

DOI: 10.25100/eg.v0i22.11319

Espacios y Territorios

Construcciones territoriales para la paz en perspectiva de los esquemas de ordenamiento territorial municipal, caso Belalcázar y Viterbo, Caldas, Colombia¹

Territorial Constructions for Peace in Perspective of the Municipal Territorial Planning Schemes, Belalcázar and Viterbo Case, Caldas, Colombia

Claudia Jurado Alvarán

Escuela Superior de Administración Pública, Manizales, Colombia.
claudia.jurado@esap.edu.co | 0000-0002-0139-1715

Jaime Mejía Gutiérrez

Escuela Superior de Administración Pública, Manizales, Colombia.
jaimmeji@esap.edu.co | 0000-0002-5940-9025

Para citar este artículo: Jurado Alvarán, C. y Mejía Gutiérrez, J. (2021). Construcciones territoriales para la paz en perspectiva de los esquemas de ordenamiento territorial Municipal, caso Belalcázar y Viterbo, Caldas, Colombia. *Entorno Geográfico*, (22), 1-20. <https://doi.org/10.25100/eg.v0i22.11319>

Resumen

La investigación busca abordar críticamente las prácticas de los actores públicos y de las comunidades frente al Ordenamiento Territorial (OT) de su municipio y cómo se asume el postacuerdo respecto al desarrollo de los municipios. Este es un estudio de caso en dos municipios del departamento de Caldas: Belalcázar y Viterbo. Se acudió a algunas herramientas etnográficas y a la consulta de literatura secundaria que permitió ubicar el contexto poblacional de la subregión. Se encontró que el sentido del desarrollo actual fortalece actores del gran capital y actores foráneos en las actividades agrícolas industriales, la introducción de supermercados y turismo de sol y piscina que desplazan los pequeños comerciantes. Se recomienda adelantar una planeación ordenada, sostenible y participativa de los Esquemas de Ordenamiento Territorial Municipal (EOTM) y de los Planes de Desarrollo.

Palabras clave: Esquemas de ordenamiento territorial, desarrollo, innovación territorial, paz y territorio.

Abstract

The research seeks to critically analyze the practices of public actors and communities vis-à-vis the territorial planning of their municipality and how the peace agreement is being implemented in regards to advancing development in municipalities. This is a case study in two municipalities of

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”, inscrita en la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de la República de Colombia, financiada por la convocatoria de investigaciones de esta misma institución, 2017-2018.



Caldas, Belalcázar and Viterbo. To carry out the study, some ethnographic tools and secondary literature were used, which allowed us to understand the social context of this sub-region. It was found that the current development approach strengthens actors from the capital cities and foreigners in industrial agricultural activities, the introduction of supermarkets and sun and pool tourism are displacing small businesses. It is recommended to carry out an orderly, sustainable, and participatory Municipal Land Use Planning Scheme and Development Plans.

Keywords: Land use planning, territorial innovation, development, peace and territory.

Recibido: 17 de septiembre de 2020

Aceptado: 26 de febrero de 2021

1.Introducción

El estudio se desarrolla en los municipios de Belalcázar y Viterbo, Caldas (Colombia) y busca comprender las realidades del desarrollo municipal en un momento de postacuerdo, respecto a la participación ciudadana, la distribución de la riqueza, los planes de desarrollo y los esquemas de ordenamiento territorial. Se asume la noción de postacuerdo considerando los planteamientos de la Teoría de Conflictos de Johan Galtung (1969), quien plantea que el conflicto es inherente a la sociedad y de lo que se trata es de transformarlos por vías pacíficas o no-violentas. En tal sentido, para el reciente caso colombiano es más preciso hablar de *postacuerdo*; más aún, reconociendo que el conflicto armado no se limitaba a las FARC (Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia)-EP (Ejército del Pueblo).

El desarrollo del estudio se basó en el diálogo con los actores locales, lo que permitió entender las percepciones y críticas hacia la administración y los sistemas económicos que han incursionado en cada municipio en la última década.

En la aproximación a estos municipios, se abordan asuntos respecto a: el ambiente natural, su historia, los aspectos sociales, la política, las cifras económicas y la cultura. Y estos aspectos configuran un fenómeno cuya urdimbre permite comprender la realidad del ordenamiento territorial de una manera compleja.

Las investigaciones sobre ordenamiento territorial ligadas a procesos de intervención en el ámbito público han aportado a la introducción de cierta racionalidad integradora del territorio en las prácticas de los líderes encargados de la administración pública municipal, sus formas de comprensión y expresión ante el mismo. Dichas investigaciones han permitido, por ejemplo, redimensionar y cualificar las dimensiones geopolíticas, sociales, culturales, ambientales y agro productivas; e igualmente han contribuido a sistematizar los procesos de desarrollo territorial. De modo que, el ordenamiento territorial se convierte en una acción social más reflexiva, informada y coherente con los intereses y fines que persigue.

Teniendo en cuenta el resquebrajamiento de las relaciones sociales por causa del conflicto armado en Colombia, que ha derivado en pobreza e injusticia social, es preciso encontrar los imaginarios respecto al OT de los municipios de Belalcázar y Viterbo relacionados con las construcciones territoriales para la paz, los EOTM y sus actores sociales. Esto implica vincular la apremiante necesidad de generar calidad de vida para todos, según: las particularidades ambientales y socio-territoriales (urbanas y rurales), las redes sociales, la construcción de sus conocimientos, las

organizaciones, las prácticas económico-productivas y las acciones políticas y ambientales de ambos municipios. Para esta aproximación, es necesario abordar temas relacionados con el OT, servicios públicos, territorio, ambiente y conflicto, manejo de recursos naturales, desarrollo humano y calidad de vida.

2. Marco teórico

Acercamientos al contexto en perspectiva territorial y municipal

En América Latina la pobreza alcanzó en 2018 el 30,1% (Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL], 2019, p.17). Este dato debe ser valorado como referente de los municipios estudiados y se debe tomar en consideración también la migración del campo a la ciudad, más cuando “el campo no ofrece suficientes posibilidades y la migración a zonas urbanas suele aparecer como alternativa evidente” (Nueva Sociedad, 2016); características que se relacionan con las huellas del modelo neoliberal en esta región. En este sentido Almeida, Concheiro, Mendes y Porto (2012), mencionan como este modelo hizo que el capital subsumiera la agricultura y se adueñara de tierras, agua, bosques y territorios; rehízo en gran medida la economía, las costumbres, la cultura y la sociedad según sus intereses. De otra parte, han emergido huellas que evidencian las contradicciones del modelo, tales como el desequilibrio en la tenencia de la tierra y el uso de la tierra. Colombia comparte con la región estos problemas, además tiene un histórico de la violencia prolongada ligada a la “concentración del capital en la agricultura comercial y de exportación, desterritorialización indígena y de los cimarrones/quilombolas, de la descampesinización, la destrucción de la vida y la cultura campesina y rural” (Almeira, Concheiro, Mendes y Porto 2012, p. 15).

