



PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ABORDAJE DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL¹

Recibido: septiembre 4 de 2017/ **Revisado:** septiembre 25 de 2017/ **Aceptado:** noviembre 4 de 2017
Por: Pedro Pablo Cabezas Cortés²

Para citar este artículo/To reference this article/Para citar este artigo

Cabezas, P. (julio-diciembre, 2017). Participación y rendición de cuentas: abordaje de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial. *Revista Investigium IRE: Ciencias Sociales y Humanas*, VIII (2). 12-25. doi:10.15658/INVESTIGIUMIRE.170802.02

RESUMEN

La primera reglamentación sobre el manejo de desastres en Colombia, se remonta a 1948, año en el cual se promulgó la creación del *Socorro Nacional en caso de Calamidad Pública*. En el 2012, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República se ocuparon de viabilizar la Política pública de gestión del riesgo de desastres, presionados, entre otras, por las afectaciones del terremoto del eje cafetero (1999), las pérdidas de vidas humanas y bienes en la temporada de lluvias (2010 – 2011), en donde los activos fueron valorados en cerca de 6.000 millones de dólares. El artículo aporta insumos para los tomadores de decisiones de entidades públicas, privadas y comunitarias al nivel nacional, regional, departamental y local, sobre cómo conceptualizar y analizar metodológicamente dos elementos clave de la gobernanza aplicada a la gestión del riesgo de desastres a partir del estudio de caso efectuado en el Municipio de Jamundí: *La participación y la rendición de cuentas*. Se examinaron diversas posturas sobre el concepto de gobernanza, que permitieron aportar lecturas renovadas para su aplicación en los contextos de planificación territorial. El método seleccionado fue el análisis de correspondencia múltiple, que se ajusta a investigaciones de tipo cualitativo. Una conclusión relevante está relacionada con las carencias detectadas en crear las capacidades necesarias para que las comunidades asuman mayor jerarquía dentro de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial. Esto implica, para los entes territoriales, una aproximación diferenciada enfocada a conciliar compromisos entre los actores sociales, en ejercicio de los derechos a la participación democrática.

Palabras clave: gestión integral del riesgo de desastres, ordenamiento territorial, participación y rendición de cuentas.

¹ Artículo derivado de la investigación: “Participación y rendición de cuentas en la gestión integral del riesgo de inundaciones. Estudio de caso Cuenca baja del Río Jamundí, Colombia 2010 – 2011”. Grupo de investigación Georiesgos de la Universidad del Valle. Cali-Colombia.

² Ingeniero Civil por la Universidad de Nariño. Magister en Desarrollo Sustentable por la Universidad del Valle. Especialista en Finanzas por la Universidad de Nariño. Docente de la Especialización en Prevención, Atención y Reducción de Desastres de la Universidad Católica de Manizales. Consultor nacional en Gestión Integral de Riesgos de Desastres. Coordinador técnico del Proyecto de investigación para la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de la Florida (Nariño) desarrollado por el Grupo de investigación en Riesgos, Amenazas y Medio Ambiente (GRAMA) de la Universidad de Nariño, clasificado en B por Colciencias. Correo electrónico: pedropablocabezas@gmail.com.



PARTICIPATION AND ACCOUNTABILITY: APPROACH TO RISK MANAGEMENT IN LAND USE PLANNING

ABSTRACT

The first regulation on the management of disasters in Colombia dates back to 1948, year in which the creation of the *National Help in the case of Public Calamity* was promulgated. In 2012, the National Government and the Congress of the Republic took care of viable public policy risk management of disasters, under pressure, among others, by the effects of the earthquake in the coffee axis (1999), the loss of human lives and goods in the rainy season (2010-2011), where the assets were valued at about 6,000 million dollars. The article provides inputs for the decision-makers of public, private and community entities at the national, regional, departmental and local level about how to conceptualize and analyze methodologically two key elements of the applied governance to the risk management of disasters from the made in the municipality of Jamundi case study: *The participation and accountability*. Various positions on the concept of governance were examined, which allowed to provide renewed readings for their application in the context of territorial planning. The selected method was the multiple correspondence analysis, which conforms to qualitative research. A relevant conclusion relates to the deficiencies detected in creating necessary capabilities for communities to assume a greater hierarchy within the management of risk in land use planning. This implies, for territorial entities, a focused differential approach to reconcile compromises among social actors, in the exercise of the rights to democratic participation.

Keywords: integral management of disaster risk, land use planning, participation and accountability.

PARTICIPAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS: ABORDAGEM DA GESTÃO DO RISCO NO ORDENAMENTO TERRITORIAL

RESUMO

A primeira regulamentação sobre gestão de desastres na Colômbia remonta-se a 1948, ano em que foi promulgada a criação do *Socorro Nacional em caso de Calamidad Pública*. Em 2012, o Governo Nacional e o Congresso da República ocuparam-se de tornar viável a política pública de gestão do risco de catástrofe, pressionados, entre outros, pelos efeitos do terremoto do *Eje cafetero* (1999), as perdas de vidas humanas e bens na estação chuvosa (2010 - 2011), em que os ativos foram avaliados em cerca de 6.000 milhões de dólares. O artigo fornece insumos para os responsáveis das decisões das organizações públicas, privadas e comunitárias a nível nacional, regional, departamental e local, sobre como conceituar e analisar metodologicamente dois elementos-chave da governança aplicada à gestão do risco de desastres a partir do estudo de caso realizado no município de Jamundí: *La participación y rendición de cuentas*. Foram examinadas várias posições sobre o conceito de governança, que forneceram leituras renovadas para sua aplicação nos contextos do planejamento territorial. O método selecionado foi a análise de correspondência múltipla, que se encaixa a investigações qualitativas. Uma conclusão importante está relacionada com as deficiências detectadas na criação das condições necessárias para que as comunidades assumam maior hierarquia dentro da gestão do risco no ordenamento territorial. Isto implica, para as autoridades territoriais, uma aproximação focalizada em conciliar compromissos entre os atores sociais, em exercício dos direitos à participação democrática.

PALAVRAS-CHAVE: gestão integral do risco de desastres, ordenamento territorial, participação e prestação de contas.



INTRODUCCIÓN

En la plataforma global para la reducción del riesgo de desastres, realizada durante el 2017 en Cancún (México), se dio un nuevo impulso al acuerdo logrado en 2015, conocido como Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 (Naciones Unidas, 2015, p. 9), escenario donde el Gobierno de Colombia, como parte de los 189 países signatarios, aprovechó para exhortar a la comunidad política internacional, en el sentido de asumir con vehemencia el cumplimiento de la segunda prioridad de acción expresada en términos de fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Lo anterior implica enfrentar la complejidad (Eschenhagen, 2007) de conjugar diversas agendas globales, entre ellas, el desarrollo y crecimiento sostenible; la seguridad alimentaria, salud y seguridad; variabilidad y cambio climático; vivienda y desarrollo urbano sostenible, y la de reducción del riesgo de desastres.

El panorama general revela la interrupción abrupta de los medios de vida³, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, 2015, p. 71), y pérdidas económicas atribuidas a desastres socio-naturales, que continúan aumentando. En el caso de Colombia, según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2014), se estima que el 86% de la población está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundaciones y el 30% a una amenaza alta y media por movimientos en masa; aquí puede mencionarse el evento acaecido en los años 2010 y 2011, conocido como Fenómeno de la Niña –

Oscilación Sur (ENOS) que afectó cerca del 93% de los 1.045 municipios del país, y causó pérdidas económicas directas cercanas a los 6.000 millones de dólares americanos (Naciones Unidas, 2015). Llama la atención, que las inversiones ejecutadas por la nación en gestión del riesgo de desastres durante el periodo comprendido entre 1998 a 2010, el 81.5% fueron destinadas al manejo de desastres, y tan solo el 2.1% se orientaron a las áreas de conocimiento e información, gobernabilidad y educación (Banco Mundial-Colombia, 2012, p. 355).

Lo anterior evidenció las debilidades históricas en la dinámica tradicional para abordar y organizar la reducción del riesgo en Colombia; producto de ello, se modernizó el marco regulatorio, instaurando una política nacional para la gestión del riesgo, la adopción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo y la priorización de una línea estratégica enfocada en armonizar la gestión del riesgo con el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo y el manejo de las cuencas hidrográficas.

De acuerdo con los pronunciamientos de Naciones Unidas (2005, 2015) y el Banco Mundial – Colombia (2012, p. 75), se entiende la gestión integral del riesgo⁴, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (PNUD & IDEAM, 2014, p. 4), como un proceso orientado hacia la protección de las personas así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo y se promueve su aplicación. Adicionalmente, es pertinente resaltar que dicha gestión se asimila a una estrategia fundamental para la sostenibilidad del desarrollo desde sus relacionamientos con la forma de uso, la ocupación y transformación del territorio.

³ Los medios de vida se entienden desde el enfoque a través del cual se examina la forma en que las personas organizan su vida para obtener y utilizar recursos con el propósito de satisfacer sus deseos y necesidades tanto individuales como colectivas.

⁴ El riesgo se asume como una determinante territorial, en tal sentido no busca restringir ni frenar el desarrollo que potencialmente pueda tener un municipio, por el contrario, permite identificar posibilidades territoriales reales para un crecimiento sostenible y una visión inteligente de futuro.



Por su parte, la gobernanza es un concepto acuñado desde la modernidad, siglo XVII (Graña, 2005, p. 502), retomado actualmente en el escenario del desarrollo sostenible y su resignificación, resulta pertinente para aproximarse a los referentes de su evolución teórica, la relación en el ámbito del desarrollo humano (PNUD, 2014, p. 1)⁵ y su articulación con la gestión integral del riesgo (PNUD, 2014, p. 27)⁶.

El término gobernanza es entendido como el proceso de decidir, ejecutar y evaluar medidas sobre asuntos de interés público, que puede ser caracterizado como un juego de poder en el cual la competencia y cooperación coexisten como reglas posibles (Whittingam, 2002, pp. 6-8). Para Kooiman (1993), la gobernanza se preocupa por entender cómo los patrones y estructuras que emergen en un sistema socio-político, son modulados por los procesos de intercambio, coordinación, control y toma de decisiones entre los actores para alcanzar acuerdos vinculantes y resultados mutuamente satisfactorios. Según Hufty (2008, p. 7), la gobernanza se entiende a partir de los procesos colectivos formales e informales que determinan en una sociedad cómo se toman las decisiones y se elaboran normas sociales con relación a los asuntos públicos.

