



# Gobernanza Participación y Territorio

**Jhon Freddy Saldaña Leopardo**  
**Luis Herney Vargas Barrera**  
**Jorge Eliécer Laverde Vargas**



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios





Gobernanza,  
participación y territorio:  
el caso de La Dorada, Caldas



Gobernanza,  
participación y territorio:  
el caso de La Dorada, Caldas

Jhon Freddy Saldaña Leopardo  
Luis Herney Vargas Barrera  
Jorge Eliécer Laverde Vargas

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o una parte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos, mediante el sistema de “doble ciego”, requisito para la indexación en la Web of Science de Clarivate (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons  
Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 4.0 Unported License.



ISBN versión digital            978-628-7661-13-4  
ISBN versión impresa        978-628-7661-12-7

©     JHON FREDDY SALDAÑA LEOPARDO, 2023  
©     LUIS HERNEY VARGAS BARRERA, 2023  
©     JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS, 2023

©     Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2023

Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra  
Cra. 18 # 39A-46, Teusaquillo, Bogotá, Colombia  
PBX: (571) 601 232-3705  
[www.ilae.edu.co](http://www.ilae.edu.co)

Diseño de carátula: SANTIAGO VÁSQUEZ BALLESTEROS  
Adaptación y composición: HAROLD RODRÍGUEZ ALBA  
Edición electrónica: Editorial Milla Ltda. (571) 601 323-2181  
[editorialmilla@telmex.net.co](mailto:editorialmilla@telmex.net.co)

Editado en Colombia  
*Published in Colombia*

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO PRIMERO	
LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA, CALDAS (2019-2023)	
<i>JHON FREDDY SALDAÑA LEOPARDO</i>	13
I. Descripción del tema	13
II. Planteamiento del problema	14
A. Contextualización del tema problema de investigación	15
B. Descripción del problema	19
C. Vacío/necesidad	22
III. Justificación	23
IV. Estado del arte del problema de investigación	25
V. Pregunta de investigación	26
VI. Tipo de investigación aplicada	26
VII. Objetivos	26
A. General	26
B. Objetivos específicos	27
VIII. Eje curricular en el que se sitúa el tema problema de investigación	27

IX. Marco teórico	28
A. Rendición de cuentas	28
B. Componentes básicos de la RC	29
C. Tipos de rendición de cuentas	30
D. Rendición de cuentas en las entidades de orden nacional y territorial en la Rama Ejecutiva colombiana	32
E. Audiencias públicas en el marco del proceso de la rendición de cuentas	33
F. Participación ciudadana	34
G. Gobierno abierto	36
H. RC desde el gobierno abierto	37
I. Interacción entre la transparencia, participación y RC en el nivel local	38
J. Gobernanza y participación ciudadana	39
X. Marco normativo	40
XI. Marco territorial	44
XII. Diseño metodológico	45
XIII. Análisis e interpretación de los resultados	46
XIV. Estrategias para fomentar la participación en la rendición de cuentas desde una perspectiva de gobierno abierto	48
A. Revisión de estrategias a nivel nacional e internacional	48
1. Revisión de estrategias a nivel nacional	49
2. Revisión de estrategias a nivel internacional	50
B. Propuestas de estrategias a nivel nacional e internacional	51
C. Identificación de estrategias posibles desde la caja de herramientas de gobierno abierto	52
D. Cocreación de un plan de acción local	54
XV. Conclusiones	54
Referencias	57
Anexos	64

## Contenido

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### ENFOQUE AGROINDUSTRIAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE LA DORADA, CALDAS

<i>LUIS HERNEY VARGAS BARRERA</i>	71
I. Tema problema	71
II. Planteamiento del problema	72
A. Contextualización	72
B. Descripción del problema	75
III. Pregunta de investigación	79
IV. Objetivos	80
A. Objetivo general	80
B. Objetivos específicos	80
V. Marco de referencia	80
A. Marco teórico-conceptual	80
1. Ordenamiento territorial	80
2. Uso de suelo	81
3. Agroindustria	82
4. Estudios previos	82
B. Marco normativo o político	85
VI. Metodología	86
A. Metodología para el análisis	86
1. Análisis de fuentes documentales	86
2. Revisión de programas públicos relacionados con el sector	86
3. Selección de entrevistas	87
4. Análisis de datos	87
5. Elaboración de la metodología propuesta	87
VII. Estado del arte	88
VIII. Vacío/necesidad	92
IX. Eje de la investigación	92
X. Tipo de Investigación	93
XI. Justificación	93

XII. Análisis e interpretación de resultados	94
A. Análisis del estado actual del Plan de Ordenamiento Territorial y sus efectos en el desarrollo del municipio	94
B. Revisión y análisis de las principales iniciativas adoptadas por el municipio en relación con el sector agroindustrial durante el período	95
C. Lineamientos para la modificación del POT	95
1. Revisión de los usos del suelo	96
2. Incentivos y apoyo económico	96
3. Infraestructura y servicios básicos	96
4. Protección del medio ambiente	96
5. Participación y consulta ciudadana	97
XIII. Conclusiones	97
Referencias	99
Anexos	103

### CAPÍTULO TERCERO

#### APROXIMACIÓN A LA GOBERNANZA ENERGÉTICA EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA (CALDAS) 2018-2022

<i>JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS</i>	113
I. Introducción	113
II. Planteamiento del problema de investigación aplicada	115
A. La matriz energética en Colombia	123
III. Justificación	127
IV. Objetivos	131
A. Objetivo general	131
B. Objetivos específicos	131
V. Marco de referencia	132
VI. Método	145
VII. Resultados y propuesta de solución	150
VIII. Conclusiones y recomendaciones	162
Referencias	164
LOS AUTORES	171

## INTRODUCCIÓN

El presente texto puntualiza tres estudios hechos en el municipio de La Dorada, en el departamento de Caldas, sobre temas de especial atención que buscan mejorar el desarrollo social, económico y administrativo del municipio.

El capítulo primero, analiza el recurso popular de las audiencias públicas para la rendición de cuentas en La Dorada, mecanismo que se ha utilizado para avanzar en la garantía de los derechos de la población en torno a la organización gubernamental. Pero donde también se ha evidenciado la poca participación y divulgación de este mecanismo, y se observa la falta de responsabilidad que tienen los funcionarios y las instituciones gubernamentales de informar y justificar su desempeño ante la sociedad, lo que ocasiona que se pueda generar desde la ciudadanía una pobre vigilancia y retroalimentación a la gerencia que impide premiar o sancionar las actividades desarrolladas. Por lo tanto, se pretende proponer lineamientos estratégicos de fortalecimiento de la participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio a partir del diagnóstico realizado entre 2019 y 2021.

El segundo capítulo se enfoca en el estudio del POT en La Dorada, en el cual se encuentran deficiencias en su ejecución, en parte debido a que las administraciones municipales no han realizado una correcta sinergia entre los entes económicos y sociales para el desarrollo del sector agroindustrial, uno de los más importantes para el desarrollo de la economía del municipio. Entre las falencias encontradas se pueden nombrar: la mitigación de las zonas de alto riesgo alto inundación, el desempleo, el poco desarrollo en el sector agroindustrial, la mala infraestructura en transporte y el erróneo

uso del territorio. Motivos por los cuales se pretende identificar los problemas principales del enfoque del Plan Básico de Ordenamiento Territorial que no permiten el correcto desarrollo del sector agro-industrial y no favorecen las necesidades básicas de la comunidad.

El tercer y último capítulo abarca el estudio del acceso y sus condiciones en materia energética del municipio de La Dorada, se identifican las principales dinámicas, problemáticas y proyectos en materia energética, se establece un análisis del contexto en clave de generar un diagnóstico que evidencie el potencial del municipio para impulsar la gestión de las problemáticas identificadas, donde se evidencia la pobreza energética en el municipio. A partir de estos hallazgos se propone la creación de una Mesa Técnica Municipal para la gestión energética, que pretende ser un insumo en la búsqueda de soluciones a estas problemáticas, a la vez que permite que la comunidad se integre en el proceso de toma de decisiones, fomentando la participación y el empoderamiento de la comunidad sobre sus recursos y los servicios públicos.

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE FORTALECIMIENTO DE LA**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS**  
**DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA,**  
**CALDAS (2019-2023)**

JHON FREDDY SALDAÑA LEOPARDO

**I. DESCRIPCIÓN DEL TEMA**

La rendición de cuentas –RC– es un mecanismo por el cual las entidades y los servidores públicos informan a la comunidad de manera abierta los avances y los resultados de su gestión mediante el diálogo público; su objetivo es brindarle a la ciudadanía información clara y precisa sobre el actuar público como estrategia de participación ciudadana. Uno de los elementos del diálogo público se materializa en las audiencias públicas de rendición de cuentas –AP–. En el municipio de La Dorada, Caldas, se ha utilizado este mecanismo para avanzar en la garantía de los derechos de la población en torno a la organización gubernamental, sin embargo, se ha evidenciado la poca participación y divulgación de este mecanismo, y se observa la falta de responsabilidad que tienen los funcionarios y las instituciones gubernamentales de informar y justificar su desempeño ante la sociedad, lo que ocasiona que se pueda generar desde la ciudadanía una pobre vigilancia y retroalimentación a la gerencia que impide premiar o sancionar las actividades desarrolladas. Por lo tanto, esta investigación pretende proponer lineamientos estratégicos de fortalecimiento de la participación ciudadana en las audiencias públi-

cas de rendición de cuentas en el municipio de La Dorada, Caldas, a partir del diagnóstico realizado entre 2019 y 2021.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La participación ciudadana que se ha presentado en las audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio de La Dorada en el departamento de Caldas, es poco representativa de la población para los años 2019, 2020 y 2021, situación que no permite que este mecanismo pueda ser aprovechado para el fin con el cual fue diseñado. Evidencia de lo anterior, son las conclusiones de la audiencia pública de rendición de cuentas para los tres años en cuestión de la Alcaldía de La Dorada. De acuerdo con la versión de 2019 de este documento, a la audiencia pública de ese año atendieron la convocatoria un total de 167 personas. Para el 2020 participaron 66 personas únicamente<sup>1</sup>. Este número se debe al hecho de que el ingreso estaba limitado por controles de bioseguridad por la pandemia, además, se contó con participación virtual donde se identificó que 86 personas habían visto el video de la audiencia y este mismo se había reproducido un total de 1.662 veces. Por otro lado, para el año 2021, de acuerdo con el documento de ese año, se pudo observar participación virtual de 107 personas que observaron el video, con un total de 117 reproducciones<sup>2</sup>. De acuerdo con el mismo documento, se observó la participación presencial de Alcaldía Municipal, Policía Nacional, juntas de acción comunal, instituciones educativas, particulares y otras entidades, más no menciona el número de asistentes de manera presencial. En el mismo documento se reportan 103 encuestas diligenciadas por los asistentes a la audiencia pública, asu-

---

1 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. *Conclusiones y evaluación de la audiencia pública de rendición de cuentas vigencia 2020*, La Dorada, 28 de enero de 2021, disponible en [[https://ladoradacaldas.micolombiadigital.gov.co/sites/ladoradacaldas/content/files/000708/35397\\_conclusiones-audiencia-publica-de-rc-2020.pdf](https://ladoradacaldas.micolombiadigital.gov.co/sites/ladoradacaldas/content/files/000708/35397_conclusiones-audiencia-publica-de-rc-2020.pdf)].

2 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. *Conclusiones y evaluación de la audiencia pública de rendición de cuentas vigencia 2021*, La Dorada, 20 de enero de 2022, disponible en [[https://ladoradacaldas.micolombiadigital.gov.co/sites/ladoradacaldas/content/files/001132/56582\\_conclusiones-audiencia-publica-2021.pdf](https://ladoradacaldas.micolombiadigital.gov.co/sites/ladoradacaldas/content/files/001132/56582_conclusiones-audiencia-publica-2021.pdf)].

miendo que todos los asistentes respondieron la encuesta, lo que deja al 2021 con un total de 103 asistentes presenciales.

### *A. Contextualización del tema problema de investigación*

La rendición de cuentas, o en inglés *accountability*, proviene de la necesidad de generar un equilibrio entre el otorgamiento del poder a los actores políticos que toman decisiones vinculantes y que llevan a cabo funciones en gestión pública, y el peligro generado a dar total libertad a los mismos, en elecciones que afectan a toda la comunidad<sup>3</sup>.

Es un aspecto fundamental en la vida democrática y que está compuesta por dos elementos básicamente: *answerability* (algunos autores traducen al castellano el término como responsabilidad) que indica que los funcionarios públicos están obligados a informar sobre las decisiones que toman y a explicar y justificar el cómo las toman<sup>4</sup>. En ese sentido, HERNÁNDEZ QUIÑONES y ARCINIEGAS MUÑOZ<sup>5</sup> indican que implica necesariamente una retroalimentación de esta por parte de la ciudadanía, en donde no solo se actúa siendo un ente meramente informador, sino que implica explicar, argumentar y escuchar. El segundo elemento se refiere a *enforcement*, que se refiere a la posibilidad de que los funcionarios públicos puedan ser sancionados por incumplimiento con sus deberes y funciones; esto

---

3 GUILLERMO O'DONNELL. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 11, 2004, pp. 11 a 31, disponible en [<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355>].

4 ALEJANDRA RÍOS RAMÍREZ, ALEJANDRO CORTÉS ARBELÁEZ, MARÍA CAMILA SUÁREZ VALENCIA y LAURA FUENTES VÉLEZ. "Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política", *Colombia Internacional*, n.º 82, 2014, pp. 261 a 288, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2760>].

5 ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES y ELIZABETH ARCINIEGAS MUÑOZ (comps.). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

último hace los funcionarios analicen el panorama de manera profunda, previo a incurrir en actos de corrupción o abusos de poder<sup>6</sup>.

La naturaleza social del Estado como base de transparencia, se traduce en fines dirigidos al bienestar de la sociedad, en el cual debe mantener el derecho y la conservación de la paz y el crecimiento cultural y económico e intelectual de la ciudadanía; y, por otro lado, cumple con la función económica y financiera de solventar los servicios públicos<sup>7</sup>. Así mismo, el acto de hacer parte de todas las áreas de la esfera pública y que la ciudadanía asuma su rol en lo público, se conoce como participación ciudadana. En concordancia con lo anterior, la participación ciudadana debe ser considerada en todos los niveles del gobierno (municipal, regional, nacional), un derecho efectivo y tener marcos legales claros; la participación debe ser activa y no ser meramente participativa. Es un mecanismo clave del gobierno abierto, se requieren así estrategias reales de movilización de participación ciudadana activa y lograr con esto que los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones de la administración pública<sup>8</sup>.

Garantizar un mecanismo eficaz de rendición de cuentas implica uno de los mayores desafíos: asegurar una amplia participación ciudadana, lo que aumenta las oportunidades para la vigilancia y evaluación de la gestión. Por lo tanto, es esencial modernizar el marco normativo para fomentar la participación ciudadana en el proceso de rendición de cuentas. VALENCIA<sup>9</sup> afirmó que en América

---

6 ALEJANDRO CORTÉS ARBELÁEZ. "El concepto de *accountability*: una mirada desde la ciencia política", *Cuadernos de Ciencias Políticas*, n.º 6, 2014, pp. 15 a 25, disponible en [[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/25935/cuaderno\\_ciencias\\_politicas\\_06\\_00.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/25935/cuaderno_ciencias_politicas_06_00.pdf?sequence=2&isAllowed=y)].

7 STEFANY G. GUTIÉRREZ J. y GLADYS HERNÁNDEZ R. "Conocimiento en materia de rendición de cuentas y transparencia de los estudiantes de la Licenciatura en Contaduría Pública", *Actualidad Contable FACES*, año 23, n.º 41, 2020, pp. 63 a 83, disponible en [<http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/48531>].

8 JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ. "La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto", *Espacios Públicos*, vol. 18, n.º 43, 2015, pp. 51 a 73, disponible en [<https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>].

9 LAURA VALENCIA ESCAMILLA. "Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina", *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, vol. 5, n.º 10, 2016, disponible en [<https://www.ricsh.org.mx/>]

Latina, en lo que se refiere a la rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia, la gestión legislativa, el acceso a la información y la participación ciudadana se han visto favorecidos por los procesos de modernización legislativa. Sin embargo, las expectativas tecnológicas no han sido completamente garantizadas, lo que evidencia la crisis de credibilidad y confianza en este ámbito.

El componente de diálogo en la rendición de cuentas abarca estrategias como las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas –AP– y los Consejos Territoriales de Planeación. Las AP, creadas en la Constitución de 1991<sup>10</sup>, son un mecanismo de control ciudadano mediante el cual el ente público presenta sus estados y acciones de gestión y, a través de la interacción con la comunidad, se evalúan constantemente, creando un acercamiento de la administración a la ciudadanía. Sin embargo, se han identificado deficiencias en este proceso que plantean la necesidad de repensar y reformular los procesos, consolidando la participación ciudadana y mejorando las acciones gubernamentales en Colombia<sup>11</sup>.

Siguiendo el anterior argumento, trasladar una metodología adecuada en las audiencias públicas de rendición de cuentas a nivel municipal, conlleva generar una dinámica de autodiagnóstico continuo, que mejora el proceso y se traduce en un seguimiento eficaz de la gestión pública. Ahora bien, para efectos de este estudio se evaluará el proceso de las AP en la Rendición de Cuentas del municipio de la Dorada en el departamento de Caldas, localizado a 5° 27" latitud norte y 74° 40" de longitud oeste, sobre la margen izquierda del río grande de La Magdalena (ver Gráfico 5), con una temperatura promedio de 28°C que sobrepasa los 35°C en época

---

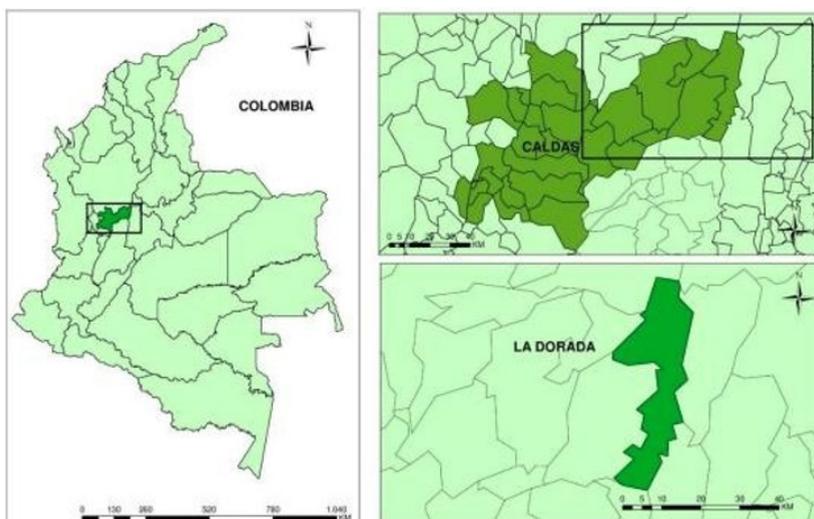
[index.php/RICSH/article/view/76](https://www.ricsch.gov.co/index.php/RICSH/article/view/76)].

10 Constitución Política de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

11 JOSÉ ANDRÉS HERNÁNDEZ BONIVENTO. "Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación", *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 17, n.º 32, 2017, pp. 67 a 80, disponible en [<https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/818>].

de verano, ocupa una superficie de 574 Km<sup>2</sup>, correspondiente al 6,67% del área total del departamento, siendo su cabecera municipal la segunda ciudad en importancia del departamento después de su capital Manizales<sup>12</sup>. Su población pasó de 69.086 habitantes en 2018 (61.728 cabecera, 4.240 en centros poblados y 3.118 en la parte rural) a 73.319 habitantes (36.414 hombres y 38.905 mujeres) de los cuales 66.274 están en la cabecera municipal y 9.045 en centros poblados y rural disperso según proyecciones del DANE al año 2022.

**Gráfico 1**  
**Ubicación geográfica municipio de La Dorada**



*Fuente:* SANTIAGO CARDONA, DIEGO A. ESCOBAR y CARLOS A. MONCADA. “Análisis de accesibilidad como herramienta para la generación de zonas libres de tráfico. Caso del municipio de La Dorada en Colombia”, *Información tecnológica*, vol. 29, n.º 5, 2018, disponible en [[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-07642018000500203](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642018000500203)].

- 12 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. *Plan de Desarrollo Municipal - Acuerdo 002 de 2020, “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial ‘La Dorada está en mi corazón’ del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones”*, La Dorada, 4 de junio de 2020, disponible en [<https://www.ladorada-caldas.gov.co/planes/acuerdo-002-de-2020>].

## *B. Descripción del problema*

Como se ha indicado en apartes anteriores a este documento, la Rendición de Cuentas –RC– es inherente a la gestión realizada por cualquier entidad pública que involucra el manejo de presupuesto público a través de desarrollo de planes y programas de gobierno. Así pues, el Plan de Desarrollo Territorial establece como uno de los compromisos del gobierno lo siguiente:

Garantizar el ejercicio del control social a la administración pública mediante la rendición pública de cuentas, el cual es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía, generando confianza en lo público, transparencia y optimización de los recursos de inversión<sup>13</sup>.

De igual manera, versa como uno de los mecanismos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas.

El municipio de La Dorada cuenta con jornadas de rendición de cuentas anuales, las cuales se realizan a través de convocatorias públicas para la participación de la ciudadanía, sin embargo, los informes presentados en las últimas vigencias no demuestran un interés real en estas jornadas. Esto se evidencia en los informes presentados de las AP que muestran una baja participación, como se muestra en el comparativo de los informes de las tres últimas AP realizadas en 2019, 2020 y 2021. En consecuencia, de lo anterior se ha observado que aunque existe una normatividad y una guía para su aplicación, hay algunos errores de planeación, ejecución y evaluación.

En la información presentada en la Tabla 4, se puede observar que hay deficiencias en la implementación de las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas –AP– en el municipio. Entre las principales fallas se encuentran la baja participación de la población en

---

13 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. *Plan de Desarrollo Municipal - Acuerdo 002 de 2020, "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial 'La Dorada está en mi corazón' del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones"*, cit., p. 141.

relación con el total reportado, la baja evaluación de la AP, lo que indica que los ciudadanos no perciben que la AP esté cumpliendo con sus objetivos de transparencia y participación ciudadana, y la información incompleta en términos de la divulgación de las conclusiones. Estas deficiencias evidencian que la fase de diálogo de la rendición de cuentas no se está llevando a cabo de manera eficiente, lo que hace necesario replantear las estrategias para involucrar a la ciudadanía en estos mecanismos.

**Tabla 1**  
**Comparación de los informes de conclusiones AP años 2019, 2020 y 2021 del municipio de La Dorada, Caldas**

<b>ASPECTOS DE LA AUDIENCIA PÚBLICA</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Canales de comunicación	Redes sociales, emisora La voz de La Dorada	Redes sociales, tres canales de televisión, emisora La voz de La Dorada	Redes sociales, páginas web del municipio, emisoras del municipio
Preguntas realizadas por los asistentes a la gestión	5	15	12
Participación virtual en la audiencia	No se informa	86 personas observaron el video	107 personas observaron el video
		25 personas realizaron comentarios al video	59 personas realizaron comentarios al video
		69 personas dieron "me gusta"	
		15 personas dieron "me encanta"	
		Dos personas dieron "me importa"	
		1.662 veces se ha reproducido el video	117 veces se ha reproducido el video
Participación presencial	167 (67 servidores públicos al servicio de la entidad)	66 personas asistentes al evento, 44 de ellos pertenecen a la alcaldía municipal	Indica que hubo participación presencial pero no se informa la cantidad

*Lineamientos estratégicos de fortalecimiento de la participación ciudadana...*

Evaluación de la audiencia	Se recopilaron 16 encuestas físicas (nueve servidores públicos al servicio de la entidad)	Se recopilaron 32 encuestas físicas, y de estas se eliminaron seis encuestas que corresponden al 19% del total, por marcación múltiple en algunas de las respuestas	Se recopilaron 103 encuestas digitales
Recomendaciones relacionadas en el informe	No se informa	Los ciudadanos que participaron en la Audiencia Pública por vía <i>streaming</i> , interactuaron en tiempo real, sin embargo, no fueron evaluados y la entidad no pudo conocer su percepción. Se recomienda diseñar una encuesta digital la cual promocióne y sea lanzada por las redes sociales con el objetivo de contar con la opinión y percepción de los ciudadanos que no participaron de manera presencial en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas	No se informa
Población total del municipio proyección del DANE	72.972	74.006	74.665

Además, de la Tabla se puede observar una situación particular en los tres años en cuestión, y es que para todos ellos se reporta una parte mayoritaria de asistencia presencial a las AP por parte de funcionarios públicos, más no de la población civil. Entendiendo que muchas veces los funcionarios públicos atienden estos eventos por deber de su ocupación, lo que deja en entrevisto la baja participación de la ciudadanía en general a este mecanismo que al final se

nutre de la masiva participación y el intercambio entre las personas y la entidad que lo convoca.

Canales de comunicación como las redes sociales, emisoras del municipio y páginas web, han sido los utilizados en los años anteriores, funcionando como herramientas que ayudan a la masiva convocatoria de las personas, los cuales han mostrado un rendimiento prudente hasta el momento.

### *C. Vacío/necesidad*

Para dar un contexto de la necesidad de lineamientos estratégicos que fortalezcan la participación ciudadana en las audiencias públicas, se expondrán los siguientes datos. Según el informe de Corporación Transparencia, en su mayoría los hechos de corrupción administrativa (73%), corrupción privada (9%) y corrupción judicial (7%) fueron los que más se reportaron entre enero de 2016 y julio de 2018, y se presentan en la mayoría de los municipios del país<sup>14</sup>. Así mismo, el 21% de las alcaldías no realizó audiencia pública para rendir cuentas de su gestión en el 2015. De otro lado, de las 22 entidades que reportaron este tipo de espacios, solo el 54,5% realizó consultas previas sobre los temas de interés para la ciudadanía, y de estas, solo 36,4% consultó a organizaciones sociales<sup>15</sup>.

Según lo reportado en los informes de las AP de los últimos años en el municipio de La Dorada, Caldas, se ha podido identificar que hay baja participación ciudadana evidenciado por cifras en donde solo el 0,23% (2019), 0,20% (2020) y 0,14% (2021) del total de la población ha participado activamente del proceso de AP (ver Tabla 1); lo que repercute no solo en la percepción del ciudadano res-

---

14 CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Así se mueve la corrupción: radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia, mayo de 2019, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>].

15 CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Índice de Transparencia Municipal: resultados 2015 – abril 2016*, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia, marzo de 2017, disponible en [[https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-transparencia/Indice\\_Transparencia\\_Municipal\\_2015-2016.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-transparencia/Indice_Transparencia_Municipal_2015-2016.pdf)].

pecto a la gestión pública de su municipio, sino que también puede generar que esa falta de evaluación y seguimiento a la gestión se traduzca en una mala administración de los recursos públicos.

En consecuencia, y por todo lo anterior, se requiere además de hacer una evaluación del proceso (diagnóstico) que permita identificar las fortalezas y oportunidades de refuerzo que tiene el proceso en el municipio, proponer los lineamientos estratégicos requeridos que ayuden al fortalecimiento de la participación ciudadana en las audiencias públicas en el marco de la rendición de cuentas, partiendo del periodo de gestión de la alcaldía actual, cuyo Plan de Desarrollo 2020-2023 “La Dorada está en mi corazón” que indica como uno de los componentes estratégicos en el área de desarrollo comunitario el: “Fortalecer las organizaciones comunales y comunitarias, así como también a sus líderes sociales, promoviendo la participación ciudadana y el desarrollo de escenarios donde se deliberen decisiones que afectan el bien común”<sup>16</sup>.

### III. JUSTIFICACIÓN

Es relevante analizar la situación de la participación ciudadana en el municipio de La Dorada, Caldas por diferentes razones. Para dar una mayor visión, como primera medida hay que tener presente que la rendición de cuentas es un proceso que implica una relación recíproca entre quienes deben informar (ente gubernamental) y aquellos que tienen derecho a exigirla (ciudadanía) sobre la gestión del interés público en particular<sup>17</sup>; estos autores indican además, que la rendición de cuentas es fundamental en las democracias que promueven el buen gobierno; es de tal importancia, que su ausen-

---

16 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. *Plan de Desarrollo Municipal - Acuerdo 002 de 2020, “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial ‘La Dorada está en mi corazón’ del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones”*, cit.

17 MARCELA ESCANDÓN VEGA y LINA VELÁSQUEZ BERNAL. “Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana”, *Colombia Internacional*, n.º 83, 2015, pp. 269 a 294, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2774>].

cia afecta de manera negativa a la sociedad y al sistema, permeando así la corrupción, el clientelismo, la impunidad, entre otros.

Este tipo de problemas se pueden presentar en cualquier nivel, incluyendo las alcaldías locales, como es el caso del municipio de La Dorada en Caldas, donde los últimos informes de las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas –AP– correspondientes a 2019, 2020 y 2021, muestran una baja participación de la ciudadanía civil. Esto evidencia que no existen métodos y estrategias adecuados que fortalezcan la participación de la población en el proceso de la AP en la rendición de cuentas, lo que deja al municipio en una situación vulnerable. Es fundamental fomentar la participación ciudadana en estos mecanismos para fortalecer la democracia y mejorar la transparencia en la gestión pública.

Como consecuencia de lo anterior, esta investigación es relevante ya que busca implementar lineamientos estratégicos que permitan fortalecer la participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio de La Dorada a partir del diagnóstico de los años 2019 a 2021. Esto generará posibilidades de mejorar el vacío ocasionado, ya que se propone realizar un diagnóstico inicial que permita identificar fortalezas y oportunidades de mejora, con el análisis realizado se estudiarán los factores de transformación y se propondrán los lineamientos de fortalecimiento de la participación ciudadana en todo el proceso de la audiencia pública en el marco de la rendición de cuentas en el municipio de La Dorada, Caldas.

Como se ha observado, una participación representativa es importante en las AP con el fin de evitar mayor distancia y desconfianza entre la ciudadanía y su gobierno municipal, también ayuda a disminuir la asimetría entre la información que generan las entidades y la percepción que tiene la ciudadanía sobre la entidad y su gestión.

Esta investigación podrá proyectarse como caso modelo de análisis y ser replicado en otras alcaldías locales o en otras instituciones que coadyuven a mejorar el proceso de fortalecimiento de participación ciudadana en la audiencia pública en la rendición de cuentas; generando así una mejor evaluación de la gestión pública y empoderando aún más la estrategia del gobierno abierto.

#### IV. ESTADO DEL ARTE DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En el estudio publicado por ÁLVAREZ LÓPEZ y RESTREPO ARIAS<sup>18</sup>, se evaluó mediante una matriz DOFA los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía, por parte de la administración pública en entidades del orden nacional. Concluyeron que, aunque los cambios generados con el proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía han sido positivos en el sentido del cumplimiento de la norma, aún es necesario superar debilidades y amenazas como la falta de inclusión y la poca apertura por parte de los funcionarios para hacer pública la información.

En el estudio publicado por PARDO GARCÍA<sup>19</sup>, se encontró que en el municipio de Nilo (Cundinamarca), la participación de la comunidad en las audiencias públicas es escasa debido a la falta de interés, conocimiento e interpretación de la información que suministra el mandatario de turno y los miembros del gabinete. Este sesgo debe ser eliminado o transformado para lograr un buen resultado en las actividades de divulgación de los resultados de la gestión municipal.

Un estudio publicado por HERNÁNDEZ<sup>20</sup> acerca de los procesos de participación local en Colombia, en lo que respecta a las audiencias de rendición de cuentas y consejos territoriales de planeación en los municipios de Facatativá (Cundinamarca) y Ciénaga (Magdalena), determinó que lo que dice la ciudadanía alrededor de las AP incluye que se entienden como mecanismos en cierta manera “formales” y viciados, se percibe manipulación del mecanismo y mala

---

18 MARIO ALBERTO ÁLVAREZ LÓPEZ y MERCEDEZ RESTREPO ARIAS. “La rendición de cuentas a la ciudadanía por las entidades nacionales”, *Misión Jurídica*, vol. 5, n.º 5, 2012, pp. 165 a 189, disponible en [<https://www.revistamisionjuridica.com/la-rendicion-de-cuentas-a-la-ciudadania-por-las-entidades-nacionales/>].

19 NOHORA LUCÍA PARDO GARCÍA. “Importancia de la rendición de cuentas en inversión social del municipio de Nilo” (tesis de especialización), Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2014, disponible en [<https://repository.unimilitar.edu/handle/10654/12341>].

20 HERNÁNDEZ BONIVENTO. “Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación”, cit.

gestión del presupuesto público generando asimetría en la gestión gubernamental y lo que interioriza la ciudadanía.

## V. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué estrategias pueden fortalecer la participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio de La Dorada, Caldas?

## VI. TIPO DE INVESTIGACIÓN APLICADA

La investigación aplicada busca generar soluciones de los problemas que surgen en un contexto determinando; se utilizará una investigación aplicada de tipo evaluativa, que busca mediante la identificación (diagnóstico) de una situación particular (audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio), identificar los factores de transformación, proponer las teorías de cambio y por ende la construcción del modelo del cambio; que ayude identificar las estrategias para la movilización ciudadana activa en todo el proceso de la AP (antes, durante y después) en el marco de la RC en el municipio de La Dorada, Caldas.

Se identificarán las fortalezas y oportunidades de refuerzo que tiene el proceso en el municipio, y con esto, mediante la recolección de datos específicos del lugar de medición, proponer unas estrategias que mitiguen los daños y que puedan solucionar el problema propuesto.

## VII. OBJETIVOS

### *A. General*

Proponer lineamientos estratégicos para mejorar la participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio de La Dorada, Caldas.

### *B. Objetivos específicos*

- Diagnosticar la participación ciudadana en las audiencias de rendición de cuentas en el municipio de La Dorada, Caldas, en el periodo 2019-2021.
- Analizar los factores que influyen en el nivel de participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio de La Dorada, Caldas.
- Definir las estrategias y procesos necesarios para incrementar la participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas.

### VIII. EJE CURRICULAR EN EL QUE SE SITÚA EL TEMA PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo investigativo se enmarca en el eje de “gobernanza”, ya que su tesis esconde una idea, y es que la gente participe más. Esta participación expone la relación entre el Estado a través del gobierno y participación de la ciudadanía, la cual se enmarca en la definición de gobernanza.

De hecho, de acuerdo con OSZLAK<sup>21</sup>, los ciudadanos bajo una filosofía de gobierno abierto, pasarían a cumplir un rol mucho más protagónico en todas las instancias de la gestión pública como un mayor seguimiento o monitoreo del cumplimiento de las metas pactadas por parte de la entidad en los procesos de RC.

---

21 OSCAR OSZLAK. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, s. l., Red GEALC, septiembre de 2013, disponible en [<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>].