Aproximaciones al ordenamiento territorial

El municipio de Viterbo tiene un área de 113,8 km² (extensión área urbana: 2.42 km² y extensión área rural: 111.38 Km²) (Plan Municipal de Riesgo de Desastres del Municipio de Viterbo, 2018) y 12.432 habitantes (DANE, 2018). Está ubicado en las estribaciones de la cordillera occidental colombiana.

Esta región era habitada por los indígenas Apías y Umbras y fue conquistada por los españoles Sebastián de Belalcázar y Jorge Robledo. Viterbo fue fundada por el presbítero Nazario Restrepo, el 19 de abril de 1911, en el Valle del río Risaralda a 988 msnm. Su nombre se escogió para rendirle homenaje a una ciudad italiana del mismo nombre (Informe Contraloría General de Caldas, 2004). El municipio de Belalcázar, por su parte, fue creado el 29 de noviembre de 1888, tiene una extensión total (Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, 2017) de 114,3 Km² (extensión área urbana: 0.2 Km²; extensión área rural: 114.1 Km² y 9.060 habitantes (DANE, 2018).

En el ámbito normativo. El OT en Colombia se rige por la Ley 388 de 1997, en su capítulo II titulado *Ordenamiento del Territorio Municipal*. Con motivo de los tópicos tratados en este estudio se complementa con el capítulo III, el cual contiene los lineamientos de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los cuales se definen como el *instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, en correspondencia con la Ley*. En el presente estudio se denominará EOTM, por poseer Viterbo y Belalcázar rangos poblacionales de menos de 30.000 habitantes.

La Ley define el OT de la siguiente manera: El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Artículo 5°, Ley 388, 1997).

En lo normativo es de resaltar el llamado al abordaje del tema gestión del riesgo de esta misma Ley 388, el capítulo I, artículo 1°. Objetivo 2: El establecimiento de los mecanismos que permitan 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 ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Partiendo de la importancia de un Ordenamiento Territorial que valore las conectividades territoriales de los municipios estudiados, se hace importante considerar las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP); según la Ley 1454 de 2011 (artículo 30), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, establece: Son Regiones Administrativas y de Planificación las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

En términos del OT, este estudio parte de identificar la relación entre territorio y paz; de ahí que se retome como soporte normativo la Ley 1454 de 2011, en su artículo 12, este dice: “El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado”.

Ordenamiento territorial, desarrollo humano y postacuerdo

El OT referido a la administración pública crea condiciones que permiten desplegar las potencialidades de las comunidades y su desarrollo territorial, para lograr una calidad de vida que contribuya al desarrollo local en el postacuerdo. Con el abordaje de esta categoría, se pretende aportar a la consolidación del mismo y reconocer que es necesario valorar el potencial de las posturas críticas y propositivas en el desarrollo sostenible. En consonancia con los planteamientos de Boisier (1999) sobre entender el desarrollo territorial como un proceso social de alta complejidad, esa visión constructivista implica que tal proceso no es privilegio de unos pocos y que puede ser intervenido. Desde esta óptica se puede expresar la existencia de una necesidad de vincular a las prácticas del OT a temas como la calidad de vida y el desarrollo humano y social, concepto que puede iluminar la formulación de programas, políticas públicas, normas y prácticas, en el marco del postacuerdo. Además, ofrece elementos comprensivos sobre lógicas, dinámicas,

estructuras y procesos propios del OT que promueven la paz y la calidad de vida en los ámbitos locales.

La categoría calidad de vida en el OT implica un análisis de sus orígenes, evolución, problemas y propuestas, para avanzar en las dinámicas del territorio. Se parte de una visión territorial como construcción social, humana e histórica, su abordaje exige una mentalidad que requiere el desarrollo de habilidades orientadas a responder reflexiva, responsable y creativamente a las situaciones críticas que obstaculizan el alcance de las comunidades, con plena conciencia de las posibilidades de desarrollo sostenible.

Territorio, ambiente y paz territorial

Los escenarios de postacuerdo vividos en Colombia, exigen el abordaje de temas como un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones destacadas en un sistema educativo innovador y democrático, normas e instituciones que promuevan políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible (Rodríguez, C. *et al.* 2017). En esta línea, el estudio partió de considerar las complejas relaciones entre medio ambiente, conflictos sociales, guerra y paz en Colombia, ya anunciadas por Rodríguez y Cárdenas (2004); Collier y Hoeffler, (2004); Hanson *et al.*, (2009); Rettberg, Leiteritz y Nasi, (2014).

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (2010) hace énfasis sobre el conflicto y como este presenta varias dimensiones respecto a lo ambiental, señalando que los recursos naturales son generadores de conflictos, ya sea por su abundancia o escasez. Acentúan la necesidad de que las negociaciones de paz incorporen mecanismos de gestión de los recursos naturales ya que son decisivos en la construcción de una paz duradera posterior a los conflictos. “Los enfoques que usualmente se aplicarían en la gestión sostenible de los recursos naturales son por lo general inviables en las situaciones posteriores a los conflictos” (PNUMA, 2010, p. 50).

Bajo esta misma línea enfatizan Rodríguez-Becerra y Cárdenas (2004) la necesidad de plantear acciones ambientales efectivas en negociaciones de paz, puesto que cuando no son las adecuadas, podrían agravar las problemáticas ambientales tales como las experiencias vividas en el posconflicto en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Por otra parte, se evidencia el incremento de la frecuencia de los conflictos causados por la dificultad el acceso a bienes y servicios tanto en cantidad como en calidad, en especial de los recursos hídricos (Guhl Nannetti y Leyva, 2015); así como, la relación sobre la capacidad institucional para gestionar los bienes y servicios ambientales, los cuales determinan el nivel de riesgo de conflicto (PNUMA, 2010).

Frente a la relación conflicto y ambiente en Colombia, se encuentra que hay una amplia variedad de consecuencias, debido a la dificultad en consolidar la institucionalidad y gestión ambiental, la deforestación para sembrar narco cultivos y extender la minería ilegal (Guhl Nannetti y Leyva, 2015). En este sentido se hace necesario que a efectos del postacuerdo se cuente con la capacidad de solucionar los focos de posibles nuevos conflictos como los ambientales, ya que la dinámica y el modelo económico basado en procesos extractivos podrían afectar gravemente el ambiente y en consecuencia el abastecimiento de bienes y servicios ambientales, así como prevenir y tratar de

manera acertada desde lo territorial los desequilibrios por conflictos socio ambientales (Guhl Nannetti y Leyva, 2015).

