



## **Participación ciudadana en la movilidad**

### **El caso del proceso de integración territorial del Área Metropolitana Centro de Occidente**

JULIANA IBARRA PÉREZ

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magíster en Gestión Urbana

Población y Bienestar - Gobierno, gestión local y ciudadanía

Directora:

Melba Rubiano Briñez

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

FACULTAD DE ARQUITECTURA

MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA

Bogotá, D.C., octubre de 2021

### **Como citar este trabajo**

Ibarra, J. (2021). *Participación ciudadana en la movilidad cotidiana, el caso del proceso de integración territorial del Área Metropolitana Centro de Occidente*. [Tesis de maestría en Gestión Urbana]. Universidad Piloto de Colombia.

## **Agradecimientos**

Inicialmente, agradezco a mi familia en especial a mi madre y cuñados, sin ellos no hubiera sido posible alcanzar este gran logro. Gracias a mi pareja por ser esa voz de aliento que me acompañó y alentó durante todo este proceso. Gracias a los docentes de la maestría que me acompañaron durante estos dos años, en especial a mi directora Melba Rubiano y al docente José Villar, que siempre estuvieron atentos a mi investigación aportando información relevante y conduciendo mi formación como investigadora y gestora urbana, gracias por tan valiosa información y dirección. Gracias a las 391 personas que desarrollaron la encuesta, sin ellos no hubiese sido posible elaborar la propuesta de gestión urbana.

Finalmente, agradezco a la Universidad Piloto por ofertar esta maestría que aporta a la planeación, gestión e implementación de alternativas y procesos de acción o intervención viables orientados al mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades. Gracias por darle valor y reconocimiento a los estudiantes, porque en esta universidad somos más que un código.

## **Citizen participation in mobility, the case of the territorial integration process of the Central Metropolitan Area of the West**

### **Resumen**

El acelerado crecimiento que ha tenido la población urbana en el contexto de la planificación de las entidades territoriales denota una problemática respecto a la cobertura de los bienes y servicios, la cual se deriva en problemas de movilidad. Esta situación se agrava por los bajos índices de participación ciudadana que se reflejan en los municipios que conforman el Área Metropolitana Centro de Occidente (AMCO), en este contexto se advierte la necesidad de formular una propuesta de gestión de movilidad urbana a partir de la participación ciudadana, la cual se constituye como un aporte investigativo que contribuye a mejorar la problemática evidenciada en materia de movilidad y a la integración territorial en el AMCO.

***Palabras clave:*** área metropolitana, movilidad, participación comunitaria, urbanismo participativo, gobernanza metropolitana.

### **Abstract**

The accelerated growth of the urban population in the context of planning of territorial entities denotes a problem in the coverage of goods and services, which results in mobility problems, a situation that is aggravated due to the low rates of citizen participation , a reality that is reflected in the municipalities of the Central Metropolitan Area of the West AMCO, for which it is necessary to formulate a proposal for urban mobility management based on citizen participation, as a contribution to the problem of mobility and territorial integration in the AMCO.

**Keyword:** metropolitan area, mobility, community participation, participatory urban planning, metropolitan governance.

## Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Capítulo 1 Introducción.....</b>   | <b>13</b> |
| <b>1.1. Temas .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>1.2. Justificación .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>1.3. Antecedentes.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>1.4. Problema .....</b>   | <b>18</b> |
| <b>1.5. Hipótesis.....</b>   | <b>22</b> |
| <b>1.6. Objetivos .....</b>  | <b>22</b> |
| 1.6.1. Objetivo general .....  | 22        |
| 1.6.2. Objetivos específicos .....   | 23        |
| <b>2. Capítulo 2 Marcos de referencia .....</b>  | <b>24</b> |
| <b>2.1. Estado del arte.....</b>   | <b>24</b> |
| 2.1.1. De la movilidad tradicional a la movilidad participativa .....  | 24        |
| 2.1.2. Retos y dificultades en la implementación de mecanismos de participación a escala metropolitana                       | 29        |
| <b>2.2. Marco teórico conceptual .....</b>   | <b>33</b> |
| 2.2.1. Del crecimiento urbano a la metropolización .....   | 33        |
| 2.2.2. El caso de Colombia.....  | 34        |
| 2.2.3. El Área Metropolitana Centro de Occidente (AMCO) y la Región Administrativa de Planificación (RAP) Eje Cafetero ..... | 36        |
| 2.2.4. La gobernanza metropolitana como estrategia para la movilidad sostenible .....  | 38        |

