

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el Título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017)

Mónica Alexandra Castillo Cubillos

Asesora: Marco Córdova Montúfar

Lectores/as: Margarita Manosalvas y Alexandra Vallejo

Quito, marzo de 2018

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VI
<b>Agradecimientos</b> .....	VII
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	8
<b>Participación ciudadana y fallas en el diseño de políticas públicas</b> .....	8
1.1. Fallas y diseño de políticas como problemas de análisis de políticas públicas .....	8
1.1.1 Definiendo las políticas públicas como variables dependientes .....	8
1.1.2. Falla, diseño y cambio en el análisis de políticas públicas .....	12
1.2. Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas .....	21
1.2.1. Neoinstitucionalismo .....	23
1.3. Participación institucionalizada como variable explicativa .....	26
1.3.1. Gobernanza y participación ciudadana .....	26
1.3.2. Participación ciudadana institucional .....	32
1.3.3. Diseños institucionales en procesos participativos .....	35
<b>Capítulo 2</b> .....	45
<b>Gestión del riesgo y reasentamiento humano como asuntos de políticas públicas</b> .....	45
2.1. Gestión del riesgo de desastres como problema de política pública .....	45
2.1.1. Construcción social de la gestión del riesgo de desastres .....	45
2.1.2. La gestión del riesgo como asunto público .....	50
2.1.3. Definición, fases y percepción del riesgo .....	54
2.2. Reasentamiento humano como estrategia de gestión del riesgo .....	59
2.3. Estudios de casos de reasentamiento humano por factores de riesgo no mitigable en América Latina .....	62
2.3.1. ¿Por qué Latinoamérica? .....	63
2.3.2. Revisión de estudios de casos .....	65
2.3.3. El caso colombiano: Gestión del riesgo en Colombia .....	70
<b>Capítulo 3</b> .....	82
<b>Descripción y análisis del estudio de caso: ¿Existe una falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali?</b> .....	82
3.1. Contexto sociohistórico del riesgo de desastres en Cali .....	83
3.2. Estudio de caso: El Plan Jarillón de Cali -PJC- .....	87

3.2.1. El PJC como problema público y política pública .....	87
3.2.2. La definición del problema y del riesgo según los habitantes del Jarillón.....	91
3.2.3 Objetivos del PJC .....	98
3.2.4. Instrumentos del PJC.....	102
3.3. ¿Falla en el diseño del Plan Jarillón Cali?.....	123
<b>Capítulo 4</b> .....	<b>130</b>
<b>La participación en el Plan Jarillón Cali: “El tire y afloje”</b> .....	<b>130</b>
4.1. Alcances y límites de la participación institucionalizada .....	131
4.1.1. Cali ¿Un gobierno participativo? .....	131
4.1.2. Inventario de instrumentos de participación del PJC .....	133
4.1.3. Construyendo el diseño institucional participativo en el Plan Jarillón Cali.....	141
4.2. “Que nos reubiquen en igualdad de condiciones”: Participación autónoma.....	154
4.2.1. Luchas y movilizaciones de los habitantes del río .....	154
4.3. Entonces, ¿La participación incide en el diseño inefectivo de la política? .....	168
<b>Conclusiones</b> .....	<b>172</b>
<b>Reflexiones finales</b> .....	<b>172</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>178</b>
Anexo 1. Formatos de entrevistas semiestructuradas.....	178
Anexo 2. Gráfico del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.....	180
Anexo 3. Operacionalización de variables .....	181
Anexo 4. Líneas de acción Plan Jarillón de Cali.....	184
Anexo 5. Perfil socioeconómico de los habitantes del río Cauca .....	185
<b>Lista de referencias</b> .....	<b>188</b>

## **Ilustraciones**

### **Tablas**

Tabla 1.1. Componentes de la política que intervienen en el diseño.....	18
Tabla 1.2. Combinación de instrumentos y objetivos de la política.....	19
Tabla 1.3. Taxonomía NATO.....	20
Tabla 1.4. Factores y variables de incidencia en el éxito o falla de procesos participativos institucionales.....	43
Tabla 2.1. Problemáticas históricas, desastres de alto impacto y cuantía de pérdidas.....	73
Tabla 3.1. Tipología AHDI Plan Jarillón de Cali.....	92
Tabla 3.2. Comparación de objetivos del Plan Jarillón de Cali.....	99
Tabla 3.3. Componentes de la política que intervienen en el diseño.....	100
Tabla 3.4. Taxonomía NATO del Plan Jarillón Cali.....	103
Tabla 3.5. Actividades de la línea de acción de Reducción de la Vulnerabilidad Social: Plan de Gestión Social PJC.....	121
Tabla 3.6. Población reasentada por proyectos habitacionales (2017).....	124
Tabla 4.1. Fases, etapas y actividades de la participación en el PJC.....	134

### **Figuras**

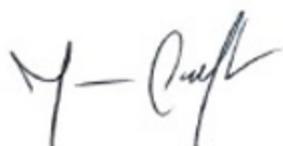
Figura I.1. Variables que intervienen en el Riesgo de desastre.....	2
Figura 1.1. Niveles de la participación.....	34
Figura 2.1. Presiones que resultan en desastres. Modelo de presión y liberación (PAR).....	57
Figura 2.2. Fases del ciclo de la Gestión del Riesgo.....	58
Figura 2.3. Elementos por fases de la gestión del riesgo de desastres.....	58
Figura 2.4. Procesos sociales de creación del riesgo adaptado al modelo PAR.....	71
Figura 3.1. Estado Actual (derecha) y Estado deseado (izquierda) del Jarillón.....	88
Figura 3.2. Zonas de intervención del PJC.....	89
Figura 3.3. Variables del riesgo de desastres en Cali.....	91
Figura 3.4. Organigrama área de reducción de vulnerabilidad social PJC (2017).....	108
Figura 3.5. Fases del Plan de Gestión Social 2012-2014.....	119
Figura 3.6. Fases del Plan de Gestión Social 2015-hoy.....	119
Figura 4.1. Afiche de convocatoria para marcha, mayo 2017.....	167

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Mónica Alexandra Castillo Cubillos, autora de la tesis titulada "Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017)" declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2018



---

Mónica Alexandra Castillo Cubillos

## **Resumen**

¿De qué manera la participación influye en el diseño de las políticas públicas? Esta es una pregunta recurrente en el mundo académico y ha inspirado este estudio, el cual tiene como objetivo analizar de qué manera la participación ciudadana institucionalizada influye en la falla en el diseño de la política pública de reasentamiento humano en la ciudad de Cali, Colombia para el periodo 2014-2017.

Esta tesis propone que la política pública presenta una falla en el diseño, que se deriva de una inconsistencia entre herramientas y objetivos, debido a una participación institucionalizada que limita la inclusión de la población objetivo, al momento de diagnosticar sus necesidades y problemáticas y, de tomar decisiones sobre el proceso de reasentamiento, haciendo que, no se cumplan eficientemente los objetivos de la política.

No obstante, un hallazgo importante resultado de esta investigación es la emergencia de iniciativas de participación comunitarias /autónomas, las cuales han generado impactos y cambios en las decisiones sobre el diseño de la política mostrando que, la participación institucionalizada es limitada e insuficiente. Sin embargo, estas acciones colectivas, no han sido tan sólidas como para generar transformaciones reales en la política.

Metodológicamente se propuso el análisis del estudio de caso del Plan Jarillón de Cali (PJC), utilizando un diseño metodológico de tipo cualitativo, basado en entrevistas y observación etnográfica a espacios y actividades de participación de la política.

Se concluye, proponiendo que, este proceso de reasentamiento humano requiere calibraciones en el diseño que incluyan de manera más consolidada la participación de la comunidad, sus demandas, necesidades, problemáticas, diferencias económicas, culturales y sociales. Planteando no una, sino varias opciones de reasentamiento humano, que impidan que esta política reproduzca patrones de segregación racial y socioespacial, y el detrimento de la calidad de vida de esta población.

## **Agradecimientos**

Hay mucho por que agradecer, sin duda este corto camino recorrido ha sido de grandes aprendizajes, académicos y personales. Agradezco infinitamente al Creador por darme esta oportunidad, y al gobierno ecuatoriano y la Flacso Ecuador por materializarla. Estudiar en el extranjero es una experiencia que te ayuda a valorar todo aquello que dejaste en tu país de origen, desde las cosas más simples como el sabor de una comida hasta las relaciones más importantes cómo las de tu familia, amigos y amigas.

A pesar de los casi 724 kilómetros de distancia desde Cali a Quito, el cariño, la fe, el apoyo y afecto de mis padres, mis tías, mis hermanos y mis buenas amigas/os, me acompañó y acobijo, siempre durante el recorrido. Pero sin duda, las nuevas amistades en Quito de Andrés, Cristina y Franci, hicieron este camino más grato y llevadero. Gracias por ello. A Alen mi compañero de vida durante estos años, gracias por impulsarme a recorrer este camino juntos y por hacer más bonito este tiempo con tu compañía.

A mis compañeros de la maestría en políticas públicas, y de otras maestrías, gracias por enseñarme que, en la diversidad de formas de ser, pensar y hacer, hay una inmensa riqueza de la que hay mucho por aprender. A Marco, gracias por ser mi maestro en este viaje. Gracias a Margarita y Alexandra por leer y corregir este trabajo con dedicación.

Gracias Infinitas a todos y todas por hacer parte de este pequeño-gran triunfo.  
Mónica.

## **Introducción**

La gestión del riesgo, se convierte en un tema relevante para el mundo aproximadamente en las últimas tres décadas, debido a fenómenos naturales y/o socialmente construidos que representan grandes amenazas para las poblaciones expuestas a ellos. Múltiples factores como: el calentamiento global, la sobrepoblación, la proliferación de asentamientos humanos de desarrollo incompleto, el cambio climático, la destrucción del medio ambiente, la planeación y planificación inadecuada de las ciudades, forman parte de estos fenómenos. A lo cual, se le suma la vulnerabilidad de la población y sus territorios, haciendo necesario que los gobiernos busquen prevenir, mitigar y gestionar los riesgos existentes, para hacer las ciudades más resilientes.

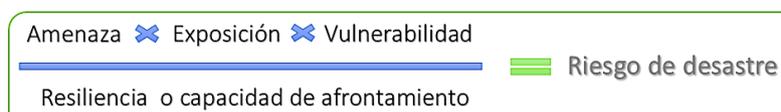
La gestión del riesgo, ha sido abordada desde dos grandes enfoques. Un primer enfoque nace a inicios del siglo XX a partir de las ciencias naturales, considerando los desastres como un evento natural catastrófico (terremoto, huracán, etc.) y asociando el riesgo a la ubicación, distribución, intensidad y periodicidad de un desastre en un territorio determinado. Posteriormente, en la década de 1970 se amplían los estudios de impacto y efectos asociados a los desastres por parte de disciplinas como la ingeniería, realizando avances en la construcción de infraestructuras más resistentes a fenómenos naturales catastróficos.

En este periodo surgen los estudios de factores antrópicos, el ser humano descubre que en su constante búsqueda por el desarrollo choca contra la naturaleza, al intentar dominarla, poseerla y explotarla genera consecuencias destructivas y negativas para la humanidad y el mundo entero (Rapalino y Jiménez 2014). Esto da paso, a que en la década de 1980 surja un segundo enfoque de la gestión del riesgo, desde las ciencias sociales que introduce la variable de vulnerabilidad como un elemento fundamental que, sumado a la amenaza natural produciría el riesgo. Consolidando la idea de la construcción social del riesgo, que reconoce la responsabilidad social y política de los riesgos de una población frente a una amenaza natural (Markrey 1998; Rapalino y Jiménez 2014).

Para los años 90 las ciencias sociales promueven el tema en la esfera pública, resaltando la importancia de incluir la gestión del riesgo en las políticas públicas nacionales. En este sentido, los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la

Organización de Naciones Unidas (ONU), LA RED (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina), entre otros, desarrollaron para la primera década del siglo XXI una gran cantidad de documentos de tipo normativo que establecen lineamientos, guías y manuales que buscan el mejoramiento de los procesos de gestión del riesgo. Estos documentos se ligan al discurso del desarrollo sostenible y enfatizan en la capacidad de resiliencia de los países (Naciones Unidas y BID 2007; Correa, Sanahuja y Ramírez 2011; UNISDR 2012). El concepto de riesgo de desastre se complejiza, y es entendido como la exposición + la existencia de una amenaza natural + la vulnerabilidad de una población, sobre su capacidad de afrontamiento o resiliencia (UNISDR 2012), tal y cómo se ilustra a continuación:

Figura I.1. Variables que intervienen en el riesgo de desastre



Fuente: UNISDR 2012, 7

En este tipo de documentos normativos, la gestión del riesgo es planteada como una política pública necesaria y relevante para los gobiernos, especialmente en los países considerados como menos desarrollados. Cómo estrategias para llevar a cabo procesos de gestión del riesgo se plantean: programas de prevención y preparación de desastres, programas de educación en el manejo de riesgos, planificación de emergencias, sistemas de alerta temprana, procesos de evacuación y atención de emergencias, rehabilitación y reconstrucción pos-desastre, procesos de reasentamiento/reubicación humana, entre otras. Cada una de estas es llevada a cabo en una fase de la gestión del riesgo, pre, durante y post al proceso.

Estos documentos destacan el reasentamiento humano<sup>1</sup> como una problemática relevante de la gestión del riesgo, fomentándola como una medida preventiva para evitar el riesgo de desastres. Esta medida tiene lugar cuando no es posible mitigar el riesgo existente y la única opción es que la población salga de la zona de riesgo, por lo cual debe ser relocalizada. Esto supone, un trabajo que afecta multidimensionalmente a una población, pues no sólo se trata de

<sup>1</sup> El reasentamiento se establece como un proceso multidimensional y complejo “que trasciende la solución habitacional y cuyas consecuencias pueden ser muy negativas si no se planifica y ejecuta adecuadamente” (Correa, Sanahuja y Ramírez 2011, 8), el cual involucra en su proceso dimensiones físicas, económicas, legales, sociales, culturales, psicológicas, ambientales, territoriales, políticas y administrativas.

trasladarla de un lugar a otro sino de reestructurar su forma de vida, de garantizar al menos la misma calidad de vida que poseía antes del reasentamiento, pero, en términos ideales debería apuntar a mejorarla y transformarla de manera positiva.

Un elemento fundamental que se destaca, es la participación de la comunidad en los procesos de gestión del riesgo. Particularmente, desde la formulación del plan de reasentamiento la comunidad debe ser incluida, no únicamente como víctimas de una catástrofe natural sino como actores centrales en la gestión de riesgo de desastres (BID 1999; Naciones Unidas y BID 2007; Correa, Sanahuja y Ramírez 2011). En diversos estudios de casos sobre procesos de reasentamiento humano implementados, se destaca el carácter participativo de la comunidad para llevar a cabo este proceso con éxito, dichos casos muestran que, a mayor participación de la comunidad, mayor probabilidad de éxito del reasentamiento o a la inversa, que, a menor participación, mayor probabilidad de falla de la política (Marín 2006; Chardon 2008; Briones 2010; Correa, Sanahuja y Ramírez 2011; Montoya et al. 2011; Guiza 2012).

En este sentido, se destaca la participación desde una perspectiva institucional, pues el deber ser es que desde el mismo proceso e institucionalidad se contemple y se promueva la participación de la población objetivo de la reubicación. La literatura sugiere, la participación como un proceso problemático, que no siempre es practicado pues tiende a complejizar el proceso, pero que al mismo tiempo puede conllevar a su mejoría cuando es realizado de manera incluyente, permitiendo la toma de decisiones conjunta con la población.

Para analizar estos temas, se seleccionó el caso colombiano por varias razones. Colombia es un país que, por ubicación geográfica, diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática es proclive a la ocurrencia de diversos fenómenos naturales amenazantes. El Estado se ha visto obligado a construir maneras de prevenir, atender y gestionar desastres durante la ocurrencia de estos fenómenos (erupción volcánica, olas invernales, deslizamientos, avalanchas) los cuales han impactado negativamente muchos lugares alrededor del territorio nacional, causando grandes pérdidas económicas, humanas y de ecosistemas.

Desde mediados del siglo XX se han creado instituciones, políticas y leyes para llevar a cabo esta tarea, pero cuando llegan los fenómenos naturales, estos demuestran la débil implementación de las políticas de gestión, atención y prevención del riesgo, y la poca efectividad de las instituciones para responder a los desastres. Esto se debe a diversos

factores: 1) de tipo estructural: recursos económicos, sistemas políticos, ideologías asistencialistas, desorganización estatal; 2) presiones dinámicas del entorno: falta de capacidades y habilidades institucionales locales y regionales para gestionar, controlar y hacer seguimiento al riesgo, procesos acelerados de urbanización y crecimiento poblacional, cambios bruscos en el ecosistema -deforestación y pérdida de suelos-; y, 3) condiciones de inseguridad: sociedad vulnerable, que desconoce, ignora o acepta los riesgos, ambiente físico frágil y exposición frecuente a amenazas naturales.

En las últimas décadas del siglo XX surge en el país un marco legal y normativo importante, a través de: Decreto-Ley 919 de 1989; Ley 99 de 1993; Ley 164 de 1994; Ley 629 de 2000; Ley 4819 de 2010; y Ley 1523 de 2012. Especialmente, desde el 2012 la política nacional se transforma, adoptando la visión de la gestión del riesgo, además de la prevención y atención de desastres, mostrando un evidente cambio de paradigma, que aún está en formación y construcción. Especialmente, porque se hace necesario incorporar el riesgo en la cultura colombiana, además de su inscripción en leyes, políticas e instituciones.

Ante este panorama, el Estado colombiano se plantea la necesidad de realizar proyectos de reasentamiento como medidas de mitigación del riesgo que se extienden por todo el territorio nacional. Uno de los más grandes procesos de reasentamiento tiene lugar en la ciudad de Santiago de Cali, departamento del Valle del Cauca. Cali es un caso interesante porque está en constante alerta por inundación, lo que supone una amenaza frecuente para su población (altamente expuesta); es uno de los pocos municipios que le está apostando a la gestión del riesgo como un elemento importante para alcanzar su propio desarrollo y que considera el riesgo por inundación como un problema público; recoge a escala local los problemas estructurales, las presiones dinámicas y condiciones de inseguridad que caracterizan a la nación; y, su población es altamente vulnerable y posee poca capacidad de resiliencia o afrontamiento ante un desastre.

En este orden de ideas, este estudio se pregunta ¿De qué manera la participación influye en el diseño de la política pública de reasentamiento humano en Cali? Se plantea como hipótesis que la política pública presenta una falla en el diseño, que se deriva de una inconsistencia entre herramientas y objetivos, debido a una participación institucionalizada que limita la inclusión de la población objetivo, al momento de diagnosticar sus necesidades y problemáticas y, de tomar decisiones sobre el proceso de reasentamiento, haciendo que, no se

cumplan eficientemente los objetivos de la política. Los objetivos planteados en este estudio son:

**Objetivo general:**

- Analizar de qué manera la participación ciudadana institucionalizada influye en la falla de diseño de esta política pública de reasentamiento humano por factores de riesgo no mitigable en la ciudad de Cali, para el periodo 2014-2017.<sup>2</sup>

**Objetivos específicos:**

- Describir el diseño del proyecto, haciendo énfasis en los mecanismos de participación institucionalizados por la política.
- Analizar el papel e incidencia de la participación (institucionalizada y autónoma) de la comunidad en el diseño y la implementación de la política pública.

El enfoque teórico utilizado proviene del campo de análisis de las políticas públicas, se plantea un análisis del diseño de la política, combinado con estudios sobre falla de políticas. Se utiliza el enfoque neoinstitucionalista, centrado en el marco institucional que rige la política, específicamente lo que algunos autores denominan como diseño institucional (Fung y Wright 2003; Fung 2003; Goldfrank 2006; Schneider y Welp 2011), haciendo énfasis en los mecanismos concretos de participación que ha desarrollado la política pública. O lo que autores como Prieto (2009), denominan como participación ciudadana institucionalizada, que es básicamente la participación establecida y permitida por el marco institucional de la política. No obstante, en el desarrollo de la investigación surgió otro tipo de participación autónoma (no institucionalizada), la cual produjo impactos relevantes sobre el diseño de la política, como se verá más adelante.

Metodológicamente se propone realizar un estudio de caso, a través del análisis de la experiencia del Plan Jarillón de Cali (PJC), una acción pública de mitigación del riesgo que desde el 2012 se ejecuta en la ciudad de Cali, Colombia. Esta política pública, implica un proceso de reasentamiento humano por factores de riesgo no mitigable por inundación, y se constituye el proceso de reubicación más grande de la historia de Colombia. Este país debido a las características del territorio y la vulnerabilidad de la población, hacen de este, un caso

---

<sup>2</sup> Hasta el primer semestre de 2017.

interesante. Adicionalmente, este caso contribuye al debate teórico sobre la participación y su relación con la efectividad de la acción pública.

El diseño metodológico, propone una investigación de tipo cualitativa. Como técnicas de recolección de información se realizaron principalmente entrevistas, se hicieron 11 entrevistas a funcionarios de la política<sup>3</sup> y 12 a miembros de la población intervenida, en su mayoría reasentados.<sup>4</sup> Así mismo, se realizó observación etnográfica a espacios y actividades de participación de la política, se asistieron aproximadamente a 8 de estas (ver formatos de entrevistas semiestructuradas y de observación etnográfica en el anexo 1). Otras fuentes de recolección de información, fueron documentos institucionales y seguimiento a medios de comunicación locales y redes sociales.

Esta tesis se divide en cuatro partes. El primer capítulo aborda conceptualmente el análisis del diseño y la falla de políticas públicas, como grandes problemáticas de este campo de estudio. Destacando previamente la importancia de definir las políticas públicas como variables dependientes. Posteriormente, se abordan los enfoques y teorías para el análisis de políticas. Para cerrar este acápite, se desarrolla lo que algunos autores denominan como participación institucionalizada, destacando las variables del diseño institucional democrático y el contexto político, presentes en la literatura sobre políticas participativas.

El segundo capítulo, describe la gestión del riesgo y el reasentamiento humano como asuntos de políticas públicas, realizando un breve recorrido histórico de estos conceptos y su desarrollo. Se revisan algunos casos de reasentamiento en América Latina, a modo de estado del arte, con el fin de identificar los factores que conducen al éxito y al fracaso de estos procesos, destacándose la participación como un elemento fundamental de incidencia en su consecución. Para finalizar este acápite, se expone el análisis del caso colombiano, realizando

---

<sup>3</sup> Se realizaron 11 entrevistas a funcionarios, de las cuales 6 se hicieron utilizando un formato de entrevista semiestructurada y las 5 entrevistas restantes no fueron estructuradas (libres). Especialmente, estas últimas se hicieron para reconstruir el proceso participativo. De estos funcionarios, 6 eran mujeres y 5 hombres. En cuanto al perfil de los funcionarios, estos poseen la mayor antigüedad en el proyecto, entre tres años, y tres años y medio trabajando en él. Una de estas personas en el momento de realizar la entrevista había acabado de terminar su contrato con en el proyecto, por lo cual se le denomina como exfuncionaria. Las personas entrevistadas oscilan entre los 30 y 55 años de edad. Todas las entrevistas fueron confidenciales, y los nombres de los entrevistados se han ocultado por mutuo acuerdo.

<sup>4</sup> Se hicieron 12 entrevistas semiestructuradas a personas que hicieron parte del proceso de reasentamiento (4 mujeres y 8 hombres), de los cuales 6 eran líderes. En cuanto al perfil de los entrevistados, estos llevaban un tiempo de reubicación de entre 1 y 3 años en el nuevo entorno, y vivieron entre 2 y 4 años en el asentamiento humano de desarrollo incompleto (Jarillón). Sólo en tres casos, vivieron entre 7 y 15 años en el asentamiento. 7 de los entrevistados eran desplazados por el conflicto armado colombiano. Sus edades oscilan entre 30 y 60 años.

un breve panorama de la gestión del riesgo en Colombia y describiendo su marco institucional y normativo, el cual ha aumentado y se ha fortalecido en las últimas décadas.

En el tercer capítulo se lleva a cabo, la descripción y análisis del estudio de caso, se da cuenta del contexto sociohistórico del riesgo de desastres en Cali; se plantea el PJC como una política pública que permite contrarrestar un problema público, se describen las distintas definiciones de este problema, los objetivos de la política, sus instrumentos, y los resultados de esta a la fecha. Con esta información se pretende responder a la pregunta de si existe una falla en el diseño del Plan Jarillón Cali. Encontrando que, los instrumentos son en su conjunto coherentes con los múltiples objetivos de la política, pero que las herramientas claves de la política presentan inconsistencias con algunos objetivos y metas específicas, dando como resultado una combinación de instrumentos y objetivos coherentes pero inconsistentes.

En el cuarto capítulo, se desarrolla la participación como variable explicativa. En una primera parte, se analizan los alcances y límites de la participación institucionalizada, a través de un inventario de los instrumentos de participación y, una descripción del diseño participativo y el contexto político, del PJC. Posteriormente, se describe la participación autónoma de la comunidad a partir de dos casos detectados en el transcurso de la investigación: el caso de los habitantes de asentamiento humano de Brisas de un Nuevo Amanecer y, el caso de los habitantes de los asentamientos de Vegas y Venecia. Terminando este acápite, me pregunto si la participación incide en el diseño inefectivo de la política.

Para finalizar, se realizan unas conclusiones y reflexiones finales sobre los principales hallazgos de esta investigación.

## **Capítulo 1**

### **Participación ciudadana y fallas en el diseño de políticas públicas**

Este capítulo tiene como objetivo desarrollar el marco teórico de esta investigación. El capítulo está compuesto de cuatro partes. Una primera parte consiste en definir las políticas como variables dependientes en el campo disciplinar del análisis de políticas públicas, como un primer paso y, como un segundo paso abordar la falla y el diseño de políticas como problemas de análisis de políticas públicas. Una segunda parte, aborda los principales enfoques epistemológicos y teóricos del campo del análisis de políticas. Y, la tercera parte, consiste en abordar la participación ciudadana institucionalizada como la variable explicativa de la falla en el diseño de la política pública en cuestión.

#### **1.1. Fallas y diseño de políticas como problemas de análisis de políticas públicas**

El siguiente acápite busca definir conceptualmente las políticas públicas, y sus elementos constitutivos. Además de, describirlas cómo variables dependientes e independientes, teniendo en cuenta que en el análisis de políticas estas son trabajadas cómo variables dependientes, mientras que, desde otras disciplinas de las ciencias sociales son estudiadas como variables independientes. Posteriormente, adentrándonos en el campo del análisis de políticas públicas se precisan las tres grandes problemáticas desde las cuales se lleva a cabo este análisis: falla, diseño y cambio de políticas públicas.

##### **1.1.1 Definiendo las políticas públicas como variables dependientes**

Las políticas públicas influyen sobre las realidades económicas, políticas, ambientales, políticas y socioculturales. Es frecuente que, desde un determinado campo disciplinar, un profesional se cuestione acerca de cómo afecta una política pública específica, un tema o problema más general como puede ser la salud, la pobreza, la educación, el medio ambiente, el trabajo, entre otros., por ejemplo, cómo afecta la política laboral la condición de pobreza en una sociedad.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas son vistas como variables independientes porque hacen parte de un problema social “mayor”, son elementos explicativos de una realidad económica, ambiental, social o política presente en un país, ciudad o región. Sin embargo, generalmente desde estos análisis no se define con claridad en primera instancia que se entiende como política pública, y segundo, al ser las políticas entendidas como variables

independientes terminan siendo las causas a problemas, y no son tomadas como problemas en sí mismos. Son la respuesta a una situación o parte de ella, -la influencia de la política laboral en el problema de la pobreza-.

Desde el campo de análisis de políticas públicas, las políticas constituyen un problema en sí mismo, son vistas como variables dependientes, afectadas por situaciones y acontecimientos políticos, económicos y sociales, así mismo están influenciadas por comportamientos individuales y colectivos, es decir por el contexto y la realidad del cual hacen parte. Desde este enfoque de análisis, no basta sólo con decir que una política afectó positiva o negativamente un problema o situación social mayor –la pobreza-. Lo que interesa es preguntarnos por qué sucedió esto, qué paso con el proceso que dio origen y desarrollo a esta política. Para ello se hace necesario, desagregar la política pública en sus elementos y momentos constitutivos (inclusión en la agenda; toma de decisiones; diseño; implementación/ejecución; evaluación, entre otros).

En este sentido, desde el análisis de políticas se ha generado todo un debate en torno a la necesidad e importancia de entender las políticas como variables dependientes, para analizar su diseño, falla o cambio (problemáticas del análisis de políticas). Autores como Fontaine (2015), Méndez (2010) y Medellín (2006), coinciden en que el primer paso para realizar este tipo de análisis es definir lo que se entiende por política pública. Méndez (2010) afirma que la política pública en general no ha sido desarrollada como variable dependiente conceptualmente y sistemáticamente.

“La falta de un mayor desarrollo conceptual de las políticas públicas como variables dependientes se ha debido en parte a las dificultades para llegar a un acuerdo respecto a que es una política pública” (Méndez 2010, 118). En esta línea de ideas Medellín (2006), afirma que los estudios sobre políticas generalmente parecen considerar que las políticas públicas se explican por sí mismas, lo cual se debe a la tendencia a generalizar las técnicas de elaboración, análisis y evaluación de políticas.

Roth (2007), realiza un debate sobre las diversas definiciones que se le han dado a la política pública. A partir de estos desarrollos conceptuales, para el presente estudio las políticas públicas son definidas como un conjunto de decisiones y acciones realizadas por una autoridad pública o gobierno que están dirigidas a alcanzar objetivos públicos, con el fin de

orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para solucionar o por lo menos disminuir un problema o necesidad que se presenta como insatisfactorio para la ciudadanía. Esta definición implica la construcción de una o múltiples relaciones entre el Estado y la sociedad, de ahí se deriva la importancia de la variable independiente de este estudio: la participación ciudadana, entendida como esa conexión entre el Estado y la sociedad, dentro de la consecución de la política pública.

Según Capano (2010), la política es un fenómeno complejo en el que interactúan e intervienen redes, agentes e instituciones, así como elementos institucionalizados formales e informales, ideas, e intereses. El análisis de política tiene como objeto de estudio un conjunto de dispositivos que se conforman por:

- a) los objetivos colectivos (o públicos) que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos,
- b) los medios y acciones procesados, total o parcialmente por una institución y organización gubernamental, y
- c) los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas. (Roth 2007, 27)

En este sentido, las políticas públicas son respuestas concretas a la pregunta acerca de cuándo y cómo debe intervenir en Estado en la sociedad. El análisis de políticas públicas en estricto sentido, considera las políticas como una variable dependiente a partir de la cual se buscan los factores que expliquen la condición de la política (su efectividad, falla, cambio o diseño).

Los primeros intentos por definir las políticas públicas fueron realizados por Lasswell (1992) -pionero del análisis de políticas-. Según él, el análisis de políticas públicas debía poseer tres atributos: a) ser contextual, esto es comprender que las decisiones políticas son parte integrante de un problema social mayor; b) estar orientada hacia problemas, esclarecer metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas; c) basarse en una diversidad de métodos y, estar orientadas y comprometidas con los valores de la democracia y la dignidad humana. Desde esta visión, las políticas empezaban a entenderse como variables dependientes.

No obstante, existen numerosas definiciones que diversos autores han otorgado a las políticas públicas, lo que complejiza la existencia de una definición consensuada sobre el término.

Roth (2007), precisa a partir de las definiciones de autores como Hecló y Wildavsky, Meny y Thoenig, Dubnick, Hogwood y Muller y Surel, cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: 1) implicación del gobierno (total o parcial), 2) percepción de problemas, 3) definiciones de objetivos estimados como deseables o necesarios, y 4) procesos a través y para actores sociales.

De manera complementaria Medellín (2006), expone la importancia de entender las políticas teniendo en cuenta su contexto particular (coincide con Lasswell), los regímenes políticos y formas de gobierno que las determinan. Las políticas cumplen una función estratégica en la medida en que “definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado”; expresan una condición institucional a través de: 1) “las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas” y 2) revelan la dinámica conflictiva “en que se desenvuelve la acción pública”; y, en su relación con la sociedad, “constituyen un poderoso instrumento de comunicación” (Medellín 2006, 107).

Una vez definida la política, se puede detallar su proceso tal y como lo expresa Fontaine (2015), esto requiere un análisis de dos dimensiones, una dimensión temporal, entendida como el ciclo de la política y una dimensión temática, que incluye los temas sectoriales e instrumentales en los cuales se inscribe la política. La dimensión temporal, es aquella en la cual la política se desagrega en una serie de etapas y momentos diversos, más conocida como el ciclo de la política según Jones (1984) que consiste en: identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Dicho marco de análisis ha tenido variaciones a lo largo del tiempo, y ha sido frecuentemente criticado al fragmentar el proceso de la política, convirtiéndolo en lineal o secuencial, cuando generalmente en la realidad las etapas de la política se superponen y mezclan, y no tienen un inicio o final claramente establecido.

La dimensión temática se refiere a que, como variables dependientes las políticas están “afectadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, por los comportamientos individuales y colectivos, por los intercambios económicos, las relaciones internacionales, entre otros” (Fontaine 2015, 26). Fontaine (2015) afirma que la política es el producto de un sistema institucional, de las políticas anteriores, de la capacidad del Estado y de todo un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos (de un contexto). Es

decir, no puede verse como un objeto aislado de diversos factores sociales, económicos y políticos, ni del resto de políticas sectoriales del gobierno.

Méndez (2010) propone que una política debe tener al menos seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución. Estos elementos al mismo tiempo, tienen un conjunto de aspectos que los definen y que el analista debe detallar y comprender. A este respecto, Ordoñez-Matamoros (2013) propone que el papel del analista de políticas consiste en: a) verificar, definir y detallar el problema; b) identificar los criterios de decisión; c) identificar las alternativas de solución; d) evaluar las alternativas de decisión; e) recomendar la implementación de la “mejor” solución; f) planificar la implementación; g) monitorear la política implementada; h) evaluar el impacto. Estas tareas no se presentan siempre de forma lineal o secuencial, constantemente se hace necesario volver a uno u otro punto para que este sea redefinido o replanteado, por lo cual los autores afirmarían que el diseño y análisis de políticas públicas presentan un carácter iterativo.

Para concluir este aparte, es necesario enfatizar en que el análisis de política nos permite caracterizar un objeto de estudio, a través de dos elementos esenciales, un conjunto de variables independientes o causas, y un conjunto más o menos circunscrito de variables dependientes o efectos (Méndez, 2010). En este caso, el estado de la política pública que deseamos estudiar, es decir: su cambio, su diseño, su efectividad o falla, entendidas como problemáticas de políticas, o también su impacto o evaluación; y tendríamos que encontrar las causas, es decir las variables independientes que dieron origen a ese efecto de la política (al cambio, a la falla o efectividad, o al diseño).

### **1.1.2. Falla, diseño y cambio en el análisis de políticas públicas**

En el análisis de políticas públicas existen tres grandes problemáticas de análisis: 1) el estudio del diseño de la política; 2) el estudio del cambio o estabilidad de la política; y 3) el estudio de la falla (o la efectividad) de política. Cada problemática de análisis es muy importante, pues permite al investigador centrarse en un aspecto distinto de la política, por el ejemplo en el caso del diseño se deben observar y analizar los procesos que dieron origen a la política; en el caso del cambio se deben observar los procesos que permitieron que dicha política se transformará o fuera estable en el tiempo; o en el caso de la falla los procesos que llevaron a que una política pensada para resolver un problema de manera exitosa, fracasara en ello.

Cada problemática de análisis posee una serie de marcos y teorías que ayudan a resolverlas en los análisis concretos de política. A continuación, se realizará una revisión de las problemáticas de falla y diseño, y lo que algunos autores sugieren como una relación entre falla y diseño de políticas (Howlett 2009, 2011; Cruz-Rubio 2011; Peters 2015). Esto debido a que para fines de la presente investigación interesan estas problemáticas de análisis y su relación. Mientras que, la problemática del cambio<sup>5</sup> no será incluida en la siguiente descripción pues no hace parte de los intereses de la investigación propuesta.

### **Fallas de políticas públicas**

El interés por el problema de la falla, radica en que las políticas siempre están pensadas para funcionar, pero generalmente no lo hacen, en este sentido interesa saber por qué fallan las políticas. Adicionalmente, la falla requiere observar casi de manera transversal todo el proceso de la política, su diseño, estabilidad o cambio para establecer los momentos claves en los cuales determinadas decisiones de la política llevaron a que esta fracasará.

En la literatura sobre análisis de políticas públicas existen diferentes formas de comprender y analizar las fallas o fracasos de políticas. Es frecuente que la falla en las políticas públicas se adscriba a la etapa de implementación, por lo cual es usual en la literatura encontrar esta problemática como falla de implementación o brecha de implementación. Esta se refiere justamente a la distancia que existe entre la decisión y el momento de ejecución o implementación de la política, la cual depende de muchos factores del contexto, como la

---

<sup>5</sup> El *cambio de políticas públicas* es una condición inherente de las políticas y su estudio ha sido una de las problemáticas del análisis de políticas públicas, se pregunta por ¿qué cambia en la política cuando existe un cambio de política? (Cruz Rubio 2011), desde esta perspectiva las políticas son entendidas como procesos dinámicos, que deben incluir variables de contexto, ideacionales, factores endógenos y exógenos de las políticas. Capano y Howlett señalan seis puntos en los que cuales una política podría cambiar: a) las formas en que son construidos, definidos y establecidos los problemas de política; b) los factores ideacionales que justifican los fines; c) los instrumentos o medios de la política; d) los procesos de decisión de la política: negociación, elaboración y confrontación; e) la distribución de los recursos materiales e inmateriales; y, f) cambios en los acuerdos institucionales o en las instituciones políticas que inciden las políticas. Adicionalmente Hall (1993), destaca que existen cambios de primer orden (cambios en medidas específicas, requerimientos o determinadas calibraciones en las políticas), segundo orden (cambios en las políticas a nivel operativo y programático – cambios en los instrumentos-) y tercer orden (cambios paradigmáticos, se transforman visiones del mundo). Algunas de las teorías para analizar el cambio son: el marco de las coaliciones promotoras, el enfoque de corrientes múltiples o ventanas de oportunidad, la teoría de los paradigmas de políticas, el marco de análisis por el referencial, y la teoría del equilibrio interrumpido. Varias de estas teorías-marcos se relacionan directamente con el enfoque cognitivo o constructivista, las cuales hacen un énfasis especial en el papel de las ideas y creencias en las políticas públicas, siendo consideradas como factores explicativos de las posiciones de diversos actores y grupos de políticas. Capano (2010) propone para el estudio del cambio de políticas, analizar: a) la definición de la política de desarrollo, es decir el objeto de la política; b) el tipo de cambio, si este fue incremental o radical; c) la salida del cambio (reversible o irreversible); d) el nivel de abstracción y el dilema estructura-organismo y; e) las variables explicativas o mecanismos causales.

disponibilidad en los recursos, la legislación, la información, los actores involucrados, juegos de poder, entre otros (Roth 2007). Al no contar con los factores y recursos suficientes y necesarios, la implementación de la política puede fracasar.

Zittoun (2015) expone las perspectivas más frecuentes con las cuales se han entendido las fallas de política. Por un lado, una perspectiva encabezada por Lasswell, que considera la falla como la ausencia entre las metas propuestas y los logros alcanzados, basándose en el análisis de la etapa de implementación de la política. Una segunda perspectiva liderada por Lindblom, que se centra en que la falla va más allá del incumplimiento de los objetivos propuestos, puesto que además se relaciona con la articulación de instrumentos y resultados. La elección de alternativas se realiza mediante un razonamiento cognitivo racional y posee consecuencias inesperadas, su razonamiento se basa en la lógica de la consecuencia y bajo una perspectiva de racionalidad limitada. Otra perspectiva, liderada por varios autores como Bachrach, Baratz (entre otros), se enfoca en el establecimiento de los problemas en la agenda, es decir que el fracaso se refiere a la obstrucción del proceso de la política pública en el establecimiento de la agenda, en este sentido el concepto de fracaso es heurístico.

Según Newman (2015), una de las mayores dificultades de las discusiones sobre el fracaso de políticas se debe a la falta de consenso sobre la definición del término. Sin embargo, los argumentos más comunes que se atribuyen a la falla de políticas tienen que ver con: 1) el incumplimiento de los objetivos establecidos por la política; 2) los resultados distributivos negativos, que tienen que ver con pérdidas materiales o financieras, reducciones en el acceso a oportunidades o infracciones de derechos; 3) los resultados electorales negativos que la ciudadanía atribuye a las decisiones políticas específicas, cuando la política contribuye a consecuencias negativas para un partido político o un gobierno; y 4) la falta de una aplicación efectiva de las políticas (también entendido como una falla de implementación).

Adicionalmente, según Sidney (2007) un diseño inadecuado en la selección de instrumentos, también puede ocasionar una falla de política.

Newman (2015) propone un enfoque multidimensional para entender el fallo de políticas, con el fin de que el analista precise no sólo que una política fracasó sino, qué aspectos de la política fueron los que fracasaron, explicar por qué sucedió esto, y como los impactos fueron sentidos por los grupos relevantes. Por ejemplo, una política puede haber cumplido sus objetivos (1) pero producir resultados distributivos negativos (2), por lo cual el autor establece

que las políticas públicas pueden tener múltiples funciones que en ocasiones pueden ser contradictorias o divergentes, y pueden dar como resultado, distintos tipos de fallas simultáneamente o, por el contrario, haber obtenido éxito en algún punto, pero haber fracasado en otro, es precisamente está la principal debilidad de la literatura existente.

En esta línea de ideas, la propuesta del autor se centra en realizar para cada una de las cuatro posibles fallas de política, una evaluación que dé cuenta si hubo o no un éxito o fracaso en cada uno de los puntos. Así se puede obtener un balance multidimensional de la política, y de sus respectivos éxitos o fracasos. Adicionalmente, la dimensión temporal debe ser un factor fundamental para entender el fallo de políticas, en la medida en que permite entender el comportamiento “histórico” de la política.

De otro lado, Zittoun (2015) destaca el carácter subjetivo en el proceso de falla de política, afirmando que los analistas de política utilizan el concepto de fracaso como un juicio crítico. Propone tres estrategias argumentativas con las cuales es posible identificar fallas de políticas y con las cuales se puede legitimar las acciones con las cuales se realizarán cambios correctivos en las políticas, estos argumentos estratégicos consisten básicamente en: 1) la política pública no cumple con las expectativas, por lo tanto, debe ser cambiada; 2) la falla de política como mecanismo para eliminar una propuesta política de la oposición debido a su inviabilidad, a sus efectos inesperados o desinterés de actores políticos claves; y 3) la falla de política como un instrumento para desafiar la autoridad o legitimarla.

En cualquiera de las estrategias anteriores, los analistas ponen de manifiesto sus intereses y capacidades para argumentar desde cualquiera de las orientaciones anteriores. En cada uno de estos casos la falla de una política juega un papel preponderante en la reformulación de una nueva propuesta política, es el argumento para descalificar, calificar, bloquear o acelerar un proceso de políticas. No obstante, las prácticas discursivas suelen pasarse por alto y no son analizadas teniendo en cuenta toda su riqueza, según el Zittoun (2015). Al tener en cuenta estas prácticas discursivas se comprende de mejor manera cómo los actores “de las políticas” describen la sociedad, ponen de manifiesto problemas y sus posibles soluciones, así como la forma en que defienden sus posiciones y propuestas.

Peters (2015) nos brinda otra conceptualización valiosa para entender las fallas de políticas relativas a los tipos y fuentes de fracaso en el sector público. Por un lado, encontramos las

fallas del Estado, que consiste en que el Estado no provee ni tiene la capacidad de brindar a la población los servicios básicos y mantener el orden. En estos casos, el Estado puede ser remplazado fácilmente por la sociedad y el mercado. De otro lado, están las fallas de gobernanza que tienen que ver con la incapacidad de proveer una dirección a la sociedad y la economía, o con la incapacidad de direccionar los problemas sociales en políticas, estos dos tipos de fallas de gobernanza pueden estar relacionados con falta de cooperación y organización entre los actores fundamentales para el proceso de políticas públicas.

En resumen, es posible afirmar que existen cuatro grandes problematizaciones en la literatura sobre falla de política: 1) falla debido al incumplimiento de los objetivos propuestos (noción en la que coinciden la mayoría de los autores); 2) falla por una distribución negativa de resultados; 3) falla de implementación; 4) fallas político-electorales (Zittoun 2015; Newman 2015). Estas fallas pueden existir simultáneamente (Newman 2015). De otro lado, en el sector público también es posible abordar: 1) fallas de Estado; 2) fallas de gobernanza; 3) fallas de políticas en el diseño o implementación (Peters 2015).

Es importante destacar, que en la teoría sobre falla o sobre diseño diversos autores (Sidney 2007; Howlett 2009; Peters 2015) afirman que en el proceso de diseño de la política ciertas decisiones pueden llevar a una falla en la misma, por lo cual el fracaso de una política podría argumentarse desde el diseño de la misma, a través de la toma de decisiones, en la elección de instrumentos, en los actores participantes, entre otros factores. A continuación, se intentará ampliar la relación entre falla y diseño.

### **Diseño de políticas públicas y fallas en el diseño de políticas**

En su libro *Designing Public Policies* Howlett (2011), define el diseño de políticas públicas, como una actividad o conjunto de actividades que se llevan a cabo con el objetivo de mejorar la formulación y resultados de las políticas a través de la previsión de las consecuencias de las acciones de gobierno, se trata de elegir alternativas de política las cuales están compuestas de diferentes mixturas y combinaciones de instrumentos (técnicas y medios) de política. El papel desempeñado por los instrumentos es fundamental, por lo cual la idea es establecer instrumentos que funcionen de la manera deseada.

En este sentido, el diseño es concebido como un proceso y un resultado al mismo tiempo, posee además una orientación contextual, es decir tiene lugar dentro de un contexto histórico

e institucional específico que determina en gran medida su contenido, por ello los cambios en el entorno son un factor determinante de las tendencias o patrones existentes en las opciones de diseño (Howlett 2011). Howlett (2011) destaca que el diseño de políticas tiene lugar principalmente en la etapa de formulación de la política. El diseño incluye la toma de decisiones correspondientes a la formulación, las cuales incluyen según este autor: a) la conceptualización de un problema; b) la evaluación y selección de teoría; c) la especificación de los objetivos; d) el diseño de programas; e) la estructura del programa, entre otras.

No obstante, el diseño también es entendido como un proceso transversal a todo el ciclo o etapas de la política, pues continuamente puede ser necesario que este diseño se ajuste (transforme) a los cambios endógenos y exógenos de las políticas públicas. Adicionalmente, es un proceso complejo pues según Cruz-Rubio (2011), no siempre los medios acompañan a los fines, a veces los diseños de políticas, entendidos como un entramado de estrategias e instrumentos no corresponden con los objetivos o fines que la política desea alcanzar, en este sentido podrían haber sido mal diseñados y conducir al fracaso de la política.

Otro aspecto importante que destaca Howlett (2011), es que los medios y técnicas para el logro de los objetivos pueden darse en distintos niveles, un nivel general del modo de gobierno (gobernanza), un nivel del régimen de política y finalmente, el nivel de configuración de un programa de política específico. Cada uno de estos niveles se compone de unos objetivos y medios de política. En estos niveles actúan distintos actores que pueden estar dentro o fuera del sector público, así como sus distintas ideologías, cosmovisiones, paradigmas e historias causales. A partir de lo anterior, es posible afirmar que analizar el diseño de la política es un proceso complejo en el cual intervienen diversos elementos, actores y niveles de política. Siendo esta, una etapa fundamental de la política misma pues marcará su rumbo, y de este proceso depende en buena medida su efectividad o fracaso, aquí reside su relevancia en este campo de estudios.

Para el caso de análisis propuesto, se plantea que existe una falla en el diseño de la política, según lo retomado por algunos autores. Howlett (2009), propone que el diseño puede entenderse a partir de los objetivos y medios en diferentes niveles de abstracción. Un diseño exitoso según el autor debe cumplir tres condiciones: 1) los niveles de propósitos, objetivos y metas deben ser coherentes entre sí; 2) las preferencias de implementación, las herramientas de políticas y la calibración entre estas deben ser consistentes entre sí; 3) dentro de los niveles

(propósitos y preferencias de implementación; objetivos y herramientas; y metas y calibración) debe haber congruencia y coherencia (tabla 1.1).

Tabla 1.1. Componentes de la política que intervienen en el diseño

Nivel de política				
Componente de política		Alto nivel de abstracción	Nivel de operacionalización en programas	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
	<b>Objetivos de política</b>	<i>Propósitos de política generales y abstractos</i> La declaración más general y macro sobre los propósitos y ambiciones del gobierno en un área de política específica	<i>Objetivos de política operacionalizables</i> Las áreas específicas de nivel meso que se espera las políticas atiendan en función de lograr los propósitos	Metas de políticas específicas Los microrequerimientos específicos, sobre el terreno, necesarios para lograr los objetivos
	<b>Medios de política</b>	<i>Preferencias generales de implementación de políticas</i> Las preferencias de largo plazo del gobierno en términos de tipos de dispositivos organizacionales a usarse para atender los propósitos	<i>Herramientas de política operacionalizables</i>  Los tipos de instrumentos de gobierno específicos a ser usados para atender los objetivos de nivel programático  (Taxonomía NATO)	<i>Calibraciones específicas de las herramientas de política</i> El conjunto de herramientas de política específicas requeridas para atender las metas de política

Fuente: Howlett 2009, 75.

Uno de los tipos de fallas más recurrentes, es la articulación y coherencia entre objetivos e instrumentos, medios y fines. Según Zittoun (2015), la relación entre objetivos incluso claros, y la elección de alternativas (instrumentos) se realiza mediante un razonamiento cognitivo racional y posee consecuencias inesperadas, su razonamiento se basa en la lógica de las consecuencias y bajo una perspectiva de racionalidad limitada.

Según Howlett y Rayner (2007), el diseño óptimo supone un esfuerzo sistemático para desarrollar más o menos políticas eficientes y eficaces, a través de la aplicación de conocimientos, medios y recursos para la consecución de objetivos. La consistencia, coherencia y congruencia de las políticas, son principios y medidas importantes para la optimización del diseño de políticas.

La *consistencia* es la capacidad de múltiples herramientas de política para reforzar la búsqueda de diferentes objetivos individuales sin que se socaven unos objetivos a otros. La *coherencia*, es la capacidad de los múltiples objetivos de la política para coexistir entre sí, de una manera lógica. La *congruencia* es la capacidad de múltiples objetivos e instrumentos para trabajar juntos de manera unidireccional o de apoyo mutuo. Así mismo, la relación o combinación entre la coherencia o incoherencia de los objetivos con la consistencia o inconsistencia de instrumentos puede arrojar la existencia de un diseño de políticas óptimo, inefectivo, mal dirigido o fallido, tal y como se ilustra en la tabla 1.2 (Howlett y Rayner 2007).

Tabla 1.2. Combinación de instrumentos y objetivos de la política

<i>Combinación de instrumentos</i>			
		<b>Consistencia</b>	<b>Inconsistencia</b>
<i>Múltiples objetivos</i>	<b>Coherencia</b>	Óptimo	Inefectivo
	<b>Incoherencia</b>	Mal dirigido	Fallido

Fuente: Howlett y Rayner 2007, 8

En este sentido, el estudio del diseño de política se basa principalmente en el análisis de los instrumentos (Fontaine 2015). Los instrumentos pueden ser definidos como los medios que posee una política pública para cumplir eficientemente sus objetivos, adicionalmente según Fontaine “son también medios seleccionados y adaptados en función de un contexto variable [...] un instrumento es a la vez un medio funcional a determinados objetivos y una institución que estructura la manera de formular un problema” (Fontaine 2015, 85). En este sentido, los instrumentos están en constante transformación, puesto que, están sujetos a un contexto cambiante que es interpretado de manera distinta por los diversos actores (Fontaine 2015). Según Howlett (2009), es usual que no se realice durante el proceso de diseño de instrumentos una debida calibración o evaluación de las capacidades de dichos instrumentos en términos de los objetivos que se desea que estos ayuden a cumplir.

El análisis de los instrumentos permite reconstruir un proceso de instrumentación de los objetivos, es decir, de la forma en que se tomaron las decisiones, se seleccionaron los instrumentos más adecuados, quienes participaron en dicha selección y cuáles serían los niveles de participación de los diversos actores al momento de llevar a cabo el diseño y ejecución de los instrumentos. Este proceso tratará de reconstruirse en la política en cuestión.

En este orden de ideas, los instrumentos no son únicamente una herramienta técnica, pues requieren de todo un proceso de selección y de puesta en juego de sentidos y significados de los actores involucrados para su construcción y ejecución. De otro lado, según Howlett (2009) es importante clasificar los instrumentos de política, para ello retoma a Hood (2007), que plantea una tipología de instrumentos en función de los recursos del Estado, denominada como taxonomía NATO (tabla 1.3).

Tabla 1.3. Taxonomía NATO

	<b>Recursos</b>			
	<b>Información</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
<b>Sustantivos</b>	Consejo Entrenamiento Reporte Educación Encuestas de publicidad	Licencias Tasas por uso Regulación Autorregulación Bouchers Cuotas	Subsidios Concesiones Préstamos Gastos de impuestos Financiamiento de programas	Burocracia Empresas públicas Organizaciones semi- gubernamentales
<b>Procedimentales</b>	Supresión de información (censura)  Difusión de información (acceso)	Creación de grupos de asesoría Prohibición de partidos o grupos de interés. Negación de acceso.	Financiamiento de grupos de interés. Financiamiento de campañas. Negación de financiamiento.	Reorganización administrativa. Retraso administrativo.

