REVISTA **RED** pensar

Reconfiguraciones de los imaginarios, normas y prácticas
de ordenamiento territorial en tiempos de postconflicto y cambio climático
en los municipios de Belalcázar y Viterbo, Caldas, Colombia

*Reconfigurations of the concepts, norms, and practices of territorial planning in times of post-conflict
and climate change in the municipalities of Belalcázar and Viterbo, Caldas, Colombia*

*Reconfigurações do imaginário, normas e práticas de ordenamento do território em tempos de pós-conflito
e mudanças climáticas nos municípios de Belalcázar e Viterbo, Caldas, Colômbia*

Claudia Jurado Alvarán - Jaime Mejía Gutiérrez

Revista REDpensar, volumen 9, número 2, Julio-Diciembre 2020
ISSNe: 2215-5384

REDpensando en la Investigación 3

Recibido: 01 de julio de 2020

Aceptado: 10 de agosto de 2020

DOI: 10.31906/redpensar.v9i2.208

Universidad De La Salle Costa Rica
Departamento de Investigaciones

redpensar@ulasalle.ac.cr | www.redpensar.ulasalle.ac.cr

Reconfiguraciones de los imaginarios, normas y prácticas de ordenamiento territorial en tiempos de postconflicto y cambio climático en los municipios de Belalcázar y Viterbo, Caldas, Colombia¹

Reconfigurations of the concepts, norms, and practices of territorial planning in times of post-conflict and climate change in the municipalities of Belalcázar and Viterbo, Caldas, Colombia

Reconfigurações do imaginário, normas e práticas de ordenamento do território em tempos de pós-conflito e mudanças climáticas nos municípios de Belalcázar e Viterbo, Caldas, Colômbia

Claudia Jurado Alvarán²

Jaime Mejía Gutiérrez³

Resumen

Este artículo es producto de un proceso investigativo más profundo, titulado: “Municipios e innovación en postconflicto, el ordenamiento territorial en Belalcázar y Viterbo”. El artículo se centra en el desarrollo territorial de los municipios de Belalcázar y Viterbo del Departamento de Caldas en Colombia. Se realizó a partir de una investigación social basada en una metodología de investigación cualitativa, y avanza en una reflexión desarrollada con actores públicos y sociales, y apunta a la revisión de los documentos públicos que definen el ordenamiento territorial. El texto presenta un apartado conceptual sobre el ordenamiento territorial en relación con el desarrollo humano en el ámbito local, según las concepciones del ordenamiento territorial, especialmente en el postconflicto colombiano, que han estado centradas en una visión del desarrollo como infraestructura, en términos de la planeación y gestión territorial en los municipios estudiados.

1. Este artículo presenta algunos resultados de la investigación titulada “Municipios con innovación para postconflicto y el cambio climático. El ordenamiento territorial integral de Belalcázar y Viterbo Caldas, Colombia”, investigación inscrita en la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de la República de Colombia-, financiado por la convocatoria de investigaciones de esta misma institución, 2017-2018.
2. Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Magister en educación y desarrollo comunitario, docente e investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (República de Colombia) y Docente Investigadora de la Universidad de Manizales. Correo electrónico: claudia.jurado@esap.edu.co
3. Doctor en Ciencias de la Educación. Magister en Administración. Docente- Investigador de planta Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)- Colombia. Correo electrónico: jaimmejia@esap.edu.co

Palabras clave: ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO TERRITORIAL, GESTION TERRITORIAL, DESARROLLO HUMANO, POSTCONFLICTO.

Abstract

This reflection article is derived from the research entitled “Municipalities and innovation in post-conflict, territorial planning in Belalcázar and Viterbo”. It focuses on the territorial development of the municipalities of Belalcázar and Viterbo of the department of Caldas-Colombia. It is carried out from a social investigation based on a qualitative research methodology, and advances in a reflection developed with public and social actors, and aims at the revision of the public documents that define the territorial planning. A Theoretical-Conceptual Framework on territorial planning in relation to human development at the local level is presented, according to the concepts of territorial planning, especially in the post-conflict, which have been focused on a vision of development as infrastructure, in terms of territorial planning and management in the municipalities studied. This framework is related to some testimonies from the actors participating in the study.

Keywords: TERRITORIAL ORDERING, TERRITORIAL DEVELOPMENT, TERRITORIAL MANAGEMENT, HUMAN DEVELOPMENT, POST-CONFLICT.

Resumo

Este artigo é o produto de um processo de investigação mais aprofundado, intitulado: “Municípios e inovação no pós-conflito, ordenamento do território em Belalcázar e Viterbo”. O artigo enfoca o desenvolvimento territorial dos municípios de Belalcázar e Viterbo do Departamento de Caldas, na Colômbia. Realizada a partir de uma pesquisa social com base na metodologia de pesquisa qualitativa, avança na reflexão desenvolvida com atores públicos e sociais e visa a revisão de documentos públicos que definem o ordenamento do território. O texto apresenta uma seção conceitual sobre o ordenamento do território em relação ao desenvolvimento humano em nível local, segundo os conceitos de ordenamento do território, especialmente no conflito pós-colombiano, que se centraram na visão do desenvolvimento como infraestrutura, em termos de planejamento e gestão territorial nos municípios estudados.

Palavras chave: ORDENAMENTO TERRITORIAL, DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, GESTÃO TERRITORIAL, O DESENVOLVIMENTO HUMANO, PÓS-CONFLITO.

Introducción

Este documento analiza la relación entre el ordenamiento territorial (OT), el cambio climático, y las oportunidades de innovación en los municipios de Belalcázar y Viterbo, Departamento de Caldas en Colombia-, posterior al conflicto armado colombiano. En el análisis, se aborda la construcción de sentidos, las concepciones y las prácticas de vida de los actores públicos y de los ciudadanos en la planeación y gestión del desarrollo local. Las construcciones territoriales surgen del reconocimiento y apropiación de sus habitantes, que son mediados por un proceso propio de los escenarios de postconflicto, en el que confluyen varias perspectivas en torno a lo urbano y lo rural que provocan tensiones entre los actores que intervienen en el ordenamiento territorial. En tal sentido, se formuló la siguiente pregunta ¿cuáles serán las alternativas socioeconómicas, ambientales y culturales de los municipios con ecosistemas variados y compartidos, que permitan consolidar un ordenamiento territorial innovador, organizado, coherente y práctico, como respuesta al cambio climático y al postconflicto?