3. Metodología

Para el estudio se utilizó el enfoque de la investigación cualitativa, cuya base es la comprensión de las cualidades de una determinada situación o fenómeno. Con esta orientación el estudio se propuso como objetivos: Describir las tendencias de los sentidos, 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 fue la Investigación – Acción Participativa (IAP), el cual se caracteriza por: Tener un compromiso social y político, busca generar la transformación social, hace uso de la reflexión y el diálogo, cuenta con un carácter participativo y amplía la comprensión sobre la realidad social que viven los actores. El muestreo se realizó por criterio de pertinencia, oportunidad y disponibilidad; en este sentido, que presentaran los siguientes aspectos: Pertenencia al territorio caldense, 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 los roles sociales (tabla 1).

Es un estudio de caso como los propuestos por Yin (2003), pues se acude al análisis de una información obtenida directamente en campo y a información secundaria obtenida de la página del DANE. Con ello, se procura ampliar el conocimiento de los municipios en los procesos de postacuerdo, según el ordenamiento territorial de Belalcázar y de Viterbo (Caldas - Colombia). Bonilla y Rodríguez (2005) recomiendan que el conocimiento de una realidad social debe incluir información tomada de los propios actores sociales y sus comunidades, para ahondar en los fenómenos estudiados para ir más allá de información secundaria.

El análisis se centró en la realización de una aproximación a categorías como son: Ordenamiento territorial, tendencias de los esquemas de ordenamiento territorial, innovación territorial, paz y territorio.

Población

Los participantes se distribuyeron como se muestra en la Tabla 1.

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 postacuerdo en relación con las políticas públicas, entre otros procesos de intervención (Cuervo, 2016).

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

Municipio	Funcionario Público	Servidor público Concejal	Comerciante	Campesino y pequeño productor agropecuario	Estudiante universitario	Profesional y tecnólogo
Viterbo	10	8	12	6	13	15
Belalcázar	10	6	15	9	23	16

Fuente: Elaboración propia (2021)

Se acudió a los grupos focales como técnica de recolección de datos mediante la entrevista grupal semiestructurada, mediante la cual se logró una aproximación hacia las disposiciones territoriales adoptadas por los grupos focales en su conjunto, en función de la paz en el marco del postacuerdo; esto con el fin de identificar cómo se está afrontando el momento actual para aclimatar una paz duradera y fértil. Otra técnica implementada consistió en realizar el análisis de forma interdisciplinar, consultando a expertos en administración pública, geografía, derecho, filosofía, sociología, psicología social, historia, economía y antropología; además, en atender y valorar los aportes de los participantes en la búsqueda de resolver los problemas del OT de los municipios estudiados.

Análisis de la información

El análisis arrojó como resultado cuatro redes semánticas. Para este estudio se entienden como una opción metodológica de análisis; según Vera *et al.* (2005), permiten un acercamiento al significado colectivo sobre un concepto, y dan cuenta de una memoria semántica, que toma en cuenta la capacidad humana para construir la realidad en una interpretación interna. Es mediante las redes semánticas que se decodifican las experiencias pasadas, predicciones y causalidades se conectan dentro de nuevas combinaciones que permiten comprender el fenómeno (Grzib y Briales, 1996). Se partió de considerar que el OT vincula dos aspectos centrales alrededor de la noción de desarrollo: la comunidad y su territorio, el considerar sus nexos estrechos es esencial cuando se trata de formular estrategias para superar la pobreza de quienes han vivido el conflicto.

4. Resultados

Perspectiva reflexiva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Gestión del Riesgo

De acuerdo con Calderón y Frey (2017), en Colombia la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) permitió reestructurar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), lo que permitió que los entes territoriales gestionaran, en conjunto con el nivel central, el desarrollo local. Esto con el fin de fomentar acciones estratégicas para reducir el riesgo y manejar las emergencias. Sin embargo, en Belalcázar y Viterbo falta fortalecer la articulación de estos planes con el nivel central, tal como lo señala un funcionario público:

Lo que pasa es que nuestro EOTM (Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal) de Belalcázar fue aprobado en el año 2000 y ya lleva más de 10 años de vigencia. Entonces,

yo creo que se debe revisar total y que es urgente tratar el tema de riesgos. Aquí, es muy costoso por la topografía, en especial la de la zona rural. Hemos presentado parte del proyecto a Corpocaldas, pero los recursos no alcanzan porque la sola cartografía y calcular los riesgos tiene un costo de más de dos mil millones de pesos².

Otro suceso que indica la toma de decisiones públicas sin considerar el EOTM, que terminan afectando la gestión del riesgo de un territorio, se evidencia en decisiones del uso de lo público para beneficios de intereses privados, las cuales terminan afectando espacios comunitarios y desmejorando las condiciones garantes de la calidad de vida de la población, en correspondencia con lo anterior, una concejal del municipio de Viterbo señala:

“Hace dos meses desde la Alcaldía de Viterbo se aprobó la instalación de una antena de comunicaciones en el municipio sin consultar a la comunidad, y justo ahora es la más afectada, ya que por priorizar la antena se piensa cerrar un jardín infantil que está cerca. Ese tipo de antenas hasta puede llegar a afectar la salud de la comunidad”³.

La destinación de algunos espacios municipales de Viterbo ha venido en los últimos tiempos desviando el uso de las tierras de potencial productivo para condominios, cuyos propietarios generalmente son personas sin nexos con la región, ni sentido de pertenencia con el municipio, como se señaló en el grupo focal:

“En los últimos cinco años, se ha venido aumentando la destinación de lotes hermosos en el valle para condominios. Esto ha producido tensión en Viterbo, porque va quedando menos tierra para producción agropecuaria. Esas son obras más para el turismo”⁴

En parte la destinación de los usos del suelo para expansión del desarrollo urbanístico municipal puede haber sido favorecido por vacíos identificados en el EOTM de Viterbo (2000), en términos de usos y límites para la destinación del suelo del municipio.

La ausencia de lineamientos en los EOTM que permita al municipio de Viterbo atender situaciones propias de amenazas ambientales pueden terminar en un conflicto ambiental, como son familias demandando atención de sus necesidades básicas al municipio, por causa de cambio climático.

“Nuestro EOTM es del año 2000, este no tiene lineamientos que nos permitan como Consejo municipal definir acciones preventivas de conflictos ambientales relacionados con el clima, como el que estamos viviendo, anoche llovió mucho y se creció el río que pasa por el pueblo y se afectaron varias viviendas y familias”⁵.

