



ORIGINAL
Artículo de Investigación

La gestión del riesgo de desastres en la reglamentación local de Bogotá, Medellín y Cali: análisis de la inclusión del enfoque diferencial de género para la garantía de derechos de mujeres y niñas*

Disaster risk management in the local regulations of Bogotá, Medellín and Cali: analysis of the inclusion of the differential gender approach to guarantee the rights of women and girls

Recibido: Marzo 25 de 2022 - Evaluado: Abril 26 de 2022 -Aceptado: Mayo 26 de 2022

Ana Patricia Pabón-Mantilla**
Jorge Eduardo Vásquez-Santamaría***

* Resultado final de la investigación “Acceso a la justicia para la protección de derechos colectivos y del ambiente, el acceso a la información y la participación democrática. Fase I Medellín - Acciones Populares”, desarrollado en convenio entre la Universidad Católica Luis Amigó desde la línea de investigación “Derecho y Sociedad”, y la Universidad Autónoma Latinoamericana desde la línea de investigación “Constitucionalismo Crítico y Género”.

** Doctora en Derecho, Magíster en Hermenéutica Jurídica y Derecho, Abogada y Filósofa. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (Unab), Bucaramanga, Colombia. Líder del grupo de investigación Teoría del Derecho y Formación Jurídica. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2550-135X>. Perfil en google scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=c6B0ieUAAAAJ&hl=es&oi=ao> Correo electrónico: apabon742@unab.edu.co

*** Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Cofundador de la Red de Derechos de Acceso y Sostenibilidad. Docente investigador del Grupo de Investigación Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, Colombia. ORCID: [0000-0002-6280-005X](https://orcid.org/0000-0002-6280-005X) Perfil en google scholar <https://scholar.google.com.co/citations?user=v8GT-VAAAAAJ&hl=es> jorge.vasquezsa@amigo.edu.co



Para citar este artículo / To cite this article

Pabón-Mantilla, A. P., & Vásquez-Santamaría, J. E. (2022). La gestión del riesgo de desastres en la reglamentación local de Bogotá, Medellín y Cali: análisis de la inclusión del enfoque diferencial de género para la garantía de derechos de mujeres y niñas. *Revista Academia & Derecho*, 13 (25), 1-32.

Resumen:

La función pública del urbanismo compromete a la gestión del riesgo de desastres como uno de sus determinantes de superior jerarquía, una función administrativa que está integrada por disposiciones jurídicas que parten de sujetos universales, de la neutralidad del derecho y de la igualdad formal, y que encuentra en las entidades territoriales locales un escenario para su revisión, toda vez que la función pública del urbanismo está sujeta a instrumentos internacionales que promueven la incorporación del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres. En esa disyuntiva, la autonomía administrativa de las entidades territoriales locales da lugar a que se expidan reglamentaciones que incluyen el enfoque de género, que, sin hacer referencia a la gestión del riesgo de desastres, pueden terminar integrándolo en el ordenamiento territorial.

Por lo anterior, se buscó analizar las configuraciones del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres que buscan garantizar los derechos de mujeres y niñas, a partir del ejercicio reglamentario emprendido por entidades territoriales locales sobre instrumentos de planeación y ordenamiento territorial. Se partió del paradigma hermenéutico comprensivo y la metodología cualitativa, teniendo como objeto la dogmática del derecho en la reglamentación del territorio, con base en un estudio documental que trianguló su regulación en Bogotá, Medellín y Cali, para determinar la configuración del enfoque diferencial de género a través del ejercicio reglamentario. Los resultados muestran que, si bien se incluyen disposiciones que hacen alusión al enfoque de género, reconociendo la discriminación e inequidades que afectan a mujeres y niñas, no logran dirigirse al ámbito de gestión del riesgo. Se concluye que la planeación y el ordenamiento territorial no ofrecen elementos para que la gestión del riesgo de desastres rompa la tesis de la universalidad frente a la atención de necesidades de las personas que eventualmente se vean afectadas por un siniestro.

Palabras clave: enfoque de género, ordenamiento territorial, gestión del riesgo de desastres, entidades territoriales, mujeres y niñas.

Abstract:

The public function of urban planning involves disaster risk management as one of its determinants of superior hierarchy, an administrative function that is governed by legal provisions based on universal subjects, legal neutrality, and formal equality. Local territorial

entities serve as a platform for reviewing this public function of urban planning, as it is subject to international instruments that promote the incorporation of a gender perspective in disaster risk management. In this dilemma, the administrative autonomy of local territorial entities leads to the issuance of regulations that include the gender perspective, which, without directly referring to disaster risk management, can ultimately integrate it into territorial planning.

Therefore, the aim was to analyze the configurations of the gender perspective in disaster risk management that seek to guarantee the rights of women and girls, based on the regulatory exercise undertaken by local territorial entities regarding planning and territorial organization instruments. The study adopted a comprehensive hermeneutic paradigm and qualitative methodology, focusing on the legal dogma in territorial regulation, with a documentary study that triangulated its regulation in Bogotá, Medellín, and Cali to determine the configuration of the differential gender perspective through regulatory practice. The results show that while provisions referring to the gender perspective are included, acknowledging the discrimination and inequities affecting women and girls, they fail to address the realm of risk management. It is concluded that planning and territorial organization do not provide elements for disaster risk management to break the thesis of universality in addressing the needs of individuals who may be affected by a disaster.

Key words: Gender perspective, territorial organization, disaster risk management, territorial entities, women and girls.

Resumo:

A função pública do urbanismo compromete a gestão do risco de desastres como um de seus determinantes de hierarquia superior, uma função administrativa que é integrada por disposições jurídicas que partem de sujeitos universais, da neutralidade do direito e da igualdade formal, e encontra nas entidades territoriais locais um cenário para sua revisão, uma vez que a função pública do urbanismo está sujeita a instrumentos internacionais que promovem a incorporação da perspectiva de gênero na gestão do risco de desastres. Nessa encruzilhada, a autonomia administrativa das entidades territoriais locais permite a emissão de regulamentações que incluem a perspectiva de gênero, que, sem fazer referência à gestão do risco de desastres, podem acabar integrando-a no ordenamento territorial.

Portanto, buscou-se analisar as configurações da perspectiva de gênero na gestão do risco de desastres que visam garantir os direitos de mulheres e meninas, a partir do exercício regulamentar empreendido por entidades territoriais locais sobre instrumentos de planejamento e ordenamento territorial. Partiu-se do paradigma hermenêutico compreensivo e da metodologia qualitativa, tendo como objeto a dogmática do direito na regulamentação do território, com base em um estudo documental que triangulou sua regulamentação em Bogotá, Medellín e Cali, para determinar a configuração da perspectiva diferencial de gênero por meio do exercício regulamentar. Os resultados mostram que, embora sejam incluídas



disposições que fazem alusão à perspectiva de gênero, reconhecendo a discriminação e as desigualdades que afetam mulheres e meninas, elas não conseguem abordar o âmbito da gestão do risco. Conclui-se que o planejamento e o ordenamento territorial não oferecem elementos para que a gestão do risco de desastres quebre a tese da universalidade no que diz respeito ao atendimento das necessidades das pessoas que eventualmente sejam afetadas por um sinistro.

Palavras-chave: perspectiva de gênero, ordenamento territorial, gestão do risco de desastres, entidades territoriais, mulheres e meninas.

Résumé:

La fonction publique de l'urbanisme engage la gestion du risque de catastrophes comme l'un de ses déterminants de hiérarchie supérieure. Il s'agit d'une fonction administrative intégrant des dispositions juridiques qui se fondent sur des sujets universels, la neutralité du droit et l'égalité formelle. Les entités territoriales locales constituent un cadre propice à son examen, dans la mesure où la fonction publique de l'urbanisme est soumise à des instruments internationaux promouvant l'intégration de la perspective de genre dans la gestion du risque de catastrophes. Dans cette perspective, l'autonomie administrative des entités territoriales locales permet l'émission de réglementations intégrant la perspective de genre, qui, sans faire référence à la gestion du risque de catastrophes, peuvent finir par l'intégrer dans l'aménagement territorial.

Ainsi, nous avons cherché à analyser les configurations de la perspective de genre dans la gestion du risque de catastrophes visant à garantir les droits des femmes et des filles, à partir de l'exercice réglementaire entrepris par les entités territoriales locales sur les instruments de planification et d'aménagement territorial. Nous avons adopté le paradigme herméneutique compréhensif et une méthodologie qualitative, en ayant comme objet la dogmatique du droit dans la réglementation du territoire, sur la base d'une étude documentaire qui a triangulé sa réglementation à Bogotá, Medellín et Cali, afin de déterminer la configuration de la perspective différentielle de genre par le biais de l'exercice réglementaire. Les résultats montrent que, bien que des dispositions faisant référence à la perspective de genre soient incluses, reconnaissant la discrimination et les inégalités affectant les femmes et les filles, elles ne parviennent pas à aborder le domaine de la gestion du risque. En conclusion, la planification et l'aménagement territorial ne fournissent pas les éléments permettant à la gestion du risque de catastrophes de remettre en question la thèse de l'universalité en ce qui concerne la prise en compte des besoins des personnes éventuellement affectées par un sinistre.

Mots-clés: perspective de genre, aménagement territorial, gestion du risque de catastrophes, entités territoriales, femmes et filles.

SUMARIO: Introducción. - Problema de investigación. - Metodología. - Esquema de resolución del problema. Plan de redacción: - 1. Aproximación al enfoque de género, al ordenamiento territorial y a la gestión del riesgo de desastres. 2. Actividad reglamentaria en cinco municipios de Colombia: género y gestión del riesgo. Conclusiones. Referencias.

Introducción

El ordenamiento territorial, pensado como un objeto de estudio que en la práctica permite orientar las distintas acciones que el Estado diseña con el fin de fijar dispositivos normativos para su regulación, para dirigir la ocupación/habitabilidad y uso de su territorio, tiene como una de sus finalidades mejorar la calidad de vida de las personas y hacer sostenible el territorio como entidad propia, lo que confirma la Corte Constitucional al referirse a su objeto, como aquel que complementa “la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionaliza las inversiones sobre el territorio y orienta su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (SU-095, 2018). Esto implica pensar el territorio a partir de la discusión con distintas disciplinas y con base en distintos enfoques, pues convergen en dicho objeto el estudio de la población y sus características, las relaciones económicas, las prácticas y vivencias culturales de quienes lo ocupan, las condiciones geográficas y ambientales, entre otros elementos, lo que ha sido plasmado en la jurisprudencia constitucional al depositar en esa función pública las “acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural” (Corte Constitucional, 2016, C - 192), una dimensión de ordenamiento territorial que opera como “mecanismo local de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales” (Corte Constitucional, C - 038, 2020).