## IX. MARCO TEÓRICO

### *A. Rendición de cuentas*

TOLEDO VILLALPANDO<sup>22</sup> indica que la rendición de cuentas –RC– es un término que ha sido ampliamente utilizado en el lenguaje político y administrativo; proviene del inglés *accountability* y aunque no tiene traducción directa al español, se comprende como el acto de dar explicaciones sobre las acciones propias, en este caso a una gestión pública. Y si de involucrar traducción en términos de conceptos se trata, se incluyen: responsabilización, fiscalización, control, transparencia. Sumado a lo anterior, este término también engloba los procesos de participación y movilización ciudadana como eje de transformación de la gestión pública y estatal, e implica una relación directa entre quienes rinden cuentas y quienes están en el lugar de exigirlos<sup>23</sup>.

SCHEDLER<sup>24</sup> incluye que la rendición de cuentas tiene como objetivo y en términos de transparencia, austeridad y eficiencia, garantizar el uso de los recursos públicos según las disposiciones legales, de manera que desde allí se evidencia la relación entre la rendición de cuentas y la gestión y reformas administrativas que dará como resultado un gobierno más eficiente; es a partir de allí donde confluye la sociedad y la gestión pública, dirigidos al mismo interés particular y es el de solventar las necesidades propias de la comunidad.

---

22 ÉRIK ANDRÉS TOLEDO VILLALPANDO. *La rendición de cuentas: como imperativo de la democracia*, México, D. F., Instituto Electoral del Estado de México, 2014.

23 HERNÁNDEZ QUIÑONES y ARCINIEGAS MUÑOZ (comps.). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, cit.

24 ANDREAS SCHEDLER. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, D. F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004, disponible en [<https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%20/RENDICIONDECUENTAS.pdf>].

## *B. Componentes básicos de la RC*

El CONPES 3654 de 2010<sup>25</sup> establece los tres componentes básicos de la RC: la información, que refiere a la difusión de todos los datos correspondientes a la gestión desde la planeación hasta el control y la planeación; la explicación o diálogo, que se refiere a la sustentación o argumentación de las acciones y decisiones tomadas y que por lo tanto exige un diálogo permanente con la población; y los incentivos, que involucran mecanismos de corrección de las acciones, de estímulo por su adecuado cumplimiento, o de castigo por el mal desempeño.

Así pues, el componente del diálogo maneja tres estrategias principalmente: audiencias públicas de rendición de cuentas –AP–, consejos comunales y consejos nacional y territoriales de planeación. Las audiencias públicas son realizadas mediante una guía desarrollada por el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP– y publicada junto con la ESAP en 2009 lo anterior, para generar un estándar en todas las instancias. Estas guías recomiendan unos puntos importantes y cronológicos para llevar a cabo la audiencia dentro de los que se resaltan: reunión con el grupo interno de apoyo, preparación de los informes, logística, convocatoria y realización de la AP, y después de la realización de la misma, se requiere divulgación de las conclusiones, evaluación del proceso, retroalimentación de la gestión institucional y la preparación para la siguiente<sup>26</sup>.

NIEVES LÓPEZ<sup>27</sup> revisa la política pública de rendición de cuentas social y el fortalecimiento de la democracia y concluye que se

---

25 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3654: Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*, Bogotá, DNP, 12 de abril de 2010, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3654.pdf>].

26 ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Cartillas de Administración Pública n.º 4: Audiencias públicas en la ruta de la rendición en cuentas a la ciudadanía de la administración pública nacional*, Bogotá, ESAP y DAFP, 2009, disponible en [<https://repositoriodim.esap.edu.co/handle/123456789/8614>].

27 JOSÉ NIEVES LÓPEZ. “Modernización del Estado y de la administración pública en Colombia, la política pública de rendición de cuentas social y el fortalecimiento de la

requiere promover una cultura de RC activa y no pasiva, que se convierta en un momento de verdadera interlocución entre el ente público y la ciudadanía. A su vez, advierte que la democracia no solo se evidencia en las elecciones, también involucra la interacción entre los gobernantes y la sociedad civil en la que se puedan construir políticas públicas en pro del desarrollo de la sociedad.

Los procesos de las AP hacen parte del diálogo en el marco del mecanismo de rendición de cuentas; las audiencias públicas deben ser desarrolladas con una metodología ordenada y sistemática, debe incluir una correcta planeación, ejecución y evaluación.

### *C. Tipos de rendición de cuentas*

TOLEDO<sup>28</sup> hace un análisis de las variadas clasificaciones que tiene la RC y cita diferentes autores; por ejemplo, según el ámbito o espacio en el que se desarrolla la instancia ante la cual se rinden cuentas, la RC se clasifica entre horizontal y vertical; la primera involucra el control directo de los ciudadanos a los gobernantes que implica tácitamente premios y sanciones, y la segunda implica el mismo control pero sustentado en que hay entidades estatales que tienen la autoridad legal para tener acciones de control sobre otras entidades.

Otro tipo de clasificación de la RC está determinado por su intensidad. Así, la RC blanda garantiza, por un lado, la divulgación y acceso a la información pública y el derecho a exigir respuestas (*answerability*); y por otro, la RC dura, implica los dos componentes de la blanda, pero adiciona la “previsión de consecuencias para eventuales transgresiones”<sup>29</sup>.

El citado CONPES 3654 de 2010, indica las diferentes clases de RC, en donde además se indica que la RC vertical acata que hay relación jerárquica entre los ciudadanos (sociedad) y los servidores

---

democracia”, *Justicia Juris*, vol. 9, n.º 1, 2013, pp. 70 a 83, disponible en [<http://ojs.uac.edu.co/index.php/justicia-juris/article/view/100>].

28 TOLEDO VILLALPANDO. *La rendición de cuentas: como imperativo de la democracia*, cit.

29 JOHN M. ACKERMAN (coord.). *Mas allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, D. F., Siglo XXI, 2008.

públicos elegidos, en la cual los primeros delegan en los segundos unas tareas de representación y son elegidos de manera democrática; de allí se desprende la obligatoriedad de informar y de dar explicaciones de la gestión de los gobernantes y de los servidores públicos. Hay dos tipos de rendición de cuentas vertical: RC electoral y RC social.

La *electoral* incluye mecanismos de sanción o premios por parte de los electores a los elegidos, según las explicaciones e información brindada por los candidatos; se produce por intervalos y según las fechas de la realización de las elecciones. Mientras que la *social* no involucra escrutinios, es más bien el proceso donde los funcionarios y servidores públicos informan, explican, retroalimentan y se ven susceptibles a sanciones o premios (según corresponda) por parte de la sociedad civil. Puede ser de tipo legal (comportamiento y obligaciones jurídicas de los servidores públicos) de desempeño (resultados de las acciones del Estado) y política (responsabilidad política del gobierno). La RC social será la que tendrá énfasis en la presente investigación; a continuación, se muestra una tabla con la información referencia a los tipos de RC y a los entes gubernamentales colombianos involucrados en ella.

**Tabla 2**  
**Tipos de rendición de cuentas en Colombia y practicas involucradas**

RENDICIÓN DE CUENTAS		PRÁCTICAS
i. Vertical	Electoral	Reelección consecutiva (congresistas, presidente, diputados y concejales) Reelección no consecutiva (alcaldes y gobernadores) Revocatoria del mandato
	Social	Veedurías Audiencias públicas Gobierno en línea Consejos nacional y territoriales de planeación Consejos comunales

ii. Horizontal	De equilibrio	Separación y balance de poderes constitucional Control político del Congreso Nominación y nombramiento tripartito de altos cargos de organismos de control Control constitucional
	Asignada	Organismos de control autónomos: Contraloría y Ministerio Público
iii. Diagonal		Auditorías articuladas de la Contraloría
iv. Interna		Controles de gestión Acuerdos de gestión Consejos de ministros
v. Entre niveles territoriales		Consejos comunales
vi. Externa		Mecanismos de seguimiento a implementación de tratados internacionales (cada tratado tiene un mecanismo de seguimiento particular) Información a banca multilateral Información a ong internacionales Sistemas supranacionales

*Fuente:* DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3654: Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos, cit.

#### *D. Rendición de cuentas en las entidades de orden nacional y territorial en la Rama Ejecutiva colombiana*

El Manual Único de Rendición de Cuentas del 2019<sup>30</sup> define los lineamientos metodológicos para la realización de RC de las entidades colombianas de orden nacional y territorial; nombra los tres niveles de la RC en los que pueden estar las entidades: el primer nivel es el inicial, allí se ubican las entidades que están comenzando con las primeras experiencias en RC; el segundo nivel es de consoli-

30 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Manual Único de Rendición de Cuentas, versión 2*, Bogotá, DAFP, febrero de 2019, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Manual+%C3%9Anico+de+Rendici%C3%B3n+de+Cuentas+-+Versi%C3%B3n+2.+Nivel+Perfeccionamiento+-+Febrero+de+2019.pdf/782e0ca6-4ad9-b7f0-7454-55a455f8c7c5?t=1551477257888>].

dación para las entidades que ya cuentan con experiencia y quieren continuar fortaleciéndose; y el tercero o perfeccionamiento, es para aquellas entidades cualificadas en su proceso pero que desean continuar con el perfeccionamiento.

En concordancia con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 1757 de 2015<sup>31</sup>, la RC estratégicamente debe seguir cinco etapas: el aprestamiento, el diseño, la preparación/ capacitación, la ejecución, y el seguimiento y evaluación. Lo anterior demuestra que es un proceso complejo que no se reduce netamente a la presentación de informes y estadísticas, sino que involucra un sistema de auto-diagnóstico y fortalecimiento permanente.

### *E. Audiencias públicas en el marco del proceso de la rendición de cuentas*

En consecuencia con lo antes mencionado, el proceso de RC involucra de manera obligatoria el componente del diálogo, que se realiza mediante dos mecanismos principalmente: los consejos territoriales de planeación y las audiencias públicas. Son sistemas de control por parte de la ciudadanía hacia el gobierno local que presenta y sustenta todas sus acciones políticas, buscan interacción con la comunidad y acercamiento de la administración con la misma, se informa de los gastos y de los resultados de la gestión<sup>32</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien se entiende que las AP no son el punto focal de la rendición de cuentas, ni la única fase, sí hace parte de la estrategia del diálogo de la misma y es considerada como pieza fundamental en los resultados y en la evaluación de objetivos que el proceso como tal enmarca. Por eso, el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP– junto con la Escuela

---

31 Ley 1757 de 6 de julio de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, *Diario Oficial*, n.º 49.565, de 6 de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>].

32 HERNÁNDEZ BONIVENTO. “Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación”, cit.

Superior de Administración Pública –ESAP–, en 2009 publican unas guías enfocadas únicamente en el proceso de las AP en la ruta de la RC a la ciudadanía, con el objetivo de estandarizar la práctica en todas las instancias y entidades correspondientes. A continuación de nombran las etapas cruciales en el desarrollo de la misma:

Planear el proceso de RC: Alistamiento institucional (sensibilizar a los empleados de la entidad y promover la participación de organizaciones sociales); Interactuar con la ciudadanía antes de la AP: Realizar el inventario de quejas y reclamos, consultar a la ciudadanía sobre temas de interés, realizar la consulta con varias organizaciones sociales, comunicar a la ciudadanía el plan de acción y publicar la información periódicamente; Organizar la AP para cerrar el proceso de la RC: Reunirse con el grupo interno de apoyo, preparar los informes para la AP final, determinar la fecha para la realización de la audiencia, organizar la estrategia de comunicación para promover la audiencia pública, preparar la logística para la AP (lugar, número de invitados, suministros, duración), convocar a la AP (inscripción y radicación de las propuestas, publicar y distribuir el informe); Realizar la AP: Organizarla en el siguiente orden: intervención de la entidad, informe de organismos de control, intervención de las organizaciones sociales, intervención de los ciudadanos, cierre y evaluación de los ciudadanos; registrar la asistencia, designar un moderador para coordinar la audiencia; Divulgar las conclusiones de la AP: Elaborar y divulgar el acta y la evaluación de la AP; Evaluar el proceso de la AP y de la RC<sup>33</sup>.

## *F. Participación ciudadana*

La reforma en la administración pública es un proceso constante dinámico, sobre la década de los años 1980, se comenzó a debatir sobre dos asuntos esenciales: la rendición de cuentas de los directivos y la creación de competencias al interior de la administración, lo que dio apertura para que se democratizara la gestión pública.

---

33 ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Cartillas de Administración Pública n.º 4: Audiencias públicas en la ruta de la rendición en cuentas a la ciudadanía de la administración pública nacional*, cit., p. 58.

Lo anterior sustentó la importancia de la participación ciudadana deliberativa por medio de redes de discurso o con espacios de interlocución social. Allí aparece un concepto fundamental, y es el de “transparencia”, y es que, sin esta, es casi que imposible que la sociedad pueda ejercer un papel crítico y de control hacia la gestión del Estado; la información debe ser en su naturaleza: relevante, accesible y exigible<sup>34</sup>.

Como se ha expuesto en reiteradas ocasiones, el diálogo y la retroalimentación con la ciudadanía se constituye en uno de los pilares fundamentales para que los servidores públicos “rindan cuentas” de sus acciones, por lo cual es igual de importante que el ente público participe como actor de quien ofrece explicaciones y la ciudadanía de manera activa participe como ente que las exige<sup>35</sup>.

SÁNCHEZ<sup>36</sup> expone que la participación ciudadana debe darse en todos los niveles de gobierno, es un derecho y por lo tanto su marco legal debe ser claro y congruente, así mismo, la administración pública debe realizar los ajustes necesarios para que existan áreas especializadas de participación ciudadana activa garantizando así el instrumento del gobierno abierto. Por lo mencionado, se requieren de estrategias o mecanismos que promuevan la participación ciudadana activa en todos los espacios en donde exista el interés común por asuntos de índole público, de ejecución presupuestal y de resultados a partir de los planes de gobierno propuestos.

- 
- 34 NURIA CUNILL GRAU. “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en RODOLFO MARIANI (coord.). *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, PNUD, 2007, disponible en [<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54776.pdf>].
- 35 M. VELASCO. *Propuesta metodológica para una rendición de cuentas bidireccional. Hacia la concepción de un modelo de corresponsabilidad social*, Bogotá, Edit. Gente Nueva, 2007.
- 36 SÁNCHEZ GONZÁLEZ. “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, cit.

## *G. Gobierno abierto*

En la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto<sup>37</sup>, definen como gobierno abierto a todo ese “conjunto de mecanismos y estrategias” que aportan y contribuyen a la gobernanza pública y al desarrollo del buen gobierno, cuya finalidad se entiende por la necesidad de llevar a cabo políticas y acciones que permitan crear un valor público y la vinculen mediante el fomento del derecho de los ciudadanos al buen ejercicio y prácticas de gobierno. Bajo esta noción, todo el deber se convierte en la función de realizar acciones de gobierno que permitan afianzar la confianza del ciudadano en términos de administración pública, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia bajo una perspectiva de desarrollo ciudadano y consolidación del bien máximo común.

TERESA HARRISON *et al.*<sup>38</sup> sostienen que el gobierno abierto no es un resultado en sí mismo, sino un término que debe ser examinado desde el concepto de “valor público” que genera cada iniciativa, entendiendo que el desarrollo del gobierno abierto se basa en la capacidad de iniciativa y de inclusión ciudadana. Bajo esas definiciones, se tienen cuatro pilares fundamentales que constituyen el gobierno abierto, en la que cada uno asiste al logro de los otros de manera independiente:

1. Transparencia
2. Rendición de cuentas públicas

---

37 CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016; adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016, disponible en [<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>].

38 TERESA M. HARRISON, SANTIAGO GUERRERO, G. BRIAN BURKE, MEGHAN COOK, ANTHONY CRESSWELL, NATALIE HELBIG, JANA HRDINOVÁ y THERESA PARDO. “Open Government and E-Government: Democratic challenges from a public value perspective”, *Information Policy*, vol. 17, n.º 2, 2012, pp. 83 a 97, disponible en [[https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011\\_opengov.pdf](https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011_opengov.pdf)].

### 3. Participación ciudadana

### 4. Colaboración, innovación pública y tecnología

Los beneficios del gobierno abierto van más allá de políticas de integración ciudadana, abordan también beneficios como elevar la calidad institucional de los gobiernos, generar una mayor confianza entre el gobierno y la ciudadanía, impulsar a políticas más específicas y de atención ciudadana, fomentar la innovación de nuevas actividades económicas y promover mejores resultados a menor costo a través del aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía.

#### *H. RC desde el gobierno abierto*

Entendiendo que la rendición de cuentas se basa en los procedimientos y mecanismos para fundamentar las acciones del gobierno y responsabilizar sobre las decisiones, los sistemas de RC, desde el gobierno abierto, se vinculan a la idea de una “responsabilidad pública”, que permite la capacidad de dar respuesta y cumplimiento al orden público conferido desde la democracia, lo que conlleva al uso de herramientas por parte de la sociedad civil y ciudadanía para el seguimiento y fiscalización del sistema democrático al cual se encuentra sujeto.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto<sup>39</sup> indica que los gobiernos deben procurar perfeccionar los mecanismos de RC en los cuales se evidencie el desarrollo en la *dimensión horizontal* (relaciones de control y vigilancia establecidas entre agencias gubernamentales), en su *dimensión vertical* (fortalecimiento de mecanismos que permitan a la ciudadanía exigir cuentas a sus representantes), y en su *dimensión diagonal* (participación activa de los ciudadanos en actividades de control social de las instituciones públicas

---

39 CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, cit.

para evidenciar la incidencia en la toma de decisiones y provisión de bienes y servicios públicos).

### *I. Interacción entre la transparencia, participación y RC en el nivel local*

Aunque se definan los pilares del gobierno abierto como independientes, no se puede considerar de manera aislada la contribución que tiene cada pilar con el otro. El enorme potencial de transformación que hace que los gobiernos sean más sensibles y eficaces, es debido a la forma en la que la transparencia, la participación y la rendición de cuentas interactúan y se monopolizan. A nivel local, es la participación la que mantiene unidos y asegura que los ciudadanos de un territorio sean el centro de cualquier iniciativa dentro del concepto de gobierno abierto.

La transparencia y la rendición de cuentas se integran mutuamente a iniciativas de acceso a la información a nivel local, los “datos abiertos” son utilizados por la población civil para extraer, combinar, reemplazar y reutilizar información adecuada con el interés de trabajar en grandes volúmenes de datos y probar resultados. Como se indica en el texto de la CEPAL<sup>40</sup>, una iniciativa de acceso a la información, en sentido de transparencia y RC, significa colocar al ciudadano en el empoderamiento de exigir a que los gobiernos trabajen mejor y sean más sensibles, que haya más espacios de colaboración ciudadana y participación, sin olvidar la responsabilidad de los funcionarios por sus acciones y resultados usando como base la transparencia en la información dada por iniciativas usadas como rendición de cuentas.

---

40 ALEJANDRA NASER, ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS y DANIELA ROSALES (eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017, disponible en [<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/44769>].

### *J. Gobernanza y participación ciudadana*

En el contexto de la administración pública y el gobierno, el término “gobernanza” va más allá de una simple estructura de autoridad. Implica un enfoque más holístico, que abarca no solo las instituciones gubernamentales y los funcionarios electos, sino también una red de relaciones y procesos que influyen en la formulación y aplicación de políticas públicas. La gobernanza se convierte en un marco dinámico que engloba tanto el diseño como la implementación de políticas, y se nutre de la interacción entre diversos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Dentro de este marco, la participación ciudadana se destaca como una faceta crucial. La participación ciudadana no es meramente una cuestión de ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus opiniones; va más allá al reconocer el papel fundamental de los individuos como actores activos en el proceso de gobernanza. Implica involucrar a los ciudadanos en la identificación de problemas, la definición de prioridades y la creación de soluciones que aborden las necesidades reales de la comunidad. A través de la participación, los ciudadanos no solo tienen la oportunidad de influir en las decisiones gubernamentales, sino que también se convierten en colaboradores esenciales en la búsqueda de soluciones más efectivas y equitativas.

La interrelación entre gobernanza y participación ciudadana es fundamental para la construcción y mantenimiento de una democracia sólida. Cuando la gobernanza se basa en principios de apertura, inclusión y transparencia, crea un ambiente propicio para la participación ciudadana significativa. Los mecanismos formales e informales de participación permiten a los ciudadanos contribuir con su conocimiento, experiencia y diversidad de perspectivas.

## X. MARCO NORMATIVO

La audiencia pública tiene su base legal en el artículo 32 del Capítulo VIII de la Ley 489 de 1998:

Las Audiencias Públicas son concebidas como una de las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública; así mismo, en el Artículo 33 establece que: cuando la administración lo considere conveniente y oportuno se podrá convocar audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad y, en especial, cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos<sup>41</sup>.

En consonancia con lo anterior, el CONPES 3654 de 2010<sup>42</sup> obedece a la necesidad de mejorar la transparencia del sector público colombiano y fortalecer la generación de información, los controles sobre el desempeño y la gestión de las entidades públicas, la responsabilidad de las autoridades por la gestión realizada ante los ciudadanos y la petición de cuentas en ejercicio del control social. El proceso de la rendición de cuentas tiene por sí mismo retos en su implementación en todas las entidades que requieren de un diagnóstico local (autodiagnóstico) para que sea efectiva. Para esto, y con el objetivo de hacer un ejercicio eficaz, se establece el *Manual Único de Rendición de Cuentas –MURC–* que brinda las herramientas para que las entidades públicas identifiquen entre el nivel de desarrollo que tienen en la implementación de la rendición de cuentas (iniciación, consolidación y perfeccionamiento) y los retos y las

---

41 Ley 489 de 29 de diciembre de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 43,464, de 30 de diciembre de 1998, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1832980>].

42 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3654: Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*, cit.

oportunidades de mejora en el proceso y el mejoramiento en el proceso de evaluación y participación ciudadana efectiva<sup>43</sup>.

La citada Ley 489 de 1998 recoge elementos de democratización entendida como la participación de la sociedad civil, de la ciudadanía a través de audiencias públicas y mediante el control social y la conformación de veedurías, involucrados en los artículos 32, 33, 34 y 35 de la nombrada ley. Por ejemplo, en el artículo 33 se establece que una vez la administración lo considere conveniente y oportuno, podrá convocar audiencias públicas en donde se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas.

La Contraloría General de Caldas ha expedido la Resolución 060 de 2016<sup>44</sup>, junto con la Resolución 196 de 2018<sup>45</sup> y la Resolución 0212 de 2018<sup>46</sup>, las cuales reglamentan la rendición de cuentas de los sujetos vigilados del departamento.

A nivel internacional, la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción (ratificada por Colombia) confiere compromisos en participación ciudadana, acceso a la información, mecanismos de consulta a los ciudadanos y seguimiento participativo a la gestión pública y el mecanismo de seguimiento a la corrupción<sup>47</sup>. La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, por su lado, establece obligaciones en cuanto a transparencia y acceso

---

43 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Manual Único de Rendición de Cuentas, versión 2*, cit.

44 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS. Resolución 060 de 2016, "Por medio de la cual se reglamenta la rendición de cuentas de los sujetos vigilados de la Contraloría General de Caldas y se derogan algunas disposiciones", Manizales, 19 de febrero de 2016.

45 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS. Resolución 196 de 2018, "Por medio de la cual se reglamenta la rendición de cuentas de los sujetos de vigilados por la Contraloría General de Caldas y se derogan algunas disposiciones", Manizales, 25 de mayo de 2018.

46 CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS. Resolución 0212 de 2018, "Por medio de la cual se modifica la resolución 0196 del 25 de mayo de 2018 'por medio de la cual se reglamenta la rendición de cuentas de los sujetos vigilados por la Contraloría General de Caldas y se derogan algunas disposiciones'", Manizales, 8 de junio de 2018.

47 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, Caracas, Venezuela, 29 de marzo de 1996, disponible en [[https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_interame\\_contr\\_corrup.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf)].

a la información pública<sup>48</sup>. Por su parte, la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana de 2009<sup>49</sup> recomienda a los Estados impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas a la ciudadanía, reconociendo su importancia para la transparencia y legitimidad en el ejercicio del poder público.

De otro lado, en el contexto general, dentro del territorio nacional colombiano se da a partir de la Constitución Política de 1991, que en sus artículos 1.º, 2.º, 3.º y 4.º, establece los principios de la democracia participativa, soberanía popular y el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el poder público; también contempla diferentes mecanismos para garantizar esos derechos, dentro de los cuales se enaltecen los relacionados con la rendición de cuentas: artículo 23 (derecho de todo ciudadano a presentar dentro del marco del respeto peticiones a las autoridades y a obtener pronta resolución), artículo 74 (derecho a acceder a los documentos públicos oficiales atendiendo lo que indica la ley), artículo 86 (tutela), artículo 87 (la acción de cumplimiento), artículo 88 (la acción popular), artículo 279 (derecho a vigilar la gestión pública). Con el fin de garantizar los anteriores mecanismos, la normatividad es aterrizada mediante, por ejemplo, planes de desarrollo. En específico para el tema de la RC, la Ley 152 de 1994<sup>50</sup> establece obligaciones de producción y presentación de información de la rama ejecutiva, en especial para fines de rendición de cuentas interna, planeación y seguimiento y que regula el

---

48 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Nueva York, Naciones Unidas, 2004, disponible en [[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)].

49 CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009; adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1.º de diciembre de 2009, disponible en [<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>].

50 Ley 152 de 15 de julio de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", *Diario Oficial* n.º 41.450, de 19 de julio de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1651907>].

Consejo Nacional de Planeación, que incluye participantes de organizaciones sociales.

Sumado a lo anterior, y adentrándose en lo concerniente a la participación ciudadana, la Ley 134 de 1994 (modificada por la Ley de Participación Ciudadana) establece las normas sobre los mecanismos de participación, lo que indica que el proceso de participación ciudadana jurídicamente es dinámico<sup>51</sup>. Esto se demuestra desde el punto de vista de antecedentes políticos con el desarrollo del Documento CONPES 2779 de 1995<sup>52</sup> que involucra el tema de rendición de cuentas y control social a la gestión pública; siguiendo con el CONPES 3294 de 2004<sup>53</sup>, que pretende en el apartado de rendición de cuentas mejorar la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control ciudadano. Ante la necesidad y el vacío en términos de mejorar la transparencia del sector público colombiano, fortalecer la generación de información, generar un mayor control sobre el desempeño y la gestión de las entidades públicas específicamente en el tema de la RC, se establece el CONPES 3654 del 2010<sup>54</sup>, documento rector que sirve como punto de partida político y metodológico de la RC en el país.

El reto de la implementación de la RC en todas las entidades, incluye entre otras cosas, un autodiagnóstico que comprenda el nivel de avance (iniciación, consolidación y perfeccionamiento) en el que se encuentra la entidad y las herramientas necesarias para su mejoramiento continuo; de lo anterior, nace el *Manual Único de*

---

51 Ley 134 de 31 de mayo de 1994, “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, *Diario Oficial* n.º 41.373, de 31 de mayo de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1648559>].

52 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 2779: Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*, Bogotá, DNP, 10 de mayo de 1995, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2779.pdf>].

53 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3294: Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación*, Bogotá, DNP, 28 de junio de 2004, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3294.pdf>].

54 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3654: Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*, cit.

*Rendición de Cuentas* –MURC– que ofrece la información necesaria de mejora en el proceso de RC y en el mejoramiento en el proceso de evaluación y participación ciudadana efectiva<sup>55</sup>.

Las audiencias públicas –AP–, hacen parte junto los consejos territoriales de planeación, los dos mecanismos del componente de diálogo del proceso de la rendición de cuentas. Con el fin de generar la metodología que mejore el proceso de las AP, el DAFP y la ESAP publicaron en 2009 las guías de audiencias públicas en la ruta de la rendición de cuentas a la ciudadanía, que establecen detalladamente los pasos en las tres fases: antes, durante y después.

En conclusión, el marco jurídico de la RC y de las AP como uno de los componentes del proceso está en constante cambio y ajuste, determinado por las dinámicas propias del proceso de participación ciudadana, democratización y gobierno abierto.

## XI. MARCO TERRITORIAL

La Dorada, uno de los 27 municipios del departamento de Caldas en Colombia, se encuentra entre los límites de Norcasia, Victoria y Samaná, y también se extiende hasta las orillas del río Magdalena.

Su geografía abarca tanto zonas montañosas como áreas planas, estas últimas cercanas al río Magdalena. El clima es tropical, caracterizado por estaciones secas y lluviosas bien definidas.

La población de La Dorada asciende a aproximadamente 75.043 habitantes, según el último censo realizado en 2023. De esta cifra, 38.798 son mujeres y 36.245 son hombres. La mayoría de los residentes se concentran en el entorno urbano, especialmente en la cabecera municipal<sup>56</sup>.

---

55 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Manual Único de Rendición de Cuentas, versión 2*, cit.

56 TELENCUESTAS. “¿Cuántos habitantes tiene La Dorada, Caldas en 2023?”, disponible en [<https://telencuestas.com/censos-de-poblacion/colombia/2023/caldas/la-dorada>].

En términos de servicios, La Dorada está dotada de infraestructura esencial como agua potable, suministro eléctrico, atención médica y educativa, además de sistemas de telecomunicación.

La zona urbana está dedicada principalmente a residencial, comercial y servicios, mientras que en las áreas rurales predomina la actividad ganadera.

## XII. DISEÑO METODOLÓGICO

Para llevar a cabo la presente investigación, que busca exponer lineamientos de estrategia que podrían fortalecer la participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio de La Dorada, Caldas, a partir del diagnóstico comprendido entre 2019 y 2021, es necesario acotar ciertos elementos que se emplean en la presente. Como primera medida, esta investigación se puede enmarcar dentro del diseño de investigación diagnóstica, ya que se hará una inclinación hacia la evaluación de la causa raíz de un tema que en este caso es la identificación diagnóstica de la poca participación de población civil que se ha reportado en las audiencias públicas de RC en La Dorada.

La presente poseerá un enfoque mixto, donde no solo serán recurso de estudio las respuestas cuantitativas del sondeo, sino que tendrá un componente cualitativo, que haga de la identificación un proceso más abierto y que permita una amplia percepción de más puntos de vista en torno al tema. De acuerdo con lo mencionado, se busca realizar entonces un diagnóstico de las conclusiones de la audiencia pública de rendición de cuentas vigencia 2019, 2020 y 2021, en donde se puedan conocer los diferentes canales de comunicación, medios de información, convocatoria por parte de la entidad y demás herramientas con las que se contaron para las personas asistentes del evento y la efectividad que tuvo cada uno, para así poder delimitar una ruta que pueda dar luces a una mayor participación de estos mecanismos por parte de la población civil en los futuros años. Se busca entonces, primero, diagnosticar el proceso de la audiencia pública (2019, 2020 y 2021) en el marco de la rendición de cuentas en el municipio; segundo, identificar los

factores de transformación del proceso de audiencia; tercero, proponer lineamientos estratégicos de fortalecimiento de la participación ciudadana en las audiencias públicas de rendición de cuentas en el municipio.

La población de muestra será entonces el municipio de La Dorada, Caldas, para los tres años en cuestión. Para la recolección de datos se utilizaron las conclusiones de audiencia pública del municipio, y además se planea realizar un sondeo general de participación en el municipio para conocer de primera mano cómo es la percepción de las personas respecto a los canales de comunicación y convocatoria que poseen estos mecanismos de participación. Los datos que arroje el sondeo se analizarán por medio de diferentes estadísticas descriptivas que permitan hacer una identificación de los factores determinantes para una transformación en la participación que tienen los eventos de esta magnitud. Las personas que participarán en el sondeo se buscan mayores de edad, miembros de la población civil, y se espera que haya personas que participaron en algún proceso de audiencia pública en los años en cuestión, para comparar los diferentes puntos de vista y así delimitar de una forma más acotada y precisa los lineamientos que se buscan exponer.

### XIII. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

El análisis de los datos obtenidos de las encuestas y las entrevistas, revelan una serie de preocupaciones y desafíos significativos en relación con el proyecto del Malecón en La Dorada, como bien se puede observar en el Anexo 1. Los resultados indican que hay una falta de transparencia en la información proporcionada por la Alcaldía, lo cual genera desconfianza y dificulta el seguimiento y control por parte de la comunidad. Además, la baja participación ciudadana en la rendición de cuentas, refleja una pérdida de interés y confianza en el proceso de toma de decisiones y en la gestión de proyectos públicos.

Uno de los principales problemas identificados es la falta de información clara y completa sobre los contratistas e interventores del proyecto. Esta falta de claridad genera dudas sobre la capacidad

y la experiencia de los responsables de la construcción del proyecto. Además, se observa una ausencia de un plan de mantenimiento a largo plazo, lo que plantea preocupaciones sobre la sostenibilidad y preservación de la infraestructura una vez que sea construida.

En cuanto a la participación ciudadana, se evidencia una falta de comunicación efectiva y estrategias insuficientes para incentivar la participación de la comunidad en la rendición de cuentas. Esto se traduce en una falta de confianza y en la percepción de un alejamiento entre la administración municipal y los ciudadanos. La falta de información clara sobre el proceso de construcción del Malecón, también se identifica como un factor que contribuye a la baja participación ciudadana.

Otro aspecto relevante es la falta de inclusión del Concejo Municipal en el proceso de diseño y ejecución del proyecto. Esto señala la necesidad de fortalecer la coordinación y el trabajo en equipo entre los actores políticos y promover una mayor participación del Concejo en la toma de decisiones relacionadas con proyectos públicos.

A partir de estos hallazgos, se recomienda que la Alcaldía de La Dorada mejore la transparencia en la ejecución de proyectos públicos, brindando información clara y accesible a la comunidad. Así mismo, es esencial implementar estrategias efectivas para fomentar la participación ciudadana activa, como la organización de sesiones de rendición de cuentas más inclusivas y el establecimiento de canales de comunicación efectivos con la comunidad. Además, se sugiere fortalecer la colaboración entre el Concejo Municipal y la Alcaldía para garantizar una participación más integral en el proceso de diseño y ejecución de proyectos. Esto permitirá aprovechar la experiencia y los conocimientos de todos los actores involucrados y promover soluciones más efectivas y satisfactorias para la comunidad en general.

#### XIV. ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR

##### LA PARTICIPACIÓN EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GOBIERNO ABIERTO

En el contexto actual, la participación ciudadana en la rendición de cuentas se ha convertido en un componente esencial para fortalecer la democracia y garantizar la transparencia en la gestión pública. En este sentido, el enfoque de un gobierno abierto emerge como una perspectiva prometedora, en el cual se busca que las entidades gubernamentales y no gubernamentales tengan un mejor enlace y puedan colaborar entre sí para fomentar la participación ciudadana.

Este escrito, se centra en proponer estrategias que fomenten la participación en la rendición de cuentas, utilizando el enfoque de gobierno abierto. Este enfoque se basa en los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración. Con el uso de tecnologías de la información y comunicación, se busca facilitar el acceso a la información gubernamental, permitiendo así que la ciudadanía participe en la toma de decisiones. Se explorarán tanto estrategias implementadas a nivel nacional e internacional, como aquellas propias de la caja de herramientas de gobierno abierto.

El objetivo final de este capítulo es proporcionar recomendaciones concretas y aplicables a los responsables de la formulación de políticas y a los actores involucrados en la rendición de cuentas, con el fin de fortalecer la participación ciudadana y promover un gobierno más transparente, responsable y abierto. Al hacerlo, se espera contribuir al fortalecimiento de la democracia y al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

##### *A. Revisión de estrategias a nivel nacional e internacional*

A nivel nacional e internacional, se han implementado diversas estrategias para fomentar la participación en la rendición de cuentas desde una perspectiva de gobierno abierto.