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| 2.2.5.      | Participación ciudadana y urbanismo .....  | 40        |
| <b>2.3.</b> | <b>Marco Normativo.....</b>  | <b>41</b> |
| <b>2.4.</b> | <b>Historia normativa de las áreas metropolitanas .....</b>  | <b>42</b> |
| 2.4.1.      | Participación ciudadana .....  | 43        |
| 2.4.2.      | Gestión pública y gestión territorial.....   | 47        |
| <b>2.5.</b> | <b>Forma institucional VS realidad del territorio.....</b>   | <b>48</b> |
| <b>3.</b>   | <b>Capítulo 3 Metodología.....</b>   | <b>50</b> |
| <b>3.1.</b> | <b>Objeto de estudio .....</b>   | <b>50</b> |
| <b>3.2.</b> | <b>Diseño de la investigación / Enfoque y alcances de la investigación .....</b>   | <b>50</b> |
| 3.2.1.      | Primera fase .....   | 50        |
| 3.2.2.      | Segunda fase .....   | 51        |
| 3.2.3.      | Tercera fase.....  | 51        |
| <b>3.3.</b> | <b>Universo / Población / Muestra .....</b>  | <b>53</b> |
| 3.3.1.      | Universo y población.....  | 53        |
| 3.3.2.      | Muestra.....   | 54        |
| <b>3.4.</b> | <b>Dimensiones / Categorías / Variables.....</b>   | <b>55</b> |
| <b>4.</b>   | <b>Capítulo 4 Resultados.....</b>  | <b>56</b> |
| <b>4.1</b>  | <b>Primer objetivo- Diagnóstico de los procesos de participación ciudadana en los planes de movilidad del AMCO .....</b> | <b>56</b> |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| <b>4.2</b> | <b>Segundo objetivo- Diagnóstico de los procesos de participación ciudadana en los Planes de Ordenamiento Territorial y los de los municipios que conforman el AMCO .....</b>       | <b>59</b>  |
| 4.2.01     | Planes de Ordenamiento Territorial.....   | 59         |
| 4.2.02     | Planes de Desarrollo.....   | 60         |
| <b>4.3</b> | <b>Tercer objetivo- Metodologías de participación ciudadana implementadas en planes de movilidad sostenible a partir de la experiencia en los casos de estudio .....</b>            | <b>62</b>  |
| 4.3.01     | Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA .....   | 63         |
| <b>4.4</b> | <b>Cuarto objetivo- Líneas de acción que incentiven la participación activa de los ciudadanos en el desarrollo de planes de movilidad metropolitana sustentable en el AMCO.....</b> | <b>72</b>  |
| 4.4.01     | Encuesta .....  | 72         |
| 4.4.02     | Ciudades encuestadas .....  | 72         |
| 4.4.03     | Módulo de movilidad.....  | 73         |
| 4.4.04     | Estrategias que permitan involucrar activamente a los ciudadanos .....  | 75         |
| <b>5.</b>  | <b>Capítulo 5 Discusión .....</b>   | <b>79</b>  |
| <b>6.</b>  | <b>.....</b>  | <b>85</b>  |
| <b>7.</b>  | <b>.....</b>  | <b>85</b>  |
|            | <b>Capítulo 6 Conclusiones .....</b>  | <b>86</b>  |
| 6.5        | Propuesta de Gestión Urbana .....   | 88         |
| <b>7</b>   | <b>Referencias.....</b>   | <b>91</b>  |
| <b>8</b>   | <b>Anexos .....</b>   | <b>101</b> |



|            |   |            |
|------------|---|------------|
| <b>8.5</b> | <b>Anexo 1. Encuesta semiestructurada.....</b>            | <b>101</b> |
| <b>8.6</b> | <b>Anexo 2. Resultados encuesta semiestructurada.....</b> | <b>107</b> |
| <b>8.7</b> | <b>Anexo 3. Cápsulas informativas.....</b>                | <b>115</b> |

### Lista de Tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1 Metodología de intervención para la gestión social aplicada en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ..... | 17 |
| Tabla 2 Marco constitucional .....   | 44 |
| Tabla 3 Diseño metodológico por objetivos .....  | 51 |
| Tabla 4 Mapa de actores.....   | 55 |
| Tabla 5 Dimensiones/categorías/variables .....   | 55 |
| Tabla 6 Participación ciudadana en los POT del AMCO.....   | 59 |
| Tabla 7 Participación ciudadana en los Planes de Desarrollo del AMCO .....   | 60 |

### Lista de figuras

|  |    |
|--|----|
| Figura 1. Paisaje cultural cafetero .....  | 41 |
| Figura 2 Área Metropolitana Centro de Occidente (AMCO) y Sanra Rosa de Cabal ..... | 53 |
| Figura 3 Plan maestro de movilidad AMVA-Acuerdo Metropolitano 042/2007 .....       | 65 |
| Figura 4 Plan maestro de movilidad AMVA-Acuerdo Metropolitano 002/2020 .....       | 66 |
| Figura 5 Plan de Movilidad Sostenible para el AMC .....                            | 70 |
| Figura 6 Ciudades encuestadas .....  | 72 |
| Figura 7 Descripción participación ciudadana .....                                 | 74 |
| Figura 8 Conclusiones del proceso participativo en materia de movilidad.....       | 78 |
| Figura 9 Estructura del observatorio metropolitano.....                            | 89 |