Fuente: Howlett 2009, 82

Según Fontaine, cada recurso consiste en:

La categoría de información remite a los instrumentos que producen datos para el gobierno (detectores) y a los datos producidos por este último (efectores). La categoría de autoridad se refiere a las normas jurídicas y al sistema legal que enmarca las políticas. La categoría de tesoro incluye los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que las hacen viables o las obstaculizan. La categoría de organización alude a las personas e instituciones formales responsables de una política o que inciden en ella. (Fontaine 2015, 82)

En este orden de ideas, propongo analizar el diseño de la política, a partir de su coherencia entre objetivos e instrumentos o bien, la consistencia o inconsistencia entre objetivos e instrumentos (medios), para determinar si hay una falla de política. Analizando los distintos niveles de política planteados por Howlett y aplicando la taxonomía NATO para el análisis de instrumentos y recursos, haciendo especial énfasis en los mecanismos e instrumentos de participación de la población intervenida.

## 1.2. Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas

En la literatura sobre análisis de políticas públicas existen diferentes paradigmas epistemológicos de los cuales se derivan enfoques y teorías para realizar análisis de política pública. Existen diversas maneras de agrupar dichos enfoques teóricos, por lo cual se tomarán las teorizaciones que al respecto realizan: Roth (2002, 2014), Eslava (2010) y Fontaine (2015). Estos autores proponen tres grandes enfoques, los cuales se explicarán rápidamente y se intentará abordar cómo desde cada uno se entiende la falla de políticas. Haciendo énfasis en el neoinstitucionalismo, puesto que este enfoque se tomará como parte de la investigación propuesta.

**Racionalismo:** Según Roth (2014), una de los grandes enfoques es el racionalista, este consiste en que “la realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas. Se considera que el investigador puede asumir una posición científica frente a los hechos y que las hipótesis pueden ser verificadas empíricamente” (Roth 2014, 72-73). En este sentido, los hechos que hacen parte de la realidad existente pueden ser explicados.

No obstante, existe una “multiplicidad de causas y efectos que pueden explicar la realidad, no toda puede ser observable” (Roth 2014, 73). De esta perspectiva, se derivan las teorías del incrementalismo, las corrientes múltiples, el equilibrio puntuado, la Elección Racional y el *Public Choice* (Elección Pública). Esta última, pretende medir los hechos a través de indicadores y usar herramientas matemáticas para trabajar con *big data*. Para este grupo de teorías el Estado es considerado como una variable dependiente de la sociedad (Roth 2007), y privilegian los procesos de toma de decisiones y la racionalidad limitada de los actores (Fontaine 2015).

El análisis de políticas públicas desde el enfoque racionalista podría estar en entendido desde la lógica del ciclo de la política, en este sentido la falla estaría en el ciclo, o en alguna etapa del mismo que probablemente no estaría funcionando o fallaría. El ciclo ha sido criticado, pues presenta una visión simplista y reducida de la complejidad del proceso de política, en la medida en que lo fragmenta y divide en una serie de etapas convirtiéndolo en un proceso lineal, cronológico y secuencial, cuando en la realidad las etapas se superponen y mezclan, y no tienen un inicio o final claramente establecido (Roth 2007; Fontaine 2015).

Adicionalmente la relación costo-beneficio que los actores establecen sería fundamental para un análisis racionalista. Tanto la falla como el diseño de políticas públicas debería tener un componente que observe y analice las conductas racionales de los individuos, orientadas por sus intereses diversos y en ocasiones contrapuestos, y las relaciones de costos-beneficios que los actores realicen, los cuales determinarían la consecución de la política. No obstante, según Fontaine (2015), el problema estaría en “definir los actores científicamente observables” para llevar a cabo dicho análisis. Asimismo, según este autor se pueden encontrar ciertas dosis de racionalidad en las conductas de los actores y dichas conductas podrían ser explicativas de las políticas, pero se desvirtuarían “otras variables explicativas como las ideas, los valores [...] Entonces vemos que hay cierto peligro en reducir la predicción a un tipo de comportamiento y dar una visión excesivamente simplificada de la política pública” (Fontaine 2015, 96).

**Constructivismo o cognitivismo:** El enfoque constructivista o cognitivista (también llamado interpretativista) que según Roth (2014) consiste en que “la realidad es una construcción social [...] [y] que cada individuo ve o percibe la realidad de forma diferente” (Roth 2014, 76-77). Dicho enfoque surge a mediados del siglo XX, proveniente de la psicología cognitiva, la cual considera central el papel de las ideas y creencias para la explicar y desarrollar las políticas públicas.

Desde esta perspectiva las ideas son tratadas como datos que pueden ser estudiados y medidos de manera objetiva, las ideas pueden ser factores explicativos de las posiciones de diversos actores y grupos de políticas. Se desata así una lucha entre las ideas, valores y creencias de estos sujetos, que se traducen en argumentos y/o relaciones causales acerca de un problema de política en un momento y lugar específicos (Roth 2007; Weible y Sabatier 2007). Este enfoque busca distanciarse del racionalismo, discutiendo con la idea de los intereses y la relación costo-beneficio son la única vía para el análisis de política pública.

De este paradigma se derivan las teorías cognitivas, que hacen especial énfasis en el papel de las ideas, el aprendizaje, las creencias, percepciones y valores entendidos como construcciones sociales que explican las conductas y anteceden los intereses de los individuos (Fontaine 2015). Los enfoques cognitivistas pueden ser considerados teorías del cambio, en la medida en que su principal objetivo es cuestionarse por las transformaciones producidas en las políticas a través de cambios en las ideas y creencias de los sujetos. Este enfoque permite

un análisis de las políticas públicas a través de dos dimensiones del conocimiento: la subjetiva (ideas, creencias, entre otros) y la objetiva (realidad contextual).

Dentro de este enfoque, encontramos: el marco de coaliciones promotoras (Sabatier), el paradigma de políticas (Hall), el marco referencial (Muller). Adicionalmente, se han desarrollado otros enfoques como la teoría crítica, el neocorporativismo, las teorías del entramado: la red de política (*policy network*) y la comunidad de política (*policy community*), entre otros.

El análisis de política desde este enfoque se centraría en las ideas, tratadas como factores explicativos de las posiciones de diversos actores y grupos de políticas, las ideas en este sentido, son centrales en la explicación de los procesos políticos. El diseño y la falla se explicarían por las transformaciones producidas en las políticas a través de cambios en las ideas y creencias de los sujetos que poseen niveles de incidencia importantes en la política, es necesario tener en cuenta que estos cambios podrían darse en distintos órdenes (ver cambio de políticas en la sección previa). La falla y el diseño desde estas perspectivas son construcciones sociales, que hacen parte del aprendizaje social, por lo cual serían construcciones subjetivas, flexibles y maleables, lo que podría hacer un poco relativo y ambiguo el ejercicio de análisis, estas serían sus limitaciones. Y a diferencia de la perspectiva racionalista no es una adecuación entre objetivos-medios.

### **1.2.1. Neoinstitucionalismo**

El enfoque neoinstitucionalista según Eslava (2010), se ocupa del estudio de las instituciones en el nivel macro, es decir las instituciones como marco general de las interacciones sociales, y también la incidencia de las instituciones en el nivel micro social de la vida ciudadana, más específicamente la manera en que las instituciones orientan las conductas de los sujetos (sus decisiones de políticas).

Las instituciones se conciben desde este enfoque de manera amplia, estas pueden ser formales e informales, pueden ser estructuras, organismos o conductas normadas, sus requisitos son: que deben ser estables a través del tiempo, trascender a los individuos y afectar el comportamiento individual (Eslava 2010). Sin embargo, esta definición es criticada puesto que es demasiado amplia por lo que casi todo puede ser susceptible a ser una institución.

Este enfoque según Eslava (2010), pretende distanciarse de los enfoques individualistas realizando críticas a: la subordinación de los fenómenos políticos al contexto; el reduccionismo del comportamiento colectivo al individual; el utilitarismo en las decisiones de los sujetos; el funcionalismo y el predominio del resultado sobre el proceso. Además de distanciarse de estos postulados, el neoinstitucionalismo pretende recomendar cambios en los marcos institucionales que permitan obtener mejores resultados sociales.

Las disciplinas de la economía, la sociología y la historia han desarrollado diversos marcos de análisis del neoinstitucionalismo: sociológico, económico e histórico. Cada una de estas corrientes posee una visión particular sobre las funciones de las instituciones:

Desde el lenguaje de los economistas, la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre, ya que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos mediante una estructura estable para la interacción humana (North, 1993). Los sociólogos en cambio, señalan la capacidad de las convenciones sociales para determinar el comportamiento individual y asegurar la legitimidad de las organizaciones. Por su parte, los historiadores destacan las relaciones de poder que se hacen evidentes en el marco institucional para tomar las decisiones colectivas. (Eslava 2010, 104)

De esta manera, las perspectivas pueden ser diversas y complementarias, pero más allá de ello, demuestran “la falta de consenso en torno a métodos, las problemáticas de investigación y la dificultad de elaborar una tipología satisfactoria de estos enfoques” (Eslava 2010, 101).

Por su parte, interesa para fines de esta investigación la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo, que:

[...] se inserta más precisamente en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones [...] la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural [...] desde esta perspectiva ampliada se desprende que los factores culturales son instituciones (Muller, Surel, 1998). Lo que incita el análisis de elementos cognitivos, entendidos como instituciones culturales, que pesan sobre los comportamientos individuales y las ideas [...] (Roth 2010, 41)

Así mismo, retomando a March y Olsen (1984) se afirma que el neoinstitucionalismo sociológico estudia la manera en que las normas y los valores materializados en instituciones políticas estructuran las conductas individuales de los actores. Desde esta vertiente, las instituciones poseen dos dimensiones: una cultural, constituida por valores y creencias; y una estructural, entendida como las formas en que las instituciones se relacionan con la sociedad, los individuos y el Estado. De esta manera, el individuo está determinado (incluyendo sus conductas, intereses e ideas), por la cultura, las normas y valores.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, de manera general podría afirmarse que el análisis de política estaría centrado en cómo las instituciones estructuran las políticas públicas (entendidas en su perspectiva amplia como normas, valores, formales e informales, entre otros), en otras palabras, cómo las instituciones o los marcos institucionales inciden en las decisiones de política, en las conductas de los individuos y con ello en la falla, el diseño o el cambio de políticas públicas.

De manera más específica desde el neoinstitucionalismo sociológico la falla se explicaría a través de la lógica de lo adecuado y la lógica de las consecuencias. Centrándose en una dimensión normativa de las conductas que se adecuan a la lógica colectiva (la lógica de lo que es adecuado hacer, lo que se considera adecuado en determinada sociedad o grupo social).

Dicho enfoque también se centra en las problemáticas que se desarrollan en la política a partir de las ideas de los sujetos, de esta forma las instituciones parecen centrarse entre los dos paradigmas anteriores (racionalismo y constructivismo), sin pasar por alto como afirma Fontaine (2015) que este enfoque refuta las teorías de elección racional en la medida en que, propone que los individuos entendidos como maximizadores de beneficios son una construcción social, y en realidad lo que define sus preferencias individuales son los valores y las creencias culturales. Así, la racionalidad de las conductas individuales está determinada y condicionada por la cultura (Fontaine 2015).

Para fines de esta investigación me interesa utilizar el enfoque neoinstitucionalista puesto que me centraré en el marco institucional que rige la política, específicamente lo que algunos autores denominan como diseño institucional (Fung y Wright 2003; Fung 2003; Goldfrank 2006; Schneider y Welp 2011), haciendo énfasis en los mecanismos concretos de participación que ha desarrollado la política pública. O lo que autores como Prieto (2009),

denominan como participación ciudadana institucionalizada, que es básicamente la participación establecida y permitida por el marco institucional de la política.

Los autores del diseño institucional, se preguntan por los factores que conllevan al éxito de los procesos participativos y, aunque se centran en instituciones participativas (como los presupuestos participativos), cada uno destaca una serie de elementos que hacen que los procesos de participación conlleven a la efectividad de una decisión política, resolución de un problema público o implementación de una política pública. Estos serán descritos en la siguiente sección (sección 1.3.2) y serán retomados para fines de la investigación como factores claves para llevar a cabo de manera efectiva un proceso participativo al interior de una política.

### **1.3. Participación institucionalizada como variable explicativa**

Este segundo aparte del marco teórico, explora principalmente la participación como una variable explicativa en el análisis de política propuesta. Para empezar, se introduce el tema de la participación como un problema de gobernanza, dada la importancia que tiene hoy la participación de la ciudadanía en este actual escenario; posteriormente se define el tipo de participación que se abordará en el caso (participación institucionalizada) y algunas teorizaciones sobre el diseño institucional en procesos participativos que sirvan como marco de análisis para observar el diseño de la política.

#### **1.3.1. Gobernanza y participación ciudadana**

Bajo el panorama de la gobernanza, ningún actor estratégico en el nuevo orden global, posee el monopolio del conocimiento, la experiencia y los recursos necesarios para resolver por sí sólo los problemas y obtener oportunidades eficientemente, por lo tanto, debe ingeniar y reinventar nuevas formas de gobernar en compañía de otros actores estratégicos (Peters y Pierre 2002; Sassen 2010).

La gobernanza se plantea hoy por hoy, como el proceso de interacción entre actores estratégicos, la organización del Estado y la calidad de respuesta que el Estado ofrece a las demandas sociales. Peters y Pierre (2002, 433), la plantean como los “procesos interconectados [...] que incorporan tanto a los actores públicos como a los actores privados, en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración”. La gobernanza confiere la capacidad de gobernabilidad que posee un gobierno.

La gobernanza se presenta en diferentes niveles institucionales de gobierno y al mismo tiempo como un orden negociado de estos niveles, en donde los actores pertenecen a redes en las cuales se vinculan de forma diversa con unos y otros, en ocasiones dichas redes pueden ser transnacionales. Desde esta perspectiva, “los actores, los espacios y las instituciones no están jerárquicamente ordenados, sino que poseen una relación más compleja y contextualmente definida” (Peters y Pierre 2002, 434).

Kooiman (2003) propone la noción de gobernanza interactiva, esta está compuesta de múltiples relaciones unilaterales, bilaterales y/o multilaterales entre diversos actores, los cuales hacen parte de un fenómeno social de interacción en el que intervienen actores públicos y privados, desde este enfoque se posibilita la comprensión de las relaciones dentro y entre los diversos problemas y oportunidades sociopolíticas.

Los fenómenos sociopolíticos y de gobierno (la gobernanza) deben estar situados en un contexto sistémico, es decir, ser entendidos como un conjunto de entidades interrelacionadas que se caracterizan por: 1) diversidad de actores, sus objetivos, intenciones y poderes; 2) complejidad de las relaciones, estructuras, interdependencias, interrelaciones en distintos niveles que componen el sistema; 3) dinamismo, percibido como las tensiones en un sistema y entre sistemas. Estas tres características del contexto pueden establecer oportunidades (la forma en que estas son creadas y empleadas) y problemas (la manera en que son formulados y resueltos) (Kooiman 2003).

Este autor presenta una agrupación de las interacciones de gobierno, que se divide en diversos tipos: gobierno jerárquico (coordinación), autogobierno (colaboración) y cogobierno (cooperación) y tres niveles u órdenes de gobernanza. Estas agrupaciones de gobierno y niveles de gobernanza son antecedidos por un proceso histórico de cambios globales, que dependen de los contextos económicos, socioculturales y políticos, anteriormente descritos.

Según Kooiman (2003), estas tres agrupaciones de la interacción del gobierno se entrecruzan y se definen como: 1) *Autogobierno*, es el sistema de gobierno consiste en la autorreferencia, autoorganización y autodirección. El gobierno entonces, se autoproduce, es autónomo, es operacionalmente y organizacionalmente cerrado, por lo cual ve, interpreta y otorga significados desde su perspectiva. 2) *Cogobierno*, consiste en “hacer las cosas juntos”,

basándose en interacciones horizontales de gobierno, caracterizada por una autonomía parcial, en la cual se establecen acuerdos mutuos, derechos y obligaciones previamente establecidos. Estos modos “co” pueden establecerse en diversos niveles sociales: macro (cooperación en niveles internacionales o estructurales), meso (coordinación entre sectores u organizaciones) y micro (colaboración entre actores individuales o grupos de trabajo). Y 3) el *Gobierno jerárquico*, que consiste en sistemas de intervención entre Estados y ciudadanos que se encuentran formalizados a través de derechos, leyes y políticas, en donde es el gobierno el encargado de delegar, aquí son comunes los acuerdos neocorporativistas (Kooiman 2003, 65-72).

El autor también presenta tres niveles u órdenes del modelo de gobernanza. El primer nivel de gobernanza consiste en la *solución de problemas y creación de oportunidades*, haciendo alusión a la teoría de problemas y oportunidades afirma:

La solución de problemas se divide en cuatro estadios; reconocer la diversidad de intereses y apariencias, decidir sobre la complejidad de la relación entre las diferentes partes del problema (como sistema); localizar las fuentes de las tensiones (dinamismo); y volver a donde puedan ser localizadas. (Kooiman 2003, 72)

Este puede ser un proceso cíclico, cada estadio puede ser repetido una y otra vez, también estas pueden avanzar paralelamente al proceso de formación de la oportunidad, la cual consiste en: “La oportunidad es una tensión experimentada positivamente evaluada desde una perspectiva orientada al futuro, mientras que el problema es más una tensión experimentada negativamente en una perspectiva orientada al pasado” (Kooiman 2003, 72).

El segundo nivel de gobernanza, consiste en la *construcción de instituciones*, es decir, el mantenimiento, diseño y renovación de las mismas. El proceso anteriormente descrito de solución de problemas y creación de oportunidades se desarrolla en escenarios institucionales, estos son al mismo tiempo marcos para afrontar la diversidad, dinamismo y complejidad de las sociedades modernas. Aquí vale la pena destacar la corriente del neoinstitucionalismo que ha realizado adelantos en el tema.

El tercer nivel de gobernanza es el *meta*. Este es un modelo orientado a la norma, consiste en una gobernanza normativa que busca rediseñar los procesos estatales desde el punto de vista

normativo, normas que, hacen parte del sistema cultural basado en ideales para conservar y mejorar la acción pública en el marco de la interacción, o en palabras del autor radica en la “continua reconstrucción dinámica de los elementos sociales (diversidad) en sus interrelaciones (complejidad)” (Kooiman 2003, 76). Para realizar esto son importantes los meta-principios pragmáticos tales como: la apertura a la diferencia; la buena disposición a comunicar y a aprender para enfrentarse a los retos de la gobernanza actual; la responsabilidad de gobernantes y gobernados por su papel en el gobierno; y, el constante aprendizaje relativo a cómo aprender y cómo gobernar.

Para ejercer gobernanza los Estados deben poseer la habilidad de combinar participación ciudadana,<sup>6</sup> desarrollo humano, derechos y equidad si quieren llevar a cabo el arte de gobernar del siglo XXI (Tomassini 1996; Canto Chac 2008). En este sentido, la participación ciudadana es un problema de gobernanza en la medida que incorpora actores no estatales. Se propone como variable independiente la participación de la comunidad, entendida como un factor explicativo de la falla en el diseño de la política. Esta participación será vista desde el marco institucional y el diseño institucional de la política, pues este incide en la manera en que los individuos participan.<sup>7</sup>

En teoría es posible afirmar que la participación ciudadana juega un rol fundamental en el escenario de la gobernanza, pues es el mecanismo, la forma, mediante la cual los ciudadanos participan de la formulación y ejecución de las políticas públicas, por un lado, por otro, permite llevar a cabo la gobernabilidad, esto es el ejercicio del gobierno para traducir y procesar las demandas que las comunidades realizan a través de la participación ciudadana. Se entiende como participación ciudadana, lo expuesto por Velásquez y González (2003):

[...] Un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas

---

<sup>6</sup> Finalizando el siglo XX los procesos de participación ciudadana y de control social entraron con fuerza en la discusión política y en las agendas de políticas en Latinoamérica y el Caribe, pero no han logrado concretarse en procedimientos estables o constantes, sino que se han sido muy instrumentalizados por la política (Fontaine 2015).

<sup>7</sup> En Colombia a partir de la Constitución de 1991 se ampliaron los mecanismos de participación a través no solo de la representación política, sino de la participación directa de la ciudadanía en el quehacer público. Los gobiernos locales son quienes establecen los alcances y las limitaciones de esta participación ciudadana.

sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. (Velásquez y González 2003, 19-20)

Según Prieto (2009), la participación ciudadana también:

[...] hace referencia a una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas [...] incluye todas las actividades que los ciudadanos voluntariamente –ya sea de modo individual o a través de colectivos y asociaciones- con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político administrativo. (Prieto 2009, 17)

Esta participación es coherente con la noción de gobernanza ya que es entendida básicamente como la incorporación de actores no estatales en el quehacer público, en este caso la ciudadanía. Canto Chac (2008) vincula la participación ciudadana y la gobernanza a partir de tres nociones básicas en América Latina: democracia, derechos y desarrollo. En el centro de este análisis se encuentran las políticas públicas como un punto intermedio entre la relación gobierno-sociedad. La tesis principal de Canto Chac (2008), es que la participación ciudadana real y efectiva en las políticas públicas, está en el centro de la gobernanza y nos remite directamente a tres dimensiones: el ejercicio democrático, el impulso de los derechos humanos y civiles, y el desarrollo social. Por ello plantea la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

Lo anterior según Canto Chac (2008), requiere una repolitización de la sociedad civil. Para ello es necesario que la política pública se conciba más “como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental” (Canto Chac 2008, 14). Por un lado, para hablar de una participación ciudadana real en las políticas públicas debemos estar en medio de sociedades democráticas, donde existan los instrumentos y mecanismos democráticos para participar y ser ciudadanos activos.

Según este autor el desarrollo es visto como un efecto de las políticas públicas, pero no se ubica como parte del proceso de la elaboración de estas, “quizá porque el círculo perverso

desigualdad-pobreza-exclusión-desarticulación social genera [...] la ‘salida’ de los sectores sociales excluidos” (Canto Chac 2008, 19). Estamos ante un problema de endogeneidad y es difícil exigirle a la sociedad participación en las políticas públicas, si estas no tienen satisfechas por lo menos sus necesidades básicas o no poseen los niveles de educación básicos para ejercer la participación que se les otorga por “derecho”. Según Canto Chac:

[...] la falta de desarrollo es un factor de ineficiencia de las políticas, para hacerle frente a esta restricción la participación democrática es un componente necesario, pero no suficiente de la *gobernanza*. Se requiere también del desarrollo, así como romper un círculo vicioso que podría describirse de la siguiente manera: no alcanzamos el desarrollo porque no tenemos una adecuada participación en las decisiones públicas, y no hay una demanda participativa en la sociedad porque no contamos con el nivel de desarrollo necesario. (Canto Chac 2008, 20)

Por otra parte, con la transición a la democracia y la reivindicación de los derechos humanos a mediados del siglo XX, se abre la posibilidad de fundamentar las políticas públicas más allá de luchas ideológicas, pero “también se cobró conciencia de que a la par de la dimensión práctica de la exigibilidad de garantía de estos derechos, se requiere de mecanismos de influencia en las políticas públicas y que, por tanto, demanda instituciones específicas para la participación” (Canto Chac 2008, 27). No se trata que la participación en las políticas públicas sea el remedio para todos los males, como vemos debe ir acompañada del desarrollo, los derechos y la democracia. Combinación que de ser exitosa podrá permitir una gobernanza legítima sustentada en la interacción entre el gobierno y la sociedad, en niveles múltiples, que conlleve al fortalecimiento de ambos.

Los procesos participativos involucrados en las políticas públicas no suelen incorporar a la comunidad de manera real y efectiva, muchas veces la participación se limita a llenar listados de asistencia e informar sobre procesos de política, sin tener en cuenta las percepciones de los problemas que posee la ciudadanía, ni sus propuestas de solución. Adicionalmente, las condiciones de pobreza, desigualdad y los déficits de desarrollo limitan la participación de la ciudadanía, limitándoles sus posibilidades de participar u obstaculizando los procesos participativos.

### 1.3.2. Participación ciudadana institucional

Este estudio propone centrarse en el papel de las instituciones considerándolas centrales en el desarrollo de la participación de la comunidad en la política. Es, a través de los roles establecidos alrededor de las normas de participación (lógica de lo adecuado) y de los niveles de institucionalización de la misma que el marco institucional logra incidir, dirigir, influenciar, limitar o permitir que la gente participe de una u otra forma, lo que trae consecuencias para la política misma, como puede ser generar efectividad o fallas. No obstante, en la revisión de casos latinoamericanos sobre reasentamiento, la mayoría de la literatura apunta hacia que una mayor participación de la ciudadanía en las políticas incide en una mayor efectividad de las mismas, o por el contrario que a menor participación más probabilidad de fracaso de las políticas (Marín 2006; Chardon 2008; Briones 2010; Correa, Sanahuja y Ramírez 2011; Montoya et al. 2011; Guiza 2012). Desde esta perspectiva, la participación se enmarca desde un enfoque neoinstitucionalista, de corte sociológico (ver sección sobre neoinstitucionalismo).

Según Pietro (2009), pueden darse diversos tipos de participación: una *participación administrativa*, que es auspiciada por el poder público “desde arriba”, y una *participación autónoma*, que surge de manera informal desde la misma ciudadanía “desde abajo”. Interesa especialmente para este estudio la participación administrativa, pues sería la participación mediada por la institución política, esta participación:

[...] Comprende aquellos casos en los que son los poderes públicos quienes permiten o incluso propician que los ciudadanos y sus colectivos influyan en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Es ésta una participación promovida “desde arriba”, pues acontece casi siempre por iniciativa de las instituciones de gobierno, y dentro de los márgenes y procedimientos que dichas instituciones establecen por medio de leyes y de reglamentos. Es por ello que la mayor limitación de este tipo de participación proviene precisamente de su habitual subordinación a los intereses electorales, políticos y gremiales de los dirigentes políticos y administrativos, que sin apenas esfuerzo pueden suspender o volver inoperantes los mecanismos de participación administrativa. (Pietro 2009, 18)

Adicionalmente, Ziccardi (1998) definen cinco tipos de participación: 1) no institucionalizada; 2) autónoma; 3) clientelista; 4) incluyente o equitativa; y, 5) institucionalizada. La participación institucionalizada es aquella que esta normativizada o

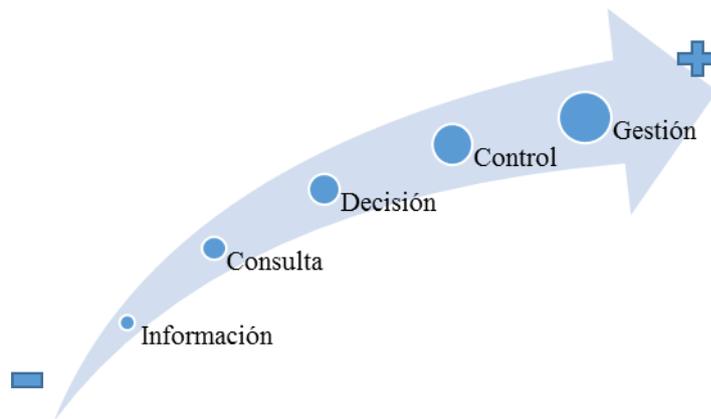
reglamentada por el gobierno local, mediante esta, la ciudadanía participa en procesos decisorios, consultivos, o de control. La participación no institucionalizada, puede darse de manera formal o informal pero no está reglamentada por el gobierno local. La autónoma, es aquella participación que se da mediante algún tipo de asociación comunitaria, que no tiene un carácter gubernamental, pero pueda participar en alguna instancia de gobierno, sin embargo, no es controlada, ni depende de este. La participación clientelista, consiste en que la autoridad del gobierno y los sujetos se relacionan intercambiando cosas o favores. Y la participación incluyente-equitativa, es la que promueve que toda la ciudadanía independientemente de su identidad religiosa, partidaria o pertenencia a una clase social, participe.

Dichos tipos de participación no son excluyentes. De esta manera, el presente estudio se enfoca en la participación mediada y permitida por la normativa del PJC, por ello este estudio observará y analizará la participación ciudadana institucionalizada, el nivel de acción de la comunidad en la política y sí esta constriñe o coopta la participación autónoma de la comunidad, que también es evidente en el caso de estudio.

No obstante, también se analizarán las formas de participación no mediadas por la política pública, o no institucionalizadas, de corte más autónoma. La participación autónoma según Pietro (2009), se refiere a una participación “desde abajo” en la que, sin mediaciones de instituciones públicas, la propia ciudadanía plantea a las autoridades sus demandas y propuestas. Su mayor problema es el carácter informal que posee y la escasez de recursos humanos y financieros, lo que la convierten en poco sustentables, si se quiere es una participación reactiva, que reacciona frente a un problema y que pocas veces se mantiene a lo largo del tiempo (Pietro 2009).

En cualquiera de los dos tipos de participación, interesa también conocer el nivel del proceso participativo, a propósito, Holguín (2013), citando a Velásquez, propone varios niveles en una escala participativa, en orden de menor a mayor exigencia para los participantes, tal como se observa en la figura 1.1.

Figura 1.1. Niveles de la participación



Fuente: Datos tomados a partir de Holguín 2013

- **Información:** es el nivel más básico de la participación, se refiere al momento en el que previo o posterior a la toma de una decisión o hecho que afecta a un grupo de personas, los involucrados o interesados conocen la información relativa a dicha decisión, pero no poseen un papel activo en dicho proceso.
- **Consulta:** en este nivel se trasciende la información, ya que además de conocer una decisión o hecho, es relevante conocer las representaciones, imaginarios, posturas colectivas e individuales, es decir lo que la gente piensa, su punto de vista en función de sus propias necesidades, intereses y condiciones.
- **Decisión:** este nivel trasciende el conocimiento sobre una decisión o hecho y sobre los puntos de vista de los involucrados, para permitir que estos intervengan activamente en el establecimiento de alternativas que admitan cambios frente a la decisión o hecho establecido.
- **Control:** en este nivel los individuos participan activamente en el seguimiento y la veeduría de decisiones ya tomadas, y que están siendo ejecutadas. Esto requiere, de unos instrumentos técnicos, financieros y jurídicos para que este control sea efectivo.
- **Gestión:** este nivel requiere de las competencias adquiridas en los niveles anteriores, acá los sujetos deben poseer destrezas, aptitudes y capacidades que les permitan asumir responsabilidades para aportar al mejoramiento de una dinámica social.

La idea es observar en cuales de estos niveles están las actividades de participación que contempla la política, dicho ejercicio se hará en el capítulo 4.

Por otra parte, Canto Chac (2008) destaca que la participación ciudadana encierra una paradoja:

Por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación; pero, por otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano. (Canto Chac 2008, 10-11)

Es relevante estudiar si la participación posee una vinculación directa con la falla o la efectividad de las políticas públicas, para el caso establecido. La literatura revisada (estado del arte), sugiere también esta hipótesis en los procesos de reasentamiento, afirmando que al no existir mecanismos de participación que estén dirigidos a integrar a la comunidad efectivamente en el proceso, para implementar soluciones, diagnosticar problemas y necesidades, entre otros., el reasentamiento se ve obstaculizado o tiende al fracaso. De esta manera, se argumenta la vinculación de la variable dependiente (la falla de la política) con la variable independiente (la participación ciudadana), y se propone en esta investigación analizar la relación causal presente en estas dos variables para un estudio de caso específico (Plan Jarillón de Cali), a nivel micro. A la variable de la participación institucionalizada puede agregársele un tercer elemento, entendido como el diseño participativo institucional, que establece que un diseño con determinadas características y condiciones llevará a una mayor efectividad y un mejor funcionamiento de políticas públicas, tal y como se establece a continuación.

### **1.3.3. Diseños institucionales en procesos participativos**

En la literatura sobre procesos participativos diversos autores se preguntan por los factores que inciden en el éxito o fracaso de este tipo de procesos (Fung 2003; Goldfrank 2006; Schneider y Welp 2011). Dichos diseños se caracterizan por ser explícitamente diseños de políticas participativas, pero en su dimensión más amplia logran atravesar la función pública y otorgar a sus lectores herramientas para diagnosticar aquellos factores que obstaculizan y potencian los alcances de la participación en una acepción más general. Uno de los puntos de convergencia al que hacen alusión los autores, es la importancia que para el éxito de los

procesos de participación posee el contexto social y político, y/o la necesidad de unas condiciones favorables (Goldfrank 2006; Schneider y Welp 2011).

Cada proceso participativo es único, pues tanto su contexto como sus condiciones son únicas, aunque pueden presentarse similitudes entre distintos casos. Por ello “replicar” un proceso participativo exitoso en un lugar distinto al de su origen, no necesariamente puede resultar exitoso o favorable. Como es el caso, por ejemplo, del presupuesto participativo en Brasil en comparación a este mismo proceso en Uruguay y Venezuela (Goldfrank 2006). Así mismo, otro punto de coincidencia es el diseño de las instituciones participativas (Fung 2003; Goldfrank 2006), por lo cual se pretende incorporar en el presente estudio estos dos elementos (contexto y diseño). Es posible afirmar que el diseño de las instituciones participativas hace parte del marco institucional de la política o si se quiere, de la participación institucionalizada por la política. Mientras que el contexto social y político, implica el análisis del entorno que rodea la política pública, el cual es fundamental para su desarrollo en general, pero particularmente para la implementación de un proceso participativo.

### **Diseño institucional democrático**

Fung (2003) destaca la importancia del diseño institucional democrático, para el éxito de los procesos participativos. Para ello analiza alrededor de ocho opciones de diseño institucional, que deben ser analizadas. Una primera decisión en el diseño institucional de los procesos participativos, reside en el tipo y la visión que se tiene del minipúblico (comunidad participante), es necesario establecer los objetivos y visión del mecanismo o proceso participativo que se desee llevar a cabo. Por ejemplo, un foro educativo es un espacio donde se busca principalmente fomentar la deliberación, para mejorar calidades sobre las opiniones de uno o varios temas mientras que, un panel consultivo participativo busca que la gente mejore no sólo la calidad de su opinión sobre un asunto, sino que haga manifiesta su preferencia sobre políticas públicas. Un tercer tipo de objetivo estaría encaminado a fomentar procesos participativos para la resolución colaborativa de problemas, o un cuarto y último tipo de proceso participativo, buscaría generar procesos de gobernanza democrática participativa, en los cuales la toma de decisiones sea compartida por los participantes. Esta decisión debe ser tomada por los diseñadores, de acuerdo a sus preferencias.

Una segunda decisión, se anida en las características de los participantes del minipúblico, es decir ¿Quiénes son y cómo son seleccionados? La forma más recurrente de selección es la

autoselección voluntaria, no obstante, esta favorece a las personas de estratos socioeconómicos más altos, quienes poseen el tiempo, el interés, las oportunidades y en cierta medida, posiciones sociales, laborales y educativas más acomodadas. Otras formas alternativas de selección, podría ser una muestra representativa de la población (a través de criterios sociodemográficos), la cual también podría ser excluyente. Por lo anterior, se propone una acción afirmativa o la creación de incentivos para que los excluidos participen (Fung 2003).

Una tercera decisión en el diseño, es el alcance y objeto de la participación, el cual debe ser definido de antemano. Una cuarta decisión concierne al tipo de organización y de discusiones del minipúblico, estas deben ser proclives a la deliberación y discusión pública, esto ofrece al diseñador una diversidad de justificaciones y propuestas, y da a los participantes la capacidad de abrirse a otras perspectivas, de ganar confianza en sus propias opiniones. Aunque en ocasiones, quienes hablan de maneras “devaluadas” para la cultura dominante, pueden caer en desventaja. Una quinta decisión, estaría en la recurrencia y frecuencia con la cual se llevan a cabo las reuniones, las cuales debe tener un propósito explícito y claro, esto depende de si es o no necesario abordar diversos temas que se transformen con el tiempo, o si en estos se presentan nuevos problemas, nuevas informaciones, que sea necesario re-debatir.

Una sexta decisión, sería el por qué o las apuestas, que cada uno de los participantes posee acerca de un tema de deliberación, lo que implica desafíos para el diseñador, pues se hace necesario para él saber si el tema de la deliberación es coyuntural, si está de moda porque es controversial. Una séptima decisión, está en la capacidad de empoderamiento de los participantes del minipúblico, es decir la capacidad de influencia que posean los resultados de la deliberación en las decisiones políticas o públicas, la cual puede ser fuerte (los participantes influyen o toman parte de las decisiones) o débil (no toman o influyen las decisiones). Una octava decisión, estaría en el monitoreo de los procesos participativos, preguntarse ¿qué generan estos?, aprendizajes, soluciones a problemas, rendición de cuentas, entre otros (Fung 2003).

Una combinación adecuada de cada una de estas ocho decisiones en los diseños institucionales podría generar según Fung (2003): compromiso cívico y una buena cantidad de participación; adecuados perfiles de quienes participan (no excluyentes); podría fomentar una deliberación de alta calidad; la obtención de información por parte de los funcionarios

públicos; informar a los ciudadanos sobre temas de interés, clarificar sus puntos de vista y preferencias, así como aprender en el proceso participativo; fomentar habilidades democráticas, de ciudadanía, y socialización entre los participantes del proceso deliberativo; incrementar la responsabilidad (o accountability) de los funcionarios públicos; contribuir a la justicia de las políticas y acciones públicas, permitiendo que aquellos considerados como excluidos o débiles participen; generar efectividad en la acción pública; y, fomentar la movilización de los ciudadanos respecto a temas públicos. En resumidas cuentas, podría generar un diseño participativo institucional exitoso, o por el contrario un diseño institucional fallido. La intención con el abordaje de Fung (2003) sería analizar el proceso del diseño institucional participativo de la política, a través de las 8 decisiones.

Goldfrank (2006) destaca en cuanto al diseño institucional o intención de los diseñadores, que: a) el diseño institucional puede basarse en un enfoque de necesidades inmediatas vs. un enfoque de planeación a largo plazo, aquí la literatura académica no muestra un consenso, algunos académicos afirman que la clave de la efectividad de la política pública “es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo” (Goldfrank 2006, 8). b) informal vs. formal:

[...] algunos favorecen darle a la política una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes, y que pueda ser modificada por los mismos participantes; otros plantean que, para evitar la manipulación política de la política pública por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el partido político debe estar formalizado por ley. (Goldfrank 2006, 8)

c) Deliberación: es necesario que exista la posibilidad de debatir y discutir cara a cara, y que, los participantes cuenten con poder de decisión acerca del presupuesto participativo; d) Supervisión centralizada por parte de la alcaldía, la cual debe estar directamente involucrada en el proceso de coordinación de la política pública. Finalmente, e) Reglas e información asequible, criterios para la asignación de recursos en los barrios, información presupuestaria y relevante para ciudadanía debe estar disponible y abierta a esta.

## Contexto político

Goldfrank (2006) se centra en los mecanismos de participación introducidos en experiencias de presupuesto participativo<sup>8</sup> en gobiernos locales de distintos países. Su hipótesis general es que “el diseño y los resultados de presupuestos participativos dependen tanto de las intenciones de los diseñadores como de las condiciones previas del lugar específico, en especial, el grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición” (Goldfrank 2006, 4). Para explicar el fracaso o éxito de los procesos de participación, el autor destaca una serie de características de diseño institucional y unas condiciones previas favorables que facilitan su implementación de manera exitosa.

Las condiciones previas, o el contexto político, son: a) *voluntad política*, del partido político involucrado, del alcalde y de los funcionarios que llevan a cabo el proceso participativo, quienes deben estar comprometidos ideológicamente con la idea de compartir la toma de decisiones con la ciudadanía; b) *capital social*, dentro de la ciudadanía local debe haber asociaciones civiles dispuestas a participar; c) *personal competente* y calificado dentro de la administración local; d) *tamaño reducido* del municipio o distrito donde se lleve a cabo la política; e) *recursos suficientes*, para la ejecución de programas y proyectos; f) contar con una *plataforma legal*, leyes que permitan e incentiven la participación en las decisiones presupuestarias; g) *descentralización política*, los políticos electos deben haber sido elegidos mediante procesos democráticos. No existe un consenso, acerca de cuáles son las características más relevantes, sin embargo, la mayoría de los académicos sostiene que las más trascendentales son la voluntad política, los recursos suficientes y la descentralización. (Goldfrank 2006).

A través de las experiencias de presupuesto participativo en Montevideo y Caracas (experiencias fallidas), y Porto Alegre (experiencia exitosa), Goldfrank (2006) analiza estas condiciones previas destacando que los factores de potencial éxito, como voluntad política, nivel de capital social, tamaño de las ciudades, la competencia del personal y la supervisión centralizada, se encontraban presentes y eran similares en los tres casos. No obstante, se difería en la descentralización política y los recursos de los gobiernos locales, los cuales

---

<sup>8</sup> El autor define la política pública como: “un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales” (Goldfrank 2006, 4). Aunque el tema de política pública trabajado no se relacione directamente con procesos de presupuesto participativo, las variables analizadas por el autor son útiles para el análisis del presente estudio.

tenían que ver mucho con los resultados de estas tres experiencias pero que, era el rol de la institucionalización de los partidos,<sup>9</sup> la característica que adquiriría mayor relevancia para dicha diferenciación. Según Goldfrank:

Un descubrimiento importante al examinar estas tres ciudades es el potencial de los partidos fuertemente institucionalizados para socavar las ventajas de la descentralización para la democracia local, incluso cuando líderes políticos comprometidos llevan a cabo reformas de participación en ciudades con sociedades civiles activas. Por lo tanto, el éxito del presupuesto participativo en Porto Alegre difícilmente puede ser replicado en otro lugar, donde no existan las condiciones apropiadas. (Goldfrank 2006, 17)

El éxito de los procesos participativos esta correlacionado con varios de los factores en el diseño y en el contexto político.

Por último, Schneider y Welp (2011) plantean que desde finales de los años ochenta ha habido una transformación política en los gobiernos latinoamericanos, parte de estos cambios se deben a la implementación de políticas e instituciones de participación ciudadana. A través de un análisis comparado de cuatro casos (Buenos Aires, Bogotá, Caracas y Montevideo) las autoras exploran en qué medida algunas variables del contexto político condicionan el origen y alcance de los diseños participativos, proponiendo una tipología de Participación Ciudadana Institucional (PCI). No obstante, la política de reasentamiento en cuestión no es considerada a la luz de la literatura como PCI propiamente, pero sus elementos son útiles para el análisis de la participación en la política.

Dicha tipología del PCI se resume en tres tipos de instituciones: deliberativas, de participación semi-representativa y de participación directa. Estas varían y se definen de acuerdo a tres cuestiones básicas: el sujeto habilitado para participar (quien participa), el tipo de participación (cómo participa, de manera consultiva, deliberativa o pasiva-informativa), y el origen o proceso de activación de la institución participativa (el cuándo), si este está altamente institucionalizado, o si depende de la voluntad del gobierno, o si es convocado por la propia ciudadanía. En los resultados del análisis de los cuatro casos, la promoción de las

---

<sup>9</sup> Siguiendo las consideraciones originales de Huntington y adaptaciones de Kreuzer y Pettai, según el autor: “Generalmente se considera que los partidos son más institucionalizados en la medida en que generen lazos de lealtad entre sus miembros, votantes y grupos de interés, y consigan una mayor complejidad organizacional (con múltiples unidades territoriales o funcionales, interacciones regulares y liderazgos múltiples). la longevidad de los partidos refleja y refuerza la institucionalización”. (Goldfrank 2006, 13)

PCI estuvo fuertemente asociada al proceso de descentralización política (mayor autonomía de los gobiernos locales, coincidiendo con Goldfrank 2006) y a una percepción generalizada de crisis de la democracia representativa, a partir de ello el sistema político se ve forzado a un cambio y renovación institucional, que incluye de manera más abierta y amplía la participación ciudadana.

De esta manera, el contexto político se entiende como una explicación para el éxito de los procesos participativos, específicamente este contexto es entendido a través de las siguientes variables explicativas: 1) una alta *demanda ciudadana* fue clave para el origen de la PCI; 2) el impulso brindado por la *voluntad política* de los partidos políticos (coincide con Goldfrank); 3) la *relación establecida entre el gobierno nacional y el gobierno local*, con el fin de alinearse en pro de la PCI o por el contrario de oponerse a esta, también es importante observar si la promoción de las instituciones participativas se da desde abajo o desde arriba, pues esto determina o influye sobre las mismas en cuanto a su nivel de autonomía, sujetos que participan y capacidad de decisión; y 4) la *fragmentación y grado de polarización del sistema local de partidos*, cuando estos son altos se produce una menor institucionalización de la participación.

A partir del análisis realizado por Schneider y Welp (2011), es posible afirmar que el contexto político parece determinar el diseño institucional o la participación ciudadana institucional, las autoras concluyen que:

Las variables analizadas han influido en la emergencia de la oferta de PCI (demanda ciudadana y voluntad política), pero luego las relaciones entre el nivel local y el nacional y/o la institucionalización y polarización del sistema de partidos han operado en todos los contextos (desde abajo o desde arriba), limitando, condicionando o incluso bloqueando el funcionamiento de las instituciones participativas. (Schneider y Welp 2011, 37)

Para finalizar, es importante concluir que los autores trabajados en este aparte destacan una serie de factores tales como el contexto político y el diseño institucional, como elementos importantes para conseguir el éxito de determinadas instituciones o procesos participativos (como el presupuesto participativo o la participación ciudadana institucional). Dichos factores se componen de una serie de características, cualidades o variables, que nos explican cómo estos operan en los procesos participativos en favor de su éxito o fracaso.

Los autores apuntan a través del análisis de los casos que no hay una forma, ni receta perfecta para elaborar un diseño participativo institucional que sea de antemano a su aplicación exitoso, se trata más de analizar y estudiar las condiciones más favorables para trabajar el tipo de diseño institucional que se requiera según el contexto político y social del lugar, donde quiera ser implementado dicho diseño, para que este conlleve a procesos deliberativos y democráticos que den respuesta a los retos sobre lo público.

Sí bien todas las variables y factores inciden, y pueden condicionar el éxito o fracaso del proceso participativo, ninguna por sí sola puede garantizar el éxito del mismo. Dicho éxito está correlacionado con varios factores y variables en diferentes combinaciones, en definitiva, el éxito de los procesos participativos es una cuestión multicausal, debe estar situada en el contexto social, político y económico del lugar donde se implemente. Por ello es tan importante el análisis contextual pues este arrojará los factores que inciden en el éxito o el fracaso de los dispositivos de participación. Sin duda, el trabajo de estos autores de antemano nos da elementos claves para analizar este contexto social y político, y para analizar y decidir sobre los diseños institucionales, lo cual es muy interesante.

La tabla 1.4 resume los factores de incidencia en los procesos participativos con sus respectivas variables, posteriormente en el apartado 2.4 se retomarán algunas de estas variables para ser aplicadas al caso de estudio.

Tabla 1.4. Factores y variables de incidencia en el éxito o falla de procesos participativos institucionales

<b>Participación ciudadana institucionalizada</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>Consiste en...</b>	
<b>Diseño institucional</b>	<b>Tipo de actores</b>	<b>Objetivo del proceso participativo</b>	Cual o cuales son los objetivos que se esperan con el proceso participativo
		<b>Características de los participantes</b>	Características socioeconómicas y habilidades proclives a la participación
		<b>Apuestas de los participantes</b>	Qué esperan los participantes de la política en cuestión y de su participación
	<b>Proceso de diseño</b>	<b>Alcance y objeto de la participación</b>	El alcance y objeto propuesto para la participación de la comunidad
		<b>Tipo de organización y discusión</b>	El tipo de organización de la participación y la calidad de discusión que se da ella (deliberación, debate)
		<b>Frecuencia de la participación</b>	Número de frecuencia con la que se lleva a cabo la participación
		<b>Capacidad de empoderamiento</b>	Capacidad de los participantes para empoderarse en estos espacios participativos
		<b>Monitoreo del proceso</b>	Forma en que se lleva a cabo el monitoreo del proceso participativo
		<b>Enfoque de necesidades inmediatas o a largo plazo</b>	El diseño participativo se lleva a cabo para responder a necesidades inmediatas o a largo plazo
		<b>Informal vs Formal</b>	El diseño participativo se lleva a cabo de manera formal o informal
<b>Supervisión centralizada</b>	El diseño participativo posee una supervisión por parte del gobierno central o local		
	<b>Reglas e información asequible</b>	Durante el proceso participativo se establecen de ante mano y en el proceso mismo, unas reglas e información asequible a los participantes	
<b>Contexto político</b>	<b>Voluntad política</b>	Voluntad del gobierno de turno para llevar a cabo la política	
	<b>Capital social</b>	Capital humano y asociaciones civiles, dispuestas a participar	
	<b>Demanda ciudadana</b>	La política surge y responde a la demanda de la ciudadanía	
	<b>Personal competente</b>	Personal competente para llevar a cabo la política	
	<b>Tamaño reducido</b>	Tamaño reducido del aparato municipal	
	<b>Recursos suficientes</b>	Recursos humanos, económicos, legales necesarios y suficientes para llevar a cabo la política	
	<b>Plataforma legal</b>	Normatividad legal que respalde la implementación y ejecución de la política	
	<b>Descentralización política</b>	¿Relación centralizada o descentralizada entre el gobierno local y nacional?	
	<b>Centralización y grado de polarización del sistema de partidos local</b>	¿Se encuentran los partidos políticos locales polarizados y centralizados?	

Fuente: Datos tomados de Fung (2003), Goldfrank (2006) y Schneider y Welp (2011)

A lo largo de esta segunda parte, se ha intentado sustentar la importancia de la participación en el escenario actual y la manera en que está a través de determinados factores puede influir en el éxito o fracaso de los procesos participativos y con ello, de las políticas públicas de las cuales hacen parte dichos procesos.

Si bien, como insisten los autores no hay una receta perfecta para que un proceso participativo sea llevado a cabo con éxito, las variables anteriormente descritas apuntan hacia una serie de condiciones favorables que deben existir para que, en un grado de intensidad mayor o menor logren combinarse con otras variables, y den como resultado procesos participativos exitosos, que permitan el fortalecimiento de la gobernanza, el desarrollo, la democracia, los derechos y la equidad.

Aunque la participación pueda complejizar la consecución de las políticas públicas, puede ser un elemento que potencie el éxito de las mismas, pero que también lleve a su fracaso. Es así como la participación institucionalizada presenta una paradoja aún no resuelta por las ciencias sociales, que vale la pena seguir estudiando. En el estado del arte a continuación, se intentará explorar lo anterior. Y con ello darle más sustento a la hipótesis que relaciona la falla en el diseño de la política con la participación ciudadana.

## **Capítulo 2**

### **Gestión del riesgo y reasentamiento humano como asuntos de políticas públicas**

El siguiente capítulo tiene como propósito construir el objeto empírico de estudio, a través del estado del arte temático de la presente investigación. Este se compone de cuatro áreas temáticas, un primer asunto es el abordaje de la gestión del riesgo de desastres desde una concepción histórica, para observar su evolución y, entender en qué momento y de qué manera logra convertirse en un problema de política pública. De este, se desglosa el reasentamiento humano como una medida de gestión del riesgo relevante, que puede ser desarrollada en dos escenarios, como un proceso previo o posterior a la ocurrencia de un desastre.

Posteriormente, se revisan los estudios de casos hallados sobre gestión del riesgo y reasentamiento humano en Latinoamérica, para observar sus características y aportes, especialmente su pertinencia en el avance del análisis de política. Finalmente, se desarrolla el caso colombiano, como un caso interesante en la región con adelantos importantes en el tema de la gestión del riesgo.

#### **2.1. Gestión del riesgo de desastres como problema de política pública**

Esta sección aborda mediante un breve recorrido histórico la gestión del riesgo, especialmente desde la segunda mitad del siglo XIX donde alcanzó gran importancia. Intentando dar cuenta de su problematización como una construcción social y política, es decir como un problema social relevante puesto que surge de los procesos mediante los que una comunidad se relaciona con el territorio donde vive, así como su incorporación en la agenda política, como un problema relevante de política pública. Adicionalmente, se busca definir qué se entiende por gestión del riesgo, cuáles son sus fases constitutivas, y precisar algunos conceptos claves asociados a este término (vulnerabilidad, exposición, amenaza y resiliencia).

##### **2.1.1. Construcción social de la gestión del riesgo de desastres**

La gestión del riesgo de desastres puede identificarse desde dos grandes enfoques a través de los cuales se ha conceptualizado y estudiado, un primer enfoque parte de las ciencias básicas o naturales, y un segundo enfoque posterior a este, es desarrollado desde las ciencias sociales. Según Rapalino y Jiménez (2014), el análisis del concepto del riesgo es asumido por las ciencias básicas y data desde el siglo XIX con la incorporación de nuevas tecnologías a la

sociedad, lo cual generó conflictos socioambientales que, con el tiempo persistieron por lo que se hizo necesario aceptarlos y convivir con ellos. Este hecho despertó interés en las ciencias sociales, las cuales estudiaron el riesgo desde perspectivas diversas:

Desde las ciencias económicas, el riesgo se calcula en términos de probabilidad de pérdida y ganancia; la filosofía por su parte, plantea que el riesgo se asume como el resultado de una decisión racional o consecuencia de la modernidad por efecto del proceso de la globalización, que incluye el desarrollo de nuevas tecnologías [...] y desde la antropología, Mary Douglas y Aaron Wilddovsky, consideran que el riesgo es una construcción colectiva desde la cultura, porque la gente actúa según parámetros socialmente aceptados, más que por conocimiento de los riesgos. (Rapalino y Jiménez 2014, 50)

Por su parte, Maskrey (1998) afirma que las ciencias naturales, consideraban los desastres como un evento natural catastrófico (erupción volcánica, terremoto, huracán, entre otros) y el riesgo se asociaba directamente con la ubicación, distribución, frecuencia, periodicidad e intensidad de un desastre en un territorio determinado, dejando de lado la responsabilidad social y política del riesgo, en este tipo de eventos. Los avances desde esta perspectiva, consistieron en predecir con mayor exactitud la ocurrencia de estos desastres y el desarrollo de medidas de protección como infraestructuras sismoresistentes, muros de contención en zonas ribereñas, sólo por nombrar algunos (Maskrey 1998).