## 1. Revisión de estrategias a nivel nacional

En primer lugar, se examinarán ejemplos de municipios o países que han adoptado enfoques exitosos para fomentar la participación ciudadana en la rendición de cuentas. A continuación, se mostrarán en detalle las estrategias implementadas, una vez se hace el análisis y la revisión de las estrategias a nivel nacional, como desarrollo de mecanismos de denuncia, rendición de cuentas electrónicas, promoción de la transparencia en los informes financieros, fortalecimiento de los mecanismos de control interno, participación ciudadana en la auditoría pública.

*Desarrollo de mecanismos de denuncia:* implementar canales efectivos para que los ciudadanos y los funcionarios públicos puedan presentar denuncias sobre malversación de fondos, corrupción u otras irregularidades en la administración pública. Estos mecanismos deben garantizar la confidencialidad y protección de los denunciantes.

Según el MINTIC:

Utilizar tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la rendición de cuentas electrónica. Esto incluye el desarrollo de plataformas en línea donde los ciudadanos puedan acceder a informes gubernamentales, hacer preguntas y recibir respuestas por parte de los funcionarios responsables<sup>57</sup>.

*Promoción de la transparencia en los informes financieros:* establecer regulaciones y normas claras que exijan a las entidades públicas rendir cuentas sobre sus actividades financieras de manera transparente. Esto incluye la publicación de informes financieros completos y accesibles para que los ciudadanos puedan comprender y evaluar el uso de los recursos públicos.

*Fortalecimiento de los mecanismos de control interno:* implementar políticas y programas para fortalecer los mecanismos de

---

57 MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. *Estrategia de rendición de cuentas*, Bogotá, MINTIC, 2014, disponible en [[https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-124596\\_recurso\\_3.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-124596_recurso_3.pdf)], p. 4.

control interno en las instituciones gubernamentales. Esto incluye la creación de sistemas de auditoría interna y la promoción de prácticas de supervisión y monitoreo efectivas.

*Participación ciudadana en la auditoría pública:* fomentar la participación ciudadana en los procesos de auditoría pública, permitiendo a los ciudadanos participar en la revisión de informes y la identificación de problemas o irregularidades. Esto puede realizarse mediante comités ciudadanos de auditoría o mecanismos similares.

## 2. Revisión de estrategias a nivel internacional

A continuación, se explorarán buenas prácticas internacionales en materia de gobierno abierto y participación ciudadana. Se analizarán casos relevantes y destacados de diferentes países, dando prioridad a los enfoques y metodologías aplicadas. Se destacarán experiencias exitosas que puedan servir como inspiración para la implementación de estrategias de participación ciudadana en el municipio de La Dorada, Caldas.

*Cooperación internacional en la lucha contra la corrupción:* fomentar la cooperación entre países para combatir la corrupción y promover la rendición de cuentas. Esto puede incluir acuerdos de cooperación en materia de investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción, así como el intercambio de información y buenas prácticas.

*Evaluación y seguimiento mutuo:* establecer mecanismos de evaluación y seguimiento mutuo entre países para garantizar la rendición de cuentas en el ámbito internacional. Esto puede incluir la revisión periódica de los informes nacionales sobre la implementación de medidas anticorrupción y la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento.

*Alianzas entre organizaciones internacionales y sociedad civil:* promover alianzas entre organizaciones internacionales, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la rendición de cuentas a nivel internacional. Estas alianzas pueden incluir la cola-

boración en la supervisión de la implementación de acuerdos internacionales y la promoción.

*Intercambio de mejores prácticas:* promover el intercambio de mejores prácticas entre países para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. Esto puede realizarse a través de conferencias internacionales, colaboración entre organismos internacionales y programas de asistencia técnica.

### *B. Propuestas de estrategias a nivel nacional e internacional*

Una vez se conocen y presentan algunas de las estrategias revisadas a nivel nacional e internacional, es necesario proponer estrategias adicionales específicas para fomentar la participación en la rendición de cuentas desde el gobierno abierto en el municipio de La Dorada, Caldas. Estas estrategias estarán diseñadas para adaptarse a las necesidades y características particulares de la localidad, facilitando la implementación y sostenibilidad de prácticas transparentes y participativas.

*Capacitación y educación:* promover programas de capacitación y educación cívica para informar a los ciudadanos sobre sus derechos, responsabilidades y cómo involucrarse activamente en el proceso de rendición de cuentas. Esto incluye brindar información clara y accesible sobre los mecanismos de participación existentes.

*Innovación tecnológica:* explotar el potencial de las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial y la *blockchain*<sup>58</sup>, para fortalecer la transparencia y la seguridad de la información gubernamental. Esto podría incluir el desarrollo de aplicaciones móviles y plataformas en línea que faciliten la participación ciudadana y el seguimiento de los compromisos de rendición de cuentas.

---

58 *Blockchain* es una tecnología que funciona como el libro de un escribano para asentar, certificar y garantizar la integridad y disponibilidad de un activo, y es comúnmente utilizada para registrar transacciones y rastrear un activo dentro de una red sin necesidad de intermediarios.

*Intercambio de mejores prácticas:* fomentar la cooperación y el intercambio de conocimientos entre países y organizaciones internacionales para identificar y compartir mejores prácticas en gobierno abierto y participación ciudadana.

### *C. Identificación de estrategias posibles desde la caja de herramientas de gobierno abierto*

A continuación, presentamos diversas herramientas metodológicas diseñadas para fomentar la participación ciudadana mediante el diálogo y la colaboración entre autoridades, funcionarios y ciudadanos. Estas herramientas tienen como objetivo principal promover la elaboración conjunta de agendas, abordar problemáticas y encontrar soluciones de manera colaborativa.

*Datos abiertos:* publicar conjuntos de datos relevantes en formatos abiertos y reutilizables. Esto facilita que los ciudadanos accedan, analicen y utilicen la información para evaluar el desempeño del gobierno y participar en la rendición de cuentas.

*Colaboración ciudadana:* fomentar la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía a través de la creación de grupos de trabajo, mesas de diálogo o plataformas en línea donde se puedan discutir y desarrollar políticas y proyectos de manera conjunta.

*Monitoreo ciudadano:* promover la participación ciudadana en la supervisión y evaluación de programas y proyectos gubernamentales. Esto puede realizarse a través de la creación de mecanismos para presentar denuncias, realizar seguimiento de casos y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos.

En la siguiente tabla, se presentan más a fondo las herramientas para la participación pública sugeridas para la implementación de recomendación del diagnóstico.

**Tabla 3**  
**Herramientas para la participación pública**

	TIPO	HERRAMIENTA	N.º DE PARTICIPANTES	MEJOR PARA...
INFORMAR AL PÚBLICO	Cara a cara	Reuniones públicas	Limitado por el tamaño del lugar donde se realice	Comunidades pequeñas en donde los interesados estén dispuestos a asistir a las reuniones
		Presentaciones cortas	Grupos pequeños	Llegar a grupos delimitados conforme a un tema particular
		Contacto telefónico	Una persona a la vez	Todo tipo de proceso, pero requiere suficiente capacidad del equipo para contestar y devolver llamadas
	Remota	Información impresa	Ilimitados, pero los costos de impresión y envío deben considerarse	Procesos con un número manejable de interesados con relación a costos. Poco apropiado donde la alfabetización sea un problema
		Sitios web	Ilimitados	Todos los procesos públicos donde exista acceso a internet. Los problemas de alfabetización pueden resolverse utilizando voz y video
		Repositorios	Ilimitadosm aunque sujetos a localización geográfica	Procesos donde el acceso físico es posible. También pueden crearse como un sitio en línea
		<i>Hotlines</i>	Ilimitados	Todo tipo de procesos y audiencias, especialmente donde el acceso a internet es ilimitado
			Ilimitados, aunque sujetos a la localización geográfica	Procesos locales

INFORMAR AL PÚBLICO	Remota	Prensa y medios de comunicación	Ilimitados	Procesos amplios y de gran interés; el uso de medios debería formar parte de cualquier estrategia de comunicación
		Redes sociales	Ilimitados	Procesos amplios y de gran interés; el uso de medios debería formar parte de cualquier estrategia de comunicación

#### *D. Cocreación de un plan de acción local*

Es fundamental destacar que, a través de la iniciativa “Gobierno abierto: cocreación desde lo local”, el fruto del proceso colaborativo se materializa en un plan de acción local. Este instrumento constituye uno de los logros más significativos de la iniciativa, ya que contiene compromisos de política pública que reflejan la voluntad y responsabilidad de todas las partes involucradas.

Un plan de acción local puede ser diseñado y ejecutado por las autoridades locales, en colaboración con la sociedad civil y otros actores relevantes, para implementar estas estrategias específicas y lograr resultados concretos a nivel local. Este plan de acción debe tener metas claras, indicadores de seguimiento y asignación de responsabilidades, y debe ser coherente con el marco legal y político del municipio de La Dorada.

## XV. CONCLUSIONES

La Dorada se encuentra a orillas del río Magdalena, el principal río de Colombia, lo que le confiere una ubicación estratégica en términos de comercio y transporte fluvial. Además, está situada en la región conocida como el Eje Cafetero, reconocida por su producción de café y por ser un importante destino turístico.

La participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas de los entes gubernamentales es de suma importancia. En

La Dorada, es fundamental que estos entes informen, expliquen y argumenten sobre las decisiones que toman, ya que esto beneficia a la comunidad en términos económicos y sociales. Sin embargo, es preocupante evidenciar que la participación de la comunidad en estos procesos de rendición de cuentas es mínima, llegando incluso a ser menos del 1% de la población para los tres años que fueron objeto de estudio.

La baja participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas puede atribuirse a diversos factores que limitan el involucramiento de la comunidad. Estos factores incluyen la falta de información y socialización con la comunidad, así como la falta de inclusión en los espacios de rendición de cuentas, donde con frecuencia los funcionarios públicos predominan y la comunidad se siente excluida. Además, la ausencia de canales efectivos de comunicación también se destaca, tal como se evidencia en las encuestas realizadas a las veedurías, el concejo y las juntas de acción comunal.

Considerando lo expuesto anteriormente, resulta pertinente abordar estas problemáticas evidentes en el municipio de La Dorada mediante la implementación de estrategias que busquen brindar soluciones concretas.

Estas estrategias deben estar orientadas hacia lograr una participación ciudadana activa y significativa en los procesos de rendición de cuentas.

Para lograrlo, es de vital importancia fortalecer la socialización con la comunidad, asegurando que los ciudadanos comprendan plenamente sus derechos y responsabilidades como miembros de la sociedad. Para ello, es fundamental proporcionar información clara y accesible, que esté al alcance de todos los ciudadanos.

Además de eso, hacer uso de herramientas tecnológicas de fácil acceso como lo son las encuestas digitales, que han demostrado ser una herramienta efectiva para evitar errores, como se pudo observar en el año 2021, cuando se llevaron a cabo 103 encuestas y ninguna de ellas tuvo que ser eliminada por errores. Esta evidencia respalda la eficacia y fiabilidad de las encuestas digitales como método de recopilación de información. Al utilizar plataformas digitales, se facilita la participación de un mayor número de personas.

En comparación con otros métodos de recolección de datos, como las encuestas físicas o las entrevistas presenciales, las encuestas digitales ofrecen una mayor eficiencia y una menor posibilidad de errores humanos en la transcripción o tabulación de datos.

Así mismo, es fundamental establecer una sólida colaboración y diálogo con otros países y organizaciones internacionales para intercambiar ideas y experiencias en el ámbito de la participación ciudadana para el desarrollo de la sociedad. Este intercambio de ideas y experiencias, permite identificar buenas prácticas y adaptarlas a las necesidades y circunstancias locales.

Para asegurar una efectiva difusión de información a la población de La Dorada, considerando su tamaño y cantidad de habitantes, es recomendable utilizar diversas estrategias complementarias:

En primer lugar, es fundamental organizar reuniones públicas en espacios amplios que permitan la participación de toda la comunidad, sin exclusiones tanto de ciudadanos como de funcionarios públicos. Estas reuniones proporcionan una oportunidad valiosa para establecer una amplia red de información, donde se pueda compartir de manera directa los detalles relevantes sobre las obras realizadas en este municipio y promover la participación de los ciudadanos.

Además, es esencial aprovechar las ventajas de los medios de comunicación, incluyendo las redes sociales, la radio y la televisión. En la actualidad, las redes sociales se han convertido en una parte integral de nuestra vida cotidiana y pueden desempeñar un papel crucial en la difusión rápida y amplia de información, por otro lado, los medios de comunicación tradicionales como la radio y la televisión siguen siendo importantes en muchas comunidades. Aprovechar estos medios permite llegar a aquellos que no tienen acceso a Internet o no están familiarizados con las redes sociales.

## REFERENCIAS

ACKERMAN, JOHN M. (coord.). *Mas allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, D. F., Siglo XXI, 2008.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. *Plan de Desarrollo Municipal - Acuerdo 002 de 2020, "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial 'La Dorada está en mi corazón' del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones"*, La Dorada, 4 de junio de 2020, disponible en [<https://www.ladorada-caldas.gov.co/planes/acuerdo-002-de-2020>].

ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. *Conclusiones y evaluación de la audiencia pública de rendición de cuentas vigencia 2020*, La Dorada, 28 de enero de 2021, disponible en [[https://ladoradacaldas.micolombiadigital.gov.co/sites/ladoradacaldas/content/files/000708/35397\\_conclusiones-audiencia-publica-de-rc-2020.pdf](https://ladoradacaldas.micolombiadigital.gov.co/sites/ladoradacaldas/content/files/000708/35397_conclusiones-audiencia-publica-de-rc-2020.pdf)].

ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. *Conclusiones y evaluación de la audiencia pública de rendición de cuentas vigencia 2021*, La Dorada, 20 de enero de 2022, disponible en [[https://ladoradacaldas.micolombiadigital.gov.co/sites/ladoradacaldas/content/files/001132/56582\\_conclusiones-audiencia-publica-2021.pdf](https://ladoradacaldas.micolombiadigital.gov.co/sites/ladoradacaldas/content/files/001132/56582_conclusiones-audiencia-publica-2021.pdf)].

ÁLVAREZ LÓPEZ, MARIO ALBERTO y MERCEDEZ RESTREPO ARIAS. "La rendición de cuentas a la ciudadanía por las entidades nacionales", *Misión Jurídica*, vol. 5, n.º 5, 2012, pp. 165 a 189, disponible en [<https://www.revistamisionjuridica.com/la-rendicion-de-cuentas-a-la-ciudadania-por-las-entidades-nacionales/>].

CARDONA, SANTIAGO; DIEGO A. ESCOBAR y CARLOS A. MONCADA. "Análisis de accesibilidad como herramienta para la generación de zonas libres de tráfico. Caso del municipio de La Dorada en Colombia", *Información tecnológica*, vol. 29, n.º 5, 2018, disponible en [[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-07642018000500203](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642018000500203)].

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009; adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1.º de diciembre de 2009, disponible en [<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>].

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016; adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016, disponible en [<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>].

Constitución Política de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS. Resolución 060 de 2016, “Por medio de la cual se reglamenta la rendición de cuentas de los sujetos vigilados de la Contraloría General de Caldas y se derogan algunas disposiciones”, Manizales, 19 de febrero de 2016.

CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS. Resolución 196 de 2018, “Por medio de la cual se reglamenta la rendición de cuentas de los sujetos de vigilados por la Contraloría General de Caldas y se derogan algunas disposiciones”, Manizales, 25 de mayo de 2018.

CONTRALORÍA GENERAL DE CALDAS. Resolución 0212 de 2018, “Por medio de la cual se modifica la resolución 0196 del 25 de mayo de 2018 ‘por medio de la cual se reglamenta la rendición de cuentas de los sujetos vigilados por la Contraloría General de Caldas y se derogan algunas disposiciones’”, Manizales, 8 de junio de 2018.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Índice de Transparencia Municipal: resultados 2015 – abril 2016*, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia, marzo de 2017, disponible en [[https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-transparencia/Indice\\_Transparencia\\_Municipal\\_2015-2016.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/indice-transparencia/Indice_Transparencia_Municipal_2015-2016.pdf)].

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Así se mueve la corrupción: radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia, mayo de 2019, disponible en [<https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>].

CORTÉS ARBELÁEZ, ALEJANDRO. “El concepto de *accountability*: una mirada desde la ciencia política”, *Cuadernos de Ciencias Políticas*, n.º 6, 2014, pp. 15 a 25, disponible en [[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/25935/cuaderno\\_ciencias\\_politicas\\_06\\_00.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/25935/cuaderno_ciencias_politicas_06_00.pdf?sequence=2&isAllowed=y)].

CUNILL GRAU, NURIA. “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en RODOLFO MARIANI (coord.). *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, PNUD, 2007, disponible en [<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54776.pdf>].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *El estado del Estado - 08 Políticas de gestión pública - desarrollos conceptuales y traducción en Colombia*, Bogotá, DAFP, 14 de septiembre de 2018, disponible en [[https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/34518816](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34518816)].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Manual Único de Rendición de Cuentas, versión 2*, Bogotá, DAFP, febrero de 2019, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Manual+%C3%9Anico+de+Rendici%C3%B3n+de+Cuentas+-+Versi%C3%B3n+2.+Nivel+Perfeccionamiento+-+Febrero+de+2019.pdf/782e0ca6-4ad9-b7f0-7454-55a455f8c7c5?t=1551477257888>].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE. “¿Qué es una audiencia pública a la ciudadanía?”, disponible en [<https://www.dane.gov.co/index.php/transparencia/138-espanol/831-ique-es-una-audiencia-publica-a-la-ciudadania>].

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 2779: Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*, Bogotá, DNP, 10 de mayo de 1995, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2779.pdf>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3294: Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación*, Bogotá, DNP, 28 de junio de 2004, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3294.pdf>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 3654: Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*, Bogotá, DNP, 12 de abril de 2010, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3654.pdf>].
- ESCAÑÓN VEGA, MARCELA y LINA VELÁSQUEZ BERNAL. "Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana", *Colombia Internacional*, n.º 83, 2015, pp. 269 a 294, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2774>].
- ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Cartillas de Administración Pública n.º 4: Audiencias públicas en la ruta de la rendición en cuentas a la ciudadanía de la administración pública nacional*, Bogotá, ESAP y DAFP, 2009, disponible en [<https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/8614>].
- FERNÁNDEZ VILLA, MARIANELA. *Guía de Comunicación Estratégica para las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) del Ecuador*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2015, disponible en [<http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/guia-com-estrategica1.pdf>].
- GRANT, RUTH W. y ROBERT O. KEOHANE. "Accountability and abuses of power in world politics", *American Political Science Review*, vol. 99, n.º 1, 2005, pp. 29 a 43.
- GUTIÉRREZ J., STEFANY G. y GLADYS HERNÁNDEZ R. "Conocimiento en materia de rendición de cuentas y transparencia de los estudiantes de la Licenciatura en Contaduría Pública", *Actualidad Contable FACES*, año 23, n.º 41, 2020, pp. 63 a 83, disponible en [<http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/48531>].

HARRISON, TERESA M.; SANTIAGO GUERRERO, G. BRIAN BURKE, MEGHAN COOK, ANTHONY CRESSWELL, NATALIE HELBIG, JANA HRDINOVÁ y THERESA PARDO. "Open Government and E-Government: Democratic challenges from a public value perspective", *Information Polity*, vol. 17, n.º 2, 2012, pp. 83 a 97, disponible en [[https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011\\_opengov.pdf](https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011_opengov.pdf)].

HERNÁNDEZ BONIVENTO, JOSÉ ANDRÉS. "Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación", *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 17, n.º 32, 2017, pp. 67 a 80, disponible en [<https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/818>].

HERNÁNDEZ QUIÑONES, ANDRÉS y ELIZABETH ARCINIEGAS MUÑOZ (comps.). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

Ley 134 de 31 de mayo de 1994, "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", *Diario Oficial* n.º 41.373, de 31 de mayo de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1648559>].

Ley 152 de 15 de julio de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", *Diario Oficial* n.º 41.450, de 19 de julio de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1651907>].

Ley 489 de 29 de diciembre de 1998, "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial*, n.º 43.464, de 30 de diciembre de 1998, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1832980>].

Ley 1757 de 6 de julio de 2015, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", *Diario Oficial*, n.º 49.565, de 6 de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>].

- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. *Estrategia de rendición de cuentas*, Bogotá, MINTIC, 2014, disponible en [[https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-124596\\_recurso\\_3.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-124596_recurso_3.pdf)].
- NASER, ALEJANDRA; ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS y DANIELA ROSALES (eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017, disponible en [<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/44769>].
- NIEVES LÓPEZ, JOSÉ. “Modernización del Estado y de la administración pública en Colombia, la política pública de rendición de cuentas social y el fortalecimiento de la democracia”, *Justicia Juris*, vol. 9, n.º 1, 2013, pp. 70 a 83, disponible en [<http://ojs.uac.edu.co/index.php/justicia-juris/article/view/100>].
- O'DONNELL, GUILLERMO. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 11, 2004, pp. 11 a 31, disponible en [<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355>].
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Nueva York, Naciones Unidas, 2004, disponible en [[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)].
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, Caracas, Venezuela, 29 de marzo de 1996, disponible en [[https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_interame\\_contr\\_corrup.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf)].
- OSZLAK, OSCAR. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, s. l., Red GEALC, septiembre de 2013, disponible en [<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>].
- PARDO GARCÍA, NOHORA LUCÍA. “Importancia de la rendición de cuentas en inversión social del municipio de Nilo” (tesis de especialización), Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2014, disponible en [<https://repositorio.unimilitar.edu.co/handle/10654/12341>].

- RÍOS RAMÍREZ, ALEJANDRA; ALEJANDRO CORTÉS ARBELÁEZ, MARÍA CAMILA SUÁREZ VALENCIA y LAURA FUENTES VÉLEZ. "Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política", *Colombia Internacional*, n.º 82, 2014, pp. 261 a 288, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2760>].
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN. "La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto", *Espacios Públicos*, vol. 18, n.º 43, 2015, pp. 51 a 73, disponible en [<https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>].
- SCHEDLER, ANDREAS. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, D. F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004, disponible en [<https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>].
- TELENCUESTAS. "¿Cuántos habitantes tiene La Dorada, Caldas en 2023?", disponible en [<https://telencuestas.com/censos-de-poblacion/colombia/2023/caldas/la-dorada>].
- TOLEDO VILLALPANDO, ÉRIK ANDRÉS. *La rendición de cuentas: como imperativo de la democracia*, México, D. F., Instituto Electoral del Estado de México, 2014.
- VALENCIA ESCAMILLA, LAURA. "Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina", *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, vol. 5, n.º 10, 2016, disponible en [<https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/76>].
- VELASCO, M. *Propuesta metodológica para una rendición de cuentas bidireccional. Hacia la concepción de un modelo de corresponsabilidad social*, Bogotá, Edit. Gente Nueva, 2007.

## ANEXOS

### I. ENTREVISTA - VEEDURÍA EN EL MALECÓN SRA. AMPARO IBARRA

¿Cuál ha sido la percepción ciudadana en cuanto al hecho de hacer un malecón a orillas del río Magdalena en el municipio de la Dorada?

– La mayoría de la comunidad ni se ha dado cuenta del proyecto Malecón, porque estos proyectos no son socializados con la comunidad, los que nos interesamos nos toca pedir información con derechos de petición para disipar muchas inquietudes respecto al proyecto, porque se modifican los diseños iniciales, como paso con este proyecto llamado Malecón, socializó desde un comienzo con una trabajadora social y no los actores como contratista, interventor y supervisor.

¿Se ha tenido en cuenta la comunidad para la planeación y desarrollo del proyecto?

– No se ha tenido en cuenta a todos los doradences en cuanto al desarrollo del proyecto Malecón, si solamente han socializado con algunos de la comunidad cercanos al proyecto.

Pasados tres años desde el inicio de la obra, ¿ha sido usted participe de las rendiciones de cuentas municipales?

– Esta obra Malecón inició en el año 2022 con los estudios y diseños por ERUDM, la veeduría del Malecón ha participado en las rendiciones de cuentas del municipio, pero muchas de las preguntas que se han realizado en la rendición de cuentas no son respondidas, quedan de enviarlas al correo electrónico que queda registrado en las preguntas, pero nunca responden sobre las preguntas que consignan en los formularios que ellos distribuyen, en las rendiciones de cuentas muchas veces los espacios son reducidos y la comunidad no puede participar de estos espacios, porque se llena de funcionarios públicos de la Alcaldía o sea es una rendición de cuentas de yo con yo.

¿Tiene acceso a información completa y pertinente sobre cada uno de los procesos contractuales y la ejecución presupuestal del municipio? ¿La información es ofrecida por la Alcaldía por su propia cuenta o es necesario pedirla a través de derechos de petición?

– No tenemos acceso a la información completa, cuando es solicitada por medio de derecho de petición la información no es clara, precisa y concisa, muchas veces nos toca recurrir a la tutela, para tener la información solicitada.

¿Los informes de rendición de cuentas están disponibles previamente a la realización de las sesiones?, ¿con posterioridad a las sesiones?, ¿o no puede accederse a ellos en ningún momento?

– Nunca, los informes de la rendición de cuentas la veeduría no ha tenido acceso a la información por parte de la Alcaldía, hacen la exposición por video, nunca hemos tenido copia de los informes de la rendición de cuentas en físico o medio magnético, como debe de ser, como manda la norma y la ley.

¿Cree Usted que los mecanismos de comunicación sobre la rendición de cuentas son suficientes y oportunos?

– Los mecanismos de comunicación para invitación a los doradences sobre la rendición de cuentas no son suficientes y oportunos, se debe invitar a todos los doradences a través de diversos medios de comunicación radial, tv, perifoneo, volantes, redes sociales para que la comunidad asista y se entere en que se invirtió el presupuesto anual, qué obras se están realizando a favor de la comunidad con nuestros impuestos.

¿Cuál es su opinión en cuanto al manejo de los recursos públicos con destinación en la obra del malecón?

– Mi opinión en cuanto al manejo de los recursos públicos del malecón, sobre la contratación se hizo por licitación pública, pero la interventoría siempre se la gana la empresa de servicios públicos del municipio de La Dorada Caldas, pues esta obra del malecón se empezó a ejecutar en el mes de febrero del 2023, hasta ahora están realizando actas de vecindad, topografía en campo, porque el contratista de optimización de alcantari-lado fluvial lo está ejecutando ERUDM, que está haciendo los llenos con material de canteras para la nivelación del terreno, en cuanto al manejo de los recursos públicos por parte de la interventoría yo con yo, hay que estar atentos.

Siendo de claro conocimiento público que la rendición de cuentas es para dar cuentas a la comunidad del manejo del rubro público, ¿por qué cree usted que en general la participación ciudadana es baja?

– En cuanto a la rendición de cuentas, la participación ciudadana es baja porque la Alcaldía Municipal de La Dorada Caldas no hace la invitación por todos los medios de comunicación radial, prensa, tv, perifoneo, volantes, redes sociales para que la comunidad doradence se entere en qué se invirtieron los recursos del municipio, los impuestos que pagamos los contribuyentes que se deben invertir en obras para el beneficio de la comunidad.

¿Qué estrategias propondría desde la veeduría para que las personas del municipio se vean más interesadas en el manejo de los dineros públicos y más en específico en el manejo de la obra del malecón?

– Las estrategias como veeduría para que la comunidad participe en la rendición de cuentas de Alcaldía municipal, talleres, capacitaciones en las juntas de acción comunal, por medio de la tv, ir casa hacer la invitación y explicarle a la comunidad que participe en estos espacios, para conocer de primera mano en qué se invirtieron los recursos del presupuesto anual que se recaudan por los impuestos que pagamos, llámese predial, industria y comercio, impuesto vehicular, impuesto degüello de ganado, estampillas, etc.

## II. ENTREVISTA PRESIDENTE JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL BARRIO CONEJO, SR. FERNANDO LONDOÑO

¿Cómo ha sido la participación de la junta de acción comunal en el proceso de construcción del malecón en La Dorada?

– Estamos muy al pendiente desde la participación y construcción en desde los estudios y diseños del proyecto del malecón del Conejo.

¿Ha habido algún obstáculo en la implementación de este proyecto?

– Todos los obstáculos del mundo, porque la Alcaldía Municipal no ha sido clara en la información de los contratistas e interventores de la construcción del malecón del Conejo.

¿Qué impacto considera que tendrá la construcción del malecón en la comunidad y en la economía local?

– Si se termina en su totalidad y se invierten los recursos como deben de ser, el malecón de Conejo le dará una vida turística a toda la comunidad del municipio de La Dorada, Caldas.

¿Se ha contemplado algún plan de mantenimiento y conservación del malecón a largo plazo?

– No.

¿Tiene acceso a información completa y pertinente sobre cada uno de los procesos contractuales y la ejecución presupuestal del municipio?

– Sí.

¿La información es ofrecida por la Alcaldía por su propia cuenta o es necesario pedirla a través de derechos de petición?

– Siempre es necesario mediante tutelas, ya que ni con derechos de petición es entregada esta información.

¿Los informes de rendición de cuentas están disponibles previamente a la realización de las sesiones?

– No.

¿Con posterioridad a las sesiones?

– Con posterioridad

¿O no puede accederse a ellos en ningún momento?

– En el momento no se puede acceder a la información.

¿Cree usted que los mecanismos de comunicación sobre la rendición de cuentas son suficientes y oportunos?

– No.

¿Qué opina sobre la baja participación ciudadana en la rendición de cuentas del municipio?

– La falta de participación de la comunidad en La Dorada es porque creen que se volvió algo incrédulo, ya que en el recinto municipal se volvió una plaza de mercado, todos peleando por todo y nunca salen a defender los intereses de la comunidad.

¿Ha considerado alguna estrategia para aumentar la participación ciudadana en este proceso?

– Sí, credibilidad y honestidad por parte de los funcionarios de la administración municipal.

¿Cómo se asegura la Junta de Acción Comunal de la transparencia y la eficacia en la ejecución de proyectos públicos en el municipio de La Dorada?

– Nosotros siempre estamos al pendiente de ejecutar los pocos recursos que nos llegan a la junta y a la administración le hacemos un control permanente y pidiéndole proyectos que beneficien no solo a la comunidad si no al sector del Concejo.

¿Qué rol considera que tienen las juntas de acción comunal en el proceso de informar a la comunidad sobre los proyectos del municipio y sus procesos de ejecución?

– Las juntas de acción comunal deben ser más tenidas en cuenta para ser ese puente directo entre la administración y la comunidad, la junta debe ser más priorizada y así tener la impronta en dar información verídica tanto a la Alcaldía de qué es lo que necesita la comunidad del sector y a la comunidad de qué es lo que la Alcaldía municipal va a hacer, no solo para la comunidad si no para La Dorada.

¿Qué planes y proyectos están contemplados en un futuro cercano para mejorar la calidad de vida de la comunidad y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones del municipio, en los cuales la junta de acción comunal tenga un papel protagónico?

– El proyecto alcaldes en tu barrio. Es un proyecto que daría comunicación directa del primer mandatario hacia la comunidad. Darle a cada pre-

sidente de junta un día al mes donde se construya una sesión del gobierno y donde se tomen apuntes de qué es lo que quiere la comunidad y qué es lo que quiere y puede hacer el municipio.

### III. ENTREVISTA A CONCEJAL DEL MUNICIPIO, SR. EDWARD JOHNNY VILLADA CASTAÑO

Respecto al proyecto del malecón de La Dorada, ¿podría decirnos cuál ha sido su participación en el diseño y ejecución?

– Como concejal del municipio de La Dorada no he participado ni en el diseño ni en la ejecución del proyecto, ya que el alcalde no nos tuvo en cuenta para ello.

¿Ha habido alguna dificultad en su implementación y como se ha solucionado?

– El proyecto del malecón ha tenido miles de dificultades en sus diseños. Ahora bien, el contratista de la obra del proyecto no cuenta con la experiencia suficiente y aun así nunca se subsanó este error por parte de la Administración Municipal y de la Gobernación de Caldas.

¿Qué beneficios aporta el proyecto del malecón para la comunidad y la economía del municipio?

– Traerá mucho turista, esto hace que todo el gremio hotelero, el gremio de restaurantes y todo comerciante independiente formal o no formal se beneficie de ello.

¿Hay algún impacto ambiental que se esté monitoreando?

– Ninguno, este proyecto ha violado todo principio de planeación y ejecución.

En cuanto a la baja participación ciudadana en la rendición de cuentas del municipio, ¿cuál cree que es la razón detrás de este fenómeno?

– El alcalde del municipio de La Dorada hoy es el menos interesado de que la comunidad se entere del despilfarro de los recursos públicos en este proyecto.

¿Qué medidas se toman desde el Concejo Municipal para incentivar la participación ciudadana en la rendición de cuentas?

– Desde las páginas oficiales se informa a la comunidad para que participe en estas rendiciones de cuentas que hoy son tan impotentes para nosotros.

¿El Concejo del municipio realiza sesiones de rendición de cuentas?

– Sí.

¿Cuál es la participación de la ciudadanía en la rendición de cuentas del Concejo?

– Es muy poca, ya que el interés se ha ido perdiendo por parte de la comunidad.

¿Qué estrategias se han implementado para asegurar la transparencia y la eficacia en la ejecución de proyectos públicos en el municipio de La Dorada?

– Citamos a cada uno de los funcionarios (directivos y secretario) con el fin de que nos den un informe detallado de toda su gestión con el presupuesto aprobado.

¿Considera que la falta de información sobre el proceso de construcción del malecón puede ser una razón para la baja participación ciudadana en la rendición de cuentas?

– Sí, muchísima información clara y transparente.

¿Qué medidas se están tomando para informar mejor a los ciudadanos sobre los proyectos del municipio y sus procesos de ejecución?

– Radio, redes sociales que ahora son un medio efectivo y perifoneo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ENFOQUE AGROINDUSTRIAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE LA DORADA, CALDAS**

LUIS HERNEY VARGAS BARRERA

#### I. TEMA PROBLEMA

El Plan de Ordenamiento Territorial –POT– es un instrumento que poseen los municipios del país para la planificación y ordenamiento del territorio; no obstante, en el proceso de la creación de este en el municipio de La Dorada (Caldas, Colombia), se encuentran deficiencias en su ejecución. Según ALZATE: “Un gran porcentaje de los fenómenos que afectan el correcto ordenamiento territorial son provocados por factores de orden antrópico, dando paso a deficiencias en estructuras y procesos constructivos”<sup>59</sup>. Las administraciones municipales no han realizado una correcta sinergia entre los entes económicos y sociales para el desarrollo del sector agroindustrial, siendo este uno de los más importantes en la economía del municipio. La mitigación de las zonas de riesgo alto por inundación, desempleo, poco desarrollo en el sector agroindustrial, infraestructura de transporte, mal uso del territorio, son algunas de las problemáticas que no han sido cubiertas por estos planes de ordenamiento.

---

59 CARLOS ANDRÉS ALZATE GIRALDO. “Propuesta de zonificación rural del municipio de La Dorada - Caldas basado en la dimensión ambiental del Plan básico de ordenamiento territorial (PBOT)” (tesis de pregrado), Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira, 2012, disponible en [<https://repositorio.utp.edu.co/items/c29922d6-469d-4b4c-8a0e-22058b76ec5a>], p. 47.