En la búsqueda de dar respuesta a esta pregunta, se planteó la necesidad de conocer los imaginarios, normas y prácticas del ordenamiento territorial en los ámbitos institucionales y ciudadanos, orientados a transformar las condiciones de vida en el suroccidente del Departamento de Caldas, Colombia.

Se parte de una pluralidad metodológica de acuerdo con la naturaleza de los problemas y acciones en este campo.

Viterbo y Belalcázar en la actualidad

Viterbo cuenta con un inventario de aproximadamente 200 hectáreas de tierra productoras de agua para surtir el acueducto municipal y que albergan una alta diversidad en fauna y flora⁴. Cabe mencionar la belleza paisajística de Viterbo, que en la novela Risaralda⁵ escrita por Bernardo Arias, se expresa cómo esta región se destaca por el majestuoso Valle de Risaralda, en cuyo fondo se dibuja la cordillera occidental. En este entorno, el túnel de los Samanes⁶ es la puerta de entrada a la localidad, de modo que el ecoturismo es una actividad central de la región, con atractivos como las fiestas del Samán⁷.

El municipio de Belalcázar, por su parte, fue creado el 29 de noviembre de 1888. Es fruto del peregrinaje de los arrieros. Don Pedro Orozco es considerado el fundador del poblado. Empezó a ceder terrenos y pequeños predios a sus paisanos y a personas pobres, de esta manera, se gestó la infraestructura de la nueva población.

La inestabilidad económica de las personas campesinas, la incertidumbre política, la incapacidad del Estado de actuar sobre las necesidades, reclamos de los sectores vulnerables en el post-conflicto son aspectos que conducen a la desconfianza, la frustración, la desesperanza y el fatalismo, y, hacen perder la esperanza en el diálogo, lo que fragmenta las identidades culturales y los tejidos sociales fundados en la palabra del otro, la confianza y la solidaridad. Ante esta realidad de pobreza y desamparo, es necesario pensar el OT para contribuir a iluminar los caminos, para construir estrategias que aporten a una construcción social y comunitaria viable que, permita elevar la calidad de vida con inclusión.

Ordenamiento Territorial y sus nuevas configuraciones

El presente análisis parte de la pregunta por los imaginarios, normas y prácticas del OT en los ámbitos locales, y la participación institucional y ciudadana, en el postconflicto en Colombia, y si el OT propicia la transformación de las condiciones de vida local, considerando de manera especial los escenarios de postconflicto, según la naturaleza de los problemas y las acciones en este campo en la zona occidental de Caldas.

La presente investigación se acoge a las tendencias que, en las últimas décadas, buscan la integración de los conocimientos en la comprensión de diferentes disciplinas a partir del estudio de problemas reales (Ander-Egg, 1994), teniendo en cuenta la incertidumbre, el desequilibrio y la dispersión en la construcción de los sistemas sociales, en procura de plantear nuevas alternativas de conocimiento y acción sobre el territorio.

4. Los sitios históricos son la reserva natural del Monte la Miquera, el Alto Palatino o de la cruz, que sirvió como punto de referencia para establecer el primer asentamiento municipal. En este sitio, se celebró la primera misa campal, el día de la fundación. Actualmente, es un lugar de peregrinación durante la Semana Santa y las fiestas de aniversario. Cabo verde: Centro turístico localizado en la zona rural del Municipio. Los visitantes pueden disfrutar de actividades como la pesca, caminatas por el clima cálido de la región, juegos infantiles entre otras (Alcaldía Municipal de Viterbo en Caldas, 2017).

5. La novela Risaralda fue publicada en 1935 y desde entonces y por muchos años fue considerada una gran novela, del corte de La vorágine, cuyo primer efecto fue hacer que la región dejara de llamarse Rizaralda, con z, como originalmente se le llamaba, por el cambio accidental de esa letra por una s en el título de la primera edición, ortografía con la que continúa escribiéndose todavía.

6. Los samanes son árboles tropicales de gran belleza que fueron immortalizados en una moneda. Se han sembrado desde la fundación del municipio para engalanar su entrada. La dureza de este árbol hace que se utilice para productos muy específicos. *El túnel de los Samanes es emblemático de Viterbo*. El túnel de los Samanes de Viterbo publicado en www.recorrecolombia.com Gobierno de Colombia, 2018.

7. Viterbo celebra anualmente las fiestas del samán y el ecoturismo (Destino Café, 2013).

El OT es una norma creada para contrarrestar el desorden de la acción espontánea de poblamiento y utilización del espacio en los municipios, lo que impide una acción armónica y eficiente sobre el territorio que propicie el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos. Los nuevos referentes de OT implican entender que la sociedad se mueve en un flujo constante de población rural-urbana, urbana-rural e intra-urbana, que incluye a las personas desplazadas por la violencia, cambio climático, a los afectados por los macro proyectos y a quienes deciden migrar y ser parte de los flujos mixtos migratorios, tal es el caso de las personas provenientes de Venezuela⁸, que buscan en alguna actividad una forma de sobrevivir, y los territorios quedan con la exigencia de albergar a estos nuevos pobladores de la manera más ordenada posible.

Los territorios de estas comunidades fronterizas, enfrentan grandes retos para brindar una atención adecuada a las personas que migran, debido a las desigualdades económicas y sociales que privan a los mismos colombianos.