Así, la gobernanza aplicada a la gestión del riesgo, se comprende como la manera en que los gobiernos nacionales, departamentales o locales de la administración pública⁷, la sociedad civil y otros actores articulan la Gestión del riesgo de desastres (GRD) a través de acuerdos institucionales, legislación y descentralización, en donde sus elementos constitutivos son, por un lado, la participación pública, entendida a partir del proceso de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, en donde se

establecen alianzas, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas de desarrollo (Organización de los Estados Americanos, 2001) y, por el otro, la rendición de cuentas, que involucra a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y al sector privado, en donde se puedan analizar las acciones realizadas y las decisiones tomadas por los líderes, las instituciones públicas y los gobiernos, que deben asumir responsabilidades por sus acciones y omisiones frente a la gestión de lo público (PNUD, 2009).

Revesz (2006, p. 64) y Rojas (2010, p. 65) sostienen que la gobernanza expresa la manera de gobernar y la forma de conducción no jerárquica, que posibilita la consecución de objetivos y metas mediante el consenso, la coordinación, la articulación de políticas, normas y procedimientos, así como la efectiva participación y rendición de cuentas. Según la Organización de Naciones Unidas (2015) y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (2017), consideran que la gobernanza fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible.

En suma, los autores arriba referenciados coinciden con elementos clave de la gobernanza aplicables a la gestión integral de riesgo de desastres, tales como la concatenación de un proceso de construcción socio-política, destacando el rol que desempeñan los actores, la influencia del marco normativo y los comportamientos asumidos alrededor de temas de interés público, y al tener en cuenta las debilidades institucionales y comunitarias en capacidades enfocadas en la gestión del riesgo.

⁵ El concepto de desarrollo humano fue expresado por MahbubulHaq (1990) de la siguiente manera: “El objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo” (p.6).

⁶ En el concepto de gestión integral del riesgo, debe involucrarse la acepción de vulnerabilidad humana, entendida como la erosión de las capacidades y opciones de las personas. Aquí las capacidades se conciben asociadas al ciclo de vida y abarcan todas las cosas para ser o hacer una persona.

⁷ La ley 489 de 1998 (Artículo 39), en relación con la integración de la administración pública, establece que de ella hacen parte los organismos que conforman la Rama ejecutiva del poder público, y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que, de manera permanente, tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado. Las alcaldías, los secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la administración en el correspondiente nivel territorial.



De acuerdo con lo establecido por el Congreso de la República de Colombia (ley 1454 de 2011), se concibe el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, y como un proceso de construcción colectiva de nación. De igual manera, es necesario enfatizar en los términos empleados en la ley 388 de 1997, en el sentido de orientar el desarrollo del territorio hacia la armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. En ese orden de ideas, es importante destacar que los *planes de ordenamiento territorial modernos*, así denominados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2017), deben contemplar, en la fase de formulación, el abordaje de las dimensiones biofísica, socioeconómica y espacial, infraestructura y servicios públicos, institucionalidad jurídica y gobernanza.

El problema identificado en la unidad de análisis a partir de la revisión de fuentes, tales como: el Plan básico de ordenamiento territorial del Municipio de Jamundí (2002), Plan municipal de gestión del riesgo de Jamundí (2012), Hofstra, Krueger, Van der Kerk y Willems (2013), Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2013), podría expresarse en la desarticulación existente entre los actores involucrados en la gestión del riesgo de desastres.

En consecuencia, este artículo -dirigido, principalmente, hacia los tomadores de decisiones pertenecientes a entidades públicas, privadas y

comunitarias⁸ de los niveles nacional, departamental, regional o local-, gira en torno a la siguiente pregunta: ¿Cómo debería entenderse la participación y la rendición de cuentas orientadas al abordaje de la gestión integral del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial? Este interrogante se soporta en las afirmaciones arriba planteadas y en los pronunciamientos realizados por el Director del Departamento Nacional de Planeación (2017) y el Coordinador Nacional del Proyecto Gestión del Riesgo de Desastres – PNUD en Colombia, advirtiendo, entre otras, la deficiente participación ciudadana en los actuales planes de ordenamiento territorial (POT); según el DNP (2017), 886 municipios de Colombia no tienen vigente su POT. Al respecto, Bárcenas (2017) dice:

Los Planes de Ordenamiento Territorial no están hechos con la robustez técnica necesaria para incorporar la gestión del riesgo de desastres que permita tomar decisiones efectivas frente al uso y ocupación del territorio. El 63% de los POT del país no han sido actualizados y el 82% no ha incorporado de forma efectiva la gestión del riesgo en los mismos (párr. 6).

Por ello, es necesario incentivar otras líneas de investigación científica, asociadas con el tema en cuestión, dada su connotación y pertinencia con el desarrollo seguro, el catastro multipropósito, el desarrollo sostenible del territorio y el actual escenario nacional del post-conflicto.

⁸ Las comunidades en riesgo deben ser concebidas como grupos sociales, sujetos de derecho, transformadores sociales y aportantes en la construcción de conocimiento y la reducción del riesgo (Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, 2015, p. 20).