Bajo esta comprensión, las configuraciones del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres en entidades territoriales locales en Colombia, es un objeto de investigación adscrito a un objeto de conocimiento, mayor y más amplio, que le sirve de sustento, el cual ha sido delimitado en las configuraciones de los enfoques diferenciales al interior del ordenamiento territorial local. Su aporte radica en mejorar la comprensión de las formas de habitar el territorio a partir de los roles, identidades y expresiones diferenciales de las personas y la forma en que estos rasgos generan mayores afectaciones o potencialidades en situaciones de riesgo de desastres. En ese sentido se siguen para el análisis algunas de las preguntas sugeridas desde los métodos construidos a partir del enfoque de género que recomiendan incluir preguntas acerca de la forma en que las normas afectan de manera diferencial a las mujeres e incluir en la indagación las experiencias situadas de las mujeres frente a un fenómeno (Facio, 2012 y Barlett, 1990).

Tomando como base las configuraciones de los enfoques diferenciales dentro del ordenamiento territorial de los municipios y distritos, se han adelantado trabajos previos



sobre otros objetos de investigación durante los últimos cinco años, el primero denominado “*La integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres: de los ODM a los ODS*” (Fernández & Dema, 2018) quienes hacen hincapié en el hecho de que el abordaje de la gestión del riesgo frente a desastres naturales fue considerado durante mucho tiempo como una fenómeno neutro, y es a partir de los años noventa y con el influjo de los postulados teóricos de los enfoques de género, que se marcó la necesidad de hacer un abordaje diferencial ante la existencia de injusticias y desigualdades basadas en género. En ese sentido la finalidad del trabajo fue rastrear la forma en que el enfoque de género se introduce en los documentos que orientan la agenda global en el ámbito del desarrollo.

Frente al estudio de las regulaciones territoriales en Colombia y el enfoque de género se identifican trabajos como “*La perspectiva de género para la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial municipal*” (Vásquez Santamaría & Estrada Jaramillo, 2020) que explica “las razones y los alcances a partir de las cuales la gestión del riesgo con perspectiva de género la deben incorporar los municipios en sus POT” (Planes de Ordenamiento Territorial) (pág. 70). La investigación “*Distorsiones jurídicas del ordenamiento territorial colombiano a partir del conflicto de los enfoques diferenciales*” (Vásquez Santamaría & Estrada Jaramillo, 2020), analizó el tratamiento que reciben el enfoque de infancia y el enfoque de género en los intentos de formalización que buscan la modificación del ordenamiento territorial, investigación que concluyó que la incorporación de esos enfoques sigue caminos disimiles que parecen generar tensiones en lo que debe ser la formalización de un enfoque de derechos, en específico, el de género, que no logra su formalización expresa y vinculante en la normativa territorial y se limita a una incorporación hermenéutica de los contenidos previstos en los instrumentos internacionales; a diferencia de la legislación que prioriza las necesidades de las niñas, niños y adolescentes dentro del ordenamiento territorial, develando la coexistencia de dos enfoques en un escenario de sobreposición, con una lectura de desigualdad ante la formalización de un enfoque que preferencia a unos sujetos por encima de otros. Finalmente, “*Los enfoques de género y de infancia como determinantes jurídicos para el ordenamiento territorial local en Colombia*” (Vásquez Santamaría & Estrada Jaramillo, 2020), se centra en comprender que los determinantes jurídicos de superior jerarquía no se limitan a un asunto de mera legalidad, e identifica cómo los enfoques de género y de infancia se gestan como fuentes alternas sin las cuales la aplicación de los determinantes puede hacer que queden relegados al incumplimiento de los fines depositados en ellos.

Frente a resultados de investigaciones de otras entidades territoriales en los que se entrecruzan las categorías género y gestión del riesgo pueden consultarse los trabajos de Ramírez, C. & Becerril, H. (2021) y Velázquez, M. (2018) quienes estudian las experiencias en México. Para el caso de Chile se identifica el trabajo de Acuña, Valdivieso y Juzam (2021). Los trabajos analizados coinciden en identificar cómo, de la misma forma en que otros fenómenos afectan de forma diferencial a las mujeres y niñas, los riesgos de desastres y las consecuencias de los mismos, afectan de forma diferencial a las mujeres, por los roles

que desempeñan en la sociedad, por sus desventajas en el juego de lo económico y por las injusticias que se reproducen alrededor de sus identidades. Del análisis de estos se resultados se puede concluir que este objeto de estudio ha tenido un desarrollo creciente, pero es necesario avanzar hacia la evaluación del impacto del discurso de género en la transformación de las condiciones de equidad de las mujeres. (Bradshaw, 2013).

Ahora, frente al análisis concreto para el caso de Colombia, estas construcciones previas parten de comprender que el ordenamiento territorial está jurídicamente dividido en dos vertientes: la primera, lo asume como proyecto de Nación (Congreso de la República de Colombia, Ley 1454, 2011), y la segunda, revestida por el principio de autonomía administrativa propia de la escala local donde se ubican los municipios y los distritos, lo entiende como la función pública del urbanismo que esas entidades territoriales deben cumplir para realizar los derechos que a ellas se asignan, como los mencionados por la Ley 388 de 1997 en sus objetivos (Artículo 1), los fines que debe alcanzar la función pública del urbanismo (Artículo 3), o las finalidades que motivan las acciones urbanísticas por medio de las cuales se materializa el ordenamiento territorial (Artículo 8). En esta última vertiente, el orden constitucional atribuye al municipio (Constitución Política de la República de Colombia, 1991, artículo 311) la facultad de ejercer la función pública del urbanismo, que en su conjunto, se refiere a ordenar el territorio (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997, artículo 5), lo cual se ha instrumentalizado con diversas figuras legales y reglamentarias, siendo la principal, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), un instrumento que, a pesar de estar amparado por la autonomía administrativa, está condicionado por determinantes jurídicos de superior jerarquía que imponen regulaciones que reducen la autonomía de las entidades locales frente a la función pública del urbanismo y, tras ello, se da paso a un potencial de recentralización que mengua el mandato expansivo de la descentralización.

La gestión del riesgo de desastres es uno de esos determinantes, y en su desarrollo normativo ha estado vinculada a un discurso que parte de sujetos neutrales, universales y que favorecen una visión sexista, en el mismo sentido que se ha expuesto en otros niveles la crítica al proceso de creación e interpretación del derecho, en los que se imponen valores hegemónicos (Jaramillo, 2004), rasgos que han encontrado en las entidades territoriales locales un escenario para su reproducción, toda vez que en ellas se radica la obligación de adelantar la función pública del urbanismo estando sujetas a los determinantes de superior jerarquía, como justamente es la gestión del riesgo de desastres, pese a que existen mandatos convencionales, internacionales, constitucionales y legales que ordenan la incorporación de enfoques diferenciales, como el de género, para lograr la garantía de los derechos de mujeres y niñas¹.

¹ Se destaca La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y Convención de Belem do Pará (1996). El Marco de Acción de Hyogo surgido de la Segunda Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres (WCDR), celebrada en Kobe, Japón, del 18 al 22 de Febrero de 2005, retomó los lineamientos de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) haciendo énfasis en que la



Como uno de los determinantes para el ordenamiento territorial, la gestión del riesgo de desastres debe atender a las disposiciones jurídicas y políticas adoptadas por el Estado, lo que se traduce en la normativa elaborada en el ámbito interno, pero también en los instrumentos internacionales ratificados y/o aprobados por Colombia, como es el caso de la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro (1994), que dentro de las recomendaciones para la acción a nivel comunitario y nacional contempló fomentar “una genuina participación comunitaria y reconozcan el papel que cabe a la mujer y a otros grupos desfavorecidos en todas las etapas de los programas de manejo de desastres” (pág. 12); el Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015: Aumento de la resiliencia de las nacionales y las comunidades ante los desastres (2005), que dentro de las prioridades de acción, en la que se encamina a utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia, prevé como actividad esencial la enseñanza y formación, donde tiene lugar asegurar “la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y educación adecuadas; promover la formación en los aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación y la formación para la reducción del riesgo de desastre.” (pág. 10); y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030 (2015), que llama a una mayor interacción de los gobiernos con las mujeres para adelantar el enfoque preventivo del riesgo (2015), entre sus principios rectores contempla “Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes. En este contexto, debería prestarse especial atención a la mejora del trabajo voluntario organizado de los ciudadanos” (2015, pág. 13), y como parte del aumento de la preparación para casos de desastre que puedan facilitar respuestas eficaces y para reconstruir mejor, dispone que “Es esencial empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción.” (2015, pág. 21).

Disposiciones como las citadas progresivamente han incrementado el mandato de incorporar y desarrollar el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres, pero las leyes y reglamentaciones nacionales no han hecho eco de esos compromisos. En esa disyuntiva, los municipios y distritos quedan a cargo del ordenamiento territorial, como entidades autónomas que deben cumplir la función pública del urbanismo, pero atados a una normativa nacional que no se refiere ni incorpora los mandatos del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres, a pesar de que diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado imponen la obligación de articular ese enfoque con ese determinante del ordenamiento territorial. No obstante, en algunos municipios emergen normas locales de

perspectiva de género debe incorporarse “en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación”.

género que, pudiendo o no, hacer referencia a la gestión del riesgo de desastres, lo engloban a partir de ámbitos como la participación y la toma de decisiones en escenarios públicos, es decir, incluir la participación de las mujeres, y con ello se acerca a lo anotado por Bradshaw (2013) cuando señala que se incluye a las mujeres sin cuestionar las estructuras que dan origen a sus desventajas y, por lo tanto, con un bajo potencial para transformar dicha situación. Estos elementos permiten configurar el problema de investigación, que parte de la siguiente pregunta.