Desde este contexto, este artículo explora la posibilidad de crear una coyuntura interinstitucional, en la cual participen las comunidades y la sociedad civil para potenciar el desarrollo local, con el trasfondo del OT; de esta manera, se logre dar una respuesta integral a las transformaciones territoriales, las relaciones sociales y comunitarias, las prácticas sociales, el compromiso y la acción social, la educación sobre lo público, los saberes tradicionales, los patrones de transformación social, la política y la participación en la transformación de las condiciones y distintas realidades de las comunidades.

Según los objetivos del OT, pretender contribuir a la disminución de la vulnerabilidad biofísica, ambiental, sociopolítica y económica en el territorio, para disminuir los índices de pobreza mediante la sostenibilidad socio-ambiental. En este sentido, el OT debe garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del municipio, con una gestión que siga el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- como pauta de acción, según el Plan de Desarrollo aprobado por la administración municipal.

En primer lugar, se precisa realizar aquí una valoración de los planes de ordenamiento y desarrollo territorial, según los cuales se diseñan los proyectos que aluden a diversas áreas relacionadas con el medio biofísico, social, cultural y económico que, en Colombia⁹, requieren ser abordadas en el escenario del postconflicto y el desarrollo sostenible, teniendo como base que la gestión de los proyectos debe partir de un diagnóstico del territorio en el que se identifiquen las debilidades, las amenazas, las fortalezas y las oportunidades, y que incluya los requerimientos de la sociedad. El OT debe enfocarse en la potencialidad del territorio, en su perspectiva multidimensional, donde se supere la visión que se limita a las condiciones del suelo y de sus recursos naturales. De ahí vienen las apuestas de visión integral territorial de Fals Borda (2000), lo que propicia la dinamización de programas y las políticas territoriales ambientales, sociales, culturales, económicas y políticas orientadas a fortalecer el desarrollo sostenible para la paz.

Aportes de la investigación sobre el Ordenamiento Territorial

Es preciso detenerse en las investigaciones que abordan la participación, asociación y conformación de colectivos de las comunidades, su comprensión y los imaginarios sobre los problemas que viven las comunidades afectadas por la violencia. Es el caso de las personas desplazadas de Pichindé, que incluye una lectura del desplazamiento forzado, asociado a la violencia, para incidir en las políticas públicas (Agudelo, 2013); el desplazamiento y la participación política y pública, con una orientación de desarrollo humano sostenible (Trujillo, 2010); y la gestión del desarrollo territorial.

8. Se estima que existe más de 2.500.000 de personas de origen venezolano en Colombia a finales de 2019, pero, según datos censales y oficiales a junio de 2020 un aproximado de 1.748.716 (Invamer, 2020).

9. La tarea de adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) al contexto colombiano debe hacerse de la manera más pronta y efectiva posible.

La investigación es para muchos grupos y comunidades un momento pedagógico de alto valor cuando se trata de comprender la dinámica del OT en los municipios, ya que, alimenta los procesos en los que las entidades públicas diagnostican su situación, analizan sus intereses, relacionan sus necesidades con las situaciones y tendencias del contexto, y proponen acciones para superar los problemas.

Es común encontrar que en la dinámica de formulación del POT se suelen producir formas de clientelismo que fragmentan el tejido social. Los «caciques políticos» que viven alejados de procesos sociales se apropian de los movimientos comunitarios mediante promesas de apoyo a sus proyectos y de cargos públicos. Su participación en la formulación del POT suele obedecer a intereses personales y del capital que distorsionan el proceso de concertación social del ordenamiento territorial, de modo que los intereses colectivos y las propuestas territoriales de las comunidades se archivan en el olvido.

Origen de la reflexión

Este proceso investigativo partió de la reflexión sobre el objeto de estudio, con el propósito de intervenir en y con la comunidad, buscando salida a los problemas territoriales, para construir formas de mejorar la calidad de vida en las comunidades urbanas y rurales de los municipios vinculados a la investigación. Es necesario partir de un referente cuyo centro es valorar a las personas como capaces de asumirse y reencontrarse en forma reflexiva, esto tiende a propiciar su participación crítica, como agentes de cambio capaces estimar su vida y cualificar su rol en la comunidad.

Hasta ahora, no se han abordado críticamente los imaginarios y las prácticas sobre el OT, y mucho menos en los municipios estudiados, para identificar las nociones y las prácticas que influyen en la aplicación de las normas de OT en este contexto. La gestión del territorio puede orientar el trabajo con las comunidades más vulnerables en el postconflicto, como son las personas campesinas, las personas de los pueblos originarios afrodescendientes y las personas desplazadas y migrantes, que son los principales afectados por el POT, que suele ser formulado sin su participación.

Aún falta mucho para que el OT en los municipios de Belalcázar y Viterbo fomente la participación en la gestión pública, de modo que los ciudadanos más vulnerables puedan ser protagonistas del desarrollo territorial y social del país, en temas como: la equidad, el acceso al empleo, la inclusión social, la seguridad alimentaria, la migración, la educación para el trabajo, la valoración del conocimiento popular, la educación comunitaria, la territorialidad, la asociatividad, la atención integral a personas afectadas por el conflicto armado y el desarrollo sostenible; personas que son las protagonistas y que viven de primera mano las desigualdades a las que se enfrentan diariamente.

En algunos momentos, el trabajo comunitario en el marco de la proyección social en las Universidades se limita a responder a los modelos del mercado en el momento. Esto ha modificado la práctica de la extensión y la teoría que soporta la proyección social universitaria. Estas instituciones se sitúan en un escenario académico ambiguo, entre ser receptores pasivos de modelos de gestión territorial y ser los protagonistas del cambio, cuando se espera que los centros de estudios universitarios sean los que aporten al pensamiento público, diferentes perspectivas críticas en tiempos de postconflicto.

El OT debe reconocer las transformaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas, de acuerdo con las teorías que pretenden explicarlas y que se aplican en el diseño de las políticas públicas. El conocimiento crítico de esta realidad supone un cambio de la praxis y la teoría de la intervención universitaria en los contextos locales. La gestión comunitaria para el desarrollo territorial sostenible exige detectar los vacíos epistemológicos y metodológicos en las teorías y las prácticas del desarrollo local (de Sousa, 2017). Para ello, es preciso reconocer las necesidades de los territorios en los que se actúa para comprender sus problemas y trabajar con las comunidades su realidad.