Posteriormente, en la década de 1970 se iniciaron los estudios de los factores antrópicos asociados al riesgo de desastres en Europa. De acuerdo a Rapalino y Jiménez (2014), los adelantos generados en esta década por parte de las ciencias sociales contribuyeron a entender que el hombre, en su constante búsqueda del desarrollo, es quien construye su propio sufrimiento al chocar con la dinámica de la naturaleza, exponiéndole a consecuencias negativas y destructivas, y mostrando que, el desastre es una expresión de varios factores de riesgo llevados a cabo en distintos escenarios que el hombre ha construido, en su deseo de poseer, dominar y explotar la naturaleza.

Para la década de 1980, se adelantaron estudios en la comprensión del origen de los desastres, estos arrojaron la predominancia de la relación entre peligros naturales y subdesarrollo económico, mostrando que, esta relación es una de las causas principales de los desastres, por lo cual es necesaria una mayor atención hacia los peligros que constituyen los factores

antrópicos (Rapalino y Jiménez 2014). Desde esta perspectiva, los desastres hacen referencia a “aquellas circunstancias o condiciones sociales en que la sociedad haya sido afectada de forma importante por el impacto de eventos físicos de diverso origen [...] con consecuencias en términos de interrupción de su cotidianidad y sus niveles de operatividad normal” (Lavell, Narváez y Pérez 2009, 9).

Adicionalmente, se cuenta con la ampliación de los estudios de impacto y efectos (pérdidas y daños) asociados a los desastres, en los cuales se desarrolló la premisa que la ocurrencia del desastre no estaba directamente ligada con la del riesgo (Maskrey 1998). Por ejemplo, no es lo mismo que suceda un terremoto en el desierto que en una ciudad, como no es lo mismo que suceda un terremoto en un país “desarrollado” que en un país en “vía de desarrollo” (más vulnerable), puesto que habría mayor ocurrencia de riesgo de desastre en un lugar que en el otro.

Lo anterior generó la introducción del concepto de vulnerabilidad que “se refiere a la predisposición de los seres humanos, sus medios de vida y mecanismos de soporte a sufrir daños y pérdidas frente a la ocurrencia de eventos físicos potencialmente peligrosos” (Lavell, Narváez y Pérez 2009, 16) (este término será ampliado en la siguiente sección). Esta variable sumada a la amenaza natural produciría el riesgo, y con ello se estimaría la magnitud de un evento natural catastrófico. Entendiendo que la amenaza:

[...] Se constituye cuando la población o sus bienes materiales se ubican en el rango de posible ocurrencia de un evento natural, o cuando el hombre interviene en la transformación del paisaje cambiando su orden natural, o cuando en el proceso de desarrollo de la tecnología, construye soluciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad pero que al mismo tiempo puede generar daños significativos.<sup>10</sup> (Rapalino y Jimenez 2014, 55)

Los autores citados afirman que la amenaza en sí misma no es la que determina la ocurrencia del riesgo de desastre, puesto que para ello deben existir condiciones de vulnerabilidad. De

---

<sup>10</sup> La amenaza también es entendida como “un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales” (FAO 2009, 7). Las amenazas naturales se pueden clasificar por origen en: geológicas (terremotos, tsunamis, actividad volcánica), hidrometeorológicas (inundaciones, tormentas tropicales, sequías) o biológicas (epidemias). “Las amenazas pueden ser inducidas por procesos humanos (cambio climático, incendios, minería o recursos naturales no renovables, degradación medio ambiental, y amenazas tecnológicas). Las amenazas pueden ser únicas, secuenciales, o combinadas en su origen y efectos”. (FAO 2009, 7)

esta manera, los procesos sociales que surgen de la interrelación que el hombre produce con la naturaleza, son los que construyen tanto la amenaza, como la vulnerabilidad, “la amenaza, sea natural o antrópica inicia con la exposición al peligro; y la vulnerabilidad, con el desconocimiento o irresponsabilidad” (Rapalino y Jiménez 2014, 55). Dando así paso, a la construcción social del riesgo como un segundo enfoque de estudio del concepto, desarrollado por las ciencias sociales (Maskrey 1998).

Finalizando los años de 1990 y especialmente para la primera década de los 2000 el mundo se vio impactado por fenómenos naturales de gran magnitud, que causaron daños sociales y económicos devastadores, especialmente aquellos ocurridos en América. Según Sanahuja (2011), en el ámbito global, las estadísticas de la base de datos de Emergency Events Data Base (EM-DATA), muestran un aumento creciente en el número de desastres ocasionados por fenómenos naturales que, para la década del 2000 comparado con la década de 1980, se han duplicado. Y entre el periodo de 1970 a 2009, se observa en estos mismos datos una tendencia ascendente relacionada especialmente con el incremento de fenómenos de origen hidrometeorológico<sup>11</sup> (75% del total de desastres reportados), mientras que los de origen geológico<sup>12</sup> se mantienen más o menos constantes. Específicamente para la región:

La magnitud de los daños humanos y económicos provocados por los desastres en América Latina y el Caribe es enorme. Las estimaciones realizadas por misiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indican que en las últimas tres décadas más de 150 millones de habitantes de la región han sido afectados por desastres, habrían perecido más de 108.000 personas y resultado 12 millones de damnificados directos. (BID y CEPAL 2007, 11)

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), las pérdidas que producen los desastres están aumentando alrededor del mundo debido a factores como: eventos climáticos extremos asociados al cambio climático; sistemas de producción agrícola que aumentan los riesgos; crecimiento y movimientos demográficos; y, la creciente presión y sobre explotación de los recursos naturales (FAO 2009, 1). Con estos estudios se consolida para inicios del siglo XXI, una tendencia muy fuerte por generar una

---

<sup>11</sup> Estos son: Movimientos en masa (deslizamientos, avalanchas), incendios, inundaciones, sequías, temperaturas extremas y tormentas (Sanahuja 2011).

<sup>12</sup> Estos son: Terremotos (sismicidad), movimientos en masa (tectónicos), erupciones volcánicas (Sanahuja 2011).

conciencia mundial sobre la mitigación de los riesgos de desastres y fomentar estrategias para su reducción, insertando el tema de la prevención, mitigación y atención de riesgos en las agendas públicas, con mayor fuerza. Según el Banco Mundial (2011), la importancia del tema en la agenda pública se debe a la rápida urbanización e incremento en el número y magnitud de los desastres, lo cual,

[...] Ha llevado al desarrollo de marcos conceptuales que brindan mayores elementos para comprender los diferentes factores que los desencadenan -más allá de las propias amenazas naturales- y a la formulación de estrategias integrales de reducción de riesgo de los mismos. Así mismo, 168 países han adoptado el marco de acción de Hyogo 2005 - 2015 para reducir sustancialmente las pérdidas humanas, sociales y económicas causadas por los desastres. (Correa, Sanahuja y Ramírez 2011, 7)

La noción de desastre también se transforma, en la medida en que se considera que los desastres no son de por sí “naturales” puesto que su ocurrencia depende de diversos factores y condiciones ambientales, sociales y económicas del territorio (BID y CEPAL 2007), es decir del contexto. Entender el riesgo como construcción social, desnaturaliza los desastres ocasionados por fenómenos naturales, interviniendo el contexto político, económico y cultural del lugar en el que ocurren dichos fenómenos. En este sentido, algunos autores reiteran que, “la conversión de eventos físicos en amenazas y la magnitud de éstas dependen, primero, de la exposición de elementos socioeconómicos y, segundo, de la creación, incremento y/o permanencia de condiciones de vulnerabilidad” (Lavell, Narváez y Pérez 2009, 14).

Así mismo, durante los años noventa la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declara esta década como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Surgen organizaciones como LA RED, que junto con algunos organismos internacionales desarrollan toda una serie de teorías para implementar procesos de gestión del riesgo que ayudarían a mejorar las prácticas de reducción de los impactos negativos del riesgo asociado a las amenazas naturales.

Produciéndose una gran cantidad de documentos de tipo normativo que establecen lineamientos, guías, manuales y recomendaciones que buscan el mejoramiento de este tipo de procesos. Los autores principales de estos documentos pertenecen a organismos

internacionales como el BID, Banco Mundial, la CEPAL, la FAO y LA RED. Convirtiéndose la gestión del riesgo de desastres como una preocupación primordial para la comunidad científica, organizaciones internacionales, gobiernos y ciudadanos (Rapalino y Jiménez 2014).

### **2.1.2. La gestión del riesgo como asunto público**

En este contexto el marco de acción de Hyogo (MAH) 2005-2015 marca un hito en la incorporación de la gestión del riesgo en las políticas públicas, donde una gran cantidad de países se suman a este y se proponen el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. El compromiso de estos países propende por “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” (UNISDR 2011, 3).

Básicamente el MAH adopta una serie de estrategias para llevar a cabo el objetivo anterior que consisten, según la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNISDR, 2011) en: 1) La integración efectiva de políticas de prevención y mitigación del riesgo de desastres en los programas y planes de desarrollo sostenible, así como medidas para la reducción de la vulnerabilidad y preparación para desastres; 2) Desarrollar y fortalecer las instituciones, los mecanismos, las capacidades del Estado y la comunidad (en especial) para contribuir a mejorar y aumentar la resiliencia ante las amenazas; y 3) cuando haya una reconstrucción de las comunidades afectadas se incorpore sistemáticamente criterios de reducción del riesgo tanto en el diseño como en la ejecución de los distintos programas de preparación, respuesta y recuperación de emergencias por desastres ocasionados por fenómenos naturales.

Es así como en las décadas de 1990 y 2000, la reducción del riesgo ha sido el resultado de un proceso largo y lento de transición, hacia un cambio de paradigma en el que no sólo se administra y gestiona el desastre sino que, este se relaciona con las vulnerabilidades asociadas a procesos económicos, sociales y ambientales de los contextos territoriales, en las que los fenómenos o amenazas naturales actúan como detonantes de problemas mayores, y no como agentes causales, convirtiéndose entonces este concepto del riesgo en gestión del riesgo de desastres (Sanahuja 2011). Así mismo se otorga, un papel preponderante al ser humano y la sociedad en el riesgo, como afirman Rapalino y Jiménez (2014) se hace necesario hablar de un comportamiento social del riesgo.

Para este momento toma especial importancia el término *resiliencia*, entendido como la capacidad de adaptación y respuesta frente a una situación adversa o perturbadora como puede ser un desastre natural (RAE 2017), es la capacidad de una sociedad de enfrentarse sistémicamente a un desastre y recuperarse de él. Lo anterior, hace parte de este cambio paradigmático del riesgo como construcción social, y está ligado al discurso del *desarrollo sostenible* que apunta a la prevención, a la preparación y a la capacidad de resiliencia de las comunidades ante desastres.

La reducción del riesgo frente a fenómenos naturales destructivos constituye cada vez más una línea estratégica de acción que se relaciona con el desarrollo. Desde el año 2000, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han venido enfatizando que la apropiada prevención, reducción y atención de los desastres configuran un tema asociado al desarrollo de la región. Por ende, las consecuencias de los desastres requieren un enfoque sistemático y coherente orientado a la reducción del riesgo frente a éstos. La CEPAL considera la incorporación de esta política como un asunto clave del proceso de desarrollo integral, es decir, sostenible, equitativo y con mejoras en la productividad, la competitividad y la promoción de la cohesión social en los países de la región. (Naciones Unidas y BID 2007, 5)

Como problema de política, la gestión del riesgo ha logrado incorporarse en la agenda pública nacional en la mayoría de los países. Esto se ha materializado de manera diferencial en la mayoría de los países de Latinoamérica a través de la creación de sistemas nacionales para la gestión y el riesgo de desastres, y políticas públicas regionales y locales para desarrollar acciones concretas de gestión del riesgo (procesos de reasentamiento, mitigación y prevención, reducción del riesgo, entre otros). Así como instituciones públicas encargadas de llevar a cabo dicha gestión y de institucionalizar la gestión en el ámbito público, ubicándola como un problema transversal dado que, requiere del apoyo de diversas entidades públicas, de una red interinstitucional para llevar a cabo la labor de gestión (Cardona 2005).

En el cumplimiento de este propósito, las fallas del Estado son recurrentes puesto que, con frecuencia las falencias de planificación y ordenamiento territorial, las decisiones sobre el uso de los suelos, las discusiones frente a la seguridad, habitabilidad y sustentabilidad del territorio, la gestión y uso de los recursos naturales y en general las capacidades de gobernabilidad en los territorios, pueden aumentar la vulnerabilidad presente en las

comunidades. En este sentido, intervienen de manera importante factores de orden público y político en la construcción de riesgos.

Adicionalmente, en este proceso de gestión del riesgo no se cuenta con un apoyo real de la institucionalidad estatal en la mayoría de los casos, esto ocurre no necesariamente:

[...] por incapacidad o falta de voluntad administrativa sino que dadas las dimensiones integrales y los alcances considerables de proceso como la gestión del riesgo, es posible que el funcionamiento del Estado se vea superado producto de sus mismas fallas [...] la gestión del riesgo se acoge a una lógica de construcción colectiva, es entendible entonces que la sociedad en sus diversas esferas tiene un rol importante en las respuestas ante las fragilidades estatales, tanto sociedad civil como sector privado están llamados a ofrecer aportes. (Ávila-Toscano y Marengo 2014, 41)

Según los autores citados es fundamental que la gestión del riesgo como proceso público, sea participativo pues esto genera integración y responsabilidad compartida, en el que se relacionen y articulen diversos actores para generar eficacia en una mayor parte del territorio, en este sentido la planeación del territorio y los planes de desarrollo deben incorporar normatividades y lineamientos de gestión del riesgo, en los ámbitos nacionales, regionales y locales. Frente a la gestión local, Lavell (2003) afirma que esta es fundamental porque desde una posición descentralizada se promueve autonomía local, y con ello la participación y fortalecimiento de la gobernabilidad en relación a la gestión del riesgo, lo que fomenta prácticas territoriales sustentables y sostenibles.

Estos mecanismos de participación deben venir “de abajo hacia arriba”, y deben reconocer la realidad contextual y sus implicaciones en la subjetividad de los pobladores en cuanto a la manera en que estos conciben el riesgo, el desastre, en su tradición cultural pero también desde su memoria histórica, para poder superar las barreras de los riesgos que han sido naturalizados por estas comunidades y que forman parte de su vida cotidiana. La idea es conocer estas visiones y formas de vivir el riesgo, para lograr concertar y construir procesos de gestión del riesgo, y definir con ellos mecanismos para su atención, prevención y mitigación (Ávila-Toscano y Marengo 2014). En cuanto a esto, Lavell (2009) afirma que:

[...] el proceso de la gestión tiene que ser necesariamente participativo, elevando a los sujetos del riesgo y las autoridades locales a actores y sujetos de análisis, formulación estratégica y de decisión. La participación es un mecanismo de legitimación y de garantía de pertenencia, y la piedra angular de la apropiación del proceso por parte de los actores locales. La apropiación es, de hecho, el signo definitorio del proceso. (Lavell, Narváez y Pérez 2009, 43)

Adicionalmente, como asunto público la gestión del riesgo se relaciona directamente con el problema del desarrollo sostenible. Lavell, Narváez y Pérez (2009, 22) afirman que “el riesgo de desastres se construye mediante ciertos procesos sociales insertos en la dinámica del desarrollo (o del subdesarrollo)”. En este sentido una planificación adecuada del territorio y del uso de los recursos naturales, que implica decisiones sobre localización de viviendas, producción e infraestructura, deben garantizar la maximización de ganancias y minimización de pérdidas (incluyendo los eventos catastróficos). Sin embargo, estas decisiones no siempre están en manos del Estado, sino de poblaciones que, por su situación social o económica no tienen opciones y eligen localizaciones inseguras y marginales, en lugares proclives a la ocurrencia de eventos naturales catastróficos (este punto será retomado más adelante) (Lavell, Narváez y Pérez 2009, 22).

Estas decisiones sin duda, hacen parte de los modelos de desarrollo sostenible de cada nación, no obstante, como afirman Lavell, Narváez y Pérez (2009) esto no garantiza la ausencia de eventos peligrosos, pero si minimiza el daño a mediano y corto plazo, que pueden sufrir las poblaciones. Para el caso de América Latina, la introducción del modelo de sustitución de importaciones y la implementación de la agricultura comercial del monocultivo, trajo consigo nuevas condiciones y procesos de riesgo.

Con ello, las migraciones de población del campo a la ciudad, la deforestación creciente y la construcción de ciudades de forma no planeada, así como otras condiciones anteriormente descritas, hacen parte del proceso de modernización de América Latina, de su paso a la globalización y al neoliberalismo. Esto obedece a los modelos de desarrollo implementados, que como se quiere enfatizar están estrechamente ligados al riesgo de desastres, estos autores proponen una “planificación del desarrollo”, que justamente garantice que los nuevos proyectos, procesos y acciones para el desarrollo no generen nuevos factores de riesgo (Lavell, Narváez y Pérez, 2009).

### **2.1.3. Definición, fases y percepción del riesgo**

Para este estudio, el concepto de riesgo propone entenderse como un constructo mental y social, que esta medido por “el cálculo de la peligrosidad de una amenaza por la vulnerabilidad del entorno” (Ávila-Toscano y Marengo 2014, 30). Existen diferentes tipos de riesgos: ambientales, sociales y mentales, elaborados a partir del análisis de la ocupación de tierras en sectores suburbanos realizado por Caram y Pérez, según lo expuesto por Ávila-Toscano y Marengo (2014).

Los riesgos ambientales, se dan en contextos condicionados por el sistema de tenencia y regulación de suelo, en donde se presentan deficiencias en las leyes y políticas que regulan aspectos como la construcción de viviendas, las cuales generalmente se dan en tierras inestables, carentes de condiciones de habitabilidad y donde se presentan situaciones amenazantes como deslizamientos, inundaciones entre otras (Ávila-Toscano y Marengo 2014).

Los riesgos sociales, se definen como “un estado generado por el temor al desarraigo y a la forzada ocupación de zonas estigmatizadas, además de la clara inseguridad en la tenencia” (Ávila-Toscano y Marengo 2014, 31), en este estado cobra especial importancia la solidaridad de diversos grupos sociales en especial para aquellos que han sido supervivientes, lo cual permite volver a construir la rutina cotidiana tras la emergencia y el desastre.

Los riesgos mentales, son construcciones mentales de los individuos, las cuales, al enfrentarse a situaciones de riesgo, pueden tener diversos puntos de vista, intereses y pretensiones acerca del riesgo y su manera de enfrentarse a él, en este caso se involucra el Estado, las organizaciones y los individuos afectados. “Cada una de las posiciones adoptadas por los actores involucrados intenta defenderse desde su vulnerabilidad con diferentes definiciones de riesgo, lo que implica alejar aquellos que no significan una posición ventajosa y por el contrario destruyen su estabilidad” (Ávila-Toscano y Marengo 2014, 32).

Por otra parte, cómo ya se ha dicho anteriormente la gestión del riesgo de desastres se entiende como la exposición de una población ante la presencia de una amenaza natural, por la vulnerabilidad de las condiciones de dicha población, sobre su capacidad de afrontamiento o resiliencia.

En este orden de ideas, la gestión del riesgo se define entonces por la combinación de estos cuatro elementos: 1) la amenaza natural, 2) la vulnerabilidad, 3) el grado de exposición de una población a un evento natural catastrófico y, 4) su capacidad de resiliencia. Por su parte, la vulnerabilidad social, entendida más allá de la identificación de condiciones estructurales, económicas y ecológicas, se relaciona también:

[...] con la blandura de los marcos políticos sobre los que se construye un colectivo, así como con la falta de respuesta adaptativa y funcional ante las condiciones amenazantes, [que] al tiempo, interactúan con la fragilidad estructural y con el empobrecimiento a nivel económico y ecológico. (Ávila-Toscano y Marengo 2014, 38)

Ávila-Toscano y Marengo (2014) destacan tres fuentes de vulnerabilidad destacadas por la academia: a) la fragilidad física, ligada a la deficiente seguridad en la localización de asentamientos humanos, b) la fragilidad social, como la marginalidad y segregación a las que se exponen los individuos al momento de la adversidad, c) la falta de resiliencia, como la incapacidad de acceder a recursos sociales de apoyo, y respuestas para adaptarse y afrontar las diversas circunstancias de riesgo y desastre que viven.

A la vez, esta vulnerabilidad se relaciona con la forma en que se percibe el riesgo y como construye una comunidad dicho riesgo, cuando un grupo históricamente vive con una situación amenazante construye una visión determinada de su entorno, la cual está influenciada por su red de relaciones sociales, los factores culturales e identitarios, las creencias religiosas, las cuales condicionan su visión del mundo y generan arraigos a dicho territorio, por lo que asumen convivir con la situación de amenaza e incorporan una alarma constante como parte de su cotidianidad.

Se trata, entonces de un riesgo aceptable, según Ávila-Toscano y Marengo (2014), retomando a Giddens, donde:

Las comunidades generan una aceptación pragmática de tal condición por lo cual su convivencia con el riesgo es un asunto cotidiano y ejecutan acciones que de alguna forma les permite mitigarlo, mientras que, por otra parte, se encuentra una actitud excesivamente optimista que se sostiene en el tiempo, a partir de la cual se conserva una idea providencial

de invulnerabilidad, es pues, una especie de “fábula grupal” que se sustenta en la noción de que nada malo ha ocurrido y nada malo pasará. (Ávila-Toscano y Marengo 2014, 37)

Dicha coexistencia con el riesgo, y aceptabilidad del mismo dificultan que en estas comunidades se generen procesos de apropiación de la gestión del riesgo. Teniendo en cuenta que, la percepción de la comunidad cómo fenómeno colectivo es fundamental para identificar, entender, construir y reproducir el riesgo y con ello, desarrollar estrategias de mitigación de los mismos. De tal manera que, “pensar en una construcción social del riesgo y de su gestión es pensar en la percepción del riesgo” (Ávila-Toscano y Marengo 2014, 35).

Volviendo a la definición de la gestión del riesgo, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas la define como “el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades, a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes” (Ramírez 2011, 33).

En este sentido la gestión, también se considera un “marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de las amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible” (FAO 2009, 6), combinando en su gestión la preparación y respuesta ante un fenómeno natural.

De esta manera, la gestión del riesgo “hace referencia a los marcos legales, institucionales y políticos y a los mecanismos administrativos y procedimientos relacionados con la gestión de riesgos (ex ante) y desastres (ex post), por lo tanto, incluye también elementos de manejo de emergencias” (FAO 2009, 6). Su objetivo es “reducir los factores subyacentes de riesgo y prepararse e iniciar una respuesta inmediata” (FAO 2009, 6), en cuanto ocurre un fenómeno natural.

Según Sanahuja (2011), existe un consenso amplio en las causas que incrementan la vulnerabilidad de una población a la ocurrencia de un desastre por fenómenos naturales. Al respecto se han elaborado algunos modelos. El modelo más destacado es el PAR (por sus siglas en inglés *Pressure and Release*) que “examina la evolución de condiciones inseguras

en la forma de presiones dinámicas, como son la urbanización y la degradación ambiental, cuyas causas de fondo están inscritas en el marco de la economía política” para explicar con ello las causas subyacentes sobre el aumento de la vulnerabilidad (Sanahuja 2011, 35). Este modelo es interesante puesto que permite situar la gestión del riesgo, en su contexto social, político, económico destacando una serie de factores que hacen parte de la vulnerabilidad de una población más allá de su exposición a una amenaza natural. En la figura 2.1 se ilustra el modelo PAR.

Figura 2.1. Presiones que resultan en desastres. Modelo de presión y liberación (PAR)



FUENTE: Blaikie, Piers; Cannon, Terry; Davis, Ian; Wisner, Ben. 1996. *Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los Desastres*.

Fuente: Sanahuja 2011, 34

Así mismo, la gestión de riesgo de desastres es considerada como un ciclo que distingue las siguientes fases tal y como lo muestra la siguiente figura (2.2): 1) fase de pre-desastre, 2) fase de respuesta y 3) fase post-desastre. Las acciones en la frase pre-desastres consisten básicamente “en fortalecer las capacidades de resiliencia de los hogares y comunidades para proteger sus vidas y sus medios de vida” (FAO 2009, 6). En la fase de respuesta, “las comunidades y agencias de socorro se centran en salvar vidas y propiedades y proporcionar alivio” (FAO 2009, 6). En la fase post-desastre, “el foco está en la recuperación y rehabilitación” (FAO 2009, 6). Esto se ilustra en la figura 2.1.

Figura 2.2. Fases del ciclo de la Gestión del Riesgo



Fuente: Datos tomados de FAO 2009.

En las tres fases se incluyen medidas de tipo estructural (físicas y técnicas) y de tipo no estructural (diagnóstico, políticas e institucionales). En la implementación de las diferentes fases de la gestión del riesgo las instituciones juegan un papel fundamental y en la mediación del vínculo entre la gestión del riesgo, el desarrollo y las acciones humanitarias. Básicamente, los elementos para cada fase del marco de gestión del riesgo se muestran en la figura 2.3. Se han desarrollado a lo largo de este siglo, diferentes estrategias, prácticas y acciones en cada una de las fases con el fin de mejorar la gestión del riesgo, tales como: programas de prevención y preparación de desastres, planificación de emergencias, sistemas de alerta temprana, procesos de evacuación y atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción, entre otras.

Figura 2.3. Elementos por fases de la gestión del riesgo de desastres



Fuente: Datos tomados de FAO (2009) y BID y CEPAL (2007).

Una estrategia que ha tomado especial importancia en la fase pre-desastre y/o post-desastre, son los procesos de reasentamiento involuntario, reubicación o traslado de comunidades. En la fase pre-desastre el reasentamiento se da con el fin de evitar un desastre por factores naturales (erupciones volcánicas, avalanchas, deslizamientos, inundaciones, sismos, tormentas, huracanes, entre otros), y en la fase post-desastre se da como una medida para que la población se recupere de un desastre. Es una estrategia relevante porque se ha convertido en toda una problemática de la gestión del riesgo, que es cada vez más utilizada, ya que permite salvar la vida de las poblaciones que se encuentran en riesgo o en caso de un desastre, recuperar las viviendas y hogares destruidos.

## **2.2. Reasentamiento humano como estrategia de gestión del riesgo**

El reasentamiento de una población puede llevarse a cabo por múltiples razones, esta diversidad de razones, pueden clasificarse en dos tipos de reasentamiento, uno voluntario y otro involuntario. Como su nombre lo indica en el reasentamiento voluntario, los habitantes manifiestan un pleno deseo por trasladar su hogar a otro lugar, tomando ellos mismos dicha decisión mientras que, cuando el reasentamiento es involuntario, los habitantes deben de manera obligatoria trasladarse a otro lugar por razones que se escapan de su propio control o del control humano (Serje y Anzellini 2013).

Este reasentamiento involuntario puede desarrollarse por factores de tipo económico como la reubicación de una población para extraer recursos naturales, construir una represa, una carretera, entre otros, o en general para la construcción de “proyectos de desarrollo”. Y, está “ligado históricamente a una práctica de transformación de las formas de organización territorial, a la imposición de nuevas culturas económicas y a la facilitación de la extracción de recursos” (Serje y Anzellini 2013, 327). En materia de este tipo de reasentamientos, el BID ha adelantado varios estudios de base que contemplan todos los riesgos que acarrearán estas reubicaciones.

Un segundo tipo de reasentamiento involuntario, surge a causa de amenazas naturales y riesgos por la ocurrencia de fenómenos naturales. Las causas y orígenes de este tipo de reasentamiento, se enmarcan en los discursos de la gestión del riesgo, como una medida preventiva y de mitigación principalmente, una política integral para la reducción del riesgo de desastres. Este último tipo obedece a los intereses de la presente investigación.

Según el documento del Banco Mundial, escrito por Correa, Sanahuja y Ramírez (2011), los usos y formas de ocupación del territorio reflejan el modelo de desarrollo que impera en cada país, por lo tanto, el riesgo de ocurrencia de un desastre es el resultado de procesos históricos de desarrollo que conllevan a que los pobladores de un territorio se distribuyan en él, de manera diferencial, ubicándose la población con menores ingresos en las zonas de mayor exposición a estos desastres.

Los suelos en donde se encuentran asentamientos humanos en alto riesgo de desastre generalmente son las zonas de mayor sensibilidad ambiental tales como rondas de sistemas hídricos o pendientes las cuales juegan un papel importante en la dinámica del ecosistema y cuyo único “uso” debería ser el de protección. Sin embargo, la falta de la planificación en el uso del suelo para orientar la localización de asentamientos humanos, la debilidad institucional para aplicar las normas al respecto, cuando éstas existen, y la falta de programas de vivienda para población de bajos recursos, lleva a que asentamientos humanos se localicen en zonas de riesgo. (Ramírez 2011, 35)

A esto se suma, el acelerado crecimiento de la urbanización de manera no planificada en las ciudades, y con ello el incremento de asentamientos humanos en zonas de riesgo, considerados ilegales o informales pues incumplen las normas urbanísticas y los títulos de propiedad de la tierra. Así como el aumento de prácticas antrópicas (deforestación, falta de drenaje, acueductos “piratas”, la cobertura de capa vegetal con escombros o concreto, entre otras), que aumentan los niveles de las amenazas naturales presentes (Ramírez 2011). Con el reasentamiento como estrategia de gestión del riesgo, se busca intervenir y controlar fenómenos naturales, y transformar los procesos de uso y ocupación del territorio, actividades económicas y culturales, que puedan generar amenazas y vulnerabilidades para la población, y con ello mejorar la planificación urbana para el desarrollo sostenible.

Según estos autores, el reasentamiento al ser parte de una serie de los problemas estructurales de un país, es una medida correctiva de mitigación ante una condición existente de riesgo, y cómo tal siempre será más costosa que haber evitado que la población se asentaré en estas zonas. Al ser una intervención pública se sitúa en el campo de políticas públicas, al cimentarse en el reconocimiento de derechos (equidad, eficiencia y bienestar general) y responsabilidades de actores privados y públicos, por lo cual se hace necesario la toma de una decisión conjunta entre los gobiernos y las comunidades para concertar las condiciones

aceptables, factibles y de seguridad mediante las cuales se llevará a cabo el proceso de reasentamiento.<sup>13</sup>

En los últimos 15 años, se han producido una serie de documentos que se concentran en normativizar y estandarizar en cierta medida los procesos de reasentamiento, a través de guías, manuales y reflexiones, las cuales buscan mejorar el desarrollo de estos procesos. En estos documentos se destacan generalmente los siguientes puntos: a) pertinencia del proceso en relación al fenómeno natural de riesgo (distribución espacial del fenómeno, energía del impacto, incertidumbre en el pronóstico y posibilidades de mitigación); b) tipos y características de las amenazas naturales; c) ahorros que se logran en comparación a los costos al momento de un desastre; d) evaluación y análisis de sistemas de gestión de riesgo de desastres; e) pasos a seguir para determinar si la población está expuesta a una amenaza natural; y, f) formulación y planificación del programa de reasentamiento, para su posterior ejecución.

En este último punto, se destaca de manera muy reiterativa la importancia que tiene la comunidad para formular el plan de reducción del riesgo de manera participativa, incluyéndolos no únicamente como víctimas sino como actores centrales en la gestión de riesgo de desastres y en el proceso mismo de reasentamiento (Naciones Unidas y BID 2007; FAO 2009; Correa, Sanahuja y Ramírez 2011). “La participación de la comunidad asegura que las medidas de compensación, los lugares en que tendrá lugar el reasentamiento, los proyectos de rehabilitación económica y la prestación de servicios reflejen las necesidades y las expectativas de la población afectada” (BID 1999, 20). Este tipo de participación apunta a una participación institucionalizada, que se lleva a cabo en el marco institucional de la acción pública, regulada y permitida por este.

Desde esta perspectiva, el reasentamiento humano “es una medida que interviene sobre la exposición” (Ramírez 2011, 37) a una amenaza natural, disminuyendo la vulnerabilidad de una población a la misma. Se entiende como el desplazamiento físico de una población en otro lugar, alejado del riesgo y se establece como un proceso multidimensional y complejo “que trasciende la solución habitacional y cuyas consecuencias pueden ser muy negativas si

---

<sup>13</sup> El reasentamiento bajo estos términos es parte de la gestión del riesgo, pero en ocasiones se desarrolla debido a su complejidad y magnitud como una política/acción pública concreta que aunque hace parte de la gestión del riesgo, parece ser independiente.

no se planifica y ejecuta adecuadamente” (Correa, Sanahuja y Ramírez 2011, 8), el cual involucra en su proceso dimensiones físicas, económicas, legales, sociales, culturales, psicológicas, ambientales, territoriales, políticas y administrativas:

Modificar la localización de la población, sus actividades económicas, las redes y relaciones sociales, así como su entorno físico natural y construido –edificaciones, infraestructura y equipamientos– es un proceso complejo que tiene significativos efectos, directos e indirectos, sobre la población y los gobiernos. Un proceso de reasentamiento puede constituirse en una oportunidad para mejorar en forma integral la calidad de vida de la población superando incluso los objetivos directos de reducción de riesgo de desastre; pero si no está debidamente planificado ni concebido como una acción complementaria e integrada a una estrategia integral de gestión del riesgo pueden desembocar en procesos ineficientes e insostenibles que generan frustración tanto para la población involucrada como para los gobiernos. (Ramírez 2011, 36).

Por lo anterior, es fundamental que estos procesos de reasentamiento se encuentren vinculados a estrategias nacionales de gestión del riesgo, de manera integral. No obstante, en Colombia y en general en la región, aún no se llega a este tipo nivel de reflexión puesto que los procesos de este tipo poco contemplan e integran todas las dimensiones del proceso (físicas, psicológicas, económicas, socioculturales, entre otros,) y aunque algunos de los conceptos fundamentales (desarrollo, hábitat, sostenibilidad, entre otros) son integrados a la literatura normativa de estas políticas y acciones, estos generalmente se quedan en el papel, más no en la praxis, como se verá a continuación.

### **2.3. Estudios de casos de reasentamiento humano por factores de riesgo no mitigable en América Latina**

Esta parte explora algunos estudios de casos de reasentamiento humano por factores de riesgo no mitigable hallados en la literatura académica, los cuales hacen parte de Latinoamérica y han sido revisados y analizados brevemente, a partir de: 1) las definiciones que le otorgan al concepto de reasentamiento, 2) el tipo de estudio que realizan, 3) las causas por las cuales se realiza el proceso de reasentamiento, y 4) las variables que inciden el éxito y el fracaso de este tipo de procesos.

### 2.3.1. ¿Por qué Latinoamérica?

Los países de América Latina comparten características socioeconómicas y culturales similares, debido a las trayectorias históricas vividas. Particularmente, hay una tendencia global en la última década que se dirige hacia una:

[...] creciente acumulación de activos económicos en los grandes núcleos de población de países en desarrollo. Muchas de estas aglomeraciones urbanas están situadas en áreas más proclives a amenazas hidrometeorológicas o que son geológicamente inestables. En la medida en que las poblaciones se concentran y la actividad económica en estos centros crece a una velocidad mayor, la exposición a las amenazas de los activos económicos aumenta de un modo significativo. (Sanahuja 2011, 26)

Esta nueva tendencia global afecta directamente a toda la región latinoamericana, que está compuesta de países en desarrollo. América Latina y el Caribe constituye la región más urbanizada del mundo en desarrollo (Sanahuja 2011), y se ubica como la segunda región después de Asia con mayor promedio anual de ocurrencia de desastres (BID y CEPAL 2000). Adicionalmente, según Sanahuja (2011), los fenómenos hidrometeorológicos representan el 70% del total de desastres y son los que dejan mayor cantidad de personas afectadas.

Si bien los fenómenos naturales generan desastres en todo el mundo, sin importar si los países son o no desarrollados, el impacto de estos “es mucho más bajo en términos de mortalidad y damnificados en los países con niveles de desarrollo humano superiores a los que muestran los países en desarrollo” (Sanahuja 2011, 26), generándose así una relación directa entre el riesgo de desastre y los niveles de desarrollo (pobreza).

América Latina, por lo tanto, es una región vulnerable a los impactos sociales, humanos y económicos al momento de ocurrir fenómenos naturales, debido a sus características como sociedad, pero también debido a sus condiciones territoriales y geográficas,<sup>14</sup> por la inestabilidad de las áreas donde se asientan las aglomeraciones urbanas.

---

<sup>14</sup> “Desde el punto de vista geológico, América Latina y el Caribe se asienta sobre un sistema de cinco placas tectónicas. El litoral occidental forma parte del denominado ‘Cinturón de fuego del Pacífico’, donde la corteza terrestre se encuentra en un proceso de transformación constante. Esto se traduce en la alta actividad volcánica y sísmica que caracteriza a los países andinos y centroamericanos [...] La orografía, con la presencia de la cordillera de los andes en Sudamérica, y la cordillera mesoamericana, en Centroamérica, se asocia con la dinámica climatológica en cuanto a la generación de escenarios proclives para los movimientos en masa e inundaciones que con frecuencia se manifiestan [...] La dinámica climatológica también deja su impronta en las diferentes áreas, como el Caribe, con su temporada anual de tormentas tropicales y huracanes, y en las costas

Adicionalmente, el aumento constante de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI – el nombre más reciente que se le ha dado a los asentamientos informales) en zonas urbanas y rurales, surge como una salida rápida a las necesidades de vivienda de poblaciones de escasos recursos económicos o en condiciones de pobreza, problemática cada vez más creciente en América Latina. Esto genera que estas poblaciones no sólo se hagan más vulnerables, sino que se aumente la degradación del medio ambiente.

El proceso de urbanización acelerada en un contexto de acceso desigual a la tierra, lleva a la población de bajos ingresos a ocupar lugares proclives a amenazas, porque no tienen otra opción. Las áreas que ocupan al llegar a las ciudades son en muchos casos zonas de protección ambiental, que no ofrecen condiciones mínimas de seguridad para el asentamiento humano, como son las alledañas a los cauces de ríos, terrazas fluviales, o laderas, proclives a inundaciones y deslizamientos (Banco Mundial, 2007a). Cerca del 40% de los pobladores urbanos son pobres, y entre un 20 y 25% de ellos viven en viviendas improvisadas en tugurios sobrepoblados. (Sanahuja 2011, 35)

Lo anterior, da sentido a la importancia de estudiar y analizar la gestión del riesgo en la región latinoamericana entendida como la acción pública para afrontar y prevenir desastres ocasionados por fenómenos naturales, dado el aumento de la ocurrencia de estas amenazas en la región (debido a la diversidad e intensidad hidrometeorológica y geológicas, al aumento acelerado de la urbanización y con ello de los AHDI), y la relación directa entre niveles de desarrollo (pobreza) y la magnitud de desastres, lo que nos hace más vulnerables.

Según Cardona (2005), en el marco del Programa de Indicadores de Riesgo y Gestión del Riesgo liderado por el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo del BID, se realizó un estudio en doce países de la región (República Dominicana, Bolivia, Salvador, Guatemala, Ecuador, Argentina, Chile, Colombia, Perú, Jamaica, México y Costa Rica) en el cual se evaluó el desempeño de la gestión del riesgo a través del Índice de Gestión de Riesgos (IGR). El IGR es el promedio de la medición cuantitativa de cuatro políticas públicas relativas a: 1) identificación del riesgo; 2) reducción del riesgo (prevención-mitigación); 3) manejo de desastres (respuesta y recuperación), y 4)

---

frente a Perú, escenario del inicio del fenómeno de El Niño oscilación Sur (ENOS), al cual se asocian inundaciones y sequías en diferentes áreas de la región”. (Sanahuja 2011, 33)

governabilidad y protección financiera, presentes en cada uno de los países (cada política estaba compuesta de una serie de indicadores).<sup>15</sup>

Los hallazgos generales del estudio muestran que: 1) en las políticas de identificación o conocimiento se ha tenido un importante avance relativo, pero que faltan adelantos en el inventario sistemático de efectos y pérdidas a nivel nacional al momento de la ocurrencia de un desastre en donde las amenazas naturales son latentes, adicionalmente la evaluación de la vulnerabilidad y riesgo es aún muy débil. 2) En las políticas de reducción de riesgos el avance no ha sido significativo puesto que aún siguen sin intervención las cuencas, y los lugares de protección ambiental, exigiendo a los gobiernos adelantos en el ordenamiento territorial. 3) Las políticas relativas al manejo de desastres son las que han tenido mayores avances en relación a la organización y coordinación de situaciones de emergencia. Y 4) en las políticas de protección financiera y gobernabilidad necesaria para lograr una gestión efectiva del riesgo, se han generado adelantos en la creación de estructuras y sistemas interinstitucionales, pero es importante fortalecer dicho aparataje institucional y convertir dicha estructura, en multisectorial adoptando continuamente programas y proyectos a favor de la adaptación al cambio climático, protección ambiental, energía, saneamiento, entre otros (Cardona 2005). Lo anterior, da cuenta de retos que deben enfrentar los países latinoamericanos en materia de gestión riesgo y del camino que aún falta por recorrer.

### **2.3.2. Revisión de estudios de casos**

Al realizar una revisión de los estudios y análisis realizados a procesos de reasentamiento y políticas de gestión del riesgo en la región,<sup>16</sup> se hallaron estudios de análisis de políticas nacionales o locales de gestión del riesgo en Colombia, Bolivia, Ecuador, Brasil, y Perú. En estos se hace evidente la evolución del concepto de gestión del riesgo, concebido como una construcción social y se muestran los avances que en esta materia los países, regiones o ciudades realizan. Como, por ejemplo: la implementación de sistemas de emergencias y alertas tempranas, inventarios de eventos catastróficos, planes estratégicos de reducción del riesgo, experiencias significativas de desarrollo local frente a riesgos de desastres.

---

<sup>15</sup> Dichas políticas fueron valoradas a través de cinco niveles de desempeño: bajo, incipiente, significativo, sobresaliente y óptimo.

<sup>16</sup> Debido a que esta investigación apunta al análisis de una política de reasentamiento humano se hará énfasis en los casos hallados sobre reasentamiento más que en los casos de análisis de políticas de gestión del riesgo.

Estos estudios se asocian, al área de políticas, ciencias sociales, ingeniería, y medioambiente, o estudios socioambientales, y sólo uno de ellos es en estricto sentido un análisis de políticas (cambio de la política pública de gestión del riesgo (Vallejo 2009)).<sup>17</sup> Estos poseen un sentido prescriptivo, ya que se encargan de dar recomendaciones y plantear retos que son necesarios para afrontar dicha gestión (mayores niveles de institucionalización, involucramiento y participación de la población, gestión de recursos económicos y humanos, entre otros) (Guzmán 2004; Cardona 2005, 2008; CAPRADE 2009; Vallejo 2009; FAO 2009; Cajas 2010; CAF 2002; Campos et al. 2012; Güiza 2012).

Respecto al área geográfica de estudios sobre procesos de reasentamiento estos tienen lugar en Colombia (Arango 2007; Chardon 2008; Restrepo et al. 2011; Poveda 2011), Argentina (Pérez y Zelmeister 2011), México (Briones 2010), Brasil (Marques y Scombatti 2011) y Guatemala (Aguirre 2011). Estos casos hacen explícito el éxito o el fracaso del proceso de reasentamiento, aunque no se realiza un análisis de política pública en estricto sentido, la mayoría de estos casos hablan de procesos exitosos, y unos pocos hablan de procesos fracasados. En la mitad de los casos los estudios hacen parte de los resultados de investigaciones académicas realizadas por particulares en el marco de estudios pertenecientes a disciplinas como ingeniería ambiental y ciencias sociales y políticas, la otra mitad hace parte de estudios auspiciados y financiados por organismos internacionales (Banco Mundial y BID), y pueden enmarcarse en disciplinas de las ciencias sociales.

Al revisar y sistematizar la información de estos casos se analizaron los siguientes elementos: definición otorgada en el proceso de reasentamiento; causas por las cuales se lleva a cabo el proceso; estrategia metodológica u opciones del reasentamiento; tipos de análisis (efectividad y fallas) y si estos eran explícitos e implícitos; características generales de las poblaciones objetivo; y, factores explicativos para catalogar el proceso como exitoso o fallido.

En cuanto a las definiciones otorgadas al reasentamiento estas poseen pocas variaciones, en todas se destacan no sólo el traslado de una población de un lugar a otro, sino la importancia del restablecimiento de las condiciones de vida de los habitantes, donde el reasentamiento se muestra como la creación de un “nuevo territorio o hábitat de vida” (Chardon 2008), demostrando que el proceso tiene una visión integral, sistémica, multidimensional y compleja

---

<sup>17</sup> El estudio de Vallejo será ampliado en la sección 2.4.

en el que intervienen aspectos físicos, sociales, culturales, económicos, psicológicos, entre otros.

Los documentos revisados apuntan también hacia una visión del proceso de reasentamiento como un factor de desarrollo sostenible, el cual debe proponerse como objetivo principal reducir las condiciones de vulnerabilidad y brindar oportunidades para el desarrollo de las comunidades (Marín 2006; Chardon 2008; Briones 2010; Poveda 2011; Pérez y Zelmeister 2011; Marques y Scombatti 2011; Aguirre 2011). Esta perspectiva está acorde con los postulados de los organismos internacionales. Respecto a las causas del reasentamiento, estos se dan (en orden de mayor frecuencia) por fenómenos naturales como: inundaciones, sequías, terremotos, deslizamientos, y zonas de fragilidad o riesgo ambiental.

Un elemento muy interesante que resulto al revisar los casos, son las diferentes estrategias metodológicas que se llevan a cabo en los procesos de reasentamiento u opciones de reasentamiento. Una de estas estrategias en la cual la comunidad puede estar sumamente involucrada se denomina como (a) “autoconstrucción asistida”, en este caso es la misma población a reasentar quien construye sus casas recibiendo asistencia técnica y social para llevar a cabo este proceso. Dicha estrategia fue utilizada para siete casos en provincias de Argentina (Pérez y Zelmeister 2011) y resulto exitosa.

Otras modalidades de reasentamiento de poblaciones, no requieren el mismo nivel de involucramiento pero también pueden clasificarse como opciones de reasentamiento donde se hace relevante la participación de la comunidad, estas son: (b) reasentamiento de la población en conjuntos residenciales; (c) reasentamiento en viviendas nuevas; (d) reasentamiento en viviendas usadas; (e) reasentamiento en viviendas usadas ubicadas en los mismos sectores pero alejadas del riesgo; (f) indemnización económica (subsidios de vivienda del 100% o menos), está última no constituye propiamente un proceso de reasentamiento sino una opción para abandonar la vivienda. (Chardon 2008; Briones 2010; Poveda 2011; Pérez y Zelmeister 2011; Marques y Scombatti 2011; Aguirre 2011).

Los tipos de análisis que se realizan no constituyen análisis de políticas desde el campo del análisis de política como disciplina, el cual ha sido desarrollado en esta investigación (capítulo 1 –marco teórico-). No obstante, hacen explícitos si los procesos de reasentamiento fueron exitosos o fallidos de acuerdo a sus propios criterios. Los tipos de análisis revisados

pueden clasificarse en sistematizaciones de experiencias, (mayoría de los casos), y en estudios de impacto.

Estos estudios suelen caracterizar el tipo de población objetivo del reasentamiento. Respecto a esto cabe destacar que es usual encontrar que estas personas viven generalmente en condiciones de pobreza, poseen bajos niveles educativos, se dedican a labores que hacen parte del mercado informal o trabajos de subempleo, (o en su defecto son desempleados), viven en condiciones de hacinamiento y de bajos niveles de salubridad, carecen de algunos servicios públicos básicos o sí los tienen no pagan por ellos, y no poseen títulos de propiedad de la tierra donde habitan.

Las variables que inciden en el fracaso de estos casos son: pérdida de redes sociales y lazos intrafamiliares (redes de parentesco y vecindad); soluciones de vivienda no adecuadas (tamaño de las casas, ubicación geográfica); alteraciones en los modos de vida (desconocimiento de formas de vida de los pobladores, pérdida de trabajo, desaparición de pequeñas unidades productivas en los hogares, infraestructura de servicios públicos incompleta, construcción deficiente de las nuevas viviendas, lejanía del lugar de trabajo, afectaciones en la salud y la calidad de vida, entre otras); ausencia del Estado o falta de acompañamiento del mismo en el proceso, o en ocasiones una preparación deficiente del personal que ejecuta el proceso de reasentamiento; y, poca o ninguna participación de la comunidad en etapas previas y durante el proceso de reasentamiento.

En este sentido, los estudios afirman que las poblaciones se trasladan a lugares con nuevas amenazas e incertidumbres por lo cual el proceso termina fracasando. De manera paradójica la zona de riesgo ofrece para sus habitantes ciertos grados de seguridad que la zona de reubicación no garantiza. Al haber un proceso de reasentamiento inadecuado se reconfiguran las zonas urbanas propiciando mayores problemáticas sociales y redistribuyendo el riesgo y la vulnerabilidad social de las poblaciones (Arango 2007; Chardon 2008; Briones 2010; Guiza 2012).

Mientras que, las variables que inciden en el éxito de los casos de reasentamiento son: una juiciosa caracterización socioeconómica de la población, que implique un conocimiento real de las condiciones y necesidades de la población a reubicar; brindar a la comunidad opciones para que puedan suplir sus insuficiencias económicas –de empleo- (si las hay); que la

población tenga la posibilidad de elegir varias estrategias de reasentamiento que se ajusten a sus requerimientos (varias alternativas u opciones de vivienda o reasentamiento); contar con soluciones de viviendas que se ajusten a las formas de vida de los habitantes; ofrecer estrategias de compensación; transparentar al máximo el proceso –medidas de accountability-; mantener una comunicación constante y fluida con la comunidad e incluirla en la planeación y ejecución del proceso de reasentamiento. (Marín 2006; Chardon 2008; Briones 2010; Poveda 2011; Pérez y Zelmeister 2011; Marques y Scombatti 2011; Aguirre 2011).

Debido a que interesa analizar la variable de la participación en los procesos de reasentamiento, es relevante destacar que en estos estudios de casos, se destaca el carácter participativo de la comunidad para llevar a cabo este proceso de manera efectiva, dichos casos muestran que a mayor participación de la comunidad, mayor probabilidad de éxito del reasentamiento o a la inversa, que a menor participación, mayor probabilidad de falla del proceso o de la política (Marín 2006; Chardon 2008; Briones 2010; Restrepo et al. 2011; Montoya et al. 2011; Poveda 2011; Pérez y Zelmeister 2011; Marques y Scombatti 2011; Aguirre 2011; Guiza 2012). Se destaca la participación desde una perspectiva institucional, pues el deber ser es que desde el mismo proceso se contemple y se promueva la participación de la población objetivo de la reubicación.

El reasentamiento puede generar transformaciones positivas o transformaciones negativas, no existe un proceso de este tipo sin la presencia de dificultades y retos, y mucho menos una fórmula adecuada para llevar el proceso con éxito. Sin embargo, la literatura ha mostrado una serie de variables que deben ser tomadas en cuenta para la consecución exitosa de estas políticas. Así mismo, la gestión del riesgo está hoy por hoy más involucrada en el quehacer público, el concepto ha evolucionado y es visto hoy de manera integral y compleja, como sucede con el reasentamiento. Son muchos los retos que la región enfrenta en esta materia, por lo cual es relevante adelantar estudios sobre el tema. A continuación, se presentará el caso colombiano, como un país que ha vivido frecuentemente eventos naturales y antrópicos debido a su posición geográfica y condiciones contextuales. Cómo se mostrará este constituye un caso de estudio interesante en la región.

### **2.3.3. El caso colombiano: Gestión del riesgo en Colombia**

#### **Breve panorama de la gestión del riesgo en Colombia**

Según el análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia realizado por el Banco Mundial, Colombia por su ubicación geográfica y diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática presenta diversos “fenómenos amenazantes, como inundaciones, movimientos en masa, avenidas torrenciales, vendavales, sequías, entre otros, que se correlacionan con la variabilidad climática interanual, períodos secos y lluviosos según cada región del país, que son incrementados considerablemente con la ocurrencia de fenómenos de El Niño y La Niña” (Campos et al. 2012, 50).<sup>18</sup> A esto se le suman factores como el desplazamiento de la población de las zonas rurales a las zonas urbanas, la degradación ambiental, las rápidas transformaciones en el uso del suelo y el cambio climático (Campos et al. 2012).

Estas circunstancias generan que muchas poblaciones a lo largo del territorio se encuentren expuestas a estos tipos de amenazas que, sumadas a las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones,<sup>19</sup> conllevan a situaciones de riesgo en buena parte del territorio nacional.<sup>20</sup> De manera que, “en 2012 el 86% de la población colombiana estaba expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a amenazas altas y medias por movimientos en masa (deslizamientos)” (Campos et al. 2012, 14). Cifras más actuales afirman que el 31% de la población en Colombia está en riesgo de movimientos en masa asociados a crecientes súbitas (El País 2016).