### Lista de siglas

|       |  |
|-------|--|
| AMC   | Área Metropolitana Concepción                              |
| AMCO  | Área Metropolitana Centro de Occidente                     |
| AMSS  | Área Metropolitana de San Salvador                         |
| AMVA  | Área Metropolitana del Valle de Aburrá                     |
| BID   | Banco Interamericano de Desarrollo                         |
| CAF   | Banco de Desarrollo de América Latina                      |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe         |
| CIDEU | Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano     |
| DNP   | Departamento Nacional de Planeación                        |
| MGU   | Maestría en Gestión Urbana                                 |
| PBOT  | Plan Básico de Ordenamiento Territorial                    |
| PEMOT | Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial |
| PMM   | Plan Maestro de Movilidad                                  |
| PMS   | Plan de Movilidad Sostenible                               |
| PMUS  | Planes de Movilidad Urbana Sostenible                      |
| POT   | Plan de Ordenamiento Territorial                           |
| RAP   | Región Administrativa de Planificación                     |

## Capítulo 1 Introducción

### 1.1. Temas

El presente trabajo de investigación aborda la participación ciudadana como eje central para la elaboración de un Plan Integral de Movilidad Metropolitana Sostenible para el AMCO, fortaleciendo la buena gobernanza, para formular una propuesta de gestión urbana que contribuya a mejorar el problema de movilidad en AMCO. El abordaje realizado se inscribe en la línea de investigación de la Maestría en Gestión Urbana (MGU) Gobierno, Gestión Local y Ciudadanía porque estudia y analiza las relaciones entre el gobierno metropolitano, las instituciones administrativas de las ciudades que componen el AMCO y los ciudadanos. A su vez, se relaciona con esta línea de investigación en el sentido de que se busca desarrollar nuevas redes que fortalezcan la gestión democrática a escala metropolitana, con el fin de solucionar diferentes conflictos relacionados con la movilidad metropolitana.

Teniendo en cuenta que la población y la participación ciudadana son el eje central para la construcción de un plan integral de movilidad metropolitana en el AMCO, la presente investigación también se relaciona con la línea de investigación población y bienestar, toda vez que se analizan los diferentes factores relacionados con la participación ciudadana y la población del AMCO, evaluando y monitoreando los diferentes planes y políticas vigentes en cada uno de los municipios que componen el AMCO, con el finalidad de formular una propuesta participativa de gestión de la movilidad metropolitana.

Finalmente, la presente investigación se articula con la línea de investigación Hábitat, Ambiente y Territorio, dado que el análisis se presenta desde la dimensión físico-espacial y socio ambiental del AMCO, abordando los núcleos problemáticos de la movilidad, metropolización y cultura ciudadana.

## 1.2. Justificación

En Colombia el proceso de urbanización ha mostrado un aumento considerable con el paso de los años, debido a diversos factores como el crecimiento demográfico y el desplazamiento forzado producto del conflicto armado que ha vivido el país, situación que incrementa la demanda de bienes y servicios en las zonas urbanas del territorio colombiano por la alta concentración de la población que se ubica en ellas. A su vez, estas tendencias de metropolización exigen nuevas dinámicas en la planeación territorial, las cuales involucran a más de una municipalidad dadas las condiciones financieras de las entidades territoriales que imposibilitan el cubrimiento integral de los bienes y servicios. Por ello, como lo señalaron Harkness et al. (2019), “cada vez es más común ver continuidades urbanas interjurisdiccionales que se sostienen a partir de redes estables de interrelaciones económicas, funcionales y sociales, y que conforman lo que llamamos *áreas metropolitanas*” (p. 14).

En relación con lo expuesto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) planteó que las alianzas son uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ese sentido, esta investigación fortalece la perspectiva de las nuevas ciudades en la esfera latinoamericana a través del fomento de alianzas eficaces entre los actores públicos, privados y la sociedad civil, a quienes les corresponde determinar estrategias de participación ciudadana mediante planes de cooperación para dinamizar la integración territorial.

El concepto de nueva ciudad busca fortalecer el desarrollo sostenible por lo que, al ser la movilidad un tema relevante en los diferentes procesos de metropolización, resulta conveniente gestionar planes de movilidad sostenibles en los que la participación ciudadana sea el eje central. El estudio junto con el análisis de las relaciones existentes entre el gobierno metropolitano, sus instituciones y la población ciudadana, teniendo en cuenta su dimensión instrumental y el índice

de participación, contribuirá a generar una mayor participación en la construcción social del territorio que al mismo tiempo conduzca al fortalecimiento de ciudades sostenibles y a un mayor bienestar para la población.

Esta investigación se enmarca en la línea de investigación Gobierno, Gestión Local y Ciudadanía de la MGU, en la cual se abordan temas de participación y gobierno; además, se tiene en cuenta cómo la comunidad puede participar y contribuir a la mejora de la movilidad cotidiana en el AMCO a través de una efectiva participación ciudadana. Así pues, para abordar este estudio ha sido necesario preguntar, en primera instancia, cómo deben implementarse los procesos participativos y cómo deben estar enfocados para mejorar la movilidad cotidiana, de modo que se fortalezcan los procesos de integración territorial en el AMCO; e integrar al Estado y a la sociedad para que las propuestas que cada una de las partes plantee sean efectivas y redunden en la ejecución de proyectos de movilidad que impacten de manera positiva en la movilidad cotidiana del área metropolitana.

