesis busca las formas en que se dan las relaciones hombre – territorio, como determinantes del desarrollo sostenible en la región centro sur del departamento de Caldas.

La participación democrática en los municipios del territorio objeto de estudio, es visible y con limitaciones en el municipio de Manizales, donde el mecanismo más utilizado es el cabildo abierto. Aunque en los documentos de planificación evaluados, a saber Plan de desarrollo “Manizales más Oportunidades” vigente entre 2016 y 2019, Plan de desarrollo “Manizales más Grande” vigente entre 2020 - 2023, Plan de Ordenamiento Territorial y Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, los documentos que contienen el Diagnóstico omiten definir los mecanismos de participación ciudadana para garantizar la participación democrática en la fase de formulación, se observa un esfuerzo por abrir espacios a la participación de los ciudadanos. Las cifras de participación de actores respecto del censo poblacional, aún es casi invisible sin que se noten variaciones importantes entre la participación que logro convocar Manizales más oportunidades respecto de Manizales más grande. En idéntico sentido ocurre con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Municipal de Gestión del riesgo, cuyos documentos de diagnóstico también omitieron incorporar los mecanismos para garantizar la participación democrática en la fase de formulación.

En los demás municipios la participación democrática carece de desarrollo alguno, en particular porque se trata de documentos que requieren actualización. Los documentos de planificación local más recientes son los Planes de Desarrollo, cuyos componentes

Diagnóstico muestran un esfuerzo por reconocer el derecho de los habitantes a intervenir en los procesos de aprobación de estos documentos, sin que ellos alcancen a definir los mecanismos para garantizar la participación democrática.

En concreto, en las prácticas ciudadanas analizadas, aún es imperceptible la transición democrática de la descentralización conforme a la aspiración del constituyente primario de 1991, y se mantiene vigente el paradigma democrático heredado de la Constitución Política de 1886 cimentado en la representación política del pueblo a través de personas elegidas para cargos de elección popular. El pueblo aún no desarrolla pensamiento participativo, ni ha comprendido el alcance del derecho que recibió en la constitución de 1991 para tomar parte en las decisiones sobre los asuntos que lo afecta, mientras la administración pública se mantiene en prácticas de convocar para construir inventarios de necesidades, más no así respecto de participar en las sesiones en las que se lleva a cabo la aprobación de los respectivos planes locales.

Con vacilaciones se logran avances relacionados con la conformación y ejercicio de las veedurías ciudadanas, y el uso de mecanismos constitucionales como el derecho de petición, la acción de tutela, las acciones populares, las acciones de cumplimiento, pero en ningún caso se tienen experiencias exitosas de ejercicio de iniciativas normativas de origen popular. La figura del cabildo abierto ha tomado alguna ventaja en Manizales, pero aún con reparos sobre la atención que desde el concejo y la administración municipal se le da a los ciudadanos, siendo tales reparos las limitaciones en tiempo para las intervenciones y la desatención de las respuestas que los funcionarios dan a las preguntas formuladas.

Un panorama general de la situación en la unidad territorial de estudio, muestra un contexto donde la participación democrática aún no es activa ni desempeña un rol significativo en los trámites de formulación y aprobación de la planificación para la incorporación del riesgo de desastres en los municipios de la zona centro sur del departamento de Caldas, con lo cual el desarrollo de este territorio aún requiere afianzarse en los principios de la sostenibilidad vistos desde la dimensión social y política, para alcanzar la metas del desarrollo sostenible.

La participación de los ciudadanos se ha facilitado por el soporte técnico que desde el Departamento Nacional de Planeación se brinda a los municipios para dar trámite a los

planes municipales de desarrollo, a partir de la caja de herramientas que contiene guías y procedimientos mediante los cuales se ha logrado en alguna forma que la población participe en el trámite de los instrumentos de planificación del territorio, afirmación que es válida para la incorporación del riesgo de desastres, como para las demás temáticas que le compete a los municipios colombianos asumir desde el modelo de administración pública descentralizada, pero dicho modelo se queda corto respecto de las implicaciones que demanda la constitución política de 1991, donde el rol ciudadano va más allá de un inventario de necesidades a la participación de la comunidad al momento de adoptar las decisiones finales que se incorporan en los instrumentos de planificación.

En ausencia de fases para dar trámite a los planes municipales, dado que es en el diagnóstico donde se definen los mecanismos para que las comunidades participen en las decisiones que les afecta, significa que el no hallazgo de formas de participación obedece a la ausencia de mecanismos para la participación democrática que se hubiesen aprobado en una fase de diagnóstico, lo que hace evidente que las convocatorias a los ciudadanos para que participen en la formulación de los planes municipales de gestión del riesgo, quedan al arbitrio de aquellos en quienes los alcaldes delegan esas funciones. De esa forma, no existen procesos de convocatoria ciudadana para que los habitantes se manifiesten sobre la incorporación del riesgo de desastres en la planificación de sus territorios en la Región Centro Sur de Caldas y por lo tanto se confirma que la población que habita este territorio, no solo está expuesta a sucesos de desastres previsibles, sino que en caso de ocurrencia, la administración pública tampoco está preparada para asumir los elevados costos que implicaría un desplazamiento ambiental a causa de desastres.

Dadas las características de los planes de ordenamiento y de los planes de gestión del riesgo de desastres analizados, donde la participación ciudadana tiene una baja representatividad, dicho grado de significancia muestra que los mecanismos que garanticen la participación democrática carecen todavía del significado y de la dinámica que le otorgan la Constitución Política y la ley estatutaria.

Es insuficiente replicar las normas que se pretenden cumplir en cuanto a términos e instancias que deben agotarse en los procesos de construcción de la planificación territorial, si se carece de una identificación plena de los mecanismos a utilizar por la administración

para hacer efectiva la participación de los ciudadanos en la definición de las disposiciones que se aprueban, lo que también tiene repercusiones en la gobernabilidad del territorio. En ausencia de esos mecanismos, tampoco se identifican estrategias ni métodos viables y claros para incorporar el riesgo de desastres en la planificación, de manera que se adeudan unas construcciones políticas para la gobernanza que se hagan concretas en los instrumentos de planificación que relaciona comunidades con el territorio que habitan.

Primera conclusión

Las normas que establecen la participación ciudadana en la planificación del territorio se cumplen para los instrumentos de gestión en medida que los funcionarios de la administración cuentan con el apoyo de un kit territorial proporcionado por el gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación que les brinda asesoría para llegar al proyecto de acuerdo respectivo. Esto sucede en particular con los planes de desarrollo.

De igual forma ocurre con el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, donde la norma rectora, apoyada en documentos técnicos como guías y manuales, es específica en describir paso a paso la construcción del documento final, el cual se consolida en un documento cuya aplicación tiene relevancia para la autoridad ambiental en procesos de concertación.

Para los demás planes, como el presupuesto público, el ordenamiento territorial y el plan municipal de gestión del riesgo, la situación resulta más compleja y quizá explica por qué, entre los municipios de la unidad de trabajo, solo Manizales tiene actualizado su plan de ordenamiento territorial y es el territorio donde se evidencian en número, más prácticas ciudadanas de participación.

En ese sentido, el propósito de “Identificar el cumplimiento de la normatividad sobre la participación ciudadana en el trámite de los instrumentos de planificación del territorio en la región centro sur de Caldas”, conduce a observar que dichas normas se cumplen en forma parcial. La identificación, sin duda, revela que hay dificultades para hacer efectiva la participación democrática los ciudadanos en la elaboración de los planes locales.

Segunda conclusión

Las entrevistas con líderes de organizaciones sociales permitieron verificar las estrategias utilizadas por la administración municipal para convocar la participación ciudadana, y las dinámicas que activan estos líderes para realizar gestiones ante la administración pública en nombre de sus comunidades. En el primer caso, los funcionarios públicos prefieren las mesas de trabajo en tanto que las comunidades hacen mayor uso del derecho de petición.

Aunque las estrategias y los métodos utilizados para convocar y para ejercer los mecanismos de participación ciudadana como los foros, los cabildos abiertos, las mesas de trabajo, la cartografía social y los derechos de petición corresponden a los mecanismos de participación consagrados por la Constitución Política que declara que Colombia es un Estado Social de Derecho. Estos mecanismos no están dirigidos a incorporar el riesgo de desastres en la planificación local. De un lado, porque los planes municipales de gestión del riesgo de desastres vigentes en estos municipios son anteriores a la norma que ordena su incorporación a los planes de ordenamiento del territorio a través de los estudios básicos y, de otra parte, porque los planes de ordenamiento del territorio en los municipios del centro sur del departamento de Caldas, con excepción de Manizales, también adeudan su actualización de largo plazo.

De este modo, tanto los líderes sociales, las organizaciones de base como los funcionarios públicos tienen claros los mecanismos de participación ciudadana, sino cómo funcionan y cuál es su alcance, no es excusable que la administración omita convocar la participación de los ciudadanos en los procesos públicos que los afecta, como tampoco se justifica que las comunidades y sus líderes desestimen los espacios para ser escuchados.

Tercera conclusión

La identificación de los mecanismos participativos de los ciudadanos en la planificación de sus municipios puede determinar la importancia de la participación, de modo que el conocimiento del territorio y sus riesgos asociados, permiten incorporar las

experiencias de los ciudadanos en los instrumentos de gestión territorial, de modo que se puede medir esa importancia entre alta y baja, a partir de lo significativa que ella sea.

El atraso de los planes municipales de gestión del riesgo de los municipios de la región centro sur del departamento de Caldas se debe a que, para las entidades territoriales, este instrumento no ha tenido el nivel de importancia que amerita como base instrumental para incorporar el riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial. Si para la administración municipal este instrumento deja de ser valioso, la participación de los ciudadanos se inactiva y queda relegada a otras instancias de participación como ocurre con los planes de desarrollo, mientras el ordenamiento territorial pasa a un escenario donde han llegado a una consecuente desactualización.

La percepción ciudadana entrevistada en preguntas abiertas sobre la satisfacción con la administración, revelan un alejamiento de la sociedad respecto a la gestión pública mientras los servidores realizan esfuerzos poco productivos para atraer a sus gobernados. El panorama que fluye en el ambiente de la Región Centro Sur de Caldas, lo caracteriza intervenciones que en nombre del desarrollo vienen avanzando en ejecución de macroproyectos, que al estar ausente la participación democrática en la definición de esta planificación, infiere que ellos fueron impuestos sobre la voluntad popular.

En la dimensión social del desarrollo sostenible de la región centro sur del departamento de Caldas, el instrumento parece confirmar el avance de una crisis de la democracia respecto del individuo político que, pese a tener la garantía para acceder al ejercicio de los derechos que le reconocen las naciones a través de una Constitución Política custodiada por el Estado, decide en su autonomía engrosar la masa electoral abstencionista, que no significa la desaparición del ser social por naturaleza, sino un re-direccionamiento de los intereses que en muchos casos puede ser propiciado por las tecnologías de la información.

RECOMENDACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Del proceso adelantado durante la investigación es posible sugerir las siguientes recomendaciones:

- Los territorios de los municipios situados en la región centro sur de Caldas responden al criterio de la desterritorialización, con desplazamientos de grupos humanos vulnerables al impulso capitalista de Ciudades Sostenibles, cuya planificación no ha sido definida con la participación de los habitantes afectados.

- *Problemas que propone:* Reducción del capital social, fractura en la relación gobernantes- gobernados, crisis de la institucionalidad estatal, solución privada de la conflictividad. Facilita la emergencia de un Para-Estado expresado con el silencio de una sociedad pasiva o con los conflictos que se pretenden solucionar con formas de violencia.
- *Propuestas que mitigan la crisis:* Replanteamiento del contrato social, como reto de investigación.

- La participación democrática en la planificación de la región centro sur no es una práctica en la gestión pública, ni de la acción ciudadana: Además del atraso de los instrumentos de planificación en cada municipio, la participación ciudadana se visualiza en mesas de trabajo destinadas a recolectar información para los planes de desarrollo en documentos cuya fase de diagnóstico queda sin definir los mecanismos participativos que involucrará la comunidad en la fase de formulación de los planes.

- *Problemas que propone:* La ciudadanía queda excluida de la definición del territorio que esperan habitar, y su inclusión se reduce a escuchar las propuestas de la administración en audiencias de “socialización”.

- *Propuestas que mitigan la crisis:* El Ministerio del Interior adeuda al país el cumplimiento de su función de “adelantar investigaciones relacionadas con la garantía del derecho ciudadano a participar en las decisiones del poder público”.

- Habitar en la región centro sur del departamento de Caldas contiene un riesgo de exposición a desastres hidrometeorológicos que aún no ha sido estimado, debido a que la planificación está desligada de la prevención del riesgo de desastres: La situación de desactualización de los esquemas y planes de ordenamiento, con excepción de Manizales, hacen que estos instrumentos aún no incorporen los estudios básicos del riesgo local.

- *Problemas que propone:* El hábitat de la población es incierto, porque se queda por fuera de una planificación objeto del plan municipal de gestión del riesgo de desastres.
- *Propuestas que mitigan la crisis:* Los organismos defensores de derechos humanos aún omiten su rol garante. El Índice de Gobierno Abierto –IGA- y el indicador de capacidad de respuesta de los municipios brindan información relevante que activarían alertas tempranas para las cuales el ministerio público está en posibilidad de ejercer mecanismos “preventivos”.

Referencias

Acebedo, L. (2010). *Territorios del conocimiento. Visiones caleidoscópicas en la Ecorregión Eje Cafetero*. Universidad Nacional de Colombia.

Acebedo, L. (2010). Territorios del conocimiento en la ecorregion del Eje Cafetero. Calidoscopios a partir de tres espejos de representacion: Sociedad + Espacio + Conocimiento. En L. Acebedo, *En: Caleidoscopios urbanos - Espacio de análisis de las ciudades, los territorios y las regiones*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales - Facultad de Arquitectura.

ACNUR. (2017). *Cambio climático y desplazamiento por desastres*. . Obtenido de Obtenido de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>

Acuerdo 030, Por el cual se consolida el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (Concejo Municipal Chinchiná 16 de Diciembre de 1999).

Acuerdo 958, Por el cual se adopta la revisión ordinaria de contenidos de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Manizales (Concejo municipal de Manizales 2 de Agosto de 2017).

Acuerdo Municipal 070, Por medio del cual se modifica el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Villamaría (Concejo Municipal 2011).

Acuerdo Municipal 1053, Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del municipio de Manizales 2020-2023, Manizales + Grande (Concejo Municipal de Manizales 4 de Junio de 2020).

Acuerdo Municipal 160, Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (Concejo Municipal de Palestina Agosto de 1999).

Acuerdo Municipal, Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 Manos Limpias para gobernar (Concejo Municipal de Palestina 30 de abril de 2020).

Acuerdo Municipal, Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 "Un sueño llamado Villamaría" (Concejo Municipal 1 de Mayo de 2020).

Alcaldía Chinchina. (2019). *Plan de contingencia específico ante la temporada de lluvias primer semestre 2019*. Chinchiná: Municipio Chinchiná.

Alvarez, M. (2020). *La participación ciudadana como eje central para la creación de planes de desarrollo en Colombia*. Medellín: Tesis de grado UNAD .