Análisis reflexivo del Ordenamiento Territorial

El mejoramiento de la calidad de vida para todos y el OT son prioridades en la administración pública de un municipio. Actualmente, se buscan nuevos métodos de divulgación del conocimiento y de abordaje de los problemas de los territorios, que acerquen la enseñanza y la investigación a la potencialidad de cada contexto.

En los Planes Estratégicos de Desarrollo 2015-2018 de los municipios de Belalcázar y Viterbo, la promoción de la investigación, la innovación, el desarrollo y el OT se proponen generar capacidades institucionales en los entes territoriales. Este fortalecimiento implica modelos diferenciados de OT que fortalezcan los instrumentos de planificación, gestión, ejecución y control del desarrollo local. El propósito es mejorar la calidad y pertinencia de los procesos de articulación de las unidades territoriales con su entorno, para ordenar y fortalecer la comunicación con el entorno social, para contribuir a la solución de problemas críticos del contexto local.

Con el tiempo, las sociedades urbanas y rurales cambian y, de igual forma, sus necesidades de OT también lo hacen. Los imaginarios, las normas y las prácticas relacionadas con el territorio deben responder a las necesidades sociales porque su papel es dinamizar el desarrollo sostenible. En este sentido, el papel de los profesionales dedicados al desarrollo es contribuir a la reflexión, el análisis y la crítica de los mismos en la búsqueda de avanzar en su interpretación en función de una práctica social participativa y emancipadora. Esto se va haciendo cada vez más relevante cuando se recibe un nuevo siglo con adelantos tecnológicos que marcan tendencias en los consumos y en las prácticas sociales comunicativas. Quiere decir, que se estamos viviendo el anuncio de una sociedad y un medio ambiente distintos.

Con esta orientación, nos hemos propuesto investigar los siguientes aspectos del problema: 1. describir las tendencias de los imaginarios, normas y prácticas de ordenamiento territorial y sus relaciones con el mejoramiento de la calidad de vida en zonas de influencia de los municipios de Belalcázar y Viterbo; 2. evaluar la política y los desarrollos ambientales, la adaptabilidad al cambio climático, la ordenación de cuencas hídricas, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, aportados en los PDM de los municipios de Belalcázar y Viterbo Caldas entre 2016 y 2019; 3. valorar los impactos territoriales, ancestrales, culturales y socioeconómicos ocasionados por la construcción de Pacífico Tres y qué medidas de mitigación han implementado; 4. proponer acciones para la integración de los municipios impactados con la vía 4G Pacífico Tres, como insumo orientador de la consolidación territorial de las dinámicas culturales, agropecuarias, turísticas, sociales, culturales y geopolíticas.

Referentes normativos

La presente investigación se sitúa en una perspectiva epistemológica que exige apertura, crítica y prospectiva en la comprensión y construcción de sentido, basado en el diálogo de las disciplinas, como preocupación por superar la fragmentación y la especialización del conocimiento. Se propone contribuir a la transformación de la realidad social, considerando las rupturas, los antagonismos y las contradicciones y posibilidades en los problemas de las comunidades.

Esta perspectiva requiere comprender el O.T., el desarrollo sostenible y el desarrollo humano en la práctica comunitaria, y los métodos de investigación como herramientas que contribuyen a comprender esa práctica.

Por los problemas que presentan los municipios de Colombia, para establecer políticas territoriales respecto al OT y de medio ambiente articuladas entre sí, se han expedido normas para regular el OT. Además, en los últimos cuatro años, Colombia ha vivido una situación de postconflicto, de modo que se presentan dificultades en la construcción de relaciones de los municipios respecto a las directrices territoriales con su entorno geográfico. Por eso, es preciso considerar la normatividad que define parámetros e instrumentos para organizar el espacio según las necesidades locales. Entonces, es necesario tener en cuenta estas normas para proteger la riqueza natural.

La concepción de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se remonta a la Constitución de 1991 de Colombia. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 hizo énfasis en favorecer la definición de planes de desarrollo basados en los contextos territoriales, que incluyeran el ordenamiento territorial. Entonces, se formuló la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial, la cual establece los lineamientos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su territorio.

Zigmunt (2008, p.4) plantea que “[...] comunidad es hoy otro nombre para referirse al paraíso perdido al que deseamos con todas nuestras fuerzas volver, por lo que buscamos febrilmente los caminos que pueden llevarnos allí”.

En esta perspectiva epistemológica, se comprenden los procesos de ordenamiento territorial como construcción social sobre las realidades físicas, ambientales, culturales, históricas, políticas y sociales, y consideran el contexto en el que se desarrollan y que permiten responder a los desafíos que se presentan. La comprensión de ese contexto se da en varios sentidos:

- Es situarse en una heterogénea calidad de hechos de la realidad. Por ello, es mucho más que una lista de problemas que se deben medir.
- Es comprender que el OT es una construcción de conocimiento de la realidad social, que considera el contexto en el que se desarrollan y las condiciones que llevan a las personas a responder a los desafíos que este les presenta.
- Es abordar los procesos de investigación social como una construcción de conocimiento sobre las realidades sociales, que consideran el contexto en el que se desarrollan.
- Es considerar la irrupción de los nuevos desarrollos tecnológicos en la información y la comunicación que parecen suplir y anular los sistemas de información y comunicación existentes entre los grupos y las comunidades.
- Es considerar el conocimiento local, la educación comunitaria, los desarrollos científicos y la construcción de conocimientos de manera horizontal, pues estos son mediadores para las transformaciones de la vida cotidiana.

El OT es una mirada interesada en explorar la memoria de la comunidad como manera de tramitar el tiempo histórico (Patiño y Ángel, 2019), como reflexión permanente sobre el contexto en el que se desarrollan las actividades, como interrogante sobre la realidad que se quiere transformar y como posibilidad de poner en común saberes y prácticas sociales.