### **1.3. Antecedentes**

A nivel local no se encontró ningún estudio dedicado al análisis de la participación de los diferentes actores en los planes de movilidad metropolitana sostenible. Aunque cabe resaltar que el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2017) realizó una Evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, donde estableció que la participación de otros actores debe ser una motivación para los esquemas de asociación territorial, debido a que “hay una alta presencia de distintos actores en busca de suplir aquellas necesidades humanitarias, y por tanto hay una necesidad de articular todos estos actores para así hacer de dicha ayuda más eficiente” (p. 98).

En los antecedentes relacionados con el AMCO se tomó la Caracterización de las dimensiones de cohesión territorial (percepción técnica). Área Metropolitana Centro De Occidente, 2018 realizada por Muñoz et al. (2019), donde concluyen [que] en el Departamento de Risaralda son evidentes los desequilibrios entre sus municipios, adicional a lo anterior carece de proyectos de impacto y coadyuvancia intermunicipal, situación que sugiere la toma de decisiones a escala metropolitana con impacto departamental y regional.

En este análisis también se ha tomado en cuenta el resultado contradictorio que arrojó el estudio en referencia, relacionado con las variables movilidad-conectividad, puesto que en las entrevistas que aplicaron los investigadores, unos entrevistados determinaron estas variables como potencialidades, mientras que otros consideraron que son disparidades (Muñoz et al.

(2019). Estas últimas, según Muñoz et al. (2019) se deben, entre otros aspectos, “al individualismo político [presente] en cada jurisdicción, a la desarticulación en los procesos de planificación, a los programas con presupuestos exiguos, a la falta de seguimiento y evaluación de impacto de las políticas públicas, al enfoque sectorial” (p. 73)

Otro antecedente desarrollado el AMCO es la investigación Los sistemas de transporte masivo en el hábitat metropolitano. El caso Megabús en el centro occidente colombiano realizada por Rincón (2009). En su trabajo el autor analizó e interpretó cómo se dan las nuevas relaciones en el habitar metropolitano partiendo del estudio del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) Megabús, pues considera que se debe “ampliar el espectro de agentes, incluyendo las denominaciones adherentes y opositores” (p. 154). El estudio de Rincón se tomó en cuenta en un sentido más amplio porque no solo aborda el SITM, sino también otros mecanismos de desplazamiento que se utilizan en el AMCO.



Como antecedente nacional se ha tomado en cuenta la metodología de intervención para la gestión social que se ha aplicado en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Dado que es el área metropolitana conformada por un mayor número de municipios, los cuales consideran que es beneficioso pertenecer a este esquema asociativo territorial (DNP, 2017). A continuación, en la Tabla 1 se pueden observar las etapas y las fases en las que se desarrolla dicha metodología.

*Tabla 1 Metodología de intervención para la gestión social aplicada en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*

| <b>Metodología de intervención para la gestión social</b>  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Primera fase</b>  | <b>Segunda fase</b>  | <b>Tercera fase</b>  |
| Se elabora una compilación de la información, la cual es compartida con la población que habita el territorio. Esta es: información sobre los propósitos del área metropolitana, los diagnósticos estratégicos y las líneas de acción. | Se desarrollan actividades de construcción colectiva de proyectos comunitarios en materia de cultura y educación, en temas ambientales, de movilidad, de convivencia ciudadana y de desarrollo y planificación territorial.                | Se consolida el proceso de interacción con la comunidad por medio de actividades concertadas, las cuales están relacionadas con las líneas de trabajo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.  |
| <b>Metodología de intervención para la gestión social en los proyectos de infraestructura</b>  |  |  |
| <b>Primera etapa</b>   | <b>Segunda etapa</b>   | <b>Tercera etapa</b>   |
| Consiste en la construcción colectiva del conocimiento con las poblaciones que recibirán influencia directa del proyecto, para que así haya mayor comprensión, identificación y empoderamiento en la comunidad.                        | Consiste en brindar acompañamiento técnico a la ejecución del proyecto de infraestructura para el desarrollo efectivo de las variables ambientales, sociales y de sostenibilidad del proyecto que tiene relación directa con la comunidad. | Es la etapa posterior a la ejecución y consiste en la medición, sistematización y socialización de los resultados acumulados de cobertura, focalización, eficacia, eficiencia, efectos, impacto y relación costo-impacto, entre otras variables. |

Nota. Elaboración propia con base en Área Metropolitana (2019)

Ahora bien, con relación a la movilidad en las áreas metropolitanas se ha observado que han experimentado un crecimiento que modifica el modelo tradicional. De acuerdo con Palomares y Puebla (2007), las variaciones relacionadas con los desplazamientos y los modos utilizados, constituyen un modelo insostenible, pues estas variaciones generan un incremento en

el uso de medios de transporte motorizados. Este modelo se presenta en el AMCO debido al crecimiento exponencial que ha experimentado el parque automotor en los últimos años, el cual creció en un 29% en el periodo 2015-2019, según el Informe de calidad de vida realizado por Pereira Cómo Vamos (2020): de acuerdo con este informe, solo el 12 % de la población utiliza medios de transporte no motorizados.