Nuevo reto para los EOTM

Se identifica la necesidad de superar el énfasis en infraestructura planeada. La acentuación de los EOTM en aspectos de infraestructura municipal y temas viales se relaciona con el hecho de que los proyectos de desarrollo que tienen como base obras de *cementeo* (acción de rellenar huecos con bloques de hormigón y en argamasas), son proyectos que permanecen y se hacen visibles a todos,

² Testimonio brindado por entrevista tomada a funcionario público municipal de Belalcázar (Caldas), 2018.

³ Testimonio brindado por informante del grupo focal de Viterbo (Caldas), 2018.

⁴ Testimonio brindado por informante del grupo focal de Viterbo (Caldas), 2018.

⁵ Testimonio brindado por informantes del grupo focal de Viterbo (Caldas), 2018.

aspecto que puede tener mayor fuerza cuando los líderes de la administración pública exhiben los proyectos para mostrar que han cumplido sus promesas:

“Un logro muy importante de los últimos cinco años, fue haber cambiado todo el pavimento del centro de Belalcázar, se empezó en el parque y se llegó casi hasta la quiebra que fueron casi un kilómetro, aparte de eso yo creo que se ha pavimentado alrededor del 80% de sus barrios, contando las tres últimas alcaldías. Entonces, por eso nos hemos sostenido, porque son obras que perduran, y seguimos trabajando en pavimento”⁶.

Oportunidades municipales de los EOT en pro de la paz

En Belalcázar se observa la necesidad de dar nueva orientación al EOTM, centrada en el potencial agropecuario y turístico del municipio, renglones de la economía que pueden mejorar las fuentes de empleo y así mismo la economía municipal y familiar, como lo señala un funcionario de la administración pública:

“Acá tenemos que enfocar el EOTM en lo agropecuario y lo turístico que son de gran valor para el municipio, el primero mueve la economía. Esto se confirma con zonas rurales con pastos y otras, en su mayoría tienen café, que ahora se cultiva de manera paralela con el plátano y el aguacate, y se crían cerdos y gallinas. Esto en suelos de ladera”⁷.

Cuando un municipio ofrece oportunidades económicas y crea oportunidades laborales para sus habitantes, está contrarrestando un factor migratorio de su población rural y urbana. Y así mismo, está brindando opciones para solventar las necesidades y mejorar su calidad de vida de las comunidades.

De otro lado, en Viterbo se ha trabajado bajo el slogan: “Viterbo un municipio que camina hacia la Paz”, impulsado por la actual administración que promueve acciones con este fin; una de estas se relaciona con la disminución de los indicadores de violencia. Al respecto se menciona:

“Tenemos actualmente 909 víctimas del conflicto armado que no son del municipio, este 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”⁸.

Lo anterior señala una de las expresiones del postacuerdo en Viterbo, en cuanto es un municipio receptor de población desplazada por su condición de víctimas.; Con frecuencia, esta población se ubica en zonas de riesgo ambiental; aspecto que debe ser tratado por los EOT, como una acción que puede contribuir a una paz territorial que reconoce la importancia de incorporar y avanzar en la solución de nuevos focos de posibles conflictos ambientales. Dichos conflictos se relacionan con dinámicas propias de un modelo económico basado en procesos extractivos, que podrían afectar el ambiente y, en consecuencia, el abastecimiento de bienes y servicios ambientales.

⁶ Testimonio brindado por entrevista tomada a funcionario de Alto Gobierno Municipal de Belalcázar (Caldas), 2018.

⁷ Testimonio brindado por entrevista tomada a funcionario público municipal de Belalcázar (Caldas), 2018.

⁸ Testimonio brindado por entrevista tomada a secretario de Gobierno de la Alcaldía de Viterbo (Caldas), 2018.

Tendencias de los EOTM

Los EOTM como instrumentos de planificación que permiten orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio municipal, buscan en la actualidad contener líneas que prevengan la aparición de conflictos previsibles en los municipios mencionados y contener disposiciones para el fortalecimiento económico y productivo, que viabilicen la calidad de vida de los pobladores de Belalcázar y Viterbo.

A partir de la revisión de los EOTM de ambos municipios, del año 2000, se identificaron vacíos en términos de la gestión del riesgo ambiental y la definición de los límites de la expansión urbana. Lo anterior evidencia que, la planificación territorial regional requiere superar la costumbre de delegar a expertos que formulan planes desde una mirada externa. Así lo señaló un integrante del Consejo Municipal:

“Es lamentable que el EOTM de Viterbo del 2000, los elaboraran unos profesionales que poco conocían del municipio y que se elaborara más por cumplir con una normatividad, por eso no tiene lineamientos que lleven a fortalecer una destinación propia para el suelo rural y agroproductivo”⁹.

La elaboración de los EOTM debe contar con un respaldo en la apropiación cultural y territorial por la ciudadanía y la administración municipal. De lo contrario, estos esquemas suelen perder su finalidad que es el desarrollo territorial municipal.

Huellas del impulso económico externo en el territorio y las economías locales

Un factor asociado a la falta de oportunidades laborales en Viterbo es la presencia de multinacionales, fruto de la aplicación de políticas neoliberales. A continuación, se dice:

“Por ejemplo con el Tratado de Libre Comercio (TLC) en este momento tenemos aquí a una cuadra el ARA, donde hay ocho personas del municipio con trabajo. Uno se contenta porque a veces llega unas promociones muy buenas. Va gente y compra una arroba de arroz en 28.000 pesos, en una tienda de barrio cuesta 30.000 pesos se están ahorrando 2.000 pesitos. Pero en este momento son 10 o 12 comerciantes del municipio que generaban empleo, y la plática se quedaba aquí en el municipio, en las personas que manejaban revuelterías y tiendas de víveres, y donde también se pagaban impuestos. En el ARA, podemos observar que llega un carro de valores cada tres días y se lleva 40 o 50 millones del municipio. Esta plata se va del municipio y no vuelve a nada un problema muy grande que la gente no está notando”¹⁰.

Esto indica que las políticas neoliberales en los municipios impactan la calidad de vida de sus comunidades y benefician las multinacionales. Las tiendas de multinacionales en el municipio de Viterbo tienden a acentuar la pobreza y el desempleo, situación que debe ser valorada por la administración municipal, los actores de los sectores económico, político, ambiental y social que participan en el EOTM y realizan la planeación del desarrollo municipal.

⁹ Testimonio brindado por informante del grupo focal, Consejo municipal de Viterbo (Caldas), 2018.

¹⁰ Testimonio brindado por informante del grupo focal, Consejo Municipal de Viterbo (Caldas), 2018.