Formulación del problema de Investigación

¿Qué configuraciones alcanza el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres para la garantía de derechos de mujeres y niñas, a partir del ejercicio reglamentario de entidades territoriales locales en Colombia sobre instrumentos de planeación y ordenamiento territorial? Éste es un problema del que se desprende como objetivo general comprender las configuraciones que alcanza ese enfoque a través de la actividad reglamentaria en entidades territoriales dotadas de autonomía administrativa como los municipios y los distritos.

Metodología

El trabajo que se desarrolló se enmarca en el paradigma interpretativo, en la medida en que “valora la construcción intersubjetiva del conocimiento como producto de la relación/intervención del investigador con su objeto de estudio o trabajo” (Aguirre Román & Pabón Mantilla, 2020, pág. 192), en concordancia con esto, el trabajo acogió una metodología sustentada en el modelo cualitativo, toda vez que “no se basa en un programa teórico singular, sino que utiliza varios marcos teóricos” (Flick, 2015, pág. 31) y permite acceder a la información de forma inmediata y personal, empleando procedimientos basados en el contacto directo (Ander-Egg, 2011), factores que se hacen presentes, siempre que para el investigador se conjugan los marcos de referencia y las disposiciones jurídicas del enfoque de género, del ordenamiento territorial y de la gestión del riesgo de desastres como elaboraciones que reconocen la significación social que se construye alrededor de ellas, y el potencial que contienen para el amparo de objetos socialmente relevantes, lo que recuerda las razones de su formalización jurídica y su imposición en la sociedad a través de las normas.

Se acude a la dogmática jurídica, porque las configuraciones del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres en los municipios y distritos se abordan “desde un punto de vista interno al sistema jurídico, esto es, que acepta el valor normativo de las disposiciones del derecho positivo” (Sarlo, 2006, pág. 175), una expresión formal del derecho que se levanta sobre el enfoque de género, el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres como expresiones normadas de la realidad social. Con aplicación de la hermenéutica crítica, como el enfoque con el cual “la interpretación se encuentra limitada y sesgada por fuerzas sociales, políticas y económicas (...) sesgos basados en clase social, raza y género” (Álvarez, 2003, pág. 83), se aprehenden las expresiones normativas que emergen sobre el enfoque de género desde el ejercicio autónomo de las entidades territoriales locales



como una representación de la significación que dicho enfoque tiene en cada entidad territorial, hermenéutica que se emplea como “comprender para transportarse a” (Martínez, 2004, pág. 104), para nuestro caso, apropiar las lecturas y sentidos que el ejercicio reglamentario elabora e instituye sobre el género como un enfoque que se considera en algunos casos debe estar articulado al ordenamiento territorial, y en otros que no debe estarlo, a las significaciones de funcionarios o dependencias que deciden o no captar el contenido de un enfoque diferencial para operar jurídicamente en escenarios locales donde las mujeres y niñas pueden tener otro tratamiento, y con ello, establecer un sentido a partir de la creación o no de reglamentaciones.

Estas normas se exploran a través de los POT, los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) y las Políticas Públicas Locales, fuentes que se localizaron en los repositorios oficiales; luego se triangularon y analizaron a profundidad con base en los criterios que emergieron del marco teórico, una triangulación que facilitó la identificación de patrones convergentes que permiten corroborar una interpretación global del fenómeno objeto de la investigación (Mays & Pope, 2000). Las entidades territoriales locales seleccionadas fueron Bogotá, Medellín y Cali. Todas reúnen la calidad de municipios especiales², además, son distritos³; Medellín está integrada a un Área Metropolitana⁴, y Bogotá, a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca⁵, lo que deleva

² De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1551 de 2012, son municipios especiales los que tienen una población igual o superior a los 500.000 habitantes, y registran 400.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes o más como ingresos corrientes de libre destinación anual.

³ La ley 1625 de 2013 define la figura en el artículo segundo como “(...) entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada”. Medellín es el municipio núcleo del Área Metropolitana del valle de Aburrá, creada mediante Ordenanza departamental N. 34 de 1980; y Bucaramanga es el municipio núcleo del Área Metropolitana de Bucaramanga, creada mediante Ordenanza departamental N. 020 de 1981.

⁴ El artículo 286 de la Constitución Política de 1991 reconoce a los distritos como entidades territoriales, y la Ley 1617 de 2013 los define en su artículo 2 como entidades territoriales “(...) que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.” La Constitución Política de 1991 reconoce a Bogotá como Distrito Capital en el artículo 322, incorporó a Barranquilla como Distrito Especial Industrial y Portuario en el artículo 328 a través del Acto Legislativo N. 1 de 1993, y a Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a través del Acto Legislativo N. 1 de 2021. Cali fue reconocido como Distrito Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios mediante la Ley 1933 de 2018.

⁵ El Acto Legislativo 02 de 2020 modificó el artículo 325 de la Constitución Política de 1991, que ahora tiene como parte de su contenido: “(...) con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas. En su jurisdicción las decisiones de la Región

escenarios de dinámicas territoriales de gran intensidad que concentran crecientes y diversificadas demandas que promueven una especial actividad reglamentaria en un contexto que, como explican Rebotier, López y Pigeon (2013), “a pesar de los avances en las ciencias y las técnicas, de la inversión financiera y de la enorme importancia que ha ganado la gestión del riesgo en las políticas públicas globales nacionales, los desastres se incrementan y se intensifican” (p. 132).

Esquema de resolución del problema:

Para dar respuesta al problema de investigación se partió, primero, de definir los criterios de análisis a partir del enfoque de género como enfoque teórico y metodológico (Pabón, 2022) para la interpretación de las normas producto del ejercicio reglamentario de entidades territoriales locales de Bogotá, Medellín y Cali. El resultado que se expone sobre este análisis se presenta en el primer apartado. Posteriormente, se pasa a la identificación de las fuentes normativas que integran la regulación del riesgo en el ámbito local, a la interpretación y valoración de estas fuentes a partir de los criterios de análisis, lo que se exponen en el segundo apartado. Los resultados permiten ofrecer conclusiones acerca de la forma en que la estructura interna de estas normas ha incluido el enfoque de género.

Plan de redacción

1. Aproximación al enfoque de género, al ordenamiento territorial y a la gestión del riesgo de desastres

El territorio es reflejo de la profunda y amplia relación que el ser humano entabla con él, relación a través de la cual tiene lugar una construcción social que se sustenta en interacciones plurales, caracterizadas por la “heterogeneidad, la simultaneidad, el movimiento, la variación y el conflicto” (Rincón & Echavarría, 2000, pág. 12), en las que es posible describir, interpretar y comprender los sentidos sociales que marcan la espacialidad y la temporalidad del lugar, haciendo del territorio una síntesis de “las relaciones del metabolismo sociedad-naturaleza, las relaciones de poder y las dinámicas simbólicas en espacios ocupados por colectivos humanos específicos” (Flórez Ballesteros & Rodríguez Ruíz, 2016, pág. 39). De lo anterior que el territorio se asuma como el resultado del proceso social, económico, político y cultural, contextualizado de manera estratégica en una temporalidad (Gutiérrez & Sánchez, 2009); es el espacio “donde se tejen relaciones sociales, culturales, políticas y económicas, el cual es dotado de significado por sus habitantes” (González, López, & Rivera, 2015, pág. 196), y que se consolida como un resultado en el que sobresale “la dimensión subjetiva, los imaginarios y las prácticas de los actores sociales” (Nieto, Muñoz, & Suárez, 2013, pág. 11).

Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia.”.



Como producto de relaciones sociales definidas por la multiplicidad de expresiones que pueden significarlo, el territorio se convierte en un objeto de regulación, y el Derecho, en cumplimiento de su deber ser, se esfuerza por englobar las exteriorizaciones que lo impactan con cargas axiológicas que determinan los comportamientos sociales. Allí, el ordenamiento territorial, tan complejo en su configuración jurídica, es el escenario en el que se conjugan los procesos decisorios por medio de los cuales se definen las acciones que dan lugar a los usos y aprovechamientos del territorio, razón por la cual se reconoce en el ordenamiento territorial un cúmulo de potencialidades, que permiten verlo como “una disciplina científica, como una técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un camino, método o búsqueda; un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas” (Massiris, 2002), en últimas, uno que exige “la distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político, con el uso de los recursos naturales y la protección del ser humano y el medio ambiente” (Andrade, 1994, págs. 175-176), y que busca tributar al desarrollo social al ser diseñado como una construcción participativa, plural, histórica y territorialmente referenciada (Múnera López, 2007).

Una de las lecturas que hace el campo jurídico sobre el ordenamiento territorial está consignada sobre los determinantes de superior jerarquía, en los cuales ubica a la gestión del riesgo de desastres, lo que presuntamente implica estar ante una de las materias que congrega postulados abiertos sobre un ámbito con clara expresión espacial, una apreciación que se estima lejana al rol que tienen los determinantes en el ordenamiento jurídico, en los cuales Iván Mauricio Vásquez (2019) encuentra una manifestación de las competencias supralocales de ordenamiento territorial de las cuales es titular el Estado central, que condicionan en diferentes grados las decisiones del nivel local, y que Santaella Quintero (2014) justifica como normas que reenvían algunas decisiones de importancia supralocal a otras instancias.

Lo cierto es que, al catalogarse como uno de los determinantes del ordenamiento territorial, la gestión del riesgo de desastres se convierte en un ámbito de referencia administrativo que se superpone a los contenidos esenciales de la autonomía administrativa de la cual son titulares los municipios y distritos, toda vez que los determinantes son normas que “condicionan el contenido y alcance de la planeación y la gestión urbana (...) lo que condiciona tanto su validez formal como material, como el ejercicio de la función pública del urbanismo y el enfoque de garantía de derechos humanos” (Vásquez Santamaría, 2015, pág. 41). Pero en igual sentido, es preciso proponer que, si bien su naturaleza resulta contraria a la autonomía de las entidades territoriales y al proceso descentralizador del Estado colombiano, los determinantes se justifican en la capacidad de impulsión unitaria de disposiciones legislativas a través de las cuales se instalan referentes de seguridad jurídica en escenarios locales sobre derechos constitucionales de tipo colectivo, de frecuente conexidad con derechos fundamentales, con los que se establece una base competencial a través de los cuales se debe desplegar la acción urbanística de las entidades territoriales locales.