En cuanto a los instrumentos de planificación que utilizan las áreas metropolitanas, en el estudio realizado por el DNP (2017) se evidenció que todas las áreas metropolitanas cuentan con un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT); sin embargo, el Área Metropolitana de Valledupar es la única que ha adoptado el PEMOT. Con relación al AMCO el DNP (2017) señaló:

[Que] se reconoce la necesidad de construir un PEMOT que a la fecha no se tiene. Se requiere de un equipo técnico que estaría en cabeza de la Subdirección de Desarrollo Metropolitano, pero se ven dificultades para estructurar financieramente la formulación del PEMOT. (p. 148)

#### **1.4. Problema**

El aumento de la población en el siglo XX ha traído consigo la migración de las personas que viven en el campo a la urbe, lo que conlleva una veloz transformación tanto para las zonas rurales como para las urbanas. Actualmente se considera que el 55% de las personas en el mundo vive en las ciudades (ONU, 2018), y se estima que esta proporción aumentará en un 13 % para el año 2050; dentro de las zonas más urbanizadas la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señaló que se encuentra América Latina y el Caribe con un 81 % de población urbana. Estas dinámicas les exigen a los territorios tener una planificación sostenible en la que se valoren los problemas urbanos de una manera integral, con el objetivo de crear políticas encaminadas a

mejorar la vida de los habitantes, que sean inclusivas y garanticen la cobertura de los bienes y servicios a toda la población, tanto a los habitantes de las zonas urbanas como a los de las zonas rurales.

Colombia no es ajena a esta realidad, en este sentido;

Miguel Ángel Cárdenas Contreras, director de Geoestadística del DANE, en su análisis sobre crecimiento urbano en Colombia, resaltó que en los últimos 20 años la población en las cabeceras municipales se ha incrementado en un 37,2% y la proporción en relación al total municipal pasó del 71,3% al 76,7% (Crecimiento urbano en Colombia: alcances y restricciones, 2017, prr 1)

De acuerdo con lo anterior, resulta necesario fortalecer las capacidades administrativas, fiscales y financieras de las cabeceras municipales con el fin de conducir el desarrollo de los territorios encaminados hacia la metropolización, situación que requiere la implementación de prácticas de buena gobernanza. Aunado a lo anterior, es preciso comprender el papel de las ciudades en los diferentes procesos de urbanización y transformación del territorio, por lo que se requiere fortalecer los esquemas de asociatividad territorial con el fin de generar sinergias y alianzas estratégicas encaminadas a la consecución de objetivos territoriales de desarrollo.

Dentro de los diferentes esquemas de asociatividad territorial se encuentran las áreas metropolitanas, para el caso de investigación el objeto de estudio es el AMCO, entidad descentralizada conformada por los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, según lo dispuesto por la Constitución Política de 1991. Creada mediante las ordenanzas No. 001 del 15 de diciembre de 1981 y No. 014 del 26 de marzo de 1991, con la finalidad de fortalecer la descentralización territorial a través de la generación de nuevas relaciones de interdependencia en aspectos relacionados con los servicios, la actividad económica y en materia ambiental.

En el censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el 2018 se determinó que la población total del AMCO es de 712 370 habitantes, correspondientes al 75 % de la población del departamento de Risaralda. Este aumento de población urbana trae consigo diferentes problemas urbanos y conflictos multidisciplinares que afectan los procesos de integración metropolitana; dentro de los cuales se encuentra la movilidad, tema que se desarrolla en este proyecto de investigación. De acuerdo con las Naciones Unidas, la movilidad es una cuestión fundamental para el desarrollo por lo que la movilidad es parte fundamental para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Con relación a la movilidad existen diversas problemáticas que van más allá de la falta de vías, la congestión vehicular o una deficiente de conexión entre los distintos modos de transporte, también existen diversos impactos ambientales derivados del transporte motorizado con combustibles fósiles que tiene repercusiones en la calidad de vida de los habitantes del AMCO, y otro tipo de problemáticas que requieren ser analizadas desde un enfoque multidimensional que permita plantear soluciones a las problemáticas derivadas de este hecho metropolitano que repercuten en la esfera individual y colectiva de sus habitantes.

Respecto de las problemáticas derivadas de los medios de transporte motorizados en el área objeto de estudio, la Gobernación de Risaralda (2019) informó que los vehículos particulares crecieron en un 22% entre los años 2015 y 2018. De otro lado, el parque automotor del AMCO está compuesto únicamente por vehículos que emplean combustibles, situación que denota una movilidad insostenible.

Aunado a lo anterior, nos encontramos con que la política pública de movilidad del AMCO data del año 2011, y no sido actualizada, por lo que no se encuentra en consonancia con la agenda 2030 planteada por las Naciones Unidas en 2015, en esta política pública no se

evidencian prácticas que incentiven la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la movilidad en el AMCO, desdibujando los fines esenciales del Estado planteados por la constituyente de 1991.