La figura 2.4, basado el modelo PAR (ver previamente) y adaptado a la realidad colombiana ilustra 1) las causas de fondo, 2) las presiones dinámicas y, 3) las condiciones de inseguridad del territorio nacional. Estos tres grupos de elementos se combinan para producir condiciones latentes de riesgo en el país. Las causas de fondo corresponden al acceso limitado que posee la población a: el poder, las estructuras estatales, los recursos económicos y materiales, las

---

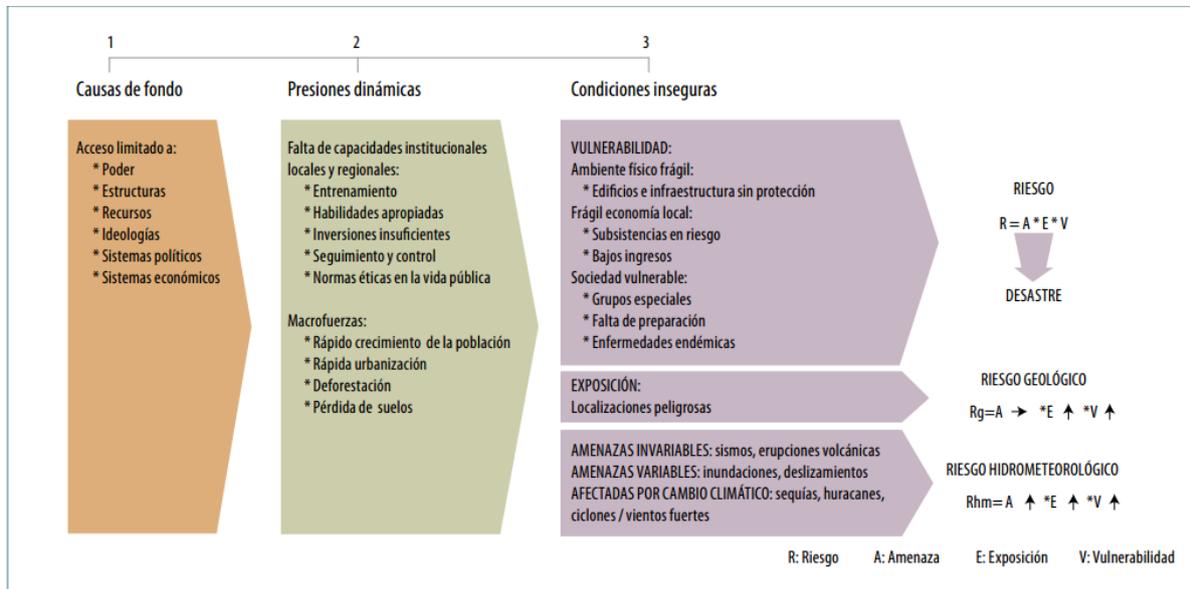
<sup>18</sup> Sin embargo, son las inundaciones los fenómenos más frecuentes, los cuales poseen el mayor número de registros históricos de pérdidas en buena parte de los departamentos de Colombia.

<sup>19</sup> Según el Censo nacional de 2005, el 27,7% de la población del país presentó Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI

<sup>20</sup> “Las condiciones de riesgo se encuentran estrechamente ligadas con las condiciones de pobreza. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es uno de los indicadores que ha ido considerado tradicionalmente para medir la pobreza en Colombia. El NBI permite capturar las condiciones de fragilidad de la población, en términos de la composición física de las viviendas y de la *resiliencia* o capacidad de recuperación, en relación con las características económicas de los hogares”. (Campos et al. 2012, 14)

ideologías dominantes y los sistemas políticos y económicos, mostrando que el problema de la gestión del riesgo en el país es, un problema estructural.

Figura 2.4. Procesos sociales de creación del riesgo adaptado al modelo PAR



Fuente: Campos et al. 2012, 42

Las presiones dinámicas se localizan, por un lado, en la falta de capacidades institucionales locales y regionales para fortalecer sus habilidades en la gestión del riesgo, para entrenar a la población en materia de riesgos, invertir de manera apropiada en la gestión y, realizar procesos de seguimiento y control del mismo. Por otro lado, existen unas macrofuerzas que son: el rápido crecimiento de la población y de la urbanización, la deforestación y pérdida de suelos, las cuales también se constituyen como presiones dinámicas que hacen parte del contexto nacional.

Por último, están las condiciones de inseguridad, que se caracterizan por la vulnerabilidad de la población al encontrarse localizada en ambientes físicos frágiles, además de poseer índices bajos de necesidades básicas insatisfechas, una economía local caracterizada por bajos ingresos, la presencia de enfermedades endémicas y la falta de preparación de la población al momento de ocurrir un evento natural. A ello se le suma la presencia de amenazas constantes tales como sismos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos, sequías y huracanes o ciclones, generando con ello altos riesgos geológicos e hidrometeorológicos para la población colombiana.

A propósito, Rapalino y Jiménez en el libro “Política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia. Análisis de la ley 1523 de 2012 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales”, afirman que en la realidad colombiana los desastres no sólo se derivan de las acciones del ser humano para resolver sus comodidades, sino que, “son producto de la imperiosa necesidad de resolver el diario vivir, en la que se expone al peligro de forma consciente o no, ante la ausencia de oportunidades y la no presencia del Estado” (Rapalino y Jiménez 2014, 57). Afirmando también, que el “desarrollo” del país que posteriormente empobrece, se ha constituido a partir del ensayo y error, a través de tragedias cotidianas de grande, mediana o pequeña escala, “generando la construcción de una fuerte relación entre amenaza y vulnerabilidad” (Rapalino y Jiménez 2014, 57).

Los autores citados, resumen las siguientes condiciones y hechos históricos de Colombia que han generado grandes impactos en la nación y que, han influido drásticamente en el riesgo y su gestión (tabla 2.1).

Tabla 2.1. Problemáticas históricas, desastres de alto impacto y cuantía de pérdidas

<b>Problemática</b>	<b>Desastre de alto impacto</b>	<b>Pérdidas</b>
“Urbanización y desarrollo de infraestructura en áreas de riesgo volcánico o de actividad sísmica”	Sismo en Pamplona, Norte de Santander en 1644; Sismo en Muyo, Boyacá en 1646; Sismo en Municipio de Altamira (Huila) en 1827; Terremoto en Cúcuta en 1875; Terremoto en el Eje Cafetero en 1979; Terremoto en Norte de Santander de 1981	No se conocen datos precisos, se estiman múltiples pérdidas materiales y humanas, sin cuantificar
	Terremoto de Popayán en 1983	US\$380 millones en pérdidas; 26.000 fallecidos
	Erupción del Nevado del Ruíz en 1985	US\$250 millones en pérdidas; 21.000 fallecidos
	Terremoto del eje cafetero en 1999	US\$1590 millones en pérdidas; 2.000 fallecidos
“Recurrente e intensa actividad lluviosa, huracanes y tormentas tropicales, otros eventos atmosféricos que provocan continuas inundaciones en zonas pobladas con altos índices de pobreza”	Desbordamiento del río Ibagué 1987	3.470 familias damnificadas, 15 muertos
	Inundaciones en Atlántico en 1983	36.000 personas damnificadas; 1724 viviendas destruidas
	Inundaciones en la Costa Caribe en 1995	No se alcanzó registro oficial de las pérdidas por el tamaño de la emergencia, pero se estiman aproximadamente 136.000 familias afectadas, 10.902 viviendas afectadas, y múltiples infraestructuras colapsadas
	Oleada invernal 2010-2011 (Fenómeno de la Niña)	470.000 familias afectadas; 5.700 viviendas destruidas; 341.000 viviendas averiadas; 751 vías, 66 puentes afectados; 269 acueductos y 16 alcantarillados afectados; 813 centros educativos, 15 centros de salud; más de 807.609 hectáreas inundadas.
	Ola invernal 2016-2017  Desbordamiento y avalancha en Mocoa (Putumayo) en 2017	Múltiples pérdidas materiales y humanas, aún sin cuantificar, todo el territorio nacional. 193 muertos y 252 heridos, no se tienen aún cifras oficiales (Fuente: Periódico El Tiempo 1996)
“Deslizamientos continuos en carreteras y en zonas de asentamientos humanos que amenazan su sobrevivencia, registrándose constantes pérdidas humanas, materiales y financieras”.	Quebradablanca en 1974	Múltiples pérdidas materiales y humanas, sin cuantificar
	El Gavio en 1983	150 muertos
	Villa Tina en 1987	199 muertos

“Incendios forestales y urbanos recurrentes, que reflejan prácticas culturales contradictorias a la convivencia y aprovechamiento de la naturaleza”	Las zonas más afectadas han sido la Orinoquia, Amazonia, Caribe, Caquetá y Putumayo	Múltiples pérdidas materiales y humanas, sin cuantificar
Otras problemáticas que no registran desastres y pérdidas específicas son:		
“Inadecuado uso del suelo para el desarrollo de la actividad productiva (agricultura, ganadería y pesca), y manejo general de flora nativa... el suelo se usa de forma inapropiada bien sea por exceso o por defecto “... el 73% de la deforestación en Colombia es causada por la expansión de la frontera agrícola y la colonización, siendo el uso ganadero la principal causa <sup>21</sup> ...”.		
“Desarrollo industrial con serios problemas para el manejo de actividades productivas que implementan sustancias tóxicas y peligrosas”.		
“Poca conciencia ambiental y desconocimiento de los actores sociales e institucionales de la cultura de prevención y manejo responsable del riesgo de desastres...”		

Fuente: Datos tomados de Rapalino y Jiménez (2014, 57-58) y Rapalino y Anaya (2014, 77-80)

Adicionalmente, según una encuesta realizada por el Banco Mundial, la exposición frecuente a estos eventos naturales, junto con las campañas de concientización y la participación en actividades de prevención, han aumentado los niveles de percepción sobre el riesgo en los ciudadanos colombianos (80% de los ciudadanos se siente en riesgo por fenómenos naturales). No obstante, la falta de alternativas de vivienda y de información sobre las amenazas en los territorios no permite que los ciudadanos las puedan evitar. Los altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la situación de pobreza tampoco admiten que el tema de la gestión del riesgo sea prioritario en las familias colombianas. Se hace evidente una falta de claridad en los ciudadanos frente a la responsabilidad que poseen para reducir el riesgo (solamente el 60% cree que debe tomar medidas para reducirlo y solamente el 35% reporta haberlo hecho), lo que requiere una asesoría del Estado sobre el asunto. Por último, los ciudadanos consideran que el Estado posee una alta responsabilidad sobre la gestión del riesgo. (Campos et al. 2012).

El libro sobre el análisis de gestión del riesgo en Colombia, muestra la necesidad e importancia de realizar un “cambio radical en las políticas de desarrollo y en las prácticas de gestión territorial y sectorial” (Campos et al. 2012, 5), por lo cual deben mejorarse las condiciones de uso y ocupación del territorio para que el país no siga viviendo pérdidas frecuentes de grandes magnitudes, que afectan su crecimiento social y económico. Los déficits en el ordenamiento del territorio a nivel de cuencas y zonas urbanas, son los principales factores que han aumentado el riesgo hidrometeorológico en el país, aumentándose de manera importante los deslizamientos y las inundaciones, convirtiendo a

<sup>21</sup> De acuerdo con estudios realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en 2012.

estos eventos en los fenómenos con mayores porcentajes de pérdidas de vidas y viviendas. (Campos et al. 2012).

### **Marco institucional y normativo nacional**

En Colombia la prevención y gestión del riesgo de desastres surge desde la última década del siglo XX con un marco legal y normativo importante. No obstante, en materia institucional y legal existieron algunas entidades y leyes que sirvieron como antecedentes de la gestión del riesgo en el país. La primera figura institucional era el Socorro Nacional creada en 1948, esta era una entidad adscrita al gobierno central y aliada con la Cruz Roja Colombiana.

Dedicándose solo a la atención de emergencias causadas por desastres (Vallejo 2009; Rapalino y Jiménez 2014).

Para 1965, tras diversos cuestionamientos a esta entidad se crea la Defensa Civil Colombiana como una institución aliada a la atención de desastres, pero sin restar importancia a la figura del Socorro Nacional. En el año de 1970, con el Decreto 1547, se les otorga a alcaldes y gobernadores funciones significativas en la atención de desastres, descentralizando en cierta medida la atención de desastres. En 1979 tras un grave terremoto en la Costa Pacífica se hizo evidente que ninguna de las instituciones anteriormente creadas, podían responder a una emergencia de gran magnitud. Por ello se crea el Comité Nacional de Emergencias y los Comités locales y regionales de emergencia, encabezado por el sector de salud a través del Código Nacional Sanitario, con la Ley 9 de 1979. (Vallejo 2009; Rapalino y Jiménez 2014).

Sin embargo, esto no resuelve las expectativas en la materia, por lo que en 1984 se crea mediante el decreto ley 1547 el Fondo Nacional de Calamidades, tras la tragedia del terremoto de Popayán en 1983. A partir de este momento se inicia “la institucionalización de la cultura asistencialista o proteccionista del Estado ante las situaciones de desastres, dada la gravedad de los impactos” (Rapalino y Jiménez 2014, 62). Hasta el momento la normatividad y las instituciones creadas se basaban en la atención de desastres.

Tras la tragedia vivida por la erupción del volcán Nevado del Ruiz, en la cual desapareció el pueblo de Armero, se impulsó desde el gobierno nacional la necesidad de realizar una serie de estudios con personas especializadas para crear el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), que se consolida con el Decreto-Ley 919 de 1989. El SNPAD rompió con aquel modelo de intervención disperso e improvisado al momento de

atender los desastres e incluyó por primera vez la prevención como un elemento necesario en la gestión del riesgo, iniciando lo que posteriormente será un cambio de paradigma en la forma en que el Estado concebía el riesgo. Esto se materializó con la prevención que se desarrolló en la reactivación del volcán Galeras y el Huracán Joan (Vallejo 2009; Rapalino y Jiménez 2014).

No obstante, los grandes aportes del SNPAD y su misma implementación fueron aplazados, debido a que, con la llegada de la reforma constitucional (Constitución de 1991) toda la reglamentación existente en Colombia debió ser ajustada y revisada, lo cual detuvo el proceso de avance en la generación de acciones para reducir el riesgo de desastres en la nación. Adicionalmente, este sistema dependía del nivel central y, sus decisiones y acciones estaban centralizadas, luego con la llegada de la descentralización de la política a través de los mandatos de la Constitución del 91, los gobiernos regionales y locales tenían responsabilidades en la aplicación de la norma (Rapalino y Jiménez 2014).

Estos poseían autoridad territorial y autonomía administrativa, y debían destinar una parte del presupuesto anual para atender este tipo de emergencias, sin embargo esto no se realizaba en gran medida por el desconocimiento de las autoridades a la propia historia del desastre, falta de información técnica y científica sobre las amenazas, las vulnerabilidades y los riesgos del territorio, además de que no tenían claro cómo actuar y cuál era su función en el SNPAD, generando un colapso del sistema (Rapalino y Jiménez 2014).

Seguido a esto, se origina la Ley 99 de 1993, la cual crea el Ministerio de Medio Ambiente y se establece que “la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento”. Con las leyes 164 de 1994 y 629 de 2000 se aprobaron la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1994) y el protocolo de Kioto (2000), y en 2015 se adopta también el marco de Sendai, adscribiendo la política de riesgos a marcos internacionales para la gestión del riesgo nacional. Fortaleciendo así, la idea de no sólo atender desastres sino prevenirlos.

Posteriormente, con la ola invernal vivida entre los años 2010-2011 debido al Fenómeno de La Niña, en Colombia se vivieron numerosos desastres generados por fenómenos naturales, que propiciaron riesgos latentes para la población. Desde esta perspectiva, la noción de riesgo

se empezó a abordar como una construcción social que se deriva de una condición en la que existe una amenaza natural y una población que se encuentra vulnerable a esta. Debido a las diversas situaciones de riesgo vividas en el país, el Estado reconoce mediante el Decreto 4580 de 2010, que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), es insuficiente para atender la calamidad pública causada por esta ola invernal (2010-2011), en materia económica, social y ecológica.

Como una respuesta al problema anterior se crea el Fondo de Adaptación (FA), a través del decreto Ley 4819 de 2010. Esta es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito público del gobierno nacional, con el objetivo de “atender la construcción, reconstrucción, recuperación y reactivación económica y social de las zonas afectadas por los eventos derivados del fenómeno de La Niña de los años 2010 y 2011” (Fondo de Adaptación 2017). Posteriormente (en 2015), a esta misma entidad “se le atribuyó [...] la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el fenómeno de La Niña” (Fondo de Adaptación 2017). En el marco de esta ley se crea el Plan Jarillón de Cali, como uno de los proyectos prioritarios del FA.

En consecuencia, en 2011 se crea la Ley 1444 y con ella la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNRD) como una unidad adscrita a la presidencia y al SNPAD que tiene como objetivo, entre otros “formular y coordinar la ejecución de un Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo” (Ley 1444 de 2011). Para el 2012 con la Ley 1505 se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, y con la Ley 1523 de 2012 se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, (que deroga la Ley 919 de 1989). Con este cambio se transforma la política nacional, adoptando la visión de la gestión del riesgo como construcción social, además de la prevención y atención de desastres. Por primera vez, se habla de una política nacional para la gestión del riesgo, lo cual es muy importante. Posteriormente en 2013, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES – documento 3776), declara la importancia estratégica de la “construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal” de 2011, establecidas como una línea estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 denominado, “Prosperidad para todos” y posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 denominado “Todos por un nuevo País”. Esto es relevante porque el tema de la gestión del riesgo es incluido en los Planes

Nacionales de Desarrollo, fortaleciendo la idea de que la gestión del riesgo es clave para el modelo de desarrollo del país.

Para el 2015, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y la UNRD, crean el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2025, como una estrategia enfocada hacia el desarrollo sostenible y se incorpora el enfoque de adaptación al cambio climático (Acuerdo de París - 2015). Adicionalmente, la gestión del riesgo se plantea desde una perspectiva diferencial, de género y de diversidad cultural que propende por el fortalecimiento de la gobernanza, educación y la comunicación social.

Esto constituye por lo menos en teoría, la confirmación de un cambio de paradigma en la política nacional articulando diversos niveles de gobierno (nacional, departamental-regional y local-municipal), tal y como lo expresa el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2025, este proceso “no sólo se limita a la atención y a la respuesta, sino a una recuperación que no reproduce las condiciones pre existentes al desastre sino que conduce a una transformación del escenario de riesgo a un territorio seguro y ambientalmente sostenible” (Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015, 18).

El SNGRD se encuentra encabezado por el Presidente de la República, seguido del consejo nacional para la gestión del riesgo, y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo que se compone de tres comités (conocimiento, reducción del riesgo, manejo de desastres), esto a nivel nacional. A nivel regional, el SNGRD se encuentra encabezado por el gobernador y un consejo departamental para la gestión del riesgo, mientras que a nivel local se encuentra liderada por el alcalde y el consejo municipal para la gestión del riesgo, en algunas ciudades se materializa esta gestión a través de secretarías municipales para la gestión del riesgo (Ver anexo 2: Gráfico del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres).

Vallejo (2009) identifica que entre el periodo de 1949 hasta 2009, se presentan tres cambios en las políticas de gestión del riesgo en Colombia. Entre 1949 y 1982 la política se caracteriza por ser tradicional y asistencialista (primer cambio); posteriormente se da un cambio entre 1983 y 1987 en el que se desarrolla un estado de transición paulatina de la política hacia un proceso de descentralización de la política-administrativa, debido a la ocurrencia de diversos desastres de gran impacto socioeconómico, es decir que la política no sólo es pensada desde el plano nacional sino que se piensa desde las regiones y ciudades principales;

consecutivamente, hay un tercer cambio dirigido a generar una política integral entre 1988 y 2008 que se caracteriza por cambios en las instituciones y la influencia del contexto nacional académico y mundial sobre el tema, que dieron origen al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (Vallejo 2009).

Según Rapalino y Jiménez (2014), este proceso de institucionalización de la norma ha sido complicado y ha tardado mucho tiempo, afectando considerablemente la sociedad colombiana, por lo cual el papel de los organismos internacionales tales como el Banco Mundial, la CEPAL, el BID han sido fundamentales no sólo para brindar ayuda humanitaria sino también para apoyar el análisis de la gestión del riesgo en el país.<sup>22</sup>

El proceso de acomodación de la nueva estructura administrativa del Estado colombiano, tardó más de 20 años en atender la necesidad de ajustar la normatividad orientada a intervenir los riesgos de desastres, lapso en el que se aumentó considerablemente la afectación con fuertes impactos sobre la economía, el deterioro del ambiente, la ruptura del tejido social y la conservación del patrimonio cultural de las comunidades, razón por la cual, los organismos de cooperación internacional que han participado activamente con ayuda humanitaria en la atención de emergencias, han asumido la financiación de estudios tendientes a sustentar la toma de decisiones correspondientes a la Gestión del Riesgo de Desastres. (Rapalino y Jiménez 2014, 60)

De otro lado, se hacen también evidentes las constantes transformaciones en materia institucional y legal. Desde la aparición de las primeras leyes e instituciones encargadas en atender desastres, se hace visible que la creación y cambios de estos marcos institucionales y legales no han podido responder y atender el problema del riesgo de desastres en Colombia de la manera deseada, por el contrario, han sido insuficientes, por lo cual han sido constantemente transformados.

Aunque en el plano legal, institucional, y en teoría los adelantos son importantes, en la práctica aún prevalecen muchas falencias en la organización territorial local y nacional, y en lo que se denomina como gestión del riesgo. Como lo afirma el estudio de Rapalino y

---

<sup>22</sup> A propósito de lo anterior, se destacan los siguientes documentos: Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países. Estudio de caso Colombia. BID y CEPAL; Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas, BID y Banco Mundial. Gestión del Riesgo en Colombia. Programa de información para la gestión del riesgo de la CEPAL; entre otros.

Jiménez (2014), a pesar de los innumerables adelantos en materia normativa e institucional estos no se materializan en la práctica. Estas falencias se deben según los autores a “la escasa organización y sistematización de ocurrencia de los mismos, situación que ha impedido disponer de información para planear las intervenciones orientadas a prevenir y reducir impactos” (Rapalino y Jiménez 2014, 60).

Otra de las dificultades surge de la gravedad de los desastres, los cuales, al producir grandes impactos en pérdidas humanas, económicas y de ecosistemas, han conllevado a la nación a un asistencialismo recurrente asumido por los gobiernos de turno, generando con ello una desproporcionada dependencia de las autoridades. Se ha llegado al punto de que “pareciera ser conveniente que haya un desastre, porque de esta manera se obtienen ayudas y mejoras materiales a las que antes del desastre no les era posible acceder, evidenciando una crisis de valores y detrimento de la autoestima colectiva” (Rapalino y Jiménez 2014, 61). Convirtiendo así a los desastres en una especie de dispositivos para visibilizar a comunidades en riesgo permanente, y generar ayudar y mejorías a la misma.

Lo anterior, convierte a Colombia en un caso interesante para analizar en la región latinoamericana, pues se encuentra en un periodo de transición y acogida de la prevención y atención “rigurosa” del riesgo de desastres.

A partir de los hallazgos teóricos de estos dos primeros capítulos se realizó la operacionalización de las variables seleccionadas para la hipótesis. Como se muestra en el anexo 3 se desglosan las dos variables: 1) participación ciudadana y 2) diseño de política. La primera variable, se divide en dos teniendo en cuenta la literatura anterior, esta participación puede ser a) institucionalizada/administrativa o b) autónoma, por lo cual se propone analizar estos dos tipos de participación. La institucionalizada se observará teniendo en cuenta la perspectiva del diseño institucional y sus elementos, a partir de esto se crearon los ámbitos de observación, las preguntas guías o ideas claves con sus respectivas técnicas de registro, con el cual se busca reconstruir el proceso participativo.

En la segunda variable, se aborda la falla en el diseño de la política, básicamente en este punto se encuentra desglosado la taxonomía NATO de Howlett, complementada con los mismos adelantos de este autor en compañía de otros, acerca de los niveles de política en relación a los objetivos-medios, y la combinación de instrumentos (punto 1.1.2 – tablas 1.1, 1.2 y 1.3).

De acuerdo a lo anterior se generaron los ámbitos de observación, las preguntas guías o ideas claves con sus respectivas técnicas de registro. Adicionalmente, se agregó de acuerdo a los hallazgos de los casos (punto 1.3.3), un ámbito de observación que recoge los factores que se argumentan para el fracaso de algunos procesos de reasentamiento en América Latina, para observar si estos, se encuentran en los resultados que hasta el momento (primer trimestre de 2016) arroja la política. Y así observar, si estos factores pueden ser causas para la ineffectividad del caso seleccionado (Plan Jarillón Cali), coincidiendo o no con la literatura.

### **Capítulo 3**

#### **Descripción y análisis del estudio de caso: ¿Existe una falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali?**

El siguiente capítulo se divide en tres partes que están íntimamente relacionadas en la descripción y análisis del caso de estudio. Se inicia, con un breve contexto local del riesgo de desastres en Cali, desde una mirada sociohistórica del problema. Esto teniendo en cuenta, la importancia del contexto para el análisis de políticas públicas, es decir que las políticas sean comprendidas como decisiones políticas que hacen parte de un problema social mayor (Lasswell 1992).

La segunda parte, describe y al mismo tiempo analiza los aspectos principales del estudio de caso seleccionado: el Plan Jarillón de Cali, como institución política. Definiéndole como un problema público y política pública local. Posteriormente, se intenta dar cuenta de la definición del problema, las posturas y la concepción del riesgo de los habitantes de la zona de intervención (Jarillón). Para continuar, con el análisis de los instrumentos de la política, según la taxonomía NATO planteada por Howlett. Aquí se describe la normatividad jurídica y legal (instrumentos de autoridad), e institucionalidad y organización local en el tema del riesgo y en lo concerniente a la política (instrumentos de organización); las modalidades de compensación que se plantean en el proceso de reasentamiento (decreto de compensaciones – instrumentos de tesoro); y, el plan de intervención llevado a cabo por la política (instrumentos de Nodalidad). Después se recogen, los principales avances y desaciertos de la política, con el fin de dar cuenta de su estado actual.

Por último, como tercera parte se concluye con una reflexión en torno a si existe o no una combinación de instrumentos y objetivos, que permita afirmar sí existe o no una falla en el diseño de la política. Encontrado que, existe una coherencia y una inconsistencia en la política, que da como resultado un diseño inefectivo.

De esta manera, se contempla el caso desde una perspectiva neoinstitucionalista sociológica, mostrando los factores cognitivos (ideas) y culturales que determinan los comportamientos y posturas de los habitantes del Jarillón y de los funcionarios de la política, y evidencian que el Plan Jarillón de Cali como institución política intenta estructurar y corregir las conductas de un grupo de individuos que se ubicaron a las orillas del río. En este sentido, se hicieron

evidentes dos dimensiones que destaca el neoinstitucionalismo sociológico, una dimensión cultural que se constituye de los valores y creencias -las diversas formas de entender el problema público y el riesgo, el arraigo sobre el territorio, las prácticas y formas de vida que residen en él; y, una dimensión estructural, que contiene las formas en que esta institución política (PJC) se relaciona con la sociedad -formas de organización, estructuración, legislación, instrumentos, problemáticas y factores internos y externos-.

### **3.1. Contexto sociohistórico del riesgo de desastres en Cali**

Santiago de Cali es la capital del departamento del Valle del Cauca, esta se ubica en el suroccidente de Colombia y se constituye como la tercera ciudad más importante del país debido a su densidad poblacional, con cerca de 2,5 millones de habitantes. Este es uno de los departamentos con mayor población expuesta a inundaciones y que, ante la coyuntura del actual fenómeno de la “Niña” (2016-2017) se encuentra en la máxima alerta (alerta roja) pues es altamente propenso a la ocurrencia de desastres como deslizamientos e inundaciones según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (IDEAM 2017).

Según el IDEAM, Cali es una de las ciudades con mayor exposición a inundaciones (IDEAM 2017). Un poco más del 30% de la ciudad de Cali, según el estudio de Jiménez y Velásquez se encuentra “en condiciones de riesgo por su localización en las tierras inundables del río Cauca, mientras que otros sectores marginados se localizan en laderas inestables” (Jiménez y Velásquez 2012, 336). Esto implica la exposición de un segmento importante de población caleña a dos amenazas constantes: inundaciones y deslizamientos, generando vulnerabilidad y posicionando a Cali, como una de las ciudades con mayor riesgo de desastres en Colombia (El País 2016).

Según el comportamiento histórico de estas amenazas, son las inundaciones las que se catalogan como la principal amenaza para la ciudad de Cali. Si bien estas son frecuentes, para los años de 1938, 1950, 2008, 2010, 2011, 2016 y 2017 se han presentado graves inundaciones en las zonas aledañas al río Cauca, las cuales produjeron pérdidas humanas, de infraestructuras y enseres de gran magnitud, además de la evacuación de algunos de los pobladores de la zona (Plan Jarillón de Cali 2014). Las fotos 3.1, 3.2 y 3.3 a continuación ilustran las inundaciones del 2010 y 2011, y la última fotografía ilustra el caso del asentamiento de Puerto Nuevo que, en mayo de 2017 sufrió graves inundaciones debido a la ola invernal, dejando más de 300 familias damnificadas.

Como una respuesta del Estado local al problema de las inundaciones en la primera mitad del siglo XX, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) entre los años 1959 y 1961 construye el Jarillón del río Cauca, como una medida de mitigación frente a las inundaciones en las zonas aledañas al río, dichas tierras pertenecientes al Jarillón fueron vendidas y se hicieron urbanizables ignorando su cercanía con el río y su comportamiento histórico inundable (Plan Jarillón de Cali 2014). Se afirma que, es la misma CVC la que posteriormente permite que se asienten familias en la zona de riesgo, a través de contratos de arrendamiento.



Fotos 3.1 y 3.2. Inundaciones en el Jarillón. Fuente: Periódico el País 2010, 2011



Foto 3.3. Inundaciones en el Jarillón, Sector Puerto Nuevo. Fuente: RCN Radio 2017

El poblamiento de estas zonas, surge por procesos desorganizados de urbanización, planificación y ordenamiento territorial de la ciudad que iniciaron para las décadas de 1960 y 1970. Estos procesos propiciaron una ocupación constante de las zonas de ladera y zonas rivereñas (a las márgenes de los ríos Cauca y Cali) a través de procesos de colonización popular de tierras. Esto, a causa de, un alto déficit en la oferta de vivienda a bajos costos, accesible a personas de escasos recursos económicos, a pesar de que existía una alta demanda de este tipo de vivienda (Vásquez 1990a; Mosquera 2012). Lo anterior da paso para la década de 1980, a una alta oferta de terrenos no aptos para urbanizar, promovida por sus propietarios

generando una expansión demográfica hacia el oriente de la ciudad (zona inundable), especialmente lo que se conoce como el distrito de Aguablanca (Vásquez 1990a).

La época de mayor expansión demográfica, fue precisamente la época del desarrollo industrial de la ciudad (1970-1980), donde Cali se convirtió en una ciudad de migrantes, provenientes principalmente de otros lugares del departamento del Valle del Cauca, pero también de otros departamentos como Cauca, Nariño, Tolima y Caldas. Este crecimiento demográfico se debió según Vásquez (1990b) a: demanda de trabajo, la violencia partidaria, el conflicto armado colombiano, cambios en la estructura de la tierra y modernización agraria de la región.

Adicionalmente, esta ocupación del territorio hace parte también de un movimiento social por la vivienda y el derecho a la ciudad, en donde la población se “tomaba” grandes terrenos ante la limitada oferta de vivienda. En estos espacios, la construcción de viviendas funcionaba bajo la lógica de autoconstrucción y ayuda mutua (Mosquera 2012). Generando así, una proliferación de “invasiones”, “asentamientos informales o subnormales”, hoy denominados como asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI), que se construyen principalmente hacia el oriente de la ciudad y a lo largo del Jarillón del río Cauca (distrito de Aguablanca), en aproximadamente 20 km.<sup>23</sup>

Para los años noventa el Jarillón ya se encontraba bastante poblado, tal y como muestra la siguiente foto de uno de sus sectores (Petecuy – foto 3.4). El poblamiento de esta zona no se detiene y continúa hasta hoy, dando como resultado un total de 23 asentamientos de desarrollo incompleto únicamente en esta zona. Convirtiendo a Cali, en una de las ciudades con mayor AHDI de Colombia, según la Secretaría de Vivienda Municipal en Cali existen 92 asentamientos de desarrollo incompleto, de los cuales 23 se concentran a las márgenes del río (El País 2016).

Es así como, paulatinamente, en las zonas de ladera y territorios inundables de la ciudad se fueron alojando y asentando poblaciones migrantes y no migrantes de escasos recursos económicos, ubicándose en las periferias urbanas, espacios carentes o con insuficiencias en servicios públicos básicos, bajos precios en el suelo y altas amenazas de inundaciones y deslizamientos. Generando y profundizando una segregación socio-espacial de la población

---

<sup>23</sup> Los primeros asentamientos creados entre finales de 1970 y a lo largo de la década de 1980 son: Pondaje, Charco Azul, Belisario Betancur, Cinta Larga, Jazmín, y Floralia (Vásquez 1990a).

que aumenta la brecha entre “ricos y pobres”, marginalizando aún más a estas poblaciones de escasos recursos económicos, y como consecuencia aumentando su vulnerabilidad (Vásquez 1990b; Jiménez y Velásquez 2012).



Foto 3.4. Sector Petecuy, 1981 y 1998. Fuente: Periódico el País 2016

Adicionalmente, según la encuesta del Banco Mundial-CIDSE los hogares afrocolombianos se concentran en el nororiente de la ciudad (donde se ubica el Jarillón), mostrando también que se presenta “una significativa segregación socio-racial en la ciudad de Cali, la cual tiene implicaciones en los patrones de desigualdad social de la misma, es decir hay una geografía urbana con trazos raciales” (Plan Jarillón de Cali 2014, 20), que ubica a la población “negra” y “pobre” en determinadas lugares de la ciudad -periferias urbanas-, fortaleciendo la segregación socio-espacial y la desigualdad del espacio urbano.

Lo anterior, convierte a la ciudad de Cali en un caso relevante para analizar puesto que se encuentra expuesta a circunstancias latentes de riesgo no mitigable, las cuales no sólo corresponden a situaciones actuales sino a condiciones históricas que tienen que ver con la misma planificación y ordenamiento territorial de la ciudad. Además, en la ciudad se han dado adelantos en materia jurídica-legal e institucional (tal como se mostrará seguidamente) que no se encuentran en otros municipios de Colombia, los cuales se han realizado principalmente en los últimos dos años y están enmarcados en la política nacional para la gestión del riesgo de desastres de Colombia. Por último, el proyecto Plan Jarillón Cali (PJC), constituye actualmente uno de los procesos más grandes de reasentamiento por factores de

riesgo no mitigable en Colombia y el más importante en la historia de la ciudad. Todas estas son razones que hacen relevante estudiar este caso.

### **3.2. Estudio de caso: El Plan Jarillón de Cali -PJC-**

#### **3.2.1. El PJC como problema público y política pública**

El Jarillón de Cali, como se planteó anteriormente es una infraestructura creada por la CVC en 1961, para prevenir las inundaciones en el oriente de la ciudad de Cali. Esta es similar a una montaña que bordea las márgenes del río Cauca, y se extiende aproximadamente por 26 km, los cuales permiten que el río ante una crecida no salga de su cauce y genere inundaciones. No obstante, como se afirmó anteriormente el Jarillón fue poblado por personas de estratos bajos y medios, aproximadamente 8.000 hogares y 20.000 personas. Las siguientes fotografías (fotos 3.5 y 3.6) ilustran la ocupación de algunas zonas del dique o Jarillón.



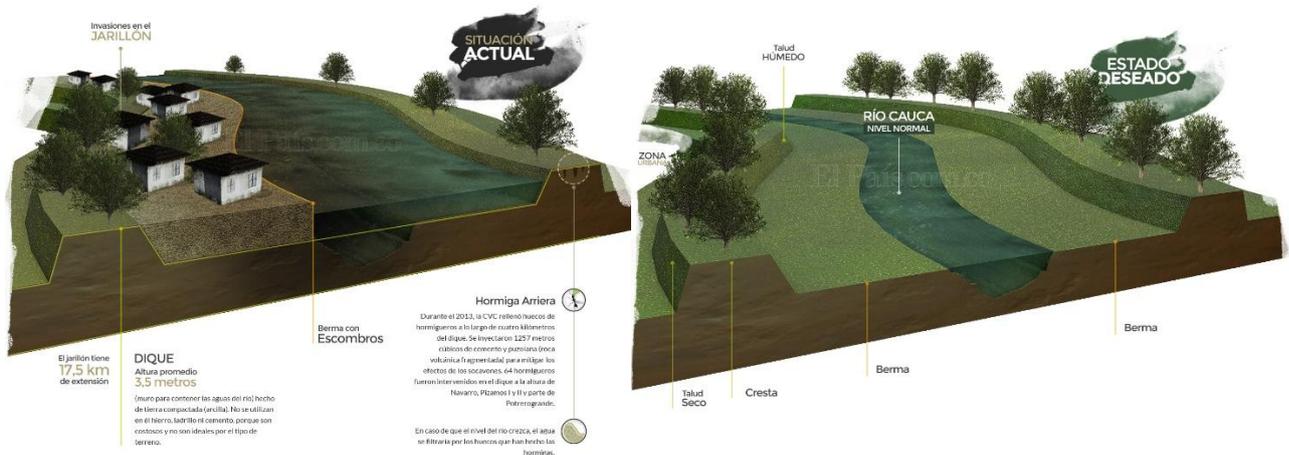
Fotos 3.5 y 3.6. Izquierda, Jarillón del río Cauca. Fuente: Periódico El País 2016.  
Derecha, Jarillón del río Cauca. Fuente: Personería Municipal 2015.

Dichos asentamientos humanos generaron el deterioro de la infraestructura, al habitar y construir en ella (rellenarla con escombros, realizar conexiones de tuberías de agua, sembrar, verter desechos y basuras, entre otras cosas), a lo que se le suma la presencia de la hormiga arriera que ha generado grandes perforaciones subterráneas en la misma. Por ello se deben intervenir 17,5 km de esta infraestructura para recuperarla y, prevenir y mitigar el riesgo por inundación presente en la zona. Adicionalmente, cerca del Jarillón se encuentran localizadas las plantas de agua de residuales y de agua potable de la ciudad, por lo cual se busca proteger también dichas infraestructuras, pues ante una crecida estas se verían afectadas y generarían un problema de saneamiento en la ciudad.

Como se muestra en la figura 3.1, existe un relleno de escombros (berma de escombros) generados por los habitantes para asentarse a la orilla del río, la cual amplía el diámetro del

dique, pero resta espacio para que el río ante una creciente pueda expandirse y no salga de su cauce.

Figura 3.1. Estado Actual (derecha) y Estado deseado (izquierda) del Jarillón



Fuente: El País 2016.

El Jarillón como infraestructura podría ser considerado como un actor o un actante (Latour 1992), puesto que es en esta estructura donde habita la población objetivo del proyecto y donde se realiza la intervención social (reasentamiento) y geotécnica (mejora en la estructura). En esta, reside el problema social que se desea contrarrestar. Adicionalmente, algunas de las comunidades presentes en la zona han generado fuertes relaciones con el río Cauca, estas relaciones son principalmente productivas o económicas, pero también culturales y de esparcimiento, el río es parte de la cotidianidad y el territorio se convierte en una forma de vida, como ocurre con el asentamiento de Playa Renaciente (la Playita) (CEI, INCODER y PUJ 2013).

En la zona de intervención del proyecto (17,5 km), se encuentran distribuidos 25 AHDI. El Plan Jarillón ha establecido dos grandes sectores para esta zona, el sector de las Lagunas del Pondaje y Charco Azul y el sector del Jarillón. Las lagunas son espejos de agua que regulan las aguas lluvias y hacen parte de un ecosistema natural que ha sido deteriorado con la ocupación humana, por lo cual se hace necesario recuperarla y protegerla. En este sector se encuentran ubicados 13 asentamientos, los cuales son: Belisario, Sardi, El Barandal, La Esperanza, Brisas de la Paz, Playa Alta, Playa Baja, La Florida, Nueva Florida, Nueva Ilusión, El Jazmín, Polo y Villa Uribe. Todos pertenecientes a la comuna 13.

En el otro sector denominado por el PJC como Jarillón se encuentran 12 asentamientos de desarrollo incompleto, los cuales son: Cinta Larga, Comfenalco, Floralia, Las Vegas, Rio Cali, Venecia (pertenecientes a la comuna 6); Brisas del Cauca, La Playita (Playa Renaciente), Puerto Nuevo (que hacen parte de la comuna 7) y las Palmas, Navarro y Samanes (que pertenecen a la comuna 21 y en el caso de Navarro, al corregimiento que lleva este mismo nombre). En este sector, se concentra la mayoría de la población total. La figura 3.2 muestra las AHDI de la zona de intervención del proyecto tanto del área de lagunas como del área del dique.

Figura 3.2. Zonas de intervención del PJC



Fuente: Plan Jarillón Cali 2014a, 10

Por ello, la política plantea la necesidad de reasentar a la población que habita estas zonas, y con esto recuperar la infraestructura que ha sido deteriorada. El reasentamiento según el PJC “corresponde al proceso de intervención de unidades sociales en condiciones de alto riesgo no mitigable por inundación, con el fin de proteger la vida de las unidades sociales que las habitan, así como el desarrollo e implementación de compensaciones para mitigar los impactos negativos causados por el desplazamiento involuntario” (Alcaldía de Cali 2016). Se define también el reasentamiento como una medida preventiva y correctiva, debido a la localización de la población en una zona de alto riesgo no mitigable, y se considera como una

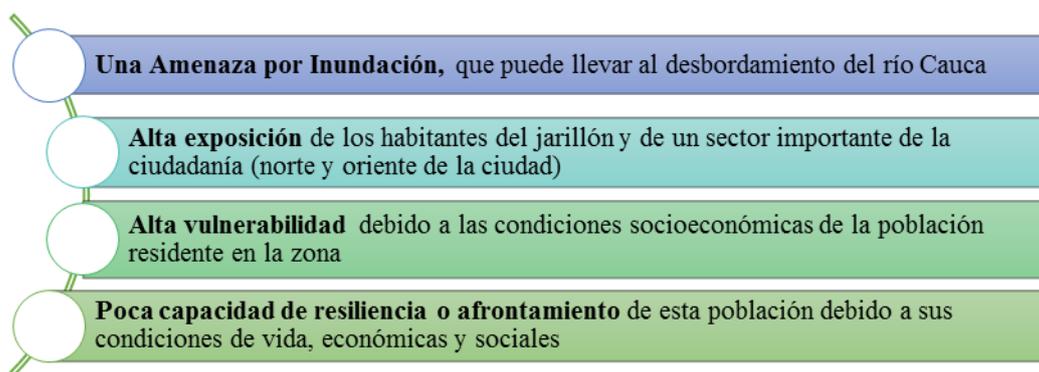
oportunidad para mejorar el nivel de vida de aquellas poblaciones vulnerables, donde no sólo se pretende reducir el riesgo sino las condiciones que hacen vulnerables a estas poblaciones.

Retomando la definición de política pública presente en el primer capítulo de este documento, las políticas son definidas como un conjunto de acciones y decisiones, realizadas por una autoridad pública para orientar comportamientos en la población y con ello solucionar o disminuir un problema o necesidad determinada por los ciudadanos. El Plan Jarillón es la materialización de una serie de acciones y decisiones, las cuales son realizadas por una autoridad pública en este caso, el gobierno local de la ciudad de Santiago de Cali, por orden y supervisión del gobierno Nacional, a través del Fondo de Adaptación.

Estas acciones y decisiones ejecutadas buscan orientar el comportamiento de un grupo de actores -los habitantes del Jarillón- trasladándoles a otros lugares -proceso de reasentamiento- para desalojar una zona de riesgo no mitigable. Con ello, se busca solucionar o disminuir un problema para la ciudadanía, el cual se define como el riesgo no mitigable por inundación, ante la amenaza del desbordamiento del río Cauca especialmente en épocas de invierno, por lo cual se propone como objetivo mitigar y disminuir dicho riesgo (objetivo del PJC), no sólo para proteger a los habitantes del Jarillón sino a la población de Cali, específicamente 73 barrios de 7 comunas de Cali, que viven principalmente en el norte y oriente de la ciudad.

Es importante recordar, que como se expone en el capítulo 2, la gestión del riesgo de desastre se entiende como la presencia de una amenaza natural, por la exposición y vulnerabilidad de las condiciones de la población, sobre su capacidad de resiliencia (UNISDR 2012). Para el caso del Plan Jarillón de Cali se encuentra que existe, tal y como lo ilustra la figura 3.3:

Figura 3.3. Variables del riesgo de desastres en Cali



Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

Esta es la definición del problema para el Estado (local y nacional), que, si bien se basa en estudios técnicos y científicos sobre el tema, no necesariamente representa y corresponde con la visión del problema que posee la comunidad residente en la zona de intervención del proyecto, como se verá en el acápite siguiente.

### 3.2.2. La definición del problema y del riesgo según los habitantes del Jarillón

La comunidad residente en la zona es muy diversa, en cuanto a sus características sociales, culturales y económicas. Desde el Plan Jarillón de Cali, se ha construido una caracterización socioeconómica de los habitantes que viven en la zona de intervención del proyecto la cual recoge aspectos generales sobre la mayoría de la población (ver anexo 5: perfil socioeconómico de la población). Sin embargo, quisiera destacar la relevancia que posee la diversidad de los asentamientos humanos intervenidos, pues las características generales, aunque son importantes, no permiten dar cuenta de las diferencias de esta población y de la necesidad de tratarlas como diferentes.

Con ayuda de algunos funcionarios del proyecto a través de entrevistas se intentó configurar una tipología de los AHDI presentes en la zona. Teniendo en cuenta que, este ejercicio no se encuentra realizado formalmente por el proyecto por lo que, no se cuenta con cifras estadísticas para corroborar la información. El siguiente cuadro (tabla 3.1), intenta caracterizar y describir algunos de los elementos principales de los asentamientos agrupándolos en cuatro grandes tipos de asentamientos, propuestos por la autora de este documento en congruencia con la experiencia del trabajo de campo y las experiencias de los funcionarios. Así mismo, se plantea la postura de estos grupos poblacionales frente a la solución que el Estado propone, para observar sus posturas frente al riesgo.

La siguiente tabla (3.1) muestra las características y elementos principales de cada uno de los tipos de AHDI. Como ha de notarse, el tipo de asentamiento que concentra más asentamientos es de los más precarios y vulnerables.

Tabla 3.1. Tipología AHDI Plan Jarillón de Cali

<b>Tipología de Asentamientos de Desarrollo Humano Incompleto (AHDI) para el caso del PJC</b>		
<b>Tipo de AHDI</b>	<b>Características principales</b>	<b>Asentamientos</b>
<b>AHDI más precarios y vulnerables</b>	Poca contribución al sistema de seguridad social	Polo; Playa Baja; Playa Alta; Nueva Ilusión; Cinta Larga; Sardi; Barandal; Belisario; Villa Uribe; Nueva Florida; Brisas del Cauca; Brisas de un Nuevo Amanecer; La Playita (Playa Renaciente).
	Acceso a servicios públicos de forma ilegal a través de conexiones ilegales con los barrios cercanos.	
	Dinámicas recurrentes de violencia, microtráfico e inseguridad	
	Fuerte arraigo cultural con el territorio y/o con el río Cauca	
	Condiciones de hacinamiento y déficit habitacional	
	Muy bajos niveles de escolaridad e ingresos económicos por hogar	
	Infraestructuras de vivienda con materiales improvisados (latas, zinc, plásticos, tierra)	
Alta presencia de personas en condiciones de desplazamiento debido al conflicto armado en Colombia		
<b>AHDI con vocación productiva y económica</b>	Alta presencia de hogares con "rebusque", "negocios básicos" y "conformados" (según la tipología desarrollada por el PJC)	Vegas; Venecia; Comfenalco; Las Palmas
	Estrecha relación con la ciudad, intercambios constantes con la ciudad y realización de prácticas ciudadinas	
	Infraestructura de vivienda con materiales en obra blanca y negra, de grandes áreas	
	Acceso a servicios públicos básicos, en algunos casos se pagan estos servicios de forma individual o a través de pagos de servicios comunitarios (en cualquier caso, se paga a muy bajos costos, en comparación a lo urbano, por estar ubicados en el Jarillón)	
	Poseen un poder adquisitivo alto con el promedio de la población que habita en el Jarillón debido a sus ingresos	
<b>AHDI con vocación rural</b>	Alta presencia de viviendas productivas-tipo finca, actividades agrícolas y de ganadería en los hogares, bien sea para subsistencia y/o comercialización	Samanes; Navarro
	Alta resistencia a prácticas de vida ciudadinas	
	Fuerte arraigo cultural con el territorio y/o con el río Cauca, identidad adscrita a la dinámica rural	
	Infraestructuras de vivienda con materiales en cemento, ladrillo, en obra gris o blanca.	

	Propietarios de viviendas, las viviendas poseen notas de compraventa y protocolización de las mejoras, por lo que el estatus de su vivienda es legal.	
	Acceso a servicios públicos y prestación de servicios complementarios: educación y salud, el valor de estos servicios es a costo de zona rural (corregimiento de Navarro)	
<b>AHDI con mayor calidad de vida</b>	Facilidad en el acceso a prestación de servicios complementarios: educación y salud	Floralia; Rio Cali; La Florida; Jazmín; Puerto Nuevo
	Acceso a todos los servicios públicos básicos, en la mayoría de los casos se pagan estos servicios (a bajos costos, en comparación a lo urbano, por estar ubicados en el Jarillón)	
	Estrecha relación con la ciudad, intercambios constantes con la ciudad y realización de prácticas ciudadinas	
	Infraestructuras de vivienda con materiales en obra negra y blanca (de hasta 2 y 3 pisos)	

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

### Los cuatro tipos de asentamientos son:

**1) AHDI más precarios y vulnerables:** Estos asentamientos son los que poseen condiciones más precarias y vulnerables, en cuanto al espacio físico que les rodea, pero también a dinámicas sociales asociadas al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) elaborado por el PNUD, sí bien no se cuenta con los datos que permitan desarrollar los indicadores del IPM en rigor, se han asociado algunos de estos parámetros para dar cuenta de las condiciones de pobreza de estos grupos humanos.

Por ejemplo, tal y como lo describe en la tabla, estas comunidades acceden a los servicios públicos básicos (agua, energía) de forma ilegal, creando conexiones “piratas” con los barrios aledaños, dicho acceso es muy limitado y precario. También se presentan en estas comunidades muy bajos niveles de escolaridad e ingresos económicos en las familias; viviendas “improvisadas” con materiales muy inestables; fenómenos de violencia constantes; y familias provenientes del conflicto armado colombiano; además de fuertes arraigos culturales con el territorio, entre otras características.

Las condiciones de esta población hacen que, en términos generales esta tenga una actitud favorable en cuanto al reasentamiento, son poblaciones que acceden a ser reubicadas a cambio de una vivienda de interés prioritario (VIP), pues en muchos casos viven en casas “improvisadas” y muy deterioradas, por lo que ven en la VIP una mejoría en su estatus o calidad de vida.

**2) AHDI con vocación productiva y económica:** Estos asentamientos poseen una alta presencia de unidades productivas y una alta concentración de actividades económicas en pequeña, mediana y gran escala. La población que reside en estos asentamientos vive de las actividades económicas que realiza, para su propia subsistencia o en ocasiones con fines de lucro. Es usual encontrar empresas de cría de especies menores, procesamiento de plásticos (reciclaje), comercio al por menor, extracción de minerales, y elaboración de productos alimenticios, pocas de estas son constituidas legalmente. Poseen acceso a servicios públicos básicos, los cuales en su mayoría pagan a bajos costos a través del recibo de acueducto y alcantarillado. Se presentan también grandes infraestructuras en materiales como cemento y ladrillo, generalmente son personas con una buena capacidad adquisitiva de bienes y servicios, entre otras características visibles en la tabla.

En estos asentamientos se presenta una alta resistencia a la reubicación debido a que en estos lugares los pobladores poseen negocios y empresas, para la propia subsistencia y para fines de lucro, adicionalmente sus habitantes afirman poblar esta zona desde aproximadamente 30 años. Por tal motivo, no es “rentable” una VIP en la cual, por ley no pueden desarrollar este tipo de actividades económicas. La presión ejercida por esta comunidad, ante la necesidad de “ser reubicados con igualdad de condiciones”, planteó la necesidad de incluir otro tipo de soluciones diferentes a la vivienda como la compensación económica, en la cual se estima el costo del negocio y se da una remuneración económica equivalente a este (esta situación será ampliada en el siguiente capítulo).

**3) AHDI con vocación rural:** Estos asentamientos se caracterizan por tener una fuerte vocación rural, esta puede resultar de la relación de cuatro componentes según Pérez y Zelmeister (2011): 1) El territorio visto como fuente de recursos naturales, como el soporte actividades económicas que permite el intercambio de identidades políticas y culturales; 2) La población posee una dinámica de vida vinculada a los recursos naturales y la tierra; 3) Los asentamientos se desarrollan a través del intercambio de personas, mercancías e información; 4) Las instituciones públicas y privadas a las cuales la comunidad acude pertenecen a la jurisdicción rural.

En estos asentamientos existe una alta presencia de viviendas productivas tipo finca, en las cuales se realizan actividades agrícolas y de ganadería, bien sea para la propia subsistencia y/o

para su comercialización, el territorio es visto como una fuente de recursos. Además, una característica importante que se asocia con el componente 1 y 2 del que nos habla el autor, es que existe en estas comunidades un fuerte arraigo cultural con el territorio y/o con el río Cauca, su identidad está inscrita a estas prácticas rurales y poseen una alta resistencia a las prácticas ciudadinas. Adicionalmente, hay poseedores y propietarios legales de estas tierras, que poseen escrituras o protocolos de vivienda. Y, estas zonas en buena medida se encuentran adscritas como zonas rurales aledañas al municipio. Dichas condiciones hacen que no exista en esta comunidad una actitud favorable para llevar a cabo el reasentamiento, pues existen fuertes arraigos culturales y económicos en el territorio que impiden que la gente acepte tal cambio de vida, además de su estatus de poseedores legales.

**4) AHDI con mayor calidad de vida:** Estos asentamientos se caracterizan por tener mejores condiciones de vida e ingresos económicos más altos en relación al resto de población del Jarillón, y por poseer una estrecha relación con las dinámicas urbanas. En este sentido, en comparación con el promedio poseen una mayor calidad de vida, tienen mayores facilidades en el acceso a servicios como salud y educación, acceden a los servicios públicos básicos, los cuales pagan a muy bajos costos, poseen viviendas con infraestructuras en obra negra y blanca de hasta dos o tres pisos. Bajo estas condiciones los pobladores, especialmente poseedores y dueños de los predios y casas, se resisten pues sus casas superan a una vivienda de interés en términos de espacios, tamaños, comodidad y confort.