MATERIALES Y MÉTODOS

La ruta metodológica planteada para abordar la gestión integral del riesgo en el ordenamiento territorial, concibe entenderlo como un proceso de gobernanza, del cual es consustancial los factores de participación de la sociedad civil y rendición de cuentas social, los que deben estar expresados claramente en las diferentes fases del instrumento de planificación -diagnóstico, formulación, ejecución y seguimiento-, derivando en acuerdos vinculantes, orientados a la seguridad territorial y al desarrollo sostenible (Véase, figura 1).

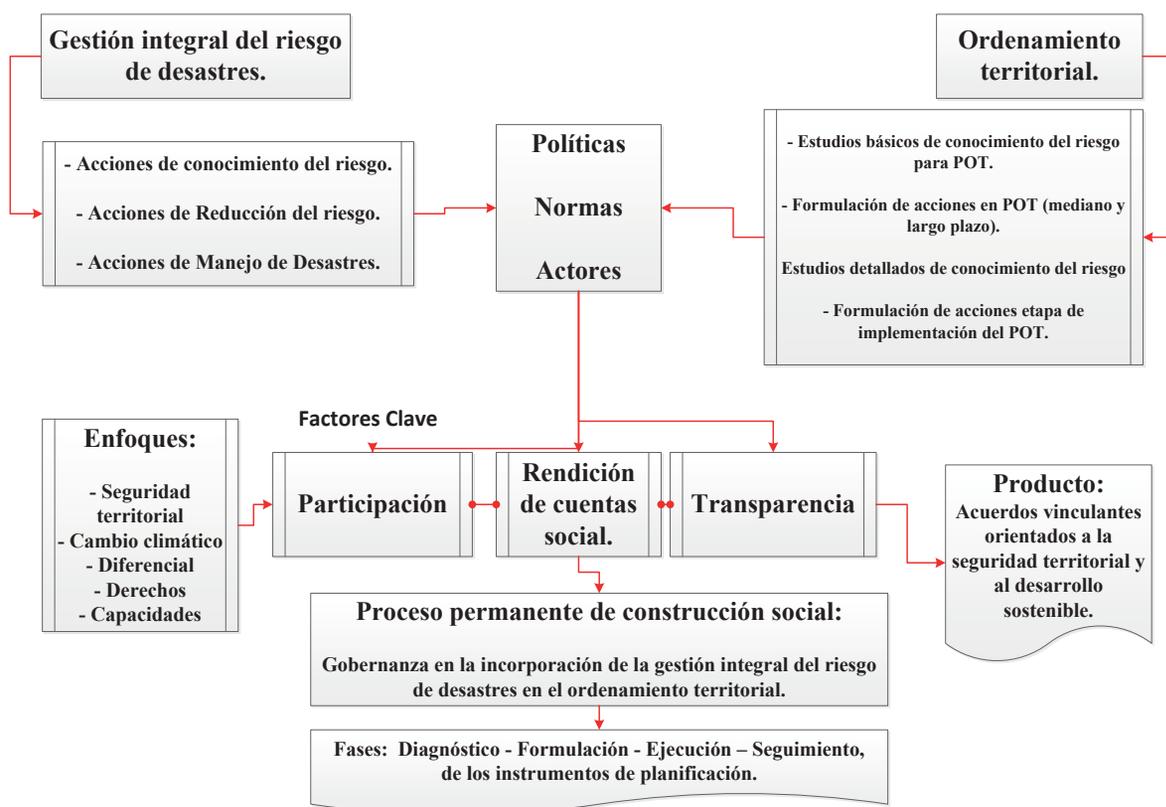


Figura 1. Propuesta metodológica de gobernanza para abordar la gestión integral del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial. Adaptado de PNUD e IDEAM (2014), UNGRD – Colombia (2014), Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015), Nussbaum (2016) y Departamento Nacional de Planeación (2017).

El caso de estudio sobre gestión integral del riesgo de inundaciones elaborado en la subzona hidrográfica del Alto Río Cauca hacia donde drena el río Jamundí (Cabezas & Quiñones, 2014), ilustra cómo se podría evaluar la participación y la rendi-

ción de cuentas social en una determinada unidad de análisis, al entender que su relacionamiento con el ordenamiento territorial, se expresa en la necesidad de estandarizar el proceso participativo (Véase, figura 2):