Álvarez, R. &. (2010). *El territorio como factor del desarrollo*. . Medellín: Universidad de Medellín.

Álvarez-Sanchís, J; Jimeno_M. A; Ruiz_Z. G. (2011). *Villages and cities in the first millennium b.c. the northern meseta and the origins of urbanism*. Complutum Vol. 2 – Núm. 2. Universidad Complutense. Madrid.

- Annan, K. (Febrero de 2018). *Nueva Sociedad - Opinion*. Obtenido de Las tecnologías de la información y la amenaza a la democracia: <https://nuso.org/articulo/como-las-tecnologias-de-la-informacion-amenazan-la-democracia-annan-nuso/>
- arcgis.com. (4 de septiembre de 2022). *storymaps-classic.arcgis.com*. Obtenido de esri - Story Map Tour: <https://storymaps-classic.arcgis.com/es/app-list/map-tour/>
- Arendt, H. (1998). *The origins of the totalitarianism (Los orígenes del totalitarismo)*. Santa Fe de Bogotá: Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Arias, J. (2020). Cambio climático, discursos ambientales y poder. Un estudio de caso en el Oriente antioqueño, Colombia. *Analectica vol. 6, núm. 42*, Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia.
- Ariza, S. (2019). The theory of Greek democracy. . *Revista Científica General José María Córdova, vol. 17, núm. 27, UniAndes.*, pp. 602-623.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia* . Bogotá: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>.
- Auge, M. (2010). De los Lugares a los no lugares. En M. Auge, *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad* (pág. 125). Barcelona - España : Gedisa.
- Ballester, A. (2017). *Participación pública para una gestión eficaz del riesgo por inundación: Construcción de capacidades sociales en la ribera alta del Ebro (España)*. Universitat Autònoma de Barcelona.

- Banco Mundial. (2012). *Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Banco Mundial. (2012). *Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. BIRF-AIF. (16 de enero de 2023). *Entendiendo la pobreza*. Obtenido de Gobernanza. Panorama general: <https://www.bancomundial.org/es/topic>
- Banco Mundial (2011). *Participación ciudadana y gobernabilidad son clave para el Oriente Medio*. Zoellic. Comunicado de prensa – 6 de abril – 2011.
- Barcia, R. (2018). *Metabolismo Urbano*. Montevideo: Universidad Republica Uruguay.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo*. Paidós.
- Bello, O., & et-all. (2020). *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Santiago: CEPAL - UN.
- BID-BIRF-CEPAL. (2000). *5° Taller Regional La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones*. Aguas Calientes - Méjico: CEPAL - Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe.
- Biondo, F. (2015). Desobediencia civil y participación política. Algunas cuestiones abiertas que se plantean en las democracias constitucionales y la teoría del derecho. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 38 (2015) ISSN: 0214-8676 pp. 215-236, pp. 215-236.

- Boisier, S. (2001). *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*. .
Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bonilla, J., Lopez, D., & Sepulveda, C. (2014). Capítulo 2. Estratificación socioeconómica en Colombia Contexto general y diagnóstico. Estratificación socioeconómica y la información catastral. Introducción al problema y perspectivas a futuro. En C. Sepulveda, D. Lopez, & J. Gallego, *Los límites de la estratificación: en busca de alternativas*. On line (págs. 23 -39). Bogota D. C.: Editorial Universidad del Rosario: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Boroschek, R. (2007). *Información para la gestión de riesgos de desastres estudio de caso de cinco países*. CEPAL.
- Botero, P., Torres, J., & Alvarado, S. (2008). Perspectivas teóricas para comprender la categoría Participación Ciudadana - Política juvenil en Colombia. *Revista Latinoamericana ciencia, sociedad, niñez y juventud*, 6(2), 565-611.
- Bozo, A. J. (2008). La Democracia, la Soberanía Popular y el Poder Popular a la luz de la Reforma Constitucional Venezolana. *Frónesis*, 15(1), 1-6.
- Brunal, R. (2021). *Participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial de Montería*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Brundtland, G. H. (23 de marzo de 2015). Necesitamos un pacto para salvar el planeta. (A. Cerrillo, Entrevistador)
- Buitrago, O. &. (2009). El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal. *Territorios - Biblioteca digital UNIVALLE*, 255 - 279.

- Cabrera, J. (2012). El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina. . *Revista de Ciencias Jurídicas*, 100, 301-331., 301-331.
- CAF. (2017). *Cómo gerenciar la resiliencia urbana? Conferencia CAF: Ciudades con futuro* . Lima - Peru: Banco de Desarrollo de América Latina.
- Calderón, D. &. (2016). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. . *Territorios*, (36), 239-264. ,
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>.
- Campos, A. (2009). *La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado*. Comunidad Andina.
- Cano, C. (2020). *Gestión del riesgo en desastres en los procesos de planificación del desarrollo territorial en comunidades del pacífico colombiano. Estudio de caso zona urbana, municipio de Tumaco, Departamento de Nariño*. Universidad de Manizales.
- Cárdenas, M. (2004). *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente*. Foro Nacional Ambiental – GTZ – Universidad de Los Andes.
- Cárdenas, M., & Rodríguez, M. (2004). *Más allá de los impactos negativos sobre la naturaleza: las complejas relaciones entre guerra, sociedad y medio ambiente*. Obtenido de Fes: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/01993/02.pdf>. En F. N. 2004, *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente* (págs. 13 - 47). Bogotá: Bibliothek Der Friedrich Ebert Stiftung.
- Cardona, O. (21 de Septiembre de 2005). *La gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio*. . Obtenido de

Obtenido de Desenredando:
https://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos_omar/Gestion_Riesgo_Ciudad_Laboratorio21-09-05LaRED.pdf

Cardona, O. (2005). *Indicadores de riesgos de Desastres y de Gestión de Riesgos*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cardona, O., Wilches-Chaux, G., García, X., Mansilla, E., Ramírez, F., & Marulanda, M. C. (2004). *Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: Estimación de pérdidas y cuantificación de costos*. Departamento Nacional de Planeación.

Castoriadis, C. (1994). *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*. . Barcelona: Gedisa.

Castro, E. (2011). *¿Es la participación ciudadana un derecho a decidir o un derecho a ser escuchado? Eficacia de la participación directa del pueblo colombiano en el actual proceso de paz. Tesis de grado*. . Manizales: Repositorio Universidad Católica de Manizales. U.

Centro de Estudios Independientes. (2022). *Víctimas del Desarrollo: Entre el desespero y la esperanza*. . Manizales: Editorial Color Tierra y Cabildo Abierto Comunal San José.

CEPAL (2007). *Información para la gestión del riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países*. Documentos de proyectos de investigación. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Repositorio CEPAL.

CEPAL (2015) *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Manuales de la CEPAL. Alicia Williner, Carlos Sandoval & Andrea

Sanhuesa. Naciones Unidas. repositorio digital de publicaciones de la CEPAL,
<http://repositorio.cepal.org>

CEPAL-ONU. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf

CEPAL. (2020). *Fortalecimiento de capacidades para la incorporación de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación sostenible e incluyente al cambio climático en la inversión pública en los países miembros del COSEFIN/SICA*. Informe del Comité Técnico Regional sobre fortalecimiento de capacidades para la incorporación de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación sostenible e incluyente al cambio climático en la inversión pública. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. – UN

CEPAL. (30 de Septiembre de 2020). *Observatorio Regional de Planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe*. Obtenido de La planificación para el desarrollo y la gestión del riesgo de desastres - Nota de Planificación para el Desarrollo N°8: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/la-planificacion-para-el-desarrollo-y-la-gestion-del-riesgo-de-desastres>

Chacón, A. (2008). *El Territorio, elemento físico del Estado*. . Universidad Surcolombiana
- Facultad de Derecho.

- Chaparro, J. (2018). *La apropiación social del territorio*. Zipaquirá: Universidad Jorge Tadeo - Tesis de Maestría.
- CMGRD- CHINCHINA. (2012). *Plan Municipal para la gestión del riesgo de desastres*. Chinchina: Alcaldía de Chinchina.
- CMGRD NEIRA. (2016). *Plan Municipal de gestión del riesgo de desastres*. Neira: Municipio Neira - Caldas.
- CMGRD-PALESTINA. (2017). *Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres*. Palestina: Municipio Palestina.
- CMGRD-VILLAMARIA. (2017). *Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres*. Villamaria: Municipio Villamaria.
- CNRR-IEPRI. (2009). *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual - Área Memoria Histórica*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional .
- Comisión de la verdad. (28 de junio de 2022). *Convocatoria a la paz grande. Declaración de la comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición*. Obtenido de Obtenido de Sistema Integral para la Paz:: <https://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>.
- Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad - Colombia adentro - Relatos territoriales sobre el conflicto armado - Eje Cafetero*. Bogotá: Comisión de la Verdad.

Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Sistema Integral para la paz.*

Constitución de Colombia. (1886). *Constitución Política de Colombia.* Asamblea Nacional Constituyente - 1886.

Constitución Política. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Asamblea Nacional Constituyente:

<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>.

CORPOCALDAS-UGR. (2016). *Plan Municipal de Gestion del riesgo de desastres de Manizales.* Manizales: Secretaria Planeacion Municipal - Municipio Manizales.

Corporación Colombia Legal. (3 de mayo de 2016). *¿Qué Pasa en Caso de Agresión a un Servidor Público?* . Obtenido de Obtenido de colombialelegalcorp.com: <https://www.colombialelegalcorp.com/blog/agresion-a-un-servidor-publico/>

COSEFIN, C. y. (2020). *Fortalecimiento de capacidades para la incorporación de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación sostenible e incluyente al cambio climático en la inversión pública en los países miembros del COSEFIN/SICA.* CEPAL.

Creighton, J. (2005). Defining What Public Participation Is (and Is Not) - PART ONE: OVERVIEW OF PUBLIC PARTICIPATION - Chapter One. En J. Creighton, *The public participation handbook. Making Better Decisions Through Citizen*

- Involvement*. (págs. 7-13). San Francisco USA: Jossey Bass - John Wiley & Sons, Inc.
- Cruz, J. (2004). *La crisis y su influencia en las estrategias de comunicación organizacional*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cruz, J. (2011). *El nexos natural de la «familia» con la ciudad, según Aristóteles*. En: www.leynatural.es.
- D'Costa, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del "Fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. Rio de Janeiro: Siglo XXI.
- D'Sousa, B. (2018). Introducción Desafíos a descolonización desde las Epistemologías del sur. . En CLACSO, *Epistemologías del sur* (pág. 470 (16)) *Libros virtuales*. (pág. 470). Buenos Aires: CLACSO .
- DANE. (16 de agosto de 2021). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- DANE. (19 de Agosto de 2022). *DANE. Encuesta de cultura política ECP Información 2021*. . Obtenido de Obtenido de DANE Información para todos: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>
- DANE. (2022). *Proyecciones de población Nacional*. Bogotá: Departamento Administrativo Estadística.

Decreto 1077. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. El presidente de la República de Colombia - Diario Oficial No. 49523.

Decreto 1807. (2014). *Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*. El presidente de la República de Colombia - Diario oficial 49.279 de 19 de septiembre de 2014.

Decreto 308. (2016). *Por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres*. Presidente de la República de Colombia - Diario oficial. N. 49796. 24, febrero, 2016.

Decreto 795. (29 de julio de 2014). *Por la cual se crea y conforma la Comisión Nacional Asesora para la Investigación en Gestión del Riesgo de Desastre . Resolución .* Bogotá, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre: UNGRD.

Decreto 026, *Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial* (Alcaldía Municipal de Neira Agosto de 2000).

Delgado, J. (2018). *Ciudades sensibles al cambio climático. Construyendo capacidades para la sustentabilidad y la resiliencia urbana con equidad*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México.

Díaz, J. C. (2018). *Lineamientos para la Mitigación del Riesgo de Desastres en el Sector del Barrio Bolívar de la Ciudad de Popayán, desde un Enfoque de Desarrollo Urbano Sostenible*. Universidad de Manizales.

- DNP. (2018). *Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades*. Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (15 de 8 de 2022). *GOV.CO*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/3-181-muertos,-21-594-emergencias-y-12,3-millones-de-afectados-las-cifras-de-los-desastres-naturales-entre-2006-y-2014-.aspx>
- DNP. (2022). *Visión Colombia 2050: Discusión sobre el país del futuro*. Bogotá D. C.: Editorial Planeta Colombiana S. A. Departamento Nacional de Planeación. Universidad Católica de Colombia ..
- DNP; ESAP. (2011; p. 11). *Elementos básicos del estado colombiano - Guías para la gestión pública territorial*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública .
- Duque, L. E., Aguirre, M. T., & Valencia, A. L. (1992). *Proyecto para la relocalización y mejoramiento de las viviendas que presentan amenazas naturales, ubicadas en zonas subnormales*. Unidad de Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - Ungrd.
- Durkheim, E. (2001). *Las Reglas del Método Sociológico*. . Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- D´Sousa, B. (2018). Introducao Desafios à descolonização desde as Epistemologias do sul. En CLACSO, *Epistemologías del sur* (pág. 470 (16)). Buenos Aires: CLACSO Libros virtuales.
- Engels, F. (1884/1989). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Editorial Progreso.
- Escobar, A. (2014). *La invención del desarrollo*. Editorial Universidad del Cauca.

- Espinosa, C. (2016). *La participación ciudadana en la gestión local del riesgo de desastres. El caso de la subcuenca del río Caldera (Panamá) – 2008 – 2013*. Universidad de Quintana Roo.
- Fanon, F. (1961). *Les damnés de la terre (Los condenados de la tierra)*. México: Fondo de Cultura Económica .
- FEDESARROLLO. (2013). *Evaluación de los programas para la atención del Fenómeno de la Niña 2010-2011 - 436 Pg. .* Bogotá, D.C.: Fedesarrollo, Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres - Subcuenta Colombia Humanitaria.
- Ferrán, B. (2007). *Poder y estado rentista en el mundo Árabe*. Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneo. Pág. 5 – 31. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Foucault, M. (2002; p. 67). *Surveiller et punir (Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión)*. Buenos Aires: Editores Argentina.
- FUNDACION CAROLINA. (2012). *De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la Unión Europea para la reducción del riesgo de desastres naturales*. Ignacio Suarez. Avance de investigación número 77. Madrid – Comisión Europea.
- Función Pública. (22 de agosto de 2022). *Participación Ciudadana*. Obtenido de Departamento Administrativo de la Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/participaci%C3%B3n-ciudadana>
- Galarza, L. (2005). *Una aproximación al estudio conceptual de los desastres urbanos en América Latina. La importancia de un proceso de gestión integrado para desarrollar*

estrategias de prevención de riesgos y disminuir la vulnerabilidad social.

Universidad Nacional de La Plata.

Gallopin, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible. Un enfoque sistémico.* . Santiago:

CEPAL repositorio.

Gaviria, N. (11 de junio de 2022). Registran más de 862 emergencias por lluvias este año por fenómeno de la niña. *La Republica*, pág. 3.