En cualquiera de los tipos de AHDI, los poseedores o dueños de los predios son quienes más se rehúsan a dejar el espacio, también aquellas personas que tienen negocios o trabajan en la zona, y aquellos que poseen fuertes arraigos culturales con el territorio.<sup>24</sup> Mientras que, los inquilinos o arrendatarios son los más proclives a reasentarse.

Esta explicación intenta dar cuenta de la diversidad y diferencias de los asentamientos. Y de las diferentes posturas que se encuentran frente al proceso de reasentamiento, dichas posturas no dependen únicamente de la situación de riesgo existente, como se ve desde la política, sino

---

<sup>24</sup> Existen dos casos especiales, uno es el asentamiento de Playa Renaciente, que posee un consejo comunitario, que bajo la Ley 70 de 1993, requiere que se haga un proceso de consulta previa con la comunidad. Y el otro caso especial, es Puerto Nuevo que es un barrio formalizado y reconocido por el municipio donde gran parte de la comunidad posee escrituras sobre los predios y también se debe realizar un procedimiento diferente, que aún no se conoce. Estos procesos están por realizarse, y aún no han sido llevados a cabo, por lo cual no es posible observarlos.

de sus propias condiciones de vida, relacionadas con el trabajo, los medios de subsistencia, los factores económicos (negocios), el arraigo cultural con el territorio y el río, la resistencia a prácticas ciudadinas, entre otros.

Hablamos entonces de múltiples factores que intervienen en el proceso de reasentamiento, y que el mismo concepto contempla, entendido como un proceso multidimensional y complejo en el que se involucran dimensiones físicas, económicas, legales, culturales, psicológicas, ambientales, territoriales, políticas y administrativas, tal y cómo propone la literatura académica (Correa, Sanahuja y Ramírez 2011).

No obstante, estos factores y condiciones de la población, su diversidad y diferencias no fueron contemplados al momento de proponer alternativas para el reasentamiento, no fueron pensados en el diseño de la política, puesto que desde 2012 hasta el segundo semestre de 2016 sólo existió una alternativa para el reasentamiento, la cual consistía en la entrega de una vivienda de interés prioritario otorgada por el gobierno en determinadas zonas de la ciudad. Posteriormente, en agosto de 2016 se incluyen otras alternativas a través del decreto de compensaciones, cómo se verá más adelante.

Si bien, la política propone que el problema fundamental es el riesgo por inundación que vive esta población, este problema no es el único, ni es el primordial o el principal para la población debido a que, en ocasiones priman sus condiciones sociales, económicas y culturales. En muchos casos los pobladores afirman que no están en riesgo o construyen una noción de riesgo aceptado, tal y como lo expresa un par de funcionarios del PJC que fueron entrevistados:

Cuando ellos llegan al Jarillón llegan en buena parte desplazados [...] están acostumbrados entre comillas a vivir dentro del agua, ellos hacen pilares donde levantan sus casas y el agua pasaba por debajo, entonces desde que llegan acá vienen con esa mentalidad de lo que es vivir en el río, entonces para ellos no es un peligro, aunque han pasado eventos de inundación, donde el agua les llega hasta dos metros ellos dicen “no nos inundamos”, ellos simplemente ven que el nivel del río sube pero saben también que a los días baja, porque su costumbre es esa, viven con el río, no lo ven como un peligro, es algo normal. (Entrevista con funcionaria del PJC, en conversación con la autora, 15 de febrero de 2017)

La alcaldía cree que lo mejor es sacarlos de allí, pero la comunidad no [...] para la comunidad no pasa nada, para la comunidad eso siempre seguirá ocurriendo, eso siempre se va a inundar y ellos ya están acostumbrados a eso y están preparados supuestamente, entonces ellos no van a dejar de vivir allí porque les digan que están en zona de riesgo no mitigable. (Entrevista con funcionario del PJC, en conversación con la autora, 25 de abril de 2017)

Asimismo, algunas de las personas reasentadas afirman no estar en riesgo, pues “nunca se inundaron”, o en su defecto logran incorporar el riesgo a su vida cotidiana de tal manera que cómo lo expresa la noción del riesgo aceptable (Ávila-Toscano y Marengo 2014), conviven con este, lo aceptan, lo sortean, lo convierten en un asunto del día a día, y realizan acciones que permiten en ocasiones mitigarlo, adaptarse y acostumbrarse al mismo, como puede ser, subir las pertenencias al techo, evacuar sus hogares y enceres, dirigirse a las zonas más altas, cubrirse de pies a cabeza. De esta forma idean estrategias de sobrevivencia frente al riesgo cotidiano. Tal y cómo lo expresan algunas de las personas que han sido reasentadas, y que fueron entrevistadas:

Nosotros no lo veíamos, así como un riesgo, nosotros queríamos vivir allá, nosotros con la inundación allá no teníamos problemas, nosotros nunca nos inundamos, en sí en sí uno allá estaba tranquilo, lo único malo era la inseguridad, sí porque pues había muchas pandillas y todas esas vainas, pero de resto uno vivía relajao, pues imagínese viviendo gratis sin pagar agua, sin pagar luz, entonces habíamos unos que la pasábamos tranquilo. (Entrevista con reasentado del PJC, en conversación con la autora, 16 de mayo de 2017)

[...] de los riesgos si eramos conscientes, pero es que uno viviendo en un riesgo uno tiene que aprender es a sortear los diferentes obstaculos, porque no quiere decir que con una vivienda, que uyy esto esta asegurado, ¡no! hay riesgo en todas partes donde nosotros estemos, sea la parte más segura del mundo, lo que pasa es que nosotros decíamos viene un obstaculo entonces nosotros brincábamos, para pasar el otro, allá los riesgos eran los zancudos, los mosquitos, eso era. Había que estar abrigado de pies a cabeza, las inundaciones, más cuando venían las lluvias, el lodo que usted caminaba, no podía ni caminar porque usted se caía, esos eran riesgos, pero todos los días vivíamos con eso y aprendimos a vivirlo, porque a lo último uno se acostumbraba a andar en medio del lodo, en medio de los zancudos, mosquitos, el agua, uno se iba adaptando y aprendimos a sobrevivir. (Entrevista con reasentada del PJC, en conversación con la autora, 16 de mayo de 2017)

En este caso, existe evidentemente una noción de riesgo aceptable que dificulta que esta comunidad genere procesos de apropiación y concientización del riesgo, tal y como se ve en los relatos de las entrevistas.

### **3.2.3 Objetivos del PJC**

Según el Informe Final de Liquidación del Convenio 076 de 2012, realizado en 2015 el objetivo general de la línea de reducción de la vulnerabilidad social era “generar y ejecutar estrategias sociales de reasentamiento de los hogares beneficiarios del proyecto, integrando procesos de fortalecimiento de tejido social, socioeconómico y prevención y mitigación del riesgo” (Informe Final de Liquidación del Convenio 076 2015). Revisando los documentos del proyecto, este objetivo aparece aproximadamente desde 2014 hasta el 2016 sin embargo, en el segundo semestre del 2016 este ha sido modificado de la siguiente manera: “Reducir el riesgo por inundación en el sector oriental del Municipio de Santiago de Cali, mediante el reasentamiento de la población en zona de alto riesgo no mitigable, el reforzamiento del Jarillón del río Cauca y la recuperación de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul” (Plan de Reasentamiento 2016).

Este cambio en el objetivo implicó un ligero ajuste en la instrumentación, porque, aunque siga enfocado en el reasentamiento de la población que vive en alto riesgo, ya no se afirma la integración en este proceso de actividades de fortalecimiento del tejido social y socioeconómico. Aunque el mismo concepto de reasentamiento sí contemple acciones multidimensionales que puedan incluir estos aspectos de manera implícita, y que de hecho son reconocidos por el proyecto en los documentos institucionales. Se incluyen además a este objetivo general el reforzamiento de la estructura del Jarillón, y de las lagunas, los propósitos técnicos que hacen parte del proyecto, pero que en sí mismos no hacen parte del proceso de reasentamiento que lleva a cabo la Alcaldía. En este sentido, el cambio en el objetivo general va direccionado hacia todo el proyecto del PJC, y no sólo en el componente de reducción de la vulnerabilidad social, como estaban planteado anteriormente.

Los objetivos específicos parecen no haber sido modificados sustancialmente (ver tabla 3.2), siguen siendo similares y se dirigen básicamente hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, mitigar el riesgo por inundación, la inclusión social de esta población en diferentes aspectos (económico, servicios públicos, salud, educación) y la reconstrucción de su tejido social (relaciones sociales y prácticas culturales). Adicionalmente, se hace énfasis en

la implementación de la participación y organización comunitaria, como formas de fortalecimiento del tejido social.

Tabla 3.2. Comparación de objetivos del Plan Jarillón de Cali

<b>Objetivos específicos</b>	
<b>Desde 2012 hasta marzo 2015</b>	<b>Desde abril 2015 hasta hoy</b>
Fomentar y fortalecer las capacidades de autogestión para la inclusión social de los hogares a reasentar	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en alto riesgo no mitigable por inundación, a través de la reconstrucción de los medios de subsistencia, lo cual incluye además de la vivienda, sus actividades económicas, relaciones sociales, acceso a servicios públicos y sociales y sus prácticas culturales
Gestionar la vinculación de población escolar reasentada al sistema educativo	
Gestionar la vinculación de población reasentada al régimen subsidiado de salud	
Formalizar el proceso de entrega de las soluciones de vivienda de los hogares a reasentar	Generar y ejecutar estrategias sociales de reasentamiento de los hogares beneficiarios del proyecto a un sitio seguro
Participar en la elaboración de estrategias para el control de nuevos Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDI) en las zonas de intervención	
Ejecutar un plan de acción para el fortalecimiento social, socioeconómico y de cultura para la prevención del riesgo de los hogares beneficiarios del PJAOC	Brindar acompañamiento para la adaptación del plan de vida familiar y comunitaria durante el proceso de reasentamiento y en el nuevo entorno
	Crear estrategias para la sostenibilidad económica de los hogares reasentados
	Promover la cultura de gestión y prevención del riesgo
Implementar mecanismos de participación ciudadana para los hogares beneficiarios del proyecto	Fortalecer el tejido social mediante la participación y organización comunitaria

Fuente: Datos tomados a partir de Plan Jarillón de Cali (2015, 2016a, 2016b)

También se reconoce que existe un cambio en el lenguaje o en la forma en que se nombran los alcances del reasentamiento, hacia una menor especificidad de algunos de los procesos y actividades realizadas. Nótese que en cualquiera de los casos existe ambigüedad en los objetivos generales y específicos, son demasiados amplios y poco específicos por lo cual su medición puede ser ambivalente y confusa, pues cualquier actividad de tipo económica, en salud, educación, participación, etc., puede significar el cumplimiento de estos objetivos, pero no significa necesariamente un mejoramiento en la calidad de vida de la población o en temas concretos como estos.

En el desarrollo de las entrevistas a los funcionarios de la política, llama la atención el reconocimiento de este objetivo “mitigar el riesgo por inundación”, pero también se reconoce por algunos que el verdadero objetivo es “liberar espacio del Jarillón” o “desalojar kilómetros” del mismo.

Retomando la literatura sobre diseño de políticas públicas (capítulo 1), este se trata justamente de elegir alternativas de política las cuales están compuestas de diferentes combinaciones de instrumentos, entendidos como las técnicas o medios por los cuales se lleva a cabo la política. Estos deben ser coherentes con los objetivos de la misma, pues de esto depende en buena medida que una política funcione de manera adecuada y deseada. Howlett (2011) destaca, que los medios y técnicas para lograr los objetivos de la política pueden darse en distintos niveles, un nivel en el modo de gobierno, un nivel en el régimen de política y el nivel de configuración de un programa específico. A continuación, se presenta la tabla 3.3 con los componentes de la política Plan Jarillón de Cali, que intervienen en el diseño según lo planteado por este autor:

Tabla 3.3. Componentes de la política que intervienen en el diseño

	Nivel de política		
	Alto nivel de abstracción	Nivel de operacionalización en programas	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
<b>Objetivos de política</b>	<p><i>Propósitos de política generales y abstractos:</i></p> <p>Contribuir al modelo de desarrollo sostenible</p> <p>Planificación y planeación territorial sostenible</p> <p>Gestionar/disminuir el riesgo de desastres</p>	<p><i>Objetivos de política operacionalizables:</i></p> <p>Reducir la vulnerabilidad social a través del reasentamiento de la población ubicada en las márgenes del Jarillón del río Cauca y área de lagunas del Pondaje y Charco Azul.</p> <p>Recuperar y reforzar la estructura del Jarillón del río Cauca</p> <p>Reducir la vulnerabilidad de la infraestructura de servicios públicos</p> <p>Recuperar hidráulicamente la zona de lagunas del Pondaje y Charco Azul.</p>	<p>Metas de políticas específicas:</p> <p>Construcción de aprox, 6300 viviendas de interés prioritario</p> <p>Reubicación y acompañamiento social de aproximadamente 8000 hogares que habitan la zona de riesgo no mitigable</p> <p>Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en alto riesgo no mitigable por inundación</p> <p>Generar y ejecutar estrategias sociales de reasentamiento de los hogares beneficiarios del proyecto a un sitio seguro</p> <p>Promover la cultura de gestión y prevención del riesgo</p> <p>Reforzamiento y</p>

			construcción de 16.5 kilómetros de Jarillón del río Cauca, 2 km del Río Cali y 7 km del canal interceptor sur.
<b>Medios de política</b>	<p><i>Preferencias generales de implementación de políticas</i></p> <p>Política Nacional de Gestión del Riesgo de desastres</p> <p>Reducir y mitigar el riesgo por inundación en la ciudad de Cali</p> <p>Proteger a la ciudad de Cali de un desastre ambiental</p> <p>Reasentar a la población ubicada en la zona del Jarillón y lagunas del Pondaje y Charco Azul</p>	<p><i>Herramientas de política operacionalizables</i></p> <p>Nodalidad: Plan de Reasentamiento; Boletines de prensa Plan Jarillón de Cali – Alcaldía de Cali</p> <p>Autoridad: Ley 1523 de 2012: Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia; Convenio Marco Interadministrativo No. 076 de Cooperación entre el Municipio de Santiago de Cali y el Fondo de Adaptación del 24 de agosto de 2012; Decreto de Compensaciones (No. 4110200480 de agosto 2016)</p> <p>Tesoro: Convenio Marco Interadministrativo No. 076 de Cooperación entre el Municipio de Santiago de Cali y el Fondo de Adaptación del 24 de agosto de 2012; Decreto de Compensaciones (No. 4110200480 de agosto 2016)</p> <p>Organización: Fondo de Adaptación; Alcaldía de Santiago de Cali; CVC; Emcali; Comfandi; FDI Secretaria de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres; Secretaria de Vivienda Social; Otras Secretarías y entidades municipales</p>	<p><i>Calibraciones específicas de las herramientas de política</i></p> <p>El conjunto de herramientas de política específicas requeridas para atender las metas de política.</p> <p>Decreto de Compensaciones 2016: Modalidades de reasentamiento</p> <p>Ajustes en la estrategia de acompañamiento social</p>

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

En los documentos producidos por el PJC, las formas de medición de los objetivos de la política se materializan en cifras como número de viviendas entregadas, hogares reasentados,

kilómetros liberados, talleres, visitas, número de infantes en el colegio, etc. Lo cual es impreciso al momento de argumentar el cumplimiento de objetivos como: “mejorar la calidad de vida”, “implementar estrategias sociales de reasentamiento”, “reducir y mitigar el riesgo por inundación”, “proteger a la ciudad”. En este sentido, puede ser relativamente fácil para los ejecutores de la política afirmar con cifras que cumplieron con estos propósitos, metas y objetivos.

#### **3.2.4. Instrumentos del PJC**

Según Fontaine (2015), el estudio del diseño de política se basa principalmente en el análisis de los instrumentos, los cuales pueden ser definidos como los medios que posee una política pública para cumplir eficientemente sus objetivos. Su selección depende y se adapta al contexto cambiante, por lo cual estos están en constante transformación. Según Fontaine “un instrumento es a la vez un medio funcional a determinados objetivos y una institución que estructura la manera de formular un problema” (Fontaine 2015, 85).

Según Howlett (2009), es importante clasificar los instrumentos de política, retomando a Hood, plantea una tipología de instrumentos en función de los recursos del Estado, denominada como taxonomía NATO (ver tabla 3.4). Según Fontaine (2015), los recursos de la categoría de nodalidad o información son aquellos que producen datos para el gobierno o producidos por el mismo; los recursos de autoridad son las normas jurídicas y el sistema local que enmarca a la política en cuestión; los recursos de tesoro incluyen los instrumentos financieros, fiscales y monetarios que permiten la viabilidad o inviabilidad de la política. Y, la organización tiene que ver con las instituciones formales responsables de esta política.

Tabla 3.4. Taxonomía NATO del Plan Jarillón Cali

	Recursos			
	Nodalidad/ Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Instrumentos principales	Plan de Reasentamiento	Decreto No. 109 de abril de 1999 (modificado en 2006): Comité Local de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD)	Convenio Marco Interadministrativo No. 076 de Cooperación entre el Municipio de Santiago de Cali y el Fondo de Adaptación del 24 de agosto de 2012	Fondo de Adaptación Alcaldía de Santiago de Cali CVC Emcali Comfandi FDI
	Boletines de prensa Plan Jarillón de Cali Alcaldía de Cali	Ley 4819 de 2010: Fondo de Adaptación  Ley 1523 de 2012: Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia	Decreto de Compensaciones (No. 4110200480 de agosto 2016)	Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres Secretaría de Vivienda Social Otras secretarías y entidades municipales (que apoyan o realizan actividades)
		Acuerdo No. 0387 de 2015: Secretaría Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres		
		Convenio Marco Interadministrativo No. 076 de Cooperación entre el Municipio de Santiago de Cali y el Fondo de Adaptación del 24 de agosto de 2012  Decreto de Compensaciones (No. 4110200480 de agosto 2016)		

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

A continuación, se pretende construir el proceso de instrumentación de los objetivos. Teniendo en cuenta que los instrumentos no solamente son una herramienta o medio, sino que requieren de todo un proceso de selección y puesta en juego de sentidos y significados de aquellos actores involucrados en su construcción y ejecución. Así mismo, como conclusión de cada análisis de los instrumentos, estos se revisarán en función de su coherencia entre propósitos-objetivos-metas y medios-herramientas-instrumentos, para luego, en su conjunto

analizar su consistencia. La coherencia interna de los instrumentos, es entendida como la capacidad de los múltiples objetivos de la política para coexistir de una manera lógica. (Howlett y Rayner 2007).

### **Marco institucional y normativo local: Instrumentos de autoridad y de organización**

En materia institucional o instrumentos de organización, Cali cuenta con el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD), el cual se crea mediante Decreto No. 109 de abril de 1999 (después modificado con el decreto No. 060 de septiembre de 2006). El cual hace parte del Sistema Nacional Para la Atención de Desastres (SNPAD). El objetivo de esta entidad es dar solución a problemas de seguridad de la población en el caso de una eventual ocurrencia de fenómenos naturales o antrópicos, además de educar y comunicar a la población caleña en temas relacionados con prevención y atención de emergencias.

Dicha institución hizo parte de los primeros acercamientos con la comunidad, recolectando información para la recolección de información (fechas de verificación) que hoy constituyen la base de la intervención que se lleva a cabo. Hacen parte del CLOPAD: el alcalde, el comandante de la tercera brigada del Ejército Nacional, el secretario de salud pública, la presidenta de la Cruz Roja, el comandante de Bomberos, el director de la Defensa Civil, el director del Observatorio Sismológico del Sur Occidente Colombiano (OSSO), el director de Scouts del Valle, y el secretario de tránsito y transporte.

Anteriormente, la única entidad local encargada del manejo de riesgos de desastres era el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, esta entidad se compone de un conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias integradas,<sup>25</sup> con el objetivo de “dar gestión a la prevención de riesgos de desastres que se presenten ante la población en su entorno físico por la eventual ocurrencia de fenómenos naturales o antrópicos” (Alcaldía de Cali 2004). Su creación data aproximadamente de inicios de los años noventa, en el marco de ley que crea el SNPAD. La actuación de este Consejo se da ante la coyuntura de un desastre, mientras que la Secretaria de Gestión del Riesgo de Desastres que sigue coexistiendo junto con esta entidad, pretende llevar a cabo de manera continúa procesos para la gestión del riesgo.

---

<sup>25</sup> Este conjunto de entidades o personas son: alcalde municipal, Secretaría de Gobierno, Secretaria de Planeación municipal, Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos voluntarios, Defensa Civil seccional Valle, Tránsito municipal, Asociación de Scouts, Secretaría de Salud Pública Municipal, Observatorio Sismológico del Occidente (Alcaldía de Cali 2004).

En 2015, se crea en la ciudad mediante el Acuerdo 0387 la Secretaría Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y un fondo municipal para dicha gestión, este es el “organismo encargado de garantizar la implementación, ejecución y continuidad de los procesos de gestión del riesgo en el Municipio de Santiago de Cali, de conformidad con la política nacional de gestión del riesgo, articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal” (Alcaldía de Cali 2017). La Secretaría Municipal para la gestión del Riesgo de Desastres, se estructura por: 1) el despacho del secretario, 2) la subsecretaría para el conocimiento y reducción del riesgo y 3) la subsecretaría para el manejo de desastres.

En el marco de la gestión de la Secretaría de Gestión del Riesgo, se crea también el Plan Local de Emergencias y Contingencias (PLEC), el cual identifica los riesgos de la ciudad en cuanto a inundaciones, deslizamientos y movimientos sísmicos, y genera un marco conceptual y metodológico para llevar a cabo el plan de emergencias y el plan de contingencia para la ciudad.

A partir del año 2016, el proyecto Plan Jarillón Cali pasa a ser responsabilidad de la Secretaría de Riesgos, teniendo en cuenta que anteriormente el proyecto estaba a cargo de la Secretaria de Vivienda Social, mediante el proyecto de inversión No. 02346403, “lo que generó entre enero y febrero de 2016 un rezago en las actividades planteadas en el cronograma por los cambios administrativos dentro de la Alcaldía” según el Informe Final de Liquidación del Convenio 006 del 24 de junio de 2015 (Plan Jarillón Cali 2016a).

Se hace visible una reorganización administrativa, que implicó cambios presupuestales, fiscales y de personal, que terminó por generar retrasos administrativos, y de ejecución e implementación de la política. Por ejemplo, el personal que opera en la línea de reducción de la vulnerabilidad social pasó de ser parte de la Secretaría de Vivienda a la Secretaría de Riesgos, y en ese paso algunas personas tuvieron dificultades con el pago de sus sueldos por lo cual suspendieron sus labores. Si bien el presupuesto de la política aumentó esto no se ha visto reflejado más allá de los sueldos de los profesionales (los cuales han aumentado notoriamente), pues aún hay dificultades en el transporte hacia las zonas del Jarillón y los proyectos habitacionales, el equipamiento y los recursos para la realización de actividades con la comunidad, como lo afirman algunos de los entrevistados.

En materia normativa y legal (instrumentos de autoridad), el Plan Jarillón se enmarca en la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tras la oleada invernal vivida entre 2010 y 2011. En dicha ola invernal se presentó una creciente del río Cauca, nunca antes experimentada, estando a pocos centímetros de desbordarse el río, generando una alerta frente al poblamiento presente en la zona y el deterioro de la infraestructura del Jarillón. Por estos motivos en 2012, la CVC en conjunto con la Alcaldía de Cali postulan el proyecto “Plan Jarillón Rio Cauca y Obras Complementarias en el Municipio de Santiago de Cali” (hoy Plan Jarillón Cali) al Fondo de Adaptación,<sup>26</sup> ente nacional que lo aprueba mediante el Convenio Marco Interinstitucional 076 de 2012, posteriormente en el marco de este mismo convenio este se renovará cada año.

Dicho Convenio se considera como un instrumento de autoridad y tesoro que, “establece el marco de relaciones que permitirán la cooperación entre el Fondo de Adaptación y el Municipio de Santiago de Cali, con el fin de aunar esfuerzos para estructurar, implementar, y hacer seguimiento y control al Plan Jarillón Cali” aquí se establece la norma mediante la cual se llevará a cabo el proyecto, sus acciones concretas y las contrapartidas presupuestales, definiendo que el Fondo de Adaptación, apoyará al Municipio con \$823.000 millones y el excedente necesario para su implementación lo asumirá la región y el municipio. Teniendo en cuenta que, diversas dependencias de la Alcaldía de Cali deberán aportar recursos para el proyecto, como son la Secretaría de Vivienda Social, la Dirección de Recursos Físicos, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Infraestructura, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Bienestar Social. Esto permite afirmar que, en términos de recursos (tesoro), el PJC requiere de un esfuerzo interinstitucional que involucra varias entidades públicas.

En términos de organización, para realizar su intervención social y técnica, el proyecto Plan Jarillón Cali propone 4 líneas de acción, cada una de estas líneas posee una institución responsable para llevar a cabo estas acciones: 1) La línea de reducción de la vulnerabilidad social, está a cargo de la Alcaldía de Cali, específicamente de la Secretaria de Gestión del Riesgo y los ejecutores de vivienda Comfandi-FEV; 2) la línea de reducción de la amenaza de

---

<sup>26</sup> Es preciso recordar que el Fondo de Adaptación es una entidad creada para gestionar y administrar macroproyectos que ayuden a contrarrestar o mitigar los efectos e impactos generados por la Ola invernal del 2010-2011.

inundación por desbordamiento (hidráulico y geotécnico), está a cargo de la CVC; 3) la reducción de la vulnerabilidad de infraestructura indispensable y 4) la reducción de la amenaza por deficiencia en el Sistema de drenaje, están a cargo de las Empresas Municipales de Cali -EMCALI- (Fondo de Adaptación 2017).

Sin embargo, las líneas de acción 2, 3 y 4 son posibles sí los terrenos son desocupados a través del proceso de reasentamiento de la población ubicada en la zona de influencia del proyecto (línea de acción 1). Adicionalmente, encontramos a la Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico (FDI) como la entidad encargada de supervisar el cumplimiento del proyecto ante el Fondo de Adaptación (Lo anterior se ilustra en el anexo 4).

Esto implica, un trabajo conjunto de organización y coordinación interinstitucional que involucra a estos 7 actores principales: FA, Alcaldía, CVC, Emcali, Comfandi, FDI y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres, en la aplicación directa del proyecto.<sup>27</sup> Pero que indirectamente involucra en ciertos momentos a diversas Secretarías y entidades Municipales, especialmente la Secretaría de Vivienda, la Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura, la Secretaría de Salud Pública, la Secretaría de Gobierno, Fondo Especial de Vivienda, Subsecretaría de Policía y el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA), para que brinden apoyo en ciertas actividades como entregas de vivienda, restitución de bienes (desalojos), jornadas de salud, de educación, actividades culturales, de bienestar, entre otras.<sup>28</sup>

Para fines de la investigación me interesa analizar la primera línea de acción: Reducción de la vulnerabilidad social, esta línea está encargada de la reubicación y el acompañamiento de 7.852 hogares que habitan en la zona de alto riesgo no mitigable del Jarillón. En cuanto a la organización interna de los funcionarios de área de social del proyecto, quienes ejecutan el reasentamiento, su estructura organizacional se ilustra en la figura 3.4.

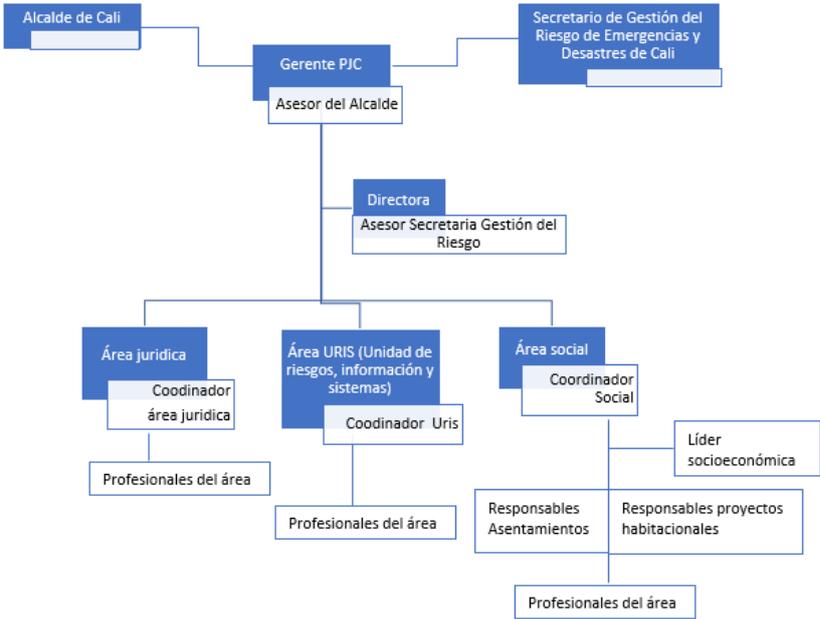
---

<sup>27</sup> Según datos brindados por el Secretario de Gestión del Riesgo en el debate del Consejo Municipal del 28 de abril de 2017, el financiamiento del proyecto PJC reside principalmente en el Fondo de Adaptación con \$524.000.000.000 (aproximadamente), la Alcaldía con \$127.000.000.000 (aprox.), Emcali con \$82.000.000.000 (aprox.) y CVC con \$69.000.000.000 (aprox.) para un total aproximado de \$803.000.000.000 de pesos.

<sup>28</sup> Desde 2016 el PJC hace parte de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres de Cali, esta entidad acoge al PJC como su proyecto principal, su proyecto bandera, anteriormente el Plan Jarillón hacía parte de dos Secretarías Municipales, quienes otorgaban gran parte de los recursos, la Secretaría de Bienestar Social y la Secretaría de Vivienda.

Dicha estructura interna también se ha transformado internamente, puesto que aproximadamente hasta 2015, se contaba con cuatro áreas: área jurídica, área de fortalecimiento económico, área de cultura y gestión del riesgo, y área de archivo, cada una con sus respectivos profesionales, y un jefe encargado, a partir de este año, se transforma en la estructura que muestra la figura anterior.

Figura 3.4. Organigrama área de reducción de vulnerabilidad social PJC (2017)



Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

En las entrevistas a los funcionarios, estos afirman que han sido constantes los cambios en los jefes y coordinadores de los proyectos, esto implica transformaciones en el cómo hacer, pues cada persona viene con unas ideas distintas sobre la intervención, el tratamiento de la información, los tiempos de las actividades, etc.

En ocasiones los funcionarios afirman también que son muchas personas dirigiendo y pocas, ejecutando dichas directrices, por lo cual en repetidas ocasiones algunos de los entrevistados afirman que, “hay mucho cacique y poco indio”.

Al observarse la estructura organizacional del Plan Jarillón, se identifica una alta jerarquía, que puede confirmar lo afirmado por algunos de los funcionarios. Respecto a la dirección general del proyecto, se ha cambiado sustancialmente tres veces (2012, 2014, 2015), cada uno

de estos directores ha implantado sus ideas sobre el proyecto, pero al parecer hay poco espacio para la incorporación de sugerencias de la comunidad y de los mismos trabajadores del proyecto, las cuales permitan mejorar la intervención realizada, cómo lo afirma un exfuncionario respecto al último director del proyecto (aún en vigencia):

[...] frente a algunas inquietudes que tiene la comunidad digamos que, cómo lo puedo decir para que suene bonito, el nuevo director social quiso reinventar el proyecto y vuelve siempre a lo mismo, lo que hace es perder tiempo, cuando la gente da sugerencias para que sean tenidas en cuenta en los planes de acción, no es posible hacer cambios inmediatos porque según el director social, ya todo está planificado, ya todo está listo, los (profesionales) sociales no tienen posibilidad de pensar sino que solamente se limitan a lo que está estructurado, entonces por esa parte el mismo proyecto está cerrado para cualquier posibilidad de mejora, ¿sí me entiendes?. (Entrevista a exfuncionario del PJC, en conversación con la autora, 15 de junio de 2017)

Adicionalmente, el PJC se articula al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad mediante el Acuerdo 073 de 2014, donde se establece que el PJC es un proyecto estratégico para proteger los suelos de protección y áreas de riesgo en la ciudad, con el fin de reglamentar el uso del territorio en Cali. En el Plan de Desarrollo Municipal “Cali progresa contigo” (2016-2019), también establece los lineamientos para planear y regular el desarrollo del municipio, los cuales destacan el componente de la gestión integral de riesgo de desastres y el programa Plan Jarillón Cali, como elementos fundamentales y priorizados para el desarrollo de la ciudad.

Así mismo, el municipio cuenta con una reglamentación respecto a los asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI), como son: el decreto 2063 de 1997 con el cuál se conforma el comité de AHDI, el decreto 2139 de 1997 que adopta el plan de mitigación de riesgos en Cali y la política de mejoramiento de los AHDI, y el decreto 0419, en el cual se estipulan los criterios y normas para la regularización y reordenamiento de AHDI.

Tras cuatro años de ejecución del proyecto, en agosto de 2016, se crea el Decreto 411.0.20.0480, por el cual “se establece el procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento del Plan Jarillón de Cali”. Este decreto de compensaciones propone el establecimiento de cinco modalidades de reasentamiento, y se

considera como un instrumento de autoridad y tesoro, autoridad en la medida en que establece los lineamientos y requisitos mediante los cuales las unidades sociales (hogares en calidad de residentes, arrendatarios u ocupantes, y unidades económicas) pueden acceder a una o más opciones de reasentamiento, y como tesoro pues establece la compensación económica y social a la cual pueden acceder las unidades productivas y sociales presentes en la zona. Este decreto responde a una necesidad latente de crear un instrumento jurídico y legal que establece las condiciones, principios, requisitos y alcances de las compensaciones en el proceso de reasentamiento realizado por el PJC (este será ampliado a continuación).

Para finalizar este aparte, puede concluirse que los instrumentos normativos, poseen una coherencia interna anclada a los objetivos generales del proyecto, los cuales debido a las transformaciones del contexto han tenido que ajustarse y calibrarse para dar respuesta a una normatividad cada vez más sofisticada y elaborada en el tema de la gestión del riesgo, como es la incorporación de la política a la planificación local. Esto puede responder en cierta medida, a la necesidad de combatir el problema desde la planeación de la ciudad. Mientras tanto, los instrumentos organizacionales también se han ajustado y calibrado en función del contexto, y aunque tratan de anclar su coherencia a los objetivos generales han presentado problemas al momento de responder a los mismos. Tal y como se refleja con la estructura organizativa, en cuanto a que buena parte del papel de directores, jefes y coordinadores no parece responder a las transformaciones externas, sugerencias de la comunidad y de los mismos funcionarios, además de su constante cambio y movilidad en el ámbito laboral.

### **Decreto de Compensaciones: Instrumentos de tesoro**

Además, del Convenio Marco Interadministrativo 076 de Cooperación entre el Municipio de Santiago de Cali y el Fondo de Adaptación del 24 de agosto de 2012, anteriormente descrito. Otro instrumento de tesoro y autoridad, es el Decreto No. 4110200480 de agosto de 2016. El cual establece el procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento del Plan Jarillón Cali.

Dicho decreto surge, por presión de un sector de la comunidad intervenida, específicamente dos asentamientos: Vegas y Venecia. Como se dijo anteriormente estos AHDI son zonas que poseen una alta vocación productiva, grandes terrenos donde se asientan pequeñas y medianas empresas (empresas de plásticos, colchones, vidrios), es usual la cría de especie menores para el auto-sostenimiento y el lucro (granjas porcícolas), y se encuentran también negocios como

tiendas o inquilinatos. Por lo que un buen segmento de sus habitantes, no sólo vive en el lugar, sino que trabaja en él, su casa es también su fuente de sustento económico y de trabajo.

Por tal motivo, la comunidad empezó a partir del 2013 a mostrar su descontento frente al proceso y a generar acciones en conjunto, creando en este mismo año la Asociación Vegas y Venecia. Dichas acciones iniciaron con reuniones constantes, que les permitieran encontrar estrategias de oposición, realizaron manifestaciones y protestas, algunos se rehusaron a ser desalojados presentando disturbios con la fuerza pública, consiguieron aliados políticos, se visibilizaron en medios de comunicación locales (alternativos y oficiales), y lograron presionar a las directivas de la política para implementar mesas de trabajo, en las cuales se negociarían las condiciones mediante las cuales serían reubicados.<sup>29</sup>

Tras varias reuniones de trabajo entre líderes comunitarios y funcionarios del Plan Jarillón, se llegó a la conclusión de que la mejor forma para compensar a estas unidades productivas informales era a través de una cantidad de dinero, que se establecía a través de un cálculo que estimará el “valor” de su negocio o unidad económica. Dando como resultado, la necesidad de establecer un instrumento jurídico (de autoridad), donde se consolidará dicho acuerdo. Además, de las otras modalidades de compensación. A este instrumento se le denominó decreto de compensaciones.

Dicho decreto establece que una unidad social “son las personas o grupo de personas naturales, con o sin vínculo de consanguinidad que se han asociado para satisfacer sus necesidades habitacionales o negocios de forma permanente” (Alcaldía de Cali 2016). Estas se clasifican en unidades sociales:

- Por Tenencia: propietarios, poseedor, ocupante permanente<sup>30</sup>.
- Por Uso: Vivienda, industria, comercial y residencia (si habita o no en el inmueble)

---

<sup>29</sup> Esta experiencia será ampliada en el siguiente capítulo.

<sup>30</sup> De acuerdo al Decreto de Compensaciones (2016) se definen las unidades sociales por tenencia como:

- Propietario: es el titular del derecho de dominio sobre el bien inmueble
- Poseedor: es la persona que detenta la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar o a nombre de él.
- Ocupante permanente: Es quien ocupa tierras urbanas o rurales del Estado, por causa de circunstancias de necesidad u otros elementos de naturaleza social que el Estado debe atender.

Así mismo, las unidades sociales se dividen en los siguientes tipos:

- Unidad social hogar: aquellas que tienen condición de residentes.
- Unidad social económica: aquellas que reciben ingresos del predio afectado o de la zona afectada, como las de actividades económicas formales o informales.
- Unidad social mixta: aquellos que son residentes y además reciben ingresos del predio o zona afectada (unidad social hogar y económica).

Adicionalmente, este decreto establece los criterios básicos para que la población del Jarillón pueda hacer parte del proyecto y ser beneficiaria de algún tipo de compensación, estos son los siguientes:

1. Habitar dentro de las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por inundación en el Plan Jarillón Cali (independientemente de la condición jurídica que ostente la tenencia del predio) o que realicen una actividad productiva formal o informal.
2. Estar dentro de la base de datos oficial realizada por el Municipio de Santiago de Cali (proceso mediante el cual puerta a puerta se verificó quien reside en los hogares de la zona).
3. Ningún miembro del hogar debe poseer otra vivienda o un subsidio de vivienda otorgado por el gobierno<sup>31</sup> para poder acceder a una vivienda de interés prioritario (VIP) con un valor de 70 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente -SMMLV-. En caso, de que se presente alguna de estas dos condiciones (vivienda o subsidio de vivienda), estado al que se le denomina “cruce”, sólo podrán acceder a una compensación “por grado vulnerabilidad”, o en el caso de poseer una unidad productiva podrán acceder a las compensaciones “por unidades económicas”, más no a una vivienda de interés prioritario.

Las compensaciones son consideradas en el decreto como uno de los instrumentos para facilitar el proceso de reasentamiento junto con el plan de reasentamiento (revisado más adelante). Las compensaciones se definen como:

---

<sup>31</sup> Si existía cualquiera de estas dos condiciones (propiedad o subsidio), se denominaba a este proceso como cruce, y este debía ser notificado por el área jurídica del PJC al jefe del hogar para que, de ser necesario dicho hogar presentará las pruebas para la nulidad del cruce.

Los instrumentos para mitigar y compensar los impactos definidos en este decreto, que se puedan generar por el reasentamiento de las unidades sociales ubicadas en las zonas consideradas dentro del Plan Jarillón de Cali, como de alto riesgo no mitigable por inundación. Estas se aplicarán teniendo en cuenta las condiciones de las unidades sociales, su grado de vulnerabilidad social y el uso que se le esté dando al predio o área de terreno, ya sea como propietario, poseedor, tenedor y ocupante de hecho. (Alcaldía de Cali 2016, 45)

Las modalidades de reasentamiento o compensaciones establecidas en el decreto son las siguientes:

**i. Compensación por grado de vulnerabilidad**

Esta compensación es reconocida en los casos en los cuales las unidades sociales no cumplan con los requisitos para acceder a una VIP, ni a otra compensación. El valor económico estimado se da a través de una fórmula que tiene en cuenta las siguientes variables: puntaje del SISBEN, número de miembros de la unidad social, y composición de la unidad social (se tienen en cuenta casos donde exista una mujer cabeza de familia, personas en condiciones de discapacidad, mayores de 60 años, desplazados y menos de 18 años). Dicha compensación no superará los 2 SMMLV, ni podrá ser menor a 0.30 SMMLV. La fórmula para calcular dicha compensación, es la siguiente:

$$CVS= 2 \text{ SMMLV} * B1 * [[0.33*B2] + [0.33 * B3] + [0.33 * B4]]$$

Donde, B1= puntaje del Sisbén; B2= miembros del hogar; y B3: composición de la unidad social.

**ii. Compensación de unidad social propietaria y poseedores**

Consiste en el reasentamiento definitivo de una unidad social que posee los derechos reales de dominio y posesión de la propiedad. Si esta propiedad es superior a los 70 SMLMV, esta unidad social podrá solicitar:

- El reasentamiento en una VIP ofrecida por el Plan Jarillón Cali y la diferencia entre el valor de ésta y el avalúo comercial.
- Solicitar el pago en dinero de acuerdo con el avalúo comercial.

### **iii. Compensación para ocupantes permanentes**

Consiste en el reasentamiento de los ocupantes permanentes de los bienes de uso público dentro de la zona de alto riesgo, que por falta de espacios apropiados han levantado construcciones de vivienda, las cuales tienen derecho al traslado definitivo a una VIP, si cumplen con los siguientes requisitos:

- Encontrarse registrada en la base de datos del PJC
- Ingresos mensuales del hogar no superiores a 4 SMMLV
- No haber sido beneficiario de subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional o que los hayan perdido por imposibilidad de pago.
- Ningún miembro del hogar debe ser propietario o poseedor de otra vivienda.

### **iv. Compensación de unidades económicas (informales)**

En los casos en los que se realicen en la zona declarada de alto riesgo actividades económicas informales, se otorgará una compensación económica que consiste “en el pago a favor de las unidades sociales afectadas económicamente por el hecho de que sus ingresos provengan o se generen en el sitio del cual deber ser evacuados y que será calculada con base en las formulas establecidas en el presente decreto” (Alcaldía de Cali 2016).

Para obtener dicha compensación, las unidades económicas deben estar verificadas en la base de datos del PJC y este pago no podrá ser superior a 70 SMMLV. El cálculo se realiza de acuerdo a la utilidad neta de la actividad económica del último periodo contable del negocio, o de acuerdo a los ingresos recibidos por arrendamiento de la mejora, en los casos en los que exista renta del inmueble (inquilinos).

Para el caso de los ocupantes permanentes, estos pueden acceder a una VIP de un valor de 70 salarios mínimos, estos deben cumplir con los 2 criterios básicos y además cumplir con que: 1) ninguno de los miembros del hogar debe ser propietario o poseedor de una vivienda a excepción de casos en los que las personas han sido desplazadas por razones de violencia y cuya propiedad este localizada en la zona en donde fueron objeto del desplazamiento; 2) no ser beneficiarios de subsidios familiares de vivienda otorgados por el gobierno nacional, que hayan sido aplicados efectivamente, salvo quienes hayan perdido la vivienda por imposibilidad de pago, por desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, atentados,

o por despojo o abandono por razones del conflicto armado; y, 3) que el hogar no posea más de 4 SMMLV como ingresos mensuales.

En el caso de los propietarios y poseedores, también tendrán derecho a una VIP, pero en el caso en que el predio y la propiedad de la unidad social superen los 70 SMMLV. Esta compensación se da una sola vez, y se guía por los principios establecidos en la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012): derecho a la vida, equidad, gradualidad, igualdad, inclusión y cooperación institucional, según lo afirma el decreto.

#### **v. Relocalización transitoria**

En caso de que no estén disponibles unidades de vivienda para el reasentamiento inmediato de la población aquellas unidades sociales en condiciones de vulnerabilidad social y económica, podrán recibir el pago del arrendamiento de una vivienda como alternativa de solución habitacional y medida temporal de mitigación, durante tres meses prorrogables por un valor de 0.30 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV). Esta es una medida transitoria y no definitiva para el reasentamiento.

#### **vi. Adquisición voluntaria o por expropiación administrativa**

Esta modalidad será aplicable, cuando se dé el proceso de restitución (desalojo voluntario o involuntario del inmueble), por el valor económico de 0.30 SM y durante tres meses, para aquellas unidades sociales que no cumplen con los requisitos para acceder a una VIP o se rehúsen a ser parte del PJC.

Es interesante anotar que, este decreto y estas alternativas para el reasentamiento surgen y se logran después de cuatro años de implementación del proyecto, debido a las presiones de la comunidad principalmente de los sectores ya nombrados. Si bien este responde a las necesidades de la población, parece no ajustarse realmente a sus condiciones. Una exfuncionaria del proyecto afirma que, al momento de recibir las compensaciones económicas, la comunidad y las unidades productivas:

Tenían que hacer un balance del promedio que recibían, se exigían una serie de documentos que son de empresas formales, no informales, desde allí empezamos mal [...] todos por querer recibir la mayor cantidad de plata, inflaron los estados financieros entonces las ganancias eran grandísimas, y si me dieron 47 millones pues tengo que declarar renta sobre

ese dinero, pagar impuestos el próximo año [...] ¿Ahí es donde uno dice lo que se está proponiendo ayuda a mitigar el riesgo? ¿O es una solución de me libero el espacio, que es lo que tengo que cumplir? Se van a incrementar los riesgos de una forma impresionante [...] Si estamos haciendo un cambio, por un mejor país, como dice el logo del Fondo de Adaptación, no lo logramos. (Entrevista a exfuncionaria del PJC, en conversación con la autora, 25 de marzo de 2017)

Así mismo, una habitante de la comunidad que posee una unidad productiva, coincide con lo anterior:

Había que demostrar los ingresos, y había que demostrar ingresos por encima de 100, 150 millones y ellos (la política) te daban 40, entonces como te vas a meter vos en un huevo de esos, de ir a presentar un balance que vos no vas a poder sustentar porque el trabajo es informal, las marraneras es una cosa de familia, es una granja o eres un campesino cultivador [...] pero entonces después de que decían que ahí todos éramos ilegales, invasores y que todos éramos ilegales, todos pasaron a ser legales al momento de presentar balances, entonces quienes no quisimos caer en la corrupción de la administración de Cali, y en la propuesta del tal balance del señor Alcalde [...] [que] saco un decreto de compensación pero le dijo a la gente usted para acceder a este decreto tiene que cumplir con estos requisitos, cuando todos eran ilegales, eran fraudulentos, ¿cómo el señor Alcalde pone unos requisitos que la gente no va a poder cumplir?, entonces hecha la ley hecha la trampa, “aquí esta quien le puede hacer el balance (decían)” [...] y la gente en su afán en el miedo de quedarse sin nada, terminan haciéndole el juego a ellos y accediendo a eso. (Entrevista a lideresa de la comunidad, en conversación con la autora, 18 de mayo de 2017)

Llama la atención el procedimiento que se exige para las compensaciones económicas, puesto que después de que han sido siempre negocios o empresas informales, sin ningún tipo de legalidad o documentación legal, se les exige para obtener la compensación una serie de documentos que las empresas formales poseen y estas no. Por lo que, deben “inventar” una legalidad inexistente: estados de cuenta, ingresos, gastos, costos, balances, inversiones, condiciones de empleabilidad (si emplean a otras personas), de las cuales nunca han tenido un registro “juicioso” y que desconocen más allá del quehacer cotidiano. Pareciera entonces que, se dio la oportunidad de ofrecer otras alternativas diferentes a las viviendas de interés, pero bajo directrices que no corresponden a la realidad y a las condiciones socioeconómicas de la comunidad, en este caso la informalidad e ilegalidad de las unidades productivas y negocios.

Adicionalmente a ello, como lo expresa la exfuncionaria entrevistada estas personas al recibir subsidios económicos por millones de pesos, se exponen a una serie de situaciones como, por ejemplo, declarar renta, pagar impuestos, reubicar o rehacer su negocio sin orientación alguna. Todo esto puede exponerlos y generar otras condiciones de riesgo diferentes al riesgo por inundación, hablamos entonces de riesgos económicos, financieros y/o laborales (desempleo, quiebras, mal uso del dinero, posibilidades de ocupar otras zonas de riesgo, etc.). No existe un seguimiento de estas unidades productivas compensadas.

Dicho decreto no es retroactivo por lo cual casi todos los reasentados hasta mayo de 2017 (1860 unidades sociales, de un total de 2208) no tuvieron la posibilidad de recibir una compensación diferente a la vivienda de interés. Mostrando un evidente tratamiento desigual de la población.

A partir de lo anterior, puede afirmarse que no existe una coherencia interna, pues las herramientas e instrumentos de tesoro, aunque intentan ser coherentes con los propósitos generales de la política, no están reforzando los objetivos y metas específicas de la misma. El decreto de compensaciones, aunque parece ser coherente con el propósito general de reducir del riesgo, no está reduciendo la vulnerabilidad social de la población a través de este proceso de reasentamiento (objetivo operacionalizable de la política), y tampoco está contribuyendo integralmente con el mejoramiento de la calidad de vida de la población (meta de política específica).

### **Estrategias de acompañamiento social y comunicación externa: Instrumentos de nodalidad**

El plan de gestión social o plan de reasentamiento es un instrumento fundamental para el desarrollo del proceso, pues permite al gobierno mantener una posición nodal en la política. Dicho plan se compone de una serie de estrategias de acompañamiento de la comunidad objetivo durante el proceso de reubicación, estas corresponden a:

[...] Las actividades a desarrollar para el acompañamiento y asesoría de las unidades sociales ubicadas en las diferentes zonas declaradas en alto riesgo no mitigable dentro del Plan Jarillón de Cali, durante el proceso de restablecimiento de sus condiciones en el momento de la verificación y para que los reconocimientos económicos de las

compensaciones que sean acordes con los principios y objetivos del decreto. (Decreto de Compensaciones 2016, capítulo VIII)

Este plan tiene una duración aproximada de un año una vez reasentadas las familias, pero en ocasiones puede tardar más debido a que en un solo proyecto habitacional no se reubican todas las familias de una sola vez, sino que el traslado se hace por grupos, dichos grupos se forman dependiendo de si cumplen o no con los requisitos, es decir están listos para la reubicación.

Las estrategias para llevar a cabo el plan de reasentamiento se han transformado a través del tiempo, según información proporcionada por funcionarios entrevistados que hacen parte de esta política, estas transformaciones no han representado cambios profundos en la intervención social que se realiza. Los cambios parecen entonces dirigirse más a la manera en que se enuncian y se nombran las actividades, o relativos ajustes en su duración, orden y forma de realización de actividades.

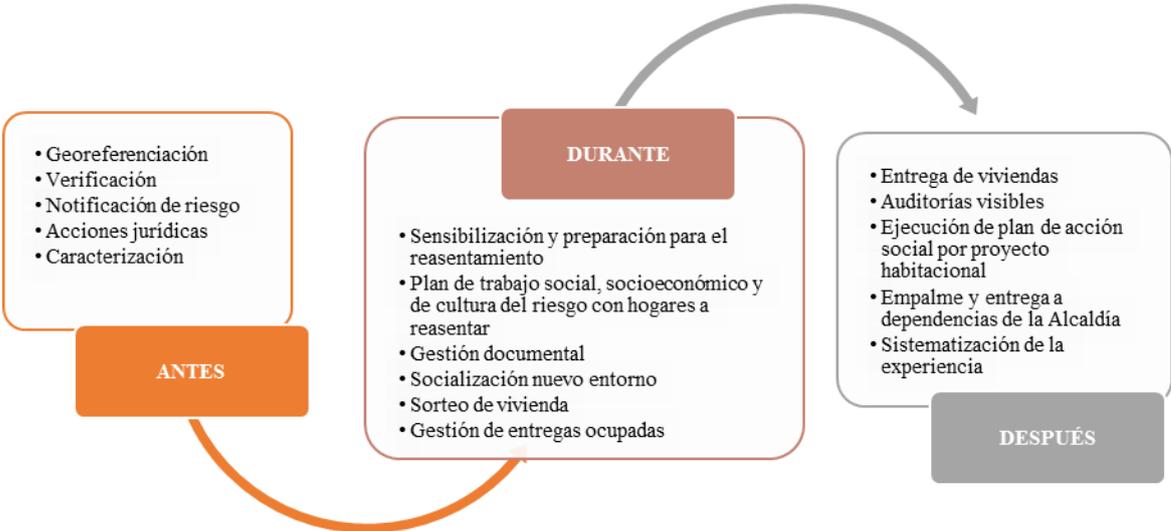
Se identificaron dos cambios en dicha estrategia. El primer cambio es un ajuste breve, más que todo de acomodación de algunas actividades, mientras que el último si representa un cambio relativamente más significativo. Para el caso del Plan de Gestión Social 2012-2014, las actividades se agrupaban en tres fases, las fases del antes, durante y después del reasentamiento. Posteriormente, a mediados del 2014 (segundo cambio) la fase del “durante” fue suprimida y la gran mayoría de sus actividades pasaron a ser parte de la fase del antes, quedando así solamente dos fases, una fase antes y otra después del proceso de reasentamiento.

Durante este periodo, se transformaron algunas actividades en la forma en que se nombran, y en ocasiones en la manera en que se llevaban a cabo, no obstante, estos cambios no representaban grandes transformaciones en la metodología de intervención social. Todo esto hacia parte del ensayo y error que representaba el trabajo con comunidades en situaciones tan complejas, se percibe entonces, un ligero ajuste casi constante en la forma en que la política del PJC interviene.