Por lo tanto, este estudio pretende identificar los problemas principales del enfoque del Plan Básico de Ordenamiento Territorial que no permiten el correcto desarrollo del sector agroindustrial y no favorecen las necesidades básicas de la comunidad.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### *A. Contextualización*

En la actualidad, el aumento de población, territorio y los diferentes usos de suelo en los municipios de Colombia, ha llevado a la necesidad de implementar políticas públicas que integren al sector privado en la ejecución de actividades mediante el desarrollo socioeconómico, considerando los factores sociales, políticos y ecológicos de cada uno de estos municipios.

En Francia en los años 1940, a raíz de la problemática generada por la distribución y utilización de la tierra, surge la noción de ordenamiento territorial; en otros países como Alemania, tuvieron un enfoque más económico de intereses entre las finalidades productivas y la prestación de servicios básicos a la comunidad mediante la correcta utilización y protección de sus recursos. En América Latina, el ordenamiento territorial lleva a políticas de estado como las de zonificación que permitan disminuir el desequilibrio espacial por los procesos de planificación económica<sup>60</sup>.

Con la aprobación de la Ley 388 de 1997<sup>61</sup>, se crea en Colombia la figura de Plan de Ordenamiento Territorial –POT– buscando la descentralización y la planificación de todo el espacio público del territorio nacional, tanto a nivel urbano como rural, con vigencia de 12 años. La necesidad de regular el desarrollo urbano en el país

---

60 JAIRO IBARRA LOZANO. "Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia", *Revista Justicia Juris*, vol. 7, 2007, disponible en [<http://repositorio.uac.edu.co/handle/11619/1071>], p. 38

61 Ley 388 de 18 de julio de 1997, "Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 43.091, de 24 de julio de 1997, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1659295>].

debido a sus altos impactos sociales y ambientales, es uno de los temas más discutidos y desarrollados en esta última ley como consecuencia de una aceleración poblacional no regulada y la ausencia de modelos de Plan Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT– que permitan el crecimiento del sector agropecuario.

En palabras de BORJA:

Según estudios recientes realizados por expertos en desarrollo económico, la falta de conocimiento tecnológico en la práctica de la explotación de la tierra en nuestro país ha demostrado ser perjudicial para la generación de empleo, el crecimiento económico y los ingresos. Esta deficiencia impide aprovechar plenamente los recursos naturales disponibles y limita las oportunidades de desarrollo sostenible a largo plazo<sup>62</sup>.

Entendiendo, según las anteriores líneas, que también se encuentran dificultades de los pequeños propietarios a la hora de expandir su producción. Según lo indicado por el codirector del Banco de la República: “Carecemos de un verdadero sistema y de una política nacional de ciencia, tecnología e innovación que incluya a todos los actores y establezca mecanismos entre la política educativa, la industrial, y la de ciencia y tecnología”<sup>63</sup>.

En el municipio de La Dorada, la situación se presenta en muchos contextos locales con gobiernos municipales que enfrentan la necesidad de generar condiciones para el desarrollo socioeconómico con herramientas inadecuadas de ordenamiento territorial. La ubicación geográfica estratégica de La Dorada, en la región del Magdalena caldense en el departamento de Caldas, le ha permitido desempeñar un papel importante en el desarrollo agroindustrial del país. Limita con varias localidades, como Sonsón (Antioquia) al norte, el río Magdalena y Puerto Boyacá (Boyacá) al oriente, Puerto

---

62 MIGUEL BORJA. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2000, p. 64.

63 OTROS COLUMNISTAS. “El atraso colombiano en ciencia y tecnología”, *Portafolio*, 12 de agosto de 2018, disponible en [<https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/el-atraso-colombiano-en-ciencia-y-tecnologia-519977>].

Salgar y Guaduas (Cundinamarca) al sur, y Victoria y Norcasia (Caldas) al occidente.

Dado su potencial fluvial y terrestre para el transporte de mercancías y materia prima, es crucial organizar de manera adecuada los sectores socioeconómicos y agropecuarios del municipio para promover su desarrollo económico. Con este objetivo, se adoptó el Acuerdo 038 de 2013 y en los últimos años se ha dado prioridad a ajustar las condiciones normativas del suelo urbano para mitigar las inundaciones a lo largo de la ribera del río Magdalena. En este sentido, la Administración municipal lleva a cabo evaluaciones de las construcciones actuales para determinar su estabilidad y así impulsar su mejora integral o reubicación<sup>64</sup>.

En la actualidad, a diferencia del 85% de los municipios del país, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT– del municipio se encuentra en vigor y actualizado. Sin embargo, aún se hacen esfuerzos por abordar las carencias en desarrollo y ordenamiento que surgieron debido a la demorada actualización. Entre 2009 y 2013, el PBOT se encontraba caducado, lo que llevó a las administraciones municipales a implementar planes de desarrollo basados en un plan de ordenamiento que no cumplía con las necesidades actuales de la población. Durante ese periodo, el enfoque de desarrollo y ordenamiento se basaba en las necesidades surgidas en 2001, cuando los problemas de inundación eran el principal objetivo del plan de ordenamiento, centrándose en la gestión del riesgo. Sin embargo, en el PBOT actual se plantea como principal objetivo controlar las políticas y directrices de planificación en atención al grado de crecimiento de la población del municipio de La Dorada, este crecimiento se puede observar en la Tabla 4, la cual refleja las proyecciones realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– para los años de importancia en esta investigación.

---

64 CONCEJO DE LA DORADA - CALDAS. Proyecto de Acuerdo n.º 003 de 8 de febrero de 2022: “Por medio del cual se modifican excepcionalmente las fichas normativas de los sectores D20, D3 y subsector normativo DIE del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada – Caldas – Acuerdo 038 de 2013”, disponible en [<https://drive.google.com/drive/folders/1Y9EUXsU2ZxDVllw5IUh0K-2MFy4hCTud>].

**Tabla 4**  
**Proyección de población de La Dorada, Caldas,**  
**según los indicadores del DANE**

PROYECCIÓN DE POBLACIÓN DE LA DORADA, CALDAS			
2001	2009	2013	2021
68.314	68.950	69.687	74.655

Fuente: Elaboración propia con información de [<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>].

### *B. Descripción del problema*

A Pesar de que la Ley 388 de 1997, donde se establece el Plan de Ordenamiento Territorial, tiene como objeto principal la planificación y el ordenamiento del territorio municipal para el aprovechamiento sostenible del mismo, los gobiernos locales no han impulsado adecuadamente el desarrollo del sector agroindustrial, lo que se ve reflejado en el mal uso y la poca productividad del territorio de los diferentes municipios del país.

En el diseño de los documentos de los planes de ordenamiento territorial de los diferentes municipios, se pueden evidenciar deficiencias desde sus planteamientos, deficiencias que han sido develadas por la gerente del programa POT modernos de Planeación Nacional DIANA MUÑOZ: “En la formulación de los primeros POT se improvisó. Los municipios no sabían bien cómo formularlo. Algunos lo hicieron a las carreras, otros lo copiaron, pocos hicieron bien la tarea; la conclusión es que los primeros POT son de muy mala calidad y no promovieron el desarrollo de los municipios”<sup>65</sup>. Además, la ausencia de políticas transversales que promuevan la integración entre municipios y eviten la disparidad en los enfoques de los planes de ordenamiento genera la posibilidad de que los lineamientos adoptados por los municipios no sean coherentes con los intereses

---

65 “La clave para planear un nuevo país es el POT”, *El Tiempo*, 12 de julio de 2016, disponible en [<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16643406>].

nacionales. Siguiendo a BORJA, afirma que: “En Colombia, el tema de ordenamiento era un asunto marginal dentro de la cosa pública y que nos orientábamos bajo una geografía política premoderna que proponía unidades de división territorial para la buena administración de algunos de los asuntos del Estado”<sup>66</sup>.

Desde la década de 1980, se ha promovido un debate en el país que convierte el ordenamiento territorial en un apoyo a la planificación de la política del Estado para promover la descentralización y la cultura de la participación ciudadana en la Constitución Nacional de 1991, la cual instauró transitoriamente la Comisión de Ordenamiento Territorial. Con el fin de velar por la eficiencia administrativa, protegiendo la democracia y preservando la unidad nacional mediante la descentralización de las entidades estatales, es decir, buscando el desarrollo económico, social y político mediante la correcta utilización y distribución de las tierras y de los recursos como un apoyo al ciudadano y al ecosistema que lo rodea.

Surgen dificultades en la implementación de leyes y políticas que no permiten un correcto ordenamiento del territorio nacional, debido a que en el país no se ha consolidado una definición clara y precisa sobre este concepto, lo que se evidencia en la aplicación y ejecución de normativas que pretenden regularlo<sup>67</sup> como la Ley 1454 de 2011 que reglamenta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>68</sup>. Autores indican que: “este concepto está en construcción en las ciencias sociales y en la acción política, y en el país, esa condición no es la excepción”<sup>69</sup>. Concepto que varía según el ambiente y enfoque que se busca darle.

---

66 BORJA. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, cit.

67 GUSTAVO ADOLFO CARRIÓN BARRERO. “Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo”, *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año III, n.º 7, 2008, p. 145 a 165, disponible en [<https://upcommons.upc.edu/handle/2099/5648>].

68 Ley 1454 de 28 de junio de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 48.115, de 29 de junio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681347>].

69 BORJA. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, cit.

Un claro ejemplo del desconocimiento del concepto de ordenamiento territorial es que a pesar de tener efectos medioambientales severos y devastadores en los recursos naturales e hidrológicos la constitución geológica de Colombia, permite que el país tenga gran potencial en la extracción minera para solventar las necesidades económicas mediante la exportación de elementos como el carbón, materiales para la construcción, petróleo, esmeraldas, etc. En el 2017 se adjudicaron cerca de 54 títulos mineros para la extracción de estos minerales y recursos del subsuelo. Sin embargo, el mismo Ministerio de Medio Ambiente reconoce que gran parte de estos títulos se encuentran sobre zonas protegidas y páramos.

La Dorada, en el departamento de Caldas, es un municipio que propicia la visita de muchos turistas, con un incremento del 12% respecto al 2019<sup>70</sup>. Sin embargo, su posición geográfica, clima y la falta de empleo, contribuyen a que tanto habitantes nativos como visitantes, se involucren en actividades económicas ilegales o informales, generando una ocupación indebida del espacio público y ocasionando problemáticas económicas y sociales para las administraciones actuales, ya que muchos de estos comerciantes informales no cumplen con los protocolos de bioseguridad.

A pesar de las campañas que se llevan a cabo, las administraciones locales no han logrado desincentivar el uso inadecuado del espacio público, lo que impide que la comunidad pueda disfrutar y utilizar sus zonas verdes y espacios recreativos<sup>71</sup>.

Uno de los principales obstáculos que dificultan la materialización del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada, se relaciona con el desconocimiento por parte de los actores del sector agropecuario sobre la capacidad de la utilización de las tierras para implementar buenas prácticas en el uso del suelo. Este problema ha sido reconocido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que destaca la existencia de una brecha entre el

---

70 ANDRÉS VILLAMIZAR. "En Semana Santa esperan un 12% más de turistas en Caldas", *La Patria*, 11 de abril de 2022, disponible en [<https://archivo.lapatria.com/economia/en-semana-santa-esperan-un-12-mas-de-turistas-en-caldas-489297>].

71 Ídem.

conocimiento de las buenas prácticas en la dinámica ambiental y los suelos, y su plena aplicación en las labores agrícolas. Según el Instituto, los planes de ordenamiento territorial deben integrar estrategias para mejorar las prácticas relacionadas con el uso y manejo de los suelos.

Es necesario abordar de manera integral el problema, mediante la implementación de estrategias que promuevan la educación y capacitación de los agricultores en el uso sostenible de los suelos, así como la creación de incentivos y regulaciones que fomenten las buenas prácticas agrícolas. De esta manera, se podrá avanzar hacia un desarrollo agroindustrial más responsable y en armonía con el entorno natural, beneficiando tanto a los habitantes del municipio como a los turistas que lo visitan.

Uno de los problemas principales que se manifiestan, son los usos inadecuados del suelo como recurso en el desarrollo de actividad agropecuaria y la sobreutilización de la tierra, lo que genera un déficit para el PBOT municipal, siendo La Dorada un municipio caracterizado como una reserva agropecuaria de la región, por sus recursos territoriales, tales como la cercanía a los cuerpos de agua y las condiciones climáticas que los acompañan, de acuerdo con el Sistema de Información Ambiental de Colombia –SIAC–: “La utilización de suelos no coincide con la aptitud de los mismos; de ahí que los impactos derivados de esta utilización sean imprevisibles y con consecuencias sobre una gran variedad de servicios ecosistémicos”, al encontrar que se sigue dando un mal manejo del suelo. En la Tabla 8, se puede evidenciar lo mencionado, la cual indica las causas y efectos de los principales problemas derivados al implementar incorrectamente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial en el municipio de La Dorada, en esta tabla se encuentran resultados de datos hallados y analizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–.

**Tabla 5**  
**Causas y efectos de los problemas que dificultan el buen proceso del Plan Básico de Ordenamiento Territorial**

ÍTEM	CAUSAS	EFFECTOS
1	Incapacidad de los organismos del estado para impulsar mecanismos que permitan una sinergia entre el sector industrial y agropecuario.	El 55% del suelo del departamento de Caldas registra sobreutilización de la tierra, de acuerdo con datos provistos por el IGAC.
2	Nula divulgación de la información existente (IGAC) sobre el ordenamiento territorial y la utilización de la capacidad del suelo.	El 80% de la población realiza el oficio de manera informal, desaprovechando el recurso del suelo.
3	El sector agropecuario no corresponde con las condiciones del uso del suelo.	El 60% de la población sin productividad del sector agropecuario.
4	Inexistente articulación del Estado y actores sociales que posibiliten el buen uso de la tierra y su sostenibilidad.	El 95% de las instituciones del estado sin compromisos con el sector agropecuario.
5	Nula capacitación sobre capital del suelo, productivo y sustentable.	El 100% de las instituciones del municipio de La Dorada, no poseen áreas de conocimiento relacionadas con el desarrollo económico, productivo y sustentable.

*Fuente:* LUIS ERNESTO PINEDA HERRERA. "Manejo del suelo como recurso en asociaciones del sector agropecuario en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas" (tesis de especialización), Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2017, disponible en [<https://repository.usta.edu.co/handle/11634/4300>].

### III. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuál es la evaluación actual del impacto del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de La Dorada en el sector agroindustrial y cómo sus lineamientos pueden impulsar su desarrollo?

## IV. OBJETIVOS

### *A. Objetivo general*

Analizar el estado actual del Plan de Ordenamiento Territorial en cuanto al manejo de los usos del suelo, el crecimiento municipal y el desarrollo económico, centrándose específicamente en el sector agroindustrial de La Dorada, Caldas. Además, se buscará identificar los lineamientos que se podrían implementar para fomentar el desarrollo de este sector.

### *B. Objetivos específicos*

- Analizar los indicadores que permiten evaluar el estado actual del sector agroindustrial en el municipio de La Dorada, Caldas.
- Investigar y describir los lineamientos vigentes que rigen el desarrollo del sector agroindustrial en el municipio.
- Proponer y delinear los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial que promoverá el desarrollo sostenible del sector agroindustrial en el municipio de La Dorada.

## V. MARCO DE REFERENCIA

### *A. Marco teórico-conceptual*

#### 1. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial puede interpretarse como una expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental y, de manera simultánea, como un instrumento de planificación y gestión. Es de carácter transversal y afecta a las normas de carácter básico o general relacionadas con el funcionamiento y la administración del territorio.

ÁNGEL MASSIRIS<sup>72</sup> señala que el ordenamiento territorial se concibe como una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objetivo central es de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano sostenible y justo.

MÉNDEZ, citado en MASSIRIS<sup>73</sup>, sostiene que los enfoques del ordenamiento territorial, engloba otros enfoques como de planificación económica y social, con referencias para el desarrollo económico local y a otras políticas integrales.

Sea cual sea el enfoque de ordenamiento territorial, siempre está explícita o implícita la idea de regularizar u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio para su aprovechamiento óptimo<sup>74</sup>.

## 2. Uso de suelo

HILDENBRAND<sup>75</sup> asociaba a los usos del suelo y a procesos urbanos, cuyo objeto principal es la coordinación de aspectos sectoriales alrededor de la planificación urbanística municipal.

Un enfoque relacionado con los usos del suelo en Colombia, se asocia al Ordenamiento Ambiental del Territorio, el cual se ha entendido desde la Ley 99 de 1993<sup>76</sup>, como un proceso técnico-político

---

72 ÁNGEL MASSIRIS CABEZA. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005.

73 MÉNDEZ, cit. en Ídem.

74 MASSIRIS CABEZA. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*, cit., p. 15.

75 ANDREAS HILDENBRAND SCHEID. *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2002, p. 33.

76 Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 41.146, de 22 de diciembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635523>].

que parte de la zonificación del uso adecuado de la tierra mediante un enfoque ecosistémico.

Los suelos colombianos están enfermos, ya que, según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de los casi 115 millones de hectáreas que conforman el país, cerca del 30% (32 millones de hectáreas) presentan usos inadecuados por parte de agricultores, “la agricultura y la ganadería están acabando con los suelos, y esto se debe a que no respetamos la vocación”, dijo JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE, director del IGAC.

### 3. Agroindustria

Se ha propuesto una definición en la cual implique las actividades de los productores de las áreas rurales, donde se dice que es la actividad que permite a los productores agrícolas valorar su producción agropecuaria, al vincularse directa o indirectamente a etapas de la cadena alimentaria, donde este sea adecuado, transformado, para beneficio y comercialización de los productos. Para comprender la definición de la agroindustria, se plantean dos tipos: la tradicional y la inducida.

La agroindustria tradicional, como bien su nombre lo dice, la conforma procesamientos tradicionales y artesanales que acompañan a la mayoría de los productos agrícolas, tales como: café, maíz, arroz, caña de azúcar y leche, en los cuales sus procesos productivos que originan los beneficios son los trapiches, arroceras, queserías y molinos.

Por otra parte, la agroindustria inducida se ha enfocado fundamentalmente en la transformación de los productos perecederos como las frutas y las hortalizas, las especias y la leche.

### 4. Estudios previos

Para el planteamiento de las normas que rigen el plan de ordenamiento, se tuvo como referencia el modelo europeo en base a sus experiencias, las cuales servirían para tener una guía en la cual se pueda evaluar y analizar, para así llevarla al interés del país en ge-

neral. El ordenamiento territorial en Europa predomina tres desarrollos, económico urbano, regional y ambiental. De acuerdo con lo que expone HILDENBRAND:

Uno de los elementos más importantes implementados en Europa ha sido el modelo territorial referenciado con tres grandes sistemas estructurantes del territorio ligados al conjunto del sistema socio-productivo. Para estos sistemas, los principales instrumentos de la ordenación del territorio, los planes o programas territoriales, definen criterios territoriales (zonificaciones, trazados, localizaciones) destinados a las políticas públicas sectoriales con incidencia territorial y al planeamiento urbanístico de los municipios. Estos criterios se suelen formular en forma de determinaciones con un distinto grado de vinculación jurídica: NORMAS, Directrices y Recomendaciones<sup>77</sup>.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983<sup>78</sup>, define el ordenamiento territorial como un espacio donde se desarrollan políticas económicas, sociales, culturales y medio ambientales. Así mismo, el concepto lo divide en tres vertientes: técnica administrativa, política de enfoque y disciplina científica, considerando el mismo objetivo la ocupación y aplicación de los recursos del territorio.

Cada municipio dependió de ciertas indicaciones dadas por el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial de Colombia, donde esta base fuera uno de los métodos por el cual se enfocaron sus planes de ordenamiento territorial, estos se les conocía como expedientes municipales, que fueron fundamentales para la ayuda y seguimiento de los mismos. Como señalan BUITRAGO y MARTÍNEZ:

El Expediente Municipal debe ser entendido como un instrumento de la gestión local, que sumado a los demás, coadyuve al logro de los objetivos del modelo de desarrollo municipal, por lo que su asimilación por parte de la administración municipal en los procesos de seguimiento y monitoreo, debe ser visto como un medio para establecer,

---

77 HILDENBRAND SCHEID. *Política de ordenación del territorio en Europa*, cit., p. 8.

78 CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, España, disponible en [<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>].

por un lado, los niveles de logro de los objetivos municipales, específicamente los relacionados con la intervención del territorio, y por otro, el conocimiento necesario para reajustar oportunamente metas y recursos<sup>79</sup>.

Es de suma importancia tener instrumentos para el seguimiento y evaluación del ordenamiento del territorio, para eso se debe contar con mecanismos para la recolección de información clara y que se adjunte en bases de datos, la cual servirá para verificar los resultados y el impacto del Plan de Ordenamiento Territorial. Sobre esto, CHELIMSKY afirma que:

La adquisición de información es una de las mayores dificultades existentes a la hora de evaluar, sobre todo cuando se requiere evaluar el resultado y el impacto de programas y actividades. Por lo anterior, el modelo propuesto consta de dos partes: primero, niveles conceptuales para la evaluación y el seguimiento; segundo, dimensiones estructurantes a evaluar del ordenamiento territorial<sup>80</sup>.

A lo largo de la presente investigación, se ha establecido un marco teórico conformado por amplios estudios previos, donde se empieza desde una base europea del ordenamiento territorial que sirvió no solo a Colombia, sino a muchos países latinoamericanos, como referencia para el desarrollo de los recursos del territorio. En el marco de la integración centroamericana, uno de los objetivos radica en la importancia que se tiene de las políticas regionales, en la que se encuentran muchas limitaciones respecto a las oportunidades en el provecho de dichos recursos, por lo cual, esta referencia fue un paso grande para que se permita un desarrollo colectivo, y así poder generar oportunidades en los enfoques económicos de un país.

---

79 OSCAR BUITRAGO BERMÚDEZ y PEDRO MARTÍNEZ TORO. "El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal", *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, n.º 14, 2009, disponible en [<https://revistapropectiva.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/1096>], p. 274.

80 ELEANOR CHELIMSKY. "The role of experience in formulating theories of evaluation practice", *American Journal of Evaluation*, vol. 19, n.º 1, 1998, pp. 35 a 55.

## *B. Marco normativo o político*

Una parte importante en el análisis respecto al tema del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible en el sector agroindustrial, tiene que ver con el cumplimiento desde el componente normativo y el proceso de planificación de orden nacional y territorial, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, formulados con “el propósito de crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta nuestro mundo”<sup>81</sup>.

En el gobierno nacional del país se encuentran varios organismos institucionales que se encargan de la mejora e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial; para la implantación de las visiones estratégicas en los campos sociales, económicos y ambientales, el Departamento Nacional de Planeación –DNP– se encarga de realizar un diseño, orientación y evaluación de las políticas públicas. Por otra parte, el ente rector del Ordenamiento Territorial es el Ministerio del Ambiente, el cual se encarga de establecer la política, criterios y herramientas para que se realice un buen proceso; por último, los alcaldes de los diferentes municipios son los encargados de formular los POT y los concejos municipales o distritales de aprobarlos.

En Colombia en 1997 se instaura la Ley 388, la cual posibilita a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos y su destinación al uso común.

En la última década se establece la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), con el fin de promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración en integración del ordenamiento territorial.

El artículo 64 de la Constitución Política de 1991, contempla el “deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propie-

---

81 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Página web, disponible en [<https://www.undp.org/es>].

dad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”<sup>82</sup>.

## VI. METODOLOGÍA

### *A. Metodología para el análisis*

La metodología utilizada en este escrito para el ordenamiento territorial, se basó en una combinación de diversas técnicas de investigación, con el objetivo de obtener información completa y precisa sobre el territorio y sus necesidades. A continuación, se describen en detalle las principales etapas de la metodología.

#### 1. Análisis de fuentes documentales

Se realizó una exhaustiva revisión de fuentes documentales relacionadas con el ordenamiento territorial, como informes técnicos, estudios previos, planes de desarrollo, normativas y documentos institucionales. Esta revisión permitió obtener un marco teórico sólido y una comprensión profunda de los conceptos, enfoques y desafíos asociados al ordenamiento territorial en el contexto específico de estudio.

#### 2. Revisión de programas públicos relacionados con el sector

Se llevó a cabo un análisis detallado de los programas públicos existentes que estuvieran directamente relacionados con el ordenamiento territorial. Estos programas incluían iniciativas gubernamentales, políticas sectoriales, programas de desarrollo regional y otras estrategias relevantes. La revisión permitió identificar las

---

82 Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

acciones y proyectos en curso, así como evaluar su impacto y efectividad en relación con el ordenamiento territorial.

### 3. Selección de entrevistas

Se utilizó un criterio de selección cuidadoso para identificar a los actores clave involucrados en el ordenamiento territorial. Estos actores incluían representantes de instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, expertos en la materia y miembros de la comunidad local. La selección se basó en su experiencia, conocimiento y participación en el proceso de ordenamiento territorial. Estas se realizaron en profundidad con los seleccionados, utilizando un conjunto de preguntas estructuradas y abiertas para obtener información detallada sobre sus perspectivas, opiniones y propuestas con respecto al ordenamiento territorial y su enfoque en el sector agroindustrial.

### 4. Análisis de datos

Se llevó a cabo un análisis riguroso de los datos recopilados a partir de las fuentes documentales y las entrevistas realizadas. Esto implicó una revisión exhaustiva de la información, la identificación de patrones, tendencias y desafíos emergentes, y la generación de conclusiones y recomendaciones basadas en los hallazgos. Se utilizaron técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo para garantizar la objetividad y la robustez de los resultados obtenidos.

### 5. Elaboración de la metodología propuesta

Con base en los resultados del análisis de datos, se desarrolló una metodología integral para el ordenamiento territorial. Esta metodología incluyó pasos y procedimientos claros para la identificación de necesidades, la definición de objetivos, la participación ciudadana, la formulación de políticas y estrategias, la implementación de acciones y la evaluación continua. Se destacó la importancia de la sostenibilidad, la equidad y la participación ciudadana en todo el proceso de ordenamiento territorial.

## VII. ESTADO DEL ARTE

El Plan de Ordenamiento Territorial es un tema de amplias discusiones, cuyo objetivo principal se basa en dar una respuesta o aporte a las necesidades del municipio. Ahora bien, a continuación se exponen algunos proyectos y estudios de investigación que de una u otra manera aportan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio.

Según el Acuerdo 038 del 14 de octubre del 2013 del Concejo Municipal de La Dorada, Caldas<sup>83</sup>, se adopta una revisión del PBOT para realizar un proyecto colectivo de territorio, donde la administración municipal ha determinado una serie de medidas establecidas en el Plan Maestro de Espacio Público, que tiene como objetivo solucionar el insuficiente espacio público para el desarrollo económico local del municipio.

Para el municipio de La Dorada, la Gobernación de Caldas contrató un estudio de investigación a la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, para llevar a cabo la fase III del proyecto del malecón, como objetivo principal el turismo de la región y mitigar las inundaciones que ocurren en el puerto, para así lograr recuperar la zona urbana de la ribera occidental del río Magdalena. Los estudios municipales para el PBOT determinaron que 1.857 viviendas deben ser reubicadas<sup>84</sup> por diferentes riesgos, planteando zonas de expansión urbana proyectadas para la construcción de nuevas viviendas para las poblaciones. El Plan Municipal para la Gestión del Riesgo del 2012, reporta peligros que amenazan la ciudad, por lo que, en las Figuras 1 y 2 se identifican las amenazas y vulnerabilidades relacionadas con inundaciones, socavación de orillas, deslizamientos y

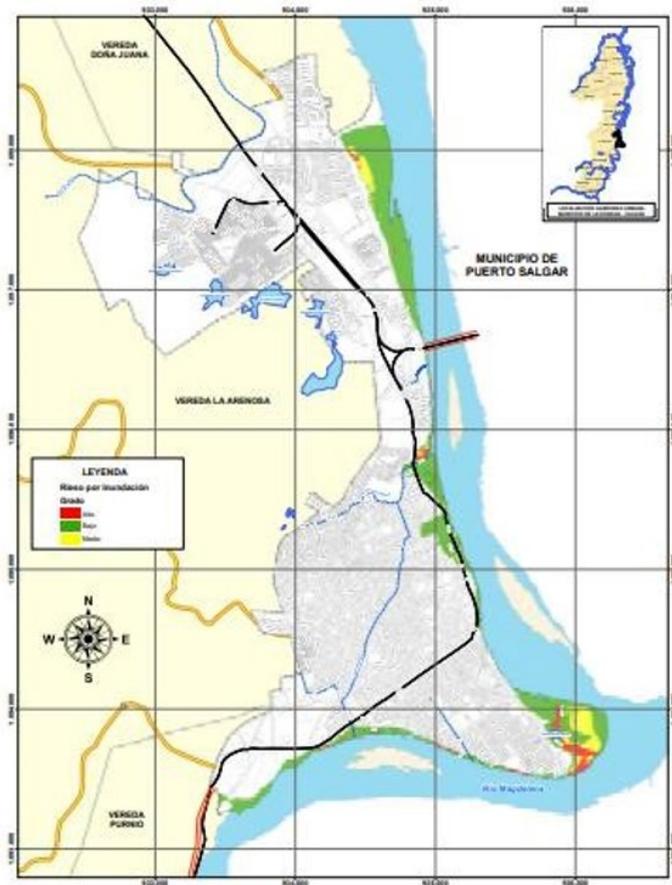
---

83 CONCEJO MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. "Acuerdo 038 de 2013, por el cual se adopta la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada: Un proyecto colectivo de territorio", La Dorada, Caldas, 14 de octubre de 2013, disponible en [[https://drive.google.com/drive/folders/1kYuG\\_df8z75vq8U-3Q1XA4v2lB3manTv8](https://drive.google.com/drive/folders/1kYuG_df8z75vq8U-3Q1XA4v2lB3manTv8)].

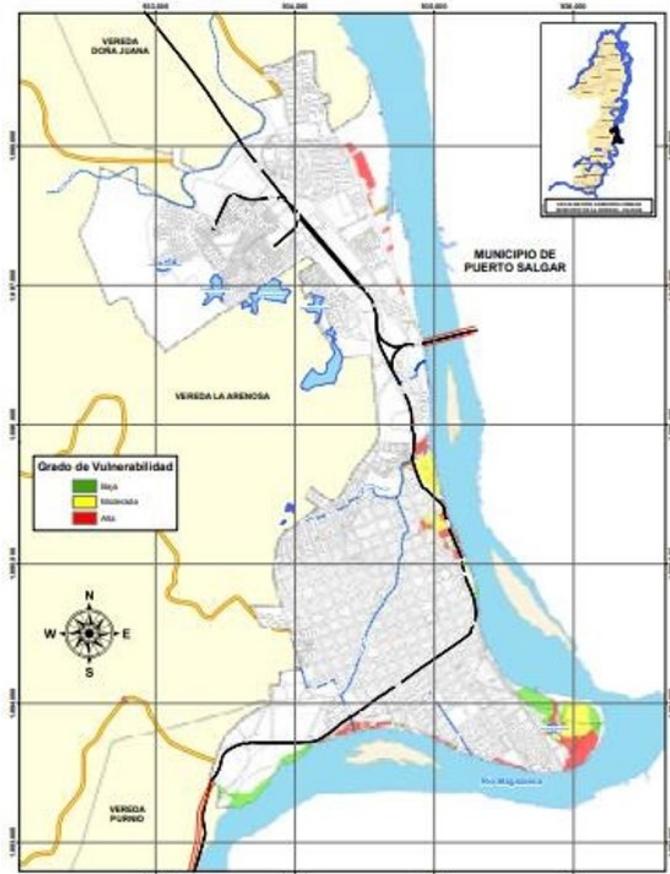
84 El valor corresponde a 180 viviendas en riesgo o afectadas por deslizamientos, 960 por inundación específica en 2011, y 717 por invasión del corredor férreo en zona urbana y rural.

torrenciales cauces e incendios, y cuya población se encuentra vinculada a estos peligros que afectan su seguridad y bienestar.

**Gráfico 2**  
**Mapa de riesgo por inundación para La Dorada**



**Gráfico 3**  
**Mapa de vulnerabilidad por inundación del área urbana de La Dorada**



*Fuente:* CONCEJO MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. “Acuerdo 031 del 12 de octubre de 2001, por medio del cual se adopta Plan Básico de ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada 2001-2009”, La Dorada, Caldas, 12 de octubre de 2001, disponible en [<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/23189/27548-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

Lo anterior toma importancia, debido a que en los últimos años se ha dado un incremento en la construcción de viviendas y asentamientos humanos sobre la orilla del río Magdalena, sin tener en cuenta los riesgos que se presentan en esta zona, principalmente en

las temporadas de lluvias. Por lo tanto, el gobierno local ha tenido la obligación de realizar grandes inversiones para subsanar y contrarrestar la falta de vigilancia de las administraciones anteriores a la implementación del Acuerdo 031 de 2001 y, con ello, mitigar los riesgos hacia la población.

Los desastres de origen hidrometeorológico y sísmico, que han llegado a ocasionar altos costos en infraestructura y economía, mediante estudios de análisis territorial que determinan los riesgos, el Plan de Ordenamiento ha obtenido medidas para su gestión y, sobre todo, la negociación de la reubicación de la población.

Por otra parte, sea cual sea el enfoque de ordenamiento territorial, siempre está explícita o implícita la idea de regularizar u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio para el aprovechamiento óptimo<sup>85</sup>. Por ello, las nociones de ordenamiento territorial deben materializarse a través de políticas y regulaciones que permitan zonificar, restringir usos y ocupaciones en planes locales, regionales o nacionales. Hoy en día hay abundantes estudios e investigaciones acerca del ordenamiento territorial con énfasis en la organización del territorio y su transformación, como indica el Censo General Nacional de 2005, el hecho de que se incremente el número de población en el sector urbano genera impactos ambientales y sociales como lo son las migraciones a las grandes ciudades, expansiones fuera de la zona urbana hacia suelos de la zona rural, lo que ocasiona efectos negativos al ecosistema, mala gestión por parte de municipios intermedios y asentamientos humanos en zonas sísmicas de alto riesgo. La organización del territorio nacional debe considerar los factores medioambientales que reflejan peligro a la población, es decir, se debe tener en cuenta que el 86% de la población está ubicada en zonas de amenaza sísmica alta y media; el 28% zonas de alto potencial de inundación; y el 31% en zonas con amenaza media y alta por movimientos en masa.

---

85 MASSIRIS CABEZA. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*, cit., p. 15.

## VIII. VACÍO/NECESIDAD

Durante una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– de Colombia, y en particular, del municipio de La Dorada, se ha evidenciado un déficit en su implementación. Este déficit se debe a la falta de consideración del desarrollo del sector agroindustrial, lo cual ha generado diversas dificultades y deficiencias en su cumplimiento. Esta situación ha dado lugar a consecuencias económicas, sociales y ambientales, perjudiciales para el municipio. La información recopilada demuestra claramente la existencia de errores de diseño y falencias en la implementación del POT, lo cual ha llevado a un manejo inadecuado de esta importante área económica. En consecuencia, la motivación principal es que por medio de la implementación de un trabajo cuyo objetivo se centre en el sector agroindustrial, sin dejar a un lado las necesidades del municipio, tratando estas necesidades por medio del ordenamiento territorial. De igual modo, se plantea contribuir con recomendaciones y valoraciones del POT actual, que ayuden a la mejora del municipio.