Relación entre gestión y territorio

En los últimos años se ha venido transformando la intervención territorial en términos de gestión administrativa y desarrollo territorial.

Villegas (2014) señala:

Han aparecido varios esquemas de organización del territorio según las condiciones de intervención a través de planes de desarrollo que orientan las decisiones en la gestión ambiental, social, económica, política y administrativa, y se olvida la reflexión integral sobre la vida social. (p.552)

La relación entre gestión y territorio se analiza respetando las particularidades de este. Según Cuervo (2006),

Se pretende comprender la forma como cada territorio se transforma de manera particular a pesar de ser sometido a procesos de cambio de cobertura planetaria, de transformación de las instituciones públicas, así como al cambio global de instituciones económicas de naturaleza global. (p.6)

En este orden de ideas, el planteamiento de Rave (2016) es que,

El territorio, al ser un sistema complejo, al igual que es complejo el desarrollo, hace que sea estrictamente necesario abordar esta complejidad desde ambas perspectivas [territorio y desarrollo], pero de una forma integrada, pues la complejidad del territorio, determina, en gran medida, la complejidad de la gestión del desarrollo. (p.60)

Esta complejidad puede ser abordada desde la gestión ambiental territorial, que al ser un enfoque integral, holístico e interdisciplinario de la gestión y de la comprensión del ambiente mismo, permite que, en cada uno de sus momentos (planificación, ejecución, control) se busque la articulación dinámica y coherente de los diferentes componentes y relaciones que configuran al sistema territorial.

Siguiendo a Boisier (2004) dicha perspectiva requiere de considerar el territorio como un sistema complejo y dinámico, se debe:

Hacer una divisoria de aguas entre dos tipos de tareas que el órgano político territorial debe abordar: tareas de administración, que son normalmente cotidianas, rutinarias, de corto plazo y orientadas a cuestiones de orden material (para las cuales también es necesario un mejor conocimiento, por ejemplo, acerca de preparación de proyectos, presupuestos, etc.), y tareas propias de gobierno, más sustantivas, más estructurales, de mayor alcance temporal, más innovadoras, más políticas porque tienen que ver con el poder y con requerimientos extraordinarios de conocimiento. (p.38)

De esta forma, se señala la importancia de dar vigor y realce a los ejercicios administrativos de la gestión del territorio, cuyos postulados principales se orienten por la búsqueda de la sostenibilidad de las realidades eco sistémicas, sociales, económicas y culturales en la búsqueda de tener mayor alcance y conectividad tanto con las comunidades, como con las regiones, el país y el mundo.

Ordenamiento territorial y postconflicto

El OT ha sido un escenario vivo en la última década y promotor del derecho a la creación de posibilidades que permitan a los ciudadanos participar en las decisiones sobre su territorio. Se busca atenuar los impactos del conflicto prolongado en Colombia y promover un desarrollo territorial con calidad de vida.

En el OT los conflictos requieren atención de las entidades públicas y las organizaciones sociales y comunitarias. Los conflictos se deben poner en diálogo para lograr acuerdos en el marco del postconflicto y la transacción de intereses públicos y comunitarios. Al respecto, Barrera (2017) sostiene que:

La oportunidad que genera el postconflicto se relaciona con la posibilidad que subyace en un escenario... para las fuerzas democráticas de construir propuestas alternativas tanto de desarrollo, como de ordenamiento territorial, que requieren una visión de país conjunta de todos aquellos que se encuentran en franca contradicción. (p. 104)

Ordenamiento Territorial y comunicación

La comunicación es un proceso social que impregna las relaciones sociales y adquiere mayor valor cuando se relaciona con un ejercicio de autoobservación.

Al respecto, Luhmann (1998)

Concibe la comunicación como la base de los sistemas sociales, pues¹⁰: un sistema social surge cuando la comunicación desarrolla más comunicación a partir de la misma comunicación. La sociedad no existe como objeto. La sociedad es pura comunicación y por tanto es sólo posible acercarse a ella mediante distinciones. (p.23)

El mismo autor añade “[...] quienes observan, presuponen un sistema, la sociedad) ya maduró en operaciones, para poder crear una nueva” (Luhmann, 1998, p.23). En este orden de ideas, es preciso conocer las interacciones que soportan y fortalecen el OT en la investigación, la docencia y la proyección social en los municipios estudiados.

Ordenamiento territorial y visiones alternas de desarrollo

Una perspectiva que ha logrado impactar las comunidades científicas ha sido la propuesta por el economista noruego-chileno Manfred Max Neef (1998), quien ha estudiado el problema de las necesidades humanas existenciales y axiológicas y sus respectivos satisfactores. El autor planteó una manera de comprender el desarrollo en la cual los macro indicadores son un dato, seguramente necesario, pero no suficiente, para comprender la realidad territorial, pues pone por encima de las estadísticas y los datos, la calidad de vida de las personas y sus formas de organizarse (Neef, 1998). Esta manera de mirar el desarrollo territorial hace énfasis en los contextos locales en los que es posible concebir un Desarrollo a “Escala Humana”. Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983), la definición sobre el OT, se plantea en los siguientes términos:

El ordenamiento territorial es la expresión espacial de una política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Al mismo tiempo es una disciplina científica, un proceder administrativo y por ende una acción política. Actúa como una práctica interdisciplinaria en el orden científico, con base en una estrategia para un desarrollo y orden regional equilibrado. (p.99)

Hernández (2010) indica que el OT es una construcción social que puede ser un instrumento para el desarrollo sustentable, por ser un proceso social que requiere involucrar a los diversos actores sociales tejedores y dinamizadores de haceres cotidianos, que permean la vida de un territorio desde lo ecoambiental, político, social-cultural, histórico, económico productivo e institucional, buscando así brindar elementos base para la consolidación de territorios sostenibles y con calidad de vida, así como el modelo de desarrollo deseado a quienes ejercen el control de lo público tanto a nivel institucional como social

10. El observador de la sociedad es la misma sociedad que se observa. Es la comunicación que, en su estructura más elemental, lleva aparejada la auto-observación. Los seres humanos que observan (por tanto, que utilizan comunicación) presuponen un sistema (la sociedad) ya maduro en operaciones, para poder crear una nueva. Los observadores individuales para decirlo en terminología de Parsons son los prerequisites necesarios de energía para que se lleve a efecto la observación de la sociedad (Luhmann, 1998).