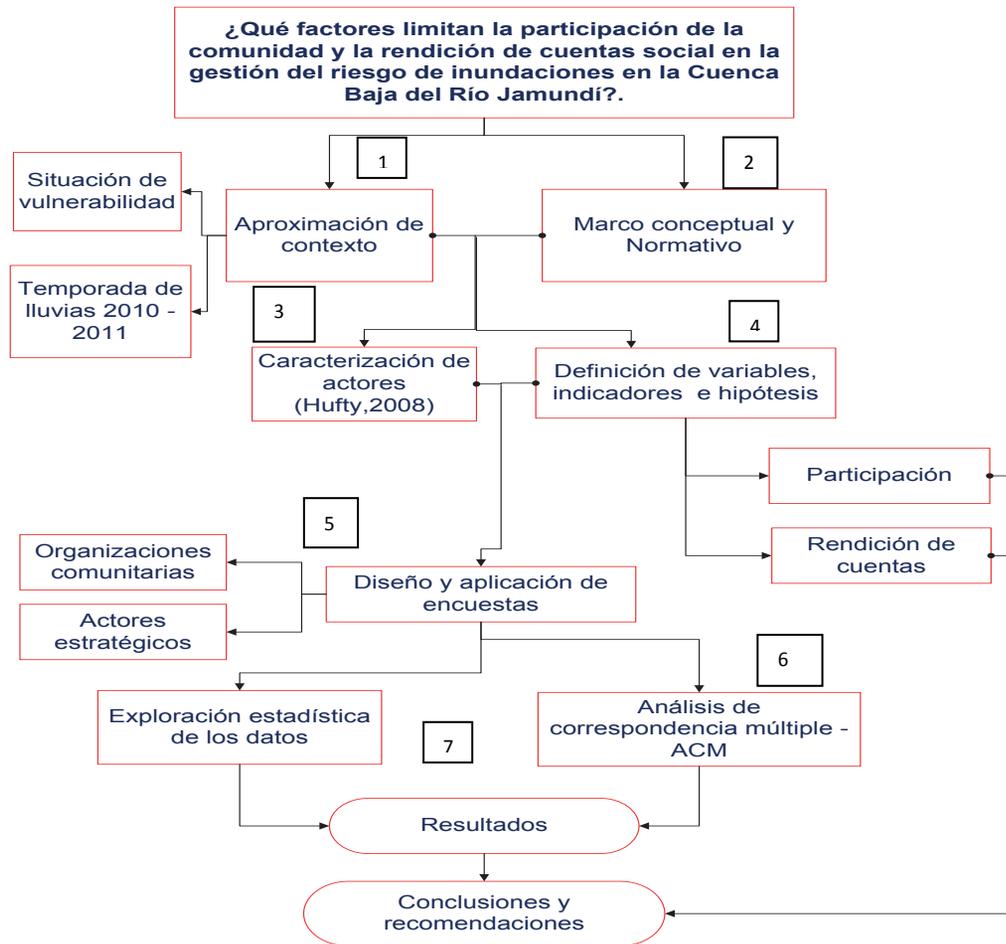


Figura 2. Esquema del proceso metodológico seguido en la investigación. Adaptado de Departamento Nacional de Planeación (2017).

1. Aproximación de contexto.
2. Marco conceptual.
3. Caracterización de actores. Se empleó la herramienta analítica de gobernanza propuesta por Hufty (2008), orientada a identificar y clasificar los actores involucrados en la gestión del riesgo (Bedoya, 2008, pp. 114-115).

Este instrumento propone, entonces, un análisis situacional del poder relativo de los actores. Enfocado en cuatro aspectos: los recursos controlados (económi-

cos, sociales, culturales y simbólicos); la voluntad y capacidad de movilizar sus recursos; la movilización efectiva en el proceso de gobernanza analizado y la interacción estratégica con los demás actores. Adicionalmente, se sugiere una clasificación de los actores en tres categorías: estratégicos, relevantes y secundarios, definidos de la siguiente forma:

- *Actor estratégico:* todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o tomar decisiones y soluciones en conflictos colectivos.



- *Actores relevantes*: actores involucrados en la trama institucional y que poseen los recursos necesarios para considerarse como estratégicos, pero que no movilizan sus recursos o se ven dominados en el proceso.
- *Actor secundario*: actores que no tienen el poder suficiente para determinar el cambio de las reglas de juego.

En consecuencia, la clasificación de cada uno de los actores vinculados con la gestión del riesgo de inundaciones en el área de estudio, fue elaborada por el equipo de investigación y debe tomarse como una aproximación al poder relativo que tiene cada uno de ellos.

4. Definición de variables e indicadores. Soportados en la argumentación de Whittingam (2002, pp. 6-8), quien sostiene que dentro de las variables esenciales en la gobernanza, se encuentran la participación y la rendición de cuentas, además considera que pueden ser evaluables a través de indicadores.
5. Diseño y aplicación de encuestas. El enfoque multinivel orientado a la gobernanza del agua (Hofstra, Krueger, Van der Kerk, & Willems, 2013, p. 15), sugiere algunos interrogantes con destino a los actores involucrados; éstos fueron tenidos en cuenta para la elaboración del cuestionario de las encuestas.

Para la recolección de información de campo, se aplicaron dos encuestas: la primera dirigida a las organizaciones comunitarias, y, la segunda, a los actores estratégicos y relevantes del nivel local relacionados con la gestión del riesgo de inundaciones.

La selección de la muestra fue de tipo no probabilístico, se focalizó el área de

estudio en la zona urbana del Municipio de Jamundí, y la selección de los encuestados se determinó a partir del marco de lista relacionado con los integrantes del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de dicho Municipio (CMGRD).

6. Exploración estadística de los datos y análisis de correspondencia múltiple. Al considerar que la información recolectada en campo a través de encuestas, es de tipo cualitativo, se utilizó como herramienta estadística para realizar el análisis multivariado de datos, la técnica de análisis de correspondencia múltiple. Los datos se procesaron empleando el *software* R2.10, al tener en cuenta sus facilidades de acceso libre y posibilidades de instalación en plataformas *Linux* o *Windows* (Pardo & Ortiz, 2002). En relación con el contraste estadístico de las hipótesis, se recurrió a la prueba exacta de Fisher (Sáez, 2010).
7. Resultados. Se examinaron en forma integral, la información de la exploración estadística de los datos y el análisis de correspondencia múltiple; sobre esta base se formó una idea general de las percepciones que tienen los actores del área de estudio en relación con los componentes de participación y rendición de cuentas en la gestión integral de inundaciones.