Para dar cumplimiento a la agenda 2030 se planteó el vínculo de gobierno abierto, de acuerdo con Naser et al. (2021),

La alianza para el gobierno abierto (AGA), se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que se requiere implementar prácticas de buena gobernanza en el AMCO para abordar los diferentes problemas metropolitanos. En este marco, la presente investigación aborda la movilidad metropolitana encaminada hacia la sostenibilidad, teniendo en cuenta lo planteado por la Agenda 2030, en la que las Naciones Unidas sugieren que los estudios y los planes sobre la movilidad no deben limitarse al desarrollo de sistemas que minimicen los tiempos y los costos del desplazamiento de las personas y las mercancías, sino que también deben analizar cómo contribuyen al desarrollo social y al uso racional de los bienes. Lo anterior, con el fin de generar un impacto positivo sobre el medioambiente y que la visión de la movilidad incorpore estrategias que incentiven la participación como elemento integral, pues de acuerdo con la Encuesta de percepción ciudadana realizada en el año 2019 por Ipsos Napoleón Franco, entidad inscrita ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), financiada y encomendada por el programa Pereira Cómo Vamos el 61% de los ciudadanos de Pereira (capital del AMCO)

no forma parte de las organizaciones, los espacios o las redes de participación ciudadana (Ipsos, 2019)

Una de las razones por las cuales los ciudadanos no participan obedece a la falta de confianza en los procesos democráticos; conforme con la encuesta de cultura política realizada por el DANE en 2019, el 80,7% del total nacional considera la importancia de vivir en un país democrático, de otro lado, el 59,3% considera que Colombia es un país medianamente democrático. Otro factor que contribuye con los bajos índices de participación de la población es la corrupción, en este aspecto, solo el 3% de los encuestados considera que el nivel de corrupción ha disminuido y un 66,7% considera que aumentó, situación que deslegitima los procesos adelantados por la administración pública

De todo lo expuesto surgió la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo la participación ciudadana puede contribuir a la definición de estrategias encaminadas hacia la movilidad metropolitana sostenible en el AMCO?

## **1.5. Hipótesis**

La participación ciudadana como eje central en la elaboración del plan integral de movilidad sostenible metropolitano contribuye con las prácticas de buena gobernanza y fortalece el esquema de asociatividad territorial del AMCO, dando cumplimiento a los fines esenciales del estado y a los ODS.

## **1.6. Objetivos**

### ***1.6.1. Objetivo general***

Formular una propuesta de gestión participativa de movilidad en el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) que incorpore elementos de gobernanza metropolitana en el Plan Integral de Movilidad Sostenible Metropolitana

### ***1.6.2. Objetivos específicos***

1. Caracterizar los procesos de participación ciudadana en la ejecución de planes de movilidad metropolitana sustentable en el proceso de integración territorial del AMCO.
2. Determinar las competencias de participación ciudadana asignadas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los planes de desarrollo de los municipios que conforman el AMCO.
3. Determinar las metodologías de participación ciudadana implementadas en los planes de movilidad metropolitana sustentable a partir de la experiencia de los casos de estudio.
4. Identificar líneas de acción que permitan involucrar activamente a los ciudadanos y a las partes interesadas en el desarrollo de los planes de movilidad metropolitana sustentable en el AMCO.

## **Capítulo 2 Marcos de referencia**

En este capítulo se presenta el marco teórico conceptual de la investigación, donde se abordan las diferentes teorías y conceptos relacionados con la participación ciudadana en la movilidad, y se profundiza en cada uno de ellos de acuerdo con su aporte y generalidad. A su vez se desarrolla un marco legal, con el fin de establecer el marco constitucional y normativo del tema de estudio.

### **2.1. Estado del arte**

#### **2.1.1. De la movilidad tradicional a la movilidad participativa**

Las ciudades se establecen como el espacio del territorio donde las personas viven y desarrollan diferentes actividades dentro y fuera de sus hogares. Las actividades que se realizan por fuera de la vivienda configuran las diferentes formas de desplazamiento (Alcântara, 2010). Por una parte, los conceptos tradicionales de transporte y desplazamiento ofrecen una perspectiva limitada; mientras que el concepto de movilidad ofrece una perspectiva más amplia con relación a la realización socioeconómica y espacial de los individuos, pues no solo incluye a la persona que se desplaza, sino también a las que no se movilizan y los motivos por los cuales no tienen acceso al desplazamiento (Montezuma, 2003).

Según el artículo Participación ciudadana y movilidad sostenible: el caso del área metropolitana de Concepción, Chile realizado por Aravena et al. (2019):

La movilidad como fenómeno social adquiere impulso gracias a las investigaciones de Jaques Lévy (2000). Este autor incorpora tres dimensiones fundamentales para su comprensión: la primera está relacionada con oferta de acceso, entendida como una potencialidad; la segunda apunta a las competencias del individuo para efectuar la movilidad y acceder a las actividades; la tercera, en tanto, plantea movilidad como



capital, constituyéndose como el conjunto de recursos necesarios para realizar el desplazamiento. La conjugación de estas tres dimensiones determinaría la elección de la mejor estrategia por parte del individuo para desplazarse al interior de la sociedad. (p. 3)

Teniendo en cuenta las dinámicas de urbanismo que se han presentado en el siglo XXI, donde el 55 % de las personas habitan el territorio urbano, de acuerdo con lo señalado por la ONU, Romero y Lugo (2018) “no puede entenderse la realidad actual sin abordar el concepto de movilidad” (pp. 139-140). Del mismo modo, los autores plantean que actualmente existen nuevos enfoques para el estudio de la evolución urbana como “las tecnologías de la comunicación, los patrones de movilidad, la planificación territorial, el desarrollo inmobiliario, o la disposición de zonas y riesgos naturales, lo que obliga a una nueva comprensión cuantitativa del crecimiento de las ciudades.” (p. 139-140). Que a su vez requieren de perspectivas centradas en la movilidad sostenible.