Metodología de estudio

Para el estudio se utilizó la técnica de investigación cualitativa, cuya base es la búsqueda de las cualidades de una determinada situación o fenómeno, con esta orientación el estudio se propuso como objetivos: describir las tendencias de los imaginarios, normas y prácticas de ordenamiento territorial, sus relaciones con la construcción de territorios para la paz y la calidad de vida en zonas de influencia de los municipios de Belalcázar y Viterbo y analizar las oportunidades propias de los escenarios para la planeación territorial y la definición de propuestas para el desarrollo a nivel municipal desde los actores sociales.

El método utilizado es la Investigación – Participación, que se caracteriza por ser participativo y por tener un compromiso social o político, que busca generar el cambio social, hace uso de la reflexión y el diálogo, transforma ideas y amplía la comprensión y la interpretación sobre la realidad social vivida por los actores. Como técnica cualitativa que es, el muestreo se realizó no por criterios estadísticos sino de pertenencia al territorio caldense y que presentaran los siguientes aspectos; (Municipio de origen, funcionarios públicos – concejales –, comerciantes, campesinos y pequeños productores agropecuarios, estudiantes universitarios, profesionales y tecnólogos. En cuanto a la cantidad de sujetos participantes, se seleccionaron de acuerdo a categorías de análisis (ver tabla 1).

Enfoque

Es un estudio de caso como los propuestos por Yin (2003), se acude al análisis de una información obtenida directamente en campo y a información secundaria obtenida de la página del DANE¹¹. Con ello, se procura ampliar el conocimiento de los municipios en los procesos del postconflicto de acuerdo con el ordenamiento territorial de Belalcázar y Viterbo, Caldas, Colombia. Bonilla y Rodríguez (2005) recomiendan que el “conocimiento de una realidad social debe incluir información adquirida directamente, para profundizar en los fenómenos abordados para trascender la información secundaria y hacerlo más allá de los métodos”. Razón por la cual acudimos a los grupos focales como técnica de recolección de datos mediante entrevista grupal semiestructurada, a través de la cual buscamos aproximación hacia las disposiciones territoriales adoptadas en función de la paz en el postconflicto, con el fin de saber cómo se está afrontando este momento para aclimatar una paz duradera y fértil.

10. Departamento Nacional de Estadísticas

Población

Los participantes se distribuyeron de la siguiente manera.

TABLA 1.
Descripción de los grupos de personas que participaron del estudio

MUNICIPIO	FUNCIONARIOS PÚBLICOS	SERVIDORES PÚBLICOS CONCEJALES	COMERCIANTES	CAMPESINOS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS	ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS	PROFESIONALES Y TECNÓLOGOS
Viterbo	10	8	12	6	13	15
Belalcázar	10	6	15	9	23	16

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Técnicas de recolección de información

Se realizó una revisión documental sobre los datos poblacionales del municipio, las normas que afectan la administración territorial, los planes de desarrollo y los POT. Luego, se acudió a la observación directa, entrevistas, y grupos focales, lo cual permitió una aproximación a los actores y una comprensión de su realidad actual respecto al postconflicto en relación con las políticas públicas, entre otros procesos de intervención (Fontaine, 2015).

Análisis de la información

El análisis arrojó como resultado cuatro redes semánticas que permitieron comprender el fenómeno. El análisis se realizó de forma interdisciplinar, consultando a expertos en administración pública, geografía, derecho, filosofía, sociología, psicología social, historia, economía y antropología, y se atendieron los aportes de los participantes en la búsqueda de resolver los problemas del OT de los municipios.

Se partió de considerar que el OT vincula dos aspectos como factores de desarrollo: la comunidad y su territorio respecto a las estrategias para erradicar la pobreza de quienes han vivido el conflicto, en relación con el ordenamiento territorial y su acondicionamiento como el principal factor de desarrollo.

Resultados

A continuación, se presenta el análisis de resultados preliminares, donde se relacionan algunas reflexiones, preocupaciones, vivencias, sentidos y nociones de los participantes de la investigación, los cuales emergen como elementos iluminadores de los imaginarios, normas y prácticas del ordenamiento territorial para los municipios estudiados.

La variabilidad climática y sus afectaciones en el territorio, se evidencia como imaginario emergente para el abordaje en el campo del OT municipal, que les permite a los líderes reconocer como decisiones y prácticas de la Administración Pública en el pasado pueden ser parte de las causas de problemas del presente que terminan tanto afectando el territorio y la calidad de vida de las comunidades, así se señala en el siguiente testimonio de un líder municipal de Viterbo:

“Nosotros hoy amanecemos con una zona de la quebrada el Mellizo inundada por las fuertes lluvias de anoche. Muy temprano en la mañana, algunos de nosotros estuvimos ayudando a las familias afectadas. Esto se da más porque un Alcalde de turno en una ocasión le dio por hacer una canalización muy pequeña de la quebrada. A esto, se suma que la gente echa las basuras en el caño”. (Grupo focal Viterbo 2018)

Los espacios públicos en Belalcázar han estado invadidos por los vehículos, como lo señala un funcionario público,

“Nuestro municipio se ha visto colapsado por parqueo descontrolado de carros y hasta camiones en cualquier parte del pueblo, en especial en vías principales”. (Entrevista funcionario público, 2018)

Esta situación evidencia la necesidad de considerar normas a nivel municipal que respondan al difícil el tráfico vehicular, más aún cuando el municipio cuenta con limitadas vías de acceso.