Geodatos. (16 de septiembre de 2022). *Distancia entre ciudades*. Obtenido de Geodatos.net:

www.geodatos.net/distancias/de-neira-a-marulanda.

Gil, E., & Jiménez, C. (2018). *Análisis en la relación Desarrollo – Riesgo Desastre en la zona urbana del municipio de Manizales*. Universidad Católica de Manizales.

Gobernación de Caldas. (2020). Proyectos estratégicos. En G. d. Caldas, *Primero la Gente*.

Plan de Desarrollo departamento de Caldas 2020-2023 (págs. 413-434). Manizales:

Gobernación de Caldas.

Gobierno de Caldas - UDEGER. (2017; p. 71). *Plan Departamental de Gestión del Riesgo*

del departamento de Caldas. Manizales: repositorio.gestiondelriesgo.gov.co.

Gobierno de Colombia. (5 de noviembre de 2022). Ley 2273. *Por medio de la cual se adopta*

el Acuerdo de Escazu. Bogotá, Diario Oficial Año CLVIII No. 52.209 05 de noviembre de 2022 Pag 1.

Gómez, F. (2018). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la gestión ambiental del*

municipio de Santander de Quilichao. . Manizales: Universidad de Manizales -

Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

- Gomez-Diago, G. (2017). *Indicadores para definir la participación ciudadana y/o política. Una propuesta: De lo personal a lo público*. Research Gate.
- Gómez, G. (2018). Indicadores para medir la participación ciudadana y/o política. Una propuesta: De lo personal a lo público. En J. C.-M. (coord.), *Actas del II Congreso Internacional Move.net sobre Movimientos Sociales y TIC* (págs. 176-189). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Grzybowski, C. (2004). Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate. En P. d. PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (pág. 126). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Grzybowski, C. (2004). El rol de la sociedad civil. En P. P. Desarrollo, *Proyecto de Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pág. 126). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Gudynas, E. (4 de febrero de 2012). *Desarrollo, postextractivismo y "buen vivir"*. . Obtenido de Recuperado el 20 de mayo de 2020, de Extractivismo.com Conceptos y tendencias:de Extractivismo.com Conceptos y tendencias:: <http://extractivismo.com/2012/02/desarrollo-postextractivismo-y-buen-vivir/>
- Guerrero, O. (2 de 12 de 2021). *Colombia: desplazados ambientales y climáticos son invisibles*. Obtenido de Red Prensa Verde. Obtenido de Redprensaverde.org: <https://redprensaverde.org/2021/12/02/colombia-desplazados-ambientales-y-climaticos-son-invisibles/>

- Haro, F.; Tapia, C. (2017). State, Society and Political Participation in China and India: The Relevance of the Social Capital. *Estudios de Asia y África*. Vol. 52, Núm. 3 – pág. 593 – 636. Universidad de Colima. México.
- IDEA_UN. (2005). *Indicadores de riesgos de desastres y de gestión de riesgos*. Universidad Nacional de Colombia – Sede Manizales – Instituto Estudios Ambientales - Repositorio UNGRD
- Hernández, A. (2018). *Competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades territoriales*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Herz, R. (1995). Privatización en Colombia. Una historia particular. *Coyuntura Económica*. FEDESARROLLO. Vol. XXV, No. 4., 121- 123.
- Holocaust Memorial Museum. (2023). *Upcoming Events Calendar*. Obtenido de United States Holocaust Memorial Museum: <https://www.ushmm.org/>
- IDEAM. (2012). *Guía Metodológica para La Elaboración de Mapas Geomorfológicos a Escala 1:100.000*. . Bogota: Instituto de Desarrollo Ambiental - IDEAM.
- IDMC. (2021). *Informe Global sobre Desplazamiento Interno 2020*. . Oslo: Internal Displacement Monitoring Centre.
- IDS. (8 de Septiembre de 2022). *Cinco ejemplos de ciencia ciudadana y sistemas de informacion geográfica*. Obtenido de Obtenido de Instituto de Desarrollo Sostenible: <https://www.idstopografia.com/5-ejemplos-de-ciencia-ciudadana-y-sistemas-de-informacion-geografica/>

- Instituto Banco Mundial. (2009). *Estrategias y acciones para asentamientos irregulares: compendio multimedia de medidas de adaptación y de prevención*. Banco Mundial.
- Lázaro, C. (2021). El concepto romano de ciudadanía en algunas fuentes literarias y jurídicas. *En U. J. Castellon, Fundamentos romanísticos del Derecho contemporáneo* (págs. 207 - 216). *Universidad Jaume I de Castellon.*, 207 - 216.
- Lazcano, R. (2004). Sergio Boisier: El desarrollo en su lugar - El territorio en la sociedad del conocimiento. . *Revista de Geografía Norte Grande, 31, 129-133.*, 129-133.
- Lefebvre, H. (1978). El derecho a la ciudad. En H. Lefebvre, *El derecho a la ciudad* (págs. 41,42). París: Ediciones Anthropos.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, España: Gracel Asociados, Alcobendas.
- Leff, E. (2002). Ética por la vida. Elogio de la voluntad de poder. *Revista de la Universidad Bolivariana, 5(13), 1-14.*
- Ley 80. (1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. El Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993.
- Ley 99. (1993). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*. El Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

- Ley 388. (1997). *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.* El Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 43.091.
- Ley 1454. (2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* El Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 48.115 del 29 de junio de 2011.
- Ley 1523. (2012). *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.* El Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 48.411.
- Ley 1757. (2015). *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Ley estatutaria.* El Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015.
- Ley 1931. (2018). *Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.* El Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 50.667 de 27 de julio de 2018.
- Ley 2079. (2021). *Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.* Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 51.557 de 14 de enero de 2021.
- Ley 2273. (5 de noviembre de 2022). *Por medio de la cual se adopta el Acuerdo de Escazu.* Bogotá: Congreso de Colombia - Diario Oficial Año CLVIII No. 52.209 05 de noviembre de 2022.
- Llanos-Hernandez, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 7(3), 207-220. *Recuperado en 30 de diciembre de 2022,,*

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722010000300001&lng=es&tlng=es.

Loor, M. (2015). *Participación ciudadana y gestión del riesgo, caso: parroquia urbana Leónidas Proaño del cantón Montecristi*. Puce - Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Tesis de Grado Maestría Gestión del desarrollo local.

Manizales cómo vamos. (2021). *Informe calidad de vida 2020*. Manizales: Secretaría Planeación Municipio de Manizales.

Martinez, C. (11 de julio de 2014). *Plataforma Urbana*. . Obtenido de Obtenido de 10 factores que hacen que una ciudad sea resiliente:: www.plataformaurbana.cl/archive/2014/07/11/10-factores-que-hacen-que-una-ciudad-sea-resiliente/

Martínez, V., Romo, M., & Cordova, G. (2015). Participación Ciudadana y Planeación del Ordenamiento Territorial en la frontera norte de México. *Espiral - Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22(64), 189-220.

Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 18.

Mazurek, H. (2012; p. 17). *Espacio y Territorio Instrumentos metodológicos de investigación social*. La Paz: Fundacion PIEB.

Meadows, D. (1999). *Puntos de apalancamiento: lugares para intervenir en un sistema*. . Obtenido de Obtenido de The Donella Meadows Project - Academy for Systems

Change: <https://donellameadows.org/archives/leverage-points-places-to-intervene-in-a-system/>

Minambiente. (1988). *Yo participo, Tu participas, todos somos parte, ¡hagamos el ambiente!, lineamientos para la política para la participación ciudadana en la gestión ambiental*. Ministerio del Medio Ambiente.

Minambiente.gov.co. (31 de Diciembre de 2022). *Plataforma Colaborativa 1. Río Chinchiná*. Obtenido de .gov: <https://www.minambiente.gov.co/gestion-integral-del-recurso-hidrico/plataformas-colaborativas/plataforma-colaborativa-rio-chinchina/#:~:text=La%20cuenca%20del%20r%C3%ADo%20Chinchin%C3%A1,%20Chinchin%C3%A1%20Palestina%20y%20Neira.>

MinJusticia. (2016). *Evaluación del proceso de Rendición de Cuentas del Ministerio de Justicia y del Derecho*. Ministerio de Justicia.

Molina, L. (2007). *Comuna 7 de Barrancabermeja. Una propuesta participativa de ordenación territorial en barrios de origen informal*. UNIPAZ.

Montoya, C. (2018). *Participación ciudadana y políticas de urbanismo en grandes ciudades*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Memoria para optar al título de doctor en ciencias políticas y sociología.

Morales-Soto, N. e.-R.-A.-B.-V.-M.-G. (2008). Emergencias y desastres: desafíos y oportunidades. (de la casualidad a la causalidad). *Medicina experimental y salud publica* 25 (2), 237 - 242.

Moreno, C. (2019). *Evaluación y ponderación de la participación ciudadana en el urbanismo*. Universidad Politécnica de Madrid.

- Municipio Chinchiná. (2020). *Plan de desarrollo 2020-2023 - "Construyendo Realidades"*.
Chinchiná: Municipio Chinchiná - Gobernación de Caldas.
- Municipio Marulanda. (2016). Transporte. En M. d. Marulanda, *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 - Marulanda por la unidad y el Desarrollo* (pág. 139).
Marulanda: Municipio Marulanda.
- Municipio Marulanda. (2020). 7.1.3 Sistema económico:. En M. Marulanda, *Marulanda unido, sostenible y con arraigo. Plan de Desarrollo 2020-2023* (pág. 59). Marulanda:
Municipio Marulanda.
- Naciones Unidas - CEPAL. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Escazu, Costa Rica: Impreso en Naciones Unidas, Santiago .
- Naciones Unidas. (1972). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano*. New York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Nuestro Futuro Común*. Nueva York: A/42/427 Cuadragésimo Segundo Período de sesiones - tema 83.
- Naciones Unidas. (2018; p. p. 51; 59). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL - Naciones Unidas.
- Naranjo, M. (2014). Provienda: Protagonista de la colonización popular en Colombia. *Historia y memoria. Julio-diciembre* , 89 - 118.

Narváez, L; Lavell, A; Pérez, G. (2009). *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima (Perú). [gestion_riesgo_desastres.pdf \(ehu.eu\)](#) Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN

Navarro, J. (2002). *De la teoría General de Sistemas a las Ciencias de la complejidad*.

Nuevos desarrollos de la teoria general de sistemas.

<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/2658/ParteI.pdf>.

Neira - Cmgrd . (2016). *Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres*. Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres - Adaptado por Norma Viviana Arboleda Verano - alcalde municipal Marino Murillo Franco.

NRC. (20 de mayo de 2016). *NRC. Global Report on Internal Displacement GRID - Observatorio de Desplazamiento Interno*. Obtenido de Internal Displacement monitoring centre. Consejo Noruego para Refugiados: <https://www.internal-displacement.org/globalreport2016/?platform=hootsuite#ingrid>

OEA-IIN (2011). *La participación como acción creadora*. Manual de herramientas para promover y proteger la participación de ni ños, niñas y adolescentes en las Américas. Proyecto: “Protección y Promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Sistema Interamericano” – Consultoría de Rodrigo Hernández. Organización de Estados Americanos. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.

Ochoa, A., & Vásquez, F. (2017). The concept of participation in ethics & citizenship in 4th, 5th and 6th grade text books analysis. *Sinéctica*, (50), 1-21.

ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas, Resolución 217 A (III), de 10 diciembre de 1948.

ONU. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Nuestro Futuro Común*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Cuadragésimo Segundo Período de sesiones - tema 83.

ONU. (Junio de 1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. .
Obtenido de Obtenido de Organización de las Naciones Unidas :
<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

Ordenanza 875, Por medio de la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023 "Unidos es posible" (Asamblea Departamental de Caldas 29 de Mayo de 2020).

ORITDH. (2019). *La senda de la sociedad civil hacia el acuerdo de Escazu en América Latina y el Caribe*. : . Lima: Observatorio Regional de Inversiones, Transparencia y Derechos Humanos.

Palestina - CMGRD. (2017). *Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Palestina*. Obtenido de Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres Palestina:

https://caldas.gov.co/index.php/component/easyfolderlistingpro/?view=download&format=raw&data=eNpVT8tugzAQ_BVrf1ww3EfabE4oWFGGrXDARkHPkloVYgoBsp01V9d9rMKjqyd7ZmZ0ZiZzjt8EVQt23FWnYGOT3CB1VSgavXCIWO5FPIEe4GtKeZiYIIVxcVs2VjP078YRwOk3YOD176UV2NI4hwvisPKoq2CgMv

- Pateman, C. (1970). *Participación y teoría democrática*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Pedrosa, S. (1 de marzo de 2020). *Economipedia.com*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/gasto.html>
- Peralta, H., Velásquez, A., & Enciso, F. (2013). *Territorios Resilientes. Guía para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastre en los municipios colombianos*. Federación Colombiana de Municipios.
- Periodistas Ambientales. (2021). Migrantes por Cambio Climático en Sudamérica, los desplazados invisibles. 14-octubre. *Periodistas Ambientales.org*, 31.
- PGN - USAID. (2011). *Índice de Gobierno Abierto 2010 - 2011*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación - USAID.
- PGN. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- PGN. (20 de Mayo de 2018). *Observatorio Transparencia y Anticorrupción*. . Obtenido de Procuraduría General de la Nación (2018).: <http://procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>
- Pigna, F. (2019). *Dónde y cuándo nació la democracia*. Anotaciones. Inédita.
- Platón. (370 a. C). *La República - Diálogos I*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). <http://www.bibliotecabasica.com.ar>.
- Plebiscito Nacional. (1886 (1957)). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gobierno de Colombia - <https://www.camara.gov.co/constitucion-politica-de-colombia-de-1886>.

- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Porto, C. W. (2001). *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. Siglo XXI.
- Quintero, S. (2018). *La Gestión del Riesgo de Desastres como Determinante del Desarrollo Sostenible: El Caso del Municipio de Rioblanco, Tolima*. Universidad de Manizales.
- Ramírez, J. (2014). *Diagnóstico de apoyo para formular estrategias básicas comunitarias de adaptación y mitigación del riesgo de desastres generado por la variabilidad y cambio climático en la región centro sur del departamento de Caldas*. Universidad Católica de Manizales.
- Real Academia Española. (20 de Octubre de 2021 - 23.^a Edición Octubre de 2014.). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de Asociación de Academias de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/>
- Registraduría. (27 de octubre de 2022). *Histórico de Resultados Electorales*. Obtenido de Elecciones de autoridades territoriales: <https://www.registraduria.gov.co/Elecciones-de-Autoridades-Territoriales.html>
- RedPrensaVerde. (2 de Diciembre de 2021). *Red prensa verde. Historias de un país megadiverso*. Obtenido de Colombia: Desplazados ambientales y climáticos son invisibles: <https://redprensaverde.org/2021/12/02/colombia-desplazados-ambientales-y-climaticos-son-invisibles>

- Resolución 795. (2014). *Por el cual se crea la Comisión Nacional Asesora para la Investigación en Gestión del Riesgo de Desastres*. Comisión Nacional para la Investigación en Gestión del Riesgo.
- Rodríguez, G.A. (2021). *Yo participo, tu participas, otros deciden: La participación ambiental en Colombia*. En: Foro Nacional Ambiental. Friedrich-Eberth-Stiftung en Colombia. Fescol.
- Rouanet, L. (2012). The Rawls-Habermas Paradigm: A Defense . *Politeia*, N° 49, vol. 35. *Instituto de Estudios Políticos, UCV*, , 159-174.
- Ruiz, P., Galviz, M., & Espitia, J. (2022). *Violencia contra servidores públicos en Colombia: Evolución histórica y normativa*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Samana, T., & Hevia, F. (2012). Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario - Conductas de Participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. LVII (215), 35-67.
- Sandoval, C., Sanhuesa, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. . Santiago de Chile: Manuales de la CEPAL. Naciones Unidas.
- Sandoval, R. (2017). Territoriality and sociocultural context for educational processes of youth and adults. . *The Biologist*, 181 - 192., 181-192.
- Santos, B. D. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El otro derecho*, número 28, 59-84.