En ese escenario, la gestión del riesgo de desastres parte del desequilibrio social evidenciable cuando se presenta un desastre (Campos-Vargas, Toscana-Aparicio, & Campos Alanís, 2015), toda vez que de la misma manera que el territorio resulta de un proceso de construcción social, el riesgo también es producto de procesos sociales en los que incide el modelo de desarrollo, donde los desastres no generan repercusiones reducidas en ámbitos locales, sino que afectan el sistema económico global, lo que ha desencadenado un modelo de gestión que procura ampararse en la gobernanza del riesgo (Calderón Ramírez & Frey, 2017). De lo anterior que el riesgo es una “construcción social, un proceso continuo, invisible y latente, que se devela —se vuelve visible— cada vez que sucede un desastre” (González S., 2005, pág. 56), razón para exaltar la relación que la legislación colombiana hace de dichos fenómenos, en la cual la amenaza, asumida como el “peligro latente de un evento físico de origen natural o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presenta con una severidad suficiente para causar pérdidas” (Ley 1523, 2012, artículo 4, 3) que sumada a la vulnerabilidad como la fragilidad que presenta una comunidad de resultar afectada por los efectos del evento físico (Ley 1523, 2012, artículo 4, 27) conllevan al riesgo, entendido como “los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico” (Ley 1523, 2012, artículo 4, 25). En ese orden de ideas, la gestión del riesgo de desastres se asume como las acciones y políticas “para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación” (Ley 1523, 2012, artículo 4, 11), lo que coincide con la construcción que lo comprende como las “acciones encaminadas a reducir el peligro en un escenario específico, y que conviertan ese lugar en un espacio de desarrollo para la comunidad” (Vargas Agredo, 2011, pág. 114).

En esta discusión, el enfoque de género se imbrica en tanto permite aportar a la comprensión de las personas que habitan un territorio, sus roles, el papel que desempeñan, las relaciones de poder que se han tejido entre ellas, pues, como categoría de análisis, el género permite “describir identidades sociales, roles, expectativas y normas que por lo general se conectan con el sexo biológico” (Tillman, 2014, pág. 18), pero no de forma exclusiva con la biología, pues reconoce el papel de la cultura en la construcción de las identidades y expresiones.

Los aportes de los estudios de género, y del género, como categoría de análisis, amplían la discusión sobre la forma en que los distintos fenómenos afectan de manera diferencial a las personas, en razón de su sexo biológico, identidad de género, expresión de género y orientación sexo afectiva, en muchos casos dando lugar a estereotipos y expectativas de rol que permiten explicar distintas injusticias, desventajas o discriminaciones hacia grupos de mujeres, hombres con masculinidades no hegemónicas, personas con orientación sexual no heteronormativa, e identidades y expresiones de género no binaria, rasgos todos, que convergen en cuerpos que habitan los distintos territorios.



El derecho y la regulación jurídica analizada desde la categoría género, y de forma interseccional con otras categorías como etnia, clase, edad, entre otras, ha permitido develar, primero, que la regulación jurídica no es neutral, pues quien crea la norma lo hace desde un lugar situado; en muchas ocasiones se trata de un hombre, heterosexual, propietario, ilustrado y occidental, (Curiel, 2013); segundo, que incluso en aquellos casos en que la regulación ha sido formulada para corregir injusticias ligadas al sexo o al género, ha terminado haciendo una reproducción estereotipada de expectativas de rol, como son, por ejemplo, las normas de protección a la estabilidad de las mujeres gestantes en el trabajo o las licencias de maternidad que las ubica como cuidadoras universales; tercero, que valorar la forma en que la norma afecta de manera diferencial a las personas implica una construcción/creación de las normas en la que los y las afectadas por las mismas puedan intervenir en su proceso de concertación con capacidad real de incidencia, esto para evitar ese nivel de corrección sin representación, que termina generando medidas poco idóneas o con bajos niveles de eficacia y que en el fondo tienen un papel correctivo pero no transforman las estructuras de base que permiten que dichos estereotipos se sigan reproduciendo.

La incorporación de la categoría género para analizar la situación de mujeres y niñas como sujetos de la regulación jurídica, permite como enfoque teórico y como estrategia metodológica de análisis, llegar con las mismas técnicas a respuestas no sexistas (Facio, 1992) frente a la forma de solucionar problemas de contextos situados, en donde, por ejemplo, las identidades ligadas a lo femenino y los roles asignados precisan respuestas diferentes. Es lo que sucede cuando se hace análisis de las normas en materia de prevención del riesgo de desastres y se valora el contexto situado de las mujeres y niñas afectadas por las distintas eventualidades que se quieren prevenir.

Desde esta perspectiva tendrían que formularse preguntas acerca de qué lugar ocupan en el territorio las personas a partir de su sexo e identidad de género, qué roles desempeñan, que conocimientos y saberes diferenciales tienen. Formular estas preguntas y otras que permitan develar, por ejemplo, las medidas a sugerir, para que en caso de desastre las personas que ejercen rol de cuidadoras en casa y que eventualmente podrían ser las primeras víctimas, se reconozcan como gestoras y agentes de sistemas de alerta temprana, toda vez que son conocedoras de las dinámicas sociales, de permanencia en el hogar, de número de personas en las unidades habitacionales, de limitaciones de movilidad o cognitivas, entre otras⁶.

De forma estereotipada, las actividades de cuidado han sido dejadas a las mujeres. Algunas propuestas han sugerido vías para corregir las desventajas que frente al acceso a recursos genera esta situación para muchas mujeres, como sugerir la idea de “paridad del cuidador”, asignando el reconocimiento económico que supone el cuidado, o la tesis de Fraser (1997), del “cuidador universal”, que sugiere que todas las personas pueden suministrar cuidados y

⁶ Ejemplos del papel de las mujeres frente a los desastres se pueden documentar en muchos lugares. Pueden verse los casos de Colombia (El País, 2022) y la India (PNUD, 2010) como referentes.

las cargas del mismo deben ser distribuidas. Sin embargo, mientras esto ocurre, se sigue identificando que las mujeres tienen a cargo más horas de cuidado y esto se debe contemplar al momento de proponer estrategias para la prevención y gestión del riesgo de desastres, pues las mujeres siguen teniendo graves afectaciones que se asocian a su permanencia en el hogar por ejercer el cuidado y frente a la falta de recursos porque el cuidado no es remunerado.

Es así que, Tanto en la prevención del riesgo como en la atención de la emergencia, es preciso tener en cuenta, es preciso tener en cuenta las necesidades diferenciales de la población, las normas en materia de prevención no pueden ser creadas sin la voz de las y los afectados; una regulación que parta de la idea de sujetos universales ofrecerá respuestas no satisfactorias cuando de abordar problemas concretos se trata. **De la misma forma en que la pobreza afecta principalmente a mujeres y niñas, el riesgo y los desastres impactan a las mujeres con menos recursos económicos y agravan sus condiciones de precariedad.**

2. Actividad reglamentaria en tres municipios de Colombia: género y gestión del riesgo

El enfoque de género como referente teórico permite proponer categorías para analizar las normas jurídicas que intervienen en la regulación y gestión del riesgo de desastres. En lo que sigue, se exponen los resultados de la revisión de fuentes normativas en cada uno de los municipios seleccionados. Con el fin de explorar e interpretar cómo se configura el enfoque de género en instrumentos reglamentarios locales, a partir de la hermenéutica crítica, se les preguntó a los textos normativos, ¿cómo aparece el enfoque de género?, ¿a qué se vincula en esas reglamentaciones?, ¿cómo aparece la gestión del riesgo de desastres en esa reglamentación? y ¿a qué se vincula la gestión del riesgo de desastres en ese ámbito reglamentario? A partir de esas preguntas, se busca rastrear la categoría género de forma explícita y enfoque diferencial, por considerar que en esta última categoría se enmarca el interés por reconocer las demás identidades constitucionalmente protegidas y que se entrecruzan con el género.

En la gestión del riesgo de desastres importa la forma en que las inequidades se agudizan por razón no solo del género, también de la raza, edad, origen nacional y étnico, entre otras, rasgos que impactan las oportunidades, el acceso a los recursos, la capacidad en la toma de decisiones públicas, el acceso al poder y la representación política, el reconocimiento de las identidades, entre otros aspectos, que dotarán de factores de protección y recursos para prevenir y posteriormente enfrentar y recuperarse de los efectos de un desastre. (Miranda, y otros, 2021).

Una vez analizadas las disposiciones normativas que regulan la gestión del riesgo de desastres e identificados los aspectos que incorporan de forma explícita el enfoque de género, se pasó a evaluar si dichas disposiciones cumplen con los criterios que surgen desde el enfoque teórico y en concordancia con los referentes normativos superiores, como es el caso de los tratados internacionales, legislación nacional y las directrices administrativas que han surgido como guías para incorporar de forma transversal el enfoque diferencial de género en



la gestión del riesgo⁷. Para este último referente se tomó como fuente la propuesta de la UNGRD y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de Colombia, en la que se recomiendan indicadores con el fin de identificar las vulnerabilidades y el peso que tiene en las personas el género, para así establecer los efectos diferenciales de los desastres y proponer la gestión de riesgos y las acciones que deberían surgir para su mitigación, gestión y atención en caso de emergencias. (UNGRD, 2019, pág. 39). Se tomaron como criterios orientadores para la evaluación normativa:

A. Análisis exegetico del contenido. Con base en las disposiciones explícitas de los referentes normativos:

- a. En la disposición se hace mención expresa de las categorías género, enfoque de género o enfoque diferencial.
- b. Se citan normas de carácter nacional e internacional en materia de equidad de género.
- c. Se citan datos y fuentes de información que permitan identificar situaciones de disparidad por razones de género.
- d. Se fijan mecanismos para recaudar datos de forma desagregada para garantizar con ello el acceso a la información para la planeación, prevención y atención de desastres en clave interseccional. Por ejemplo, la recolección de datos por sexo y género en términos no binarios y de datos que permitan caracterizar a la población destinataria de las medidas que se adoptan, como la edad, origen étnico, nacional, entre otros. Para el caso de las mujeres se sugiere una caracterización acerca de “dónde están habitualmente (roles y escenarios), qué las hace vulnerables, qué las hace resilientes, en qué instancias participan o pueden participar para la gestión del riesgo de desastres y la planificación del territorio” (UNGRD, 2019, pág. 39). Estos datos deben entrecruzarse con los rasgos mencionados.
- e. Se reconocen o crean comités u órganos coligados que incluyan la participación plural y paritaria y que tengan un rol en la instrumentación de las acciones ordenadas.
- f. Se incluyen mecanismos de seguimiento y verificación que permitan la participación plural y paritaria
- g. Se sugieren propuestas o medidas para atender a la población de forma diferencial.