Paralelamente, se manifiesta la necesidad de crear fuentes económicas para las comunidades, más allá del endeudamiento con los Bancos y otras fuentes crediticias a las que suelen acceder unos pocos; que, a su vez generan un círculo económico de pobreza y dependencia en las comunidades. La comunidad cuestiona quién se beneficia de los mercados que se han instalado en los dos municipios, por medio de agroindustria a gran escala, turismo a nivel mercantil y cadenas internacionales de supermercados:

“Pero todo esto va afectando un sistema territorial, lo que se está mencionando es que aumentan los mercados capitales y el beneficio se perpetúa en los dueños de estos. Por ejemplo, ARA que se metió acá al municipio, hace parte de una multinacional, que lo único que hace es aislar a las poblaciones de escasos recursos. Entonces, ¿cómo pensar un enfoque de ordenamiento territorial que no aumente la inflación?, por ejemplo, con el peaje, entonces ¿qué propuestas innovadoras se tendrían que hacer para el municipio y disminuir la inflación?, ¿cómo fortalecer el desarrollo humano? En el municipio hay drogadicción, se pueden encontrar también jóvenes que están sin ocupación. En el municipio encontramos mujeres cabezas de hogar limitadas de recursos y que les toca solas a ellas luchar por la supervivencia”¹¹.

En el anterior testimonio se expresa la necesidad de innovación para el desarrollo territorial, que sugiere pensar en alternativas de manejo del peaje especial. De esta manera, se propone considerar aspectos como lugar de residencia, ocupación, estrato socio-económico y frecuencia en su uso; y por consiguiente, se fomente el desarrollo económico con justicia social y que todos los habitantes encuentren opciones que superen la forma de endeudamiento financiero.

Las huellas en el territorio, expuestas por la población, exigen plantear propuestas de ordenamiento territorial con enfoque de desarrollo humano, como se expresa en el siguiente testimonio:

“Un enfoque de ordenamiento territorial debe centrarse en el fomento del desarrollo humano que aumente las posibilidades de acceso a las fuentes labores, así como jóvenes de 15 y 16 años, que van al colegio y tienen formación tecnológica del SENA o de otra entidad, se esperaría que a su vez puedan trabajar, esto genera calidad de vida”¹²

La autonomía territorial

La innovación territorial en tiempos de postacuerdo requiere fortalecer la autonomía territorial y trabajar técnicamente en concordancia a: un plan de desarrollo, un POT coherente y concertado, y a un Plan de prevención de desastres técnicamente formulado.

La autonomía territorial se establece en la Constitución Política de 1991, que reconoce la diversidad de los municipios como eje de la organización territorial y político administrativa del Estado. En este sentido, la autonomía de los municipios se estableció para gestionar su Plan de Desarrollo y definir el uso del suelo (Leiva, 2016).

Por supuesto, la autonomía territorial tiene condiciones para que sea efectiva en beneficio de las regiones, y no llegue a manos de la corrupción política en los municipios y departamentos. Entre

¹¹ Testimonio brindado por informante del grupo focal, Consejo Municipal de Viterbo (Caldas), 2018.

¹² Testimonio brindado por informante del grupo focal, comerciante (Caldas), 2018.

estas condiciones está la probidad de los actores locales, el control social riguroso, la concertación de los proyectos entre los actores locales y la calidad técnica en la formulación de los planes y proyectos. A continuación, se presentan algunas potencialidades de los dos municipios estudiados para ejercer una autonomía productiva en relación con su desarrollo en el postacuerdo.

Potencialidades de Belalcázar para ser un territorio de paz

La riqueza histórica, cultural y paisajística de Belalcázar es reconocida por los distintos actores sociales: campesinos, estudiantes universitarios, comerciantes, padres de familia y funcionarios públicos, y es posible considerarla en una propuesta de desarrollo territorial.

“La integración cultural y turística es fundamental como un propósito para Belalcázar, que debe incluirse en la actualización de su ordenamiento territorial y los lineamientos de la Región Administrativa de Planificación (RAP¹³), que ya está normatizada en los tres departamentos [los departamentos que convergen en esta región son Caldas, Quindío y Risaralda], esto le permite a Belalcázar integrarse más fácilmente a dinámicas que están en pro del desarrollo municipal con el departamento de Risaralda, en especial con algunos de sus municipios de la Virginia y Marsella, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal”¹⁴.

Las riquezas territoriales del municipio de Belalcázar se señalan en perspectiva ambiental, productiva, agraria, social, asociativa, religiosa, cultural y étnica. Se destaca que once de sus veredas son parte del Paisaje Cultural Cafetero. En coherencia en el ejercicio cartográfico se señala:

“De las treinta y tres veredas que tiene el municipio de Belalcázar, once hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero [La Unesco reconoció el Paisaje Cultural Cafetero como patrimonio cultural de la humanidad el 25 de junio de 2011], tenemos un resguardo indígena en la vereda El Águila, se llama el resguardo Tutumal, ellos son de la comunidad Embera Chamí, tanto en la zona urbana como rural tenemos mucha casita de bahareque en mal estado, tenemos producción de panela, asociación de plataneros, asociación de cafeteros, casi todos los productores de café y plátanos están afiliados, vemos mucha producción de café asociado con plátano, también hay mucho cacao y pastos, nuestra iglesia tiene mucha historia y es un patrimonio del municipio, tenemos muchos paisajes, cultura agrícola, mucha producción agropecuaria. Tenemos mucha producción de alimentos, por ejemplo, tenemos producción de banano, café, yuca, frijol, plátano y somos abundantes en agua, flora y fauna, montañas y ríos”¹⁵.

En el grupo focal se reconoció que este municipio tiene potencialidades territoriales, y pueden ser canalizadas para configurarse como territorio de paz, aunque se requieren alternativas económico-productivas que creen oportunidades de empleo para todos.

¹³ Las RAP son “entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política, p. 29” (Ley 1454, 2011).

¹⁴ Testimonio brindado por entrevista tomada a funcionario del Alto Gobierno Municipio de Belalcázar, 2018.

¹⁵ Testimonio brindado por informante del grupo focal del municipio de Belalcázar (Caldas), 2018.

Las administraciones públicas municipales pueden avanzar en gestiones financieras que proyecten alternativas para crear oportunidades y mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, como lo enuncia el alcalde:

“Esperamos que, con el dinero de ese proyecto se puedan adecuar baños, cocina y techos, los espacios que atiendan a la población infantil de cuatro poblaciones del municipio, estas son víctimas del conflicto armado, integrantes del Resguardo Indígena el Totumal, beneficiarios de Familias en Acción y Red Unidos, especialmente se revisarán las guarderías pues serán prioridad para dichas mejoras”¹⁶.