Hoy, estamos trabajando una obra muy importante con el departamento de Prosperidad Social de tres mil millones de pesos, que vamos a invertir en un Bulevar, acá arriba en un barrio”. (Entrevista líder comunitario, 2018)

“Nosotros a inicio del 2017 en una reunión que sostuvimos con la unidad de víctimas, desde el gobierno nacional nos priorizaron como un municipio con altos indicadores de seguridad. En el 2016 obtuvimos 2 premios a nivel departamental como el municipio más seguro de caldas. En el 2017 la unidad de víctimas nos certificó como el municipio mayor receptor de víctimas sin que éstas, fueran del conflicto armado propiamente del municipio de Viterbo. Tenemos actualmente 909 víctimas del conflicto armado que no son del municipio, éste es uno de los motivos por los cuales, la Unidad de Víctimas nos propuso un proyecto, que se llama Viterbo Libre de violencia y modelo de paz y convivencia, el cual pretende lograr que la Asamblea Departamental de Caldas, por medio de una ordenanza, certifique al municipio con ese eslogan, Libre de violencia y modelo de paz y convivencia”. (Entrevista secretario de gobierno 2018)

Entre las prácticas relacionadas con el postconflicto y el ordenamiento del territorio en el caso de Viterbo, se evidencia en el logro de la certificación de municipio como gestor de paz, según en expresiones de un funcionario de la Administración Municipal:

“Lo segundo que se ha venido realizando es el trabajo comunitario y la formación ciudadana ¿Qué hicimos entonces para poder alcanzar ese ítem? Tomamos los 24 presidentes de las Juntas de Acción Comunal que tenemos y les invitamos a realizar un diplomado con la Universidad Nacional, entidad delegada por el Gobierno Nacional, para el Observatorio de Paz y Conflicto y por esto nos certificarnos como gestores de paz. En este proceso de capacitación participaron muchos de ellos”. (Entrevista Secretario de Gobierno, 2018)

En coherencia con lo anterior la Universidad Nacional de Colombia (Sede Manizales) y la Administración Municipal de Viterbo diseñaron la política pública de convivencia ciudadana para construir un territorio de paz.

“Esta política busca generar espacios de participación ciudadana y construcción conjunta de agendas de paz en Viterbo, considerado en el 2010 como el octavo municipio más violento de Colombia, aunque en 2016 “fue el más seguro del departamento de Caldas”. (Entrevista empleado público, 2018)

Según el coordinador de la construcción de política pública para Viterbo (2018), una administración puede promover políticas públicas que aporten a la paz en los territorios, para fomentar la formación ciudadana y avanzar en el cumplimiento de esta política, también se promovió en el municipio:

“La participación de sacerdotes, pastores de iglesias, es un trabajo importante como promotores de buenos comportamientos sociales. Además, este año, se ha realizado un trabajo con líderes de las instituciones educativas que pueden ser certificados como gestores de paz, como parte de un proyecto que se llama escuela de formación ciudadana y con eso cumplimos con formar a los líderes en temas de paz”. (Entrevista funcionario público)

Y, finalmente, con el interés de alcanzar el tercer ítem:

“Se ha dedicado un día conmemorativo a la convivencia, que iniciamos el año pasado por medio de un decreto de la señora alcaldesa que estableció el 30 de agosto de cada año como el día de la convivencia ciudadana en memoria de José Eliecer Hernández Buitrago”. (Entrevista funcionario público)

Algunas rutas de salida económica al postconflicto en estos municipios, evidencian tensión, este por un lado llega a favorecer a los dueños de establecimientos como hoteles y restaurantes, pero puede desfavorecer a gran mayoría de la población en cuanto al acceso a productos de la canasta familiar, así se expresa en el siguiente testimonio:

“El turismo en estos municipios trae como una de sus consecuencias el alza en los precios de los productos para el diario vivir”. (Entrevista a comerciante 2018)

Según este comerciante, el turismo tiende a favorecer la economía, pero sólo de unos pocos, otro sector de la población sufre los estragos del desempleo y por esto se aumenta la pobreza. Esta percepción es corroborada por los indicadores de pobreza del estudio de Palacio (2016) que dice “[...] en el municipio de Viterbo el 10,87% de los hogares están bajo esta condición” (p. 19). En Viterbo, la destinación de tierras para el turismo, se ha convertido en un factor que influye en la contaminación ambiental, por el aumento de residuos sólidos¹² que, por no ser tratados adecuadamente, contaminan las aguas y los suelos. Estos aspectos ambientales se suman a problemas sociales como el desempleo, la pobreza y el precario desarrollo agropecuario:

“Como problemas del municipio, encontramos que está creciendo y está teniendo muchos condominios. Los condominios¹³ mientras que los construyen vienen con población nueva transitoria. Llegará un momento en el que va a haber tantos condominios, que no quedará espacio para las personas del común del pueblo. Hay que tener un diagnóstico de este tema y otros como antes en el municipio se contaba con cultivos de plátano, tomate, frijol, maracuyá frutas y verduras, ahora todo el mundo, quiere sembrar caña solamente y ¿dónde están los otros cultivos? ¿con qué vamos a abastecer la población?”. (Grupo focal Villamaría, 2018)

Se expresa la preocupación de la población por la expansión de tierras para el turismo y la proliferación de cultivos de caña, como factores de pobreza y precariedad alimentaria. La expansión de los monocultivos también afecta la producción agropecuaria para el consumo familiar y para la comercialización y conduce a la dependencia alimentaria con altos costos.