B. Análisis de contenido desde la hermenéutica crítica:

- a. Se emplea lenguaje inclusivo.
- b. Se reproducen estereotipos de género en las disposiciones adoptadas.

En lo que sigue, se describirán los hallazgos de las disposiciones normativas y el análisis con base en los criterios de evaluación.

Bogotá

⁷ Para la propuesta de evaluación se siguen algunas de las recomendaciones de la propuesta de evaluación de calidad normativa sugerida por Estévez y otros. (2021)

El Plan de Desarrollo de Bogotá - PDB (Acuerdo Distrital 761, 2020) responde a las preguntas de orientación exploratoria e interpretativa, en principio, a la enfocada en la aparición del enfoque de género en las disposiciones del PDB. De ella se desprende un primer alcance amplio y orientador del resto de las normas, en el cual, en la parte general del PDB, se incorporan algunas referencias a una posible integración sistemática del enfoque de género, en la medida que en el objetivo general se propone ampliar las oportunidades para las mujeres, al igual que superar la exclusión y la discriminación (artículo 2). Se aprecia que el PDB se encamina a la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, entre los cuales, el quinto, que fija alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y las niñas, y por ello, en su visión de ciudad (artículo 4), reitera las oportunidades para las mujeres e incorpora el enfoque de género, por medio del cual se “comprenden las relaciones de poder y desigualdad desde una perspectiva de interseccionalidad que, por razones de género, existen entre mujeres y hombres y que se reproducen a través de imaginarios, creencias, roles y estereotipos que afianzan las brechas de desigualdad” (Acuerdo Distrital 761, 2020, artículo 6). Además del enfoque de género se incluye otras identidades constitucionalmente protegidas, invocando con ello la inclusión del enfoque diferencial, al contemplar a “grupos y personas que han sido históricamente discriminados debido a su pertenencia étnica o racial, orientación sexual, identidad de género, creencia religiosa, ubicación geográfica, discapacidad, situación económica, o de intersección de diversos sistemas de discriminación” (Acuerdo Distrital 761, 2020, artículo 6).

En esa orientación general, el PDB le abre lugar al enfoque de género a través del atributo “incluyente” con el que “reconoce y valora las diferencias (...) lucha por acabar con ideas, prejuicios y comportamientos que excluyen y discriminan, como el machismo, el clasismo, el racismo, la homofobia, la xenofobia, la transfobia y la intolerancia religiosa” (Acuerdo Distrital 761, 2020, artículo 7). En su primero propósito, encaminado a la igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política, se propone “reducir la feminización de la pobreza, implementar el sistema distrital de cuidado y la estrategia de transversalización y territorialización de los enfoques de género y diferencial para garantizar la igualdad de género, los derechos de las mujeres y el desarrollo de capacidades de la ciudadanía” (Artículo 9); propone un modelo de salud pública con esos enfoques, los cuales se extienden a la inclusión productiva y de acceso a las economías de aglomeración (Artículo 9), y en su segundo propósito se fija “reducir la aceptación cultural e institucional del machismo y las violencias contra las mujeres, y garantizar el acceso efectivo a la justicia” (Acuerdo Distrital 761, 2020, artículo 9); sin embargo, ninguna de esas disposiciones hace referencia a la gestión del riesgo de desastres, la gestión de riesgos, amenazas o vulnerabilidad.

Por su parte, la gestión del riesgo tiene lugar de forma muy particular en el PDB, el cual incorpora en su segundo propósito el cambio de los hábitos de vida para reverdecer la capital, y adaptarse y mitigar la crisis del cambio climático, cometido en el cual incluye el programa de “Cambio cultural para la gestión de la crisis climática” (Acuerdo Distrital 761, 2020 artículo 15), también la reducción de factores de riesgo que inciden en la fragilidad de la



población expuesta, con los programas “Asentamientos y entornos protectores” (Acuerdo Distrital 761, 2020, artículo 15) y “Eficiencia en la atención de emergencias” (Acuerdo Distrital 761, 2020, artículo 15).

Por su parte el POT, “Bogotá Reverdece” (Decreto 555, 2021), que cubre el periodo 2022-2035, incluye varias disposiciones que hacen referencia explícita al enfoque de género para adelantar el ordenamiento territorial, aunque con un contenido que no es uniforme con las reglamentaciones de planeación económica y social. El POT incluye el enfoque de género como uno de sus principios rectores, pero, a diferencia del PDB, lo focaliza en mujeres y niñas, incluyendo la interseccionalidad mujer rural y campesina (Artículo 4), como también es parte del contenido que define el principio del derecho a la ciudad. El POT se refiere al enfoque de género en la definición de la Estructura Integradora de Patrimonios – EIP (artículo 80), que abarca patrimonio material, inmaterial y natural, y allí reconoce “el valor simbólico para las mujeres, grupos poblacionales y/o comunidades asociadas a los elementos naturales, culturales materiales e inmateriales a través de criterios que las y los representan sin discriminación ni violencias y con equidad de género” (Decreto 555, 2021, artículo 80).

También, el enfoque de género hace parte de la Estructura Funcional y del Cuidado, y si bien por su orientación debería hacer referencia a la gestión del riesgo de desastres, el POT limita esa estructura al espacio público peatonal, la movilidad, los servicios públicos, el cuidado y los servicios sociales (artículo 88), de los cuales, vincula el enfoque de género a la estrategia de “sostenibilidad y gestión orientada a salvaguardar los valores, calidades y las formas de uso del espacio público para su aprovechamiento, goce y disfrute” (Decreto 555, 2021, artículo 91), a los servicios de salud con enfoque social y resolutivo, y de integración social adscrito a los servicios de cuidado (artículo 94) como parte de los servicios de cuidado, y a la integración social, los servicios de seguridad ciudadana, defensa, convivencia y justicia adscritos a los servicios sociales (Artículo 94).

El enfoque de género hace parte de los contenidos del criterio de seguridad, empleado para el sistema de espacio público peatonal y para el encuentro (artículo 122), y es un componente de la localización y diseño de los elementos de señalización (Artículo 134); sin embargo, en lo que se refiere al riesgo de desastres no se identifica ninguna disposición, lo más próximo es el riesgo contemplado en términos de seguridad urbana, donde las estrategias de intervención de manzanas de cuidado (artículo 231) prevén la delimitación y localización de zonas de riesgo por violencias basadas en género, en donde la dimensión teleológica de la norma coincide con las modificaciones que la Ley 2037 de 2020 introdujo en la Ley 388 de 1997 sobre el objeto del ordenamiento territorial, en específico, sobre ser complemento de la planeación socioeconómica, en el que se identifiquen “las necesidades de espacio público, priorizando los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad” (Ley 2037, 2020, artículo 2), dando lugar a una correspondencia entre la Ley y el POT, cifrada en que la EFC busca la accesibilidad universal, la inclusión y la seguridad con enfoque de género.



El enfoque de género también se hace presente en las estrategias del sistema de espacio público peatonal para el encuentro, en el sistema de cuidado y servicios sociales, hace parte de varios componentes del sistema de espacio público peatonal que refuerzan aspectos como la seguridad, el acceso y la inclusión de mujeres y está presente en el modelo de gestión del espacio público y del Plan de Movilidad Sostenible y Segura. No obstante, el articulado del POT de Bogotá no hace una referencia en la que articule el enfoque de género con la gestión del riesgo de desastres, ni tampoco hace remisión a los instrumentos internacionales que disponen esa integración.

Entre los instrumentos que inciden en el ordenamiento territorial se identifica el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático 2018-2030, dentro del cual se identifica el componente “Gobernanza para la gestión del riesgo y el cambio climático”, que incluye el objetivo orientado en fortalecer la participación, la educación y la comunicación en el ámbito comunitario y empresarial, donde se incluye el programa de participación y apropiación social, comunitaria y cultural para la gestión del riesgo y el cambio climático. Este último se enfoca en desarrollar transformaciones en las prácticas y cultura ciudadana, para lo cual incorpora el enfoque diferencial, sin especificar el sector poblacional objeto de acciones preferentes; no obstante, si compromete la línea estratégica de fortalecimiento y empoderamiento de mujeres como líderes del cambio cultural, lo que denota la preferencia por la incorporación del enfoque de género pensado en la mujer.

Entre las Políticas Públicas del Distrito, el Decreto 166 de 2010, que reglamenta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital, tiene dos ejes estructurales, los derechos de las mujeres, y el desarrollo institucional (Artículo 10), en el primero de ellos, contempla como uno de esos derechos el hábitat y la vivienda digna, para lo cual incluye garantizar “la protección legal de la tenencia contra el desalojo forzado y la amenaza de desastres naturales (...) participación de los grupos en condición de vulnerabilidad” (artículo 11, h).

A partir del análisis de las disposiciones que orientan la ordenación del territorio y la gestión del riesgo de desastres en Bogotá, se encuentra que dichas disposiciones hacen mención del enfoque diferencial, enfoque de género y otros criterios diferenciales. En dichas normas se hace alusión a los ODS, sin hacer remisión a instrumentos internacionales que comprometen al Estado en la inclusión del enfoque diferencial de género con miras a eliminar discriminación, desigualdad o brechas por razón del género.

Si bien es cierto, se reconoce la discriminación en razón del género, no se caracteriza, ni se citan datos o fuentes que permitan comprender este fenómeno y su relación con el territorio. No hay datos que permitan comprender las particularidades de la discriminación. En esa medida no se caracteriza los potenciales beneficiarios ni destinatarios de las disposiciones, desconociendo que no hay una mujer o niña universal, ni las dimensiones en



que el género puede entrecruzarse con el riesgo en el territorio, urbano y rural. Tampoco se fijan mecanismos para recoger datos de forma desagregada.