Esta última afirmación se aplica también para el cambio llevado a cabo a inicios de 2015. Al observar las actividades que se plantean en el plan de gestión social de 2015, se nota que son

cuatro las fases las que predominan en el plan de intervención: te ubico, te acompaño, te mudas y te apropias (ya no tres, antes, durante y después). Este cambio en el lenguaje, sugiere un nombramiento del proceso más conforme a la reubicación, pues da cuenta de forma secuencial de los pasos llevados a cabo en el reasentamiento. En las siguientes figuras (3.5 y 3.6), puede observarse el comparativo de la estrategia que predominó hasta 2014, y la que se implementó desde 2015 hasta la actualidad.

Figura 3.5. Fases del Plan de Gestión Social 2012-2014



Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo y Plan Jarillón Cali 2014a.

Figura 3.6. Fases del Plan de Gestión Social 2015-hoy



Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo y Plan Jarillón Cali 2016a, 2016b.

Es interesante anotar que la mayoría de las actividades permanecen, incluso son nombradas de la misma forma, aunque los nombres de algunas actividades cambian, las transformaciones en sus contenidos no son sustanciales, tal y como lo afirman algunos de los funcionarios:

Yo diría que el proceso como tal no ha cambiado, yo diría que ha cambiado en forma más no en fondo, yo creo que el proceso sigue igual, yo pienso que la manera de atender la gente es la misma, solo que esta administración cambio de nombres, pero en mi experiencia a lo largo de estos años es lo mismo, sólo que con el respaldo de la Alcaldía, ubicar los hogares, los acompañamos en el proceso de alistamiento del área ocupada, los mudan, los ayudan a apropiarse de su nuevo entorno habitacional, esas son las cuatro aristas en las cuales siempre se ha movido el proyecto. (Entrevista a funcionario del PJC, en conversación con la autora, 25 de abril de 2017)

De forma sí, de contenido no, porque eso es lo que siempre se ha hablado de cómo debe ser la intervención, lo veo como eso, porque siempre se ha dicho hay un acompañamiento y ese acompañamiento va por dos líneas, lo familiar y la comunidad, y ya todo lo que empiezan a cuestionar es los formatos que se van a usar, la metodología que se va a usar... también cada jefe tiene su forma de intervención, y hemos cambiado mucho de jefes. (Entrevista a funcionaria del PJC, en conversación con la autora, 05 de abril de 2017)

Se reconocen pequeños ajustes y calibraciones en la estrategia de intervención que obedecen a los cambios en el contexto, en los actores involucrados, en la coyuntura política, entre otros. Por ejemplo, el actual periodo del nuevo alcalde Maurice Armitage (2016-2019), ha determinado que este proyecto es un prioritario para el municipio, por lo cual ha inyectado un capital de dinero importante para poder otorgar compensaciones económicas a las unidades productivas informales, además de ejecutar presupuestos en diferentes secretarías municipales para otorgar apoyo al mismo. Si bien, en el periodo del alcalde anterior, también se otorgó un apoyo económico importante, este no es tan significativo como en el actual periodo de la alcaldía municipal.

El plan de gestión social, consta de una serie de actividades que hacen parte de todo el proceso de reasentamiento (línea de reducción de la vulnerabilidad social). A continuación (tabla 3.5), se presentan dichas actividades en su orden de ejecución, y se define brevemente en qué consiste cada una, según la información proporcionada por los funcionarios entrevistados y lo observado en el trabajo de campo. Adicionalmente, estas actividades están

compuestas por acciones concretas, como talleres, reuniones, capacitaciones, asesorías, visitas, etc. Se han incluido las actividades correspondientes al plan de gestión social, actual, pero se incluyó la actividad “sensibilización”, del plan de gestión social anterior, dada su relevancia para el proceso participativo (analizado en el siguiente capítulo).

Tabla 3.5 Actividades de la línea de acción de Reducción de la Vulnerabilidad Social: Plan de Gestión Social PJC

<b>Línea de acción: Reducción de la Vulnerabilidad Social</b>	
<b>Plan de gestión social</b>	
<b>Actividades</b>	<b>Descripción de la actividad</b>
<b>Sensibilización</b>	La sensibilización es una actividad donde se invitan a los líderes y demás personas de comunidad para intentar concientizarles sobre su condición de riesgo por inundación, por lo cual deben aceptar ser reubicados. Durante esta reunión con la comunidad se trataba que fueran ellos mismos, quienes identificaran la condición de riesgo a la cual han estado expuestos.
<b>Socialización</b>	La socialización es una actividad donde se invitan a los líderes y demás personas de la comunidad para que conozcan el proyecto Plan Jarillón Cali, y el proceso de reasentamiento del cual harán parte, bajo determinadas condiciones, y la propuesta de proyecto habitacional a la que irán con la reubicación. Esta actividad en el plan de gestión social incluye la sensibilización, de una manera más corta.
<b>Georreferenciación</b>	Es el procedimiento por el cual geográficamente localizan a cada techo y polígono de la zona de intervención.
<b>Verificación</b>	Proceso por el cual se identificaron los hogares y unidades productivas presentes en la zona de intervención y se recolecta la información necesaria para llevar a cabo el proceso de reubicación.
<b>Análisis jurídico</b>	Proceso por el cual analizan que ningún miembro del hogar no posea un subsidio de vivienda, una vivienda otorgada por el gobierno o una vivienda propia. En caso de que sea así, el hogar será notificado por este “cruce” y de no arreglar dicha situación no podrá acceder a la vivienda de interés.
<b>Diagnóstico social de la población</b>	Esta actividad consiste en la realización de un diagnóstico socioeconómico de la comunidad intervenida que va a ser reubicada.
<b>Estrategia de acompañamiento</b>	Se diseñan en esta etapa, el plan de vida familiar y el plan de vida comunitario, se trata de articular la oferta social del municipio con las necesidades de la población, en temas como educación, salud, generación de ingresos, recreación. Dicha actividad se realiza sólo si las unidades sociales quieren hacer parte de este proceso y se encuentran en disposición para hacerlo. El plan de vida familiar y comunitario, se diseña a través de visitas domiciliarias. Se firma también el acta de aceptación para el proceso de reubicación.
<b>Preparación para el reasentamiento</b>	Aquí se realiza todo el reconocimiento del nuevo entorno habitacional (nuevo lugar de vivienda) y se siguen ejecutando los planes familiares y comunitarios, se postulan los hogares y se les asigna una vivienda de interés prioritario, y se acompaña a los hogares jurídicamente para el proceso de adquisición de la vivienda.
<b>Restitución</b>	Una vez entregada la vivienda en el asentamiento, se restituye el espacio de uso público, y se hace todo el proceso para enviar esta información a la autoridad competente.
<b>Preparación para la mudanza</b>	Se realiza toda la preparación para la mudanza, se les informa a los hogares las fechas para dicho proceso.
<b>Entrega de zona ocupada</b>	Se identifican antes de demoler el techo entregado, todas las necesidades y condiciones previas a esta actividad, se acompaña a demoler el techo, se entrega la zona ocupada a la autoridad competente.
<b>Entrega de vivienda</b>	Se realiza todo el proceso de entrega de la vivienda de interés.

<b>Monitoreo de zonas liberadas</b>	Se realiza seguimiento a las zonas liberadas que aún no han sido entregadas a las autoridades competentes.
<b>Entrega de zonas liberadas</b>	Se hace la entrega de zona liberada mediante acto administrativo, para que las autoridades competentes se encarguen de vigilar la zona (para que no sea reocupada).
<b>Ejecución de planes de vida familiar y comunitario</b>	Se siguen ejecutando los planes de vida familiar y comunitario.
<b>Ejecución de plan de cultura y gestión del riesgo</b>	Se elaboran los planes familiar y comunitario, sobre manejos de emergencias y prevención del riesgo en el nuevo entorno.
<b>Sistematización de la experiencia</b>	Se realiza el proceso de sistematización de la experiencia de intervención.
<b>Cierre de intervención</b>	

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo y Plan Jarillón Cali 2014a, 2015, 2016a, 2016b.

Algunos de los funcionarios entrevistados hacen alusión a que, con la nueva estrategia social, se perdió la naturaleza de algunas actividades en las cuales se propendía por una participación más activa de la comunidad, y ahora se han convertido en actividades meramente informativas. Tal es el caso de las sensibilizaciones que ya no se realizan (en el plan de gestión social 2015), y de la forma en que se llevan a cabo las socializaciones:

Se perdió las sensibilizaciones, las socializaciones con el sentido que se las daban, tratando de explicar a la gente las cosas, pero como que hay que dar resultados y que son liberar espacios, pues se perdieron muchas actividades de participación de la comunidad [...] La socialización se volvió una actividad de media hora donde ellos simplemente escuchaban la descripción técnica de las viviendas, firmaban el poder y se iban para una notaría, y pasado mañana les entregaban la casa, eso se volvió el proceso de participación. (Entrevista a funcionaria del PJC, en conversación con la autora, 25 de abril de 2017)

En este sentido, por lo menos en estas actividades iniciales las cuales se ajustaron, dicho ajuste no es visto como algo positivo sino por el contrario, como algo negativo que afecta el relacionamiento con la comunidad y, por ende, el desempeño mismo de la política. Ya no se ve esta como una oportunidad donde los habitantes del Jarillón puedan participar, debido a la premura de liberar espacio del Jarillón y reasentar a la población.

Otro instrumento de nodalidad, son los boletines de prensa que, a través de la Alcaldía de Cali, permiten que la información sobre el proyecto se propague, haciendo una revisión del contenido de estos, pocos reflejan problemáticas como tal, sino que, muestran soluciones frente a problemas con el proyecto mismo y resultados obtenidos en cifras. Este es el medio

de comunicación externa que la política posee, el cual no es constante, sino que se da con poca frecuencia.

Para concluir esta parte, el plan de gestión social ha mostrado calibraciones y ajustes que no representan cambios profundos o sustanciales en el proceso mismo de reubicación, pero que intentan responder a la demanda del propósito general, de liberar área ocupada como lo expresaban los entrevistados para mitigar un riesgo de inundación en la ciudad. Tal y como sucede con el instrumento de las compensaciones, dicho plan de gestión social tampoco parece adecuarse a la realidad social de la comunidad, a pesar de que realiza planes familiares y por grupos comunitarios, donde intenta tener en cuenta algunas de las necesidades básicas de la población, como, por ejemplo, si poseen alguna deficiencia en el sistema de salud, sí las personas en edad escolar necesitan ser reubicados de colegio, entre otras cosas puntuales que mediante la vinculación con otras secretarías trata de resolver.

No obstante, las diferencias y contrastes, culturales, sociales y económicos no son contemplados, pues el proyecto, a pesar de las demandas constantes de la comunidad, no se ajusta al contexto y las condiciones de los habitantes, para brindar estrategias de intervención más eficaces. A propósito de lo anterior, una de las habitantes del Jarillón lo expresa de la siguiente manera:

Si ustedes van a hacer una intervención, ustedes tienen que garantizar que las personas que tienen ahí tengan unas condiciones de vida iguales o mejores a las que ya poseen, ustedes nunca pueden ir y degradar la vida de esas personas y mandarlos a la miseria y a la pobreza, tengan en cuenta las condiciones de vida que la gente tiene ahí, siempre esa fue nuestra pelea. (Entrevista a lideresa de la comunidad, en conversación con la autora, 18 de mayo de 2017)

### **3.3. ¿Falla en el diseño del Plan Jarillón Cali?**

En materia de avances del proyecto, a diciembre de 2017 se han intervenido 3.240 unidades sociales u hogares, esto constituye el 37% del total de los hogares verificados y por reubicar (8777). Se han otorgado, un total de 100 compensaciones económicas a unidades productivas informales, desde agosto de 2016 que se estableció el decreto de compensaciones. Los AHDI “cerrados”, es decir que ya se han reasentado por parte del PJC son: Brisas de un Nuevo Amanecer, Vegas, Venecia, Cinta Larga, para un total 4 asentamientos (de 25) en los cuales

ya se liberó el espacio deseado. No obstante, de otros varios asentamientos ya se ha reubicado hogares. Lo anterior, ha permitido que se liberen 3 km aproximadamente de los 17,5 km que deben ser desocupados.

Las personas reasentadas se han reubicado en un total de cinco proyectos habitacionales: 1) Potrero Grande; 2) Casas de Llano Verde; 3) Urbanización Río Cauca; 4) Ramalí; 5) Molinos de Comfandi. En cuanto a las viviendas entregadas se ofrecieron dos tipos de VIP. Un primero tipo, fueron casas para los sectores de Potrero Grande y Llano Verde, estas cuentan con un área de 46 metros cuadrados en dos plantas.<sup>32</sup> Por el momento no se están entregando casas, únicamente apartamentos, que son la otra opción de VIP.<sup>33</sup> La población reasentada se encuentra concentrada en cada proyecto habitacional como se muestra en la tabla 3.6.

Tabla 3.6. Población reasentada por proyectos habitacionales (2017)

<b>Proyecto habitacional</b>	<b>Hogares/Unidades sociales reasentadas</b>
Potrero Grande	274
Casas de Llano Verde	798
Urbanización Río Cauca	720
Ramalí	200
Molinos de Comfandi	17
<b>Total</b>	<b>2208</b>

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

El resto de proyectos habitacionales son apartamentos (a excepción de Potrero y Llano Verde), en cualquier caso cada uno posee un total de 46 metros cuadrados. Las siguientes fotografías fueron tomadas durante el trabajo de campo y la realización de las entrevistas en los hogares de los reasentados, entre abril y junio de 2017, estas fotos (3.7, 3.8, 3.9) muestran algunas de las casas y apartamentos y sus determinados proyectos habitacionales.

<sup>32</sup> La primera planta está compuesta por una sala-comedor, cocina y patio, y la segunda planta cuenta con dos habitaciones y un baño. En las casas hay opción de extender una plancha en el segundo piso justo en el área del patio.

<sup>33</sup> Los apartamentos también poseen 46 metros cuadrados, cuentan con dos habitaciones, un baño, una cocina y un área de sala-comedor.



Foto 3.7. Casas de Llano Verde. Fuente: Trabajo de campo, mayo 2017.



Foto 3.8. Ramalí. Fuente: Trabajo de campo, abril 2017



Foto 3.9. Urbanización Río Cauca. Fuente: Trabajo de campo, junio 2017.

En materia jurídica, el PJC ha recepcionado 46 acciones de tutela y 1102 derechos de petición, sólo en el último año (2016). Las acciones de tutela, son denuncias que ante el Estado un ciudadano instaura cuando alguna ley o entidad esta violando sus derechos fundamentales, para el caso de las denuncias contra el PJC se afirma la violación de los derechos a la vida, al trabajo y a la vivienda digna. Los derechos de petición, por su parte buscan realizar frente a un ente del Estado una solicitud individual o colectiva, la cual debe obtener pronta respuesta sobre la misma. En el Plan Jarillón es usual presentar derechos de petición acerca de la inclusión o exclusión de algún miembro de la unidad social (hogar), también para solicitar revisión en algún tema para su caso particular, entre otras.

Inicialmente el proyecto se planteo para ser ejecutado entre el 2012 y el 2018, no obstante para este año 2017 la ejecución alcanzó aproximadamente un 20% del total de familias a reasentar, por lo que los resultados no fueron los esperados en cuestión de habitantes reasentados y de espacios liberados, pues se pretendía que haber avanzado al menos más del 50% del total de familias. Posteriormente debió ser ampliado hasta el 2019, y hoy se habla que puede extenderse aún más (2020), pues los avances no corresponden con las metas planteadas. Dicha información se recopiló a través de las entrevistas a los funcionarios, no obstante no hay acceso a documentos institucionales que permitan comparar metas esperadas y resultados obtenidos año a año, posiblemente esto pueda representar un dato en si mismo, pues demuestra que el proyecto, además de que no esta cumpliendo con las metas esperadas, y ha avanzando lentamente, ha intentando ocultar el reconocimiento de que esto sucede.

De otro lado, la Personería Municipal de Santiago de Cali, realiza un estudio de seguimiento a la gestión del PJC en 2015, los hallazgos principales de este estudio fueron:

- El proceso de reasentamiento se aleja de su objetivo principal en la creación de un hábitat digno, multidimensional en pro del desarrollo sostenible de la comunidad que ahí se desenvuelve, así como del mejoramiento de la calidad de vida [...]
- El derecho a la vivienda y la disponibilidad de recursos incide en la realización de los derechos fundamentales, no se trata solamente de disponibilidad [...] se hace necesario que su materialización genere un mínimo de garantías, más aún, cuando se trata de construir un nuevo espacio que va más allá de lo físico y se convierte en un entorno de habitabilidad [...]
- Los procesos de reasentamiento de la población [...] tienen que dar lugar a la participación de los grupos poblaciones que hacen parte del proceso (Ley 388 de 1997). Lo anterior, da lugar a la legitimidad del proceso desde participación en la construcción de su propio espacio, que a su vez aporta elementos para la integración a la ciudad como lugar común. (Ministerio Público 2015, 49-50).

Como se afirmó en el capítulo 1, en las teorías sobre falla distintos autores afirman, que en el proceso de diseño de la política ciertas decisiones pueden llevar a una falla en la misma, por lo cual el fracaso de una política podría argumentarse desde el diseño de la misma (Sidney 2007; Howlett 2009; Peters 2015). Posterior al análisis realizado, es posible afirmar que, los instrumentos de la política formulados en su conjunto parecen de ser coherentes con los objetivos de la política (ver punto 1.1.2), pues coexisten de una manera lógica en sus distintos niveles, es decir los propósitos, los objetivos y las metas se relacionan lógicamente, no son

contradictorios, ni opuestos y se enfocan hacia una misma dirección. Es decir que, el conjunto de objetivos apunta al objetivo general de la política: “Reducir el riesgo por inundación... mediante el reasentamiento de la población en zona de alto riesgo no mitigable, el reforzamiento del Jarillón del río Cauca y la recuperación de las lagunas de El Pondaje y Charco Azul”.

En cuanto a la variable consistencia, se afirma que el conjunto de los instrumentos es inconsistente, es decir que la capacidad del grupo de instrumentos y herramientas de la política para responder a objetivos específicos e individuales, sin que estos se socaven unos a otros, no se lleva a cabo. Por el contrario, los instrumentos parecen no estar lo suficientemente estructurados y sólidos para responder a cada objetivo propuesto, pues responden a unos y no a otros.

El primer elemento que hace parte del Plan de Gestión Social: la caracterización socioeconómica de la población, da cuenta de lo anterior. Se trato a todo este segmento poblacional de manera homogénea, desconociendo sus diferencias, culturales, económicas y sociales, tal y como se demuestra en la tipología construida de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto. En esta medida, se formuló un problema y una solución desde una única perspectiva, la del Estado local y nacional, sin tener en cuenta las visiones del problema y de su solución por parte de las comunidades residentes en la zona, y por lo tanto no compartida. Tampoco se enfrentó un problema mayor, el del riesgo aceptado por parte de la comunidad. Al no trabajar en ello, un buen segmento de la población jamás reconocerá que está en un verdadero riesgo y se interpondrá al proceso mismo.

Los instrumentos principales de la política: el decreto de compensaciones (compensaciones económicas) y el plan de gestión social presentan inconsistencias con algunos objetivos y metas específicas pues no necesariamente contribuyen a su cumplimiento. En materia de objetivos específicos, estos buscan básicamente a: mejoramiento de calidad de vida; reconstrucción de medios de subsistencia y de vida; estrategias sociales de reasentamiento; adaptación al nuevo entorno; sostenibilidad económica de los hogares reasentados; y promover una cultura de gestión y prevención del riesgo. No obstante, el mejoramiento de la calidad de vida, la reconstrucción de los medios de subsistencia y vida, la adaptación al nuevo entorno y la sostenibilidad económica de los hogares, parecen tener problemas en su coherencia y cumplimiento.

Tampoco, se puede desconocer que algunas de las personas reasentadas entrevistadas manifiestan que su vida ha mejorado en términos de la minimización del riesgo (cuando este es reconocido), y en sus condiciones de vivienda y habitabilidad, cuando estas eran muy precarias. Tal y como lo refleja el siguiente fragmento de una entrevista realizada:

Mi vida y la vida de por lo menos de mi familia, hemos cambiado porque yo llegue hasta llorar llegue de la invasión [...] a mí me tocaba sacar todo ese poco de chécheres que teníamos cuando el agua del río subía [...] las cosas mías se estaban hundiendo y me tocó hasta llorar, se me salían las lágrimas llorando de ver, que como Dios nos tenía como olvidados, yo le pedía mucho a Dios ayúdame para que todo se nos dé señor, y llorando y gracias a Dios me escucho y me siento muy contento, para mí y para mi familia yo he cambiado mi calidad de vida, demasiado, ya tengo mis lavadoras, mi negocio, aquí donde yo vivo es más tranquilo. (Entrevista a líder comunitario reasentado del PJC, en conversación con la autora, 07 de marzo de 2017)

Es también evidente que esta no es la situación para todos, y que también muchas personas del proyecto han sido perjudicadas al perder sus negocios, unidades productivas, hogares, y que han pasado a vivir en condiciones de hacinamiento, han perdido su sustento económico, etc., y realmente esto es muy difícil medirlo, ¿la mayoría han mejorado su calidad de vida o la han desmejorado?, es una cuestión difícil de determinar sin un estudio exhaustivo.

Teniendo en cuenta que, existe una coherencia en los distintos niveles de objetivos de la política, pero una inconsistencia entre herramientas y objetivos individuales, la teoría elaborada por Howlett y Rayner (2007), nos arroja que, en la combinación y mixtura de los instrumentos con los objetivos múltiples del PJC, nos encontramos ante un *diseño de política inefectivo*. En donde las calibraciones de los objetivos y de las herramientas no son efectivos para llevar a cabo la consecución de la política.

Otro elemento importante, que destaca Howlett (2009), es que es usual que no se realice durante el proceso de diseño de instrumentos una debida calibración o evaluación de las capacidades de estos en términos de lo que se desea que estos ayuden a cumplir. En todos los instrumentos se hace evidente una constante calibración y ajuste (a excepción del decreto), que intenta que estos se adapten a las transformaciones del contexto, pero que en la mayoría de

los casos no logran del todo adecuarse a la realidad contextual, especialmente de la comunidad intervenida.

Lo anterior, es un hallazgo importante pues nos permite matizar la aparente falla de esta política, pues como lo expresan algunos autores como Newman (2015) no necesariamente toda una política puede haber fallado, sino que hay aspectos específicos de estas que fallan, por lo cual se trata entonces de dar cuenta por qué y cómo sucedió esto, tal y como se trató a lo largo de este capítulo. Considero que una de las mayores dificultades en el diseño de la política, que puede explicar el desempeño mismo de los instrumentos más importantes (el decreto de compensaciones y el plan de gestión social) fue, no contemplar, comprender y estudiar desde la formulación de la política los diversos tipos de población presentes en el Jarillón, sus características sociales, económicas y culturales no como un universo poblacional, sino en sus diferencias y diversidad. Para responder con un proceso de reasentamiento que tenga en cuenta sus diferentes necesidades y condiciones de vida, y así encontrar estrategias para compensar la forma de vida que estos hogares están dejando atrás.

Otra dificultad importante, que probablemente se desprende de lo anterior, y que también incide directamente en la formulación e implementación del proyecto, es que la población y la política poseen maneras distintas de ver y entender el problema. No todas las personas que habitan el Jarillón conciben que está en riesgo, y si lo admite es visto como algo naturalizado, aceptado y que es parte de la vida misma. Lo que le resta importancia y gravedad al “problema”, y lo convierte además en un elemento que es parte de la cultura de estas poblaciones, y que choca con la idea del mismo que posee el Estado.

En este capítulo se analizaron objetivos e instrumentos para dar cuenta del diseño de la política, lo que permitió describir y analizar sus elementos principales, identificando problemáticas y fallas específicas. A continuación, se busca desarrollar la hipótesis planteada en este trabajo, acerca de la influencia de la participación en la efectividad (éxito o falla) de los procesos de reasentamiento humano. Miremos entonces, el papel de la participación en el desarrollo de la política, y sí este estudio de caso permite argumentar que, las fallas (problemáticas) presentes en el diseño del Plan Jarillón Cali pueden ser resultado del mismo proceso participativo.

## Capítulo 4

### La participación en el Plan Jarillón Cali: “El tire y afloje”

“Tire y afloje” es una expresión popular en Colombia que hace alusión a tensar, para este caso me refiero a la tensión existente entre la política y la población objetivo, en cuanto a la posibilidad de participar en la toma de decisiones. Como se verá a continuación la relación “participativa” entre las dos partes es tensionante, y al mismo tiempo dinámica, ya que es un devenir constante entre lo que quiere una parte y la otra.

Este cuarto capítulo intenta seguir profundizando en las dos dimensiones planteadas por el neoinstitucionalismo sociológico (dimensión cognitiva-cultura y dimensión estructural), pero desde la perspectiva de la participación contemplada por la política (participación institucionalizada). Este tipo de participación se describe y analiza, a través de la construcción del diseño institucional participativo (planteado por Fung 2003; Fung y Wright 2003; Goldfrank 2006; Schneider y Welp 2011). Este es un diseño que de antemano no fue planeado por los actores institucionales, sino que en el “hacer” se fue resolviendo y construyendo, por lo cual a través de la investigación en campo y la información documental tuvo que reconstruirse en base a la práctica participativa y las actividades concretas de participación.

Este primer aparte de la participación institucionalizada también observa si el gobierno de Cali puede denominarse o no como un gobierno participativo, a manera de información contextual, así como el inventario de los instrumentos participativos que la política contempla. No obstante, en el curso de la investigación en campo se hizo evidente una participación autónoma importante, que permitió calibraciones relevantes en la política y que de una manera u otra presionó para que se dieran ciertos cambios en la misma.

En este sentido, se identificaron dos grupos participativos de este tipo: 1) la comunidad proveniente de los AHDI de Vegas y Venecia, y 2) la comunidad de Brisas de un Nuevo Amanecer. Las movilizaciones de estos grupos permitieron dos resultados concretos: un resultado fue el decreto de compensaciones de 2016 y el otro resultado fue, la entrega de aproximadamente 900 viviendas de interés social. Esta participación se describe en el segundo aparte de este capítulo. Lo anterior, permite afirmar que existe una evidente gobernanza jerárquica en la política.

Para finalizar este capítulo, me pregunto acerca de la incidencia de la participación en el diseño inefectivo de esta política en particular, para comprobar o no la hipótesis planteada en otros estudios de procesos de reasentamiento humano, que afirma que al no existir en estos procesos mecanismos de participación efectivos el reasentamiento se ve obstaculizado o tiende al fracaso, o dicho de otro modo, cuando estos mecanismos de participación son efectivos los procesos de reasentamiento tienden al éxito (Marín 2006; Chardon 2009; Briones 2010; Correa, Sanahuja y Ramírez 2011; Montoya et al 2011; Guiza 2012).

#### **4.1. Alcances y límites de la participación institucionalizada**

##### **4.1.1. Cali ¿Un gobierno participativo?**

En Colombia a partir de la Constitución de 1991, el Estado propone como un deber de los ciudadanos participar en el área política, cívica y comunitaria (Holguín 2013). Para ello se propuso el reto de ampliar los mecanismos de participación ciudadana, estableciendo dos mecanismos fundamentales: la representación política y la participación directa, a través de: la vigilancia y fiscalización de la gestión pública, la iniciativa popular legislativa, el referendo, la consulta popular, revocatoria de mandato, el plebiscito, el cabildo abierto, entre otros dispositivos participativos (Ley 11 de 1986 y Ley 134 de 1994). Sin embargo, a pesar de esta apertura Velásquez y González (2003) afirman que:

Se crearon 29 instancias de la más amplia diversidad para participar, pero, a su vez, las reglamentaciones desarrolladas para estas instancias y mecanismos les cortaron las alas a muchos de ellos [...] Un perfil de la oferta participativa reglamentada en el nivel nacional podría ser el siguiente: se trata de un número importante de instancias de participación, creadas en su gran mayoría en la década del 90, muchas de ellas de obligatoria conformación, instituidas en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión. (Velásquez y González 2003, 18-21)

Esta realidad está fuertemente marcada por dos características fundamentales del sistema político colombiano: el clientelismo y el autoritarismo. Lo anterior, deslegitimó la conducta política de los gobernantes, generando un alto abstencionismo de la población en las elecciones, incrementó la protesta ciudadana ante la incapacidad del gobierno de suplir las

necesidades de la población y, por último, intensificó el conflicto armado colombiano (Velásquez y González 2003).

Pese a las limitaciones, de acuerdo a la normatividad existente, los gobiernos locales se proponen adoptar mecanismos de participación de la ciudadanía en sus programas y proyectos. Sin embargo, dicha participación está condicionada por un marco institucional que establece la manera en que se puede participar y los límites de la misma, y en buena parte por el impulso político que realicen los gobernantes y funcionarios del gobierno, así otros problemas como la corrupción (además de los ya mencionados), que beneficia los intereses individuales por encima de los colectivos.

Para el caso de Cali, desde el gobierno del alcalde Carlos Holmes (1988-1990), primer alcalde elegido por voto popular, y las siguientes dos alcaldías de Germán Villegas (1990-1992) y Rodrigo Guerrero (1992-1994), se empieza a fomentar la participación, incluyéndola como un tema importante en los planes de desarrollo local. Esta participación ciudadana se materializó inicialmente a través de: los Equipos de Concertación para el Desarrollo (Ecodes), los Comités intersectoriales, las Juntas de Acción Local (JAL), las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las veedurías comunitarias. Todos son grupos conformados por ciudadanos para participar en propuestas de proyectos locales, en su control o evaluación. Aún se mantiene en vigencia algunos de estos dispositivos como las JAC y las JAL, las cuales tienen importancia para los barrios y comunas de Cali, pues a través de esta es que se pueden gestionar recursos para implementar proyectos barriales (hacer un parque, una fiesta, etc.).

Revisando los planes de desarrollo local, puede afirmarse que aproximadamente desde los años 90, los diferentes alcaldes de la ciudad han incluido la temática participativa en sus planes de desarrollo como un eje relevante. En Cali, existen 10 sectores y dependencias de la Alcaldía que poseen una o varias instancias participativas para los ciudadanos, tales como: comités, subcomités, consejos, juntas, comisiones, programas, foros, socializaciones, equipos locales, audiencias públicas, organizaciones, mesas o veedurías. Para 2014 se presentaban un total de 62 instancias participativas (Alcaldía de Cali 2015, 2017). Un sondeo realizado por la Alcaldía de Cali (2015), arroja que existe un gran desconocimiento de estas instancias de participación por parte de la ciudadanía, y que en la mayoría de estos espacios hay una baja participación.

Sin duda, ante este breve panorama es difícil responder a la pregunta sobre sí Cali es o no un gobierno participativo, no obstante, vale la pena reconocer que sí existen espacios de este tipo, que este es un tema importante en los planes de desarrollo, y se han dado iniciativas concretas en los distintos periodos de los alcaldes de la ciudad, habría que indagar entonces cómo funcionan estos espacios y por qué la gente aparentemente no participa en ellos. El caso del Plan Jarillón puede ilustrarnos sobre esto. Veamos.

#### 4.1.2. Inventario de instrumentos de participación del PJC



Fotos 4.1 y 4.2: Izquierda, celebración del día del niño urbanización Río Cauca. Derecha, reunión con líderes de la urbanización Río Cauca. Fuente: Trabajo de campo, mayo 2017.

Para iniciar el análisis de la participación en el Plan Jarillón, es necesario identificar cuáles son los mecanismos, medios y actividades en los cuales la comunidad participa, y reconocer en estos el nivel de la participación según la tipología de Velásquez y González (2003), expuesta en el capítulo uno (sección 1.3.2). Estos niveles se identificaron con la ayuda de los funcionarios de la política, indagando por las actividades de participación, la manera en que estas actividades se realizan y la forma en que estos perciben la participación en la comunidad. Así mismo, se asistieron a algunas de estas actividades como parte del trabajo de campo y se tomó registro etnográfico de las mismas, con el objetivo de observar la interacción y la relación entre los funcionarios y la comunidad, así como los productos que resultan de estos encuentros.

A continuación, se presenta en la tabla 4.1, el inventario de los instrumentos de participación que han sido identificados en las etapas sucesivas del proceso de reasentamiento. En la primera columna se identifican las etapas o momentos del proceso de reasentamiento; en la segunda, se ubica la actividad concreta que se da en cada etapa; en la tercera columna se presenta una breve descripción de cada actividad; en la cuarta se muestra la frecuencia

aproximada con la que se realizan estas actividades; y en la última se identifica el nivel de participación según la tipología de Velásquez y González (2003). Se tuvieron en cuenta únicamente las actividades de relacionamiento con la comunidad que pretenden una implicación por lo menos en el nivel informativo, que es el nivel más básico de participación según los autores.

Tabla 4.1. Fases, etapas y actividades de la participación en el PJC

<b>Fases, etapas y actividades del PJC donde existe algún nivel de participación de la comunidad intervenida</b>				
<b>Etapas</b>	<b>Actividad concreta</b>	<b>Descripción</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Nivel de participación logrado</b>
<b>Actividades previas al reasentamiento (fases: Te Ubico y Te Acompaño)</b>				
<b>Socialización</b>	Visita domiciliaria para verificar necesidades y condiciones de las familias	Mediante una visita domiciliaria se detectan las necesidades y condiciones de las familias	1 visita por unidad social	Consulta
	Socialización del Decreto de Compensaciones	Mediante una reunión con la comunidad a reasentar se socializa y explica en que consiste el decreto de compensaciones, aquí se establecen las características y condiciones para acceder a las compensaciones que otorga el PJC	1 vez por AHDI	Información
	Concertación con unidades sociales	Sí la comunidad accede a la opción de compensación que le corresponde, se "concerta" con esta la opción de reasentamiento, sino se procede a restituir el bien público y cerrar el caso	1 vez con cada unidad social	Consulta
	Socialización del Entorno Habitacional	Mediante una reunión con la comunidad a reasentar se socializa el nuevo entorno habitacional al cuál serán trasladados, aquí se establecen las características y condiciones del proyecto habitacional que van a ocupar	1 vez por AHDI	Información
	Reunión para el establecimiento de acuerdo para la mudanza	Establecer con la comunidad los acuerdos necesarios para realizar la mudanza, que se puede llevar a la nueva vivienda y cómo se debe actuar en el nuevo entorno.	1 vez con cada grupo durante el proceso	Información
	Talleres de economía familiar	Mediante el taller se pretende incentivar a la comunidad respecto a un adecuado manejo del dinero, del presupuesto familiar y la cultura del ahorro.	1 taller por familia o por unidad social	Consulta

<b>Realización de estrategia de acompañamiento social y económico</b>	Socialización del Plan de Vida	Mediante reuniones de socialización se propone a las familias la realización conjunta de un plan de vida familiar y comunitario, se identifican los sueños, metas que estas personas tienen sobre su futuro y ellos aceptan sí desean o no participar del acompañamiento brindado por el PJC	1 socialización	Consulta
	Acompañamiento al proceso de adaptación	Mediante reuniones con la comunidad se dan recomendaciones y se recepcionan quejas, que permitan facilitarles a las unidades sociales el proceso de adaptación al nuevo entorno habitacional	Visitas constantes (sin una frecuencia establecida)	Consulta
	Visitas domiciliarias para la elaboración del Plan de Vida (grupales o individuales)	Una vez las familias aceptan la realización del plan de vida, se realizan reuniones con estas para la elaboración de ese plan de vida identificando necesidades, problemas y soluciones para la familia. Los avances en la materia dependen del cumplimiento de los compromisos adquiridos con las unidades sociales.	4 visitas grupales o individuales (como mínimo)	Decisión
	Talleres de sensibilización	Mediante un taller con la comunidad se les sensibiliza acerca del uso de los eficientes de los servicios públicos, cumplimiento de deberes en el nuevo entorno (propiedad horizontal) y cultura del ahorro.	1 taller por proyecto habitacional	Información
<b>Actividades posteriores al reasentamiento (fases: Te Mudar y Te Apropias)</b>				
<b>Ejecución del plan de vida familiar y comunitario</b>	Primer foro de Auditoría Visible	"Dar inicio a la intervención en la zona, socializar el alcance de la intervención y presentar los contratistas de obra y de interventoría y conformar el Equipo Local de Seguimiento" (Fondo de Adaptación 2013)	1 foro	Decisión
	Conformación de Equipos Locales de Seguimiento (ELS)	"En el primer foro de Auditoría Visible, se conforma un grupo de habitantes para componer el Equipo Local de Seguimiento del proyecto habitacional, el cual se encargará de realizar veeduría de la construcción y obra de las VIP" (Fondo de Adaptación 2013)	Reuniones de seguimiento de acuerdo al avance de la obra	Control
	Foro intermedio de Auditoría Visible	"Informar a la comunidad acerca del avance de la intervención, dificultades, cambios en diseños, suspensiones de obra o proyecto, cambios en especificaciones, cambios de contratistas, etc. Presentación de informe por parte del contratista/interventoría y el ELS, que también rinde cuentas sobre su seguimiento, logros y dificultades" (Fondo de Adaptación, 2013)	1 foro (después de la ejecución del 50% del proyecto de intervención)	Control

Foro final de Auditoría Visible	Realizar un balance final de la intervención del Fondo Adaptación.	1 foro	Control
Formación sobre liderazgo y mecanismos de participación ciudadana	Una vez identificados los líderes comunitarios, se realizan con estos talleres de formación sobre liderazgo, mecanismos de participación y rutas de atención en caso de necesitar acudir a alguna entidad estatal ante la vulneración de derechos	7 talleres	Decisión
Asambleas para la construcción de la personería jurídica para propiedad horizontal	Mediante una reunión con los habitantes del proyecto habitacional se socializa la ley de propiedad horizontal, los deberes y derechos que dicta la ley y se acompaña a la comunidad para que elijan mediante votación se elige la representación legal y el consejo administrativo de la propiedad horizontal.	2 asambleas	Información
Creación del manual de convivencia	Taller para la creación del manual de convivencia en el proyecto habitacional	1 taller	Decisión
Capacitaciones y acompañamiento en las asambleas de los consejos administradores de los edificios	Capacitaciones y reuniones de acompañamiento de las asambleas de los consejos administradores	2 talleres	Decisión
Semillero de comunicación comunitaria	A través de reuniones se crea un semillero en comunicación comunitaria integrado por niños, niñas, adolescentes y adultos para el desarrollo de iniciativas de comunicación sobre manejo de medios, derechos, deberes, identidad y convivencia	1 taller para la construcción del semillero	Información
Talleres de cartografía social	Mediante talleres se realiza la construcción de una cartografía social se identifican los riesgos del nuevo entorno, las fortalezas y debilidades existentes en el proyecto habitacional para generar acciones concretas para el mejoramiento del nuevo entorno.	2 talleres	Decisión
Ferias de servicios	Se convocan diferentes entidades y dependencias de la Alcaldía que puedan brindar a la comunidad servicios en salud, educación, bienestar social, cultura entre otros para que en una jornada reciban información y ayuda respecto a distintos temas que las mismas entidades ofrecen y la comunidad podría aplicar.	2 ferias de servicios por cada proyecto habitacional	Información
Socialización ruta de empleabilidad	Mediante reuniones de socialización grupales se direcciona a las personas de acuerdo a sus conocimientos y habilidades para que apliquen a ofertas de empleo, o	2-3 socializaciones grupales	Consulta

	se les presentan oportunidades de capacitación para que culminen sus estudios o reciban alguna capacitación.		
Visitas de fortalecimiento empresarial a unidades económicas (ruta de fortalecimiento empresarial)	Mediante visitas domiciliarias se reconocen las unidades productivas, se organizan administrativamente, se realiza un estudio de los costos, se les enseña a llevar un sistema simple de sus cuentas, se diseñan e implementan estrategias de mercadeo y se recoge la percepción del empresario sobre este proceso.	6 visitas a cada unidad productiva (estas pueden realizarse por grupos de UP)	Decisión
Visitas para la reconversión de la unidad productiva	En los casos en que no se pueda replicar la misma unidad productiva en el proyecto habitacional, o si las personas desean cambiar de negocio, se reconocen sus competencias y aptitudes para una nueva idea de negocio, se evalúa y analiza dicha idea, se realiza un plan de mercado y si dicho negocio es viable se implementa y se le hace seguimiento.	6 visitas a cada unidad productiva (estas pueden realizarse por grupos de UP)	Decisión

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

En las etapas y actividades previas al reasentamiento la participación de la comunidad es principalmente consultiva e informativa. En 4 actividades se llega al nivel más básico de la participación: la información, es decir que la comunidad recibe información de la política, ante una decisión que ya está tomada que es, salir de la zona y ser reubicados debido a las condiciones de riesgo. Aquí, la comunidad se informa sobre un número limitado de opciones de reasentamiento establecidas en el decreto de compensaciones, a través de las cuales pueden acceder, sí y sólo sí cumplen con los requisitos definidos por la ley. Adicionalmente, la comunidad recibe información sobre: las características del nuevo entorno habitacional y vivienda que van a habitar, los acuerdos para la mudanza, uso eficiente de servicios públicos, cumplimiento de deberes en el nuevo entorno (ahora, haciendo parte de una vivienda en propiedad horizontal) y cultura del ahorro.

En cinco actividades previas al reasentamiento, se trasciende al siguiente nivel: la consulta. Aquí se conocen las decisiones sobre la política, pero también se hace relevante la identificación de representaciones, imaginarios colectivos e individuales correspondientes a puntos de vista, intereses y necesidades de la comunidad. Esto se hace de manera individual a través de visitas domiciliarias, y de manera grupal a través de talleres y socializaciones, con esto se intenta conocer las necesidades y condiciones de la población para implementar el

proceso de acompañamiento posterior al traslado. Hasta este momento el papel de los habitantes del Jarillón es el de informantes.

En esta etapa previa al reasentamiento, durante las fases “te ubico” y “te acompaño”, los participantes conocen el proceso del cual hacen parte, dan sus opiniones y puntos de vista, pero sin asumir un papel activo en la toma de decisiones de la misma. Sólo en una de las actividades ellos tienen una intervención activa para plantear alternativas que posibiliten mejorías o cambios sobre su forma y estilo de vida, estas son las visitas domiciliarias para la elaboración de los planes de vida. La metodología que se realiza en este ejercicio es: un diagnóstico de cómo se encuentra la unidad social (familia), donde la gente establece sus necesidades y fortalezas para la construcción del plan de vida según las variables del Índice de Pobreza Multidimensional (IMP), es decir, que hacen manifiestos sus sueños y sus metas, y adquieren compromisos y tareas para alcanzarlos. Los funcionarios deben hacer seguimiento a estas tareas y compromisos, para al final de la intervención realizar una visita de cierre del estado de la unidad social.

En esta fase previa en general, sería muy importante un tipo de participación de la comunidad en los niveles de decisión en actividades claves, tales como: las visitas para verificar necesidades y condiciones de las unidades sociales, la socialización del decreto de compensaciones, la socialización al nuevo entorno y la concertación. Donde las propuestas, problemas, necesidades, inconformidades, insatisfacciones y diferencias de la comunidad pudieran ser tomadas en cuenta para generar cambios y mejorías en el proceso mismo de reasentamiento, tal vez la posibilidad de una opción de vivienda más adecuada a sus formas de vida, a su economía familiar, ya que aún no han sido reubicados.

Adicionalmente, se habla de un proceso de “concertación” con cada grupo familiar o unidad social. Este consiste simplemente en plantearle a cada unidad social si es “apto” según su condición para adquirir una VIP o una compensación económica en caso de que tenga algún negocio, a lo que la unidad social responde “acepto” o “no acepto”. En caso de no aceptar, su bien inmueble pasa a hacer restituido, en caso de aceptar continúa con el proceso de reasentamiento. Es evidente, que esto no es una concertación, pues por concertación se entiende al proceso por el cual 2 o más personas definen la situación más adecuada o conveniente para una problemática (Montaño 2005). En esa situación evidentemente cada unidad social no tiene esta posibilidad, sólo un limitado abanico de opciones.



Fotos 4.3 y 4.4. Feria de Servicios. Proyecto habitacional Ramali. Fuente: Trabajo de campo, mayo 2017

Respecto a los instrumentos de participación posteriores al reasentamiento, estos consisten en la realización de reuniones, foros, talleres, ferias, asesorías y acompañamientos que buscan ofrecer capacitaciones, formación e información sobre diversos temas relacionados con trabajo, salud, educación, convivencia, derechos humanos, propiedad horizontal e identificación de riesgos, entre otros. En esta parte del proceso, se detectan 3 actividades donde el nivel de participación es de información, 1 actividad donde el nivel es de consulta, 7 de decisión y 3 de control.

Es interesante anotar que hay en general niveles más avanzados de participación en esta etapa del proceso (7 actividades en el nivel de decisión), pues se busca generar en la comunidad herramientas para que puedan tener una mejor calidad de vida en el proyecto habitacional. Para que ellos mismos propongan y ejecuten alternativas que les ayuden a resolver problemas y necesidades, para efectuar cambios y mejoras en su nueva vida. Como, por ejemplo, realizar demandas a entidades públicas (derechos de petición), conocer y defender sus derechos y deberes como habitantes de la ciudad, que accedan a mecanismos de participación del gobierno local como las juntas de acción comunal, que mejoren destrezas como el liderazgo y que puedan capacitarse para diversas labores que les permitan adquirir un empleo.

Sin duda es relevante fortalecer la capacidad de la comunidad para ejercer su nivel de decisión pues, de su intervención activa dependerá su auto-mejoramiento. Sin embargo, por ejemplo, en el proceso de empleabilidad ellos deben ajustarse a la oferta de formación que poseen diversas entidades con las que trabaja el Plan Jarillón, lo que no siempre se ajusta a sus intereses, las opciones de trabajo pueden no corresponder a su formación o nivel educativo.

Tampoco es que la comunidad proponga por iniciativa propia, los talleres de cartografía social, de comunicación comunitaria, de manual de convivencia, o de liderazgo, estas, no son en estricto sentido cuestiones que ellos demanden, sino que es el proyecto quien determina qué es lo que la comunidad requiere, en la misma interacción con ellos o a partir de lo que consideran que estas personas necesitan. Sin duda, esto está permeado por el paradigma de desarrollo hegemónico, el cual desconoce otras formas de vida o de “desarrollo” de los seres humanos.

Se identificaron 3 actividades que se encuentran en un nivel de participación de control, las cuales pertenecen a una estrategia del gobierno nacional, que el Fondo de Adaptación solicita en todos los proyectos que financia. Esta se denomina Auditoria Visible, y consiste básicamente en hacer seguimiento y veeduría a las acciones ejecutadas por la constructora de las viviendas, esto es, vigilar que no haya problemas con la construcción del proyecto habitacional, y que, dado el caso, se cumplan las obras faltantes que falten por ejecutarse.

Para ello, se conforma un Equipo Local de Seguimiento (ELS) con miembros de cada proyecto habitacional para que realice esta veeduría. Sin embargo, no es claro que este equipo tenga a su disposición los instrumentos jurídicos, técnicos, financieros, es decir toda la información clara y fiable para hacer una labor real de vigilancia, inspección e intervención. En la opinión de algunos funcionarios del PJC, este ejercicio de control se ha convertido en un requisito más que debe cumplirse por orden del gobierno nacional, ya que su impacto es mínimo en términos del control que se ejerce.

Al contrastarse esto, con lo que se hace en los foros y con los productos que se obtienen a partir de estos, es difícil afirmar que hay un verdadero ejercicio de veeduría. En los foros, no hay deliberación, no hay discusión por parte de la comunidad, simplemente se brinda información sobre la obra. Los productos de estos encuentros son actas de la reunión, registro fotográfico, listado de asistencia y un sondeo de satisfacción a una muestra no representativa (20 personas). Estos foros se realizan con un mínimo de 30 personas y en las reuniones de los ELS debe haber 5 personas que representen a la comunidad.

Para finalizar, este análisis se cruzó con un par de informes presentados al final del año 2014 y mediados de 2016, donde se establecen todos los procesos llevados a cabo por el proyecto, para mostrar los resultados al Fondo de Adaptación (Gobierno Nacional), estos informes se

denominan Informe Final de Liquidación del Convenio entre la Alcaldía de Cali y el Fondo de Adaptación. Esto, con el fin de observar cómo se miden los resultados y productos de la política.

Llama la atención que los resultados de estas actividades se miden en términos cuantitativos, número de reuniones, jornadas, visitas, asesorías, capacitaciones y acompañamientos realizados y en términos de la cantidad de beneficiarios, participantes o personas atendidas. En ocasiones, algunos de estos mecanismos se miden en torno a los logros alcanzados, como son la elaboración de un informe o documento, la conformación de un comité o concejo y la realización de un mapa.

Esta forma de medición de los resultados muestra que la efectividad de los instrumentos de participación se mide en su gran mayoría a través de términos numéricos (cuantitativos), lo cual no muestra el desarrollo de la actividad participativa, las discusiones, la deliberación que podría darse, las inquietudes, sugerencias, diferencias, inconformidades, etc., manifiestas por la comunidad ¿Cómo medir así la efectividad de un ejercicio participativo o de un cambio de vida?

De otro lado, los informes no presentan resultados que muestren una participación alternativa, como, por ejemplo, la participación de la comunidad en las mesas de trabajo (“concertación y negociación”) con grupos específicos. Donde se evidencie que algunos grupos comunitarios tuvieron algún grado de incidencia en la toma de decisiones, en los procesos o actividades realizadas.

#### **4.1.3. Construyendo el diseño institucional participativo en el Plan Jarillón Cali**

Tal como se desarrolló en el capítulo 1, Prieto (2009), Ziccardi y Homero (1997), definen un tipo de participación denominada administrativa (Prieto 2009) o institucionalizada (Ziccardi y Homero 1997), esta es la participación establecida y permitida al interior del marco institucional de la política. Esto quiere decir, que a través de los roles establecidos alrededor de las normas de participación y de los niveles de institucionalización de la misma, la política logra incidir, dirigir, influenciar, limitar o permitir que la gente participe de una u otra forma, lo que trae consecuencias para la política misma, tal y como hemos visto en el punto anterior, los niveles de participación para las actividades de la política conllevan a realizar o no ciertas aspiraciones, y generan problemas y dificultades en el ejercicio participativo.

Según Pietro (2009), la participación administrativa es auspiciada por el poder público “desde arriba”, pues es iniciativa de la política misma, entendida como una institución del gobierno. Es usual destaca el autor, que esta participación esté subordinada a intereses electorales, políticos y de ciertos sectores con poder, tornando la participación en un mecanismo inoperante.

Este tipo de participación, puede ser rastreada a través de los diseños institucionales participativos que, diversos autores han trabajado (Fung 2003; Fung y Wright 2003; Goldfrank 2006; Schneider y Welp 2011). Estos diseños se caracterizan por ser explícitamente diseños de políticas participativas, si bien, el Plan Jarillón Cali no es una política participativa como tal, si posee un componente participativo, por lo que, se aplicaron las variables que desarrollan este grupo de autores sobre los diseños institucionales participativos.

Es importante anotar que, estas variables inciden en el éxito o fracaso de los procesos participativos y de política. Si bien no corresponden a una receta o fórmula perfecta, si apuntan hacia una serie de condiciones favorables que deben existir o por lo menos ser exploradas y analizadas para que combinadas den como resultado procesos participativos exitosos, que permitan el fortalecimiento de la gobernanza y del desarrollo, la democracia, los derechos y la equidad, traducidos en el desempeño de políticas públicas eficientes y eficaces. Subsiguientemente, se desarrollarán los dos factores trabajados por los autores: diseño participativo y contexto político, con sus respectivas variables.

### **Características del diseño institucional participativo: ¿Oportunidades para el ejercicio participativo?**

A continuación, se desarrollan de acuerdo al caso de estudio algunas de las variables específicas del diseño democrático-participativo planteadas por Fung y Wright (2003), Goldfrank (2006) y Fung (2003), (en el capítulo 1, sección 1.3.3). Es relevante anotar que no existe un diseño planteado de antemano para el proceso participativo en el Plan Jarillón Cali, no hay una definición clara sobre lo que se entiende por participación desde la política, tampoco existe un documento donde se plasmen las condiciones, objetivos y formas de la participación en el PJC.

Por lo anterior, se intentó reconstruir dicho proceso con algunos funcionarios de la política de acuerdo a la práctica misma de la participación y las características concretas de las actividades participativas, descritas en el inventario de instrumentos participativos. Así mismo, en el trabajo de campo se participó en algunas actividades, lo cual también ayudó a la reconstrucción de las características del diseño participativo en el PJC. A continuación, se desarrollan las siguientes variables:

**Características de los participantes:** El tipo de actores es una de las decisiones del diseño participativo, esta decisión tiene dos dimensiones, por un lado ¿quiénes son estos actores? Y por otro, ¿cómo son seleccionados? La forma más recurrente de selección para el PJC, es la autoselección voluntaria. Generalmente, se hace una convocatoria abierta para que todas las personas interesadas en participar en determinada actividad lo hagan, sin embargo, esto favorece a las personas que poseen el tiempo, el interés, que no tienen un trabajo estable o este es flexible, lo que les permite asistir con mayor facilidad a las actividades, y quienes poseen un nivel educativo más acomodado.

Generalmente quienes participan son los líderes de la comunidad, en la opinión de algunos funcionarios la mitad de la población o un poco más es apática a participar por evitar “meterse en problemas” o por temor a hacer el trabajo solos, tal y cómo lo refleja el siguiente fragmento de entrevista. En muchos casos no hay claridad sobre lo que es un líder, por eso una de las actividades del proyecto es construir en ellos herramientas de liderazgo.