Respecto de la movilidad y la sostenibilidad, Lindenau y Böhler (2014) realizaron un estudio sobre las prácticas de planificación europeas, basadas en la experiencia de proyectos e iniciativas que se desarrollaron en Europa relacionadas con los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), tomando en particular los resultados del proyecto CH4ALLENGE<sup>[1]</sup> los autores concluyeron con que la participación ciudadana es una condición que debe darse para el desarrollo de las políticas de movilidad sostenible.

Del mismo modo, los autores determinaron que la participación en la planificación de la movilidad es la que menos se estudia comparada con las demás áreas públicas y de la planificación, concluyendo que algunos de los nuevos miembros de la Unión Europea no cuentan con procedimientos para involucrar a la comunidad en la planificación de la movilidad o son muy limitados al momento de hacerlo; otros países sí cuentan con una amplia experiencia en la

aplicación de instrumentos innovadores de participación en los procesos de planificación, en ese sentido los autores referenciaron los talleres ciudadanos moderados e interactivos que se desarrollan en Alemania, como la herramienta que han comenzado a aplicar con frecuencia otros países en la toma de decisiones relacionadas con los PMUS.

De lo anterior se concluye para la presente investigación que las reformas urbanas relacionadas con el área de la movilidad requieren de un consenso social, donde deben ser consideradas e involucradas las iniciativas de participación ciudadana como una nueva forma de gobernanza urbana, encaminada hacia el desarrollo sostenible.

Respecto de la noción de participación ciudadana, Fernández (2014) señaló que es un concepto complejo, que “algunos autores lo perciben incluso como polémico y suele ser utilizado indistintamente para referirse a distintos tipos de participación de las personas en los distintos ámbitos de la sociedad o de la gestión pública” (p. 23).

Por lo anterior, se realizó una contraposición entre el urbanismo tradicional y el urbanismo participativo, estableciendo las iniciativas de participación ciudadana en temas urbanos como una nueva forma de desarrollo. Asimismo, el hecho de que la inclusión de la participación ciudadana en la formulación de los planes y diseños de las políticas se haya abordado desde un enfoque negativo y establecido como problema central ha generado desacuerdos que impiden el uso adecuado de los mecanismos de participación ciudadana. Por eso se ha realizado un análisis sobre los asuntos de participación ciudadana en el contexto de la democratización de las ciudades modernas, a partir del cual se determinó que la planeación participativa es un instrumento público que busca descentralizar la toma de decisiones. De acuerdo con Cámara (2012) “se ha dicho poco acerca del por qué y el cómo de la incorporación

de la participación ciudadana en los procesos de planeación y cuáles son los problemas que obstaculizan el desempeño de estas estrategias” (p. 1).

De allí que se afirme que el enfoque de la incorporación gradual de la participación ciudadana debe ser complementado con un análisis más amplio, donde se reconozca que muchos de los obstáculos que presenta la instrumentación de los procesos participativos con una participación significativa y productiva de los funcionarios públicos que se encargan de promover los procesos, son inherentes a la cultura y a las características de las organizaciones institucionales predominantes (Bátiz, 2016). Lo anterior resalta la necesidad de gestionar redes democráticas metropolitanas cuyo fundamento sea la gestión del territorio a través del activismo social. Esa debe ser la base del urbanismo participativo, la cual permite tener “una mejor lectura de las preferencias de los individuos, [y] garantiza un mejor uso de los recursos y una mejor prestación de bienes y servicios públicos” (Asela, 2015, p. 67).

Con relación a la incorporación del punto de vista y las preferencias sociales, la investigación realizada por Aravena et al. (2019) sobre participación ciudadana y movilidad sostenible, sugiere que “es fundamental contar con las percepciones, opiniones, sensaciones e incluso emociones de los ciudadanos para obtener un diagnóstico socialmente validado” (p. 9). La metodología que se empleó con el Plan de Movilidad Sostenible del Área Metropolitana de Concepción para incorporar el punto de vista de la población combinó la realización de talleres participativos y una encuesta que se le aplicó a los participantes en cada una de las comunas que conforman el área metropolitana, de ese modo se produjeron datos cualitativos y cuantitativos que se complementaron analíticamente.

Los resultados de esta investigación, sugieren que es importante tener en cuenta los factores subjetivos y emocionales como insumos para incidir en los planes de movilidad

encaminados a la sostenibilidad, así como también es importante destacar la participación ciudadana como un componente central de la movilidad sostenible. Adicionalmente, los autores realizaron un aporte al estudio de los temas en movilidad sostenible al establecer que mediante un proceso participativo sí es posible recoger elementos subjetivos, individuales y colectivos, asociados a los procesos de movilidad ciudadana, con el objetivo de incorporarlos en la formulación del plan.