En dichas disposiciones se sugiere solo una estrategia de articulación comunitaria, lo que muestra la falta de reconocimiento de las organizaciones sociales que habitan el territorio y que tienen conocimientos y saberes propios, que se requieren frente a la prevención y mitigación de riesgo y la atención de desastres. No se incluyen medidas de seguimiento y verificación de la única acción que se propone para atender a la población en riesgo. Si bien se sugiere el reasentamiento de 2150 hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, la actualización del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático que compromete la toma de decisiones sobre la aplicación de normatividad urbanística que conduzca a la reducción de los riesgos de la crisis climática en el programa de ejecución, y disposiciones sobre la protección a la primera infancia y la adolescencia como población propensa a los riesgos comunitarios, no es posible evidenciar, con claridad y seguridad, la articulación del enfoque de género con la gestión del riesgo de desastres. (Acuerdo Distrital 761, 2020, artículo 15)

Lo mismo ocurre con el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático que se enfoca en desarrollar transformaciones en las prácticas y cultura ciudadana, para lo cual incorpora el enfoque diferencial, sin especificar el sector poblacional objeto de acciones preferentes; no obstante, sí compromete la línea estratégica de fortalecimiento y empoderamiento de mujeres como líderes del cambio cultural, lo que denota la preferencia por la incorporación del enfoque de género pensado en la mujer. De igual manera debe exaltarse la acción aislada del Decreto 166 de 2010 al proteger la tenencia legal de inmuebles en casos de amenaza natural.

Medellín

En el Plan de Desarrollo de Medellín - PDM, “Medellín Futuro 2020- 2023” (Acuerdo 2, 2020), el género es un contenido transversal, en la medida que se contempla a partir del ODS 5 para impactar la línea estratégica “Medellín me cuida”; además, integra el sistema de enfoques e individualiza la pervivencia de desigualdades estructurales entre hombres y mujeres como un problema público para impulsar la realización de políticas públicas, de manera que el enfoque de género define el marco de actuación de las acciones del municipio. Por su parte, la gestión del riesgo de desastres inicialmente está adscrita al objetivo de liderar el tránsito a un urbanismo ecológico, y dentro de la línea estratégica de Ecociudad, acoge el programa de “Gestión del Riesgo de Desastres, del Medioambiente y Adaptación al Cambio Climático” (Acuerdo 2, 2020, p. 389), donde la mejora en la gestión del riesgo es un elemento para alcanzar la Ecociudad, razón por la cual para transitar al urbanismo ecológico que aquella se propone, se establece como indicador de resultado las medidas para la reducción del riesgo de desastres, adoptando como objetivos:

Dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, mediante la coordinación y fortalecimiento del Sistema Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, así como el fortalecimiento de la gobernanza, educación y comunicación del riesgo de desastres. Potenciar el conocimiento del riesgo de desastres en el municipio de Medellín para la toma de decisiones. Reducir los niveles de riesgo de desastres actuales y futuros, considerando las medidas de adaptación al cambio y variabilidad climática. Fortalecer la capacidad de respuesta y recuperación frente a incidentes adversos. Desarrollar un proceso de planificación y seguimiento para la implementación ordenada y articulada de acciones de mitigación de emisiones y adaptación frente a los impactos del cambio climático, en el municipio de Medellín. (Acuerdo 2, 2020, pp. 389-390).

Lo anterior conllevó a que, en el Plan Financiero y Plurianual de Inversiones, el PDM haya previsto el “Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, del Medioambiente y Adaptación al Cambio Climático” (Acuerdo 2, 2020, p. 545), que remitiéndose al programa “Gestión del Riesgo de Desastres, del Medioambiente y Adaptación al Cambio Climático” (Acuerdo 2, 2020, p. 389), enfatiza y reitera la participación de los actores del municipio. En ninguno de sus objetivos específicos se hace referencia al enfoque de género ni se particulariza un sector poblacional, por el contrario, apelando a la Política Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (Ley 1523, 2012), que no se refiere al enfoque de género, el PDM termina englobando de manera indistinta a la población como objeto de las diversas políticas que se contemplan para la gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, es preciso recalcar que el PDM prevé en su parte general el enfoque de género como uno de los que integran el sistema de enfoques del PDM, lo que deja al género como un referente amplio que dependerá de la interpretación que pueda proporcionar a cada componente de esa reglamentación.

El “Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, del Medioambiente y Adaptación al Cambio Climático” (Acuerdo 2, 2020, p. 545), desagrega como sus componentes el riesgo ambiental, la vulnerabilidad social y económica, y la adaptación al cambio climático. En el primero, la resiliencia es una de sus bases, por lo que propone mejorar el conocimiento y apoyo a las acciones de reducción de amenazas naturales, pero no por ello adopta o se remite a un enfoque diferencial que sustente la resiliencia comunitaria; y el segundo lo respalda en la Política Pública de Protección a Moradores (Acuerdo Municipal 145, 2019), que al igual que en el PDB, incluye por separado los enfoques diferencial y de género, y con este último, busca identificar los impactos diferenciados de la planeación territorial entre hombres y mujeres, lo que devela un punto de articulación entre en ordenamiento territorial y el enfoque de género. La Política Pública de Protección a Moradores tiene entre sus beneficiarios los contemplados por el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y la Estrategia de Respuesta a Emergencias (Artículo 7), razón para que la línea estratégica de restablecimiento, mejoramiento, sostenibilidad de los modos y medios de vida, incluya como uno de sus programas la “Gestión del Riesgo de Desastres y Pedagogía Ambiental”, que sin articularse de manera expresa con ninguno de los enfoques previstos en el Acuerdo 145 dispone: “Comprende las acciones de la gestión del riesgo que adelanta el Estado en los territorios,



complementada con los conocimientos y prácticas de gestión ambiental sostenible del territorio en relación a los activos ambientales en suelo urbano y rural.” (Acuerdo 145, 2019, artículo 10). En la línea estratégica de participación activa hacia el derecho a la ciudad y el territorio, incluye el programa “Gestión de conocimiento para la coordinación interinstitucional en el contexto del reconocimiento de los derechos y la protección de modos y medios de vida a los moradores” (Acuerdo 145, 2019, artículo 10), pero al igual que en la línea estratégica anterior, el programa tampoco declara de forma expresa una articulación con los enfoques que sirven de base a la política pública, lo que deja su interpretación y armonización al ejecutor de la misma.

En consonancia con el PDM, el POT de Medellín (Acuerdo 48, 2014) incluye entre sus principios rectores el enfoque de género, con el cual reitera la tarea de identificar los impactos diferenciados de la planeación territorial entre mujeres y hombres; coincide con el PDM al considerar la resiliencia territorial y la protección a moradores, viendo en la primera la presencia de desastres de origen natural y humano, y en el segundo la población como centro de decisiones. No obstante, y a pesar de los puntos de coincidencia entre el ordenamiento territorial y el enfoque de género, el POT no hace referencia a la consideración o aplicación de este último en la gestión del riesgo de desastres.

En la Política Integral de Administración de Riesgos (2017), al igual que en la Política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (2018) no se identificaron disposiciones que articulen la gestión del riesgo de desastres con el enfoque de género. Por su parte, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres 2015 – 2030 – PMGRD hace una remisión expresa de tipo referencial y fundamentador al Marco de Acción de Sendai (Naciones Unidas, 2015), pero en términos de enfoque de género pasa desapercibido, siempre que no se aprecia la incidencia de los contenidos de ese instrumento internacional en la política municipal. Si bien el PMGRD contempla el fortalecimiento de la gobernanza adaptativa y resiliente, y el conocimiento, la comunicación, la pedagogía, la cultura del riesgo y la convivencia segura como sus estrategias, ninguna de las dos hace remisión o referencia a un enfoque diferencial o de género; además, el PMGRD nombra a los actores principales del sistema, donde ubica al Alcalde, al Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres – DAGRD, a las instancias de coordinación y orientación, a los Comités Comunitarios de Gestión del Riesgo de Desastres – CCGRD, a los Comités Educativos para la Gestión del Riesgo de Desastres – CEGRD, y a los Comités Sectoriales para la Gestión del Riesgo de Desastres – COSEGRD, sin que en ninguno de ellos se vea una remisión o alusión al género, al rol de la mujer, o al enfoque diferencial.

Lo anterior llama la atención toda vez que el Marco de Acción de Sendai que referencia el PMGRD es un instrumento internacional ratificado por el Estado de Colombia que contempla entre sus principios: “Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y

los jóvenes” (2015, pág. 13), además prevé el empoderamiento de las mujeres para promover públicamente el enfoque de equidad de género como parte del contenido que permite realizar “el aumento de la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción” (2015, pág. 21), que para lograrlo, establece para el nivel nacional y local el desarrollo de sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas a través de enfoques participativos que incluyan el enfoque de género, y que entre la función de los actores pertinentes, establece una corresponsabilidad en la cual “La participación de las mujeres es fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género;” (Naciones Unidas, 2015, pág. 23).

En resumen, del análisis de las disposiciones que orientan la ordenación del territorio y la gestión del riesgo en Medellín, con base en los criterios de evaluación aplicados a las distintas disposiciones, se puede concluir que incluye el enfoque diferencial, el enfoque de género y otros criterios diferenciales. Se hace alusión a los ODS y al Marco de Acción Sendai de Naciones Unidas sin hacer remisión a otros instrumentos internacionales que comprometen. Al igual que en el caso de Bogotá, se reconoce la discriminación por género sin caracterizarla en el territorio y sin prever la recolección de datos desagregada. Se mencionan comités sin que en ninguno de ellos se vea una remisión o alusión al género, al rol de la mujer, o a criterios diferenciales. Frente a la gestión del riesgo se enfatiza y reitera la participación de los actores del municipio. No obstante, como ya se vio, en ninguno de sus objetivos específicos se hace referencia al enfoque de género ni se particulariza un sector poblacional. No se incluyen medidas de seguimiento y verificación.