- Santos, M. (2000). El territorio. un agregado de espacios banales. *Boletín de estudios geográficos. (96). Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Geografía, 87 - 96.*
- Santos, M. (2000). *Hacer visible lo cotidiano*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Secretaria Planeacion de Manizales. (2023). *Seguimiento al Plan de Desarrollo 2020-2023. Alcaldia Manizales.gov*. Obtenido de Obtenido de Secretaría de Planeación: <https://indicadores-sigalcmzl.hub.arcgis.com/>
- Seligson, M. (2001). Cultura política, gobierno local y descentralización. En R. C. FUNDAUNGO, *Participación ciudadana en los gobiernos locales* (págs. 103 - 212). San Salvador: FLACSO - Programa El Salvador.
- Soares, L. (2002). *El carácter “por naturaleza” de la politicidad aristotélica*. ARETÉ Revista de Filosofía Vol. XIV, N0 1, Pág. 55 -75. Universidad de Buenos Aires.
- Suárez, I. (2012). *De la emergencia al desarrollo: la estrategia de la Unión Europea para la reducción del riesgo de desastres naturales*. Fundación Carolina.
- Tascón, M., & Osorio, A. (2021). *Transformaciones del paisaje urbano por la omisión de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano. Caso del proyecto urbanístico asociado al Macroproyecto de Interés Social Nacional del Centro Occidente de Colombia*. Universidad de Manizales.
- UDEGER. (2017). *Plan Departamental de Gestión del Riesgo del departamento de Caldas. Manizales*. Manizales: Gobernación de Caldas.
- Ulrich, B. (2002). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. . Buenos Aires: InterNaciones Bonn. Paidós.

- UN. (2012). *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. - ¡Mi ciudad se está preparando!* .
Ginebra: Naciones Unidas.
- UN - CEPAL. (2012). *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe - Vulnerabilidad y Exposición*. Santiago de Chile: Naciones Unidas .
- UN - Cumbre de la Tierra. (1992). *Declaración de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UN. (21 de Diciembre de 2017). *Naciones Unidas*. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible - Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- UN-CEPAL. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago. *Agenda 2030*, p.p. 51-59.
- UN-CEPAL-ILPES. (27 de julio de 2022). *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe* . Obtenido de Planes Nacionales en America Latina:
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es#:~:text=El%20Observatorio%20Regional%20de%20Planificaci%C3%B3n,Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20El%20Caribe.>
- UNAM (2022). El árbol de la democracia según Platón. Blog académico. PUED JC UNAM
- Participación abierta. [\(378\) Árbol de la Democracia | 05: Platón - YouTube](#)
- UNASUR. (2015). *Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Suramericana para la Reducción del Riesgo de Desastres*. Unión de Naciones Suramericanas, Unasur.

- UNDRR. (2021). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe Desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai en América Latina y el Caribe. Cap. 3. El entorno urbano como escenario principal del riesgo de desastres*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNGRD. (2019). *Caracterización de Usuarios y Grupos de Interés*. . Bogota: UNGRD - Grupo de Apoyo Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.
- UNDRR. (2020). *Global Assessment Report on Disasters Risk Reduction*. UNDRR.
- UNGRD. (2020). *Panel. La gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación, una oportunidad para avanzar hacia el desarrollo sostenible*. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. - Ungrd. (14 de 08 de 2022). *portal gov.co*. Obtenido de Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres: <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>
- UNGRD. (2018; p 11). *Atlas de Riesgo de Colombia. Revelando los desastres latentes*. Bogotá: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- UNGRD. (9 de mayo de 2022). *GOV.CO Lluvias han afectado a más de 18.000 familias en Colombia*. Obtenido de Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2022>
- UNGRD. (14 de 08 de 2022). *portal gov.co*. Obtenido de Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres : <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>
- UNIPAZ (2007). *Comuna 7 de Barrancabermeja. Una propuesta participativa de ordenación territorial en barrios de origen informal*. Luis Molina López. En:

Arquitectura, ciudad y territorio. Grupo de Estudios Urbano-Regionales del Magdalena Medio. Repositorio Instituto Universitario de la Paz UNIPAZ.

UNISDR - UNDRR. (4 de julio de 2016). *Campaña Mundial Desarrollando Ciudades Resilientes*. . Obtenido de Obtenido de: Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres: <https://www.eird.org/camp-10-15/>

ushmm.org. (28 de enero de 2023). *United States Holocaust Memorial Museum*. Obtenido de Los Ghettos - Enciclopedia del Holocausto: <https://encyclopedia.ushmm.org/content/es/article/ghettos#:~:text=Durante%20la%20Segunda%20Guerra%20Mundial,de%20las%20otras%20comunidades%20jud%C3%ADas.>

Vallejo, C. (2007). *La educación en el modelo de participación democrática de Carole Pateman*. Santiago: Facultad de Filosofía y Humanidades - Universidad de Chile.

Van_Hemelryck, L. (2003). Desarrollo económico local en Chile - Conceptos y reflexiones. En L. Winchester, & E. Gallicchio, *Territorio local y desarrollo - Experiencias en Chile y Uruguay* (págs. 31-58). Santiago: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Chile / Centro Latinoamericano de economía humana.

Velásquez, C. &. (2010). Las transformaciones del Estado-nación en el contexto de la globalización. . *Política y Cultura*, 34, 107-127., 107-127.

Velasquez, L. (2004). *Propuesta de una metodología de planificación para el desarrollo urbano sostenible y diseño de un sistema de evaluación de la urbano sostenible y diseño de un sistema de evaluación de la sostenibilidad de ciudades medianas de América Latina* . Barcelona: Universitat Politecnica de Catalunya.

- Velásquez_B, L. S. (2010). *El Biomanizales: Manual de bioarquitectura y biourbanismo*. Manizales: Blanecolor Ltda.
- Velázquez Becerril, C. A. (2010) Recuperado en 02 de julio de 2022, de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci>). Las transformaciones del Estado-nación en el contexto de la globalización. *Política y cultura*, (34), 107-127. , 107 - 127.
- Vergara, S., Tristán, L., & Hevia_de_Jara, F. (2012). Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario. Conductas de Participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Año LVII, núm. 215, mayo-agosto ISSN-0185-1918* , 35-67.
- Victoria, D. (2014). *Construcción de escenarios*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Villamaría, M. (2017). *Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres*. Villamaría: Alcaldía de Villamaría.
- Villarroel, T. (2019). Declaración de Rio y comentarios a los 27 principios. . *Ensayos Desarrollo Sostenible - Universidad Mayor San Andrés, 1 - 9.*, 1-9.
- Wiener, N. (1988). *Cibernética y Sociedad*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Wilches-Chaux, G. (1996). *En busca de un lenguaje para el desarrollo sostenible*. Corporación NASA-KIWE.- En: A ¿Y qué es eso? ¿Desarrollo Sostenible? - Corporación Nasa-Kiwe DNP, CORPES Amazonía, PNUD.
- Wilches_Ch. G. (1998). *Yo participo, tu participas, todos somos parte. Hagamos el ambiente*. En: “Lineamientos para la política de participación ciudadana en la gestión

ambiental”. Ministerio Medio Ambiente. Blog enosquiwilches.blogspot.com
AGUACEROS Y GOTERAS: La comunicación: un compromiso político; los
desastres: resultado de múltiples incomunicaciones (2005)
(enosquiwilches.blogspot.com)

Winchester, L. (2003). *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay.*

Santiago: Ediciones SUR / CLAEH.

World Bank. (2012). *Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, Un aporte para la construcción de políticas públicas.* . Bogota: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Xercavins, J. (2003). *Carrying Capacity In East Sub-Saharan Africa: A multilevel integrated assessment and a sustainable development approach.* Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya.

Zuluaga, B. (2021). *Concepciones de democracia y prácticas ciudadanas de los estudiantes universitarios de Manizales.* Tesis de Maestría en Educación y Desarrollo Humano, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud. Repositorio Universidad de Manizales.

Anexos

Anexo 1. Consolidado de datos trabajo de campo

SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Con sendos derechos de petición dirigidos a las alcaldías de los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría se solicitó la lista actualizada de las organizaciones sociales no gubernamentales, agremiaciones, fundaciones, juntas de acción comunal y juntas administradoras locales, activas en cada uno de ellos. Lo anterior con el fin de aplicar un instrumento de recolección de información desde la experiencia de la ciudadanía organizada respecto de su participación en la planificación del territorio en materia del riesgo de desastres. El criterio para seleccionar los actores a entrevistar fue el de pertenecer a la junta directiva de la organización y tener capacidad de representación.

Con la información proporcionada por cada municipio se realizó una elección aleatoria, asignando un cupo de 20 entrevistas a aplicar por cada entidad territorial. La razón para este cupo se fundó en que, por razón de las funciones que cumplen en cada comuna, la existencia de Juntas Administradora Locales en la capital y su ausencia en los demás municipios podían incidir en los resultados de las entrevistas.

En cuanto al periodo de tiempo dentro del cual se realiza la consulta se toma el plazo de los “últimos cinco años”. Este lapso corresponde a los períodos de cuatrienios durante los cuales se ejerce el mandato constitucional para toda corporación o cargo público y un año más que corresponde a los datos del informe de empalme. Dado que las entrevistas se aplicaron en el año 2021, los entrevistados estaban en capacidad de dar razón de sus dos años en ejercicio de sus labores y contar con información registrada en los documentos de empalme.

FICHA TÉCNICA

Población Universo: 359 organizaciones de base social

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{(N - 1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}$$

Para un nivel de confianza del 95%

Coefficiente de confianza del 1.97

Condición: Todos los elementos pertenecen a una organización social o de base

El problema planteado fue:

Estimar la proporción de una población de N= 360 con un nivel de confianza de 95%, (Z=1,97), un margen de error del 5%, y que se cumpla en un porcentaje del 70%

$$\begin{aligned} n &= \frac{360 * (1,97^2) * (0,7 * 0,3)}{(360 - 1) * (0,05^2) + (1,97^2) * (0,7 * 0,3)} = \frac{360 * 3,88 * 0,21}{359 * 0,025 + 3,88 * 0,21} \\ &= \frac{293,33}{8,975 + 0,8148} = \frac{293,33}{9,7898} = 29,96 \end{aligned}$$

Tamaño de la muestra = 30

MATRIZ DE DATOS

Laboratorio de campo

Hipótesis general: Los ciudadanos participan para incorporar el riesgo de desastre en la planificación local del territorio, mediante los mecanismos de participación ciudadana, que son activados por la administración municipal en cumplimiento de la normatividad vigente, con el fin de convocar los habitantes a participar en el trámite de los instrumentos de gestión del territorio. Ello porque la administración pública local reconoce un elevado nivel de importancia a la participación ciudadana en cuanto a la incorporación del riesgo de desastres en la planificación del territorio.”

Figura 1. Organizaciones entrevistadas. Elaboración propia



Pregunta 1 (a):

En los últimos cinco años, su organización ha sido convocada a participar de su actividad pública para la formulación de proyectos por:

- a. El concejo Municipal
La Alcaldía Municipal

| b. | | | |
|-------------------------------------|---|--|---|
| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
| Verificar cumplimiento normatividad | Concejo: 26 Alcaldía: 12 Ambos: 7 Ninguno: 3 | Período: 5 años Convocatoria a formular proyectos | Número convocatorias comunitarias a formular proyecto por año |

Figura 2. Convocatoria a participar. Elaboración propia



Pregunta 1 (b):

Sobre qué asuntos han versado las convocatorias:

- a. Dar trámite al proyecto de presupuesto _____
 - b. Dar Trámite al proyecto del plan de desarrollo _____
 - c. Tramitar el proyecto de ordenamiento territorial _____
 - d. Tramitar el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre _____
 - e. Tramitar proyectos de acuerdo de iniciativa ciudadana _____
- Presentar proyectos de desarrollo al gobierno superior _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|--|--|---|
| Determinar la importancia de la ciudadanía en la planificación local | A: 8 B: 8 A, B y C: 9 A, B, C y E : 5 Ninguna: 9 | Número de intervenciones comunitarias Número proyectos debatidos Número proyectos con objeto de planificación. | Intervenciones comunitarias por proyecto debatido Intervenciones comunitarias por proyectos de planificación |

Figura 3. Asuntos tratados. Elaboración propia



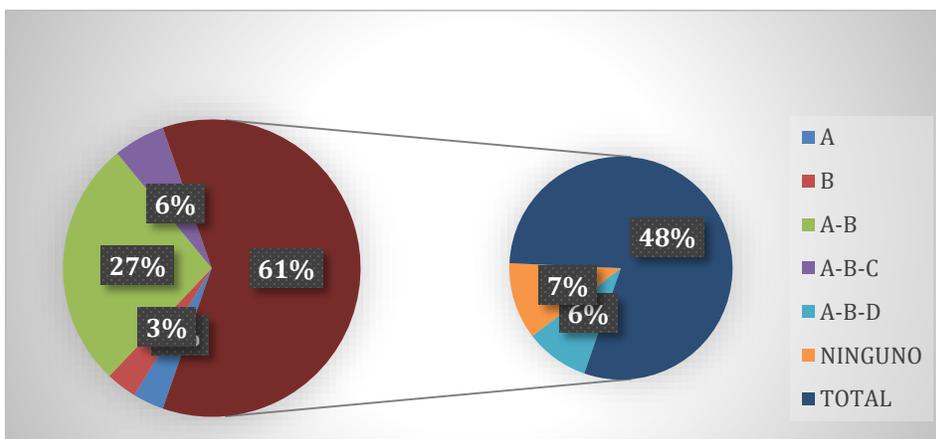
Pregunta 2:

En los últimos cinco años, la administración pública municipal ha realizado eventos para debatir con los ciudadanos sobre los asuntos locales en alguna de las siguientes modalidades:

- a. Foros _____
- b. Mesas de trabajo (Salud, economía, servicios públicos, infraestructura, etc) _____
- c. Mapeo Social del territorio _____
- Otros _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|---|---|--|----------------------------|
| Establecer las estrategias y métodos empleados para incorporar la G.R.D en la planificación | A. 3 B. 3 A y B: 24 A, B y C: 5 A, B y D: 5 Ninguno: 6 | Numero mecanismos convocados Número proyectos desarrollados en el período | Uso de los MPC por período |