## IX. EJE DE LA INVESTIGACIÓN

Este análisis se enmarca en el eje de la gestión pública del gobierno territorial, ya que se toma como principal análisis un instrumento de gestión como lo llega a ser el Plan de Ordenamiento Territorial, con especial énfasis en su implementación en el municipio de La Dorada, Caldas. Estos instrumentos van desde las iniciativas de las administraciones municipales para planificar y ordenar el territorio en cuestión, con algunas perspectivas diferentes para abordar el problema y un gran número de factores para ser revisados.

Para este caso, la gestión pública demanda en detalle los proyectos para las actualizaciones de los planes básicos de ordenamiento territorial antes de su fecha de vencimiento. Lo anterior, teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo agroindustrial del municipio. Para la interacción entre las administraciones, las industrias y el sector agropecuario, se debe llevar a cabo una estrategia de

gestión donde ambas partes logren establecer una adecuada planificación territorial para beneficio del municipio.

## X. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación se lleva a cabo para responder a la evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, donde el Plan de Ordenamiento Territorial pueda realizar un correcto enfoque y desempeño de la planificación del territorio. Para llegar a tener un ordenamiento territorial que tenga como principal énfasis el desarrollo agroindustrial, se considera iniciar un proyecto que permita dar gestión práctica y efectiva para identificar las necesidades y las problemáticas del municipio de La Dorada, Caldas.

## XI. JUSTIFICACIÓN

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial se ha estructurado como una herramienta técnica y normativa, que orienta el ordenamiento territorial, y así mismo tratar de dar un desarrollo sostenible al municipio. Para el caso de estudio en el cual se sitúa esta investigación, está relacionado con el eje de gestión pública teniendo como instrumento de gestión el PBOT del municipio de La Dorada, en el cual se busca dar recomendaciones y valorar el actual, en el que su enfoque no está dado hacia el sector agroindustrial, lo que es determinante para la economía del municipio. Como ya se mencionó, La Dorada tiene un gran potencial económico en la parte agropecuaria gracias a las condiciones geográficas como la proximidad de cuerpos de agua y las condiciones climáticas, sin embargo, su desarrollo agrícola no tiene una gran sinergia con el sector industrial, desaprovechando el gran potencial económico y social que llegaría a propiciar esta interacción entre estos dos grandes sectores.

Es relevante señalar que no existe en el municipio de La Dorada un esquema que asocie estos sectores; si bien el gobierno nacional ha tratado de desarrollar diferentes programas de ayudas para emprendimientos productivos, no se llegan a beneficiar, ya que su enfoque hacia el suelo como recurso es casi nulo.

## XII. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

### *A. Análisis del estado actual del Plan de Ordenamiento Territorial y sus efectos en el desarrollo del municipio*

El objetivo de este apartado es realizar un análisis exhaustivo del estado actual del Plan de Ordenamiento Territorial –POT– en La Dorada, Caldas, centrándose en el manejo de los usos del suelo, el crecimiento municipal y el desarrollo económico, con especial énfasis en el sector agroindustrial. Para ello, se recopiló información estadística relevante que abarque desde la aprobación del POT hasta la actualidad.

El análisis se basará en indicadores clave de desarrollo municipal, tales como el crecimiento demográfico, la expansión urbana, la generación de empleo, la inversión en el sector agroindustrial y otros aspectos socioeconómicos relevantes. Se establecerá una línea base al momento de la aprobación del POT y se contrastará con los datos recopilados durante el período de estudio.

Además, se realizaron entrevistas a expertos y actores clave del sector agroindustrial, a fin de obtener perspectivas y testimonios que complementen el análisis estadístico. Estas entrevistas proporcionaron información detallada sobre los efectos del POT en el desarrollo del sector, destacando la falta de mecanismos de medición y evaluación del impacto del plan en la agroindustria local. En las entrevistas se expuso ante el presidente del Concejo, el representante de los gremios agroindustriales y el exsecretario de Planeación del municipio de la Dorada. La intención del trabajo es investigativa y así permitir el acceso a información necesaria para poder continuar con el proceso.

*B. Revisión y análisis de las principales iniciativas adoptadas por el municipio en relación con el sector agroindustrial durante el período*

Se ha llevado un análisis de las principales iniciativas implementadas por el municipio de La Dorada, en relación con el sector agroindustrial durante el período de estudio. El objetivo principal ha sido examinar de manera minuciosa los planes de desarrollo vigentes en el municipio e identificar los programas y proyectos específicos que se han destinado al fomento y desarrollo del sector agroindustrial.

Para llevar a cabo este análisis, se ha realizado una investigación donde se han recopilado los informes de gestión correspondientes a cada período. Estos informes proporcionan una valiosa fuente de información para evaluar en qué medida se han logrado las metas y objetivos establecidos en los programas relacionados con el sector agroindustrial. También, se ha podido obtener una visión clara de las acciones implementadas, los recursos asignados y los resultados obtenidos en la promoción y fomento de la agroindustria local.

Por último, se ha logrado obtener una perspectiva sólida y clara de las iniciativas emprendidas por el municipio para apoyar y promover el sector agroindustrial. Esto ha permitido evaluar de manera objetiva la efectividad de estas iniciativas y determinar en qué medida han contribuido al desarrollo sostenible del sector en La Dorada. A partir de los resultados obtenidos, se han identificado las fortalezas y debilidades de las iniciativas implementadas, lo cual proporciona una base sólida para formular recomendaciones y propuestas de mejora.

*C. Lineamientos para la modificación del POT*

En relación con los aspectos necesarios para modificar el Plan de Ordenamiento Territorial, se identifican algunos claves, tanto desde nuestra perspectiva, como la de algunos de los entrevistados, para orientar la modificación del POT y promover un desarrollo sostenible y exitoso del sector agroindustrial en La Dorada, Caldas.

## 1. Revisión de los usos del suelo

Existe consenso en la necesidad de revisar y ajustar los usos del suelo establecidos en el POT. Esto implica analizar si las zonas asignadas son las más adecuadas para el desarrollo de actividades agroindustriales, considerando factores como la disponibilidad de recursos naturales, las condiciones geográficas y las necesidades del sector.

## 2. Incentivos y apoyo económico

Se resalta la importancia de implementar incentivos y mecanismos de apoyo económico para fomentar el desarrollo del sector agroindustrial. Estos podrían incluir subsidios, créditos preferenciales, programas de capacitación y asesoramiento técnico, entre otros. Estas medidas son consideradas fundamentales para promover la inversión y la generación de empleo en el sector.

## 3. Infraestructura y servicios básicos

Los entrevistados destacan la necesidad de mejorar la infraestructura y los servicios básicos en las zonas destinadas a la agroindustria. Esto incluye el acceso a vías de transporte adecuadas, energía eléctrica confiable, agua potable, sistemas de tratamiento de aguas residuales y telecomunicaciones. El desarrollo de estas infraestructuras es fundamental para garantizar un entorno propicio y competitivo para el sector.

## 4. Protección del medio ambiente

Se considera crucial incorporar lineamientos que promuevan la protección del medio ambiente en el desarrollo del sector agroindustrial. Esto implica establecer normativas y prácticas sostenibles, como la gestión adecuada de residuos, la preservación de áreas naturales y la adopción de prácticas agrícolas amigables con el ecosistema. La armonización entre el desarrollo económico y la

conservación del medio ambiente, es vista como fundamental para garantizar la viabilidad a largo plazo del sector agroindustrial.

## 5. Participación y consulta ciudadana

Se enfatiza la importancia de promover la participación y consulta ciudadana en el proceso de modificación del POT. Los entrevistados sugieren que se realicen espacios de diálogo y consulta con los actores involucrados, incluyendo a los agricultores, empresarios, organizaciones comunitarias y otros actores relevantes. La participación de la comunidad permite incorporar diferentes perspectivas y contribuye a la legitimidad y aceptación de las modificaciones propuestas.

## XIII. CONCLUSIONES

Tras analizar en detalle los hallazgos obtenidos, se pueden extraer importantes conclusiones sobre el estado actual del Plan de Ordenamiento Territorial –POT– en el municipio de La Dorada, Caldas, y su impacto en el sector agroindustrial.

En primer lugar, se destaca que el Plan de Ordenamiento Territorial existente en el municipio no ha propuesto estrategias de calidad enfocadas específicamente al sector agroindustrial. Esto ha generado una brecha entre las necesidades y demandas de la ciudadanía y las disposiciones establecidas en el POT. La falta de orientación hacia el desarrollo agroindustrial ha limitado la capacidad de generar empleo, crecimiento económico e ingresos en el municipio.

Además, se observa una falta de debate, evaluación y participación del sector ganadero en la generación de políticas, planes o lineamientos para el desarrollo agroindustrial. La ausencia de un diálogo activo entre el Concejo Municipal, la administración y el sector agroindustrial, ha impedido que se formulen estrategias efectivas que aborden las necesidades y desafíos de este sector. La inclusión de la voz y la perspectiva del sector ganadero en la toma de decisiones, resulta fundamental para desarrollar políticas adecuadas y alcanzar un desarrollo agroindustrial sostenible.

Otro aspecto relevante es que, si bien el Plan Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT– puede tener objetivos positivos en teoría, en la práctica presenta fallas en su ejecución. Por ejemplo, la ubicación del matadero en la zona urbana y el manejo inadecuado de las aguas residuales, evidencian deficiencias en la planificación y la gestión de los recursos. Estas deficiencias afectan de forma directa al sector agroindustrial y a su desarrollo.

Por último, se destaca la inexistencia de una relación efectiva entre el Concejo Municipal y el sector agroindustrial. No se han realizado invitaciones ni por parte del gremio, ni por parte de la administración municipal, ni por parte de la dirección encargada de este sector para fomentar el diálogo y la colaboración. Esta falta de comunicación y coordinación entre las partes interesadas dificulta la identificación de necesidades, la formulación de políticas adecuadas y la implementación de acciones efectivas para el desarrollo agroindustrial.

En resumen, las conclusiones extraídas de este estudio revelan que el Plan de Ordenamiento Territorial en La Dorada, Caldas, requiere modificaciones significativas para abordar las necesidades y desafíos del sector agroindustrial. Se hace necesario desarrollar estrategias enfocadas en este sector, promover la participación del sector ganadero en la toma de decisiones, corregir las fallas en la ejecución del PBOT y establecer una relación efectiva entre el Concejo Municipal y el sector agroindustrial. Estas acciones son fundamentales para impulsar un desarrollo agroindustrial sostenible que beneficie tanto a la comunidad, como al municipio de La Dorada en su conjunto.

## REFERENCIAS

- ALZATE GIRALDO, CARLOS ANDRÉS. "Propuesta de zonificación rural del municipio de La Dorada - Caldas basado en la dimensión ambiental del Plan básico de ordenamiento territorial (PBOT)" (tesis de pregrado), Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira, 2012, disponible en [<https://repositorio.utp.edu.co/items/c29922d6-469d-4b4c-8a0e-22058b76ec5a>].
- ARÉVALO TUESTA, JOSÉ ANTONIO; ALBERTO ARÉVALO TUESTA y LILIA RODAS CAMACHO. "Planificación y ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible del Perú al 2050", *Polo del Conocimiento: Revista científico - profesional*, vol. 6, n.º 12, 2021, pp. 220 a 249, disponible en [<https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/3365>].
- BORJA, MIGUEL. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2000.
- BUITRAGO BERMÚDEZ, OSCAR y PEDRO MARTÍNEZ TORO. "El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal", *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, n.º 14, 2009, pp. 255 a 279, disponible en [<https://revistapropectiva.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/1096>].
- CARRIÓN BARRERO, GUSTAVO ADOLFO. "Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo", *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año III, n.º 7, 2008, p. 145 a 165, disponible en [<https://upcommons.upc.edu/handle/2099/5648>].
- CHELIMSKY, ELEANOR. "The role of experience in formulating theories of evaluation practice", *American Journal of Evaluation*, vol. 19, n.º 1, 1998, pp. 35 a 55.
- CONSEJO DE EUROPA. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, España, disponible en [<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>].

- CONCEJO DE LA DORADA - CALDAS. Proyecto de Acuerdo n.º 003 de 8 de febrero de 2022: “Por medio del cual se modifican excepcionalmente las fichas normativas de los sectores D20, D3 y subsector normativo DIE del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada – Caldas – Acuerdo 038 de 2013”, disponible en [<https://drive.google.com/drive/folders/1Y9EUXsU2ZxDVllw5IUh0K-2MFy4hCTud>].
- CONCEJO MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. “Acuerdo 031 del 12 de octubre de 2001, por medio del cual se adopta Plan Básico de ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada 2001-2009”, La Dorada, Caldas, 12 de octubre de 2001, disponible en [<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/23189/27548-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].
- CONCEJO MUNICIPAL DE LA DORADA CALDAS. “Acuerdo 038 de 2013, por el cual se adopta la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada: Un proyecto colectivo de territorio”, La Dorada, Caldas, 14 de octubre de 2013, disponible en [[https://drive.google.com/drive/folders/1kYuG\\_df8z75vq8U3Q1XA4v21B3manTv8](https://drive.google.com/drive/folders/1kYuG_df8z75vq8U3Q1XA4v21B3manTv8)].
- Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “TerriData – Sistema de Estadísticas Territoriales” [página oficial], disponible en [<https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/acercade>].
- ELIAS, SILVEL. *Ordenamiento territorial y desarrollo económico local*, s. l., Fundación DEMUCA-CONECTADEL, diciembre de 2014, disponible en [[http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/08/12-Ordenamiento-Territorial-PERT-FAUSAC\\_VF.pdf](http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/08/12-Ordenamiento-Territorial-PERT-FAUSAC_VF.pdf)].
- FUNDACIÓN DEMUCA. *Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local*, San José, C. R., DEMUCA, 2009, disponible en [<https://core.ac.uk/display/322786458>].
- GONZÁLEZ LÓPEZ, ANDREA ROCÍO. “Ordenamiento territorial: herramientas para el seguimiento de la gestión. Estudio de caso en Barranca Upía, Meta” (tesis de maestría), Bogotá, Universidad Piloto de Colombia, 2008, disponible en [<http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/10002>].

- GUIMARÃES, ROBERTO P. "Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002", en HÉCTOR ALIMONDA (comp.). *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 123 a 150, disponible en [<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101002071318/6Guimaraes.pdf>].
- HENAO RODRÍGUEZ, ALBERTO; CLAUDIA GISEL BEDOYA TOBÓN y MARÍA MERCEDES HOYOS ROJAS. "Una mirada de ciudad desde los planes de desarrollo local". *Dimensión económica*, Medellín, Alcaldía de Medellín, 2015, disponible en [[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/MiradaPlanDlloLocal/DocumentoDimensionEconomica-UnaMiradaCiudaddesPDL.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/MiradaPlanDlloLocal/DocumentoDimensionEconomica-UnaMiradaCiudaddesPDL.pdf)].
- HERNÁNDEZ PEÑA, YOLANDA TERESA. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?", *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, n.º 19, 2010, pp. 97 a 109, disponible en [<https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/16854>].
- HILDENBRAND SCHEID, ANDREAS. *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2002.
- IBARRA LOZANO, JAIRO. "Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia". *Revista Justicia Juris*, vol. 7, 2007, pp. 37 a 45, disponible en [<http://repositorio.uac.edu.co/handle/11619/1071>].
- "La clave para planear un nuevo país es el POT", *El Tiempo*, 12 de julio de 2016, disponible en [<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16643406>].
- Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial* n.º 41.146, de 22 de diciembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635523>].

Ley 388 de 18 de julio de 1997, “Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 43.091, de 24 de julio de 1997, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1659295>].

Ley 1454 de 28 de junio de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 48.115, de 29 de junio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681347>].

MASSIRIS CABEZA, ÁNGEL. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2005.

MENA RAMÍREZ, CHRISTIAN EVELIO. “Análisis de la ocupación del espacio público y su efecto sobre la población del municipio de La Dorada, Caldas” (tesis de especialización), La Dorada, Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD–, 2021, disponible en [<https://repository.unad.edu.co/handle/10596/40806>].

MONTERO, SERGIO; JAVIER GARCÍA ESTÉVEZ, ELISA AROND y ANDRÉS MEDINA-GARZÓN. *Desarrollo económico local, competitividad e innovación: una mirada desde Colombia*, Documento de Política n.º 7, Bogotá, Universidad de los Andes, 2018, disponible en [<https://cider.uniandes.edu.co/es/publicaciones/node%3Atitle%5D-40>].

OTROS COLUMNISTAS. “El atraso colombiano en ciencia y tecnología”, *Portafolio*, 12 de agosto de 2018, disponible en [<https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/el-atraso-colombiano-en-ciencia-y-tecnologia-519977>].

PINEDA HERRERA, LUIS ERNESTO. “Manejo del suelo como recurso en asociaciones del sector agropecuario en el municipio de La Dorada, departamento de Caldas” (tesis de especialización), Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2017, disponible en [<https://repository.usta.edu.co/handle/11634/4300>].

RIAÑO SACIPA, MANUEL. *Reflexiones sobre desarrollo económico y el papel público en Bogotá*, Cuadernos de Desarrollo Económico, n.º 34, Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico, 2015, disponible en [[https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files\\_articles/Cuaderno34\\_.pdf](https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/Cuaderno34_.pdf)].

TECNICATURA EN GESTIÓN UNIVERSITARIA. "Ampliando el concepto de valor para aplicarlo al sector público", *Seminario Creación de Valor en el Estado*, Universidad Nacional de Córdoba, s. f., disponible en [<https://scvetgu.eco.catedras.unc.edu.ar/unidad-2/mark-moore-y-el-paradigma-del-valor-publico/ampliando-el-concepto-de-valor-para-aplicarlo-al-sector-publico/>].

VILLAMIZAR, ANDRÉS. "En Semana Santa esperan un 12% más de turistas en Caldas", *La Patria*, 11 de abril de 2022, disponible en [<https://archivo.la-patria.com/economia/en-semana-santa-esperan-un-12-mas-de-turistas-en-caldas-489297>].

## ANEXOS

### I. AVANCES LEGISLATIVOS DEL POT EN LA DORADA, CALDAS

<b>NORMA</b>	<b>AÑO</b>	<b>FUNCIÓN</b>
Ley 388	1997	Se instaure por primera vez en Colombia una ley para el ordenamiento territorial.
Artículo 28, Ley 388	1997	Establece que los planes de ordenamiento territorial definan la vigencia de sus contenidos.
Decreto 031	2001	Se adopta el PBOT en el municipio de La Dorada como instrumento para direccionar el ordenamiento del territorio con vigencia 2001-2009.
Ley 902 y Decreto 4002	2004	Proponen la revisión de los componentes general, urbano y rural en lo que respecta a la vigencia de sus contenidos y las condiciones que ameriten tal revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial.
Acuerdo 038	2013	Se adopta la revisión y actualización del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de la Dorada Caldas con vigencia hasta 2027.

II. ENTREVISTA AL EXSECRETARIO DE  
PLANEACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA DORADA, ÁLVARO RAMOS

¿Qué indicadores utilizan ustedes para medir la planeación del plan básico de ordenamiento territorial (PBOT) sobre los diferentes sectores económicos de la ciudad?, ¿cómo los miden, con qué periodicidad?

– Dentro del Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT 2013-2027, La Dorada: Un proyecto colectivo de territorio, adoptado mediante el Acuerdo 038 de 2013, siguiendo lo establecido en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, se incluyó como anexo, el documento de Seguimiento y Evaluación.

En dicho documento se incluyen la distribución por programas y proyectos, de las metas a ejecutarse por vigencia, con los respectivos indicadores.

La medición de los indicadores establecidos en el documento de Seguimiento y Evaluación, se realiza normalmente al finalizar los periodos de gobierno, como insumo para los procesos de empalme. El PBOT de La Dorada fijó su corto plazo en el periodo 2013-2019 (que comprendió la segunda etapa de un gobierno 2013-2015 y todo el periodo constitucional 2016-2019), el mediano plazo entre 2020-2023 (que culmina este año) y el largo plazo 2024-2027 (que coincide con el próximo periodo de gobierno).

¿Cómo identifican los impactos de la planeación sobre los actores económicos en el sector agroindustrial?

– La Dorada tiene una particularidad social y es que el 90% de la población habita el casco urbano y en la zona rural, que habita el 10% de la población, menos del 5% habita la zona rural dispersa, porque el restante se concentra en centros poblados núcleo como Guarinocito y Buenavista.

El sector agroindustrial se concentra en las cadenas de producción de carne y lácteos. La Dorada es famosa por su producción ganadera, bovina y cuenta con los encadenamientos productivos completos tanto de carne como de lácteos. Hoy se cuenta con dos frigomataderos, uno de ellos con producción para exportación. Igualmente, cuenta con varias empresas que comercializan leche entera y otros lácteos.

Ese contexto, para comentar dos tópicos importantes: primero, el PBOT de La Dorada se centró en la planeación del perímetro urbano, por-

que allí se centra la mayor parte de la población y porque para el momento de la revisión ordinaria del POT, el municipio había acabado de sufrir la inundación más grande de la historia que comprometió varios barrios y que vino acompañada de procesos erosivos y de socavación de orilla, que obligaron a las administraciones de entonces a centrar sus esfuerzos en atender dicha problemática.

El segundo tópico, es que en la zona rural se dejó abierta la puerta para instrumentos de planificación intermedia, como las Unidades de Planificación Rural, que buscan establecer norma y precisar usos del suelo, dependiendo el sector. Igualmente, para los centros poblados se fijó que se desarrollarían Planes Locales, que tenían los mismos fines, además de atender la problemática de saneamiento básico de estos poblados. Lastimosamente, a la fecha no se ha desarrollado ninguno de esos instrumentos.

Por lo anterior, podría concluir que, para los temas de producción, principalmente ganadera y asociada como heno, la planeación enmarcada en el PBOT no ha tenido efecto en el sector. No obstante, para el procesamiento y/o transformación en carne y lácteos, por localizarse en el casco urbano si se han generado impactos positivos, en la medida que el PBOT ha entrado a desarrollar con precisión la norma urbana y les ha permitido a estas empresas operar y crecer cumpliendo todo lo reglamentario y teniendo claro los sitios a donde pueden centrar sus operaciones.

Para concluir, es importante señalar que el PBOT fija las zonas de expansión industrial y establece los corredores suburbanos, como escenarios propicios para el crecimiento de estas empresas.

¿Utilizan la evaluación como insumo para la toma de decisiones?, ¿cómo lo hacen?

– Si, en cada proceso de empalme, con la revisión de todos los indicadores del PBOT, se establece una línea base para la fijación de metas en los Planes de Desarrollo Municipal, que son instrumentos de planificación que solo abarcan un periodo de gobierno, que debe recoger lo señalado el POT que es un instrumento a más largo plazo, que comprende normalmente tres periodos de gobierno.

¿Tienen en cuenta la opinión de los actores del sector agroindustrial?

– Si, todas las administraciones han mantenido una comunicación fluida con los actores económicos del municipio a través de mesas de trabajo

que se canalizan con la Cámara de Comercio, el Comité de Ganaderos, la Asocebú y otros actores que agrupan a los productores de ganado del municipio. De hecho, con estos actores económicos se desarrollan varios eventos en el año como ferias ganaderas, que además de visibilizar el sector, promueven el turismo.

¿Qué deficiencias han encontrado ustedes en el PBOT?

– Las deficiencias radican en que se centró sobre el perímetro urbano, no hay desarrollo en los procesos de planeación de la zona rural y quizás la visión del PBOT era muy reactiva a las problemáticas de inundación, erosión y socavación, generado por el fenómeno de la niña.

¿Qué propuestas existen o han surgido de la administración municipal, sobre qué cambios deben introducirse en el plan de ordenamiento?

– La actual administración inició un proceso de revisión extraordinaria del PBOT, proceso que no ha avanzado y que se enfocaba en la actualización de la norma urbana en algunas partes del municipio. No obstante, esos cambios en los usos del suelo y demás siguen con el mismo enfoque altamente centrado en lo urbano, descuidando lo rural.

¿Qué lineamientos, políticas, planes o proyectos han desarrollado para el sector agroindustrial?

– Es muy curioso que las políticas establecidas en el PBOT, ninguna se enfoca puntualmente al desarrollo agroindustrial, no obstante, la política de ambiente, movilidad y servicios públicos son las que a mi juicio más han contribuido al desarrollo del sector.

¿Qué efectos han identificado en el desarrollo de estos?

– Indudablemente, para la zona rural la política de movilidad y servicios públicos es la que más impacta, pero la que menos desarrollo tiene. Los 134 kilómetros de vías rurales requieren mantenimiento periódico, el cual en algunas ocasiones no se adelanta con la periodicidad necesaria. Frente a los servicios públicos, si bien se han hecho esfuerzos grandes en garantizar el suministro de agua potable, hay zonas en las que aún no se tiene conexión a los acueductos veredales y frente a saneamiento, solo

Guarinocito cuenta con una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales -PTAR-.

En el perímetro urbano, se hicieron inversiones millonarias en mejoramiento del servicio de acueducto y alcantarillado, por lo que la prestación en general de los servicios públicos es buena. Así que los frigoríficos y las centrales lecheras cuentan con los servicios necesarios para garantizar su producción y proyectar su crecimiento.

Frente a la política ambiental, desde la Corporación Autónoma Regional y con el apoyo del municipio, se han implementado programas para de la mano con los ganaderos promover sistemas silvopastoriles y estrategias de protección de las fajas de retiro de los cuerpos de agua.

¿Cómo los han evaluado?

- La evaluación se realiza de acuerdo con el documento de Seguimiento y Evaluación del PBOT.

¿Cómo fueron construidos?

- Al momento de la formulación del PBOT se fijaron las políticas, programas, proyectos y los indicadores de seguimiento de estos.

¿Han generado estudios o evaluaciones que permitan medir los efectos y los impactos del PBOT sobre el crecimiento del sector agroindustrial?

- Las evaluaciones que se realizan en cada periodo de empalme van enfocadas a determinar el cumplimiento de los proyectos fijados en el PBOT, lastimosamente no hay se proyectó un enfoque de evaluación en función del crecimiento de los sectores económicos del municipio. De hecho, ni siquiera hay una línea base precisa del estado del sector que permita determinar si el PBOT ha favorecido o no su crecimiento.

¿Qué resultados han obtenido?

- Por lo anteriormente expuesto, ninguno.

¿Qué cambios creen necesarios incluir en el PBOT para mejorar las condiciones para que el sector agroindustrial se convierta en un motor para el desarrollo del municipio?

– El principal cambio que propondría es tener un enfoque más amplio y orientado al crecimiento económico y/o mejoramiento de la calidad de vida de los doradenses, pero con un claro instrumento de medición, que permita determinar como un proyecto puede a la largo contribuir con los objetivos y la visión del PBOT.

¿Se ha estudiado la posibilidad de modificar el PBOT?

– La actual administración inició un proceso de revisión extraordinaria del PBOT, proceso que no ha avanzado y que se enfocaba en la actualización de la norma urbana en algunas partes del municipio.

A la próxima administración le corresponde iniciar la revisión ordinaria del POT y tiene la oportunidad de mejorar todas las falencias.

### III. ENTREVISTA AL PRESIDENTE DEL CONCEJO DE LA DORADA, JHONY VILLADA

¿Han presentado proyectos de acuerdo que giren alrededor del sector agroindustrial?

– Durante este periodo ejecutivo no se presentó ningún proyecto relacionado al sector agroindustrial, por otro lado, la administración pasada si presentaron proyectos para el sector, pero fue un proyecto que realmente no fue muy bien sustentado y en su momento no paso porque no cumplía con los requisitos que estaba exigiendo la corporación.

¿De qué manera se ha discutido estos proyectos?

– En su momento se hizo un gran debate en la administración pasada sobre esos proyectos para que beneficiara el sector. Había un proyecto que una persona estaba realizando de exonerar las floras en el municipio de La Dorada, pero como bien sabemos es un municipio con clima cálido, entonces no tendría sentido incluir este proyecto en este sector, donde se podría meter más fácil el sector ganadero y el tema de los lácteos, ya que para esta zona si es justo darle una excepción tributaria y unos descuentos para que se pueda promover el sector agroindustrial, pero de resto en esta administración no se han realizado ningún proyecto que gire en torno al sector agroindustrial.

¿Cómo es la relación entre el Concejo y el sector agroindustrial?

– Cero, es decir, ninguna. En ningún momento se han realizado invitaciones ni por parte del gremio, ni por parte de la administración municipal, ni por parte de la dirección que está encargada de este sector.

¿Se han realizado controles políticos relacionados con el ordenamiento territorial?, ¿cuáles son las conclusiones que se han obtenido del ejercicio de control?

– Se han realizado diferentes controles con ordenamiento territorial. Una problemática que se encuentra ubicada a la orilla del río en el sector de la primera, donde básicamente vemos que hay muchas familias afectadas dentro del PBOT, pero vemos que fueron selectivos a la hora de aprobar este documento, donde solo se reunieron cinco personas para el proyecto de acuerdo, en el cual, la corporación en su debate determinó que si se aprobaba el PBOT era para beneficiar el uso de suelo de todas las personas. El año pasado no pasó el PBOT debido a que no se cumplió con la idea principal de ser un beneficio para todos, sino que parecía ser selectivo para algunas personas, como si este tuviera algún conflicto de interés de alguna manera por el ejecutivo.

¿Se han realizado controles políticos relacionados con problemáticas relacionadas con el sector agroindustrial?, ¿cuáles son las conclusiones que se han obtenido del ejercicio de control?

– Ningún debate se ha realizado, sería muy importante empezar a trabajar en este tema ya que sabemos que La Dorada es una tierra que cuenta con diferentes temas del sector agroindustrial para poder trabajar, entonces sería muy importante empezar a vincular y hacer la invitación a todo este gremio de empresarios y que podamos de alguna manera los concejales aportar a este sector y así mismo empezar a presentar proyectos, ya que el ejecutivo no ha tenido como la delicadeza de incluir este gremio presente para trabajarlo, para que el día de mañana se desarrolle mejor este sector.

¿Cómo es la relación de la administración municipal y los representantes del sector agroindustrial?

– Muy buena. Todas las administraciones han mantenido una comunicación fluida con los actores económicos del municipio a través de mesas de trabajo que se canalizan con la Cámara de Comercio, el Comité de Ganaderos, la Asocebú y otros actores que agrupan a los productores de ganado del municipio.

¿Existen mecanismos adecuados de comunicación?

– Sí, hay una comunicación fluida, aunque las mesas o escenarios de diálogo no están establecidos formalmente.

¿Es posible evaluar los lineamientos de las políticas públicas con los representantes?

– Evaluación en términos estrictos con ellos no se ha realizado, aunque sí hay espacio para comentar las políticas que se implementan.

¿Qué lineamientos se han generado?

– No aplica.

¿Con quién se ha construido esos lineamientos?

– No aplica.

#### IV. ENTREVISTA AL REPRESENTANTE DE LOS GREMIOS, GANADERO DIEGO ARANGO

¿Cuál es su percepción de cómo el municipio ha abordado el tema del desarrollo agroindustrial?

– El tema agroindustrial ha sido abordado por el municipio de una manera muy leve, porque prácticamente el desarrollo que tiene es con base en los quesilleros que se encuentran en las diferentes localidades del municipio, cosa que no debería de ser así, ya que prácticamente quedaron dentro del perímetro urbano y el otro serían los dos mataderos:

El matadero municipal que sería El Primavera que se encuentra localizado en la ciudad.

El frigorífico es el otro que se encuentra a las afueras, siendo este localizado en un lugar indicado.

De resto, no se ha desarrollado ningún otro tema del tipo agroindustrial, ya que la localización geográfica que tiene el municipio de La Dorada para un mejor desarrollo y poder así aprovechar los subproductos que dejan estas plantas de sacrificio.

¿Han hecho parte del debate sobre generación de políticas planes o lineamientos?

– No, es un tema que yo nunca he escuchado que se tome como para encontrar soluciones o se haya puesto interés, donde no se ha escuchado nada por parte de las autoridades locales, pero sería bueno que sí se tomaran riendas sobre este asunto.

¿Han participado en evaluaciones de políticas planes o lineamientos?, ¿cómo evalúa los resultados de la política?

– No, hasta ahora ha sido un tema que ha sido olvidado, es la hora donde todavía se encuentran los crudereros a pesar de todo el tipo de problemas que podrían representar estas leches, donde pueden tener un dudoso trato.

¿Cuál es su percepción sobre el efecto de PBOT, positivo o negativo?, ¿por qué?

El PBOT puede llegar a ser bien concedido, es decir, sus objetivos son positivos, pero a la hora de ejecutarlo tiene fallas, como bien se puede observar con el matadero dentro de la zona urbana, con dudoso manejo de las aguas residuales y todo esto incide en la ciudadanía.

¿Cuáles son las necesidades que enfrenta el gremio frente al PBOT?

– Como primera medida, se necesitan unas buenas políticas que salgan de la Alcaldía y así esto se convierta en un apoyo a este gremio para poder llevar a cabo buenos proyectos agroindustriales, donde sería muy clave el apoyo del municipio.

¿Qué es necesario realizar para que el sector se desarrolle?

– Un plan de fomentos para así reunir a los pequeños y medianos ganaderos y así poder fortalecer unas asociaciones para crear una industria en el sector agropecuario.

¿Qué cambios en el PBOT se deberían realizar para desarrollar el sector?

– Organizar cuáles son las partes adecuadas para estructurar las industrias y así mismo empezar a llevar propuestas y proyectos que ayuden al desarrollo del municipio.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **APROXIMACIÓN A LA GOBERNANZA ENERGÉTICA EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA (CALDAS) 2018-2022**

JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS

#### I. INTRODUCCIÓN

En la presente investigación, como objetivo general busca analizar el panorama de la gobernanza energética en la población del municipio de La Dorada, en el departamento de Caldas, en materia de acceso y costo de energía eléctrica, estableciendo una hoja de ruta para superar la pobreza energética.

El acceso a energía eléctrica, es un objetivo fundamental en las agendas de desarrollo de la mayoría de los Estados. En el caso colombiano, se reportaba que para “el año 2019, el 98,1 % de los hogares en Colombia tenía acceso a energía eléctrica (en el 2018 era el 98,0 %)”<sup>86</sup>; sin embargo, así mismo se anunciaba que en el país, aún persiste una brecha donde “hay 1.710 localidades rurales en Colombia en donde se calcula que 128.587 personas solo acceden al servicio entre cuatro y doce horas al día”<sup>87</sup>, por lo cual, a la par

---

86 MISIÓN PYME. “En 2019, el 98% de los hogares colombianos tenían acceso a energía eléctrica y el 87,0% a acueducto”, 23 de julio de 2020, disponible en [<https://misionpyme.com/noticias/actualidad/en-2019-el-98-de-los-hogares-colombianos-tenian-acceso-a-energia-electrica-y-el-87-0-a-acueducto/>].