Potencialidades de Viterbo para ser un territorio de paz

Según una investigación de la Universidad de Caldas (Lasso *et al.*, 2010) la inequidad ante los mecanismos de toma de decisiones sobre el territorio y la apremiante búsqueda de restablecer el equilibrio de los procesos participativos ante la crisis civilizatoria promotora del desequilibrio social; es preciso reconocer que, a pesar de haber sido afectado por tales condiciones, Viterbo cuenta con invaluable potencialidades que se destacan a partir de sus actores.

En el grupo focal de Viterbo es importante destacar las orientadas al desarrollo territorial que consideran la urgencia de promover la paz:

Ambiental: abundante en espejos de agua, compartimos reserva ambiental con el municipio de Apía. Entre sus potencialidades ambientales, están las condiciones naturales para el desarrollo de la dimensión económico productiva, los ecosistemas de montaña y de Valle, la biodiversidad, los pisos térmicos entre 800 y 1.600 msnm aprox.

Social: Talento humano para las artes y el deporte, 23 Juntas de Acción Comunal, cultura pacífica.

Económica-productiva: variedad de producciones agropecuarias, trayectoria en producción piscícola.

Administración Pública: Concejo municipal con integrantes que conocen el municipio y tienen aceptación por parte de la comunidad y apoyo y respaldo de administración municipal.

Potencial Turístico: por las condiciones geográficas y climáticas el municipio tiene un potencial turístico. En los últimos años se ha notado que el turismo ayuda a una población, pero quedamos otras personas que no nos beneficiamos de este”¹⁷.

Algunos desafíos por transformar

Los actores del municipio encuentran varios problemas que se recomienda deben resolver mediante propuestas en los planes de desarrollo y en los EOT:

“En Viterbo, por su posición geográfica, su potencial productivo y su clima se han venido dando unas transformaciones de la población rural y urbana que se asemejan a los datos aproximados del DANE, que hablan de una elevada población en la zona urbana de Colombia cerca de un 70% y rural como un 30%, parte de la razón de considerar estos

¹⁶ Testimonio brindado por entrevista tomada al alcalde de Belalcázar (Caldas), 2018.

¹⁷ Testimonio brindado por informante del grupo focal del municipio de Viterbo (Caldas), 2018.

datos se debe a que permiten a los municipios ser más precisos en la toma de decisiones y orientar políticas públicas para el ordenamiento territorial”¹⁸.

Lo mencionado es un llamado a considerar la relación de los problemas del uso de la tierra en el orden municipal, con temas como el despoblamiento de las zonas rurales; esta termina siendo una alerta para el municipio en términos de su población, ya que tiende a ser común que en las cabeceras municipales se concentre cerca de un 70% de la población. Contextos municipales como este, deben ser considerados como tópicos de alta relevancia por quienes planean, ejecutan y evalúan el ejercicio de la administración pública, debido a que el despoblamiento de las zonas rurales tiende a relacionarse con problemas como desempleo, migración de la población joven, disminución de la población con capacidad para el trabajo, fracturas intergeneracionales y desintegración familiar. Por lo cual, es necesario un abordaje de las condiciones humanas, comunitarias, sociales y municipales, en conexión con las dinámicas territoriales.

Contribuciones a la paz en Viterbo y Belalcázar desde sus actores públicos y sociales

Los aspectos que se tratan a continuación, además de contribuir a la paz, deberían ser considerados como referente para la definición de los EOT: La paz se construye con comunidades que tienen acceso al empleo digno: “Es necesario la promoción en el municipio de fuentes de empleo”¹⁹.

Formular alternativas económicas de acceso a la población, para superar la desarticulación de los sistemas económicos que benefician a agentes externos y que no tienen sentido de identidad territorial:

“Existe una capacidad de ahorro y de inversión para unos pocos, que vienen de afuera, preocupa lo siguiente ¿quién puede apoyar el financiamiento del municipio? Si los bancos o la secretaria de Hacienda, la Gobernación se orienta a fortalecer lo comercial. Con ustedes han salido excelentes ideas, una es pensar en ¿cómo buscar que esas aguas que están saliendo de la producción de caña se reviertan, tengan un manejo donde se aproveche al máximo una producción?”²⁰.

La innovación en términos de ordenamiento y planeación municipal es enriquecedora cuando participan todos los actores, pues quienes viven los problemas también tienen propuestas para resolverlos t con recursos que pueden ser locales.

“Es importante que el municipio revise el tema del ingenio, el peaje, las aguas que generan inundación todo eso es de desarrollo sostenible, que recomiendo yo que una propuesta debe tener una prueba piloto, estudios, investigaciones, trabajar con las universidades, con el sistema privado para hacer alianzas”²¹.

Se requiere, para ambos municipios, considerar rutas de bordaje del ordenamiento territorial en perspectiva del valor histórico, cultural y étnico de dicho Resguardo.

La necesidad de superar situaciones como la migración intermunicipal de la población indígena, el 27 de enero, el diario la Patria (2017) anuncia “Viterbo e indígenas en discusión territorial, el año

¹⁸ Testimonio brindado por informante del grupo focal, Consejo Municipal de Viterbo (Caldas), 2018.

¹⁹ Testimonio brindado por informante del grupo focal de Viterbo (Caldas), 2018.

²⁰ Testimonio brindado por entrevista tomada a comerciante de Viterbo (Caldas), 2018.

²¹ Testimonio brindado por entrevista tomada a profesional de Viterbo (Caldas), 2018.

pasado”. Varios indígenas del resguardo el Totumal de Belalcázar manifestaron su deseo de vivir en Viterbo y fueron rechazados²². Ante esto dijeron: "Queremos mejor calidad de nuestras vidas, repite con frecuencia el gobernador, no entendemos por qué somos de Caldas y no de Risaralda”.