En 50% de la gente es apática a participar porque no les gustan las responsabilidades porque así uno les informe, hay desconocimiento acerca de lo que es un líder y siempre lo asocian a “no me quiero meter en problemas”, (o) “es que aquí nadie a uno le colabora entonces voy a hacer yo solo”, entonces hay muchos mitos frente a ser representante, hay gente que cuando ya se vuelven representantes, algunos, creen que eso les garantiza el poder, el que manda, el que grita, el dueño, entonces ahí hay que trabajar mucho con este tipo de esquema mental. Igual hay gente que si colabora, que lo hace como una labor desinteresada, se esfuerzan, y pues con esa gente es la que estamos trabajando. (Entrevista a funcionaria del PJC, en conversación con la autora, 3 de marzo de 2017)

Así mismo, en repetidas ocasiones se ofrece algún incentivo para que las personas participen, este puede ser, un refrigerio o una cosa (regalo). Cuando se tiene conocimiento de que en esta

actividad suelen “dar algo” o “van a dar algo”, la comunidad participa activamente, a veces de manera masiva. De esta manera, el interés por participar se convierte en la búsqueda de un beneficio personal no para el desarrollo de un aprendizaje, sino por recibir una cosa o alimento, lo que no representa un real interés de la comunidad. Tal y como lo afirma dos funcionarias del proyecto:

Tampoco ellos se empoderan, por eso los procesos de participación con respecto a la comunidad son tan difíciles, se volvió un proyecto muy asistencialista, entonces la gente estaba a la espera de sí yo voy, usted me da, si no me va a dar, no voy, entonces ¿qué tocaba? para hacer las reuniones había que dar refrigerio y así la gente iba, había que dar un incentivo, y no porque ellos sintieran la necesidad o dijeran que chévere esta la capacitación, porque voy a aprender algo [...] siempre esperando que les demos [...] refrigerios, un litro de leche, kits para bebes, rifas, chocolatada. (Entrevista a exfuncionaria del PJC, en conversación con la autora, 05 marzo de 2017)

Realmente había que comprar una gaseosa o algo, para poder que se motiven para que vengan, pero como yo siempre he sido de esa mentalidad de que uno no debe dar por enganche, la gente tiene que venir porque quiere, yo si lo he optado a veces toda desesperada, démosle refrigerio hoy y verá que en la próxima vienen un pocotón, pero ya después se engancharon con eso y ya después dije ya no más. (Entrevista a funcionaria del PJC, en conversación con la autora, 15 marzo de 2017)

**Alcance y objeto de la participación:** Otra decisión en el diseño, es el alcance y objeto de la participación, el cual debe ser definido de antemano. El objetivo de la participación, no está claramente definido por el proyecto en general, pero si es establecido para cada actividad. Realizando un balance de lo anterior, la participación en el PJC parece estar encaminada en generar y fortalecer capacidades, aprendizajes, destrezas, conocimientos, que contribuyan a la adaptación en el nuevo entorno y/o al mejoramiento de la calidad de vida de los reasentados. Por lo que, la participación se muestra en la mayoría de las actividades como un acompañamiento.

De acuerdo, al análisis de cada instrumento participativo y su nivel de participación, es posible afirmar que el alcance de la participación de la comunidad es informativo, consultivo y decisorio. Es decir, en todas las actividades se conoce y comparte información, en ocasiones se identifican puntos de vista e imaginarios individuales y colectivos en función de intereses y

necesidades y en otras se solicita, además, la intervención activa de los sujetos para que planteen alternativas que posibiliten cambios o mejoras frente a alguno problema, necesidad o condición, una vez reubicados.

**Tipo de organización y discusión:** Otro elemento del diseño, es el tipo de organización y de discusiones que se dan en las actividades participativas, según la literatura estas deben ser proclives a la deliberación y discusión pública, lo cual ofrece al diseñador una diversidad de justificaciones y propuestas, y da a los participantes la capacidad de abrirse a otras perspectivas, de ganar confianza en sus propias opiniones. Se identificaron, espacios de discusión en las actividades posteriores al reasentamiento, principalmente aquellas que tienen que ver con el concejo administrativo de los edificios y los ELS donde se discuten cuestiones relativas a la organización, el orden, la convivencia en la propiedad horizontal y la calidad de la obra de construcción. Sin embargo, es importante incentivar la deliberación, el debate y la discusión en una mayor cantidad de actividades, principalmente aquellas previas al reasentamiento. De otro lado, en cuanto la frecuencia de las actividades en el diseño participativo, cada reunión, taller, socialización, etc., tiene principalmente una frecuencia de entre 1 y 2, y en pocas ocasiones de entre 4 y 7.

**Capacidad de empoderamiento:** La capacidad de empoderamiento de los participantes también es relevante en el diseño participativo. Esta se define como la capacidad de influencia que posean los resultados de la deliberación y discusión (del proceso participativo) en las decisiones políticas o públicas, la cual puede ser débil o fuerte. Para el caso de estudio se considera que es débil, pues difícilmente los resultados del proceso participativo, influyen las decisiones de la política. Esto se hace visible en el nivel de participación que existe en las actividades previas al reasentamiento, donde se supone la comunidad tendría una mayor capacidad de influir las decisiones de la política. Así lo expone uno de los funcionarios:

Lo que pasa es que, si las necesidades de la gente fueran tomadas en cuenta, las personas no se reasientan de ahí porque quieren quedarse ahí, se toma en cuenta son las necesidades de la ciudad, se toma en cuenta el riesgo de la ciudad, y digamos que de alguna manera se toman las necesidades de la gente en el proyecto habitacional. (Entrevista a funcionario del PJC, en conversación con la autora, 15 de marzo de 2017)

En las actividades posteriores al reasentamiento, probablemente se identifica algún grado de empoderamiento, para decidir sobre los problemas y necesidades del cambio de vida que ya tuvieron estos habitantes, para tramitar o resolver cuestiones del nuevo entorno, pero no para decidir sobre la política misma. A propósito, una de las funcionarias expresa:

La participación es que ellos se empoderen y tomen decisiones de sus situaciones de vivencia familiar y comunitaria, que ellos tenga voz y voto, que ellos puedan decidir [...] Ellos si han influenciado las decisiones del plan Jarillón, ellos nos hacen observaciones, nos proponen cosas y aportan, es más, los mismos consejos administrativos deciden quienes son los representantes [...] para ellos es importante que los reconozcan como líderes y que ellos puedan tomar decisiones, que puedan sentarse con la institucionalidad, que la gente los escuche para ellos es muy importante eso, cosas como el restaurante comunitario, todo surge con la gestión que ellos hacen. (Entrevista a funcionaria del PJC, en conversación con la autora, 12 de mayo de 2017)

Aquí la pregunta es, ¿Qué la política escuche sus observaciones y qué les ayude a tramitar o resolver problemas en el proyecto habitacional es darles la oportunidad de empoderarse? Desde la perspectiva de empoderamiento de Fung (2003), no lo es.

**Enfoque de necesidades inmediatas:** El diseño institucional puede basarse en un enfoque de necesidades inmediatas o, en un enfoque de planeación a largo plazo, aquí la literatura académica no muestra un consenso sobre cuál es el enfoque más adecuado. Algunos académicos afirman que la clave de la efectividad de la política pública “es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo” (Goldfrank 2006, 8).

Para el caso de estudio, el enfoque del diseño participativo del PJC es de necesidades inmediatas. Acudiendo a la literatura sobre procesos de reasentamiento humano, se destaca que estos procesos deben darse en un periodo extenso, deben ser planeados a largo plazo pues la transformación de vida a la que la población se somete lo requiere. El acompañamiento de esta población es de un año, y las actividades descritas comprenden aproximadamente este periodo.

**Supervisión centralizada y reglas e información asequible:** El diseño de la política posee una supervisión centralizada por parte del gobierno nacional a través del Fondo de Adaptación, esta entidad está directamente involucrada en el proceso de coordinación de la política pública. Esto se hace palpable especialmente a través de la estrategia de auditoría visible. Por último, no es claro que existan unas reglas e información asequible, acerca de la rendición de cuentas de la política, criterios para la asignación de recursos, información presupuestaria y relevante para la ciudadanía en general, el acceso a los documentos básicos de la política no está disponible y no está abierto al público.

En términos generales, el diseño participativo de esta política no genera una combinación que favorezca la discusión, la deliberación y el empoderamiento, y que permita una participación de calidad e impactos reales en la toma de decisiones acerca del proceso de reubicación, propiciando un cambio de vida más propicio para la comunidad. No obstante, se hacen algunos esfuerzos por generar con estas actividades aprendizajes, soluciones a problemas y control a la política, que ayuden a su adaptación al nuevo entorno y al mejoramiento de la calidad de la vida. La medición de este último aspecto, es fundamental para definir el impacto de la intervención social, cuestión que aún no se ha medido.

### **Contexto político**

En esta sección, se describen las variables del contexto político que inciden en los procesos participativos de políticas públicas. Las cuáles serán desarrolladas de acuerdo al caso de estudio. La siguiente foto (4.5), ilustra una de las variables del contexto político (polarización de los partidos políticos locales) y tiene lugar en el Consejo de Cali, en esta sesión del Consejo se debatieron elementos puntuales del Plan Jarillón Cali, de acuerdo a elementos que la comunidad ha demandado y algunos de los concejales de la ciudad, exponen.



Foto 4.5. Sesión pública del Consejo de Cali, 28 de abril de 2017. Fuente: Trabajo de campo, abril 2017.

A continuación, se identifican en el estudio de caso las siguientes variables que influyen en el proceso participativo e intentan reconstruir parte del contexto político, según lo expuesto por Goldfrank (2006), Fung (2003) y Schneider y Welp (2011), en el capítulo 1 (sección 1.3.3):

**Voluntad política:** en los últimos dos periodos de la Alcaldía municipal, los alcaldes Rodrigo Guerrero (2012-2015) y Maurice Armitage (2016-2019) han mostrado un evidente compromiso con la realización del proyecto Plan Jarillón Cali, esto se ha visto principalmente reflejado en la disposición de recursos económicos para el mismo, destacándolo como un proyecto prioritario para la ciudad, que debe ser apoyado por las distintas dependencias de la Alcaldía e incluido en la planeación de la ciudad y en el plan de desarrollo. Adicionalmente, uno de los funcionarios del proyecto hace alusión a que la actual gerencia del proyecto está mucho más respaldada por la actual administración municipal: “Esta gerencia está mucho más respaldada por la administración municipal, porque esta administración considero este proyecto como proyecto prioritario, un proyecto de ciudad” (Entrevista a funcionario del PJC, en conversación con la autora, 15 de mayo de 2017).

Lo anterior, se evidencia con los recursos de los cuales provienen las compensaciones económicas, los cuales son proporcionados por la Alcaldía de Cali actualmente. No obstante, desde las directivas y funcionarios del mismo proyecto, el compromiso con la idea de compartir la toma de decisiones con la comunidad intervenida es parcial y limitado, tal y como lo refleja el análisis sobre la participación en el proyecto. Como se evidenció el marco institucional otorga pocas oportunidades a la comunidad para llevar a cabo procesos de influencia directa en la consecución de la política. Las mismas entrevistas realizadas a los funcionarios, dan cuenta de ello:

El participar de las personas era que aceptaran y se fueran voluntariamente, independientemente si tenían o no tenían derecho, era con que nos desocupe ya, a esos tenemos en cuenta y los que no, pues los sacamos a la fuerza, procesos de restitución. (Entrevista a exfuncionaria del PJC, en conversación con la autora, 07 de marzo de 2017)

No hay participación como tal, dependiendo del asentamiento en el que se esté puede haber una relación de contraposición de fuerzas dentro de la comunidad y el gobierno municipal, en sitios como Vegas, Venecia y Cinta Larga tuvimos muchos contratiempos con los líderes, en Brisas también, digamos que lo más activo que puede estar un líder es digamos

acompañando las visitas de campo, haciendo presencia en las reuniones que se hacen, pero de resto no. (Entrevista a funcionario del PJC, en conversación con la autora, 22 de marzo de 2017)

**Capital social:** Existen intereses de algunas asociaciones civiles dispuestas a participar, pero no siempre existe cabida para estas en el proyecto, debido al limitado marco participativo de la política por lo que, se considera que existe un débil capital social. Algunos funcionarios de la política reconocen que, muchas de las personas reasentadas se muestran desinteresadas con la participación o en ocasiones no participan de las actividades planteadas por el proyecto.

Es importante, recordar que únicamente se han dado dos procesos claros donde se han incluido asociaciones o agrupaciones civiles, uno de estos es con la “Asociación Vegas y Venecia”, y el otro es con los habitantes de Brisas de un Nuevo Amanecer encabezada por el líder Martín Esterilla. Estos dos procesos serán ampliados más adelante, pues su inclusión se realizó por la presión de acciones colectivas de estos grupos, mostrando una disputa por el poder de decisión sobre esta acción pública.

Actualmente, se está llevando a cabo un proceso de consulta previa con el Consejo Comunitario de Playa Renaciente, sin embargo, hasta el momento se han hecho algunos acercamientos y reuniones sin llegar aún al establecimiento de acuerdos, por lo que, al estar en inicio del proceso, este no será tomado en cuenta por falta de insumos e información en el desarrollo de esta relación. No obstante, existen también otras organizaciones comunitarias y grupos de base en el Jarillón tales como: Asociación de Agricultores Urbanos; Comité para la Defensa del Patrimonio; Asojari; entre otras, pero en ninguna de estas se evidencia una participación clara en el proyecto, tampoco hay mucha información sobre estas organizaciones.

Al respecto, Ladino (2016) realiza un estudio con el Comité para la Defensa del Patrimonio (creado en 2014 y que hace parte del asentamiento de Floralia), en el cual da cuenta de que la comunidad ha expresado directamente su interés y deseo de tener una mayor participación en el proyecto, manifestando que quieren ser reubicados en iguales o mejores condiciones, sin embargo, no han sido escuchados.

**Demanda ciudadana:** Este proyecto como se afirmó en el capítulo 3, es detectado como un problema público tras la ola invernal de 2010-2011 por el gobierno local y posteriormente, por el gobierno nacional. No obstante, no corresponde en estricto sentido a una demanda de los habitantes del Jarillón, ni de la ciudad. Como se mostró anteriormente, los habitantes del Jarillón aceptan el riesgo y conviven con él, o en ocasiones ni siquiera lo reconocen o aceptan. Para el resto de los ciudadanos de Cali el riesgo no era evidente, ni conocido, por lo cual es posible afirmar que este proyecto no necesariamente responde a una demanda de la ciudadanía, sino a una situación de riesgo no mitigable detectada por el gobierno. A propósito de lo anterior, Ladino (2016) afirma que el PJC:

Hace referencia a una política reglamentaria que ejerce coerción sobre los individuos al buscar regir un comportamiento bajo amenaza de una sanción directa [...] para el caso específico del PJC, la amenaza es el desalojo de la zona bajo la condición de alto riesgo que afecta a toda la ciudad. (Ladino 2016, 10)

Como lo expresa la autora, este proceso obedece a una política de obligatorio cumplimiento, ejerciendo una coerción directa sobre un grupo de habitantes, los cuales por la fuerza o por voluntad propia deben ser desalojados, eso se hace evidente en el proceso de restituciones llevado a cabo por el proyecto y la Secretaría de Gobierno. Adicionalmente, la ausencia de demanda ciudadana se hace visible en el mismo hecho de que un gran segmento de la población no quiere ser reubicada, no desea salir de la zona de riesgo, pues como afirma Ladino (2016) han situado su vida en este lugar, el cual representa un territorio con el cual tienen una relación simbólica, material y económica.

**Personal competente y calificado:** Al interior del proyecto, los perfiles de contratación parecen ser calificados, pues poseen los requisitos necesarios para el trabajo con las comunidades (años de experiencia y profesión idónea). Es difícil determinar si este es o no competente con la información disponible. Actualmente hay 115 funcionarios (aproximadamente) para reasentar más o menos 8.000 familias y 20.000 personas, por lo que la cantidad de funcionarios puede no ser la adecuada y suficiente para atender tal volumen de la población, lo cual es reconocido por los mismos funcionarios.

Adicionalmente, se reconoce que este personal ha sido cambiado con frecuencia, y el trabajo que estos llevan a cabo se ve interrumpido y se transforma constantemente, pues cada profesional y jefe llega con nuevas ideas y una nueva forma de hacer las cosas. Esto también afecta la interacción con la comunidad pues la familiaridad y la confianza en los antiguos profesionales se ve suspendida, y los nuevos profesionales deben construir de cero estos lazos.

**Tamaño reducido:** el tamaño del municipio es muy amplio, así mismo la zona de intervención y la cantidad de la población que en este habita es de grandes dimensiones, como se afirmó anteriormente, hablamos de aproximadamente de 20.000 personas que viven en esta zona. Y como se argumentó en el capítulo anterior esta población posee diversas condiciones económicas, sociales y culturales, por lo cual su heterogeneidad complica las cosas.

**Recursos suficientes:** los recursos económicos y humanos son insuficientes para realizar una adecuada intervención con la comunidad, y para brindarles compensaciones y opciones de reasentamiento que se adecuen a la diversidad de los casos, permitiendo que, la mayoría de las personas reestablezcan su vida en igualdad o mejores condiciones de vida.

**Plataforma legal:** como se vio en el capítulo anterior hay un aparataje legal y jurídico que sustenta la política misma, sin embargo, respecto a la participación no existen leyes que permitan e incentiven la inclusión de la comunidad en las decisiones públicas en el ámbito local, si bien existe una apertura participativa en el contexto nacional, no existe claridad y obligatoriedad en la dimensión local. Se propone, a Cali como una ciudad que en su plan de desarrollo incluye este componente como una cuestión relevante, pero su materialización y alcance depende en gran parte del compromiso de los ejecutores de las políticas públicas.

**Descentralización política y grado de polarización del sistema de partidos local:** Existe una evidente supervisión por parte del gobierno central hacia el gobierno local encargado de implementar la política, esta se realiza a través del Fondo de Adaptación (entidad Nacional) y de la Fundación GIP. Muchas de las decisiones establecidas en la política, vienen por orden directa del gobierno nacional, por ejemplo, los requisitos para ser beneficiarios del PJC son normativas centralizadas, que no pueden ser cambiadas a pesar de que existen casos especiales.

Por otro lado, es evidente una polarización política frente al PJC. Por muchos años, los concejales de la ciudad han tenido su caudal electoral en el Jarillón generando en la comunidad falsas expectativas frente a la regularización del suelo en la zona, o impulsando su misma ocupación ilegal, ayudando al establecimiento en algunos sectores de los servicios públicos básicos. Tras la implementación de la política, estas acciones trajeron contradicciones con la comunidad y el gobierno mismo, pues los habitantes cuestionaban a la administración local por haber permitido y hasta promocionado este lugar como un sector habitable.

Lo anterior, trajo también nuevas oportunidades para que los políticos siguieran prometiéndolo a los habitantes del Jarillón, cuestiones que no podrían después cumplir. Algunos concejales de Cali han asumido el papel de defensores de los derechos humanos de estas comunidades, y han generado denuncias públicas en nombre de los habitantes del sector respecto a irregularidades y presunta corrupción en la ejecución del proyecto, recibiendo y tramitando sus demandas. Los siguientes fragmentos dan cuenta de ello:

Una verdadera romería de candidatos al Concejo y la Alcaldía de Cali se ha visto en los últimos meses en el Jarillón del río Cauca; la mayoría cuestiona la decisión judicial que ordena el desalojo del Jarillón y la reubicación de las familias para evitar una catástrofe en la ciudad. Los políticos saben que no hay protesta que pueda frenar un fallo judicial. Sin embargo, algunos han visto una oportunidad en las 7858 familias que habitan los 17 kilómetros del Jarillón, donde hay más de 31.000 votos, y han organizado reuniones para alimentar falsas expectativas con argumentos como el que no serán desalojados si ganan las elecciones o que llevarán el caso a instancias internacionales por una supuesta violación a los derechos humanos. (El País 2015)

Yo quiero llamar a la Contraloría y la Personería para que asuman las siguientes denuncias, porque este debate es pa eso, para saber qué es lo viene pasando con las familias y si todo esto que nos vienen a contar aquí es verdad o porque entonces las familias están tiradas en el plan y porque la gente está sin donde dormir, porque los niños están sin colegios, porque la gente está sin sustento económico, todas esas respuestas, voy a plantear entonces todos los hechos de corrupción que estamos denunciando. (Patricia Molina, concejal por el partido Polo Democrático, sesión pública del Consejo, 28 de abril de 2017)

Yo quiero expresar una serie de inquietudes que ha presentado la comunidad, yo creo que aquí todos los concejales tenemos amigos en el sector del Jarillón [...] se dice que Plan Jarillón le paga tres meses de arrendamiento a unas personas, a unas familias y luego las desampara, les dice que las van a reubicar pero no las reubican, no hacen el proceso de reasentamiento, yo quiero que aprovechemos este escenario para aclarar esta situación [...] además quiero conocer que va a pasar con las más de 6.000 familias que faltan por hacer el proceso de reasentamiento del plan Jarillón y también quiero conocer la ejecución que en dineros han realizado a la fecha, si han generado o no han generado empleo, y en su defecto si ha existido o no la vinculación laboral de ese sector (aplausos). (Richard Rivera, concejal por el Partido Conservador, sesión pública del Consejo de Cali, 28 de abril de 2017)

El contexto político se entiende como una explicación para el éxito de los procesos participativos, realizando un balance de las variables de este contexto para el caso de estudio encontramos que: 1) existe una voluntad del gobierno de turno para llevar a cabo la política; 2) prevalece un débil capital social dispuesto y con posibilidades para participar; 3) la política no surge y no responde necesariamente a una demanda de la ciudadanía.; 4) hay un personal calificado para llevar a cabo la política, pero con la información disponible no puede afirmarse que este es competente; 5) existe un tamaño extenso del aparataje municipal; 6) los recursos humanos y económicos aparentemente son insuficientes para llevar a cabo la política; 7) no existe una normatividad legal que respalde la participación en la implementación y ejecución del PJC; 8) prevalece un relación centralizada entre el gobierno central y el gobierno local respecto al PJC; y, 9) los partidos políticos locales representados por algunos políticos (concejales de Cali) están polarizados respecto al PJC generando oposición constante frente al proyecto.

Lo anterior indica que, respecto al contexto político la mayoría de las condiciones son desfavorables. Todas estas variables y factores inciden, y pueden condicionar el éxito o fracaso del proceso participativo, y aunque ninguna por sí sola puede garantizar el éxito del mismo, según resultados de otros estudios en Latinoamérica las variables de mayor influencia para el éxito de los procesos participativos institucionales son: alta demanda ciudadana, voluntad política, recursos suficientes y descentralización. No obstante, de estas variables sólo tenemos para este caso la voluntad política, el resto se presentan en condiciones poco favorables.

#### **4.2. “Que nos reubiquen en igualdad de condiciones”: Participación autónoma**

En este siguiente acápite, se desarrolla un tipo de participación de la comunidad, que se descubre en el transcurso de la investigación. Es una participación autónoma, de acuerdo a la literatura, ya que se da mediante un tipo de asociación comunitaria, que no tiene un carácter gubernamental y aunque participa en alguna instancia del gobierno local, no es controlada, ni depende del gobierno (Ziccardi 1998). Adicionalmente, es una participación “desde abajo” en la que, la propia ciudadanía plantea a las autoridades sus demandas y propuestas, por fuera de las mediaciones de los instrumentos participativos del gobierno local.

Su mayor problema es el carácter informal que posee y la escasez de recursos humanos y financieros, lo que la convierten en poco sustentables y sostenibles, si se quiere es una participación reactiva, que reacciona frente a un problema y que pocas veces se mantiene a lo largo del tiempo (Pietro 2009), tal y como lo refleja este caso. A continuación, se describen dos casos de participación autónoma, con sus respectivos repertorios de acción y logros. Se concluye el capítulo con una reflexión sobre la incidencia de la participación en la consecución de la política y un evidente modelo de auto-gobernanza.

##### **4.2.1. Luchas y movilizaciones de los habitantes del río**

Se entrevistaron algunos habitantes que hicieron o hacen parte de las acciones colectivas identificadas. También se hizo un seguimiento a medios de comunicación formales y alternativos, de índole local y nacional<sup>34</sup> se rastrearon noticias que hacen evidente una acción colectiva por parte de algunos habitantes del Jarillón.

La acción colectiva es un “resultado de intenciones, recursos, límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de restricciones y oportunidades” (Melucci 1999, 14). Es una construcción social “organizada”, definida cognoscitivamente, afectivamente y relacionalmente por un grupo, donde existe en menor o mayor medida una identidad colectiva, que se edifica mediante una definición compartida de oportunidades y restricciones con la que el grupo se identifica, la cual está en constante negociación entre los miembros del grupo (Melucci 1999).

---

<sup>34</sup> Se rastrearon noticias, videos y artículos de los siguientes medios oficiales: Periódico El País, Noticiero 90 minutos Publicaciones Alcaldía de Cali, Telepacífico, Telesur y Noticias Caracol. Y de los siguientes medios alternativos: Página de Facebook de la “Asociación Vegas y Venecia” y de la “Asociación Nomadesc”, Canales por YouTube de Pazífico Noticias, Comunicaciones Mi Comuna, Viva las Noticias, Supernoticias, Agencia de Medios Hoy, Hecho en Cali.

Melucci (1999) plantea las siguientes dimensiones de análisis para la acción colectiva: 1) Que el fenómeno colectivo implique la unión del grupo por solidaridad o simple agregación, 2) que exista presencia de conflicto o de consenso, 3) que rompa o no los límites de compatibilidad del sistema, es decir que transforme la estructura o que se adapte a ella. De acuerdo a lo anterior, se identificaron 2 acciones colectivas de dos grupos diferentes, que cumplen con estas dimensiones.

### **El caso de los habitantes de Brisas de un Nuevo Amanecer**



Foto 4.6. Protestas en Secretaría de Vivienda. Fuente: Periódico El País 2011

Uno de estos colectivos, se conforma por los habitantes del asentamiento humano de Brisas de un Nuevo Amanecer, aproximadamente 900 habitantes. Este asentamiento, se empezó a conformar aproximadamente desde el 2008 y 2009, momento en el que llegaron la mayoría de sus pobladores.

Nos encontramos ante un asentamiento reciente, que pertenece a la categoría de los AHDI más precarios y vulnerables (capítulo 3, sección 3.2.2), caracterizándose por: limitado acceso a servicios públicos, los servicios con los que se cuenta han sido accedidos de forma ilegal a través de conexiones fraudulentas con otros barrios (por lo cual pagan por estos servicios); poca contribución al sistema de seguridad social, condiciones de hacinamiento y déficit habitacional, bajos niveles de escolaridad e ingresos económicos, infraestructura de vivienda con materiales precarios e improvisados (latas, zinc, plástico y tierra), lazos vecinales fuertes y una alta presencia de personas desplazadas por el conflicto armado colombiano.

Los siguientes relatos de entrevistas dan cuenta de la vivencia en el asentamiento y confirman algunas de estas características:

[...] los inicios no fue nada bueno, porque mucho mosquito, mucho barro, muchas problemáticas con la misma comunidad, más cuando vino la inundación [...] pero después a medida que fue transcurriendo el laxo del tiempo, nosotros nos volvimos como especie de una familia, uno se cuidaba unos a otros, mutuamente, había mucha hermandad allí entre todos nosotros. (Entrevista a lideresa reasentada del PJC, en conversación con la autora, 25 de mayo de 2017)

Le digo la verdad, nosotros allá se cogía la luz de los postes [...] Nosotros comprábamos cables y íbamos a EMCALI a preguntar cuáles eran los cables efectivos para que no hubiera un corto, para que se acomodaran en el barrio que estaba abajo que era Decepaz [...] reuníamos todos nosotros y comprábamos esos cables impresionantes, pero siempre y cuando controlábamos, no es que fueran a dejar los bombillos prendidos, y no apagar luz, no no no [...] teníamos agua, luz, muy organizados en qué sentido, en el sentido de que no vivíamos en una invasión por vivir, el objetivo era estar ahí por lo que no teníamos a donde llegar y mucha gente, le repito y le reitero eran desplazados por la violencia, entonces yo creo que de pronto nosotros nos organizamos un poquito bien. (Entrevista a líder comunitario reasentado del PJC, en conversación con la autora, 18 de mayo de 2017)

Estas personas fueron directamente afectadas por la Ola Invernal del 2010-2011 muchos de ellos, resultaron gravemente afectados y damnificados por este invierno, por lo cual la Alcaldía de Cali se vio en la obligación de “sacarlos” de este lugar. Según relatan algunos de los líderes de ese entonces, en aproximadamente mayo de 2011 la fuerza pública del gobierno local les pidió desalojar la zona, ante este hecho los habitantes de Brisas se opusieron a evacuar, sin antes llegar a un acuerdo con el gobierno para solucionar un lugar donde vivir.

En este momento, el proyecto Plan Jarillón de Cali no se había concretado ni materializado. Sin embargo, el alcalde de Cali de ese entonces (Jorge Iván Ospina) pacto con la población la entrega de un subsidio de vivienda mensual por un valor de \$100.000, prorrogable hasta la entrega de una vivienda de interés prioritario por parte del proyecto Plan Jarillón Cali.

Ante los hechos, la comunidad se organiza en un colectivo que sabe que, sino presiona y si no se opone, no puede resolver el tema de su vivienda digna. El grupo se une por una relación de solidaridad entendida como la “capacidad de los actores de reconocerse así mismos y de ser reconocidos como miembros del mismo sistema de relaciones sociales” (Melucci 1999, 17).

En este sentido, se reconocen como un grupo de habitantes de un mismo territorio, que se plantean exigir al gobierno una solución para su vivienda, una vivienda digna. Acá se presenta una relación social de contraposición de fuerzas con el gobierno local.

Posterior, a la firma del acuerdo con la administración municipal, se presentaron atrasos frecuentes en el pago del subsidio de arriendo, y una vez inició la implementación del Plan Jarillón Cali y la entrega de viviendas en 2014, no había para ellos una solución de vivienda en estas primeras entregas. Esto, planteó la necesidad de que el colectivo utilizará la movilización y la protesta como sus principales repertorios de acción.

[...] sucede que con tanto incumplimiento la gente “se sale de la ropa”, rompimos todos los vidrios de la CVC, ¿y qué paso allí, al otro día? ah, porque el Estado es eso, si vos no te pones bravo, no te atienden. Al otro día nos dijeron “bueno, hay tantas casas en Llano Verde”, entonces esa es la manera oficial, nos daban unos plazos oficiales, quince días o veinte días, pero nunca pasaba, nunca se cumplía, teníamos que nosotros ir a pagar el mío, bloquear las calles para que nos atendieran, hablar en televisión, radio, prensa, todo, entonces eso fue muy caótico, una cosa muy dura. (Entrevista a líder comunitario, en conversación con la autora, 07 de marzo de 2017)

Tal y como lo refleja el fragmento anterior, los incumplimientos de la administración y el PJC causaban en este colectivo fuertes molestias e insatisfacción, haciendo que vieran una sola solución posible: manifestarse, movilizarse y protestar para exigir lo prometido o como afirma el líder entrevistado “ponerse bravo”. Muchas veces estas movilizaciones desestabilizaron y alteraron el orden público, arremetiendo contra estructuras del Estado.

Se registraron aproximadamente 15 movilizaciones entre 2012 y 2016 por parte de este colectivo. Donde se bloquean calles principales de la ciudad, se frecuentan lugares importantes de la administración municipal, como el Centro Administrativo Municipal (CAM), la Gobernación del Valle del Cauca, la Corporación del Valle del Cauca (CVC), la Secretaría de Vivienda y el Concejo de Cali, y se “tomaron” lugares como el SENA, la urbanización Río Cauca y el mismo CAM. La primera manifestación donde se alteró el orden público, tuvo lugar frente a las instalaciones de la CVC, donde anteriormente se encontraban las oficinas del Plan Jarillón, se quebraron los vidrios del lugar y, se enfrentaron el ESMAD y la comunidad.

Esto tuvo como resultado, la posterior entrega en 2014 de aproximadamente 280 viviendas en la urbanización de Casas de Llano Verde para estas personas. Sin embargo, no fue solucionada la entrega de vivienda para todo el colectivo, por lo que las movilizaciones siguieron, y tras el efecto de alterar el orden público, se dieron cuenta que esta era la forma de presionar al gobierno y de obtener resultados.

Salimos en el 2011, mayo del 2011 salimos de la invasión y nos entregaron en el 2015, cuatro años guerreando, luchando, en la Alcaldía, en la Secretaria de Vivienda, en la CVC, estuvimos haciendo manifestación como decir aquí en Andrés Sanín, estuvimos en Decepaz con el ESMAD guerreando, pa sacarnos a nosotros de allá, en el CAM, bravo, bravo.  
(Entrevista a líder comunitario reasentado, en conversación con la autora, 07 de marzo de 2017)

Hay un conflicto evidente con la administración pública, por la adquisición de una vivienda digna y para la entrega de un subsidio económico para vivienda. Dicho conflicto, tiende a romper con los límites de compatibilidad del sistema administrativo local. Así mismo, en estas acciones se identificó que esta comunidad no sólo se relacionaba con los funcionarios o directores de la política del PJC, sino que trascendieron estas instancias.

Hablaron directamente con el alcalde de ese momento (Rodrigo Guerrero), se tomaron las instalaciones del CAM y llegaron directamente a un acuerdo con él para el pago del subsidio. Uno de los líderes viajó a Bogotá para hablar con el director del Fondo de Adaptación, para gestionar la entrega de viviendas faltantes. También se optaba por buscar políticos y funcionarios del gobierno que les ayudaran a tramitar su demanda. En este sentido, otro de los repertorios de acción fue buscar una comunicación directa con políticos de alto rango para solucionar su problemática, y ser reconocidos por estas instancias.

Este colectivo se unía a otras marchas y protestas, de otros sectores que se movilizaban por diversas razones como el transporte y la educación. Buscaban agregarse a otros sectores inconformes por las acciones del gobierno, para que fueran más y su visibilización fuera mayor. En los relatos de las entrevistas se sumaron a manifestaciones de estudiantes que exigían reformas educativas y a las huelgas de transportadores públicos porque estaban siendo

sacados del sistema de transporte con la llegada del masivo integrado de transporte (MIO).

Tal y como lo expresa una entrevistada:

El líder exigía tener reuniones cada 8 días para poder estar al día con los procesos de lo que estaba pasando, fuera de eso el líder invitaba a que un candidato, invitaba a otro, para que nos ayudara, se invitaba ahh, en ese entonces me parece que estaba un señor de secretaría de vivienda, y él también asistía a las reuniones y venía y nos hablaba para ver cómo era nuestro proceso, como estaba andando [...]. Y cuando él decía nos toca que ir a Secretaría de Vivienda como especie de huelga, nos toca que ir al CAM como especie de huelga, si recuerdo que hubo un tiempo que en el CAM hubo como unas dos o tres huelgas, y nosotros asistimos, me acuerdo que una de las huelgas fue cuando quisieron sacar la COOMOEPAL de circulación, nosotros también ese mismo día coincidimos con la huelga, las puertas de la Alcaldía se cerraron, nosotros nos dieron cabida en el consejo, tuvimos una reunión con los concejales, nos hablaron del proyecto de vivienda que supuestamente nos iban a mandar. (Entrevista a lideresa de la comunidad reasentada del PJC, en conversación con la autora, 18 de mayo de 2017)

El papel del líder de este grupo también fue fundamental para llevar a cabo el proceso. Pues la mayoría de la gente no sabía cómo actuar y proceder, él era quien ideaba e impulsaba estos repertorios de acción, y les incentivaba para luchar por una vivienda digna, esta persona fue Martín Esterilla, uno de los habitantes del asentamiento de Brisas.

Otra de las formas de accionar era a través de derechos de petición y acciones de tutela, mecanismos jurídicos para interponer demandas al Estado, esto se hizo frente a instancias locales y nacionales. Estas podían hacerse de manera individual o grupal, para presionar sobre la toma de decisiones del gobierno.

A través de la sumatoria de estos repertorios de acción la comunidad buscaba obtener oportunidades que les permitieran resolver sus demandas y encontrar solución a su petición de vivienda digna. A través de las constantes acciones colectivas, entre 2014 y 2016, la totalidad de viviendas a este colectivo fue entregada.

La última entrega de vivienda al grupo faltante, se dio en 2016. Para gestionar y presionar esta entrega se “tomaron” una torre de apartamentos ya construidos a mediados de 2015, los ocuparon por la fuerza tal y como lo relata el siguiente fragmento de una de las entrevistas.

Acudiendo también a instancias de protección de derechos humanos como la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo.

El proceso para nosotros fue demasíadamente bravo, porque sí nosotros no nos hubiéramos esforzado no habíamos conseguido lo que conseguimos, porque por parte de la Alcaldía y del Plan Jarillón, nosotros no habíamos obtenido por lo menos una vivienda [...] decían que aparecíamos en la base de datos de que ya nos habían entregado vivienda cuando no había sido así, a nosotros para poder tener esta vivienda no tocó hacer muchas cosas, ir a la CVC, muchas veces hicimos daños en la CVC, vinimos aquí a los apartamentos y nos metimos ya a la fuerza, porque decían que para nosotros no había, nos metimos y nos tomamos la torre 6, y en la torre 6 nos tocó hacer daños, porque decían que los apartamentos no eran para nosotros [...] nos metimos, ahí estuvimos, encontramos que podíamos hacer contacto con el director del fondo de adaptación [...] y con el secretario de vivienda [...] nos quitaron la energía, nos quitaron el agua, éramos mujeres, niños, mujeres embarazadas hasta que llamamos al personero, y el personero vino y nos hizo colocar agua, y estuvimos como cuatro días metidos ahí hasta que gracias a Dios, nos resolvieron, pero ha sido una lucha con nosotros aquí [...] gracias a Dios al final nos salió porque faltábamos 105 personas por vivienda. (Entrevista a líder comunitario reasentado del PJC, en conversación con la autora, 07 de marzo de 2017)

Los resultados de esta acción colectiva fueron notorios. La constante presión por parte de la comunidad para obtener los resultados esperados, su organización, gestión y accionar permitió que la totalidad de las personas de este asentamiento recibieran una vivienda digna por parte del gobierno local, a través del Plan Jarillón Cali. Respecto al subsidio económico para vivienda, también se presentaron numerosas protestas para gestionar este dinero, sí bien algunas personas afirman no haber recibido lo que les correspondía según el acuerdo, la mayoría recibieron al menos de manera parcial esta ayuda, aunque con retrasos constantes. A partir de las últimas entregas de vivienda, esta acción colectiva se desvaneció, al conseguir el objetivo deseado y resolver el problema de la vivienda. Esto lo hace una participación evidentemente reactiva, pero con un carácter sostenido en el tiempo, con una duración de aproximadamente 5 años. Su carácter organizativo fue informal, y la escasez de recursos humanos y financieros, también contribuyeron a su extensión.

Actualmente, algunos de los líderes replican las experiencias vividas a otros asentamientos para que también las apliquen y con ello, gestionen sus demandas y obtengan oportunidades

para que estas sean resueltas. Esto es visto como una muestra de solidaridad entre las comunidades y como una forma de promover la participación autónoma.

### El caso de los habitantes de Vegas y Venecia



Foto 4.7. Protestas en vía Cali-Palmira. Fuente: Periódico El País 2015

Desde los inicios de la implementación de la política se presentaron disputas con los habitantes de los asentamientos de Vegas y de Venecia,<sup>35</sup> estos dos asentamientos a diferencia, de Brisas de un Nuevo Amanecer, tienen una fuerte vocación productiva y económica. Se caracterizan por: una alta presencia de hogares con negocios de “rebusque”, negocios básicos y conformados; una estrecha relación con la ciudad y la realización de prácticas ciudadinas; infraestructuras de vivienda en materiales en obra blanca y negra, la mayoría son espacios muy amplios; tienen completo acceso a servicios públicos básicos, en muchos de los casos se paga por estos servicios de forma individual o colectiva, y poseen un poder adquisitivo más alto con relación al promedio de los habitantes del Jarillón.

En este sentido, las personas de estos AHDI presentan condiciones económicas y educativas más favorables. La vocación productiva de estos asentamientos hace que se de en ellos una importante generación de empleo en su mayoría con condiciones informales, para personas del mismo sector, pero también para habitantes de otros sectores de Cali. Según líderes de la comunidad se habla de la generación aproximada de 1000 empleos en esta zona. De acuerdo a información proporcionada por la política, hay 248 unidades productivas (UP), de las cuales

---

<sup>35</sup> A estos dos asentamientos se le agrega un tercero “Cinta Larga”, este hace parte del sector a reubicar, pero posee lógicas distintas, es uno de los asentamientos más precarios y vulnerables, y no posee una vocación productiva, según los líderes de la comunidad tuvo poca incidencia en esta acción colectiva por lo cual no se incluye en la misma.

158 se hallaban en Venecia y 90 en las Vegas, ocupando el segundo y tercer lugar de AHDI con mayor concentración de UP.

Adicionalmente, los primeros pobladores de estos asentamientos llegaron hace 20, 30 y hasta 50 años, por lo que muchas de estas familias poseen un fuerte arraigo con el territorio. Se estima la presencia en este lugar de 400 familias. Algunas de estas características son relatadas por una de las entrevistadas:

[...] la administración nos puso servicios públicos, la gente pagaba servicios públicos, las empresas estaban registradas ante la DIAN, pagaban sus impuestos, algunos de los empleados estaban afiliados a sus EPS, cajas de compensación y todo esto, nunca la gente ahí estuvo oculta. Es que la gente existe allí hace más de 50 años, eso no es una cosa que hoy decís “yo quito esa plaga de ahí y ya” ¡por dios!, la gente ahí tenía una vida, arraigo, familia, muchos construimos pensando en un futuro para nuestros hijos, muchos ancianos ahí veían pasar sus últimos años esperando que, en sus patios, con sus amigos, sus marranos, con sus vacas, terminaran su vida. (Entrevista a lideresa de la comunidad desalojada, en conversación con la autora, 18 de mayo de 2017)

Esta participación autónoma y acciones sociales surgen desde 2014, cuando habitantes de estos asentamientos empezaron a hacer reuniones entre ellos y a mostrar sus inconformidades con la solución que brindaba el PJC: entregarle una VIP a cambio de su casa o terreno en el Jarillón. Desde este mismo año, iniciaron algunas de estas manifestaciones frente a instituciones públicas o lugares emblemáticos de la ciudad, tal y como lo ilustra las siguientes fotografías (fotos 4.8 y 4.9).



Fotos 4.8 y 4.9. Izquierda, protesta frente a instalaciones de la CVC. Fuente: Felipe Bedoya 2014. Derecha, toma de la Iglesia la Ermita. Fuente: Noticias 90 Minutos, 2015)

Sin embargo, fue en 2015 donde empezaron con mayor fuerza a realizar acciones concretas de protesta a través de movilizaciones, plantones y manifestaciones en este tipo de instituciones y en vías principales. Se realizaban bloqueos en la recta Cali-Palmira, un lugar clave para manifestarse y bloquear la entrada a ciudad, generando grandes trancones vehiculares y llamando la atención de los ciudadanos. El motivo que unió a este colectivo, fue la necesidad de luchar por su patrimonio, de ahí su lema y consigna “Yo Defiendo Mi Patrimonio”, tal y como se ilustra en la foto anterior y en la siguiente figura (foto 4.9 y figura 4.1).

Para este año, se consolida y constituye legalmente la “Asociación de Vegas y Venecia”, como una manera más formal y organizada de presentar sus demandas. A esta asociación se encuentran afiliadas aproximadamente 150 personas que representan a sus familias y que aún se reúnen para compartir información sobre quienes tienen procesos pendientes con el gobierno por el PJC.

Posteriormente, tras el primer desalojo a inicios de 2015 de estas familias, y al no establecerse ningún acuerdo entre este colectivo y el Plan Jarillón. En julio de 2015 algunos habitantes se “toman” la Iglesia de la Ermita, durante 22 días habitan la iglesia, un lugar emblemático de la ciudad, lo que causa “ruido” o “eco” ante las autoridades (foto 4.9). Por lo cual, las autoridades del PJC se ven presionados a entablar mesas de concertación con esta comunidad.

Nosotros antes de la Ermita hicimos 2 tomas a la carrera primera, dónde es la entrada a la ciudad de Cali, en la recta Cali-Palmira, nosotros hicimos 2 ocupaciones de esa vía, bloqueamos todo el tráfico ahí, exigiendo que la gente no fuera desalojada, sino que se concertará con las familias, que se le dieran garantías a la gente, se hicieron 2 ocupaciones a la recta Cali-Palmira. Luego vino la toma a la iglesia la Ermita por 22 días y luego de eso, vinieron otras marchas en las que participábamos, en las que siempre estábamos sentando nuestra voz de protesta. (Entrevista a lideresa de la comunidad desalojada, en conversación con la autora, 18 de mayo de 2017)

Estas mesas, se realizaron por 3 años, la frecuencia de reunión eran cada 15 días o una vez al mes, en ellas se reunían diferentes entes públicos como la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Vivienda y el Plan Jarillón, con representantes de la comunidad (5 líderes).

Básicamente las solicitudes o demandas que se hacían por parte de este colectivo eran las siguientes:

- 1) reubicación en igualdad o mejores condiciones de las que se tenían en el asentamiento, una reubicación donde pudieran establecer sus unidades productivas y medios de subsistencia;
- 2) que fueran incluidas personas de la comunidad que no aparecían como parte del proyecto, pero que residían en el sector desde hace mucho tiempo;
- 3) que se revisarán algunas irregularidades frente al proceso, donde se habían incluido personas que no pertenecían al sector;
- 4) concertar con la comunidad otras alternativas para el reasentamiento, diferentes a las ya existentes;
- 5) revisar cada caso de manera especial, pues los requisitos exigidos por el gobierno no contemplan situaciones diversas que deben ser atendidas;
- 6) respetar el derecho a una vivienda digna y la defensa del patrimonio; y,
- 7) detener los procesos de restitución o desalojo en la zona.

Sin embargo, no todos los habitantes de la comunidad afirman que sus peticiones fueron atendidas y resueltas por el decreto de compensaciones (Alcaldía de Cali 2016), que contempla la posibilidad de otorgar una compensación económica (dinero) por la unidad productiva, además de la VIP (sí es que la unidad social cuenta con los requisitos para obtenerla).

Estuvimos 3 años, pero igual la respuesta de ellos siempre para lo que nosotros proponíamos era “no se puede, el fondo de adaptación no lo acepta”, y en ese tiempo estábamos muy ciegos, éramos nuevos en esas cosas, ellos nos manipulaban con la información que nos daban y nosotros terminábamos [creyendo que] “ellos tienen buena voluntad”, pero ahora que nos damos cuenta cómo es verdaderamente la cosa. (Entrevista a lideresa de la comunidad desalojada, en conversación con la autora, 18 de mayo de 2017)

En contraste con lo anterior, una de las exfuncionarias del proyecto que participó en estas mesas afirma que este decreto surgió de las demandas de las unidades productivas, posibilidad que sí contemplaba lo que la gente propuso:

Entonces de ese proceso de dialogo con los empresarios, donde ellos decían que no les interesaba un apartamento porque ahí ni siquiera vivían, sino que tenían una empresa, de una, ahí los escuchamos y se presionó para que, hubiera otras opciones, y con eso se crea el decreto de compensaciones, para compensar a las unidades productivas [...] Con ese nuevo decreto la gente que no tenía empresa decía, es que yo no quiero la casa porque es que está en un barrio peligroso, me van a llevar con gente que yo no conozco, en algún momento se planteó, pero ahí ya no había nada que hacer [...] El único proceso donde se escuchó a la gente y donde la gente propuso y fue efectivo, fue ese en el caso de Vegas y Venecia, porque claro lógicamente nosotros no le podíamos abrir la posibilidad a la gente de que cada uno escogiera lo que quisiera, pero si crear herramientas. (Entrevista a exfuncionaria del PJC, en conversaciones con la autora, 8 de abril de 2017)

Para obtener este dinero, las personas debían presentar una serie de documentos y balances para soportar lo que recibían económicamente con su negocio, sin embargo, como ya se planteó en el capítulo anterior (sección 3.2.4), estos negocios son de carácter informal por lo que había que “inventar” en la mayoría de los casos esta información, en palabras de los líderes había que “hacer legal y formal un negocio que siempre fue ilegal e informal”. El siguiente relato, da cuenta de la inconformidad de una de las habitantes de la zona, respecto a las opciones brindadas por el reasentamiento:

[...] también vivíamos ahí, nuestra casa era totalmente construida, ladrillo, tenía una bodega donde a veces almacenábamos mercancías, entonces nos pagaban por almacenar mercancías ahí, de granos, harinas, cosas para el mismo concentrado de los animales del sector, y por eso nos pagaban, se generaban buenos ingresos ahí. Entonces \$18'000.000 de pesos y un apartamento en el que no puedes vivir (por las condiciones de inseguridad, de espacio, etc.), pues es mejor que tumben, y te quedas con la dignidad de saber que no te le entregaste a una administración corrupta, a una administración que te dice haga un balance, hace un balance por encima de \$200'000.000 y te damos \$40'000.000. Porque básicamente quienes recibieron esos pagos de esas unidades productivas tuvieron que presentar unos balances que yo no sé hoy por hoy, cómo van a hacer para sustentarlo... como te digo algunos firmaron con la promesa de un apartamento, de unos subsidios de arriendo que ya han dejado de pagar, unos firmaron por unos pagos de unidades productivas, que finalmente después de la promesa de los \$40'000.000 les terminaron dando \$7, \$10, \$15 millones, y nunca han respondido realmente por ese valor que se ofrecían, y pues ya sabes que para poder acceder a esos recursos tenían que cumplir con unos requisitos extremadamente ilógicos. (Entrevista a lideresa de la comunidad desalojada, en conversación con la autora, 18 de mayo de 2017)

Este proceso de negociación generó fraccionamiento y divisiones entre los líderes de la comunidad, ya no todos están de acuerdo con seguir oponiéndose y buena parte de estas personas deciden aceptar las condiciones para la compensación a las unidades productivas. Sin embargo, el monto económico recibido no ha sido el esperado en todos los casos, ya que no ha logrado suplir las necesidades para la implementación del mismo negocio o un nuevo negocio en otro lugar. Esto se debe en parte, a que las condiciones de informalidad los costos y gastos de los negocios eran menores, el mismo Jarillón en términos económicos es un lugar muy barato para vivir y producir, pues el pago de los servicios públicos es muy reducido. Y, una vez trasladados a otras zonas debían asumir los costos de ser legal.

Las familias que no lograron resolver directamente con la administración, es decir que no aceptaron ninguna compensación, fueron desalojadas, a través de procesos de restitución en el último trimestre de 2016. Estas personas siguen como colectivo instaurando demandas jurídicas contra la administración municipal, el cual es otro de los repertorios utilizados por este grupo. Se han realizado también demandas a entes del control del gobierno, como la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Personería. Y continúan con las manifestaciones y movilizaciones contra el gobierno municipal en calles principales y frente a instituciones públicas, no obstante, este grupo no representa la mayoría, puesto que gran parte de los habitantes aceptaron ser compensados a través del decreto.

Para lo que lleva corrido de este año, se han realizado 4 acciones colectivas, 2 movilizaciones y 2 plantones. Buscando agregarse a otros sectores que también demandan la defensa del territorio, el patrimonio y la vivienda digna, como son las personas “afectadas” por otro proyecto en el centro de la ciudad, que se denomina “Ciudad Paraíso”. Se agregan otros colectivos que hacen demandas sobre transporte, movilidad, salud y educación. Tal y como lo muestra el siguiente afiche, de una de las movilizaciones (figura 4.1).

Así mismo, este colectivo se ha hecho mucho más visible en medios de comunicación, principalmente alternativos, y redes sociales como Facebook, han presentado a través de videos y fotografías sus denuncias y han intentado mostrar a los ciudadanos lo que está ocurriendo con su situación. También han buscado aliados políticos en el concejo de Cali, pero no han llegado a instancias del gobierno nacional, de manera tan efectiva como el colectivo de Brisas.

Aquí se presenta un evidente lazo de solidaridad por el defensa del territorio, la vivienda y el patrimonio para este colectivo. También un conflicto latente con el Estado, representado en la administración local, que rompe con los límites de compatibilidad del mismo, y que transforma o logra incidir en la toma de decisiones de la política. Aunque existía en ciertos casos insatisfacción con los resultados que se obtuvieron de las mesas de concertación y de las acciones colectivas, ya que no se tramitaron o resolvieron todas las demandas, no se puede negar que estas tuvieron un efecto en las decisiones de la política, y que se implementó un instrumento de política (decreto de compensaciones) que intentó resolver al menos parcialmente estas demandas, lo que en muchos casos permitió que bajo las condiciones del instrumento muchas familias acordaran reasentarse.

Figura 4.1. Afiche de convocatoria para marcha, mayo 2017



Fuente: Asociación Las Vegas y Venecia y Comunidad del Jarillón 2017

Por primera vez, al menos un sector de la comunidad intervenida, pudo incidir en la toma de decisiones de la política antes del proceso de reasentamiento, cuestión que como se ha argumentado ya, no se da en las actividades y mecanismos participativos del PJC. Sin embargo, este proceso fue difícil de concretar y fue muy luchado por la comunidad, a través de la presión y las acciones colectivas que la participación autónoma generó.

### **4.3. Entonces, ¿La participación incide en el diseño inefectivo de la política?**

Según Tomassini (1996) y Canto Chac (2008), para ejercer gobernanza los Estados deben poseer la habilidad de combinar participación ciudadana, desarrollo humano, derechos y equidad. En este sentido, la participación ciudadana se convierte en un problema de gobernanza en la medida que incorpora actores no estatales.

Los argumentos expuestos en este capítulo permiten pensar el modelo de gobernanza que desde la administración municipal se impulsa, pues vemos que a través del Plan Jarillón de Cali como una acción pública, se da un proceso de interacción entre actores diversos, una organización del Estado y una calidad de respuesta de este, a las demandas ciudadanas.

Desde la implementación de la política se refleja un claro posicionamiento de nuevos actores colectivos frente al poder tradicionalmente constituido, actores que, en principio no fueron incluidos de la manera en que estos deseaban que fueran tomados en cuenta. Por parte de algunos sectores de la comunidad, desde los inicios del proceso se presenta una clara insatisfacción a las soluciones planteadas por el gobierno, pues las demandas de esta población no están siendo tomadas en cuenta, y lo que predomina es la mitigación de un riesgo que no todos los habitantes reconocen. No hay una definición compartida del problema público, ni la política surge de una demanda ciudadana.