87 JULIÁN VIVAS. “El mapa de 1.710 poblados que aún se alumbran con velas en Colombia”, *El Tiempo*, 10 de febrero de 2019, disponible en [<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/los-lugares-que-aun-viven-sin-energia-electrica-en-colombia-325892>].

que nos preguntamos por el acceso a la electricidad, nos cuestionamos por las condiciones en que se accede a esta, donde la calidad y cantidad posibilita ir más allá de la esfera de lo doméstico, a lo económico y productivo de las familias u hogares.

Estas problemáticas se encuentran conceptualizadas bajo la denominación de “pobreza energética”, la cual, podría entenderse a partir de los postulados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–, como las barreras de acceso a la infraestructura básica y a la económica, donde las alternativas de acceso no son suficientes y la capacidad de pago es una limitante que, en términos concretos, sería no poder suplir unas necesidades mínimas o básicas de servicios de energía<sup>88</sup>.

En consonancia a lo anterior, si bien a nivel internacional existen diferentes compromisos por parte del Estado colombiano, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–, la Carta Internacional de la Energía y las conferencias de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que impulsan y demandan la disminución del número de personas sin acceso a energía eléctrica, una meta en la que se ha avanzado, pero en la cual queda aún camino por recorrer, y en ese sentido, el gobierno nacional y los gobiernos territoriales de Colombia deben adelantar y aunar esfuerzos para materializar las diferentes metas acordadas en materia energética, sin dejar de lado las condiciones en que esto se logra, ya que no solo se trata ofrecer acceso a energía, sino hacerlo desde una política pública responsable, que prevea las capacidades económicas de la población.

Con los objetivos y metas por lograr, y una preocupación en los términos en los cuales se buscará cumplir, encontramos en el cuestionamiento y estudio de la gobernanza energética, una herramienta para un correcto desarrollo de las soluciones a implementar. Con esto no se hace referencia a la forma en que se gestionan los recursos energéticos de un territorio, incluyendo la producción, distri-

---

88 JUAN CARLOS FERES y XAVIER MANCERO. *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2001, disponible en [[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/S0102117\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/S0102117_es.pdf)].

bución y consumo de energía; esto involucra la implementación de políticas, estrategias de regulaciones para garantizar un suministro de energía seguro, sostenible y asequible, así como la promoción de la eficiencia energética y el desarrollo de tecnologías limpias.

Así mismo, nuestro interés se encuentra en evidenciar cómo en el ejercicio de gobernanza energética, entendida esta como el conjunto de procesos y mecanismos mediante los cuales se toman y se implementan decisiones en un grupo poblacional, con el objetivo de alcanzar objetivos comunes y satisfacer las necesidades de sus miembros, en un territorio se dan cuestiones relacionadas con la seguridad energética, la diversificación de fuentes de energía, la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles y la mitigación del cambio climático, lo cual exige y hace participes a diferentes actores, como empresas energéticas, gobierno, organizaciones no gubernamentales y consumidores, buscando equilibrar sus intereses y necesidades.

Se encuentra en el municipio de La Dorada (Caldas), un territorio donde se presentan problemáticas de pobreza energética, lo que nos lleva a indagar y desear profundizar en las dinámicas de gobernanza energética que se han dado en este territorio, con lo que el análisis del último cuatrienio podría permitir una aproximación apropiada a este fenómeno.

Siendo el propósito en esta investigación aplicada disminuir las barreras de desinformación y promover la territorialización de las políticas sobre gobernanza energética en el municipio de La Dorada (Caldas), mediante la identificación de preocupaciones y necesidades de la población, lo que conlleva a establecer una hoja de ruta que establezca mecanismos de gestión pública, articulando como plus el trabajo de campo desde lo comunitario y lo institucional.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN APLICADA

El término “GIGO” (*garbage in, garbage out*), una abreviación de la lengua inglesa para la transliteración “basura entra, basura sale”, es una representación usada comúnmente para ejemplificar la proble-

mática de esperar resultados correctos cuando se han introducido variables erróneas en una máquina, esto sería, por ejemplo, el esperar un resultado correcto al introducir mal las cifras en una calculadora. De la misma forma, no es posible esperar las soluciones a un problema que no se ha planteado de manera correcta.

Por lo cual, y siguiendo a ARIAS CASTRILLÓN, “la construcción del problema de investigación y la pregunta subsiguiente, implica un uso adecuado del lenguaje, y un proceso de razonamiento”<sup>89</sup>, para lo que propone cuatro etapas: la descripción del fenómeno, la descripción del desequilibrio, la descripción espacio-temporal y la descripción de los sujetos de investigación.

Partiendo de una descripción del fenómeno, se observa la relación entre la energía (donde se utiliza este término como una expresión genérica de energía eléctrica, siendo esta la denominación más común de energía) y las comunidades actuales, esto sin importar de qué manera se produce, de las cuales renovables y no renovables representan una problemática en sí misma.

Ahora bien, cuando se habla de la relación entre energía y sociedad, se hace referencia a como este recurso ha impactado en la vida actual, y cuál es su papel en las comunidades, ya que “es un elemento central del desarrollo y posibilita las inversiones, las innovaciones y el surgimiento de nuevas industrias que constituyen el motor de la creación de empleo, el crecimiento inclusivo y la prosperidad compartida de economías enteras”<sup>90</sup>.

Partamos de considerar que “la energía es un insumo crítico de todo sistema económico social y un punto central del desarrollo sustentable”<sup>91</sup>, esto porque es esencial para el funcionamiento

---

89 JUAN CAMILO ARIAS CASTRILLÓN. “Plantear y formular un problema de investigación: un ejercicio de razonamiento”, *Revista Lasallista de Investigación*, vol. 17, n.º 1, 2020, pp. 301 a 313, disponible en [<http://revistas.unilasallista.edu.co/index.php/rldi/article/view/2310>], p. 11.

90 BANCO MUNDIAL. “Energía”, 26 de septiembre de 2022, disponible en [<https://www.bancomundial.org/es/topic/energy/overview>].

91 CARINA GUZOWSKI, MARÍA IBÁÑEZ MARTIN; MARÍA FLORENCIA ZABALOY. “Energy poverty: conceptualization and its link to exclusion. Brief review for Latin America”, *Ambiente & Sociedade*, vol. 24, n.º esp., 2021, disponible en [<https://www.scielo.br/j/asoc/a/ZBHWmN3FZCvXvHQTmbjCnh/?format=pdf&lang=en>], p. 1.

de las actividades productivas y el bienestar de la población; sin energía, no es posible llevar a cabo la mayoría de las actividades económicas y sociales, como la producción de bienes y servicios, el transporte, la iluminación o la refrigeración, entre otros; ahora bien como luego a ser este un insumo crítico.

La Primera Revolución Industrial y la máquina a vapor, a mediados del siglo XVIII, serían los primeros elementos que integrarían el uso extendido de energía en las sociedades modernas, sin embargo, estaban aún lejos de ser parte de la cotidianidad, era un fenómeno eminentemente industrial, y no sería sino hasta finales del siglo XIX que "EDISON introdujo la lámpara eléctrica haciendo pasar una corriente eléctrica a través de un fino filamento de carbón encerrado en una ampolla de vidrio, en cuyo interior había hecho el vacío. El filamento se puso incandescente e iluminó"<sup>92</sup>, marcando la llegada de las luces a las grandes ciudades, el alumbrado público, esta maravilla de la mano de la corriente eléctrica y el motor de combustión interna, con el petróleo, darán las notas de la que sería llamada la Segunda Revolución Industrial.

Ya para el siglo XX, la integración de estas dos fuerzas, la combustión y la electricidad, se encontraba ampliamente difundidas en el mundo, al punto que en 1995, eran célebres las declaraciones de JEREMY RIFKIN<sup>93</sup>, sobre el fin del trabajo debido a la extensión de las tecnologías basadas en silicio, sería este mismo quien daría las bases de lo que hoy en día es aceptado como la Tercera Revolución Industrial:

1) la transición hacia la energía renovable; 2) la transformación del parque de edificios de cada continente, en microcentrales eléctricas que recojan y aprovechen *in situ* las energías renovables; 3) el despliegue de la tecnología del hidrógeno y de otros sistemas de almacenaje energético en todos los edificios y a lo largo y ancho de la

---

92 EMPRESA PROVINCIAL DE ENERGÍA DE CÓRDOBA. *La historia de la electricidad*, Belgrano, EPEC, s. f., disponible en [<https://web.epec.com.ar/docs/educativo/institucional/historia.pdf>], p. 8.

93 JEREMY RIFKIN. *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós, 1996.

red de infraestructuras, para acumular energías como las renovables, que son de flujo intermitente; 4) el uso de la tecnología de Internet, para transformar la red eléctrica de cada continente en una interred de energía compartida, que funcione exactamente igual que Internet; y 5) la transición de la actual flota de transportes hacia vehículos de motor eléctrico, con alimentación de red<sup>94</sup>.

Puntos que, a finales del siglo pasado, tendrían un tono futurista, pero que hoy en día, en dos décadas del nuevo siglo, se presenta casi como cotidianas. En la actualidad es casi unánime, el trabajo hacia la implementación energías renovables, energías alternativas, acceso de información y transporte alternativo eléctrico.

Sin embargo, los avances no se detienen, al contrario se aceleran, motivo por el cual KLAUS SCHWAB, presidente y fundador del Foro Económico Mundial, ya en 2011, augurando la Cuarta Revolución Industrial, dirá que los retos ahora serán “comprender la nueva revolución tecnológica que está acarreado la transformación de la humanidad debido a la convergencia de sistemas digitales, físicos y biológicos”<sup>95</sup>. En esta nueva etapa, en la cual justo en estos momentos se encuentra inversa la humanidad, se espera una casi infinita integración de la tecnología con las personas.

No obstante, y una vez entendido el fenómeno que se pretendía describir, esto era la relación entre energía y comunidades actuales, es evidente el desequilibrio en el cual, mientras se auguran problemáticas propias de una integración de la tecnología y la humanidad, una parte de dicha humanidad se encuentra por fuera del acceso a la energía. La inexistente o difícil relación entre acceso a la energía y comunidades, es observable aún en la actualidad. A nivel macro, podemos decir:

---

94 JOSÉ MANUEL LASTRA LASTRA. “Rifkin, Jeremy, La Tercera Revolución Industrial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, n.º 150, 2017, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6249472>], p. 1.459.

95 KLAUS SCHWAB. *La cuarta revolución industrial*, México, D. F., Penguin Random House, 2017, p. 10.

Casi 733 millones de personas todavía carecen de acceso a la electricidad en todo el mundo. Al ritmo de avance actual, 670 millones de personas seguirán sin tener electricidad para 2030 [...] Alrededor de 2.600 millones de personas cocinan o calientan sus hogares con combustibles contaminantes que son perjudiciales para su salud y para el medio ambiente<sup>96</sup>.

A la vez que la falta de acceso a la energía puede limitar el desarrollo económico y social de un país, mientras que el uso de fuentes de energía no sostenibles puede tener graves consecuencias para el medio ambiente y la salud humana, situación que es apreciable en el caso colombiano donde, por ejemplo:

El consumo energético de los países desarrollados muestra una proporcionalidad, pues en estos el 99% de las zonas urbanas y el 92,2% de las rurales cuenta con acceso a energía eléctrica. Al contrastar estos datos en los países en vía de desarrollo se encuentra que, en promedio, el acceso cae a 84,2% en lo urbano y 73,5% en lo rural<sup>97</sup>.

En Colombia esta llega a 98% y 85% respectivamente<sup>98</sup>.

Lo que nos indicaría una limitante al desarrollo del sector rural, es decir, más allá de la velocidad con la cual se pueda lograr el desarrollo de las zonas rurales, nos encontramos con un límite a ese desarrollo por debajo del que sería posible con condiciones de acceso a energía eléctrica y que se encuentra en un rango inferior de las obtenidas en países desarrollados, por lo tanto, el impulso de sistemas energéticos es un desafío fundamental para el progreso de una región; esto implica, no solo el desarrollo de tecnologías más

---

96 BANCO MUNDIAL. "Energía", cit.

97 UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. *UNIDO and Energy Efficiency: A low-carbon path for industry*, Viena, UNIDO, 2009, disponible en [[https://www.unido.org/sites/default/files/2009-10/UNIDO\\_and\\_energy\\_efficiency\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2009-10/UNIDO_and_energy_efficiency_0.pdf)].

98 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – COLOMBIA. "Acceso a energía una estrategia para la reducción de la pobreza", 14 de octubre de 2022, disponible en [<https://www.undp.org/es/colombia/discursos/acceso-energia-estrategia-para-reduccion-de-pobreza>].

limpias y eficientes, sino también la implementación de políticas públicas y estrategias que promuevan el acceso a la energía y su uso responsable, la promoción de la innovación y el desarrollo de capacidades en el sector energético.

A nivel internacional, Colombia ha sido signataria de compromisos en materia de acceso a la energía eléctrica, este proceso a nivel mundial ha surtido avances:

Desde 2010, más de 1.000 millones de personas han tenido acceso a la electricidad. Es decir, en 2019, el 90% de la población del planeta estaba conectado. No obstante, 759 millones de personas siguen sin tener electricidad, y cerca de la mitad de ellas vive en zonas frágiles y afectadas por conflictos. A pesar del progreso acelerado de los últimos años, es poco probable que se alcance la meta de acceso universal para 2030 establecida en el ODS, lo que significa que aproximadamente 660 millones de personas no tendrán electricidad<sup>99</sup>.

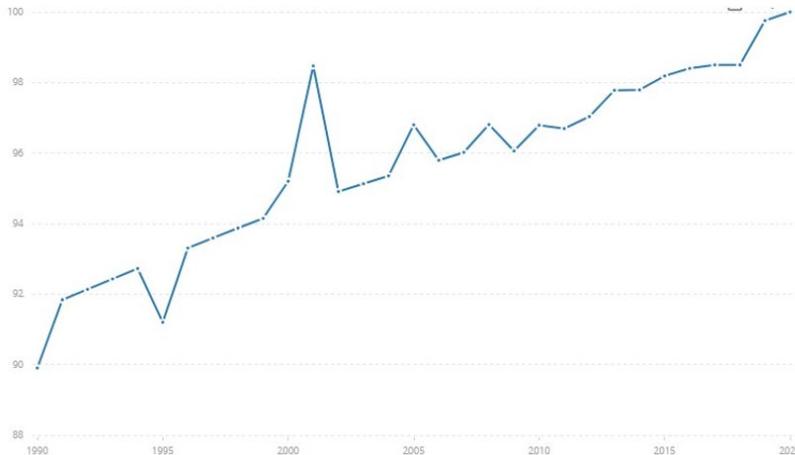
En el caso colombiano, la situación e indicadores presentan particularidades, y es que según reportes del Banco Mundial<sup>100</sup>, el país en los últimos años ha logrado expandir el acceso a la electricidad en su población, como se observa en el siguiente Gráfico, hasta llegar a un 100% para el 2020.

---

99 BANCO MUNDIAL. “El acceso universal a la energía sostenible seguirá siendo inalcanzable, a menos que se aborden las desigualdades”, 7 de junio de 2021, disponible en [<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/06/07/report-universal-access-to-sustainable-energy-will-remain-elusive-without-addressing-inequalities>].

100 BANCO MUNDIAL. “Acceso a la electricidad (% de población)”, disponible en [<https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS?end=2021&locations=CO&start=1990&view=chart>].

**Gráfico 4**  
**Histórico acceso a la electricidad (% de población) – Colombia**



Fuente: BANCO MUNDIAL. “Acceso a la electricidad (% de población)”, cit.

Sin embargo, solo para el año anterior, se había reportado igualmente que “para lograr la universalización del servicio de energía eléctrica [...] se necesita un total de 7 billones de pesos”<sup>101</sup>, y que aún existían al menos “1.710 poblados que aún se alumbran con velas en Colombia”<sup>102</sup>.

Por otro lado, y con la consideración de que hemos logrado una importante cobertura en acceso, el costo que puede llegar a tener el contar con este servicio se ha convertido en una problemática para los usuarios, tan solo en “agosto del 2022, la factura eléctrica promedio anual en Colombia aumentó un 25,9% anual”<sup>103</sup>. De manera que si bien puede llegar a existir una red que brinde energía eléctrica, los usuarios pueden verse excluidos de ella debido a la incapacidad de pago.

101 VIVAS. “El mapa de 1.710 poblados que aún se alumbran con velas en Colombia”, cit.

102 Ídem.

103 REUTERS. “Esfuerzos para frenar alzas de tarifas eléctricas en Colombia podrían afectar perfil crediticio de empresas”, *DFSUD*, 13 de septiembre de 2022, disponible en [<https://dfsud.com/colombia/esfuerzos-para-frenar-alzas-de-tarifas-electricas-en-colombia-podrian>].

En ese sentido, el gobierno de Colombia en su Plan de Desarrollo 2018-2022, se propuso ejecutar políticas y programas en razón de cumplir con algunas metas relacionadas con los ODS. Uno de los propósitos del Plan de Desarrollo está relacionado con cumplir el Objetivo 7: “De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos”<sup>104</sup>; para conseguirlo, el Gobierno Nacional se propuso cinco metas que deben ser cumplidas para 2030, estas se pueden apreciar en la Gráfica siguiente:

### Gráfico 5 Metas ODS, 7 para Colombia



#### 7.1 - Acceso universal a la energía moderna

De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos



#### 7.2 - Aumentar el porcentaje global de energía renovable

De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas



#### 7.3 - Duplicar la mejora en la eficiencia energética

De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética



#### 7.A - Invertir y Facilitar el Acceso a Investigación y Tecnología en Energía Limpia

De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes



#### 7.B - Ampliar y mejorar los servicios energéticos para los países en desarrollo

De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países men

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, cit.

104 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, Bogotá, DNP, 2019, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Resumen-2018-2022.pdf>].

## *A. La matriz energética en Colombia*

La matriz energética de un país es el conjunto de fuentes de energía que utiliza para satisfacer sus necesidades energéticas, en esta se incluyen todas las fuentes de energía primaria que se utilizan para producir energía secundaria, como la electricidad y el combustible para el transporte; esta puede incluir una variedad de fuentes de energía como petróleo, gas natural, carbón, energía nuclear, hidroeléctrica, solar, eólica, geotérmica, biomasa, entre otras.

A su vez, esta nos permite entender ciertos impactos significativos en la economía, el medio ambiente y la seguridad energética del país, como en el caso de una nación que depende en gran medida de una sola fuente de energía, como el petróleo, puede ser vulnerable a las fluctuaciones de los precios del mismo y las interrupciones en el suministro. Por lo tanto, la gestión de la matriz energética de un país, es un aspecto clave de la política energética nacional, ya que puede ayudar a asegurar un suministro de energía estable y asequible, al mismo tiempo que se reduce el impacto ambiental y se fomenta la innovación tecnológica en el sector energético.

En el caso colombiano, esta matriz se basa principalmente en la producción de hidrocarburos, en especial petróleo y gas natural. Según la Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia –UPME<sup>105</sup>, en el 2019 el petróleo y el gas natural representaron alrededor del 85% de la producción total de energía primaria del país, mientras la producción de electricidad se basa principalmente en la generación hidroeléctrica, que representó alrededor del 70% de la capacidad instalada de generación de energía eléctrica en ese mismo año; la generación térmica, que utiliza combustibles fósiles como el carbón y el gas natural, representó el 28% de la capacidad instalada de generación eléctrica, mientras que la energía solar y eólica representaron el 2% restante.

---

105 UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. *Plan Energético Nacional 2020-2050*, 2019, disponible en [<https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Paginas/PEN.aspx>].

Así mismo, en el Plan Energético Nacional –PEN– 2050, se menciona que el consumo final de energía ha aumentado 78% entre 1975 y 2018, pasando de 735 PJ a 1308 PJ<sup>106</sup>, lo que indica una tasa de crecimiento anual de 1,81% en el consumo<sup>107</sup>. Lo anterior es bastante problemático, si se tiene en cuenta que la utilización de los recursos naturales en la generación de energía representa factores de riesgo ambiental y de deterioro en salud, como lo son la contaminación de la atmósfera y el calentamiento global a causa del aumento del nivel de gases de efecto invernadero. Sin embargo, Colombia ha estado trabajando en la diversificación de su matriz energética, promoviendo el desarrollo de energías renovables y la adopción de tecnologías limpias; en particular, el país ha establecido objetivos ambiciosos para la adopción de energías renovables.

Para poder implementar medidas eficientes y aplicables en la adopción de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable –FNCR–, el Gobierno Nacional colombiano formuló el Plan Energético Nacional 2050<sup>108</sup>. En el PEN se plantean siete objetivos: seguridad de suministro energético y diversificación de la matriz energética; energía; eje de desarrollo económico y prosperidad; gestión ambiental del sector energético; aseguramiento de cobertura a servicios y productos energéticos con inclusividad y desarrollo territorial; eficiencia energética; integración energética regional; y entorno habilitante para la implementación del PEN 2020-2050.

Ahora bien, si por una parte se ha hecho referencia a la relación entre la energía y las comunidades, enfocando esto en el caso colombiano, se ha desarrollado en un sentido material, sin embargo, la administración y la gestión, es decir la dirección y la coordinación de los recursos, es tan importante como el recurso, siendo un eje de esta investigación la gobernanza, ya que es interés de la misma, no solo profundizar en la relación entre energía y comuni-

---

106 PJ es la unidad de energía equivalente a mil billones de julios o 10<sup>15</sup> julios. El *julio* es la unidad derivada del Sistema Internacional, utilizada para medir energía, trabajo y calor.

107 UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. *Plan Energético Nacional 2020-2050*, 2019, cit.

108 Ídem.

dad, si no buscar que la comunidad genere, apropie e implemente modelos de gobernanza para sus necesidades, en este caso la energética. Toda vez que podemos entenderla como “todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad”<sup>109</sup>, esta relación entre la energía y las comunidades, hace parte del ejercicio de gobernanza.

Como se planteó anteriormente, la relación entre desarrollo y energía es clara, no obstante, así como el nivel de desarrollo en que este se encuentra a nivel mundial, denominando ya un cuarto periodo de revolución industrial, por lo cual, no deja de ser idiosincrática la respuesta que puede darse respecto al desarrollo tanto energético como tecnológico, ISAZA relata algunos de estos episodios en la historia colombiana, que cuentan con una profunda vocación ludita:

La reducción de costos de transporte de petróleo, utilizando los oleoductos en lugar del ferrocarril, a principios del siglo XX, se enfrentó a la oposición de los monopolios de las vías férreas en EE.UU. [...] Algo similar ocurrió en Colombia en los 80: los transportadores del crudo del Huila por tractomula se opusieron al proyecto del oleoducto; al final este se construyó y las tractomulas se emplearon en otros campos; muchas cambiaron el remolque para atender la creciente demanda de carga seca<sup>110</sup>.

Algunos episodios ligados directamente con las tecnologías que hoy en día son cotidianas, como cuando en la década de 1970 “era casi un delito la importación de computadores; se requería autorización del DANE, luego que el interesado demostrara que quienes hacían las operaciones aritméticas con las inmensas calculado-

---

109 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. “Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos: el ACNUDH y la buena gobernanza”, s. f., disponible en [<https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>].

110 JOSÉ FERNANDO ISAZA. “Ludistas”, *El Espectador*, 18 de marzo de 2015, disponible en [<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/jose-fernando-isaza/ludistas-column-550249/>].

ras podrían continuar haciéndolas”<sup>111</sup>; o cuando a principio de los años 1990, “la telefonía celular entró al país luego de una huelga de Telecom, que aisló completamente del mundo exterior a Colombia. El sindicato se aferraba al monopolio de la costosísima telecomunicación telefónica de larga distancia”<sup>112</sup>; y tal vez el más reciente de ellos, en el 2020, cuando el exministro de Minas y Energía AMYLKAR ACOSTA M., manifestaba sobre la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio de suspender a la empresa Uber en el país:

De manera que lo que procede es que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República procedan a ajustar y actualizar la normatividad, superar los anacronismos y de esta manera ponerla a tono con las nuevas realidades del mundo, de las cuales Colombia no se puede sustraer, de lo contrario terminaría convertida, como lo temía el ex presidente ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN, en el Tíbet de Suramérica<sup>113</sup>.

Por ello que, si bien pueden existir falencias materiales, también es importante considerar el papel que se fomenta en la apropiación de la energía y las tecnologías en las comunidades a las cuales se pretende beneficiar con la ya comentada relación energía-desarrollo.

Por último, queda mencionar que siendo el sujeto de interés de esta investigación la comunidad del municipio de La Dorada, en el departamento de Caldas, es justamente esta apropiación que se menciona, la que se busca les beneficie.

En ese sentido, esta investigación busca más allá de identificar las preocupaciones y necesidades de la población de La Dorada en materia de acceso y costo de energía eléctrica, establecer una hoja de ruta para superar la pobreza energética, concepto que se usará de base para esta investigación, que establezca mecanismos de gestión pública articulando como plus el trabajo de campo desde lo comunitario y lo institucional.

---

111 Ídem.

112 Ídem.

113 AMYLKAR ACOSTA M. “El Neoludismo en Colombia”, *Guía del Gas*, 24 de enero de 2020, disponible en [<https://guiadelgas.com/el-neoludismo-en-colombia/>].

De manera que el problema de investigación se sitúa en el área de la gestión pública, ya que demanda la administración eficiente de todos los recursos disponibles. Un factor fundamental será la interacción entre el gobierno local y la empresa Central Hidroeléctrica de Caldas S. A. E.S.P. -CHEC-, que cumple el papel de proveedor del servicio de energía eléctrica en el municipio, para lo cual se debe llevar a cabo una estrategia de gestión, la cual, de la mano de instrumentos de planificación territorial, permitan optimizar los usos de la energía por parte de los diferentes grupos poblacionales.

El enfoque de esta investigación aplicada es la práctica basada en diagnóstico, siendo este enfoque útil, ya que el principal insumo de este proyecto investigativo es el diagnóstico de la normativa vigente a nivel nacional y el estado del arte de la problemática. Estos insumos son útiles para entender las condiciones actuales y para poder evidenciar cuáles estrategias son aplicables al contexto específico del municipio de La Dorada, Caldas.

Se debe hacer un análisis de los recursos disponibles a través de un diagnóstico amplio, para emplearlos de forma práctica en el contexto del municipio.

De lo anterior, se deriva pregunta de investigación aplicada: ¿cuáles dinámicas de gobernanza energética se han promovido en La Dorada (Caldas) durante el último cuatrienio para atender las necesidades y preocupaciones de la comunidad respecto a la de energía eléctrica?

### III. JUSTIFICACIÓN

De manera particular, y desde el rol del autor como funcionario público de elección popular, la realización de una investigación de este alcance, encuentra justificación en la experiencia y la interacción con la población de la comunidad objeto de estudio, siendo un receptor constante de las necesidades de las personas, ha sido posible evidenciar problemáticas que la comunidad sufre, pero no logra conceptualizar, como es el caso de la pobreza energética. Es un común denominador el que las personas de esta comunidad piensen en las condiciones en las que se les da el servicio de energía eléc-

trica como algo que se encuentra impuesto y del cual no pueden tomar iniciativas o apropiación, siendo este el principal interés de este proyecto.

Sea esta una forma de buscar empoderamiento, “el proceso o mecanismo a través del cual personas, organizaciones o comunidades adquieren dominio o control sobre los asuntos vitales”<sup>114</sup>, con un principal interés por parte de la presente de buscar esto sobre proceso comunitarios o colectivos, ya que este proceso “ha adoptado formas y tomado caminos diversos, ha estado centrada en el empoderamiento subjetivo de los individuos en espacios microsociales postergando las dimensiones objetivas y las influencias del contexto sociopolítico”<sup>115</sup>, esto compartiendo lo concluido por CONTRERAS, sobre los proceso a realizar para desarrollar sectores marginados:

... en última instancia se debiese apuntar una política de empoderamiento, es decir democratizar la base de la sociedad. Construir actores autónomos social y políticamente, y que, a partir de tal autonomía, puedan construir un nivel de vida adecuado a sus necesidades e intereses, generando y potenciando de manera efectiva el desarrollo local [...] En definitiva, nos planteamos que a partir de una política de empoderamiento y de construcción de poder local, se rompa la dinámica de dominación-exclusión de los sectores marginados, en este caso, de los campesinos. La democratización de su espacio; su participación y constitución como sujeto que actúa como tal, podría posibilitar que se diese, entonces, una condición indispensable para el desarrollo local y del país...<sup>116</sup>.

---

114 CEZAR WAGNER DE LIMA GÓIS. “Psicología comunitária”, *Universitas: Ciências da Saúde*, vol. 1, n.º 2, 2003, pp. 277 a 297, disponible en [<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/cienciasaude/article/view/511/332>].

115 ALIPIO SÁNCHEZ VIDAL. “Empoderamiento, liberación y desarrollo humano”, *Psychosocial Intervention*, vol. 26, n.º 3, 2017, disponible en [<https://journals.copmadrid.org/pi/art/j.psi.2017.05.001>], p. 158.

116 RODRIGO CONTRERAS O. “Empoderamiento campesino y desarrollo local”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n.º 4, 2000, disponible en [<http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/1158>], p. 67.

Ahora bien, desde un nivel general de la investigación científica, podríamos decir que existe un fin en sí mismo, ya que investigar “es realizar la búsqueda de verdades temporales con la finalidad de generar nuevos conocimientos que permitan ampliar fronteras y descubrir de forma ordenada y sistemática los hechos”<sup>117</sup>. La búsqueda de dicha verdad es dicha justificación, en particular es posible decir que un estudio centrado en gobernanza energética es relevante y pertinente desde diferentes perspectivas, ya que contribuye al avance del conocimiento, a la mejora de las políticas públicas y al bienestar de las comunidades, y en este caso, siendo el objetivo la búsqueda de estos avances, mejoras y beneficios para el municipio de La Dorada, Caldas.

Desde el aspecto académico, podemos decir que el estudio de la gobernanza energética en materia de electricidad es importante para entender cómo se toman las decisiones y se implementan las políticas relacionadas con la producción, distribución y uso de la energía eléctrica en una región, y más ligado a nuestro objetivo, perseguimos la promoción de este entendimiento en la población del municipio de La Dorada, lo que conlleva a identificar las fortalezas y debilidades del sistema energético del municipio, para proponer alternativas para mejorar su eficiencia.

Desde un punto de vista político, este estudio es relevante para los responsables de la toma de decisiones en los diferentes niveles del gobierno, ya que les proporciona herramientas e información para diseñar y ejecutar políticas energéticas más acordes con las situaciones de la población, dando insumos para la búsqueda de desarrollo y conocimiento sobre los cambios en este sector:

Los servicios públicos de suministro de calidad son una condición *sine qua non* para la erradicación efectiva de la pobreza. Los gobiernos son responsables en último término de asegurar el acceso fiable y universal a los servicios en unos marcos normativos que prevean la

---

117 ARLEN CERÓN ISLAS, HEIDY CERÓN ISLAS y REYNA JOSELIN RODRÍGUEZ REYES. “La importancia de la investigación”, *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*, vol. 9, n.º 17, 2020, disponible en [<https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/icea/article/view/6642>], p. 49.

rendición de cuentas. La creciente competencia en el sector de los servicios públicos de suministro en los últimos años ha conllevado cambios en los marcos normativos y estructuras de responsabilización de las empresas, además de la diversificación de las actividades empresariales<sup>118</sup>.

Una muestra de esto, se observa en los resultados obtenidos en el Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en el país, en el cual se encontró que “los departamentos poseen varios instrumentos de planificación que raramente se interrelacionan entre sí y con diferentes plazos de ejecución”<sup>119</sup>, esto, podríamos suponer, afecta o se extiende al nivel municipal que es de nuestro interés, así como entre otros, la carencia de “recursos financieros y humanos suficientes para dirigir la coordinación horizontal”<sup>120</sup>, una limitación de los actores políticos interesados para participar y la poca implementación de “principios e iniciativas de gobierno abiertos relacionados con la transparencia”<sup>121</sup>. Siendo este informe una de dichas herramientas que sirve de ejemplo al proyecto aquí realizado, en la búsqueda de evidenciar problemáticas.

Así mismo, esta investigación puede constituirse como una ayuda a identificar los desafíos y oportunidades asociados con la transición hacia fuentes de energía renovables, a establecer objetivos, metas en línea con los compromisos internacionales en materia de cambio climático, procesos que son de especial interés toda vez que, durante el gobierno de turno, se ha iniciado un proceso de transición energética para el país:

El objetivo es avanzar en una transición energética justa y sostenible, pero sobre todo gradual, buscando asegurar la soberanía energética

---

118 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Servicios públicos (agua; gas; electricidad)”, s. f., disponible en [<https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/utilities-water-gas-electricity/lang-es/index.htm>].

119 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública – Colombia*, Bogotá, OCDE, s. f., disponible en [<https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>], p. 4.

120 Ídem.

121 Ídem.

del país y el acceso democrático a la energía implementando acciones claras para enfrentar el cambio climático<sup>122</sup>.

A nivel social, podemos resaltar este estudio como una herramienta para entender cómo la energía eléctrica afecta la vida de las personas y la comunidad del municipio objeto de estudio, permitiendo identificar las necesidades y demandas energéticas de diferentes grupos sociales y proponer alternativas para mejorar el acceso y la calidad de los servicios energéticos.

De manera que la investigación sobre gobernanza energética en el municipio de La Dorada, Caldas, se justifica por la necesidad de empoderar a la comunidad en la gestión de la energía y por su contribución al avance del conocimiento, la mejora de las políticas públicas y el bienestar social. Desde una perspectiva académica, política y social, esta investigación permitirá entender y abordar los desafíos energéticos específicos de la comunidad, promoviendo la eficiencia energética, garantizando un acceso equitativo y de calidad a los servicios energéticos.

#### IV. OBJETIVOS

##### *A. Objetivo general*

Analizar el panorama de la gobernanza energética en la población de la Dorada (Caldas).

##### *B. Objetivos específicos*

- Identificar cuáles son las principales dinámicas, problemáticas y proyectos en el municipio de La Dorada (Caldas) en materia energética en el periodo 2018-2022.

---

122 MINENERGÍA. “La transición energética justa es una apuesta de Gobierno y de país”, Bogotá, 22 de marzo de 2023, disponible en [<https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/la-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-justa-es-una-apuesta-de-gobierno-y-de-pa%C3%ADs/>].

- Establecer un análisis del contexto de La Dorada (Caldas) en el periodo 2018-2022, en clave de generar un diagnóstico que evidencie el potencial del municipio para impulsar la gestión de las problemáticas identificadas.
- Determinar los indicadores existentes en La Dorada (Caldas), respecto a acceso a la energía eléctrica y su costo.
- Proponer la creación de una Mesa Técnica Municipal para la gestión energética en La Dorada (Caldas).
  - Las Mesas serán encargadas del analizar, tratar y divulgar toda la información relacionada en materia energética.
  - El objetivo de la Mesa es elaborar y redactar de forma participativa insumos, como manuales de procedimientos, proyectos para cumplimiento de metas y estrategias de evaluación.

## V. MARCO DE REFERENCIA

A partir del conocimiento y vivencias propias del proponente de este proyecto, se ha podido identificar la necesidad de esta investigación, así mismo, a partir de la revisión documental, se encuentra que la concepción de pobreza energética y su relación con una adecuada gobernanza energética en Colombia es limitada, lo que ha llevado a una insuficiente consideración sobre esta problemática, amparada principalmente en los indicadores sobre acceso a la electricidad, los cuales son altos a simple vista, obviándose otras problemáticas que son necesarias de abordar.