Cali

El Plan de Desarrollo Municipal de Cali – PDMC (Acuerdo 477, 2020) establece entre sus principios de gestión la exploración de “formas respetuosas de reconocimiento que posibiliten vivir la equidad desde lo diverso, entre culturas, etnias, géneros y generaciones, como condición para la vigencia efectiva de los derechos ciudadanos en la diferencia.” (Artículo 4), y entre los enfoques para la planeación distrital, prevé el de derechos y capacidades, entre los cuales está el enfoque de género, que se reitera como un componente del enfoque diferencial (Artículo 5). El enfoque de género también ocupa un lugar en el Plan de Gestión Ambiental Regional 2015 – 2036, una de las políticas con las cuales se articula el PDMC; y concentra el programa de empleabilidad con enfoque diferencial y de género en la línea estratégica de empleabilidad y emprendimiento. Igualmente hace parte de los enfoques que promueven la inclusión social, la solidaridad y la cultura en la dimensión “Cali, solidaria por la vida” (Acuerdo 477, 2020, artículo 11), siendo recalcado en la línea estratégica “Poblaciones construyendo el territorio” (Acuerdo 477, 2020, p. 92), en donde sobresale el programa “Promoción, prevención y garantías de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y familias” (Acuerdo 477, 2020, p. 92), que si bien no hace referencia explícita a la gestión del riesgo de desastres, se compagina de forma directa con la función de “apoyar la gestión del riesgo asociado a primera infancia respecto del servicio público de agua potable

y saneamiento básico, en el marco del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres”, asignada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Congreso de la República de Colombia, Ley 1804, 2016, artículo 14, b), y la de “Formular, implementar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud, gestión del riesgo en salud y gestión de la salud pública en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre;” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1804, 2016, artículo 15, a) asignada al Ministerio de Salud y Protección Social, lo que promueve un enfoque de infancia y género al concentrarse en una acción específica para la niñez. En la misma dimensión del PDMC, el enfoque de género también fundamenta el programa “Calidiversa” (Acuerdo 477, 2020, p. 107) y el programa “Todas las mujeres, todos los derechos” (Acuerdo 477, 2020, p. 112).

Dentro de la línea estratégica “fortalecimiento y gestión de los socioecosistemas” (Acuerdo 477, 2020, p. 162) se identifica el programa “Conservación de Cuencas Hidrográficas” (Acuerdo 477, 2020, p. 163), en donde se compromete el producto de “Área para la gestión sostenible de las cuencas hidrográficas, a través de pago de servicios ambientales, restauración y protección de nacimientos, en conservación, con enfoque diferencial y de género” (Acuerdo 477, 2020, p. 164). En el programa “Gobernanza, gobernabilidad y cultura ambiental” (Acuerdo 477, 2020, p. 167) se propone el producto “Colectivos ambientales de gestores de educación y cultura, con enfoque diferencial y de género, co-creando procesos para la reconciliación ambiental y la conservación de la estructura ecológica, operando en redes” (Acuerdo 477, 2020, p. 168).

En el programa “Producción y consumo responsable” (Acuerdo 477, 2020, p. 176); el programa “Mujeres beneficiadas con proyectos para la producción agroecológica y consumo responsables con enfoque diferencial y de género” (Acuerdo 477, 2020, p. 177).

En lo que se refiere a la gestión del riesgo de desastres, el PDMC en la dimensión “Cali, Nuestra casa común” (p. 161) contempla la línea estratégica “Gestión del Riesgo” (p. 200), de donde desagrega tres programas: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, y manejo del desastre, lo que evidencia una completa sintonía con los contenidos de la Ley 1523 de 2012, el cual es uno de los enfoques de la planificación distrital, asumido de la siguiente manera:

Orientado a la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y prácticas de gestión pública, teniendo como prioridades la comprensión del riesgo, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo para su apropiada gestión, la adecuada inversión para la reducción del riesgo y amenaza de tipo natural, socio natural, humanas, biológicas, tecnológicas y las combinaciones de las mismas, que permiten aumentar la resiliencia económica social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, sus bienes y el ambiente, aumentando de esta manera la preparación para afrontar acontecimientos sociales y/o físicos que afecten la vida integralmente, a fin de dar una respuesta eficaz a los eventos de vulnerabilidad y a las demandas

de prevención, afrontamiento, recuperación, rehabilitación y reconstrucción que ellos implican. (Acuerdo 477, 2020, pp. 14 – 15).

A pesar de las amplias previsiones reglamentarias sobre enfoque de género y la gestión del riesgo de desastres, en el PDMC no se evidenció una articulación o encuentro entre esas dos figuras. Por su parte, el Acuerdo 0373 de 2014, POT del distrito de Cali, contempla como tema de la Agenda Regional (artículo 3), “la gestión integral de riesgos de origen natural y siconatural, principalmente por inundaciones y por sismos”, e incorpora como una de sus políticas la de gestión de los riesgos que ni en sus objetivos ni en sus estrategias hace referencia a enfoque alguno, quedando nuevamente librado a la buena y oportuna interpretación del gestor que quiera invocarlo, en oportunidades concretas como las que ofrece el parágrafo del artículo 8, cuando dispone: “La implementación de estas estrategias incorporará procesos de participación de las comunidades y estarán basadas en los respectivos soportes técnicos”.

No obstante, y a diferencia de Bogotá y Medellín, en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Cali (2018) se evidencia una articulación expresa entre el enfoque de género y la gestión del riesgo de desastres, como ocurre en el programa de “Capacitación técnica y operativa de las entidades territoriales en la Gestión del Riesgo de Desastres” (p. 202), que entre sus acciones prevé la “Formación a Entidades del SGRED para el diseño, implementación y evaluación de estrategias de gestión del riesgo con enfoque diferencial, de diversidad cultural y de género” (p. 203), cuyo objetivo es “capacitar a los funcionarios de las entidades del SGRD en el enfoque diferencial, de diversidad cultural y de género para diseñar, implementar y evaluar las estrategias de atención a la población antes, durante y después de una emergencia” (p. 203).

En resumen, del análisis de las disposiciones del municipio de Cali, con base en los criterios de evaluación se puede concluir que se hace mención del enfoque diferencial, enfoque de género y otros criterios diferenciales. Estas disposiciones hacen mención expresa de la etnia como una categoría relevante para pensar el territorio.

En estas disposiciones no se hace remisión a normas internacionales. Al igual que en los otros casos, se reconoce la discriminación por género sin caracterizarla en el territorio y sin prever la recolección de datos desagregada.

Se proponen colectivos ambientales con enfoque diferencial y de género, así como la implementación de estas estrategias que incorporen la participación de las comunidades. En la conservación de cuencas se propone la incorporación del enfoque de género, sin embargo, en ningún caso se incluyen medidas de seguimiento y verificación.

Conclusiones



Se partió de dos presupuestos en el abordaje del problema propuesto. El primero, referido al derecho del ordenamiento territorial, como un componente del cual emerge una regulación que tiene como finalidad la planeación y ordenamiento de la gestión del riesgo de desastres. Este derecho se deriva de las disposiciones de orden convencional y nacional y les otorga a los municipios la función administrativa de regular en lo local, atendiendo a las particularidades y necesidades de cada territorio.

El segundo, partió de considerar el aporte que, desde los estudios de género, se ha hecho a la crítica del discurso normativo, como un resultado de pensar a las personas como sujetos universales, neutrales y desprovistos de condiciones propias. Este desconocimiento es el producto de una visión sexista y en general hegemónica que, al diseñar un marco de regulación partiendo de la neutralidad, invisibiliza identidades y actores sociales y a su vez termina privilegiando otros.

Desde la perspectiva de análisis aportada por este enfoque se ha sustentado que las injusticias, brechas y discriminación por razón del género siguen siendo una realidad social. El género es una categoría sospechosa de discriminación que se entrecruza con otras, como la étnica, la clase, la edad, el origen nacional, entre otras. La justificación de la incorporación de enfoques diferenciales en clave interseccional ha sido uno de los grandes aportes de los feminismos y su necesidad ha sido reconocido en ordenamientos jurídicos nacionales y en convencionales.

Frente a la pregunta de investigación sobre qué configuraciones alcanza el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres a partir del ejercicio reglamentario de entidades territoriales locales en Colombia sobre instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, se puede concluir que el territorio cumple con formular disposiciones en materia de ordenación del territorio, incorporando formalmente las categorías enfoque diferencial, enfoque de género, mujeres, mujeres campesinas y niñas, pero que a la hora de trasladar esta mirada a la prevención del riesgo, sigue siendo un lente que no ha logrado permear las disposiciones orientadoras del quehacer de los territorios frente al riesgo con el fin de prevenirlo, mitigar su impacto y gestionar las eventualidades que afectan de forma diferencial a las personas, en razón de su género y de este entrecruzado con otras identidades, que agudizan la precariedad y vulnerabilidad de las mujeres, niñas y personas con orientaciones e identidades no binarias, frente a los desastres.

Frente a este contexto, los administradores tendrán la obligación constitucional y convencional de aplicar los principios que emergen de la obligación de promover la equidad de género para brindar respuestas frente a las necesidades diferenciales de la población, determinando acciones que permitan cumplir con dichas obligaciones.

La revisión de estos dispositivos conduce a lo que se ha concluido en otros escenarios, estamos frente a muchas normas, pero pocos caminos de acción, la calidad normativa

implica, la garantía de los derechos, la inclusión de la voz de los potenciales afectados y beneficiarios.

Lo anterior supone que en el proceso de creación de las disposiciones se deben incluir mecanismos de participación en términos plurales y paritarios. Lo que abarcado el proceso de discusión, adopción e instrumentación de las medidas. En concordancia con estas necesidades la UNGRD y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de Colombia han sugerido “reconocer a nivel territorial los mecanismos de género (oficinas, comités, organizaciones), las organizaciones de mujeres y las organizaciones de cooperación internacional que han avanzado en la materia, como interlocutores clave para identificar factores de riesgo y de resiliencia de las mujeres y promover su activa participación” (UNGRD, 2019, pág. 39). Es preciso que dichas normas dispongan de rutas concretas que orienten el quehacer de los funcionarios y funcionarias, y que en esa construcción participen personas y organizaciones expertas en temas de género y otras inequidades sociales, siempre cuidando de que estas normas no incurran en el error de agudizar, lo que Bradshaw, (2013) describe como estereotipos de género.