Existe una diversidad de actores, no sólo del gobierno sino en la misma comunidad, los cuales poseen diversos objetivos, intenciones y detentan el poder de manera diferente. En este sentido, estos actores se disputan los objetivos y poderes dominantes. Configurándose múltiples relaciones con distintas instancias e instituciones del gobierno en diferentes niveles (nacional y local), con políticos, con empresarios, con habitantes de la ciudad, dando como resultado tensiones constantes.

Este contexto plantea unos problemas, pero también unas oportunidades, los resultados de la participación autónoma dan cuenta de ello. El Plan Jarillón Cali es una evidente muestra de un tipo de “autogobierno”, en el que el sistema del gobierno local se autorreferencia, autoorganiza y autodirecciona. En este sentido, se autoproduce, es autónomo, es operacionalmente y organizacionalmente cerrado, por lo cual ve, interpreta y otorga significados desde su perspectiva, sin incluir la de otros actores externos a él.

La teoría afirma que la participación ciudadana juega un rol fundamental en el escenario de la gobernanza, pues es la forma, mediante la cual los ciudadanos participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas, al mismo tiempo que traduce y procesa las demandas que las comunidades realizan a través de la participación ciudadana.

Para el caso de estudio, vemos un debilitamiento de este ejercicio, pues la participación de la comunidad es restringida y limitada por el marco institucional de la política, y sólo se da de manera abierta y con una verdadera incidencia en la toma de decisiones, cuando se ejerce presión y acciones colectivas, que alteran el orden público y deslegitiman al Estado.

El PJC como acción pública, no es completamente legítimo. Es evidente, una falta de legitimidad del proyecto que se ve reflejada en el alto número de demandas jurídicas interpuestas por la comunidad contra el proceso de reasentamiento (acciones de tutela y derechos de petición), y a través de acciones colectivas como manifestaciones, plantones, “tomas”, protestas y movilizaciones realizadas en contra del proceso.

Según la tesis de Canto Chac (2008), la participación ciudadana real y efectiva en las políticas públicas, está en el centro de la gobernanza y nos remite directamente a tres dimensiones: el ejercicio democrático, el impulso de los derechos humanos y civiles, y el desarrollo social. Para el caso del Plan Jarillón, se manifiestan violaciones de derechos humanos, demoras e irregularidades en las entregas de vivienda y la realización de obras de mitigación, que hoy están siendo investigadas por la Contraloría General de Santiago de Cali. El ejercicio democrático no es muy claro, y es difícil afirmar que el proyecto este generando desarrollo social, pues los resultados hasta el momento favorecen parcialmente la calidad de vida de la población objeto de la intervención.

Adicionalmente a ello, la participación de acuerdo a la teoría (Canto Chac 2008), se lleva a cabo cuando la sociedad que participa tiene satisfechas sus necesidades básicas y poseen unos niveles de educación básica para ejercer este derecho. No obstante, la mayoría de la población del Jarillón carece de estas condiciones para ejercer este tipo de participación, probablemente esta sea una razón para el aparente desinterés o poca participación de la población en las actividades de la política.

Se mantiene entonces el círculo vicioso planteado por este autor: “no alcanzamos el desarrollo porque no tenemos una adecuada participación en las decisiones públicas, y no hay una demanda participativa en la sociedad porque no contamos con el nivel de desarrollo necesario” (Canto Chac 2008, 20). Las condiciones de pobreza, desigualdad y los déficits de desarrollo limitan la participación de la ciudadanía, restringiendo sus posibilidades de participar.

Si bien existen en la política unos instrumentos y mecanismos de participación, estos apenas llegan a los niveles básicos de la misma, no tienen un adecuado control, seguimiento y gestión, y no poseen mayores impactos en las decisiones de política. En ocasiones, esta participación se limita a llenar listados de asistencia e informar sobre procesos diversos, en dar incentivos que llenan espacios y actividades, sin tener en cuenta realmente las percepciones de los problemas que posee la ciudadanía, ni sus propuestas de solución.

La normatividad local, aunque impulsa el ejercicio participativo en los planes de desarrollo, no “obliga” a que, en las instituciones se practique este ejercicio. No se trata de que la participación en esta política pública sea el remedio para todos sus males, como vemos debe ir acompañada del desarrollo, los derechos y la democracia. Combinación que de ser exitosa podrá permitir una gobernanza legítima sustentada en la interacción entre el gobierno y la sociedad, en niveles múltiples, que conlleve al fortalecimiento de ambos. A propósito de esta reflexión uno de los funcionarios afirma:

No hay participación como tal, dependiendo del asentamiento en el que se esté puede haber una relación de contraposición de fuerzas dentro de la comunidad y el gobierno municipal, en sitios como Vegas, Venecia y Cinta Larga tuvimos muchos contratiempos con los líderes, en Brisas también, digamos que lo más activo que puede estar un líder es, digamos acompañando las visitas de campo, haciendo presencia en las reuniones que se hacen pero de resto no, nada [...] el Jarillón no tiene un modelo de gobernanza y si tuviera un modelo de gobernanza habría que negociar de manera más activa con los líderes. (Entrevista con funcionario del PJC, en conversación con la autora, 15 de mayo de 2017)

Desde este caso, la participación ciudadana encierra la paradoja descrita por Canto Chac (2008): “por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación” según el gobierno local y nacional; “pero, por otro, una escasa intervención real

de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano” (Canto Chac 2008, 10-11).

Para esta política en particular, la participación en las actividades del proceso de reasentamiento determina el éxito del proceso mismo, al ser esta participación de débil incidencia en las actividades previas al reasentamiento, existe una poca incidencia de la población en el diseño de la misma, si sólo se permiten niveles de información y consulta, los problemas y las soluciones no podrán ser determinadas de manera óptima.

A partir de lo anterior, es posible afirmar que la participación incide en el diseño inefectivo o la falla en el diseño del Plan Jarillón Cali. La participación institucional posee una vinculación directa con la inefectividad de esta política de reasentamiento, pues vemos que el diseño participativo institucional, posee unas características y condiciones poco favorables para el funcionamiento efectivo de esta política, lo mismo sucede con el contexto político que caracteriza la política.

De esta manera, se constata también la hipótesis planteada en otros casos de reasentamiento, que afirman que, al no existir mecanismos de participación que estén dirigidos a integrar a la comunidad efectivamente en el proceso, para implementar soluciones, diagnosticar problemas y necesidades, el reasentamiento se ve obstaculizado o tiende al fracaso. Con ello se argumenta la vinculación de la variable dependiente (falla en el diseño de política) con la variable independiente (participación ciudadana institucionalizada y autónoma).

Este análisis demuestra evidentes signos de problemas administrativos, jurídicos, sociales y culturales, que apuntan a una formulación improvisada de la política, poco planeada y diseñada. Generando otros problemas públicos, como la reproducción de patrones de desigualdad, exclusión, segregación socioespacial, vulneración de derechos humanos, corrupción y un segmento de la población que tiende a marginarse en vez de mejorar su calidad de vida.

## **Conclusiones**

### **Reflexiones finales**

Esta tesis se propuso el análisis de una política pública de reasentamiento humano que aportará al debate teórico sobre la participación en políticas públicas y, a la argumentación de la hipótesis propuesta. A través del análisis de la participación institucionalizada en el caso del Plan Jarillón Cali, se evidenció que esta tiene una influencia directa en el diseño del proceso de reasentamiento humano y su evidente falla.

Esta falla en el diseño se deriva de una inconsistencia entre instrumentos y objetivos. Al existir una participación institucionalizada que limita la inclusión de la población objetivo, al momento de diagnosticar sus necesidades y problemáticas y, de limitar el proceso de toma de decisiones en el reasentamiento, conllevando a que no se cumplan eficientemente los objetivos de la política.

La relevancia de la participación institucionalizada y autónoma, se hace latente en el quehacer público. Para el caso del PJC estos dos tipos de participación ciudadana se complementan, pues las limitaciones de la participación institucionalizada, parecen ser en cierta medida superadas por las dos acciones colectivas analizadas.

La participación incorporada por el Plan Jarillón de Cali no termina siendo suficiente para cumplir los objetivos específicos de la política, ni para suplir las necesidades y demandas de la población intervenida. Los alcances que la participación institucionalizada no permite, son logrados parcialmente a través de la participación autónoma. Esto demuestra las restricciones del enfoque institucionalista pero también la importancia de seguir estudiándolo, para que cada vez más la participación implementada por las instituciones políticas pueda perfeccionarse y mejorarse. La participación en las políticas públicas locales sigue siendo débil y la normatividad existente no parece determinar su inserción con impacto en este tipo de procesos que transforman vidas además de terrenos.

El Plan Jarillón Cali muestra una evidente complejidad del accionar público, pero también de las implicaciones del proceso de reubicación de grupos humanos. Para este caso, la construcción de este proceso no tuvo en cuenta las problemáticas y necesidades de la

población intervenida. La literatura sobre reasentamiento, le definen como un proceso complicado, que tiene múltiples efectos directos e indirectos en la población y el gobierno. Son muchas las dimensiones que deben ser tenidas en cuenta: psicológicas, económicas, sociales y culturales.

Aunque este proceso puede ser una oportunidad de mejora integral de la calidad de vida, superando el objetivo de reducir el riesgo, “si no está debidamente planificado ni concebido como una acción complementaria e integrada a una estrategia integral [...] pueden desembocar en procesos ineficientes e insostenibles que generan frustración tanto para la población involucrada como para los gobiernos” (Ramírez 2011, 36), tal y como sucede con el caso de estudio.

El mejoramiento de la calidad de vida, otro de los objetivos de la política, se da de manera parcial en la población, pues muchos se ven afectados negativamente. En general, los objetivos de la política son abstractos y poco específicos para medir su cumplimiento: “proteger a la ciudad”, “reasentar a la población ubicada en la zona del Jarillón y lagunas del Pondaje”, e “implementar estrategias sociales de reasentamiento”, lo que plantea un dilema en cuanto a la formulación de objetivos públicos y que, puede representar una estrategia misma del gobierno para mostrar que “cumplió”.

La mayoría de los instrumentos utilizados por la política tienden a ser coherentes con la misma (instrumentos de autoridad y organización), pues coexisten de una manera lógica en sus distintos niveles, es decir los propósitos, los objetivos y las metas se relacionan lógicamente, no son contradictorias, ni opuestas y se enfocan hacia una misma dirección. Sin embargo, los instrumentos más importantes: el plan de gestión social y el decreto de compensaciones, muestran ciertas incoherencias con algunos objetivos y metas específicas pues no necesariamente contribuyen a “reducir la vulnerabilidad social” y a “mejorar la calidad de vida” de los habitantes.

Según la teoría propuesta por Howlett y Rayner (2007), nos encontramos ante un diseño de política inefectivo puesto que, existe una coherencia en los distintos niveles de objetivos de la política, pero una inconsistencia entre herramientas y objetivos individuales. De acuerdo a lo anterior, el gobierno local debe reflexionar sobre esta acción pública, y asumir, además, que

este es un problema histórico de planeación y planificación inadecuada del territorio local, donde los políticos y funcionarios del gobierno tienen una responsabilidad importante.

Si bien el objetivo principal del proyecto es “mitigar el riesgo por inundación” en la ciudad de Cali, el cumplimiento del mismo, no puede significar el detrimento de la población intervenida. Tampoco se pueden obviar todas las variables que el proceso de reubicación debe contemplar. Esto requiere, un apoyo real de otras instancias del gobierno que aporten en diferentes niveles, que vaya más allá que incluirlos en actividades específicas. No es simplemente un cambio por una casa a otra en un lugar distinto, es una transformación de vida en todo el sentido, se transforman la red de relaciones, los modos de sustento económico, la cotidianidad, la movilidad, se altera el estilo de vida, etc.

Los casos revisados de otros procesos de reasentamiento en Latinoamérica son muy claros en apuntar sobre condiciones y situaciones que afectan negativamente el proceso de reasentamiento y que pueden llevar a su fracaso. Las siguientes condiciones se comparten con el caso de Cali: inadecuado diagnóstico y caracterización que implique un conocimiento real de las condiciones y necesidades de la población a reubicar; pérdida de redes sociales y lazos intrafamiliares (redes de parentesco y vecindad); soluciones de vivienda no adecuadas (tamaño de las casas, ubicación geográfica); limitadas opciones de vivienda o de reasentamiento; alteraciones en los modos de vida (desconocimiento de formas de vida de los pobladores, pérdida de trabajo, desaparición de pequeñas unidades productivas en los hogares, lejanía del lugar de trabajo, afectaciones en la calidad de vida); ausencia del Estado o falta de acompañamiento del mismo en el proceso; participación limitada de la comunidad en etapas previas al proceso de reasentamiento (Arango 2007; Chardon 2008; Briones 2010; Guiza 2012).

La definición del Plan Jarillón Cali como problema público no es compartida, no es reconocida, ni legitimada por la ciudadanía. La heterogeneidad de la población intervenida, hace que estas posean diferentes demandas, necesidades y condiciones socioeconómicas y culturales, que deben ser discutidas y debatidas por la política, en la formulación del reasentamiento. No obstante, la población se toma como un grupo homogéneo con similares condiciones y necesidades.

La población se traslada a lugares con nuevas amenazas e incertidumbres por lo cual el proceso tiende al fracaso, para el caso de estudio es evidente el tema de inseguridad en los proyectos habitacionales, así como la incertidumbre laboral. De manera paradójica, la zona de riesgo ofrece para sus habitantes ciertos grados de seguridad que la zona de reubicación no garantiza, como por ejemplo el trabajo o sustento económico, especialmente para aquellos que, poseen unidades productivas en su hogar o trabajan en la zona.

Al darse un proceso de reasentamiento inadecuado se reconfiguran las zonas urbanas de Cali, propiciando mayores problemáticas sociales y, redistribuyendo el riesgo y la vulnerabilidad social de las poblaciones. La población objeto de intervención, es trasladada a zonas de la ciudad donde existen los mayores problemas de pobreza, inseguridad, violencia, consumo de drogas, en últimas, zonas hostiles que los exponen a otros riesgos. De esta manera se refuerzan los patrones de segregación socio-espacial, exclusión y marginalización de estas poblaciones, aumentando con ello la desigualdad social en el territorio local, y reforzando el imaginario colectivo de que existe “otra Cali, la de los excluidos”.

La necesidad de fortalecer la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas en Cali y en Colombia es latente. Aunque a partir de los años noventa se han realizado avances y adelantos normativos importantes, la participación en políticas públicas concretas a escala local no parece ser lo suficientemente efectiva. Esto se debe a múltiples factores, pero se destacan de estos: la voluntad y los esfuerzos de quienes formulan y ejecutan las políticas, no sólo para que en conjunto con la ciudadanía se lleven a cabo procesos de decisión, sino en el mismo monitoreo y seguimiento de la participación, y los impactos mismos del proceso participativo. Si bien, en el caso del Plan Jarillón, había espacios interesantes de interacción y participación, donde podría surgir buenas ideas, estas no logran trascender e impactar la acción del gobierno, ni la toma de decisiones por la vía institucionalizada.

A esto se le suma, las condiciones de pobreza que se presentan como obstáculos para la participación, que obligan a que la población se interese poco o tenga otras prioridades, como satisfacer sus necesidades básicas, o en ocasiones siga reproduciendo el imaginario asistencialista que se tiene del Estado. Además, las constantes luchas porque el gobierno local cumpla lo que promete a los habitantes, desvía el potencial del proceso participativo convirtiéndolo en acciones que alteran el orden público y deslegitiman el gobierno.

Es interesante ver cómo en la población intervenida se está generando un imaginario donde se cree que el Estado sólo responde a través de la coerción, de la fuerza, de la alteración de lo público y de su misma deslegitimación. Y esto está siendo compartido y replicado en otros asentamientos humanos, lo que puede convertirse en un problema social mayor.

Adicionalmente, la presencia de una presunta corrupción e irregularidades siguen siendo un referente del comportamiento político de la nación, y siguen permeando las acciones públicas del gobierno, como se presenta en el caso del PJC.

El Plan Jarillón Cali, hace evidente una interacción Estado-Sociedad en dos sentidos. Una participación institucionalizada donde prevalecen los dispositivos, modelos y actividades agenciadas por el gobierno local, concretamente por el Plan Jarillón Cali, los cuales son insuficientes para tramitar algunas de las demandas planteadas por la comunidad.

Adicionalmente, la necesidad de reconstruir el diseño participativo de la política para analizar la participación en el caso de estudio, reflejan poca planeación y planificación del proceso participativo, pero también una débil formulación de la política, con tendencias fuertes a la improvisación.

El diseño participativo del PJC es poco democrático, y sus características no favorecen la discusión, deliberación y el empoderamiento, lo que conlleva a una participación de baja calidad, que no tiene impactos reales en la toma de decisiones del proceso de reubicación. No obstante, se hacen algunos esfuerzos por generar aprendizajes, soluciones a problemas y control a la política, cuando la población ya ha sido reasentada. A través de estos, se busca contribuir a que esta población se adapte al nuevo entorno y mejore su la calidad de la vida en el proyecto habitacional. Adicionalmente, la mayoría de las condiciones del contexto político son desfavorables para llevar a cabo la política con éxito, y para que su implementación conlleve a procesos deliberativos y democráticos.

Con los casos de los asentamientos de Vegas, Venecia y Brisas de un Nuevo Amanecer, es evidente otro tipo de interacción Estado-Sociedad. Esta es una participación promovida desde abajo, por grupos comunitarios que, a través de la movilización, gestionan reivindicaciones consideradas como justas que se salen del marco institucional de la política. Estos colectivos realizan todo un despliegue de acciones colectivas que representan una alternativa y estrategia diferente de participación en la formulación e implementación de esta política pública, estas

acciones son: demandas jurídicas; alianzas políticas; denuncias públicas a través de redes sociales y medios de comunicación locales alternativos; incidencia directa con altos mandos políticos; y protestas, movilizaciones y manifestaciones que, desestabilizan el orden público. Lo anterior, trae como resultado que la política deba tramitar al menos parcialmente o en su totalidad las demandas de estos grupos, en busca de “solucionar” o “disminuir” sus problemáticas o necesidades.

Este tipo de participación es limitada en cuanto al acceso de los actores que participan, puesto que quienes la ejercen es porque poseen las capacidades y medios para impulsar sus propositivos colectivos e individuales. Es momentánea y receptiva, estos colectivos se unen para conseguir algo y cuando lo obtienen se fragmentan, no existe una continuidad en su accionar, no poseen una agenda, son informales, poco organizados, y, aparecen y desaparecen transitoriamente del escenario social y político.

En este caso la participación de la comunidad en el proceso de la política, se muestra como un campo en disputa, de controversia y diferencia ideológica, política y cultural, con el gobierno local. Las tensiones generadas por esta muestran una correlación de fuerzas, que intentan hacer el juego de poder más igual, ante una evidente disputa por el poder de decidir sobre el proceso de reasentamiento. En este sentido, la participación se lleva a cabo dentro de un entramado de tensiones, transacciones y asimetrías de poder que tienen lugar en la política en cuestión. Que, al estar por fuera de la construcción de la política, no desarrolla su potencial para reconstruir un proceso de reasentamiento que hasta el momento se presenta como desigual e inequitativo.

Lo anterior permite afirmar la hipótesis planteada en este trabajo, pues en el caso del Plan Jarillón Cali es evidente que la participación influye en el diseño inefectivo de esta política y en su tendencia al fracaso, en las dificultades para ser implementada y sus retrasos de ejecución. No obstante, sería un error afirmar que la participación es la única variable que influye en la inefectividad de la política, pues a lo largo de este documento han surgido otros aspectos, situaciones y factores que inciden en ello, y conllevan también al resultado que por el momento se evidencia en la política.

## Anexos

### Anexo 1. Formatos de entrevistas semiestructuradas

#### 1.1 Formato de entrevista funcionarios

##### a) Presentación breve de la entrevistadora

##### b) Datos básicos del entrevistada/o

- Edad
- Profesión o vocación
- Tiempo trabajando en el PJC
- Cargo(s) desempeñado(s) en el PJC
- Funciones del cargo desempeñado

##### c) Cuestionario

1. ¿Cuál es el problema que el PJC quiere atender? ¿Cree que este problema es compartido por la gente?
2. ¿Cuál es el objetivo del componente social del Plan Jarillón Cali? ¿Se ha transformado ese objetivo a lo largo del tiempo, o sigue siendo el mismo? ¿Cree que este objetivo se lleva a cabo?
3. ¿Cuál es el objetivo o la misión del área en la que usted trabaja? ¿Cree que este objetivo/misión se lleva a cabo?
4. ¿Qué es para usted el riesgo?
5. ¿Para usted que es participar? ¿De acuerdo a esa definición considera que en el PJC existe participación de la comunidad?
6. En el proceso de reasentamiento (o también en el área en la que trabaja el entrevistado), ¿cuáles son las actividades en los cuales la comunidad participa?
7. ¿Cómo se realiza el proceso de convocatoria y selección de las personas para que participen en dichas actividades? (¿Cómo se elige qué miembro de la comunidad y de la familia participa? ¿Mediante qué medio se les convoca, les envían una carta, mediante voz a voz, los llaman?).
8. ¿Cómo calificaría usted esta participación? ¿Cómo es la asistencia de la gente, alta o baja? ¿La gente participa abiertamente, de manera fluida? ¿Está la gente comprometida, interesada en participar?
9. ¿Se le ha brindado a la comunidad incentivos para estimularles a participar? ¿Las personas de la comunidad se muestran más interesadas por participar si se les ofrece algún incentivo material o simbólico?
10. Desde lo que usted conoce sobre el inicio de este proceso ¿Considera usted que la comunidad participó en la formulación del proceso de reasentamiento? Si hubo participación, ¿está influenció en las decisiones de formulación de la misma?
11. ¿En términos generales, cree usted que la participación que la comunidad tiene en las diferentes actividades del proceso, posee algún nivel de influencia en los planes de acción social? De 1 a 5 cuál sería esa influencia, siendo 1 la menor y 5 la mayor.
12. ¿Cree que la comunidad se siente satisfecha con la participación que se le permite en la política? ¿Cree usted que debería o no haber una mayor participación de la gente?
13. ¿Conoce usted iniciativas de participación de la comunidad que estén por fuera de las actividades del PJC, tales como organizaciones de base, políticas? ¿Cuáles son estas, cómo las describiría, cree que son importantes, que han logrado influenciar el proceso de reasentamiento?

14. ¿Cuál es el problema o los problemas que considera que se tuvieron en la formulación del PJC? (Si nombra varios: ¿cuál es para usted el más importante?).
15. ¿Cuál es el problema o los problemas que considera que ha tenido el PJC en su proceso de implementación? (Si nombra varios: ¿cuál es para usted el más importante?).
16. ¿Cuál es el mayor reto que enfrenta hoy el Plan Jarillón Cali?

## **1.2 Formato entrevistas comunidad**

### **a) Presentación entrevistadora**

### **b) Datos básicos del entrevistado/a:**

- Nombre
- Edad
- Ocupación o profesión
- Formación educativa (último nivel escolar alcanzado)
- ¿Con quién vive actualmente?

### **c) Cuestionario:**

- 1) ¿De qué asentamiento proviene? ¿Cuánto tiempo vivió en el Jarillón?
- 2) ¿Con quién vivía en el Jarillón?
- 3) ¿Cuál era el problema de vivir en el Jarillón por el cuál es gobierno le pidió desocupar?
- 4) ¿A qué se dedicaba cuando vivía en Jarillón? ¿A qué se dedica ahora? Si cambio de vocación, por qué lo hizo.
- 5) ¿Desde hace cuánto vive en este proyecto habitacional?
- 6) ¿Cómo ha sido el proceso de cambiar de vida, del Jarillón a aquí?
- 7) ¿Qué aspectos de su calidad de vida han mejorado con este cambio?
- 8) ¿Qué aspectos de su calidad de vida han empeorado con este cambio?
- 9) ¿Qué es para usted el riesgo? ¿Usted cree que se encontraba en una situación de riesgo?
- 10) ¿Qué es para usted la participación?
- 11) ¿En qué actividades ha participado usted?
- 12) Antes del reasentamiento, ¿cree usted que la comunidad o usted pudieron participar del proceso de reubicación, sus solicitudes fueron escuchadas?
- 13) ¿Cómo ha sido la participación de la gente viviendo aquí en el proyecto habitacional? ¿En qué actividades participa la gente?
- 14) Cree que las solicitudes de la gente influyen en las acciones y actividades que realiza el PJC
- 15) Se siente satisfecha/o con su participación en el PJC, ¿le gustaría que pudiera participar más o que la participación fuera diferente?
- 16) ¿Qué cambiaría usted de este proceso de reubicación?

**Anexo 2. Gráfico del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.**



Fuente: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

### Anexo 3. Operacionalización de variables

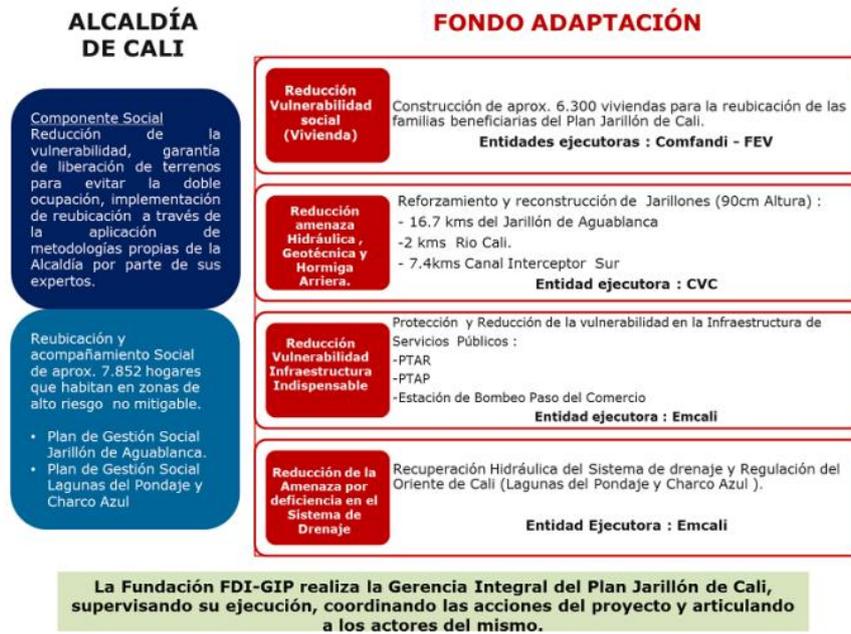
Variable independiente: Participación ciudadana	Ámbitos de observación	Preguntas guía o ideas clave	Fuentes	Técnicas/Registro
	<b>Diseño institucional</b>			
<b>Participación institucionalizada o administrativa</b>	Mecanismos e instrumentos de participación de la ciudadanía	¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos de participación de la comunidad? ¿Cómo es la dinámica de estos espacios? Frecuencia de la participación, tipo de discusión ¿Cuál es el alcance y objeto de la participación - existe empoderamiento, debate y deliberación?	Gobierno local	Revisión y análisis de documentos oficiales. Observación etnográfica a escenarios de participación
	Tipo de actores participantes	¿Cuál es la visión que se tiene sobre los participantes? ¿Cuáles son las características de los practicantes? ¿Qué rol cumplen la comunidad en el proceso, son usuarios, beneficiarios? ¿En qué escenarios participa, cómo se lleva a cabo dicha participación? ¿Cuáles son las apuestas de los participantes?	Gobierno local, población objetivo	Entrevistas a funcionarios y exfuncionarios públicos y a miembros de la comunidad. Observación etnográfica a escenarios de participación
	Proceso de diseño	¿Qué tipo de caracterización socioeconómica realiza la política? ¿Tiene esta incidencia en las alternativas de reasentamiento? ¿Cuáles son las alternativas de reasentamiento u opciones de compensación? ¿Proceso por el cual se determinan estas opciones o alternativas? ¿Cómo se ajustan los instrumentos de participación? ¿Sí cambian, cómo y por qué cambian? ¿El proceso posee un enfoque de necesidades inmediatas o a largo plazo, es formal o informal? ¿Existen formas de transparencia durante el proceso?	Gobierno local	Revisión y análisis de documentos oficiales, y entrevistas a funcionarios públicos

		¿Existe supervisión centralizada?		
	Proceso de toma de decisiones en la participación	¿Quiénes deciden cómo y cuándo participa la comunidad? ¿Quiénes y cómo definen los instrumentos de participación? ¿Quiénes y cómo se seleccionan los incentivos y compensaciones brindadas a la población en el proceso? ¿Existe información y las reglas asequibles?	Gobierno local, población objetivo	Revisión y análisis de documentos oficiales, y entrevistas a funcionarios públicos
<b>Participación autónoma</b>	Formas alternativas y autogestionadas de la comunidad para participar o generar algún tipo de incidencia en la política.	¿Cuáles son los argumentos por los cuales se realizan este tipo de participación? ¿A través de qué mecanismos participa la comunidad por fuera del marco institucional de la política? ¿Quiénes y cómo se definen estos mecanismos? ¿Qué papel desempeñan en estas formas de participación la comunidad y las autoridades del gobierno? ¿Qué impacto o efectos posee este tipo de participación?	Población objetivo, gobierno local	Revisión y análisis de prensa, entrevistas a líderes comunitarios que participen de manera autónoma, y entrevistas a funcionarios públicos.
	Tipo de actores y tipo de organización de los mismos	¿Cuáles son las características de estos actores? ¿Hay organizaciones consolidadas? ¿Cuál es el tipo de organización que poseen? ¿Con qué frecuencia se llevan a cabo esta participación?	Población objetivo, gobierno local	Revisión y análisis de prensa, entrevistas a líderes comunitarios que participen de manera autónoma.
<b>Variable dependiente</b>	<b>Ámbitos de observación</b>	<b>Preguntas guía</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Técnicas/Registro</b>
<b>Falla en el diseño de la política</b>	Objetivos y metas	¿Son los objetivos y metas coherentes con los medios de participación? Combinación de instrumentos (Tabla 2 - Howlett y Rayner 2007)	Gobierno local	Revisión y análisis de documentos oficiales, entrevistas a funcionarios, observación etnográfica
		Describir los niveles de política en relación a los objetivos-medios (Tabla 1. Howlett 2009)		

Información	¿Qué información y datos producen los detectores y efectores? ¿Qué medios o canales para brindar información a la ciudadanía, produce el PJC? ¿Cómo es su funcionamiento?	Gobierno Nacional y Gobierno local. Información secundaria.	Revisión y análisis de documentos oficiales, análisis de sistema de auditorías visibles del FA - PJC
Autoridad (Marco normativo)	¿Cuál es el marco normativo de participación ciudadana (nacional y local) por el cual se rige la política? ¿Esta esto establecido en la política?	Gobierno Nacional y Gobierno local. Información secundaria.	Revisión y análisis de documentos oficiales
Financiamiento/Tesoro	¿Cuáles son las fuentes de financiamiento? TODOS LOS RECURSOS DEL GOBIERNO de donde proviene Bono de vivienda Subsidios	Gobierno Nacional y Gobierno local	Revisión y análisis de documentos oficiales, y entrevistas a funcionarios públicos
Organización	¿Cómo se articulan y organizan las instituciones que hacen parte del PJC?	Gobierno Nacional y Gobierno local	Revisión y análisis de documentos oficiales, y entrevistas a funcionarios públicos
Resultados a la fecha	Condiciones de vidas - Redes sociales y lazos intrafamiliares - solución de vivienda adecuada - alteraciones en los modos de vida - ausencia o presencia del Estado en el acompañamiento de la etapa posterior al reasentamiento - mayor o menor riesgo con el reasentamiento	Gobierno Nacional y Gobierno local	Revisión y análisis de documentos oficiales, y entrevistas a funcionarios públicos

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo de campo.

## Anexo 4. Líneas de acción Plan Jarillón de Cali



Fuente: Informe Final de Liquidación año 2014, del Convenio Marco Interadministrativo No. 076 de Cooperación entre el Municipio de Santiago de Cali y Fondo de Adaptación del 24 de agosto de 2012.

## **Anexo 5. Perfil socioeconómico de los habitantes del río Cauca**

La caracterización socioeconómica de la población fue realizada por el Plan Jarillón de Cali en el 2014, y se realizó a través del levantamiento de una ficha de verificación entre los años 2012, 2013 y 2014, a un total de 25.689 personas y 8777 unidades sociales (hogares). La aplicación de esta ficha estuvo a cargo del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD), y recogió datos sociodemográficos y socioeconómicos. Esta se realizó mediante visita domiciliaria, su principal objetivo era identificar las personas que habitaban este lugar y que padecieron los efectos de la Ola invernal 2010-2011 (el único AHDI que no se incluyó en esta caracterización socioeconómica fue Belisario puesto que al momento de su realización este asentamiento no estaba aún verificado).

La población que fue verificada no tenía pleno conocimiento de cuál era la finalidad de proporcionar esta información, así que, lo que se le dijo a la población fue que querían recoger datos sobre las personas afectadas por la Ola invernal (2010-2011), y las cuales residían en este lugar, lo que traería dificultades posteriormente. En 2014 el PJC, retomando esta información de las fichas, realiza un documento de caracterización socioeconómica de la población intervenida por el proyecto, a continuación, se presentarán los rasgos más generales, que nos permiten identificar las caracterizaciones básicas de esta población (Plan Jarillón 2014):

- **Edad y procedencia:** Predomina la población mayoritariamente joven, el 53% de esta no supera los 28 años de edad. El 53% es mujer y el 47% es hombre. El 55% de la población se considera mestiza el 43% afrodescendiente, y el 2% indígena. La mayoría de la población afro proviene principalmente de otros municipios del Valle del Cauca, o de otros departamentos como son Nariño, Cauca y Chocó (en orden de mayor a menor concentración poblacional).
- **Bajos niveles de escolaridad:** El 33% de la población y de los jefes del hogar posee educación básica primaria incompleta, el 27% posee educación secundaria incompleta, y tan solo el 1% de la población posee un nivel educativo técnico. El 12% de la población es analfabeta.
- **Ocupación de la población económicamente activa:** El 15% de la población económicamente activa (PEA), no posee ninguna ocupación, ni ingreso económico. El 11% de la PEA trabaja como empleado. El 74% afirma ser un trabajador independiente, estrechamente relacionado con condiciones de informalidad laboral, en

las cuales pocas de estas personas se encuentran afiliados al sistema de seguridad social y al sistema de riesgos laborales y pensiones.

- **Bajos ingresos económicos:** El 56% de la población económicamente activa recibe entre medio y un salario mínimo legal vigente, el 25% gana menos de un SMLMV, el 14% no tiene ningún ingreso y el 3% recibe entre 1 y hasta 2 SMLMV. Lo que muestra, que la gran mayoría de esta población posee bajos ingresos económicos.
- **Actividades económicas:** Se identificaron 1015 actividades económicas en la zona, de las cuales se caracterizan de la siguiente manera:

Tipo de negocio	Cantidad
<b>Hogares con rebusque:</b> “Son los negocios que remuneran inadecuadamente a su propietario no existiendo la retribución al capital productivo, lo que causa descapitalización en su actividad y solo proveen el sustento diario de las personas”	821
<b>Negocios básicos:</b> “Son negocios que únicamente regeneran el proceso productivo en el mismo volumen de producción que realizan, siguen prácticas contractuales que les permiten el ahorro de costos salariales”	154
<b>Negocios conformados:</b> “Son los negocios que alcanzan a pagar a su propietario, producir excedentes y generar puestos de trabajo que cumplen la legislación laboral con respecto al pago de seguridad social y salario mínimo”	36
Colegio privado	3
Instituciones del Estado	1
<b>Total</b>	<b>1015</b>

Fuente: Datos tomados de Plan Jarillón Cali (2014, 74-75)

Adicionalmente, la mayoría de estos negocios denominados como básicos y conformados no cumplen con normas ambientales y de saneamiento básico, por lo cual los residuos sólidos y líquidos son vertidos a al río Cauca. Las actividades económicas más predominantes son: ganadería (cría de especies menores), reciclaje, comercio al por menor y extracción de minerales.

- **Cobertura en salud:** El 70% de los jefes del hogar se encuentra afiliado al régimen subsidiado de salud, no obstante 4.000 personas aproximadamente se encuentran en situación de desprotección al sistema de salud, aunque la cifra no represente la mayoría, da signos de un número importante de desprotegidos.
- **Víctimas del conflicto armado colombiano:** El 19% de los jefes del hogar ha sido víctima del conflicto armado en Colombia.

- **Escasa participación en grupos comunitarios de base:** Sólo el 5% de la población total hace parte de algún grupo u organización de base, lo que puede indicar niveles escasos de empoderamiento u organización social-comunitaria.
- Por último, es importante resaltar que la población de la zona de lagunas, y la población de la zona del jarillón posee diversas características socioeconómicas, según el informe:

“Dadas las diversidades y las lógicas sociales y económicas de las dos zonas: Jarillón y Lagunas, se dan diferencias acentuadas en variables de salud, ingresos y escolaridad. Todas estas muestran un panorama de mayores carencias en los niveles de ingresos, escolaridad, salud para la población ubicada en los AHDI de la zona de lagunas, por lo cual puede afirmarse que sus condiciones socioeconómicas son más precarias que las de la población ubicada en la zona del Jarillón, lo que genera retos de atención y diferencias de las estrategias de intervención social para esta comunidad” (Plan Jarillón de Cali 2014, 81-82).

## Lista de referencias

- Aguirre, Eduardo. 2011. "Guatemala: La primera ciudad Tz'utujil del siglo XXI". En *Reasentamiento preventivo en poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina*, compilado por Elena Correa, 159-192. Washington D.C: BID / Banco Mundial.
- Alcaldía de Cali. 2015. "Insumos para la formulación de la política pública de participación ciudadana en Santiago de Cali". Secretaria de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana. Documento Inédito.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Decreto de Compensaciones No. 411.0.20.0480". Agosto 29 de 2016. Alcaldía de Cali.
- \_\_\_\_\_. 2017." Instancias de Participación Ciudadana. Secretaria de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana", último acceso el 10 de octubre de 2017, <http://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/115909/instanciasdeparticipacion/>
- Arango, Gilberto. 2007. "Moravia, una historia de mejoramiento urbano". Documento presentado en el Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales, Bogotá, 31 de octubre-3 de noviembre de 2007.
- Asociación Las Vegas y Venecia y Comunidad del Jarillón. 2017. Página de Facebook, último acceso el 01 de octubre de 2017, <https://www.facebook.com/ComunidadJarillon/?fref=ts>
- Ávila-Toscano, José y Ailed Malenco. 2014. "Riesgo de Desastres y Gestión del Riesgo desde un marco social de análisis". En *Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Analisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales*, editado por José Ávila-Toscano, 29-48. Bogotá: Ediciones Corporación Universitaria Reformada.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1999. *Reasentamiento Involuntario en los procesos del BID*. Washington DC: BID
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. *Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudios de caso de cinco países. Informe resumido*. México D.F: Editorial Galera.
- Briones, Fernando. 2010. "Inundados, reubicados y olvidados: Traslado del riesgo de desastres en Motozintla, Chiapas". *Revista de Ingeniería* 31: 132-144.
- CAF (Corporación Andina de Fomento). 2002. *Plan estratégico para la reducción del riesgo en el territorio ecuatoriano*. Quito: SENPLADES.

- Cajas, María Lorena. 2010. “La incorporación de la gestión de riesgos como una política de desarrollo en el quehacer institucional público, el caso del Ecuador”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Campos, Ana, Niels Holm-Nielsen, Carolina Díaz G., Diana M. Rubiano V., Carlos R. Costa P., Fernando Ramírez C. y Eric Dickson. 2012. *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá: Banco Mundial / GFDRR.
- Canto Chac, Manuel. 2008. “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y Cultura* 30: 9-37.
- Capano, Giliberto. 2010. “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 7-31.
- CAPRADE (Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres). 2009. *La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado*. Lima: Comisión Europea.
- Cardona, Omar. 2005. *Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. Santiago: BID.
- CEI (Centro de Estudios Interculturales), INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) y Pontificia Universidad Javeriana (PUJ). 2013. “Procesos de Fortalecimiento Territorial a consejos comunitarios Norte, Centro y capitanías del Sur del Valle. Historias locales”. Cartilla divulgativa.  
[http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/fielddocuments/field\\_document\\_file/proceso\\_de\\_fortalecimiento\\_territorial\\_a\\_consejos\\_comunitarios\\_instituto\\_de\\_estudios\\_interculturales.pdf](http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/fielddocuments/field_document_file/proceso_de_fortalecimiento_territorial_a_consejos_comunitarios_instituto_de_estudios_interculturales.pdf)
- Chardon, Anne-Catherine. 2008. “Reasentamiento de la población de los barrios el Nevado y el Paraíso en la ciudad de Manizales”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 1 (2): 226 - 247.
- Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres. 2017. “Información general”, último acceso el 29 de septiembre de 2017,  
[http://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/730/consejo\\_municipal\\_para\\_la\\_gestion\\_del\\_riesgo\\_de\\_desastres/](http://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/730/consejo_municipal_para_la_gestion_del_riesgo_de_desastres/)
- Correa Elena, Fernando Ramírez y Haris Sanahuja. 2011. *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres*. Washington D.C.: BID / Banco Mundial.

- Cruz-Rubio, César. 2011. “Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica”. *Administración & Desarrollo* 39 (54): 99-118.
- El País. 2015. “Romería de políticos en la zona del Jarillón del río Cauca levanta polémica”, *El País*, 01 de marzo, <http://www.elpais.com.co/cal/romeria-de-politicos-en-la-zona-del-jarillon-del-rio-cauca-levanta-polemica.html>
- \_\_\_\_\_. 2016. “Jarillón La Amenaza Silenciosa de Cali”, *El País*, Investigación Especial, <http://www.elpais.com.co/especiales/jarillon-la-amenaza-silenciosa-de-cali/>
- El Tiempo. 1996. “Participación Ciudadana Todos Somos Cali”, *El Tiempo*, 28 de febrero, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-348586>
- Eslava, Adolfo. 2010. “Análisis neoinstitucional de políticas públicas”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André-Noël Roth, 97-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- FAO (Food and Agriculture Organization) 2009. *Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres. Una Guía*. Roma: FAO.
- Sidney, Mara. 2007. “Policy Formulation: Design and Tools”. En *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, editado por Fisher, Frank, Gerald Miller y Mara Sidney, 79-88. London, New York: Taylor & Francis Group.
- Fondo de Adaptación. 2013. “Manual de Auditorías Visibles”. <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/en-las-regiones/participacion-ciudadana/auditorias-visibles>
- \_\_\_\_\_. 2017. “Macroproyectos: Jarillón de Cali”. <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/el-fondo/macroproyectos/jarillon-de-cali>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial / FLACSO Ecuador.
- Fung, Archon y Erick Olin Wright. 2003. “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”. En *Democracia en Profundidad*, editado por Archon Fung y Erick Olin Wright, 19-88. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fung, Archon. 2003. “Survey Article: Recipes for Public Spheres. Eight institutional designs choices and their consequences”. En *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, No. 3, 338- 367.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 3-28

- Güiza, Leonardo. 2012. "Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia". *Letras Verdes* 12: 25-41.
- Guzmán, Esther. 2004. "Gestión de riesgo de desastres en zonas urbano marginales del Cusco". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Holguín, Carmen. 2013. "La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión". En *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos*, editado por André-Noël Roth, 73-205. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Howlett Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences* 42: 73-89.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Londres / Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements". *Policy and Society* 26 (4): 1-14.
- IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales). 2017. "Pronósticos y alertas, Cali-Valle del Cauca". <http://www.pronosticosyalertas.gov.co/alertas>
- Jiménez, Nayibe y Andrés Velásquez. 2012. "Distribución del suelo y construcción de riesgos en Cali durante la segunda mitad del siglo XX". En *Historia de Cali Siglo XX. Tomo I: Espacio Urbano*, coordinado por José Benito Garzón, 336-352. Cali: Universidad del Valle.
- Jones, Charles. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Kooiman, Jan. 2003. "Gobernar en gobernanza". Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Barcelona, 27-29 de noviembre de 2003.
- Ladino, Vivian. 2016. "Si el río suena, en su orilla hay resistencia. Exigencia por la participación comunitaria en el Plan Jarillón de Cali". Documento de Trabajo 167. <http://www.dotec-colombia.org/index.php/series/149-universidad-del-valle-cidse/documentos-de-trabajo-cidse/15284-si-el-rio-suena-en-su-orilla-hay-resistencia-exigencia-por-la-participacion-comunitaria-en-el-plan-jarillon-de-cali>

- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 105-117. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Latour, Bruno. 1992. *Ciencia en acción*. Barcelona: Editorial Labor.
- Lavell, Allan. 2003. *La Gestión Local del Riesgo, nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Ciudad de Panamá: CEPREDENAC / PNUD.
- Lavell, Allan, Lizardo Narváez y Gustavo Pérez. 2009. *La gestión del riesgo de desastres: Un enfoque basado en procesos*. Lima: PREDECAN / Comunidad Andina.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- Marín, Jefferson. 2006. "Reubicación y restablecimiento en la ciudad. Estudio de caso con población en situación de desplazamiento". *Universitas Humanística* 62: 143-168.
- Marqués, Ronaldo y Marilia Scombatti. 2011. "Brasil: Un cambio en la calidad de vida de los habitantes de áreas en riesgo". En *Reasentamiento preventivo en poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina*, compilado por Elena Correa, 93-118. Washington D.C: BID / Banco Mundial.
- Maskrey, Andrew. 1998. "El riesgo". En *Navegando entre brumas. La aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgo en América Latina*, editado por Andrew Maskrey, 5-8. Perú: La Red.
- Medellín, Pedro. 2006. "La política y las políticas públicas en regímenes endebles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina". En *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, editado por Rolando Franco y Jorge Lanzaro, 101-144. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Melucci, Alberto. 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.F.: El Colegio de México.
- Méndez, José Luis. 2010. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de las políticas públicas". En *Política Pública*, editado por Luis Aguilar, 115-150. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Ministerio Público. 2015. "Seguimiento al Plan Jarillón de Cali (PJC). Línea de acción reducción de la vulnerabilidad social, por el derecho a la ciudad". Documento oficial de la Procuraduría General de la Nación, Personería Municipal de Santiago de Cali. <http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/Informe-Jarillon-min-publico.pdf>
- Montaño, Luis Eduardo. 2005. "Liderazgo, participación comunitaria y ciudadana". Documento de formación del proyecto Fortalecimiento de las organizaciones

- pertenecientes a la Asociación de Proyectos Comunitarios.  
<https://ingtecnologia.files.wordpress.com/2010/10/liderazgo.pdf>
- Montoya, Jorge, Oihana Cuesta, Oscar Flecha, Daniel Viadé, Ángel Gallegos, Jordi Morató Ferreras. 2011. “Moravia como ejemplo de transformación de áreas urbanas degradadas: tecnologías apropiadas para la restauración integral de cuencas hidrográficas”. *Nova* 9 (15): 1-12
- Mosquera, Gilma. 2012. “Vivienda popular y acción estatal en Cali, siglo XX”. En *Historia de Cali Siglo XX. Tomo I: Espacio Urbano*, coordinado por José Benito Garzón, 235-252. Cali: Universidad del Valle.
- Naciones Unidas y BID. 2007. *Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudios de caso de cinco países. Informe resumido*. México: Naciones Unidas y BID.
- Newman, Joshua. 2015. “Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia”. *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 342-358.
- Noticiero 90 Minutos. 2015. “Habitantes del sector de Venecia, del Jarillón se tomaron La Ermita”, *90 Minutos*, 11 de junio, <https://90minutos.co/habitantes-del-sector-venecia-del-jarillon-se-tomaron-la-ermita/>
- Ordóñez-Matamoros, Gonzalo, ed. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, Romulo e Ignacio Zelmeister. 2011. “Argentina: Respuesta a inundaciones recurrentes: Programa de autoconstrucción asistida de viviendas”. En *Reasentamiento preventivo en poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina*, compilado por Elena Correa, 61-92. Washington D.C: BID / Banco Mundial.
- Peters, Guy. 2015. “State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages”. *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 261-276.
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2002. “La Gobernanza en Niveles Múltiples: ¿Un pacto fáustico?” *Foro Internacional XLII*: 429-453.
- Plan Jarillón de Cali. 2014. “Componente Social Plan Jarillón de Cali. Caracterización socioeconómica de la población objeto de reasentamiento del Plan Jarillón de Cali. Plan Jarillón Cali”. Documento inédito.
- Plan Jarillón de Cali. 2015. “Informe Final de Liquidación año 2014, del Convenio Marco Interadministrativo No. 076 de Cooperación entre el Municipio de Santiago de Cali y Fondo de Adaptación del 24 de agosto de 2012. Plan Jarillón Cali”. Documento inédito.

- Plan Jarillón de Cali. 2016a. “Informe Final de Liquidación del Convenio Marco 006 del 24 de junio de 2015 de Cooperación entre el Municipio de Santiago de Cali y Fondo de Adaptación del 24 de agosto de 2012. Plan Jarillón Cali”. Documento inédito.
- Plan Jarillón de Cali. 2016b. “Componente Social Plan Jarillón de Cali. Plan de Reasentamiento, borrador del documento. Plan Jarillón Cali”. Documento inédito.
- Poveda, Narzha. 2011. “Colombia Nueva Esperanza. Una experiencia de reasentamiento con enfoque de gestión de riesgo y ordenamiento territorial”. *En Reasentamiento preventivo en poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina*, compilado por Elena Correa, 119-158. Washington D.C.: BID / Banco Mundial.
- Prieto, Pedro. 2009. “Rumbo a Ítaca: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI”. Documento presentado en el XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: "La participación de los ciudadanos en la gestión pública". Caracas. <http://siare.clad.org/fulltext/0064302.pdf>
- Radio RCN. 2017. “Más 300 familias damnificadas en el barrio Puerto Nuevo de Cali por el desbordamiento del río Cauca”, *Radio RCN*, 23 de enero, <http://www.rcnradio.com/locales/mas-300-familias-damnificadas-barrio-puerto-nuevo-cali-desbordamiento-del-rio-cauca/>
- RAE (Real Academia Española). 2017. “Resiliencia”. En *Diccionario de la Real Academia Española*. <http://dle.rae.es/?id=WA5onlw>
- Ramírez, Fernando. 2011. “Reasentamiento preventivo en una política integral de reducción de riesgo” y “Formulación del plan de reducción de riesgo de desastre y determinación de la pertinencia del reasentamiento”. En *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres*, editores Correa Elena, Fernando Ramírez y Haris Sanahuja. 2011. Washington D.C.: BID / Banco Mundial.
- Rapalino, José y Liliana Anaya. 2014. “La política de gestión del riesgo en el contexto colombiano”. En *Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales*, editado por José Ávila-Toscano, 71-100. Bogotá: Ediciones Corporación Universitaria Reformada.
- Rapalino, José y Mireya Jiménez. 2014. “Gestión Integral del Riesgo de Desastres, fundamentos y alternativas para su implementación en Colombia”. En *Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales*, editado por José Ávila-Toscano, 49-70. Bogotá: Ediciones Corporación Universitaria Reformada.

- Restrepo, Jorge, Oihana Cuesta, Oscar Flecha, Daniel Viadé, Angel Gallegos y Jordi Farreas. 2011. “Moravia como ejemplo de transformación de áreas urbanas degradadas: tecnologías apropiadas para la restauración integral de cuencas hidrográficas”. *Nova* 9 (15): 1-120.
- Roth, André-Noël. 2007. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André-Noël Roth, 97-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 10ª Edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sanahuja, Haris. 2011. “El riesgo de desastres y sus estrategias de reducción”. En *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres*, editores Correa Elena, Fernando Ramírez y Haris Sanahuja. 2011. Washington D.C.: BID / Banco Mundial.
- Sassen, Saskia. 2010. “Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas”. En *Estado, soberanía y globalización*, editado por Gunther Teubner, Saskia Sassen y Stephen Krasner, 103-137. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes / Pontificia Universidad Javeriana / Instituto Pensar.
- Serje, Margarita y Anzellini Stefano. 2013. Reseña de “Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la mesa nacional de dialogo sobre reasentamiento de población”. *Maguaré* 27 (2): 327-335.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp. 2011. “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina”. *Íconos* 40: 21-39
- Tomassini, Luciano. 1996. *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres. 2017. “Información general”, último acceso el 10 de octubre de 2017, <http://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/130567/secretaria-de-gestion-del-riesgo-de-emergencias-y-desastres/>
- UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). 2011. “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y

- las comunidades ante los desastres. Revisión de medio término 2010-2011”.  
[http://www.unisdr.org/files/18197\\_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf](http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf)
- UNGRD (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres). 2012. *Líneas estratégicas y avances en priorización de zonas de prevención*. Bogotá: UNGRD.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Vallejo, María. 2009. “La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública (1982 - 2008)”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Vásquez, Edgar. 1990. “Interrupción del desarrollo y crisis (1929-1931)”. En *Historia de Cali en el siglo 20: Sociedad, economía, cultura y espacio*, editado por Edgar Vásquez, 128-180. Cali: Universidad del Valle.
- \_\_\_\_\_. 1990. “Desaceleración industrial, ‘tercerización’ y conflictos sociales”. En *Historia de Cali en el siglo 20: Sociedad, economía, cultura y espacio*, editado por Edgar Vásquez, 260-315. Cali: Universidad del Valle.
- Velásquez Fabio y Esperanza González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Weible, Christopher y Paul Sabatier. 2007. “A Guide to the Advocacy Coalition Framework”. En *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 123-136. Boca Raton: CRC Press.
- Ziccardi, Alicia. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, Alicia y Homero Saltalamacchia. 1997. “Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas”. *Revista Mexicana de Sociología* 67, núm. 1 (enero-marzo): 31-97
- Zittoun, Philippe. 2015. “Analysing policy failures an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective”. *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 243-260.