Un primer acercamiento desde el ámbito legal, lo encontramos en el artículo 51 de la Carta Política sobre el derecho a vivienda digna: “El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas

de ejecución de estos programas de vivienda”<sup>123</sup>. Ya que no existe un criterio expreso sobre las condiciones en las cuales se hace efectivo dicho derecho, la Corte Constitucional ha realizado una interpretación del mismo desde el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho a una vivienda adecuada, que a su vez debe ser interpretado de manera armónica con la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolla el contenido de este derecho. Para lo cual fija siete factores que serán externos a las condiciones socioeconómicas y ambientales de los habitantes de una vivienda, estas son:

(i) La seguridad jurídica de la tenencia del inmueble, que garantice una protección legal de sus habitantes contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. (ii) *La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que permitan responder a las necesidades de quienes habitan el inmueble.* (iii) Gastos soportables de vivienda que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. (iv) La habitabilidad de la vivienda, en el sentido de que esta ofrezca espacio adecuado a sus ocupantes y garantice su seguridad física, protegiéndolos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. (v) Su asequibilidad a la población y, en especial, a aquellos grupos que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad y desventaja. (vi) El lugar en el que se encuentra ubicada la vivienda, de tal forma que esta no presente graves riesgos para la seguridad personal de las personas y que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. (vii) La adecuación cultural de la vivienda, con el fin de que, con su construcción, con los materiales utilizados o incluso con las políticas que desarrollan el derecho a la vivienda, no se afecte la expresión de la identidad cultural y de la diversidad de sus habitantes (cursiva nuestra)<sup>124</sup>.

---

123 Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

124 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-367, de 31 de agosto de 2020, M. P.: DIANA FAJARDO RIVERA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-367-20.htm>].

Y es justamente, respecto a la segunda condición relativa a la disponibilidad de servicios, que el Tribunal Constitucional ha desarrollado doctrina en la cual “el derecho fundamental a la vivienda digna implica, entre otros aspectos, la garantía de acceso al servicio de energía eléctrica y su prestación en condiciones de seguridad para las personas que allí moren”<sup>125</sup>.

Ahora bien, desde un enfoque en servicios públicos, en la Carta Política se encuentra el primer principio normativo, que establece los principios y generalidades para que el Estado pueda garantizar la prestación de los mismos, otorgándoles, además, el carácter de interés general y público, pues considera que es esencial para el desarrollo social del Estado. En la Constitución de 1991, en su artículo 150, numeral 23, faculta al Congreso para que solo mediante ley se regule la prestación de los servicios públicos, y más adelante en el artículo 367 confirma la reserva legal en materia de servicios públicos domiciliarios de la siguiente manera:

Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos<sup>126</sup>.

Además, dispone que los municipios pueden prestar los servicios públicos considerando las reglas que la ley fije para tales fines, lo cual limita naturalmente la competencia de los municipios. Por su parte, desde el gobierno nacional, es importante destacar que está en cabeza del presidente de la República la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos tal como lo establece el artículo 189, numeral 22, que desde 1994 delega tal función en la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG– mediante

---

125 Ídem.

126 Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, cit.

Decreto 1524<sup>127</sup> y en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por virtud de la Ley 142 de 1994<sup>128</sup>.

Dicho esto, es claro que las normas con fuerza de ley son las que tienen a su cargo la creación del régimen mediante el cual se hará efectiva la prestación de los servicios. A su vez, define la regulación, los derechos y deberes, tanto de los usuarios como de las empresas prestadoras de los servicios públicos. Este régimen fue creado con la expedición de la Ley 142 de 1994, que además otorga facultades en cabeza de entidades reguladores con la finalidad de supervisar y controlar la prestación de estos servicios públicos domiciliarios.

El servicio público de energía que nos convoca en esta investigación, es uno de los más importantes en la productividad social e industrial del país, este tiene total influencia en el desarrollo económico y social, por lo cual, será importante decir que la regulación, por virtud de la Ley 142 de 1994, está en cabeza de la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG–, que cumple con la función de promover la competencia, eficiencia y seguridad en la prestación de servicios de energía y gas.

Esta es una entidad que desde el orden central del Estado ejerce sus funciones de manera autónoma sobre todo el territorio nacional, lo cual nos deja ver que estas competencias no son objeto de descentralización o desconcentración, es decir, una entidad territorial no puede asumir funciones que están en cabeza de la CREG, lo cual limita la administración de situaciones que por parte de las alcaldías tengan la tendencia de mejorar la prestación del servicio de energía.

---

127 Decreto 1524 de 15 de julio de 1994, “Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.453, de 21 de julio de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1303063>].

128 Ley 142 de 11 de julio de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.433, de 11 de julio de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019356>].

En otras palabras, las autoridades locales no tienen la competencia de determinar tarifas o condiciones técnicas y comerciales relacionadas con la prestación del servicio. De igual manera, no pueden de pleno derecho autorizar a nuevos operadores o nuevas formas en la prestación del servicio. Tampoco dirimir controversias entre los prestadores y los usuarios.

Desde las entidades territoriales, el ordenamiento jurídico otorga otro tipo de facultades en cabeza de los alcaldes, que pueden ejercer para promover el acceso a la energía. Pueden ser los programas de subsidios o apoyos económicos, que en el marco de la prestación del servicio de energía y como política pública, permita que algunos hogares puedan acceder a este servicio, ya sea con la reducción de las tarifas mediante estos subsidios u otras alianzas interinstitucionales que pueda realizar con el prestador del servicio de energía.

También se pueden desarrollar estrategias encaminadas a mejorar la eficiencia en el uso de la energía eléctrica, y así administrar mejor los recursos destinados para satisfacer y garantizar la prestación de este servicio. Como lo dice la misma Ley 142 de 1994 en su artículo 5.º:

*Artículo 5.º Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:*

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente<sup>129</sup>.

---

129 Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, cit.

Es necesario destacar que, en todo caso, las normas complementarias y los proyectos de política pública que los alcaldes pretendan desarrollar, tienen que, en todo momento, estar acorde al régimen de la Ley 142 de 1994 y por supuesto a la Constitución. También se encuentra que, en el ordenamiento jurídico, diferentes normas como leyes, decretos y resoluciones que se encargan de desarrollar los principios dispuestos en la Constitución Política y la Ley 142 de 1994, encaminados a detallar aspectos técnicos, operativos y administrativos en aras de asegurar la debida prestación de los servicios, complementando así las normas antes mencionadas. Tal es el caso de la Ley 697 de 2001<sup>130</sup>, cuyo objeto es fomentar el uso racional y eficiente de la energía e el que reitera que es facultad del orden nacional y no territorial la promoción y uso de energías no convencionales.

Y si bien existe un marco jurídico en el cual se ha desarrollado tanto a nivel normativo como jurisprudencial, el acceso a la energía eléctrica, en la práctica, existen tanto problemáticas para su acceso como sobre las condiciones en que se realiza ese acceso, donde esto último tiene la conceptualización de pobreza energética, temática de interés de esta investigación. Con referentes en la jurisprudencia respecto a lo que podemos entender como pobreza energética, se encuentra que para la Corte Constitucional, este fenómeno se presenta cuando se:

(i) es incapaz de pagar una cantidad mínima de electricidad para la satisfacción de sus necesidades domesticas [...] o; (ii) en los eventos en que se ve obligada a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda<sup>131</sup>.

---

130 Ley 697 de 3 de octubre de 2001, “Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 44.573, de 5 de octubre de 2001, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1666632>].

131 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-761 de 11 de diciembre de 2015, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-761-15.htm>].

Así mismo, para la Corte las consecuencias de esta situación están íntimamente relacionadas con el derecho a la salud, las relaciones intrafamiliares, y en el aumento de la pobreza por deudas excesivas de quienes tiene un acceso precario a la electricidad<sup>132</sup>.

Un referente que, a pesar de evidenciar el tratamiento de la problemática en el país, a su vez subestima y menosprecia la problemática, la definición del Tribunal sobre la pobreza energética refleja el tratamiento que jurisprudencialmente se le estaría brindando a los requerimientos presentados por la población sobre la energía eléctrica. Por lo anterior, una definición más integral de este concepto, como es la brindada por CALVO *et al.*<sup>133</sup>, a partir de Red de Pobreza Energética; Para URQUIZA y BILLI, un hogar se encuentra en situación de pobreza energética, cuando no tiene acceso equitativo a servicios energéticos de alta calidad (adecuados, confiables, no contaminantes y seguros) para cubrir sus necesidades fundamentales y básicas, que permitan sostener el desarrollo humano y económico de sus miembros<sup>134</sup>.

Una consideración más amplia sobre la pobreza energética, que a su vez refleja una mayor atención por la relación entre la vida de las personas y la energía, de esta relación y su afectación brevemente, podemos resaltar que:

La pobreza energética genera efectos en la salud de las personas cuando se superan temperaturas mínimas o máximas saludables, especialmente en las personas mayores [...] En el caso de las oportunidades en empleo y educación, se destaca el efecto positivo de la electrificación en el acceso a tecnologías de información y comunicación, con

---

132 Ídem.

133 RUBÉN CALVO, NICOLÁS ÁLAMOS, MARCO BILLI, ANAHÍ URQUIZA y RUBÉN CONTRERAS LISPERGUER. Desarrollo de indicadores de pobreza energética en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2021, disponible en [[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47216/4/S2100433\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47216/4/S2100433_es.pdf)].

134 ANAHÍ URQUIZA y MARCO BILLI. *Seguridad hídrica y energética en América Latina y el Caribe: definición y aproximación territorial para el análisis de brechas y riesgos de la población*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2020, disponible en [<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/05363ead-c81f-4c55-a8c9-4170d4502666/content>], p. 23.

especial importancia en el contexto de la pandemia COVID-19 [...] A su vez, existe un importante vínculo entre este fenómeno y las posibilidades de acceder a oportunidades de empleo y educación, las cuales también pueden condicionar el bienestar y la calidad de vida de las personas<sup>135</sup>.

A su vez, esta definición permite abordar problemáticas ligadas a la energía, más allá de su simple acceso, como las identificadas como “mitos” por parte de VELO GARCÍA, los que se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 6**  
**Energía y reducción de la pobreza: conceptos erróneos y realidades**

<b>EQUÍVOCOS</b>	<b>REALIDAD</b>
<b>Prioridades</b>	
La gente pobre no considera el acceso a la energía como una prioridad	Los pobres tal vez no usen el término "energía", pero puede suceder que gasten más tiempo y esfuerzo en conseguir servicios energéticos que los más ricos; y gastan una proporción substancial de sus ingresos domésticos en energía para sus necesidades básicas de supervivencia: cocinar, calefacción, etc.
<b>Electrificación</b>	
El acceso a la electricidad, tanto si es a través de la conexión a red como gracias a sistemas descentralizados que utilizan fuentes renovables de energía, resolverá las necesidades de servicios energéticos para los pobres	Los especialistas en desarrollo a menudo hablan erróneamente de "electricidad" cuando quieren decir "energía" y viceversa –toda la gente necesita acceder a un conjunto diverso de fuentes de energía para satisfacer sus necesidades básicas– cocinas, calentarse, transporte y comunicaciones

135 CALVO, BILLI, URQUIZA y CONTRERAS LISPERGUER. *Desarrollo de indicadores de pobreza energética en América Latina y el Caribe*, cit.

<b>Pago</b>	
Los pobres no pueden pagar los servicios energéticos	Muchas personas pobres a menudo pagan más por unidad de energía que los más ricos, en parte debido a las tecnologías de conversión ineficientes y en parte debido a la corrupción
<b>Nuevas tecnologías</b>	
Las nuevas tecnologías por sí solas – como la solar fotovoltaica y las celdas de combustible– mejorarán el acceso a los servicios energéticos de las personas pobres	La tecnología raras veces es el factor limitante: abordar los problemas institucionales, políticos y sociales que limitan las formas de ganarse la vida de forma sostenible y la falta de conocimientos y habilidades son, a menudo, importantes
<b>Problema rural</b>	
Solo las personas que viven en las zonas rurales sufren de falta de acceso a la energía	También la gente que vive en zonas urbanas sufre la falta de acceso a servicios energéticos y su número crecerá, ya que se espera que para el 2025 viva en zonas urbanas el 61% de la población mundial

*Fuente:* ENRIQUE VELO GARCÍA. “Desafíos del sector de la energía como impulsor del desarrollo humano”, *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*, n.º 5, 2006, pp. 1 a 13, disponible en [<https://upcommons.upc.edu/handle/2099/2014>].

Identificar estos mitos, permite acentuar la necesidad de derribarlos, toda vez que se encuentran profundamente relacionados con creencias erróneas sobre la capacidad de la comunidad para gestionar la energía, pudiendo limitar el desarrollo de soluciones efectivas y perpetuar la desigualdad en el acceso energético.

A nivel conceptual, el referente a la presente investigación partió de varios modelos de análisis y mecanismos de intervención que buscan definir el problema en cuestión, establecer herramientas para abordarlo, evidenciar el estado del arte de lo que se ha trabajado y seleccionar mecanismos de intervención aptos para buscar soluciones posibles. En ese sentido, el presente documento ha utilizado un marco de referencia que va de lo general a lo específico, caracterizando el problema en cuestión jerárquicamente para poder

perseguir un fin útil y alcanzable, teniendo en cuenta la realidad del contexto de La Dorada (Caldas) en relación con el costo y el acceso al servicio eléctrico.

Se partió por definir un problema del contexto de La Dorada; particularmente, porque es el territorio de origen e influencia política del investigador, así, es un contexto mejor conocido para la definición idónea de una problemática y la planificación y ejecución estratégica de posibles soluciones. Luego, se tuvo en cuenta uno de los temas más relevantes de las agendas políticas actuales, combatir la pobreza, y en esta óptica la “pobreza energética”; en ese sentido, se intentó abordar una problemática relacionada con esa temática relevante para el bienestar de la población de La Dorada y las poblaciones en general.

Ya que no es clara la forma en la que dicha institucionalidad promueve de manera efectiva la gestión y manejo de la “pobreza energética” en La Dorada, no se cuenta con una adecuada gobernanza energética, así pues, se encuentra dentro de las problemáticas la ausencia de mecanismos para la identificación y gestión de esta falta en dicho municipio.

Así mismo, a nivel operativo se tiene como base la tipología de investigación aplicada seleccionada, la práctica basada en diagnóstico, parte de la necesidad de hacer un análisis detallado de las condiciones del contexto en el que se desarrolla el caso. En ese sentido, se partió de una revisión de literatura detallada que permitió hacer una amplia identificación de problemas relacionados con la temática de interés, a través de la revisión de literatura, se realizó un análisis detallado del estado del arte de la problemática para reconocer los avances de otros autores para solucionarla. En ese sentido, se evidenció la necesidad por adelantar una investigación que identificara y gestionara en La Dorada (Caldas) las problemáticas relacionadas con la energía eléctrica.

Cómo ya existen normas de orden nacional que regulan el mercado energético, se pudo reconocer una problemática específica a trabajar que no se relacionaba con la necesidad de formular una política pública, sino de identificar y proponer alternativas a las problemáticas de la comunidad de La Dorada (Caldas) respecto a la energía eléctrica.

En el plano internacional, es importante analizar los estudios de entidades bajo las que opera el Gobierno Nacional, como son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– ligados a la materia energética. Por una parte, la CEPAL ha colaborado en la definición de las problemáticas relacionadas con el sector energético de los diferentes países de Latinoamérica a través del Foro Técnico Regional de Planificadores Energéticos. Así mismo, ha monitoreado el cumplimiento del ODS n.º 7 para América Latina, a través de un informe anualizado que presenta los resultados y los logros de los diferentes países en la consecución de sus metas.

En el municipio de La Dorada, la zona de interés de esta investigación, no se contemplan programas o proyectos que busquen la identificación y gestión del acceso al servicio de energía eléctrica. Analizando el Plan de Desarrollo Municipal “La Dorada está en mi corazón 2020-2023”<sup>136</sup>, no se aprecia interés por parte del Gobierno Municipal en adelantar iniciativas en este sentido, incluso no se contempla el desarrollo de los objetivos del ODS 7 en las secciones donde se fijan objetivos de desarrollo sostenible para el municipio. No obstante, La Dorada cuenta con el Parque Solar Portón del Sol, el cual se encuentra en construcción y tendrá la capacidad para generar 121,2 megavatios.

Siendo de nuestro interés una aproximación a la gobernanza energética a nivel municipal en La Dorada (Caldas), esto es la planificación, gestión y coordinación de la política energética a nivel local, no encontramos instrumentos que logren identificación de oportunidades y desafíos energéticos específicos en el municipio y la implementación de estrategias para abordarlos.

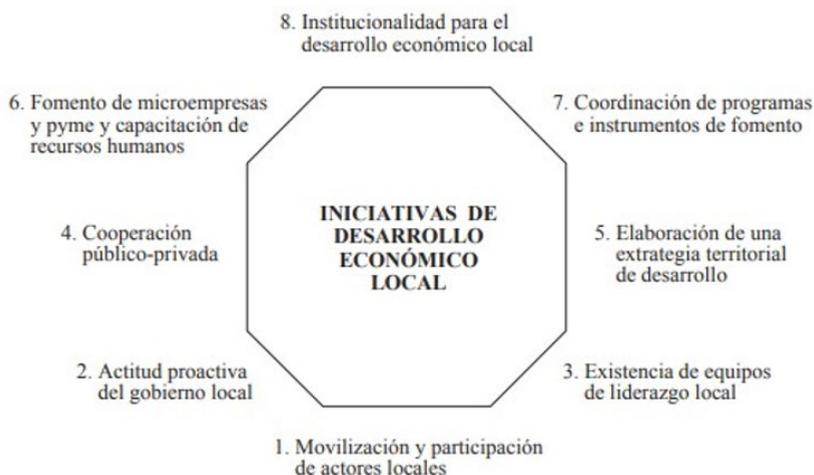
Ahora bien, haciendo una revisión de algunos estudios que se han enfocado en la formulación de políticas enfocadas en el desarro-

---

136 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Proyecto de Acuerdo 002 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial ‘La Dorada está en mi corazón’ del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones”*, 30 de abril de 2020, disponible en [<http://www.ladorada-caldas.gov.co/planes/proyecto-acuerdo-pdt-la-dorada-20202023>].

llo territorial para promover la territorialización de políticas de desarrollo de orden nacional o internacional, siendo nuestro objetivo realizar esta promoción en materia de políticas de desarrollo ligadas a la gobernanza energética. ALBUQUERQUE<sup>137</sup>, introduce el término Desarrollo Económico Local –DEL– y genera un manual de pasos para ponerlo en práctica en el contexto de América Latina, una guía para este procedimiento, entre diferentes hallazgos, el autor en mención destaca una ilustración que contiene los elementos básicos de las iniciativas DEL, por tanto se considera que los estudios DEL brindan un marco de referencia sólido para tomar como punto de partida frente a la territorialización de las políticas en La Dorada, Caldas. En consonancia la Gráfica siguiente, que permite apreciar los ocho elementos básicos necesarios para llevar a cabo una iniciativa DEL.

**Gráfico 6**  
**Elementos básicos de las iniciativas DEL**



*Fuente:* ALBUQUERQUE LLORENS. “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, cit, p. 162.

137 FRANCISCO ALBUQUERQUE LLORENS. “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n.º 82, 2004, 157 a 171, disponible en [<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10946>].

En este contexto, y analizando la experiencia de gobiernos locales para poder llevar las políticas de este tipo a su materialización, encontramos como referente o ejemplo, el caso del departamento del Cesar en Colombia, el cual cuenta con uno de los parques solares más grandes del país y donde la Gobernación en colaboración con la Secretaría Departamental de Minas, organizó un Foro de Energías Renovables en el que se divulgó la información relacionada con los incentivos tributarios por el uso de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable –FNCER– dispuesto en la Ley 1715 de 2014<sup>138</sup>. Lo anterior en noviembre de 2021, y donde el gobernador LUIS MONSALVO mencionó la creación de mesas técnicas municipales para disminuir las barreras de información en relación la legislación vigente, realizando un involucramiento amplio de los diferentes actores.

Sin embargo, debemos mencionar que han existido labores reconocidas en el ahora de la gobernanza dentro del país, que, si bien no han llegado a permear lo suficiente en el territorio nacional para verse materializadas en el nivel municipal que es de nuestro interés, han sido reconocidos logros a nivel departamental “la planificación está bien regulada por ley”<sup>139</sup>, la creación de la Ley Estatutaria de Participación, así como que el país está ampliando su agenda de gobierno abierto con iniciativas encaminadas a un Estado abierto. La inclusión de un capítulo en el mismo dedicado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la elaboración de un Documento CONPES sobre Estado abierto, son importantes medidas destinadas a seguir fortaleciendo en este sentido la cooperación entre el gobierno central y los departamentos<sup>140</sup>.

---

138 Ley 1715 de 13 de mayo de 2014, “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”, *Diario Oficial* n.º 49.150, de 13 de mayo de 2014, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1687143>].

139 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública – Colombia*, cit., p. 4.

140 Ídem.

## VI. MÉTODO

Este estudio se enmarca en la metodología cualitativa, en la cual se busca desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. “... La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien ‘circular’ en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio”<sup>141</sup>.

HERNÁNDEZ SAMPIERI resalta algunas características de este tipo de metodología, que son aplicables al proceder de esta investigación, como que “aunque ciertamente hay una revisión inicial de la literatura, esta puede complementarse en cualquier etapa del estudio y apoyar desde el planteamiento del problema hasta la elaboración del reporte de resultados”<sup>142</sup>. Así mismo, menciona la posibilidad de una vez desarrollada la investigación, regresar a etapas previas; la inmersión en el campo es otra de estas características propias de esta metodología en la cual el investigador debe “adentrarse y compenetrarse con la situación de investigación”, situación que como se desarrolló anteriormente en una de las bases de justificación de la realización de esta investigación dada la calidad del autor como depositario de las necesidades y problemáticas de la comunidad investigada, y que siguiendo a PÁRAMO, es necesario resaltar, ya que como se unen temática e investigador, no es desligar la metodología de esta relación, es decir que la elección de la metodología llega a ser tan importante como el tema elegido para investigar:

En el proceso de analizar y comprender la complejidad propia del fenómeno a estudiar confluyen varios aspectos de diferente naturaleza. Entre estos se destaca tanto la visión del mundo y los intereses del

---

141 ROBERTO HERNÁNDEZ SAMPIERI, CARLOS FERNÁNDEZ COLLADO y MARÍA DEL PILAR BAPTISTA LUCIO. *Metodología de la investigación*, 6.<sup>a</sup> ed., México, D. F., McGraw-Hill, 2014, p. 40.

142 *Ibíd.*, p. 41.

investigador que lo conducirán a acercarse de una forma o de otra a los hechos, como las intrínsecas particularidades de la temática escogida<sup>143</sup>.

Y si bien, una de las dificultades de la investigación cualitativa radica en probar la validez de las conclusiones, pero la profundidad e intensidad del abordaje cualitativo nos proporciona un nivel de confianza en los hallazgos, siempre que se documenten de forma apropiada<sup>144</sup>.

De manera que con la elección e implementación de esta metodología, se busca lograr profundidad en la exploración, esto es un enfoque en la comprensión de los fenómenos desde la perspectiva de la comunidad, proporcionando un entendimiento más completo y detallado de la realidad social. Lo que es especialmente valioso cuando se investiga un tema complejo poco explorado, como la gobernanza y la pobreza energética, ya que se pueden descubrir matices y aspectos que podrían pasarse por alto en un enfoque cuantitativo. Así mismo, se busca generar un contexto y significado, es decir, el contexto en el que ocurren los fenómenos y comprender el significado que la comunidad les atribuye, se trata de dar sentido a las experiencias, así como las relaciones y dinámicas sociales que influyen en su percepción y comportamiento en relación a la gobernanza energética. Esta comprensión contextual es esencial para desarrollar intervenciones y políticas eficaces y adaptadas a las necesidades y realidades de la comunidad.

También, que en la consecución de los objetivos de este proyecto se promueva la participación y empoderamiento, lo cual es acorde con la metodología toda vez que fomenta un acercamiento a la comunidad, y el resultado de este estudio pretende promover la participación activa y el empoderamiento de las personas involucradas.

---

143 DAGOBERTO PÁRAMO MORALES. "La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica", *Pensamiento & Gestión*, n.º 39, 2015, pp. VII a XIII, disponible en [<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64644480001>].

144 NELLY PATRICIA BAUTISTA C. *Proceso de la investigación cualitativa: epistemología, metodología y aplicaciones*, Bogotá, Edit. Manual Moderno, 2022, p. 30.

Respecto a los métodos que se usarán, se plantea con el propósito de lograr los objetivos de este proyecto hacer uso de:

*1. Método descriptivo:* Como herramienta fundamental en la investigación cualitativa que busca describir y comprender en detalle los fenómenos sociales. Este método se enfoca en recopilar información precisa y detallada sobre las características, comportamientos, experiencias y percepciones de los participantes en relación a un tema específico, en este caso, la gobernanza y la pobreza energética, con un enfoque en el análisis de documentos relevantes. Esta técnica permite capturar información rica y contextualizada, que luego se organiza y se presenta de manera sistemática. Este método es especialmente útil cuando se desea obtener una comprensión profunda de un tema, identificar patrones, tendencias y relaciones significativas, así como también para generar hipótesis y teorías iniciales que pueden ser exploradas en investigaciones futuras. Además, puede ayudar a identificar áreas problemáticas o de mejora en el contexto de la gobernanza energética y la pobreza energética. Es importante destacar que el método descriptivo no se limita a la mera descripción de los fenómenos, sino que también puede implicar la interpretación y el análisis de los datos recopilados. A través de la identificación de patrones, temas recurrentes y relaciones entre las variables estudiadas, se pueden generar hallazgos significativos que contribuyan al conocimiento en el campo de la gobernanza energética y la pobreza energética.

*2. Metodología deductiva:* Como una estrategia de investigación que se basa en el razonamiento lógico y la aplicación de principios generales para llegar a conclusiones específicas. En el contexto de la investigación, el método deductivo implica partir de teorías, leyes o principios existentes y formular hipótesis que puedan ser sometidas a prueba a través de la recopilación y análisis de datos. Estas teorías pueden provenir de investigaciones previas, marcos conceptuales o teorías existentes en el campo de estudio. A partir de estas teorías, se formulan hipótesis específicas que pueden ser sometidas a prueba, luego se recopilan datos relevantes para pro-

bar las hipótesis planteadas. Esto puede implicar la recolección de datos primarios a través de encuestas, experimentos, observaciones o entrevistas, o la utilización de datos secundarios previamente recopilados. Los datos recopilados se analizan y se comparan con las predicciones derivadas de las hipótesis, a partir de los resultados del análisis de datos, se llega a conclusiones sobre la validez o invalidez de las hipótesis planteadas. Si los datos respaldan las hipótesis, se fortalece la evidencia a favor de la teoría subyacente. En caso contrario, se pueden formular nuevas hipótesis o reconsiderar la validez de la teoría inicial. Este método es especialmente útil cuando se cuenta con teorías sólidas y bien fundamentadas, permite realizar inferencias lógicas y establecer relaciones causales entre variables. Además, proporciona un enfoque estructurado y riguroso para la investigación, lo que facilita la replicabilidad y la validación de los resultados.

En este estudio sobre pobreza energética, tanto el método descriptivo como el deductivo, pueden ser utilizados de manera complementaria para obtener un entendimiento más completo y enriquecedor del tema.

En la práctica, se puede iniciar con un enfoque descriptivo para obtener una comprensión detallada de la situación de pobreza energética en la comunidad o región estudiada. Esto implica recopilar datos sobre el acceso a la energía, el nivel socioeconómico de los hogares, la eficiencia energética, la calidad de los servicios, entre otros. Estos datos descriptivos servirán como base para identificar patrones, relaciones o variables relevantes. A partir de esta descripción inicial, se pueden formular hipótesis o teorías deductivas sobre cómo factores de gobernanza energética, como las políticas públicas, la regulación, la participación ciudadana o la gestión de recursos, pueden afectar la pobreza energética. Estas hipótesis se pueden poner a prueba mediante la recolección de datos adicionales y el análisis comparativo de diferentes casos o contextos.

En conjunto, el uso combinado de los métodos descriptivo y deductivo permite obtener una comprensión profunda de la relación entre gobernanza y pobreza energética. El enfoque descriptivo proporciona una imagen detallada de la situación actual, mientras

que el enfoque deductivo permite establecer conexiones teóricas y generar conocimiento generalizable sobre cómo la gobernanza energética puede abordar la pobreza energética.

Respecto a las técnicas de recolección de la información, es importante seleccionar las adecuadas en función de los objetivos de investigación, la disponibilidad de recursos y las características del contexto, ya que a menudo, una combinación de varias técnicas puede proporcionar una visión más completa y enriquecedora. En esta investigación se ha optado por usar como principales fuentes:

*1. Observación participante:* Esta técnica implica que el investigador participe activamente en la comunidad o en las instituciones relacionadas con la gobernanza y la pobreza energética. En este caso, el investigador “participa en la vida del grupo u organización que estudia [...] puede ser entendida como un proceso mediante el cual se consiguen ciertas capacidades que llevan a aprender acerca de las actividades de las personas en su escenario natural”<sup>145</sup>. A través de la observación directa, el investigador puede recopilar información sobre prácticas, comportamientos y dinámicas sociales que influyen en la pobreza energética. Esta técnica también puede incluir la participación en reuniones, eventos o grupos de discusión relacionados con la temática.

*2. Análisis de documentos:* El análisis de documentos consiste en revisar y analizar documentos relevantes, como informes gubernamentales, políticas públicas, estadísticas, estudios previos y otros documentos relacionados con la gobernanza y la pobreza energética. Esta técnica proporciona información contextual y puede ayudar a complementar los datos recopilados a través de otras técnicas.

*3. Revisión bibliográfica:* La revisión bibliográfica implica la búsqueda y el análisis crítico de la literatura académica existente sobre

---

145 ELEDER PIÑEIRO AGUIAR. “Observación participante: una introducción”, *Revista San Gregorio*, n.º 1 esp., 2015, disponible en [<https://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/116>], p. 81.

gobernanza energética y pobreza energética. Permite obtener un conocimiento sólido sobre los conceptos teóricos, marcos de referencia y hallazgos previos en el campo, lo cual es clave para fundamentar y contextualizar el estudio.

En el caso de estas dos últimas técnicas, se realizó la revisión de bases de datos, en las cuales fuera posible encontrar información pertinente bajo los criterios de gobernanza, acceso a energía, energía y desarrollo, pobreza energética.

Para que con la combinación de la observación participante del investigador, el análisis documental y la revisión bibliográfica, realizando la indagación de fuentes primarias y secundarias, y la confrontación con la realidad social, cultural, jurídica, económica y política, frente a las dinámicas energéticas en el municipio de La Dorada (Caldas). Lo anterior, conllevó el uso de una amplia bibliografía existente que comprende análisis interdisciplinar desde enfoques variados como los derechos humanos, políticas públicas, análisis sociojurídico y socioeconómico.

## VII. RESULTADOS Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La Dorada, ubicado en el departamento de Caldas, hace parte de los 25 municipios que integran el departamento, con cerca de un millón de habitantes<sup>146</sup>.

Este municipio, conocido como la “Glorieta Nacional” y “El Corazón de Colombia”, “se fundó en 1886 [...] con solo diez años de fundada la ciudad ya contaba con 28 viviendas en la parte de la actual zona central [...] 140 habitantes, dos bodegas y empresas de navegación fluvial”<sup>147</sup>. En 1904, fue el asentamiento de “The Rai-

---

146 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*, disponible en [<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>].

147 FABIAN ANDRÉS YARA AMAYA y FREDDY LEONARDO FRANCO IDARRAGA. *Dinámica fluvial del río Magdalena frente al desarrollo urbano de La Dorada (Caldas)*, Boletín Ambiental n.º 161 del Instituto de Estudios Ambientales –IDEA– sede Manizales, Universi-

lway Company” [...] y hacia 1920 la población ya contaba con 2000 habitantes asentados”<sup>148</sup>.

Llega a la categoría de municipio en 1924, y para el 2018 contaba con una población aproximada de 74.000 habitantes, cuenta con una pirámide poblacional en la que predomina la población en edad activa, reducción de nacimientos y el aumento paulatino de población en edad avanzada. En el 2018, la población entre 15 y 64 años representó el 64,7%, equivalente a 50.018 habitantes; es decir, que más de la mitad de la población de la ciudad es adulta y, por lo tanto, potencialmente productiva. “... se encuentra en bono demográfico, lo que constituye una oportunidad de crecimiento económico y productivo”<sup>149</sup>.

Se encuentra ubicado en la vertiente del río Magdalena, ubicándolo cerca de uno de los recursos hídricos más importantes del país, respecto al municipio y la energía eléctrica.

Geográficamente el municipio de La Dorada se localiza a 5° 27” latitud norte y 74° 40” de longitud oeste, sobre la margen izquierda del río grande de La Magdalena, con una temperatura promedio de 28°C que sobrepasa los 35°C en época de verano, ocupa una superficie de 574 Km<sup>2</sup>, que corresponden al 6,67% del área total del departamento de Caldas, siendo su cabecera municipal la segunda ciudad en importancia del departamento después de su capital Manizales<sup>150</sup>.

En la actualidad, su área rural se divide en dos corregimientos, Guarinocito y Buenavista, que agrupan 21 veredas, su casco urbano se extiende sobre el borde del río, dividido en 18 barrios.

---

dad Nacional de Colombia, octubre de 2019, disponible en [<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/80208>], p. 7.

148 *Ibíd.*, p. 8.

149 OBSERVATORIO REGIONAL DEL MERCADO DE TRABAJO MAGDALENA CENTRO –ORMET–. *Análisis de la dinámica productiva y laboral con enfoque social y solidaria en La Dorada*, La Dorada, Cámara de Comercio de La Dorada, Puerto Boyacá, Puerto Salgar y Oriente Caldas, 2021, disponible en [<https://publicacionessampl.mintrabajo.gov.co/items/ed46333a-5d61-46c4-9b80-66932d1ec0ce/full>], p. 15.

150 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Proyecto de Acuerdo 002 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial ‘La Dorada está en mi corazón’ del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones”*, cit.

**Gráfico 7**  
**Casco urbano de La Dorada, Caldas**



*Fuente:* FABIÁN ANDRÉS YARA AMAYA. “Estudio hidráulico del meandro del río Magdalena, municipio de La Dorada Caldas” (tesis de maestría), Manizales, Universidad Nacional de Colombia, 2019, disponible en [<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75945>], p. 7.

Como se observa en la gráfica anterior:

El río Magdalena, a su paso por La Dorada, se encuentra en constante evolución como parte de la elevada dinámica fluvial que presenta a lo largo de todo su valle medio; [...] Cualquier asentamiento humano ubicado a orilla de un río es susceptible de inundarse; La Dorada no es la excepción. Causas naturales y antrópicas hacen que no solo los barrios más cercanos sean susceptibles ante las inundaciones, lo que, en combinación con variabilidad y cambio climático y escasa planificación ur-

bana en difíciles contextos socioeconómicos, acrecentarán los efectos sobre el casco urbano del municipio caldense<sup>151</sup>.