De cara a la verificación de estas medidas se deben incluir de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de lo previsto y proponer acciones de mejora. La regulación del territorio parte de conocer las particularidades del territorio, el papel de sus actores y sus potencialidades, de forma que se cumpla con la finalidad de esta regulación: ofrecer condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de las personas y de forma afirmativa de mujeres y niñas quienes viven mayores condiciones de injusticia.

Bibliografía

- Acuña, V., Valdivieso, S., & Juzam, L. (2021). Dignificando la Gestión de Riesgo de Desastres: liderazgos femeninos y estrategias comunitarias en el Campamento Dignidad, Santiago de Chile. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 5(2), 91-106. doi:<https://doi.org/10.55467/reder.v5i2.79>
- Aguirre Román, J., & Pabón Mantilla, A. (2020). Hacia una epistemología jurídica crítica: precisiones y distinciones sobre epistemología jurídica, métodos y metodología. *Entramado*, 16(2), 186-201. doi:<https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.6576>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Decreto 166, por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Acuerdo 001, por el cual se aprueba el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático para Bogotá D.C., 2018-2030. Obtenido de <https://ambientebogota.gov.co/documents/10184/637931/Acuerdo+001+de+9+nov+2018++SDA.pdf/4c6f4b76-1f12-48de-b019-59d69c7d1a50>



- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). Decreto 555, por medio del cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.
- Álvarez, J. (2003). *¿Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología?* México: Paidós.
- Ander-Egg, E. (2011). *Aprender a investigar. Nociones básicas para la investigación social.* Córdoba: Editorial Brujas.
- Andrade, A. (1994). *El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Comisión de ordenamiento territorial.* Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Barlett, K. (1990). Feminist legal methods. *Harvard law review*, 103(4), 829-888. Obtenido de https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1119&context=faculty_scholarship
- Bradshaw, S. (2013). *Gender, Development and Disasters.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Calderón Ramírez, D., & Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios*(36), 239-264. doi:<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Concejo de Cali. (2014). Acuerdo 0373, por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali.
- Campos-Vargas, M., Toscana-Aparicio, A., & Campos Alanís, J. (2015). Riesgos siconaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia espacial. *Cuadernos de Geografía*, 24(2). doi: [dx.doi.org/10.15446/rcdg.v24n2.50207](https://doi.org/10.15446/rcdg.v24n2.50207)
- Concejo de Bogotá. (2020). Acuerdo 761. *por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020 – 2024, “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”.*
- Concejo de Bogotá. (2018). Acuerdo 001. *Por medio del cual se prueba el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá.*
- Concejo de Cali. (2020). Acuerdo 477, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, “Cali, Unida por la Vida”.
- Concejo de Medellín. (2018). Acuerdo 102, Política Pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales del Municipio de Medellín.
- Concejo de Medellín. (2019). Acuerdo 145, por el cual se crea la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas del Municipio de Medellín – PPPMAEP y se dictan otras disposiciones.
- Concejo de Medellín. (2020). Acuerdo 2.
- Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo 48. por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.

- Conferencia Mundial Reducción de Desastres. (1994). *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro*. Obtenido de <https://www.eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>
- Conferencia Mundial Reducción de Desastres. (2005). *Marco de Acción de Hyogopara 2005 – 2015: Aumento de la resiliencia de las nacionales y las comunidades ante los desastres*. Obtenido de <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial B. 43.091 de 24 de julio de 1997.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial N. 48.115 de 29 de junio de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1523, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial N. 48.483 de 6 de julio de 2012.
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1617, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1804, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N. 49.953 de 2 de agosto de 2016.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1933, por medio del cual se categoriza al municipio de santiago de cali como distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.
- Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2037, por el cual se modifica el artículo 6 de la ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991).
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-192/16.
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia SU095/18.
- Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-038/20.
- Curiel, O. (2013). *La nación heterosexual. Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación*. Bogotá: Brecha lésbica y en la frontera.
- Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo . (2016). Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín 2015 – 2030.
- El País. (9 de Febrero de 2022). *La historia de la mujer que alertó sobre el deslizamiento y salvo vidas en Pereira*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/colombia/la-historia-de-la-mujer-que-alerto-sobre-el-deslizamiento-y-salvo-vidas-en-pereira.html>
- Estévez, J., Briceño, C., Gamboa, Y., Pabón, A., & León, Y. (2021). *Los concejos municipales bajo la lupa de la ciudadanía. Una propuesta metodológica para la*



- evaluación de desempeño*. Medellín: UPB, Seccional Bucaramanga. doi:<http://doi.org/10.18566/978-958-764-922-2>
- Facio, A. (1992). *Cuando el género suena cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José: ILANUD.
- Fernández, A., & Dema, S. (2018). La integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres: de los ODM a los ODS. *Revista Internacional De Cooperación Y Desarrollo*, 5(1), 31–43. doi:<https://doi.org/10.21500/23825014.3594>
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Flórez Ballesteros, D., & Rodríguez Ruíz, J. (2016). Ordenamiento territorial en Colombia: Violencias, guerra y resistencia. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 37-44. doi:<https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.59300>
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- González, D., López, J., & Rivera, N. (2015). Fronteras invisibles en “Belén, Medellín, Colombia”. División imaginaria, marcas reales. *Revista de Trabajo Social e Intervención Social*(20), 193-211. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5876988>
- González, S. (2005). Ciudad visible vs. ciudad invisible: La gestión del riesgo por inundaciones en la ciudad de Buenos Aires. *Territorios*(13), 53-67. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/863>
- Gutiérrez, A., & Sánchez, L. (2009). *Planeación para el Desarrollo del Territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Jaramillo, I. (2004). La crítica feminista al derecho. En R. West, *Género y teoría del Derecho* (págs. 25-66). Bogotá: Siglo del Hombre Editores & Universidad de los Andes.
- Martínez, M. (2004). *Ciencia y artes en la metodología cualitativa*. México: Editorial Trillas.
- Massiris, A. (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(125). Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Mays, N., & Pope, C. (2000). Qualitative research in health care. Assessing quality in qualitative research. *Education and debate*, 320(7226), 50-52. doi:10.1136/bmj.320.7226.50
- Miranda, D., Campos, K., Tironi, M., Valdivieso, S., Carraro, V., Palma, K., & Juzam, L. (2021). *Gestión del riesgo de desastres desde una perspectiva de género interseccional*. Macul: Serie Policy Papers CIGIDEN.
- Múnera López, M. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Escuela del Hábitat CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. (2015). Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, Marco de Acción de Sendai.
- Nieto, J., Muñoz, J., & Suárez, J. (2013). *Las fronteras invisibles en Medellín. Poder, territorio y resistencias comunas 8, 13 y 16 (2008-2013)*. Medellín: Universidad de Antioquia.

- Pabón, A. (2022). Perspectiva de género en la decisión judicial: justificación y metodología. *Academia & Derecho*, 12(22), 107-127. Obtenido de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/8917>
- PNUD. (Octubre de 2010). *Género y Desastres*. Obtenido de https://www.cac.int/sites/default/files/PNUD._2010._G%c3%a9nero_y_Desastres.pdf
- Ramírez, C., & Becerril, H. (2021). Prevención del Riesgo a Escala Local y Sensible al Género: Experiencia y Aprendizajes desde Acapulco, México. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, 5(1), 13-27. Obtenido de <http://revistareder.com/handle-0719-8477-2020-083>
- Rebotier, J., López, J., & Pigeon, P. (2013). Las paradojas de la resiliencia: miradas cruzadas entre Colombia y Francia. *Territorios*(28), 127-145. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2555>
- Rincón, A., & Echavarría, M. (2000). *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Santaella Quintero, H. (2014). Urbanismo y minería en Colombia en Colombia: tensiones y conflictos sobre los usos del suelo en el territorio municipal. *Revista de Derecho Administrativo Económico*(19), 89–114. doi:<https://doi.org/10.7764/redae.19.5>
- Sarlo, O. (2006). El marco teórico en la investigación dogmática. En C. Courtis, & M. Atienza, *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (págs. 175-208). Madrid: Trotta.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2018). Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de Santiago de Cali.
- Tillman, R. (2014). Género e interdisciplinariedad: el rol constitutivo del género en la generación del conocimiento. *Revista Temas Socio-jurídicos*, 33(66), 16-31. Obtenido de <https://revistas.unab.edu.co/index.php/sociojuridico/article/view/2000>.
- UNGRD. (2019). *El enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres: Etnia, género y discapacidad*. Bogotá: Sistema Nacional de Gestión de Desastres. Obtenido de https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/27853/Enfoque_Diferencial_Genero.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Vargas Agredo, L. (2011). Control físico urbano para la gestión del riesgo. *Bitácora Urbano Territorial*, 19(2), 111 – 122. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/27998>
- Vásquez Santamaría, J. (2015). Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los planes de ordenamiento territorial (POT) en Colombia. *Revista Precedente*, 18(7), 20-34. doi:<https://doi.org/10.18046/prec.v6.2104>
- Vásquez Santamaría, J., & Estrada Jaramillo, L. (2020). Distorsiones jurídicas del ordenamiento territorial colombiano a partir del conflicto de los enfoques diferenciales. *II Congreso Internacional Ciudadanía, Espacio Público y Territorio*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.



- Vásquez Santamaría, J., & Estrada Jaramillo, L. (2020). Los enfoques de género y de infancia como determinantes jurídicos para el ordenamiento territorial local en Colombia. *IV Congreso Ecuatoriano de Estudios de la Ciudad – IVCEC*. Tena, Ecuador.
- Vásquez Santamaría, J., & Estrada Jaramillo, L. (2020). Perspectiva de género para la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial municipal. *Revista Prolegómenos*, 23(45), 67 – 84. doi:<https://doi.org/10.18359/prole.4144>
- Vásquez, I. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22(jun. 2019), 255 – 295. doi:<https://doi.org/10.18601/21452946.n22.11>
- Velázquez, M. (2018). Desastres sociales: sismos, reconstrucción e igualdad de género. *Revista Mexicana de Sociología*, 80, 149-158. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v80nspe/0188-2503-rms-80-spe-149.pdf>