Figura 4. Forma de participación. Elaboración propia



Pregunta 3:

El concejo municipal le ha convocado a participar con o sin ponencia en sesiones donde se han debatido:

| Ponencia | Con Ponencia | Sin |
|---|--------------|-------|
| a. Tramite del Presupuesto | _____ | _____ |
| b. Trámite del Plan de Desarrollo | _____ | _____ |
| c. Trámite del Plan de Ordenamiento Territorial | _____ | _____ |
| d. Foro | _____ | _____ |
| e. Cabildo abierto | _____ | _____ |
| f. Sesiones ordinarias | _____ | _____ |
| g. Sesiones extraordinarias | _____ | _____ |

Otros

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador | |
|---|------------------|-----------|--|--------------------------|
| Determinar la importancia de la Participación ciudadana | Con | Sin | Mecanismos de participación con ponencia Mecanismos de participación sin ponencia Tipo de mecanismo convocado Período de medición | MP/período |
| | C = 1 | | | MP por tipo/ Total MP |
| | E = 1 | | | MP con ponencia/Total MP |
| | B,C,D= 3 | 4 | | MP sin ponencia/Total MP |
| | B,C,D,E= 3 | 4 | | |
| | A,B,C,D= 3 | 2 | | |
| | B,D,E= 3 | 3 | | |
| | C,F = 3 | 4 | | |
| | A,D,E= 1 | 3 | | |
| | B,C,D, E, F,G= 1 | 6 | | |
| Ninguno= 9 | | | | |

Figura 5. Radicación de ponencias. Elaboración propia



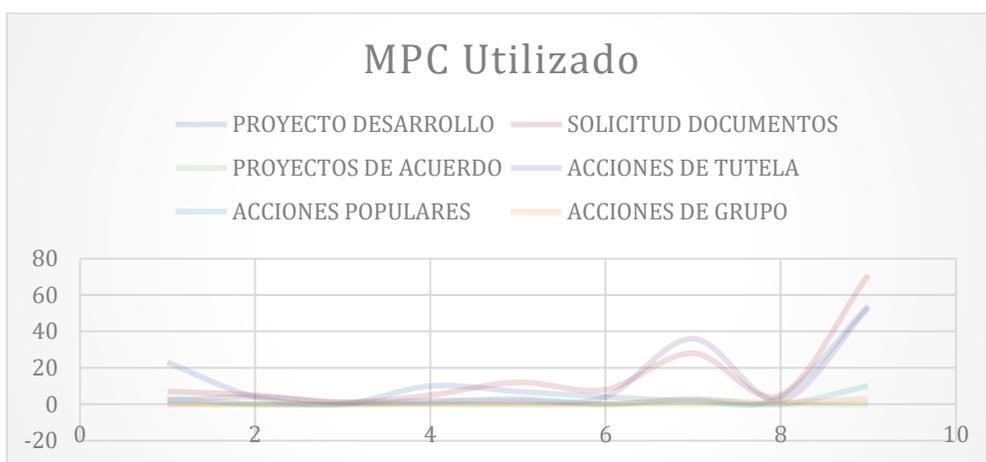
Pregunta 4:

En los últimos cinco años, su organización ha radicado algunos de los siguientes documentos. Cuántos:

- a. Derechos de Petición de interés general _____
- b. Proyectos de desarrollo para la comunidad _____
- c. Solicitudes de documentos y acceso a la información _____
- d. Proyectos de Acuerdo _____
- e. Acciones de tutela _____
- f. Acciones Populares _____
- g. Acciones de grupo _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|-----------------------------------|---|---|---|
| Uso de los MPC por los ciudadanos | A= 210 B= 54 C= 71 D= 0 E= 53 F=10 G= 3 | Número ciudadanos que participan Número de MPC | MPC/Ciudadanos actuando MPC/Total ciudadanos hábiles Ciudadanos actuando/Total ciudadanos hábiles MPC aprobado/Total MPC radicados |

Figura 6. Mecanismo utilizado. Elaboración propia



Pregunta 5:

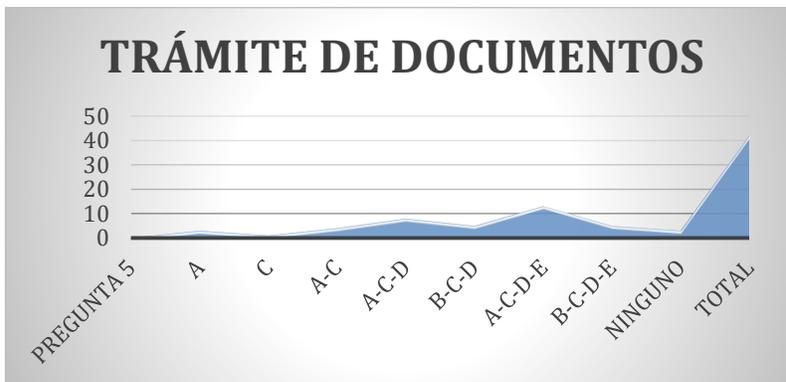
Los documentos radicados:

- Se elaboraron y presentaron en forma física por su organización _____
- Se elaboraron por funcionario de alcaldía a petición de su organización _____
- Tuvieron respuesta en los términos de ley _____
- La respuesta atendió todos los puntos contenidos en el escrito _____
- La respuesta dio lugar a actuaciones en favor de la comunidad _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|----------------|--------------|-----------|---|
| Conocimiento y | A= 3 C= 1 | Período | Número Total documentos radicados/Período |

| | | | |
|------------------------------------|--|---|---|
| habilidades para el manejo del MPC | A,C = 4 A,C,D= 8 B,C,D = 5 A,C,D,E= 13 B,C,D,E = 5 NINGUNO= 3 | Numero documentos radicados Numero respuestas integrales Numero respuestas integrales Número respuestas a favor de la petición | Numero respuestas/Total documentos radicados Numero respuestas integrales/Total documentos radicados Numero respuestas a favor/Total respuestas Numero respuestas a favor/Total documentos radicados |
|------------------------------------|--|---|---|

Figura 7. Capacidades para elaborar documentos. Elaboración propia



Pregunta 6:

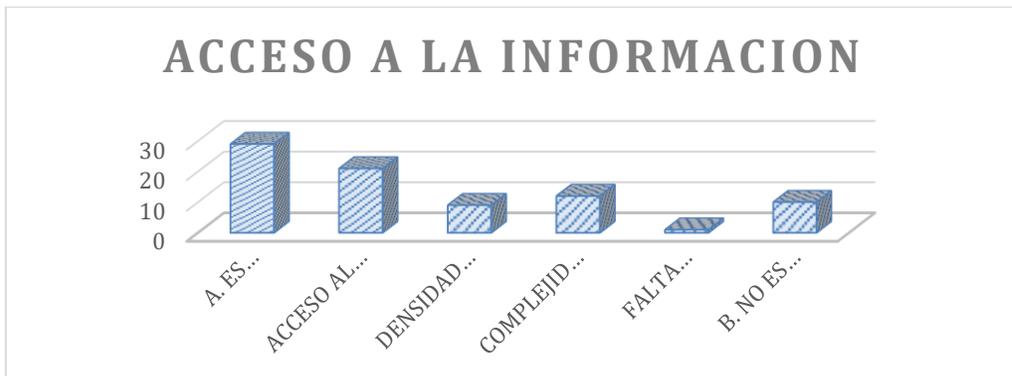
El acceso a documentos e información sobre el ordenamiento del territorio y usos del suelo

- a. Es restringido _____
- b. Si es restringido, cuál de las siguientes razones lo limitan:
 - Acceso al documento físico
 - Densidad del documento
 - Complejidad de la información
 - Falta claridad en el documento
- c. No es restringido

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|----------------------|-----------------|--|---------------------------------------|
| Medir la garantía de | A= 29 B1= 21 | Período Numero peticiones información | Numero peticiones información/Período |

| | | | |
|-------------------------|-------------------------------------|---|---|
| acceso a la información | B2= 9 B3= 12 B4 = 1 C = 10 | Número peticiones información negadas Numero documentos con acceso de información Numero documentos densos Numero documentos poco claros | Número documentos informativos permitidos/Número documentos informativos solicitados Número documentos informativos negados/Número documentos informativos solicitados |
|-------------------------|-------------------------------------|---|---|

Figura 8. Acceso a la información



Pregunta 7:

Cuál fue la participación de su organización o de su comunidad en el trámite del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre:

- a. En mesas de trabajo _____
- b. En cartografía social _____
- c. En reconocimiento del territorio _____
- d. Peticiones _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|-------------------------------|--------------------------------|--|---------------------------------------|
| Ejercicio efectivo de los MPC | A= 29 B= 1 C= 13 D= 5 | Número mesas de trabajo Número eventos cartografiados | Número eventos participativos/Período |

| | | | |
|--|------------|---|---|
| | Ninguna= 5 | Número eventos de reconocimiento territorial Número peticiones radicadas Número de organizaciones sociales Período | Número eventos participativos/Total organizaciones sociales |
|--|------------|---|---|

Figura 9. Participación en el PMGRD. Elaboración propia



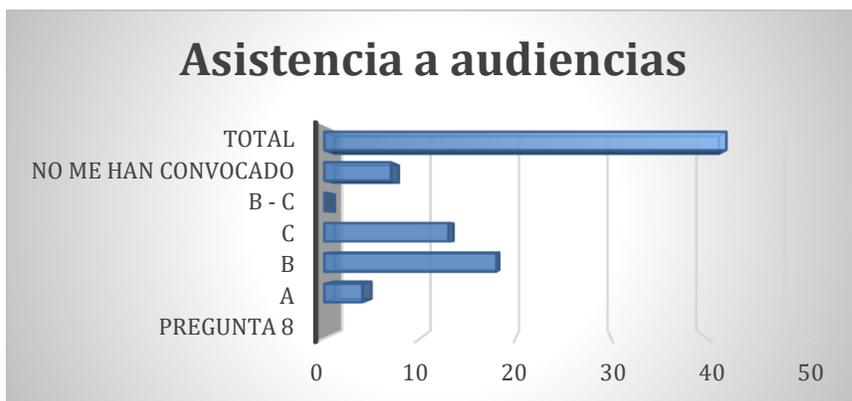
Pregunta 8:

Las convocatorias de la administración han sido atendidas por su organización:

- a. Con asistencia de todos sus integrantes _____
- b. Asistencia de algunos integrantes _____
- c. Asistencia del representante legal o presidente _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|---|--|---|
| Compromiso de las comunidades con la participación | A = 4 B= 18 C= 13 Sin convocar = 7 | Numero integrantes Numero integrantes que asisten | Integrantes que asisten/Total integrantes de la organización. |

Figura 10. Asistencia a audiencias públicas



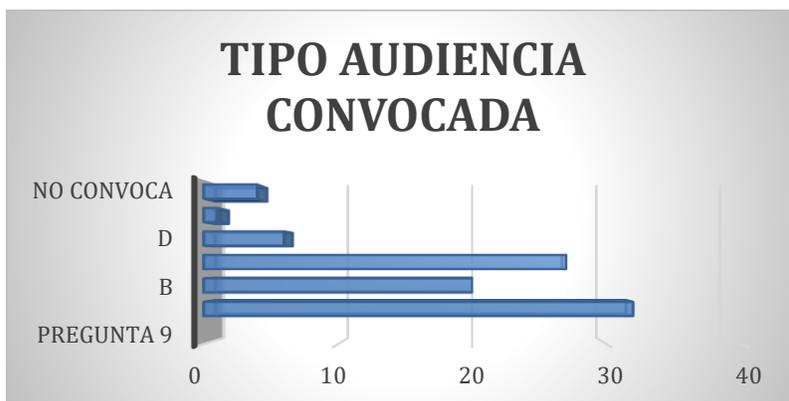
Pregunta 9:

En la comunidad que representa su organización, cuáles de las siguientes convocatorias se han realizado en los últimos cinco años:

- a. Foros _____
- b. Cabildo abierto _____
- c. Mesas de trabajo (En salud, economía, servicios públicos, infraestructura, etc) _____
- d. Mapeo Social del territorio _____
- e. Otros _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|--|--|------------------------------|
| Práctica de los MPC al interior de las organizaciones sociales | A= 32 B= 20 C= 27 D= 6 E= 1 No convoca= 4 | Numero MPC realizados Número asistentes | Número MPC/Numero asistentes |

Figura 11. Tipología de audiencias. Elaboración propia



Pregunta 10:

Mecanismos utilizados para realizar las convocatorias

- a. Invitación enviada a contacto personal o correo electrónico
- b. Invitación enviada a institución
- c. Cita publicada en gaceta
- d. Anuncio o Citación a través de medios de comunicación
- e. Anuncio a través de redes sociales
- f. Anuncio en prensa escrita
- g. Anuncio en cartelera
- h. No se publicó invitación, cita o anuncio
- i. Otro medio. Cuál

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|---|---|---|
| Estrategias para convocatoria de la ciudadanía | A= 27 B= 8 C= 0 D= 26 E= 11 F= 1 G= 7 H = 2 I = 0 | Número Medios utilizados Numero asistentes por medio usado Total asistentes | Total asistentes/Número medios utilizados |

Figura 12. Estrategias para convocatorias. Elaboración propia



Pregunta 11:

De acuerdo con las actas de su organización, su participación consistió en:

- a. Asistencia simple —
- b. Con ponencia —
- c. Con proyectos de iniciativa de su entidad —

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|---------------------------------|---|---|--------------------------------|
| Efectividad de la participación | A = 26 B = 6 C = 11 No participa = 5 | Eventos con asistencia simple Eventos ponencia | Eventos Ponencia/Total eventos |

Figura 13. Evidencias de actividades participativas. Elaboración propia



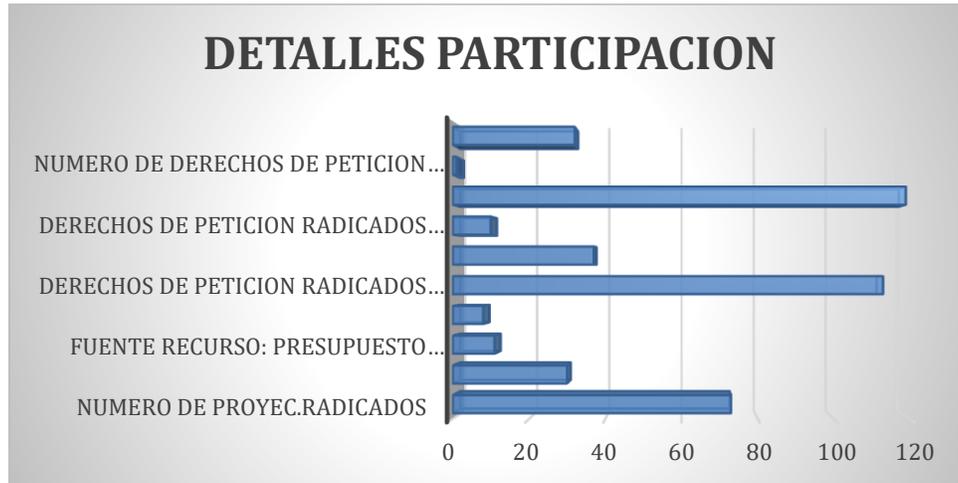
Pregunta 12:

De acuerdo con los registros de su organización, entre enero 1 de 2015 y diciembre 30 de 2020:

- a) Número de Proyectos de inversión para su territorio que fueron radicados _____
- b) Número de proyectos desarrollados _____
- c) Fuente de los recursos:
 - Presupuesto Público: Contratación a nivel central.
 - Partida global
- d) Derechos de petición radicados por usted ante la administración municipal. _____
- e) Derechos de petición radicados ante el Concejo Municipal _____
- f) Derechos de petición radicados ante el consejo municipal de gestión del riesgo _____
- g) Número de derechos de petición atendidos _____
- h) Número de derechos de petición rechazados o sin responder _____
- i) Número de tutelas por concepto de protección a derecho de petición. _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|---------------------------------|---|--|--|
| Importancia de la participación | A = 73 B = 30 C = i) 11 ii) 8 D = 113 E = 37 F = 10 G = 119 H = 1 I = 32 | Mecanismos activados Total intervenciones Resueltos en tiempo En mora | M. atendidos/M. activados M. en mora/M. activados |

Figura 14. Detalles de la participación. Elaboración propia



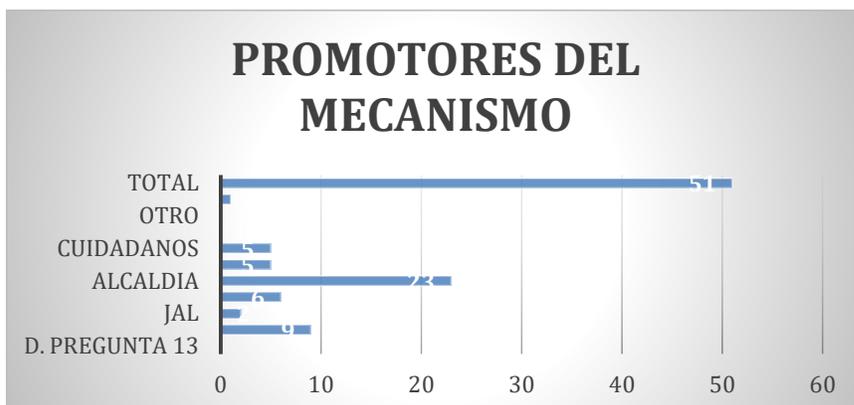
Pregunta 13:

La Promoción del Mecanismo de participación se realizó por:

JAC____ JAL____ CONCEJO____ ALCALDIA____
 ONG____ CIUDADANOS____ GRUPO POLÍTICO____ OTRO____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|---|---|--|
| Identificar fortalezas y reconocimiento a la participación | JAC: 9 JAL: 2 CONCEJO:6 ALCALDIA: 23 ONG: 5 CIUDADANO:5 G. POLITICO: 0 OTRO: 1 | Mecanismo Promovido Organización promotora | M. Promovido/Total organizaciones promotoras Organización Promotora/Total M. Promovidos |

Figura 15. Promotores de los mecanismos. Elaboración propia



Pregunta 14:

- ¿Se requirió intervención de la Registraduría?

Si___ No___ N.A.

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|--------------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Libertad para la participación | Si: 1 No: 40 | | |

Figura 16. Intervención de organización electoral. Elaboración propia



Pregunta 15:

- Se presentaron quejas por parte de los promotores del MPC:

Si___ No___

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|--------------------------------|--------------|-----------|-----------|
| Libertad para la participación | Si: 5 No: | | |

Figura 17. Libertad de participación. Elaboración propia



Pregunta 16:

- Se Instauraron acciones judiciales con motivo de la convocatoria:

Tutela ____ Derecho Invocado _____

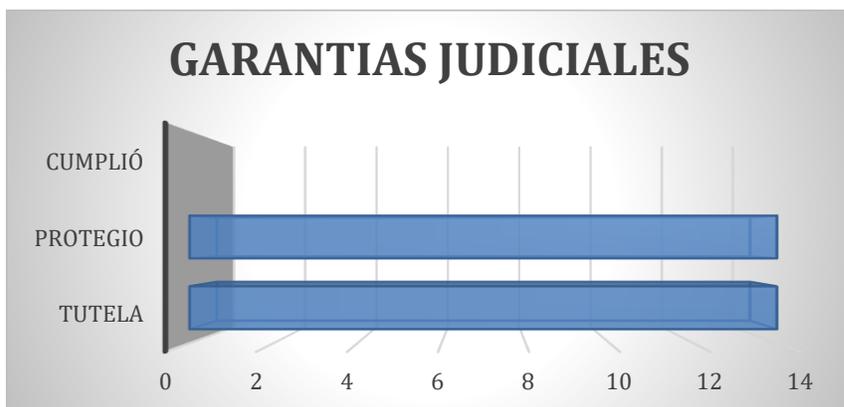
Resultado:

Primera Instancia: Protege ____ Niega amparo _____

Segunda instancia: Confirma ____ Revoca _____

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|--------------------------------|----------------------------|-----------|-----------|
| Acceso Justicia constitucional | Demanda: 14 Protege: 14 | | |

Figura 18. Garantías judiciales. Elaboración propia



Pregunta 17:

Procesos disciplinarios tramitados por conductas omisivas de los funcionarios públicos encargados de recibir y dar trámite a derechos de petición.

Abiertos:____; Negados:____; No sabe_____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|-------------------------------------|--|-----------|-----------|
| Vigilancia a la garantía de los MPC | Abiertos: 5 Negados: 4 No sabe: 18 | | |

Figura 19. Garantías del ministerio público. Elaboración propia

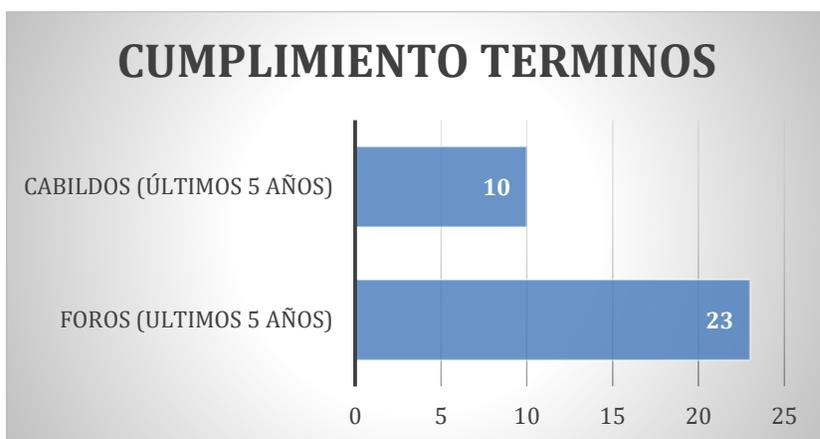


Pregunta 18

Tiempo transcurrido entre la convocatoria y la fecha de la audiencia del MPC?

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|------------------------------|---------------------------|------------------------------|---|
| Cumplimiento términos de MPC | Foros: 23 Cabildos: 10 | Eventos Cabildos Foros | Cabildos/Total eventos Foros/Total eventos |

Figura 20. Cumplimiento de términos. Elaboración propia

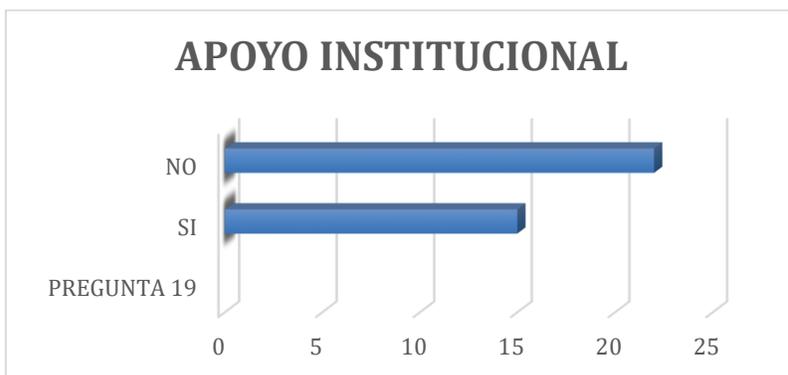


Pregunta 19:

Su organización tuvo apoyo para elaborar la petición. Si ____ No

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|-----------------|-----------|-----------|
| Apoyo de la administración pública a la participación. | Si: 15 No:22 | | |

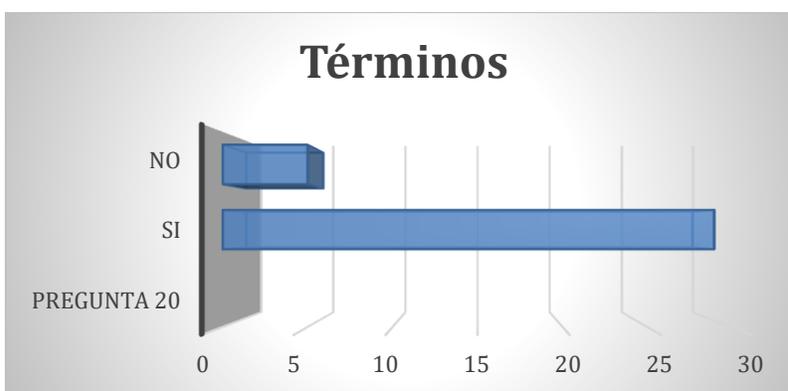
Figura 21. Apoyo institucional. Elaboración propia



Pregunta 20:
Tenía suficiente claridad sobre la elaboración del derecho de petición Si/ No

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|---------------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Conocimiento técnico de los MPC | Si: 29 No: 5 | | |

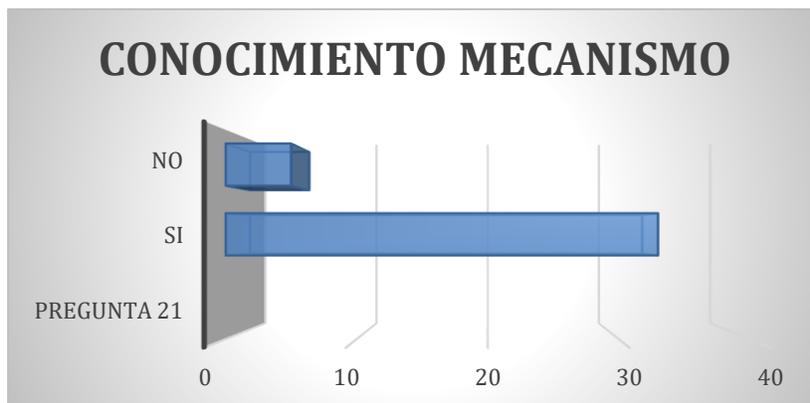
Figura 22. Conocimiento de términos. Elaboración propia



Pregunta 21:
Su organización conocía los términos y procedimientos a seguir con la petición

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|---------------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Conocimiento técnico de los MPC | Si: 33 No: 5 | | |

Figura 23. Conocimiento del mecanismo. Elaboración propia



Pregunta 22:

Que grupos armados ilegales hacen presencia en el municipio

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|---|---|------------------------------------|-----------------------------------|
| Analizar presencia de amenazas al ejercicio participativo | BACRIM: 2 FARC: 0 ELN: 0 D COMUN: 36 AUC: 0 OTROS: 2 | Acciones GML Acciones por grupo | Acciones grupo/Total acciones GML |

Figura 24. Grupos GML. Elaboración propia

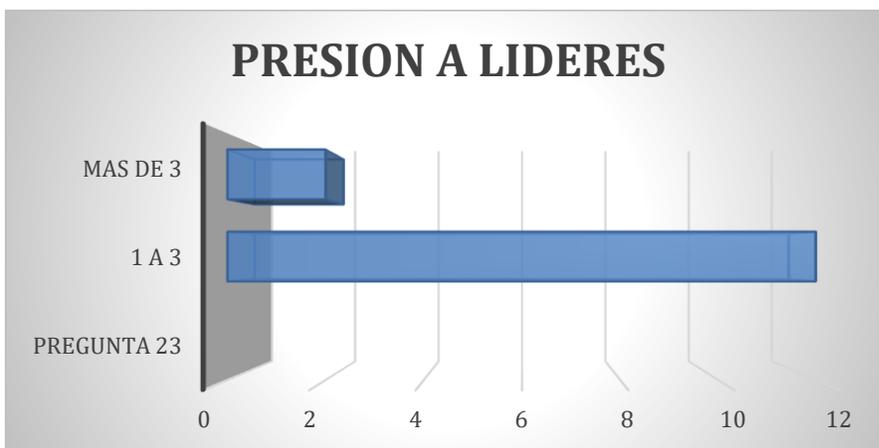


Pregunta 23

¿Cuántas denuncias por presión indebida contra los líderes de su organización se presentaron con motivo del trámite de los mecanismos de participación ciudadana convocados?

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|-----------------------------------|-----------------------------|-----------|-----------|
| Analizar fortalezas del liderazgo | De 1 a 3: 12 Más de 3: 2 | | |

Figura 25. Presiones a líderes. Elaboración propia

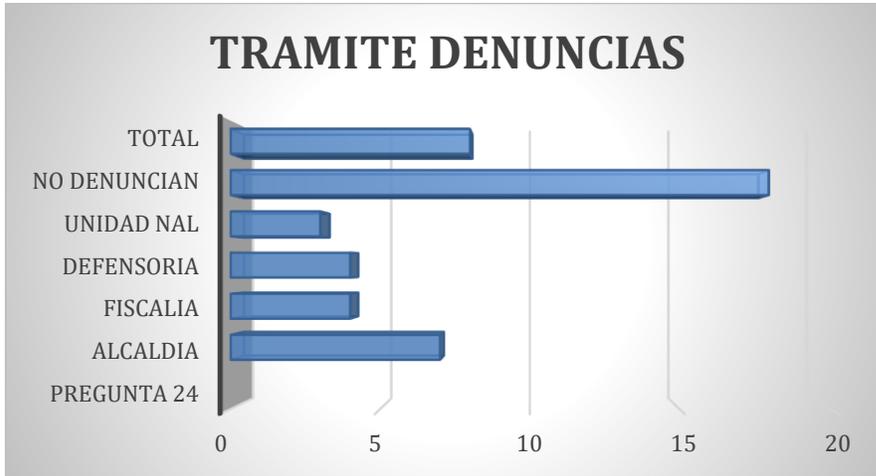


Pregunta 24

Entidades receptoras de las denuncias

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|---|--|---|-----------|
| Verificar protección a la participación | Alcaldía: 7 Fiscalía: 4 Defensoría: 4 UNP: 3 No denuncia: 18 | Total denuncias Total actos Denuncias atendidas | |

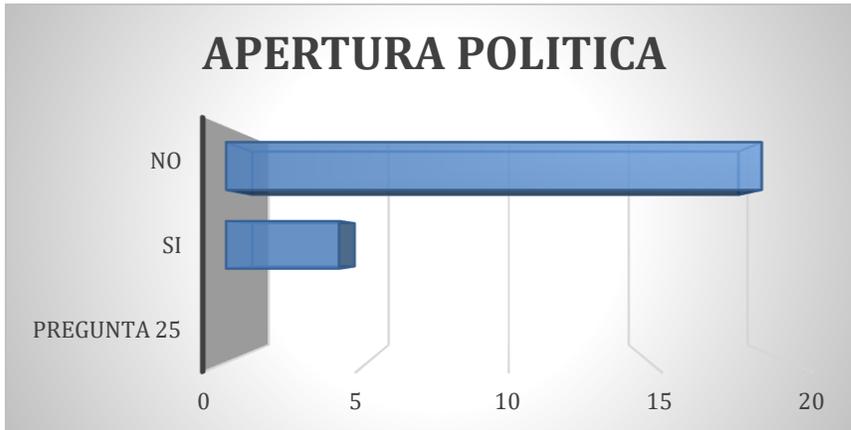
Figura 26. Trámite de denuncias. Elaboración propia



Pregunta 25: Prácticas democráticas y cultura política
¿Las audiencias del Concejo son abiertas al público?