La revisión efectuada al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Jamundí, permitió identificar las carencias en zonificación de amenazas frente al riesgo de inundaciones (Ministerio de Vivienda, 2013, pp. 37-50).

Las hipótesis centrales que plantea el autor para que los criterios de gobernanza se implementen en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y en el ordenamiento territorial, son,



por un lado, que la participación de la comunidad esté relacionada con la existencia de espacios institucionales en donde puedan acceder a la toma de decisiones en el proceso de gestión integral del riesgo; y, por el otro, que la rendición de cuentas

social⁹ está asociada con la participación de los actores estratégicos en la toma de decisiones y la definición de sus responsabilidades para la gestión integral del riesgo de desastres articulada al ordenamiento territorial (Véase, tabla 1).

Tabla 1. Articulación de hipótesis, variables e indicadores de gobernanza, planteados para la incorporación de la gestión integral del riesgo en el ordenamiento territorial.

Hipótesis	Variable principal	Indicador	Variables secundarias
<i>Hipótesis A:</i> la participación de la comunidad está relacionada con la existencia de espacios institucionales en donde puedan acceder a la toma de decisiones en el proceso de gestión integral del riesgo.	Participación	Acceso de las comunidades a los espacios de toma de decisiones en la gestión integral del riesgo articulada al ordenamiento territorial.	Participación comunitaria dentro del proceso de gestión integral del riesgo articulado al ordenamiento territorial. Espacios institucionales en donde las comunidades pueden acceder a la toma de decisiones en los temas relacionados con la gestión integral del riesgo articulado al ordenamiento territorial.
<i>Hipótesis B:</i> la rendición de cuentas social, está relacionada con la participación de los actores estratégicos en la toma de decisiones y la definición de sus responsabilidades para la gestión integral del riesgo de desastres articulada al ordenamiento territorial.	Rendición de cuentas	Compromiso institucional en la gestión integral del riesgo articulado al ordenamiento territorial.	Participación de los actores estratégicos en la toma de decisiones para la gestión integral del riesgo articulada al ordenamiento territorial. Definición de las responsabilidades institucionales en el proceso de gestión integral del riesgo articulado al ordenamiento territorial.

Adaptado de Departamento Nacional de Planeación (2010, 2011).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Entre los principales resultados de la investigación, podría destacarse que a partir de la utilización del análisis de correspondencia múltiple (ACM) y empleo del *software* estadístico R, se llegó a las siguientes aproximaciones en la unidad de análisis (Véase, figura 3).

En el primer plano (I), puede apreciarse cómo se da una mayor asociación en las respuestas, en donde se considera que no existe coordinación de las instituciones en la búsqueda de soluciones para la gestión del riesgo de inundaciones. El segundo plano (II) permite identificar las respuestas que están más asociadas con aquellas que dan una calificación a la respuesta del Comité local de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD), en la emergencia invernal del periodo 2010 – 2011, como mala, regular y deficiente. En el tercer pla-

⁹ La ley 1712 de 2014 (Artículo 24) establece lineamientos referidos al derecho de acceso a la información pública nacional, además se debe prestar observancia con lo dispuesto en la ley 1474 de 2011 (Artículo 78), donde se obliga a las entidades señaladas, a rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía.

no (III) se muestra que están más asociadas las respuestas en donde manifiestan que no se ha recibido capacitación en temas relacionados con la gestión del riesgo de inundaciones. Finalmente, en

el cuarto plano (IV) se señala cómo las respuestas más asociadas, estiman que los actores institucionales no han rendido cuentas en los temas relacionados con la gestión del riesgo de inundaciones.

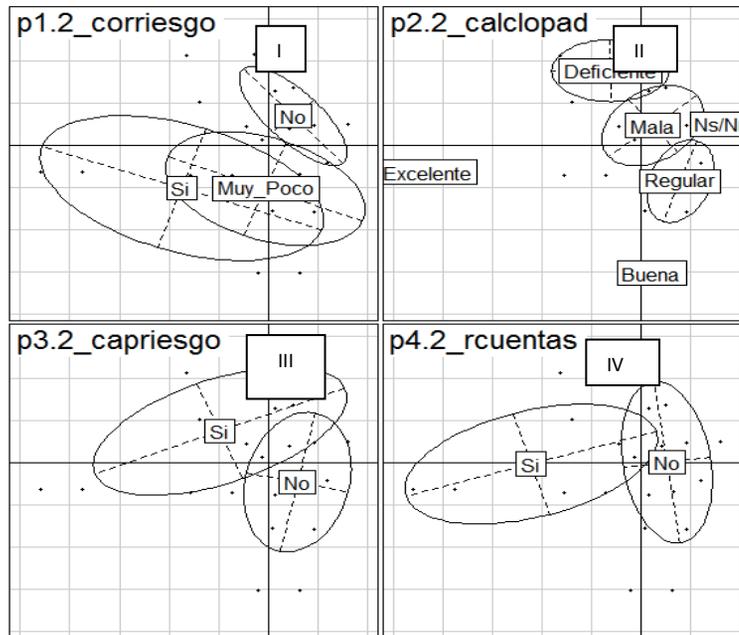


Figura 3. Representación de la asociación de variables en la encuesta orientada a las organizaciones comunitarias urbanas del Municipio de Jamundí.