Existe una apremiante necesidad de un sector de la población en lo relacionado con los servicios de salud, en especial para que quienes tienen régimen contributivo puedan acceder a municipios como la Virginia y Pereira. En varios casos, las personas de ambos municipios se ven obligadas a dirigirse a la ciudad de Manizales, pues los servicios de salud se siguen viendo a nivel de departamento y no en la región metropolitana de Belalcázar y Viterbo junto con sus municipios más cercanos como son la Virginia, Pereira, Santa Rosa de Cabal, y Cartago. Entonces, se ven obligados a acudir a los servicios de salud de Manizales, lo que termina aumentando costos de desplazamiento, estadía, ampliación de permisos laborales, retrasos en la atención; situaciones que terminan afectando a las familias y la vida laboral de sus habitantes, lo que es confirmado por el alcalde de Belalcázar:

“No trascendamos en ese tema de límite geográfico departamental, así se ocasionan limitaciones con los servicios de salud... Pero, en varios departamentos se ha logrado organizar pensando más en las personas. Aquí nos faltaría trascender un poco más y que las EPS no nos miren como una red departamental, sino como una red regional que nosotros podamos acceder a los servicios donde más fácil nos quede, porque si yo tengo régimen contributivo, debería tener la posibilidad de elegir la EPS, ya sea en Manizales o en Pereira. Ahora, en el régimen subsidiado es más difícil porque tiene que ser las EPS que estén direccionadas y habilitadas”²³

La innovación territorial

En dos municipios focalizados la apuesta es ser territorios de paz. Esto podría realizarse mediante la participación ciudadana, y la valoración del potencial de juvenil en las nuevas construcciones territoriales; los actores dinamizadores de los EOTM, de los procesos de diagnóstico participativo, así y, por ende, de caminos de construcción de paz. Esta es una ruta que marca una apuesta de innovación territorial, pues incluye una población marginada de la política.

“La gestión financiera territorial puede apostarle a la innovación de los territorios. En esta gestión es necesario: “Proponer al señor alcalde que a través del SENA monte rápido un programa, que desarrolle la capacidad empresarial orientada al turismo, a sus respectivos servicios de atención, también a la manipulación de alimentos entre otros”²⁴.

Ante esta propuesta surge el reto de plantear un sistema de turismo justo, ecológico y sostenible que aporte al desarrollo de la región, de condiciones agro-climáticas y socio-culturales, basado en el desarrollo sostenible, con equilibrio ambiental y justicia social.

²² Testimonio brindado por entrevista tomada al alcalde de Belalcázar (Caldas), 2018.

²³ Testimonio brindado por entrevista tomada al alcalde de Belalcázar (Caldas), 2018.

²⁴ Testimonio brindado por entrevista tomada a joven de Belalcázar (Caldas), 2018.

Presupuesto público para las propuestas de paz

La consolidación de municipios con condiciones para la paz requiere que se consolide un presupuesto público que busque el saneamiento de finanzas públicas y supere los déficits municipales.

En Belalcázar y en Viterbo se debe valorar su riqueza, especialmente su producción agropecuaria, que puede garantizar la seguridad alimentaria de sus pobladores. El turismo enfocado en el avistamiento de aves, con miradores y senderos, con acceso al Valle del Río Risaralda. Aquí se cuenta con la capacidad para que las tierras que se están volviendo exclusivamente ganaderas, también sean para producir cacao, plátano y otros productos agropecuarios de la canasta familiar:

“En toda esta conurbación de Belalcázar hay que tener comida, fruta, avistamiento de aves, para estacionar los carros, para mirar porque tenemos los nevados, el Valle de Risaralda, aquí estamos en un lugar estratégico de la cordillera, porque se puede contemplar todo el occidente colombiano, con el Tatamá [cerro más alto de la cordillera occidental] incluido, estando en toda la cordillera central, desde nevados, en fin. Si nosotros somos capaces de bajarnos al Cauca tan fácil como bajamos a Risaralda, eso concentra una explosión de demanda por servicios de turismo, por servicios productivos, porque incorporaríamos todas esas tierras que solo tienen un poco de vacas ahí encima, a volverlas productivas en cacao, en frutales, en cuanto cantidad de productos alimenticios y de venta nos pueden servir además de la panela y lo tradicional que ha habido. Necesitamos pensar en ideas de conectividad municipal”²⁵.

Lo anterior implica en los municipios colombianos como Belalcázar y Viterbo, la innovación de las dinámicas del ordenamiento, la planeación y el desarrollo territorial en perspectiva de una paz con calidad de vida para todos.

5. Conclusiones

Es necesario diseñar planes de capacitación y asesoría a la administración municipal, en la valoración y proyección de su territorio, para atender las necesidades y aprovechar las potencialidades del mismo en perspectiva sostenible, desde las dimensiones ambiental, histórica, económica-productiva, social, cultural y política; con el fin de estructurar un nuevo cuerpo de personas responsables de su rol, capaces de promover la estructuración de propuestas en pro del fortalecimiento del territorio como escenario garante de vida.

El OT tiene una responsabilidad con el abordaje del posacuerdo, porque es un campo con capacidad para explicar y comprender las afecciones ambientales, económicas, socioculturales y político-administrativas producidas por la violencia. Es urgente presentar a los entes territoriales que actúan en las regiones, los imaginarios, conceptos, normas y prácticas de OT; para así, dinamizar el desarrollo sostenible en función de la calidad de vida para una paz territorial.

A partir del presente estudio, se puede concluir que uno de los nuevos retos para el OT es fortalecer la gobernanza del riesgo en los territorios, cuya orientación sea superar las amenazas de la expansión de los proyectos urbanísticos y de las producciones agropecuarias a gran escala; ambos, invasores de zonas rurales y así mismo, responsables de la llegada de agentes externos,

²⁵ Testimonio brindado por entrevista tomada a funcionario de Alto Gobierno Municipal de Belalcázar (Caldas), 2018.

desconocedores del valor de los territorios y del contexto de vida rural, tanto para los ámbitos locales como para los globales.

Las elevadas potencialidades productivas, paisajísticas y culturales ecológicas identificadas en estos dos municipios requieren dinámicas de innovación territorial que fortalezcan las RAP y los EOT; e igualmente, promuevan planes municipales que valoren el desarrollo rural y agropecuario. Las administraciones de estos municipios, sus RAP y los sectores que pueden aportar al desarrollo de Belalcázar y Viterbo deben contar con acompañamiento especializado para definir articuladamente en sistemas productivos con visión territorial integral y sostenible; con el fin de evitar la migración de su población rural a sus cabeceras y a otros lugares, y se conviertan en generadores de oportunidades laborales, educativas, ambientales, políticas, económicas, sociales, histórico-culturales que permitan una calidad de vida para todos sus pobladores, cuyo centro sea la identidad territorial.

Las limitadas oportunidades de acceder a la tierra de algunos sectores de la población de Belalcázar y Viterbo se acentúan en grupos que requieren una atención diferencial como los indígenas y campesinos, lo cual limita la perspectiva de paz para la población.

La presencia de agroindustrias, multinacionales y sistemas de turismo “de sol y piscina” producen ganancias económicas que son invertidas fuera del municipio, lo que favorece a un sector de población foránea que no va a reinvertir en estos municipios, de manera que resulta contradictorio que en estos municipios se perpetúe la pobreza y el desempleo, mientras actores externos se lucran de manera desmedida.