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|---------------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Importancia de la participación | Si: 4 No: 19 | | |

Figura 27. Apertura política. Elaboración propia

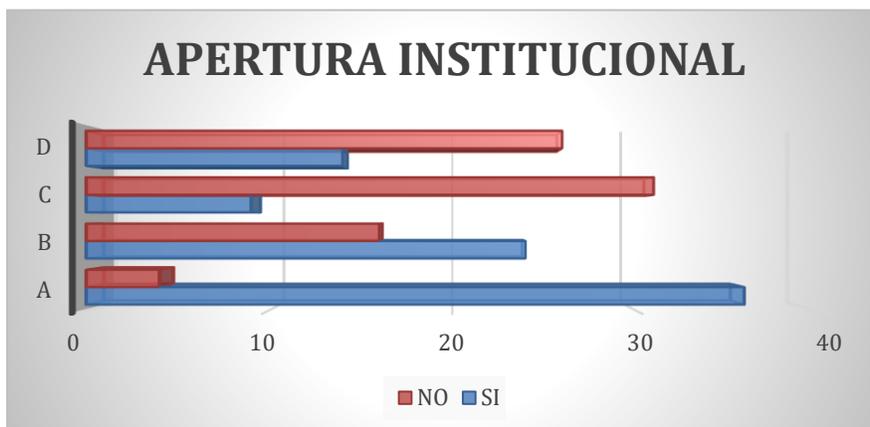


Pregunta 26:

- a. ¿El concejo invita a participar en las sesiones?
- b. ¿Es usual que su organización asista a las sesiones del Concejo?
- c. ¿Los ciudadanos han registrado proyectos de acuerdo?
- d. ¿Entre las peticiones radicadas por los ciudadanos, se encuentran temas de gestión del riesgo de desastre en el municipio?

| Objetivo | Respuestas | Variabes | Indicador |
|--------------------------|--|----------|-----------|
| Evaluar cultura política | a. Si: 36 No: 4 b. Si: 24 No: 16 c. Si: 9 No: 31 d. Si: 14 No: 26 | | |

Figura 28. Apertura institucional. Elaboración propia.



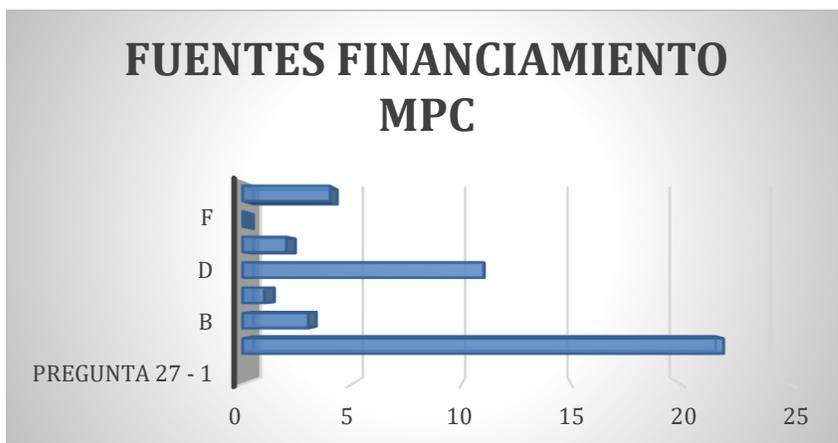
Pregunta 27-1:

¿Cómo se financian los mecanismos de participación ciudadana?

- a) A cargo del interesado _____
- b) Por intermedio de un consultorio jurídico _____
- c) Por intermedio de una oficina comunitaria _____
- d) Por intermedio de la administración municipal _____
- e) Por intermedio del ministerio público _____
- f) Por intermedio de otro _____

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|-------------------------|--|-----------|-----------|
| Financiación de los MPC | A: 22 B: 3 C: 1 D: 11 E: 2 F: 0 Ninguna: 4 | | |

Figura 29. Fuentes financiamiento. Elaboración propia.

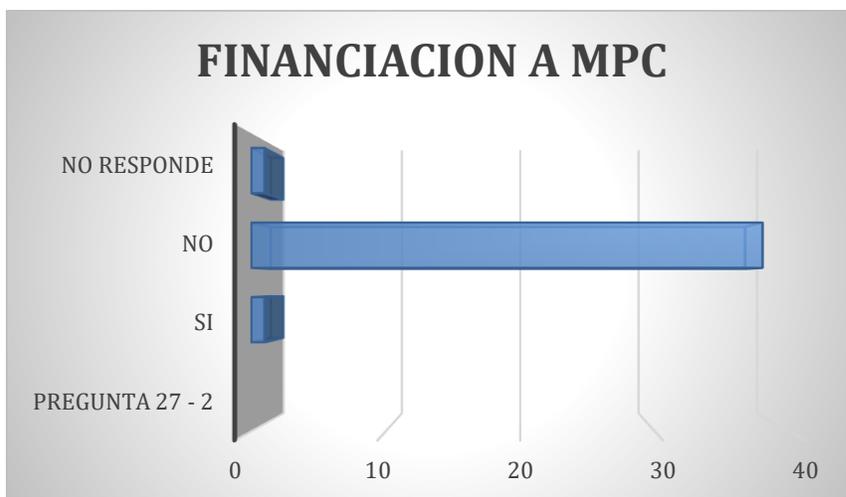


Pregunta 27-2

El estado asignó algún recurso económico para financiar los gastos del mecanismo

| Objetivo | Respuestas | Variabes | Indicador |
|-------------------------|-----------------|----------|-----------|
| Financiación de los MPC | Si: 1 No: 38 | | |

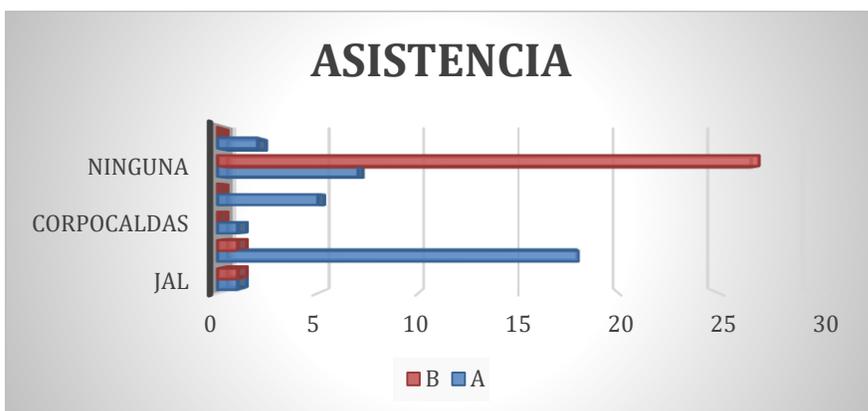
Figura 30. Financiamiento a los MPC. Elaboración propia



Pregunta 28:
¿Qué entidad, persona o dependencia le brindó la asesoría jurídica?

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|-------------------------------|---|-----------|-----------|
| Promoción de la participación | JAL: 2 Personería: 19 CAR: 1 No recibió: 5 Ninguna: 34 Otro: 2 | | |

Figura 31. Asistencia técnica. Elaboración propia.



Pregunta 29-1:
¿Fue oportuna y suficiente la orientación suministrada?

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Cumplimiento de la ley | Si: 35 No: 5 | | |

Figura 32. Oportunidad de la asistencia. Elaboración propia

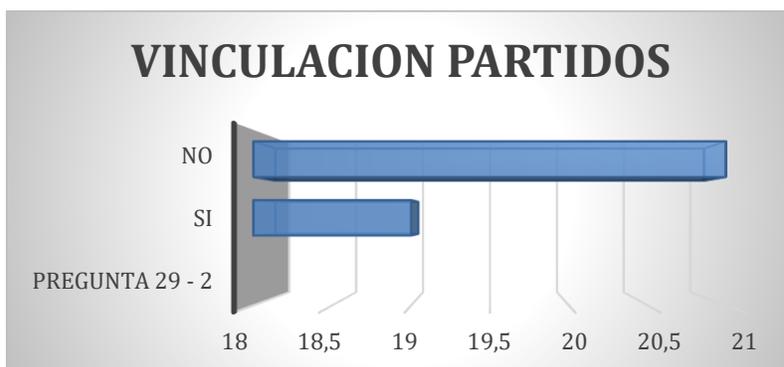


Pregunta 29-2:

¿Los participantes pertenecen o pertenecieron al mismo movimiento político del alcalde?

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|--------------------------|------------------|-----------|-----------|
| Solidez grupos políticos | Si: 19 No: 21 | | |

Figura 33. Vinculación de los partidos. Elaboración propia.

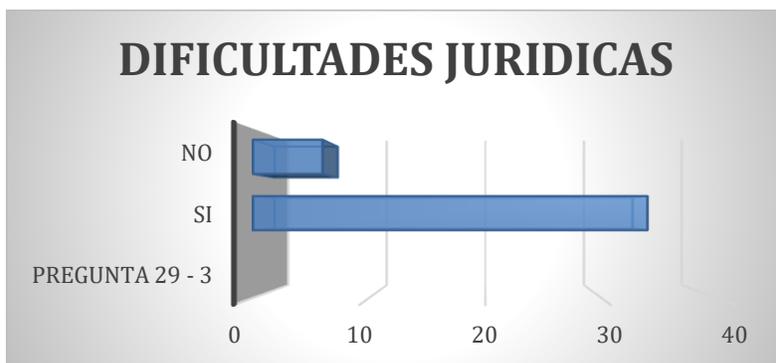


Pregunta 29-3

Las convocatorias han tenido dificultades jurídicas

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|---------------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Cumplimiento de la normatividad | Si: 34 No: 6 | | |

Figura 34. Dificultades jurídicas. Elaboración propia.



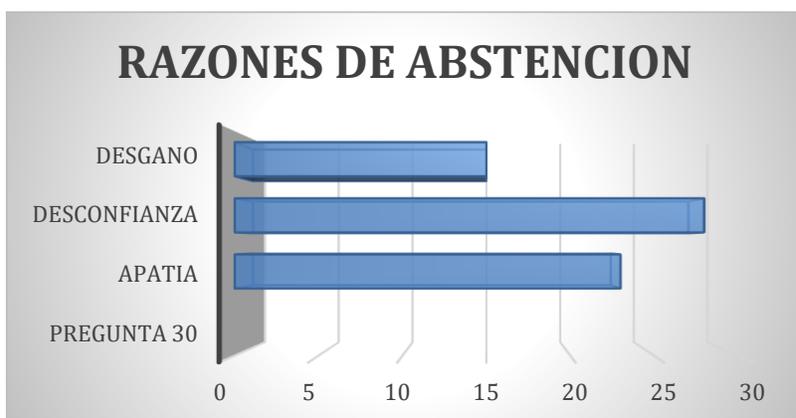
Pregunta 30:

¿Para usted cuáles son las motivaciones de los ciudadanos para no acudir a las convocatorias, citaciones o llamados a participar en la gestión de asuntos públicos?

- a. Apatía
- b. Desconfianza
- c. Desgano

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|---|-------------------------|-----------|-----------|
| Conocimiento del comportamiento ciudadano | A: 23 B: 28 C: 15 | | |

Figura 35. Razones de la abstención. Elaboración propia.

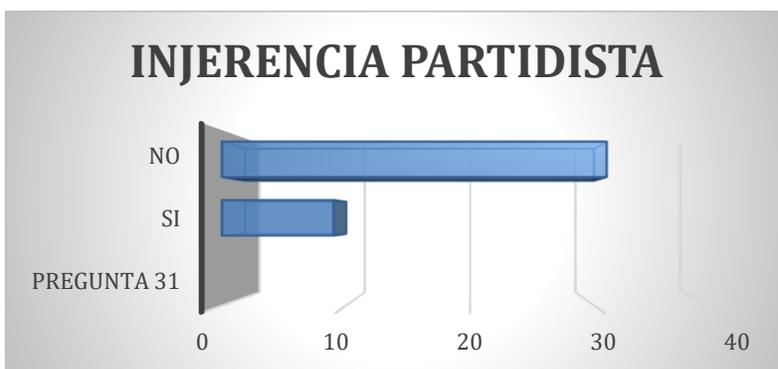


Pregunta 31:

¿La participación se da con fines de apoyo político a autoridades locales?

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|--------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Solidez partidista | Si: 9 No: 31 | | |

Figura 36. Injerencia partidista. Elaboración propia



Pregunta 32:

¿Qué actividades se programaron por la administración municipal para apoyar la participación de los ciudadanos?

- a. Foro
- b. Cabildo
- c. Rendición de cuentas
- d. Capacitaciones
- e. Encuentros
- f. Convocatorias
- g. Conferencias
- h. Elecciones de juntas
- i. Ninguna

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|----------------------|---|-----------|-----------|
| Promoción de los MPC | A: 17 B: 10 C: 6 D: 8 E: 8 F: 7 G: 7 H: 2 I: 15 | | |

Figura 37. Audiencias para la participación. Elaboración propia.



Pregunta 33:

¿Cuál era la situación de orden público?

- a. Estado de excepción
- b. Toque de queda
- c. Pico y cédula
- d. Otro

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|---------------------------|------------------------------|-----------|-----------|
| Riesgos para el liderazgo | A: 1 B: 2 C: 2 D: 2 | | |

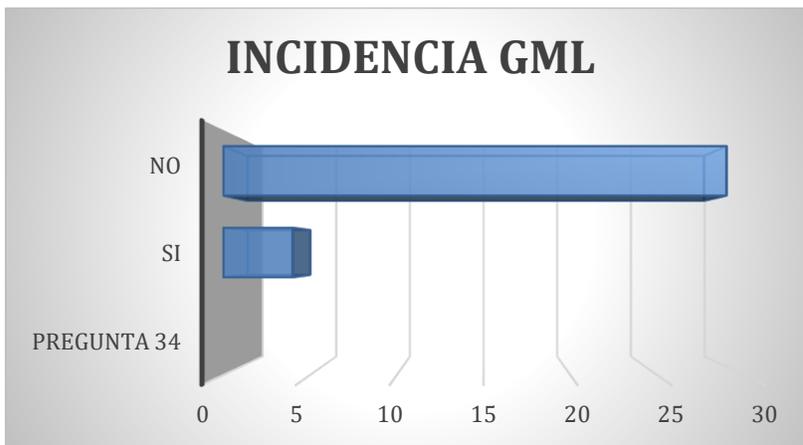
Figura 38. Restricciones a la libre participación. Elaboración propia.