De manera que cuando se piensa en este municipio, no se puede obviar la relación directa que tiene con el río, como veremos, esta relación, en términos económicos y energéticos, representa un importante papel, pero así mismo, un riesgo constante, como en el caso de:

Las afectaciones por inundaciones en el casco urbano de La Dorada han sido las más representativas; ocurrieron en mayo y diciembre de 2008, mayo y noviembre de 2011 y mayo de 2017 y causaron grandes perjuicios [...] ha calificado como uno de los mayores problemas de la ciudad, por las graves consecuencias sociales y económicas para la población<sup>152</sup>.

De acuerdo con el Observatorio Económico de Caldas, la estructura económica del municipio se ve representada “en actividades inmobiliarias, servicios y comercio; lo cual es característicos de territorios que tienen una tendencia a los procesos de urbanización”<sup>153</sup>.

Así mismo, como gran parte del territorio nacional pertenece a las zonas declaradas como de posconflicto, con lo cual se ha definido que este territorio:

Requiere de instrumentos eficaces, flexibles e integradores para lograr el desarrollo de sus economías con principios de equidad, oportunidad y productividad, por lo que la economía solidaria puede jugar un papel protagónico en el desarrollo de estas comunidades<sup>154</sup>.

---

151 YARA AMAYA y FRANCO IDARRAGA. *Dinámica fluvial del río Magdalena frente al desarrollo urbano de La Dorada (Caldas)*, cit., p. 15.

152 *Ibíd.*, p. 5.

153 JOSÉ GABRIEL BEDOYA BUITRAGO. “Determinantes del recaudo, impuesto predial, industria y comercio en La Dorada, Victoria y Marquetalia, municipios del departamento de Caldas en el periodo 2008-2015” (tesis de maestría), Manizales, Universidad Autónoma de Manizales, 2019, disponible en [<https://repositorio.autonoma.edu.co/handle/11182/392>], p. 81.

154 OBSERVATORIO REGIONAL DEL MERCADO DE TRABAJO MAGDALENA CENTRO –ORMET–. *Análisis de la dinámica productiva y laboral con enfoque social y solidaria en La Dorada*, cit., p. 25.

Respecto al suministro de energía eléctrica del municipio, un actor clave en este proceso es la Central Hidroeléctrica de Caldas S. A. E.S.P. –CHEC–, una empresa de servicios públicos mixta, cuyo principal propietario es el Grupo EPM, y que cumple el papel de proveedor del servicio de energía eléctrica en el municipio de La Dorada, “con un total de usuarios de 24.376 en 2018 entre urbano y rural y con unos consumos anuales de 70.336.029 Kw”<sup>155</sup>. A continuación, se ilustra el reporte de clientes de la CHEC en el municipio para el 2018.

**Tabla 7**  
**El reporte de clientes de la CHEC en el municipio para el 2018**

CLASE DE SERVICIO	CLIENTES DIC-2018 (1)			CONSUMO KWH 2018 (2)		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Alumbrado público	1		1	552.231		552.231
Área común	12	3	15	35.892	6.099	41.991
Comercial	85	2.666	2.751	782.306	17.919.331	18.701.637
Especial asistencial	2	31	33	5.166	346.507	351.673
Especial educativa	8	34	42	30.731	1.179.343	1.210.074
Industrial	6	12	18	898.028	1.583.593	2.481.621
Industrial bombeo	1		1	337		337
Oficial	9	120	129	85.310	2.710.761	2.796.071
Provisional	11	43	54	35.081	1.053.430	1.088.511
Residencial estrato 1	479	4.831	5.310	699.312	9.158.604	9.857.916
Residencial estrato 2	643	10.257	10.900	1.292.333	19.143.607	20.435.940
Residencial estrato 3	67	4.580	4.647	284.300	10.714.085	10.998.385

155 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Proyecto de Acuerdo 002 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial ‘La Dorada está en mi corazón’ del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones”*, cit.

## Aproximación a la gobernanza energética en el municipio de La Dorada...

Residencial estrato 4	90	247	337	351.350	820.206	1.171.556
Residencial estrato 5	81		81	332.172		331.172
Residencial estrato 6	43	14	57	297.120	18.794	315.914
<b>Totales</b>	<b>1.538</b>	<b>22.838</b>	<b>24.376</b>	<b>5.681.669</b>	<b>64.654.360</b>	<b>70.336.029</b>

Fuente: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. Proyecto de Acuerdo 002 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial 'La Dorada está en mi corazón' del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones", cit.

De los anteriores datos, se resalta que a nivel rural tan solo se reportan 1.538 clientes, representando menos de un 10% del total, así mismo:

En el municipio de La Dorada el acceso a la conectividad es de un 30% a diferencia del departamento que es de un 42,7% según las cifras del DANE. Las instituciones educativas cuentan en su infraestructura con 29 puntos para recibir conectividad, 17 Puntos de Acceso Wifi (PAW), 8 Puntos de Acceso Digital (PAD) dirigidos a la población rural. Por medio de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MinTic) se ofrecía 6 zonas de wifi gratuitas, el municipio cuenta además con un Punto Vive Digital (PVD) ubicado en el segundo piso del centro comercial y un Aula Vive Digital (AVD) ubicada en el barrio Las Ferias. En la actualidad solo se encuentra activo el Punto Vive Digital. Los proveedores en el municipio son Wireless Colombia, Cadcom, Telefónica, Megatronics, Claro y Une<sup>156</sup>.

Para entender algunas de las condiciones en las cuales se obtiene energía por parte de la población, es posible observar las condiciones y menciones que se han realizado sobre esta temática por parte de los gobiernos de turno. Para el periodo comprendido entre 2004 y 2007, se calculaba una tasa de acceso al servicio eléctrico por par-

---

156 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. Proyecto de Acuerdo 002 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial 'La Dorada está en mi corazón' del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones", cit.

te de la población del 92,1%<sup>157</sup>, durante este periodo el principal enfoque respecto a energía fue sobre el alumbrado público, en el cual:

Es donde más se ha invertido teniendo en cuenta que en enero de 2001 este servicio estaba funcionando en un 55% y se dio inicio a la recuperación de la iluminación en todos los barrios en colaboración con las JAC. Se elaboró el censo de luminarias apagadas, repotenciando las luminarias de mercurio por su equivalente en sodio de alta presión, con el fin de mejorar la calidad de vida y actividades nocturnas de nuestra comunidad, y a la vez disminuir el consumo de energía, logrando una reducción del 27% para un total de 2.000 luminarias reparadas en los años 2001, 2002 y 2003<sup>158</sup>.

Ya desde esta época, se hacía mención a la dificultad por parte de la comunidad para el pago de la energía, sin embargo, la política pública no estaba dirigida en este sentido:

Energía: administrada y comercializada por la central hidroeléctrica de caldas. Ha mejorado mucho la estabilidad y calidad del servicio con la puesta en marcha de termo Dorada, y la subestación Purnio. *Su costo ha llegado a ser impagable por los estratos uno y dos (cursiva nuestra)*<sup>159</sup>.

Así mismo, en las audiencias comunitarias que se realizaron al respecto, se encuentran manifestaciones al respecto:

Altos costos de los servicios públicos domiciliarios en general [...] Las empresas prestadoras de servicio, no reconocen la reclamación que presenta la comunidad [...] Electrificación: alumbrado público deficiente en el área urbana, debido a la falta de mantenimiento continuo, restitución de luminarias y monitoreo de su ciclo de utilidad por sectores<sup>160</sup>.

---

157 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Acuerdo N.º 009 de 2004 "Por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal, 'Municipio Saludable por la Paz' para la vigencia 2004-2007"*, 29 de mayo de 2004, disponible en [<https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/10483>], p. 19.

158 *Ibíd.*, p. 23.

159 *Ibíd.*, p. 25.

160 *Ídem.*

Para el periodo 2008-2011, la tasa de cobertura logro subir al 98,08%, en este periodo se logró lo que era considerado como una buena cobertura para todos los servicios públicos, excepto para el gas domiciliario<sup>161</sup>. En esta época, las dinámicas sobre la energía estuvieron nuevamente enfocadas en la infraestructura y en aumentar el acceso a los servicios de energía, pero para el sector empresarial. La política en materia energética se enfocó en:

Mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos para el sector empresarial, por parte de las empresas prestadoras de estos servicios. Gestionar ante las empresas de servicios públicos locales o regionales la ampliación y adecuación de cobertura para la zona franca y en general para la zona industrial definida en el POT. Gestionar con las empresas de servicios públicos dotar las futuras zonas industriales del municipio que determine el POT con servicios de energía, agua, gas, transporte y telecomunicaciones<sup>162</sup>.

Sin embargo, se reportaba que un 17% de la población con acceso a energía eléctrica se encontraba con un consumo por debajo del mínimo, evidenciando la presencia de pobreza energética, se planteó como objetivo de política la reducción de este indicador a 7,5%, lamentablemente no existen informes al respecto<sup>163</sup>.

Para el periodo 2012-2015, se reportaba una tasa de cobertura del 99,5%, sin embargo, este era de un 97,5% para el área urbana y un 81% para el área rural del municipio. Nuevamente en este periodo el enfoque fue hacia el alumbrado público, las metas en este sentido fueron diseñadas hacia la reducción del pago de la administración pública sobre el alumbrado y no se contemplan alivios para la población en general.

Para el periodo 2016-2019, las metas de nuevo se concentraron en lograr la ampliación del alumbrado público, sin embargo, en esta

---

161 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Acuerdo 008 de 2008 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 'Construyendo en paz La Dorada que todos queremos' para la vigencia 2008-2011"*, 22 de mayo de 2008, disponible en [<https://repositoriocdm.esap.edu.co/handle/123456789/12839>], p. 8.

162 *Ibíd.*, p. 32.

163 *Ibíd.*, p. 64.

ocasión se añadió como meta la generación de un acuerdo de revisión de tarifas de la contribución de alumbrado público, lo cual evidenciaría un paso hacia la consideración de otros factores en la dinámica energética diferentes a la cobertura, así mismo, se planteó el apoyo a los proyectos de subsidios de servicios públicos, no obstante, no se encuentran reportes del cumplimiento de ninguna de estas metas<sup>164</sup>.

Para el actual periodo de gobierno, se evidencia que una vez logrado la extensión de alumbrado público, las metas al respecto se han concentrado en su mantenimiento y han dado espacio a la consideración de otras características de la relación entre energía y comunidad, como lo muestran los compromisos dados para este periodo:

Revisar la regulación de los costos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios que refleje su costo, frente a ser más eficientes y en condiciones de calidad.

Implementar el control social a los servicios públicos domiciliarios y garantizar la eficiente prestación de los mismos.

Ampliación y cobertura del servicio de alumbrado público, garantizando su prestación permanente, en especial en sectores con altos índices de inseguridad.

Frente al cambio climático promocionar proyectos de energías limpias y alternativas como un pilar fundamental de cara a esta problemática; estableciendo condiciones para que las empresas desarrollen tecnología de producción y distribución de energía solar.

Ampliar y optimizar la infraestructura para el acceso a las TIC, con el fin de mejorar la cobertura del servicio para la comunidad urbana y rural.

Buscar alternativas de solución para el acceso y conectividad a la población más vulnerable del municipio.

---

164 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Acuerdo 008 de 2019 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 'Vive La Dorada'",* 31 de mayo de 2016, disponible en [<http://www.ladorada-caldas.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal-20162019-vive-la-dorada>], p. 20.

Gestionar para la dotación de herramientas informáticas a establecimientos educativos, bibliotecas y casas de cultura, que permita mejorar la calidad y conectividad de los usuarios<sup>165</sup>.

En este mismo sentido, se plantearon como metas, la construcción de un programa como “La Dorada hacia el uso de energías sostenibles” y “Proyecto solar La Dorada”, pero sin duda, lo más importante es la recolección que se ha realizado respecto a esta baja tasa de cobertura en conectividad a nivel rural, y en relación con el acceso al servicio de energía del sector rural en el municipio, ya han sido identificado algunas problemáticas y causales, a partir de mesas de trabajo con la comunidad, estas son:

**Tabla 8**  
**Problemáticas respecto a energía y conectividad en La Dorada, Caldas**

<b>PROBLEMÁTICA</b>	<b>CAUSAL</b>
Inseguridad por el mal estado de las luminarias del municipio	Carcasas con más de 20 años de instalación
	Sin índice de hermeticidad
	Tecnología de sodio obsoleta
	Alto costo de mantenimiento
	Altos consumos de energía
No hay cobertura en zona rural ni subsidios para la instalación para estratos bajos	Faltan subsidios para acceso a cobertura
No contamos con fibra óptica, ni con ofertas que lleguen hacia la población del municipio	Falta diversidad de ofertas de prestadores de servicios tecnológicos

*Fuente: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. Proyecto de Acuerdo 002 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial ‘La Dorada está en mi corazón’ del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones”, cit.*

---

165 ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. Proyecto de Acuerdo 002 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial ‘La Dorada está en mi corazón’ del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones”, cit., p. 102.

De estas problemáticas, se puede decir que la causal de falta de subsidios para acceso a cobertura, es un síntoma de pobreza energética oculta en el municipio, fenómeno del que podemos generar un *proxy* a través de situación como:

La del indicador del PIB *per cápita* (en dólares US) el cual indica que el ingreso en el municipio de La Dorada comparado con la media nacional es solo del 53,09%, lo que implica un reto social para el municipio y su desarrollo económico<sup>166</sup>.

Esto señala hacia una población que a pesar de tener una cobertura de casi el 100% de acceso a la energía, debe acceder a ella con unas condiciones económicas que se encuentran en disparidad con el resto del país, de nuevo, un posible indicador de pobreza energética subestimada por parte de la administración municipal.

Esto se complementa al observa que:

A pesar de que La Dorada es el segundo municipio de Caldas en términos poblacionales, a nivel económico tan solo representa el 5,9% del PIB departamental. La baja participación se debe, entre algunos factores, al poco aprovechamiento que se le ha dado a su posición estratégica y a sus tierras altamente productivas, que han sido utilizadas principalmente para la ganadería con bajo valor agregado. A esto se suma, una cultura de economía informal generada por las pocas oportunidades laborales que se presentan en el municipio y por situaciones de violencia que han ocasionado una población flotante en busca de una actividad económica transitoria<sup>167</sup>.

De manera que, en el pasado, se realizaron esfuerzos para mejorar la infraestructura de energía, como el alumbrado público. Sin embargo, se reportaron altos costos de servicios públicos para la comunidad y dificultades para el pago de la energía, en especial para los estratos socioeconómicos más bajos. A lo largo de diferen-

---

166 OBSERVATORIO REGIONAL DEL MERCADO DE TRABAJO MAGDALENA CENTRO –ORMET–. *Análisis de la dinámica productiva y laboral con enfoque social y solidaria en La Dorada*, cit., p. 15.

167 *Ibíd.*, p. 18.

tes periodos de gobierno, se han establecido metas para ampliar la cobertura y mejorar el acceso a servicios de energía, especialmente en relación con el alumbrado público. También se ha planteado la necesidad de reducir la pobreza energética y promover energías limpias y alternativas.

Sin embargo, persisten desafíos en el acceso a la energía y la conectividad en las zonas rurales del municipio. Se han identificado problemáticas como la falta de subsidios para la cobertura y la existencia de pobreza energética oculta, debido a disparidades económicas en comparación con el resto del país.

Ante esto, surge como respuesta la implementación de una mesa técnica de servicios públicos, enfocada en energía, como se mencionó anteriormente. Este planteamiento va en línea con la búsqueda de emporar a la comunidad, esto es derribar los mitos que sugieren que la comunidad no puede gestionar la energía, y es que cuando las comunidades creen que son capaces de tomar decisiones, de participar en la gestión de la energía, se vuelven agentes activos en la búsqueda de soluciones, lo que a su vez promueve la autogestión y la sostenibilidad energética a nivel local.

Así mismo, esta postura permite considerar que cada comunidad tiene su propio contexto, necesidades y recursos específicos, lo que equivale a reconocer el conocimiento local y contextualizado que poseen. Al involucrar a la comunidad en la toma de decisiones y la implementación de proyectos energéticos, se aprovecha este conocimiento y se promueve la adopción de soluciones adaptadas a las circunstancias locales.

No es un excedente resaltar que esta propuesta, en palabras del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales:

... no está concebido como oposición al desarrollo, como muchos quisieran catalogarlo. Es un instrumento que pretende contribuir a un desarrollo sustentable, definido como aquél que satisface las necesidades humanas actuales, sin comprometer las futuras. Debe, de esta forma, armonizar las actividades productivas con todas las

necesidades del ser humano junto al respeto por las especies que habitan el planeta<sup>168</sup>.

Ya que es innegable que una posición que pretende empoderar a la comunidad en la administración de sus recursos, en el manejo de sus servicios públicos, conlleva la consideración de lo que vimos ya no es una posición ambientalista, sino un marco de desarrollo sostenible que ahora se encuentra de manera transversal a todas las políticas públicas.

Y que es esta mesa técnica que se propone es una forma más de impulsar la participación social en la creación de política pública, esta se distingue de las demás porque:

Algunas de ellas están enfocadas en el reclamo tanto de información como en los casos de vulneración de derechos constitucionales como los plebiscitos, derechos de petición y tutelas; otras están dirigidas al acompañamiento y negociación a la gestión pública como son los comités locales o barriales, las juntas de acción comunal, los concejos comunitarios; otras están dirigidas a la cogestión, como son los concejos municipales de política social, los comités de participación comunitaria, las juntas administradoras locales y también están aquellas formas de organización cuya función es la de asesorar al ente gubernamental en aspectos técnicos necesarios para la aplicación de las políticas públicas, que son llamadas genéricamente como Mesas Técnicas<sup>169</sup>.

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis de la estructura económica y el suministro de energía eléctrica en el municipio de La Dorada, Caldas, se destaca la predominancia de actividades inmobiliarias, servicios y comercio, propias de territorios con tendencia a la urbanización, sin embargo, su

---

168 OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE CONFLICTOS AMBIENTALES. *Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales*, Santiago de Chile, OLCA, 1998, disponible en [<https://olca.cl/articulo/nota.php?id=2333>], p. 4.

169 MARCO AURELIO SOSA GIRALDO. "Las mesas técnicas de políticas públicas, entre el cumplimiento de la norma y la asistencia técnica al gobierno local", *Revista Enfoco. Las Políticas Públicas en Medellín*, n.º 1, 2017, p. 39.

sector rural amplio y con una participación importante en su economía se encuentra desatendido en materia energética.

En cuanto al suministro de energía eléctrica, la Central Hidroeléctrica de Caldas –CHEC– es un actor clave en el proceso, a lo largo de los años, se evidencia que el enfoque de las políticas energéticas ha estado principalmente en el alumbrado público y en la infraestructura para el sector empresarial, sin contemplar suficientemente el acceso y la asequibilidad para la población en general. También se identifica la presencia de pobreza energética, donde un porcentaje considerable de la población no puede costear el servicio de energía eléctrica.

En el último periodo de gobierno, se han planteado metas para mejorar la regulación tarifaria, implementar el control social, promover energías limpias, ampliar el acceso a las TIC y buscar soluciones para la población más vulnerable. No obstante, no se encuentran informes sobre el cumplimiento de estas metas.

Existe una necesidad de mejorar la conectividad y garantizar un acceso equitativo al servicio de energía, en especial en las áreas rurales. Además, se requiere una atención más integral a la pobreza energética, considerando la asequibilidad para la población de bajos ingresos. Las políticas deben enfocarse en el desarrollo sostenible, la inclusión social y el aprovechamiento adecuado de los recursos disponibles para impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la comunidad en general.

En relación a la implementación de una mesa técnica de servicios públicos para abordar los desafíos en el acceso a la energía y la pobreza energética, mostraría una respuesta activa y comprometida por parte de la administración municipal para abordar los problemas y desafíos relacionados con el acceso a la energía y la conectividad en el municipio.

Donde esta iniciativa demuestra la voluntad de buscar soluciones integrales y participativas, involucrando a diferentes actores relevantes, como representantes del gobierno local, la empresa de servicios públicos, organizaciones comunitarias y la población en general.

La mesa técnica proporcionaría un espacio propicio para la discusión, el análisis y la búsqueda de alternativas viables y sostenibles que puedan mejorar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios públicos de energía y conectividad en La Dorada. Al reunir a diferentes actores y expertos, se fomenta el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas, lo que puede contribuir a la identificación de soluciones innovadoras y adaptadas a las necesidades específicas del municipio.

La implementación de la mesa técnica también reflejaría una visión a largo plazo y un enfoque estratégico para abordar los desafíos en el sector de servicios públicos, más allá de enfoques aislados o temporales. Esto permite establecer políticas y planes de acción más sólidos y coherente.

## REFERENCIAS

ACOSTA M., AMYLKAR. “El Neoludismo en Colombia”, *Guía del Gas*, 24 de enero de 2020, disponible en [<https://guiadelgas.com/el-neoludismo-en-colombia/>].

ALBURQUERQUE LLORENS, FRANCISCO. “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n.º 82, 2004, 157 a 171, disponible en [<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10946>].

ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Acuerdo N.º 009 de 2004 “Por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal, ‘Municipio Saludable por la Paz’ para la vigencia 2004-2007”*, 29 de mayo de 2004, disponible en [<https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/10483>].

ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Acuerdo 008 de 2008 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo ‘Construyendo en paz La Dorada que todos queremos’ para la vigencia 2008-2011”*, 22 de mayo de 2008, disponible en [<https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/12839>].

ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Acuerdo 008 de 2019 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 ‘Vive La Dorada’*”, 31 de mayo de 2016, disponible en [<http://www.ladorada-caldas.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal-20162019-vive-la-dorada>].

## *Aproximación a la gobernanza energética en el municipio de La Dorada...*

- ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS. *Proyecto de Acuerdo 002 "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Territorial 'La Dorada está en mi corazón' del municipio de La Dorada Caldas 2020-2023 y se dictan otras disposiciones"*, 30 de abril de 2020, disponible en [<http://www.ladorada-caldas.gov.co/planes/proyecto-acuerdo-pdt-la-dorada-20202023>].
- ARIAS CASTRILLÓN, JUAN CAMILO. "Plantear y formular un problema de investigación: un ejercicio de razonamiento", *Revista Lasallista de Investigación*, vol. 17, n.º 1, 2020, pp. 301 a 313, disponible en [<http://revistas.unilasallista.edu.co/index.php/rldi/article/view/2310>].
- BANCO MUNDIAL. "Acceso a la electricidad (% de población)", disponible en [<https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS?end=2021&locations=CO&start=1990&view=chart>].
- BANCO MUNDIAL. "El acceso universal a la energía sostenible seguirá siendo inalcanzable, a menos que se aborden las desigualdades", 7 de junio de 2021, disponible en [<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/06/07/report-universal-access-to-sustainable-energy-will-remain-elusive-without-addressing-inequalities>].
- BANCO MUNDIAL. "Energía", 26 de septiembre de 2022, disponible en [<https://www.bancomundial.org/es/topic/energy/overview>].
- BAUTISTA C., NELLY PATRICIA. *Proceso de la investigación cualitativa: epistemología, metodología y aplicaciones*, Bogotá, Edit. Manual Moderno, 2022.
- BEDOYA BUITRAGO, JOSÉ GABRIEL. "Determinantes del recaudo, impuesto predial, industria y comercio en La Dorada, Victoria y Marquetalia, municipios del departamento de Caldas en el periodo 2008-2015" (tesis de maestría), Manizales, Universidad Autónoma de Manizales, 2019, disponible en [<https://repositorio.autonoma.edu.co/handle/11182/392>].
- CALVO, RUBÉN; NICOLÁS ÁLAMOS, MARCO BILLI, ANAHÍ URQUIZA y RUBÉN CONTRERAS LISPERGUER. *Desarrollo de indicadores de pobreza energética en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2021, disponible en [[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47216/4/S2100433\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47216/4/S2100433_es.pdf)].

CERÓN ISLAS, ARLEN; HEIDY CERÓN ISLAS y REYNA JOSELIN RODRÍGUEZ REYES. “La importancia de la investigación”, *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*, vol. 9, n.º 17, 2020, pp. 49 a 50, disponible en [<https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/icea/article/view/6642>].

Constitución Política de Colombia de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional* n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

CONTRERAS O., RODRIGO. “Empoderamiento campesino y desarrollo local”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n.º 4, 2000, pp. 55 a 68, disponible en [<http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/1158>].

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-761 de 11 de diciembre de 2015, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-761-15.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-367, de 31 de agosto de 2020, M. P.: DIANA FAJARDO RIVERA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-367-20.htm>].

Decreto 1524 de 15 de julio de 1994, “Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.453, de 21 de julio de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1303063>].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*, disponible en [<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, Bogotá, DNP, 2019, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Resumen-2018-2022.pdf>].

EMPRESA PROVINCIAL DE ENERGÍA DE CÓRDOBA. *La historia de la electricidad*, Belgrano, EPEC, s. f., disponible en [<https://web.epec.com.ar/docs/educativo/institucional/historia.pdf>].

- FERES, JUAN CARLOS y XAVIER MANCERO. *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2001, disponible en [[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/S0102117\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4784/S0102117_es.pdf)].
- GÓIS, CEZAR WAGNER DE LIMA. “Psicología comunitária”, *Universitas: Ciências da Saúde*, vol. 1, n.º 2, 2003, pp. 277 a 297, disponible en [<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/cienciasaude/article/view/511/332>].
- GUZOWSKI, CARINA; MARÍA IBÁÑEZ MARTIN; MARÍA FLORENCIA ZABALOY. “Energy poverty: conceptualization and its link to exclusion. Brief review for Latin America”, *Ambiente & Sociedade*, vol. 24, n.º esp., 2021, pp. 1 a 21, disponible en [<https://www.scielo.br/j/asoc/a/ZBHWmN3FZCvXvHQTmbJCh/?format=pdf&lang=en>].
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO; CARLOS FERNÁNDEZ COLLADO y MARÍA DEL PILAR BAPTISTA LUCIO. *Metodología de la investigación*, 6.ª ed., México, D. F., McGraw-Hill, 2014.
- ISAZA, JOSÉ FERNANDO. “Ludistas”, *El Espectador*, 18 de marzo de 2015, disponible en [<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/jose-fernando-isaza/ludistas-column-550249/>].
- LASTRA LASTRA, JOSÉ MANUEL. “Rifkin, Jeremy, La Tercera Revolución Industrial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, n.º 150, 2017, pp. 1.457 a 1.462, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6249472>].
- Ley 142 de 11 de julio de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 41.433, de 11 de julio de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019356>].
- Ley 697 de 3 de octubre de 2001, “Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial* n.º 44.573, de 5 de octubre de 2001, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1666632>].

Ley 1715 de 13 de mayo de 2014, “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”, *Diario Oficial* n.º 49.150, de 13 de mayo de 2014, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1687143>].

MINENERGÍA. “La transición energética justa es una apuesta de Gobierno y de país”, Bogotá, 22 de marzo de 2023, disponible en [<https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/la-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-justa-es-una-apuesta-de-gobierno-y-de-pa%C3%ADs/>].

MISIÓN PYME. “En 2019, el 98% de los hogares colombianos tenían acceso a energía eléctrica y el 87,0% a acueducto”, 23 de julio de 2020, disponible en [<https://misionpyme.com/noticias/actualidad/en-2019-el-98-de-los-hogares-colombianos-tenian-acceso-a-energia-electrica-y-el-87-0-a-acueducto/>].

OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE CONFLICTOS AMBIENTALES. *Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales*, Santiago de Chile, OLCA, 1998, disponible en [<https://olca.cl/articulo/nota.php?id=2333>].

OBSERVATORIO REGIONAL DEL MERCADO DE TRABAJO MAGDALENA CENTRO – ORMET-. *Análisis de la dinámica productiva y laboral con enfoque social y solidaria en La Dorada*, La Dorada, Cámara de Comercio de La Dorada, Puerto Boyacá, Puerto Salgar y Oriente Caldas, 2021, disponible en [<https://publicacionessampl.mintrabajo.gov.co/items/ed46333a-5d61-46c4-9b80-66932d1ec0ce/full>].

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. “Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos”, s. f., disponible en [<https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Servicios públicos (agua; gas; electricidad)”, s. f., disponible en [<https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/utilities-water-gas-electricity/lang-es/index.htm>].

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública – Colombia*, Bogotá, OCDE, s. f., disponible en [<https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>].

- PÁRAMO MORALES, DAGOBERTO. “La teoría fundamentada (Grounded Theory), metodología cualitativa de investigación científica”, *Pensamiento & Gestión*, n.º 39, 2015, pp. VII a XIII, disponible en [<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64644480001>].
- PIÑEIRO AGUIAR, ELEDER. “Observación participante: una introducción”, *Revista San Gregorio*, n.º 1 esp., 2015, pp. 80 a 89, disponible en [<https://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/116>].
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – COLOMBIA. “Acceso a energía una estrategia para la reducción de la pobreza”, 14 de octubre de 2022, disponible en [<https://www.undp.org/es/colombia/discursos/acceso-energia-estrategia-para-reduccion-de-pobreza>].
- REUTERS. “Esfuerzos para frenar alzas de tarifas eléctricas en Colombia podrían afectar perfil crediticio de empresas”, *DFSUD*, 13 de septiembre de 2022, disponible en [<https://dfsud.com/colombia/esfuerzos-para-frenar-alzas-de-tarifas-electricas-en-colombia-podrian>].
- RIFKIN, JEREMY. *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós, 1996.
- SÁNCHEZ VIDAL, ALIPIO. “Empoderamiento, liberación y desarrollo humano”, *Psychosocial Intervention*, vol. 26, n.º 3, 2017, pp. 155 a 163, disponible en [<https://journals.copmadrid.org/pi/art/j.psi.2017.05.001>].
- SCHWAB, KLAUS. *La cuarta revolución industrial*, México, D. F., Penguin Random House, 2017.
- SOSA GIRALDO, MARCO AURELIO. “Las mesas técnicas de políticas públicas, entre el cumplimiento de la norma y la asistencia técnica al gobierno local”, *Revista Enfoco. Las Políticas Públicas en Medellín*, n.º 1, 2017, pp. 39 a 55.
- TÁUTIVA MANCERA, CAMILO (coord.). *Integración de las energías renovables no convencionales en Colombia*, Bogotá, UPME, 2015, disponible en [[http://www.upme.gov.co/Estudios/2015/Integracion\\_Energias\\_Renovables/INTEGRACION\\_ENERGIAS\\_RENOVANLES\\_WEB.pdf](http://www.upme.gov.co/Estudios/2015/Integracion_Energias_Renovables/INTEGRACION_ENERGIAS_RENOVANLES_WEB.pdf)].
- UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. *Anexo Circular Externa n.º 29-2019*, disponible en [[https://www1.upme.gov.co/Normatividad/Circular\\_29\\_2019\\_Anexo.pdf](https://www1.upme.gov.co/Normatividad/Circular_29_2019_Anexo.pdf)].

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. *Plan Energético Nacional 2020-2050*, 2019, disponible en [<https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Paginas/PEN.aspx>].

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. *UNIDO and Energy Efficiency: A low-carbon path for industry*, Viena, UNIDO, 2009, disponible en [[https://www.unido.org/sites/default/files/2009-10/UNIDO\\_and\\_energy\\_efficiency\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2009-10/UNIDO_and_energy_efficiency_0.pdf)].

URQUIZA, ANAHÍ y MARCO BILLI. *Seguridad hídrica y energética en América Latina y el Caribe: definición y aproximación territorial para el análisis de brechas y riesgos de la población*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2020, disponible en [<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/05363ead-c81f-4c55-a8c9-4170d4502666/content>].

VELO GARCÍA, ENRIQUE. “Desafíos del sector de la energía como impulsor del desarrollo humano”, *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*, n.º 5, 2006, pp. 1 a 13, disponible en [<https://upcommons.upc.edu/handle/2099/2014>].

VIVAS, JULIÁN. “El mapa de 1.710 poblados que aún se alumbran con velas en Colombia”, *El Tiempo*, 10 de febrero de 2019, disponible en [<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/los-lugares-que-aun-viven-sin-energia-electrica-en-colombia-325892>].

YARA AMAYA. “Estudio hidráulico del meandro del río Magdalena, municipio de La Dorada Caldas” (tesis de maestría), Manizales, Universidad Nacional de Colombia, 2019, disponible en [<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75945>].

YARA AMAYA, FABIAN ANDRÉS y FREDDY LEONARDO FRANCO IDARRAGA. *Dinámica fluvial del río Magdalena frente al desarrollo urbano de La Dorada (Caldas)*, Boletín Ambiental n.º 161 del Instituto de Estudios Ambientales –IDEA– sede Manizales, Universidad Nacional de Colombia, octubre de 2019, disponible en [<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/80208>].

## **LOS AUTORES**

JHON FREDDY SALDAÑA LEOPARDO

[[fredysaldana10@hotmail.com](mailto:fredysaldana10@hotmail.com)]

Magíster en Gobierno y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster en Gerencia del Talento Humano de la Universidad de Manizales, Especialista en Gerencia del Talento Humano de la Universidad de Manizales, Especialista en Gobierno y Gestión Pública Territorial de la Pontificia Universidad Javeriana, Especialista en Gestión y Planificación Territorial de la Universidad de los Andes, Administrador de Empresas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Investigador del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, aspirante al grado de Oficial de la Reserva de la Policía Nacional de Colombia.

LUIS HERNEY VARGAS BARRERA

[[lhvargasb@hotmail.com](mailto:lhvargasb@hotmail.com)]

Magíster en Gobierno y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster en Administración de Negocios –MBA– de la Universidad Autónoma de Manizales, Especialista en Gobierno y Gestión Pública Territorial de la Pontificia Universidad Javeriana, Administrador de Sistemas Informáticos de la Universidad Nacional de Colombia, Asesor de proyectos de investigación Programa Ondas del MinCiencias, Evaluador de proyectos del Ministerio de Ciencia y Tecnología, Integrante Comité Ético de Investigación y Experimentación Centro de Bioinformática y Biología Computacional.

JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS

[[asamblealaverde@hotmail.com](mailto:asamblealaverde@hotmail.com)]

Candidato a Doctor en Derecho de la Universidad de Jaén de España, Magíster en Gobierno Territorial y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster en Administración de Negocios –MBA– de la Universidad Autónoma de Manizales, Especialista en Gobierno y Gestión Pública Territorial de la Pontificia Universidad Javeriana, Especialista en Gestión y Planificación Territorial de la Universidad de los Andes, Especialista en Gerencia Empresarial y Gerencia Financiera de la Universidad Autónoma de Manizales, Especialista en Administración en Salud de la Universidad Católica de Manizales, Abogado de la Universidad Cooperativa de Colombia. CIDEAL 48 de la Escuela Superior de Guerra, CESEP 2022 de la Escuela de Posgrados de la Policía Nacional, Profesional oficial de la Reserva curso 007 grado Teniente de la Reserva, Investigador en Ciencias Sociales del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,  
en septiembre de 2023

Se compuso en caracteres Cambria de 12 y 9 pts.

Bogotá, Colombia