A partir del resultado obtenido del estadístico de Fisher de 0,053, el cual debe ser comparado con el valor teórico de 0,10, se concluye que existe una asociación estadística significativa entre las carencias en la definición de responsabilidades en las entidades relacionadas con el proceso de gestión de riesgo, y que no se involucran todos los actores estratégicos en la toma de decisiones para la gestión de riesgo de inundaciones.

En resumen, los actores estratégicos y relevantes que fueron encuestados, consideran como probable que las falencias en rendición de cuentas institucional, se encuentran asociadas con la definición de responsabilidades en lo concerniente a la Gestión del riesgo de inundaciones (GRI), y, también, está enlazado a las limitaciones de acceso de la participación comunitaria a las instancias de toma de decisiones.

CONCLUSIONES

La complejidad de acoplar la gestión del riesgo de desastres con el ordenamiento territorial, implica para los departamentos, distritos y municipios de Colombia una aproximación diferenciada que permite conciliar compromisos vinculantes entre los actores sociales. En este sentido, la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres, es un criterio fundamental en la construcción de los planes departamentales, distritales y municipales de ordenamiento territorial en Colombia.

A partir de las respuestas de los actores estratégicos y relevantes en la unidad de análisis, se consideran como probables, dos situaciones, a saber: i) que exista una asociación entre la carencia de



espacios institucionales en donde las comunidades puedan acceder a la toma de decisiones dentro del proceso de gestión del riesgo de inundaciones y la percepción que tienen las entidades sobre la participación comunitaria; y ii) que la rendición de cuentas social se encuentre asociada con la definición de responsabilidades sociales para los actores en lo concerniente a la gestión del riesgo de inundaciones y el acceso de la participación comunitaria a las instancias de toma de decisiones.

Los resultados obtenidos en la investigación conducen a concluir que la desarticulación de los actores sociales del Municipio de Jamundí, podría explicarse, por un lado, como el reflejo de las carencias en definir con claridad sus responsabilidades, y, por el otro, en la ausencia de participación comunitaria en la toma de decisiones, factores que menoscaban el sentido de la rendición de cuentas social relacionado con la gestión integral del riesgo de desastres incorporada al ordenamiento territorial. Además, se han evidenciado las insuficiencias en crear las capacidades necesarias para que las comunidades asuman un rol de mayor jerarquía en las instancias constituidas para encaminar la gestión integral del riesgo de inundaciones en el mencionado municipio.

Entre los principales aportes de la investigación realizada, se encuentran, primero, que adapta un marco de análisis conceptual y metodológico en dos componentes fundamentales de la gobernanza, tales como, la participación y la rendición de cuentas; segundo, identifica, caracteriza y se establecen relacionamientos entre los actores sociales involucrados con la gestión integral del riesgo de inundaciones; y, tercero, aplica herramientas de análisis multivariado de datos para información cualitativa en los procesos ligados con la gestión integral del riesgo de inundaciones.

En consecuencia, se pretende impulsar varias líneas de exploración para avanzar en la promoción de la gobernanza enfocada hacia la gestión integral del riesgo de desastres, y articulada con el ordenamiento territorial; es así como se dejan planteados los siguientes dos interrogantes: ¿Cuál

debería ser el comportamiento de los actores públicos, la sociedad civil o las comunidades frente al reto de repensar la gestión integral del riesgo de desastres asociada tanto al ordenamiento territorial como a la adaptación al cambio climático? y ¿Cómo evaluar la gobernanza aplicada a la gestión del riesgo de desastres articulada al ordenamiento territorial?

Finalmente, la investigación pretende evidenciar que la gestión integral del riesgo de desastres como proceso de construcción social, político y económico, requiere profundizar la gobernanza como medio para su adecuada incorporación en el ordenamiento territorial. En tal sentido, es clave comprender el contexto y promocionar la participación de los actores involucrados así como la rendición de cuentas social desde el nivel local para el fortalecimiento de los procesos de planificación del desarrollo.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Jamundí. (2002, 30 de enero). Acuerdo 002. *Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Jamundí*. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/acuerdo_jamund%C3%AD_\(125_pag_375_kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/acuerdo_jamund%C3%AD_(125_pag_375_kb).pdf)
- Alcaldía de Jamundí. (2012, 20 de diciembre). Decreto 30-16-0283. *Por medio del cual se adopta la primera versión del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Jamundí*. Recuperado de <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/419/PMGR%20Jamundi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco Mundial-Colombia. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7B5971B4C00574F205257E7D006BFEE-B/\\$FILE/1_pdfsam_701030ESWOP1290ES-TIONODELORIESGOWeb](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7B5971B4C00574F205257E7D006BFEE-B/$FILE/1_pdfsam_701030ESWOP1290ES-TIONODELORIESGOWeb).