“Aquí, hemos traído a los gerentes de las EPS¹⁴ VIDAMAS, ASMETSALUD Y SALUD VIDA, y les hemos dicho, por favor contraten los servicios de salud con el hospital de la Virginia¹⁵ y ojalá con Pereira, para que la gente no tenga que ir a Chinchiná porque ir a Chinchiná es un “camello”¹⁶, empezando porque se debe ir en dos buses. Tenemos otra EPS más cerca, a media hora y es más barato el pasaje, así se beneficiaría mucha población, lo hemos logrado en algunos períodos, sin tener la continuidad. (EAB, 2018)

12. Muchos predios vecinos se ven cubiertos por basura que no se recoge ni se trata adecuadamente.

13. Los condominios campestres son conjuntos de casas de recreo, generalmente con piscina, canchas y otras áreas comunes.

14. Entidad Promotora de Salud.

15. Municipio del Departamento de Risaralda que limita con Belalcázar y Viterbo.

16. Expresión popular colombiana que significa muy difícil.

Conclusiones

La planificación de lo público implica un ejercicio de reflexión sobre la realidad, en un contexto social, político, económico y ambiental, para construir un proyecto político, social y territorial, guiado por una estrategia de desarrollo concertada entre todos los actores de un municipio. Los imaginarios, normas y las prácticas del ordenamiento territorial se relacionan con los modelos de desarrollo social, aquí la reflexión sobre estos modelos busca formular intervenciones territoriales alternativas en tiempos de postconflicto, considerando especialmente el contexto y las prácticas de proyección social de estos en los municipios de Belalcázar y Viterbo (Colombia).

Es común, encontrar en la dinámica de formulación del Esquema de Ordenamiento Territorial tendencia a darse algunas formas de clientelismo disociadoras del tejido social, que desconocen la importancia de dar atención a temas como la salud, lo económico-productivo y el potencial turístico municipal, desde una visión donde prime la calidad de vida de la población y a su vez un ordenamiento territorial sostenible.

Es necesario, comprender el ordenamiento territorial, el desarrollo sostenible, el desarrollo humano y los métodos de investigación, en la vida comunitaria como herramientas que contribuyen a comprender esa práctica renovadora de la planificación del territorio. Estos procesos cuando son acompañados por entidades públicas, privadas y sociales, se pueden dar avances en la problematización de las políticas públicas y el compromiso ético-político de las instituciones, que lleven a la identificación de nuevos límites y perspectivas para el desarrollo territorial, mediante la generación de conocimientos con visión territorial, que contribuyan a solucionar problemas identificados para el cuidado de la vida, desde una postura ético-política en función de un territorio sostenible a nivel municipal.

En términos la conectividad temática y metodológica es necesario seguir avanzando en metodologías de investigación soportadas en la participación de los diversos actores sociales, incluidos los responsables de toma de decisiones a nivel público y municipal, más aún, cuando de construcción de escenarios de ordenamiento y planeación territorial se refiere, ya que de esta manera, se tiende a avanzar en la aplicación de nociones de auto referenciación y resignificación donde convergen las experiencias y saberes tanto de actores comunitarios, municipales y públicos, que pueden llevar a unas prácticas de ordenamiento territorial coherentes con los contextos municipales.

Referencias Bibliográficas

- Agudelo, M. (2013). *Desplazamiento, participación y política pública, una orientación al desarrollo humano sostenible: investigación - acción participativa* [Trabajo de grado para optar al título de magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente]. Universidad de Manizales, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/3yxF1K1>
- Alcaldía Municipal de Viterbo en Caldas. (2017). *Nuestro municipio: información general*. Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/3iC4unl>
- Ander-Egg, E. (1994). *Interdisciplinariedad en Educación*. Buenos Aires: Editorial Magisterio del Río de la Plata.
- Barrera, I. (2017). Postconflicto, modelo económico y ordenamiento urbano-regional. *Bitácora*, 27(1), 101-104. Recuperado de <https://bit.ly/2Xl8GIL>
- Bonilla, E., y Rodríguez, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales*. Bogotá, Colombia: Norma.
- Borda, O. (2000). El territorio como construcción social. *Revista Foro*, (38), 45-51. Recuperado de <https://tinyurl.com/ybm2pwxx>
- Consejo de Europa. (1983). *Carta europea de ordenación del territorio*. Torremolinos, España. Recuperado de <https://bit.ly/3lZE61t>
- Cuervo, L. (2006). *Globalización y Territorio*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Recuperado de <https://bit.ly/3CEUsCF>
- de Sousa, B. (2017). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos / Univ. Autónoma Metropolitana de México. Recuperado de <https://bit.ly/3s8BhfF>
- Destino Café. (2013). *Viterbo, el paraíso turístico de Caldas celebra sus fiestas del samán y el ecoturismo*. Recuperado de <https://bit.ly/3CAsg3Q>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Conceptos, teorías y métodos. Quito, Ecuador: Anthropos, Flacso.
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía | Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109. Recuperado de <https://bit.ly/3CBafCB>
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas Sociales, Lineamientos para una teoría general* (S.Pappe, trad). Barcelona, España: Anthropos Editorial.
- Max-Neef, M. (1998). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones* (2ª ed.). Barcelona, España: Icaria-Nordan Comunidad.
- Palacio, S. (2016). *Caracterización del mercado laboral en el municipio de Viterbo*. Pereira, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2Uco2hu>
- Patiño, J., y Ángel, D. (2019). El relato-memoria en los estudios de Familia. *Revista Investigación & Desarrollo*, 27 (1), 234-264. Recuperado de <https://bit.ly/3s4KWUy>
- Rave, M. (2016). *Incorporación de la gestión del cambio climático en los planes de desarrollo territorial. caso de estudio: Ecorregión Eje Cafetero* [tesis de maestría]. Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia.

- Trujillo, J. (2010). *Los imaginarios sociales frente a los procesos de desarrollo forestal en tres comunidades rurales de la cuenca del río Chinchiná, Departamento de Caldas* [Tesis de Maestría]. Universidad de Manizales, Manizales-Colombia.
- Villegas, E. (2014). *Las unidades de planificación y gestión territorial como directriz para la zonificación urbana*. *El Agora USB*, 14(2), 551–581. doi: 10.21500/16578031.67
- Yin, R. (2003). *Case study research. Design and methods*. London, England: Sage publications.