Es preciso reconocer que el valor de la tierra y el territorio superan las valoraciones económicas, de modo que las propuestas de innovación territorial deben incluir a todos los actores sociales, con alcances ambientales; más aún, cuando el territorio es más que un objeto de intervención, es una configuración dada por sus construcciones sociales e históricas.

El ordenamiento es un recurso útil para tomar decisiones y en estos municipios debe ir más allá de la zona de confort de las administraciones públicas, para así crear estructuras públicas que permitan nuevas lecturas del territorio, según modelos innovadores que protejan a la población vulnerable.

Las administraciones públicas territoriales en vías de aportar a la *Paz* territorial deben superar su actuación sobre la dimensión física si desean gobernar para el bien común y ampliar las concepciones del territorio. De igual forma, deben partir de considerar fundamentales las regulaciones del suelo, como también tejer un desarrollo autónomo territorial, que aporte a un presente y futuro más inclusivo para los más desprotegidos como los indígenas, los desplazados, los pobres y los campesinos.

Se necesitan nuevas concepciones que comprendan que las grandes oportunidades para generar municipios sostenibles y con escenarios que aporten a la construcción de la paz pasan por ampliar el acceso a una calidad de vida para todos, el fortalecimiento de la ciudadanía y la identidad territorial. Se trata de concebir municipios conectados con las realidades territoriales, mediante herramientas de OT que se adapten a: la consolidación de sistemas de atención en salud, la protección ambiental, la redistribución económica, la apropiación histórica, al desarrollo cultural y a nuevas concepciones turísticas para la inclusión de todos los actores territoriales.

Es necesario construir alternativas territoriales con visión de subregión que puedan ser consideradas por el sistema de salud; de forma tal, que las personas puedan acceder a los servicios en condición que beneficie a cualquier municipio de la región.

Se recomienda que la redefinición de políticas relacionadas con los EOTM y la planeación del desarrollo valoren la necesidad de realizar articulaciones entre la dimensión política, ambiental, social y económica, con perspectiva de un desarrollo territorial sostenible, cuyas principales pretensiones sean disminuir los índices de pobreza y redistribuir la riqueza.

El llamado que tienen los entes municipales en los tiempos de posacuerdo es generar factores protectores a la posible presencia de otros conflictos, especialmente de orden ambiental y promover condiciones territoriales garantes de la calidad de vida.

El EOT representa el modelo territorial deseado para el futuro desarrollo municipal. En este sentido, uno de sus objetos se ocupa de zonificar y reglamentar los usos del suelo para las áreas urbanas y rurales; e igualmente, propone las bases de los planes complementarios, como el plan vial, plan de gestión ambiental, los planes de servicios públicos y demás disposiciones para que la administración municipal fortalezca su capacidad de gestión territorial para ejecutar el EOTM.

El ordenamiento territorial basado en la gobernanza supone que las decisiones del gobierno municipal y la política pública deben hacerse a través del trabajo territorial, fortaleciendo redes horizontales entre actores del gobierno, sector privado, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las comunidades.

6. Referencias bibliográficas

- Almeira, G., Concheiro, L., Mendes, J. y Porto, C. (2012). *Capitalismo, Tierra y Poder en América Latina*. Ediciones Continente.
- Boisier, S. (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bonilla, E., y Rodríguez, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Norma.
- Calderon, D. R., y Frey, K. (2017). 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>
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers*, 56 (4), 563-595. <https://doi.org/10.1093/oep/gpf064>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-. (2019). *Informe Panorama Social 2019*. <https://bit.ly/3wuHHGI>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.
- Contraloría General de Caldas, (2004). Informe Contraloría General de Caldas, Colombia (2004). <https://bit.ly/34j5kWL>

- Cuervo, J. (2016). *Guillaume Fontaine. El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Conceptos, teorías y métodos.* Anthropos, Flacso. Opera (18), 231-234. <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.12>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia. DANE. (2018). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. <https://bit.ly/3fIEQdr>
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of peace research*, 6(3), 167-191.
- Grzib, G., y Briales, C. (1996). *Psicología General*. Editorial Centro de Estudios Ramon Areces S.A.
- Gulh Nannetti, E., y Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), Foro Nacional Ambiental FNA, Quinaxi.
- Hanson, T., Brooks, T., Da Fonseca, G., Hoffman, M., Lamoreux, J., Machlis, G., Cristina G Mittermeier, C., Mittermeier, R., Pilgrim, J. D. (2009). Warfare in Biodiversity Hotspots. *Conservation Biology*, 23(3), 578-587. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2009.01166.x>
- La Patria (2017). Viterbo e Indígenas en discusión territorial. Diario oficial, 27 de enero de 2017. <https://bit.ly/2R3SaKe>
- Lasso, T., Sánchez, F., Rivera, J., y Sanín, D. (2010). *Círculo y Expediciones Ambientales Cambio Climático un reto civilizatorio en las laderas Andinas*. Universidad de Caldas.
- Leiva, E. (2016). Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, (35), 41-63. <https://bit.ly/3wxjcsA>
- Ley 1454 de junio 2011 (29 de junio de 2011). del Gobierno de Colombia. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Fecha de promulgación junio 28 de 2011. Diario Oficial. Año CXLVII. N. 48115.
- Ley 388 de 1997 (12 de septiembre de 1997). Ley de Desarrollo y Urbano del Gobierno de Colombia. Fecha de promulgación 18 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.127.
- Nueva Sociedad. (2016). *El desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Logros, retos y perspectivas*. Recuperado de <https://bit.ly/3gbKPB9>
- Plan Municipal de Riesgo de Desastres del Municipio de Viterbo. (2018). <https://bit.ly/3bUWKSs>
- Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. (2017). <https://bit.ly/3fkL7X1>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. (2010). *PNUMA Anuario: avances y progresos científicos en nuestro cambiante medio ambiente*. PNUMA. <https://bit.ly/3yDhKXv>
- Rettberg, A., Leiteritz, R., y Nasi, C. (2014). *Resources, Different Conflicts? A Framework for Understanding the Political Economy of Armed Conflict and Criminality in Colombian Regions*. <https://bit.ly/3oRah2B>

- Rodríguez Becerra, M., y Cárdenas, M. (2004). *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Foro Nacional Ambiental FNA.
- Rodríguez, C., Rodríguez, D. y Durán, H. (2017) *La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*. Documentos Dejusticia 30.
- Vera Noriega, J., Pimentel, C., Batista de Albuquerque, F. (2005). Redes semánticas: aspectos teóricos, técnicos, metodológicos y analíticos. *Ra Ximhai*, 1(3), 439-451.
- Yin, R. (2003). *Case study research. Design and methods*. Sage publications.