Pregunta 34:
¿Grupos al margen de la ley tuvieron incidencia en el proceso?

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|--------------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Libertad para la participación | Si: 4 No: 29 | | |

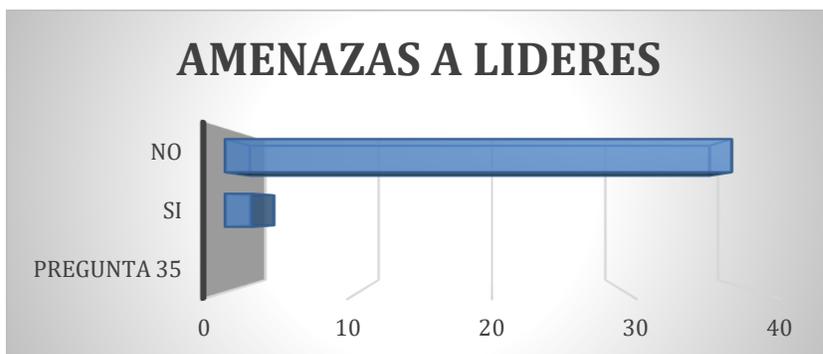
Figura 39. Incidencia de los GML. Elaboración propia



Pregunta 35:
¿Recibieron presiones durante el proceso participativo?

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|--------------------------------|-----------------|-----------|-----------|
| Libertad para la participación | Si: 2 No: 38 | | |

Figura 40. Amenazas a líderes. Elaboración propia.

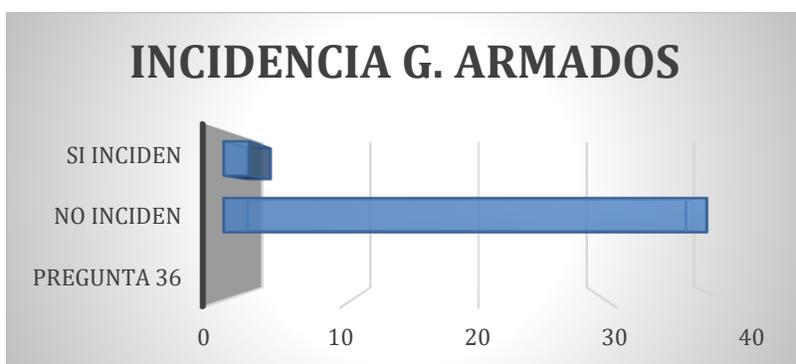


Pregunta 36:

¿Recibieron presiones durante el trámite de la petición? Qué tanto inciden los actores armados ilegales en la gestión municipal, respecto de otros actores locales (penetración en el gobierno local, en las decisiones públicas, manejo de recursos de programas etc.)

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--------------------------------|---------------------------------|-----------|-----------|
| Libertad para la participación | Si inciden: 2 No inciden: 38 | | |

Figura 41. Incidencia grupos armados. Elaboración propia



Pregunta 37:

¿Qué garantías dio la alcaldía y el concejo para poner en marcha el proceso de convocatoria ciudadana?

- a. Transporte
- b. Alimentación

- c. Viáticos
- d. Papelería
- e. Alojamiento
- f. Veeduría
- g. Ninguna

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|---------------------|--|-----------|-----------|
| Promoción a los MPC | A: 4 B: 23 C: 8 D: 9 E: 0 F: 3 G: 11 | | |

Figura 42. Garantías de la administración. Elaboración propia.



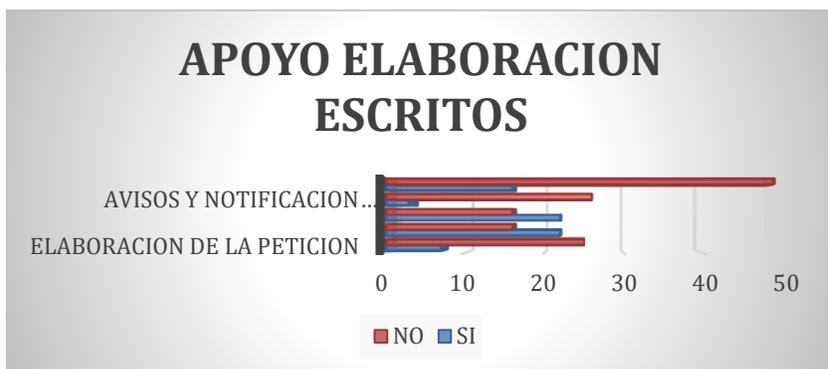
Pregunta 38:

¿Qué garantías dio la alcaldía y el concejo para tramitar las peticiones ciudadanas?

- a. Elaborar petición
- b. Radicar petición
- c. Control términos
- d. Avisos y notificación electrónica
- e. Acceso a página web

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|----------------------|--|-----------|-----------|
| Promoción de los MPC | A: Si:7 No:25 B: Si: 22 No: 16 C: Si: 22 No: 16 D: Si: 3 No: 26 E: Si: 16 No: 49 | | |

Figura 43. Apoyo a elaboración escritos. Elaboración propia.



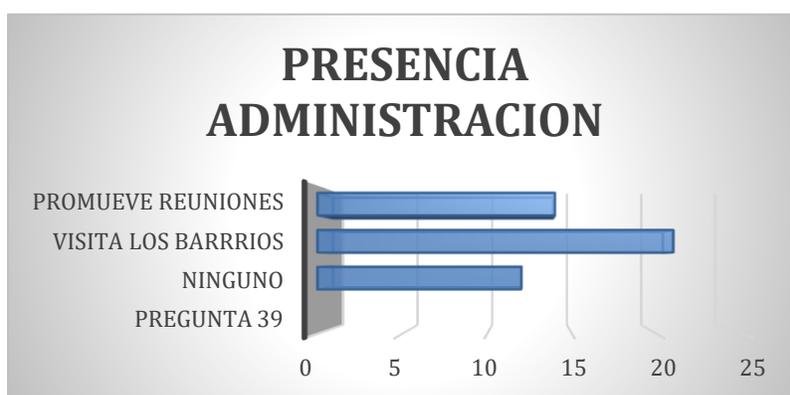
Pregunta 39:

¿Cuál es grado de influencia o esfuerzo de la administración municipal al momento de convocar a la ciudadanía?

- a. Visita a los barrios
- b. Promueve reuniones
- c. Ninguno

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|----------------------|-------------------------|-----------|-----------|
| Promoción de los MPC | A: 21 B: 14 C: 12 | | |

Figura 44. Presencia de la administración. Elaboración propia.



Pregunta 40:

¿Qué beneficios considera que ha recibido la población en cuanto a la mitigación o gestión del riesgo de desastres durante esta administración?

- a. Subsidios para reubicación

- b. Subsidios para arrendamiento
- c. Materiales de construcción
- d. Ejecución de obras de mitigación
- e. Campañas para el conocimiento del riesgo

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|---|-----------|-----------|
| Importancia de los ciudadanos en el riesgo de desastre | A: 29 B: 30 C: 26 D: 26 E: 23 | | |

Figura 45. Mitigación del Riesgo. Elaboración propia.



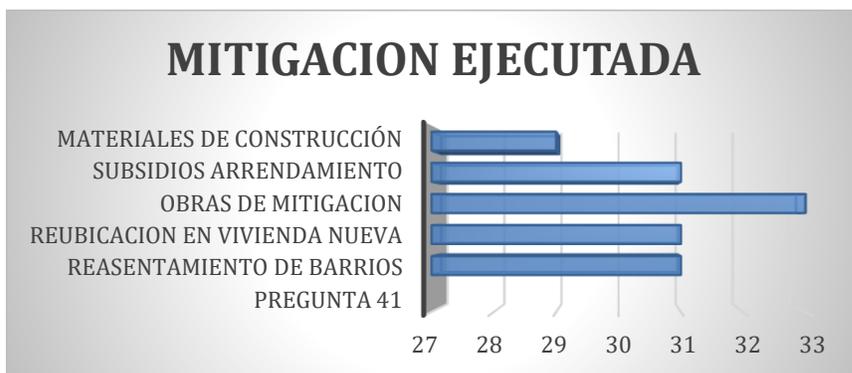
Pregunta 41:

¿Qué beneficios considera que ha recibido la población en cuanto a la mitigación o gestión del riesgo de desastres durante la pasada administración?

- a. Reasentamiento de barrios
- b. Reubicación en vivienda nueva
- c. Obras de mitigación
- d. Subsidios de arrendamiento
- e. Materiales de construcción

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|--|-----------|-----------|
| Importancia del riesgo en la gestión pública | A: 31 B: 31 C: 33 D: 31 E: 2 | | |

Figura 46. Mitigación ejecutada. Elaboración propia



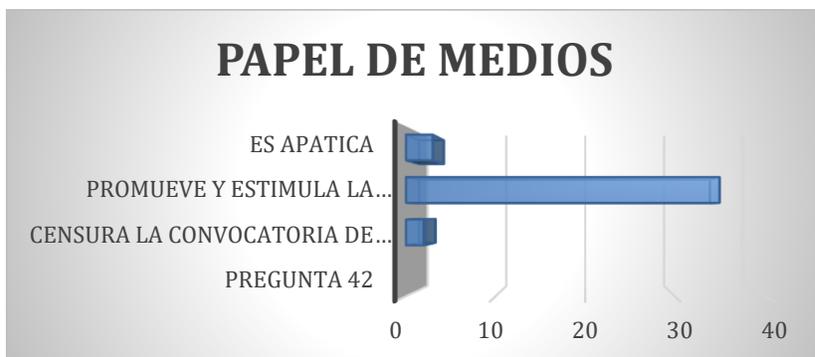
Pregunta 42:

¿Cuál ha sido el manejo informativo de los medios de comunicación respecto a la divulgación de las convocatorias a la ciudadanía?

- a. Censura
- b. Promueve y estimula
- c. Es apática

| Objetivo | Respuestas | VARIABLES | Indicador |
|--|-----------------------|-----------|-----------|
| Importancia de la participación para los medios comunicación | A: 2 B: 35 C: 3 | | |

Figura 47. Papel de los medios de comunicación. Elaboración propia.



Pregunta 43:

¿Cómo valora la participación ciudadana en su municipio?

- a. Pasiva
- b. Independiente
- c. Dinámica
- d. Median intereses
- e. Requiere alfabetizar

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|-----------------------------|---------------------------------------|-----------|-----------|
| Madurez de la participación | A:20 B: 10 C: 4 D: 3 E: 3 | | |

Figura 48. Estado de la participación. Elaboración propia.

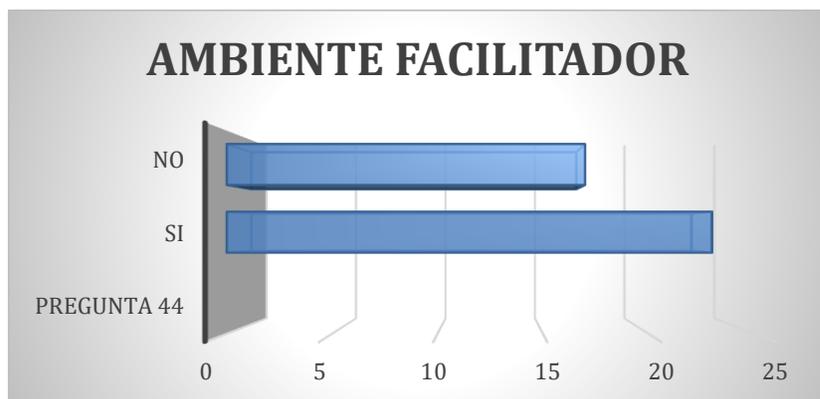


Pregunta 44

¿Están dadas las condiciones que impiden la participación ciudadana amplia?

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|--|------------------|-----------|-----------|
| Ambiente propositivo para la participación ciudadana | Si: 23 No: 17 | | |

Figura 49. Ambiente facilitador



Pregunta 45-1:

¿Qué importancia tiene para la democracia colombiana que el ordenamiento jurídico consagre mecanismos de participación ciudadana?

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|---|---|-----------|-----------|
| Madurez de la participación | a. Asegurar la solución de necesidades de la población b. Guía toma de decisiones c. Es utópico | | |
| Baja confianza como mecanismo de solución de necesidades Potencial guía para toma de decisiones Son una utopía. | | | |

Pregunta 45-2:

¿Qué entiende por control político ciudadano?

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|---|---|-----------|-----------|
| Madurez de la participación | a. Oportunidad de corregir malas actuaciones de los funcionarios b. Hacer veeduría c. Se impide hacer control | | |
| La oportunidad de corregir la dirección del gobierno Hacer veeduría , pero fracasa porque se impide ejercer control ciudadano. | | | |

Pregunta 46:

¿Considera que los mecanismos de participación ciudadana permiten el ejercicio del control político por parte de los ciudadanos?

| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
|---------------------------------|------------------|-----------|-----------|
| Madurez de pensamiento político | Si: 22 No: 17 | | |

| Pregunta 47: ¿Qué lo motivó a participar o no en la convocatoria? | | | |
|--|--|-----------|-----------|
| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
| Compromiso con la participación | a. Derecho a conocer lo actuado. b. Opinar c. Dar ideas d. No hay participación | | |
| Pregunta 48: Enumere algunos de los mecanismos de participación ciudadana que garantiza la Constitución Política | | | |
| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
| Conocimiento de los MPC | a. Petición b. Tutela c. Revocatoria d. Denuncias e. Voto f. Cuentas | | |
| Pregunta 49-1: ¿Qué mecanismos de participación se han aplicado en el municipio y en cuáles ha participado? | | | |
| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
| Conocimiento de los MPC | Solo petición Rendición de cuentas no es útil | | |
| Pregunta 49-2: ¿Considera que el voto es un instrumento suficiente para la materialización de la democracia? Porqué si o porqué no. | | | |
| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
| Madurez Pensamiento Político | a. No es suficiente b. Gobiernos no admiten la participación | | |
| Pregunta 50: Defina en sus palabras la democracia participativa | | | |
| Objetivo | Respuestas | Variables | Indicador |
| Madurez pensamiento político | Derecho a dar ideas en lo público. | | |

Anexo 2. Registro fotográfico en campo

Figura 50. Entrevista con organizaciones ambientales. Reciclaje. Archivo propio.



Figura 51. Entrevista con veedores ciudadanos y concejales en Palestina – AeroCAFÉ



Figura 52. Entrevista aspirantes al Congreso de la República Chinchiná. Archivo propio.



Figura 53. Entrevista vecinos habitantes vereda Cuba - Neira. Archivo propio.



**Figura 54. Entrevista a ONG participantes en convocatorias a capacitación en Manizales.
Archivo propio.**



Figura 55. Entrevista a líderes vereda La Primavera. Zona rural Villamaría. Archivo propio.



Figura 56. Entrevista con organizaciones sindicales en Manizales. Archivo propio.



Figura 57. Entrevista con dignatarios de Junta de Acción Comunal. Archivo propio