- Bárceñas, J. (2017). *Hay que repensar la gestión de desastres en Colombia*. Recuperado de <http://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/gestion-de-desastres-en-colombia-hay-que-repensarla/37918>
- Bedoya, A. (2008). *Forma de gobernanza frente a la gestión del riesgo. Estudio de caso sector de Nueva Esperanza, Bogotá - Colombia* (Tesis de Maestría). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Cabezas, P. & Quiñones A. (2014). *Participación y Rendición de Cuentas en la Gestión del Riesgo de Inundaciones. Estudio de caso cuenca baja del Río Jamundí Colombia 2010 – 2011* (Tesis de Maestría). UNESCO-IHE Institute for Water Education and Universidad de Valle, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 388. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991*. Recuperada de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Congreso de la República de Colombia. (1998, 29 de diciembre). Ley 489. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional*. Recuperada de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de julio). Ley 1474. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública en Colombia*. Recuperada de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 28 de junio). Ley 1454. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial*. Recuperada de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2014, 6 de marzo). Ley 1712. *Por medio de la cual se crea la ley de Transparencia y Derecho de acceso a la información pública nacional*. Recuperada de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/transparencia/Ley1712-transparencia-acceso-informacion.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010, 12 de abril). Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3654. *Política de Rendición de Cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3651_documento.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Planeando ciudades modernas*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/27022017_PlaneandoCiudadesModernas_VF.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Lineamientos para la rendición de cuentas a la ciudadanía por las administraciones territoriales. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía 5*. Recuperado de http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c-4f315c/5_Guia%20Rendicion%20cuentas%20web.pdf
- Eschenhagen, M. (mayo, 2007). Diversas consideraciones y aproximaciones a la noción de complejidad ambiental. *Gestión y ambiente*, 10(1), 83-94.
- Graña, F. (octubre-diciembre, 2005). Todos contra el estado: usos y abusos de la "Gobernanza". *Espacio abierto*, 14(4), 501-529.
- Hofstra, M., Krueger, I., Van der Kerk, A., & Willems, D. (febrero, 2013). *Gobernanza del agua en Colombia: diagnóstico y análisis de la información existente* [Informe 3, Wáter Governace Centre]. Recuperado de http://watergovernance.s3.amazonaws.com/files/F025.03-13-011-Informe_1_-_Diagn%C3%B3stico_y_an%C3%A1lisis_08032013.pdf



- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El marco analítico de la Gobernanza. En H. Mazurek (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina* (pp. 1-17). La Paz: IFFA-IRD.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government – Society interactions*. London, Great Britain: SAGE Publication.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. & Alcaldía de Jamundí. (2013). *Plan de Acción para la incorporación de la prevención y reducción del riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015, 26 de mayo). Decreto 1077. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio*. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/NormativaInstitucional/1077%20-%202015.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). *Evaluación Global sobre la reducción del riesgo de desastres*. Recuperado de http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf
- Naciones Unidas. (2016). *Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible – Habitat III*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/habitat3/>
- Naciones Unidas. (enero, 2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015*. En *Segunda Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Naciones Unidas, Hyogo, Japón.
- Naciones Unidas. (marzo, 2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030*. En *Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Naciones Unidas, Sendai, Japón.
- Nussbaum, M. (2016). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona, España.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). (2015). *América del Sur: Enfoque para la gestión del riesgo de desastres*. Recuperado de <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/42140>
- Organización de los Estados Americanos. (2001). *Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible*. Recuperado de https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf
- Pardo, C. & Ortiz, J. (2002). *Análisis multivariado de datos en R*. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Campo_Pardo/publication/228955913_Analisis_multivariado_de_datos_en_R/links/00b7d528aa4161907f000000/Analisis-multivariado-de-datos-en-R.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) & Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (abril, 2014). *Incorporación de la gestión de riesgos hidrológicos en el ordenamiento territorial municipal: Un camino seguro para la adaptación al cambio climático* [cartilla]. Recuperado de file:///C:/Users/SALA%20INVESTIGADORES/Downloads/policy-paper_03_riesgo-y-ordenamiento.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Manual de capacitación sobre integridad del agua*. Recuperado de file:///C:/Users/SALA%20INVESTIGADORES/Downloads/WI-training-manual-spa_low-res.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidad y construir resiliencia. Informe sobre desarrollo humano 2014*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>



- Revesz, B. (septiembre, 2006). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En *Congreso internacional Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Cochabamba, Bolivia.
- Rojas, F. (2010). *Gobernabilidad y gobernanza: De la teoría a la práctica. Aplicación a los servicios de agua potable y saneamiento*. Recuperado de <http://aneas.com.mx/wp-content/uploads/2015/07/GobernabilidadFR.pdf>
- Sáez, A. (2010). *Métodos estadísticos con R y R Commander*. Recuperado de <https://cran.r-project.org/doc/contrib/Saez-Castillo-RRCmdrv21.pdf>
- Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Colombia (NGRD). (2017). *Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes*. Recuperado de <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/20761>
- Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Colombia. (2015). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Una estrategia de desarrollo*. Recuperado de <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/756>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (septiembre, 2014). *Documento de priorización de líneas estratégicas y zonas de intervención en gestión del riesgo de desastres en Colombia 2014 – 2018*. Recuperado de http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20096/priorizacion_ungrd.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Whittingam, M. (octubre, 2002). Aporte de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD, Lisboa, Portugal.