Es necesario resaltar que a pesar de que el Estado colombiano tiene un modelo de democracia participativa, en la cual se establece la participación ciudadana como un derecho constitucional, en la investigación realizada por Hernández (2016), *Urbanismo participativo: construcción social del espacio urbano*, se evidenció la falta de veracidad en los procesos de participación ciudadana relacionados con la intervención del espacio público. Puesto que en esos casos el Estado ha minimizado y limitado la participación al brindarles información a los ciudadanos sobre los planes y los proyectos planteados, pero sin abrir un espacio donde estos puedan discutirlos y concertarlos. En este sentido, el autor plantea que la construcción social de los espacios urbanos, desarrollados en grandes proyectos por parte de la administración, carecen de una visión de sostenibilidad puesto que obedecen a intereses particulares sin tener en cuenta las realidades y necesidades de la ciudadanía.

Bajo una revisión bibliográfica, comprendida en tres etapas, esta investigación analiza el urbanismo participativo como nueva alternativa para la transformación de la ciudad, dentro de sus conclusiones describe que el activismo social como forma de participación logrará una mejor gestión del territorio tomando la ciudadanía como eje central en las etapas de formulación, ejecución y seguimiento de los procesos, vinculando de esta manera el desarrollo y construcción de su entorno.

### **2.1.2. Retos y dificultades en la implementación de mecanismos de participación a escala metropolitana**

La investigación realizada por Cardona (2012) indica que en el AMCO existen muchas instituciones tanto públicas como privadas interesadas por el desarrollo regional, sin embargo, dichas instituciones no tienen una claridad de los programas que incentivan la participación por lo que el impacto es poco, conllevando a la dispersión de los recursos.

Del mismo modo, Cardona (2012), establece que si bien existen los procesos de participación ciudadana en el AMCO estipulan un marco legal y constitucional, “las decisiones públicas están radicadas en diferentes instancias estatales, por lo que no aparece claramente definido un agente estatal con incumbencia y compromiso fuerte con la problemática local” (pp. 13-14).

Desde esta óptica, se puede inferir que existen las herramientas e instrumentos necesarios de participación ciudadana en el ordenamiento territorial, teniendo en cuenta que desde los territorios se encuentran los principales factores de desarrollo. Por consiguiente, estos escenarios de participación “deben asumir el reto de producir articulaciones sinérgicas que transformen los intereses de los actores sociales y de los sectores que intervienen” (Cardona, 2012, p. 16). En tal sentido, este estudio concluye que el factor predominante en el desarrollo regional es precisamente la ciudadanía y no los recursos, los cuales son destinados a proyectos sin horizontes y sin articulación de acciones que estimulen la participación de los actores. Aunado a esto, Cardona sostiene que

El Plan Integrado de Desarrollo Metropolitano fue formulado en el año 1999 con un horizonte de 14 años, pero no recoge la problemática central del territorio metropolitano, por lo

que sus proyectos estructurantes adolecen de actividades y metas concretas, que no permiten su medición ni conocer estados de avance. (2012, p.25)

En ese mismo contexto, la importancia de potenciar y fortalecer la movilidad urbana desde proyectos estructurados de participación permitirá recoger una de las problemáticas centrales de los territorios. En este marco, es importante resaltar que dichos proyectos deben propender por fijar metas alcanzables y medibles que permitan la evaluación y monitoreo constantes de los progresos, lo que conlleva a la trazabilidad de los procesos logrando el objetivo fundamental de llevar la participación ciudadana a escenarios reales. A partir del fortalecimiento de estas herramientas,

Segura et al. (2020), describen unas estrategias de reformulación para cumplir con las metas planeadas de participación ciudadana que garanticen la vinculación de la ciudadanía en la gestión pública, determinando que si bien las alcaldías y las gobernaciones incluyen la implementación de la política de participación ciudadana en la gestión, estas no se visibilizan porque no son ajustadas a las necesidades e intereses generales de la ciudadanía, por lo que resulta relevante plantear estrategias ajustadas a las diferentes condiciones de cada comunidad, realizando una caracterización actualizada de los procesos y grupos de valor.

Dentro de este marco, el estudio realizado por Rodríguez (2009) *La gestión del desarrollo regional sostenible: Un desafío desde la Universidad Autónoma de Manizales*, brinda luces para enfrentar uno de los grandes desafíos de competitividad y participación en los procesos de gestión del Desarrollo Regional Sostenible, puesto que en Colombia este tipo de procesos ha privilegiado el enfoque sectorial, pero desequilibrando algunas regiones del país. Con base en lo anterior, el autor indica la importancia de posibilitar un enfoque de desarrollo integral donde no sólo se definan los recursos y riquezas naturales que presenta el territorio sino favorecer las

estructuras y dinámicas territoriales, la identidad cultural y la competitividad territorial, lo que denomina inteligencia territorial.

Desde esta perspectiva entonces, la inteligencia territorial supone conocimiento, conciencia y entendimiento del territorio, de sus problemas, sus procesos, sus lugares y sus actores; mientras que el desarrollo territorial supone la integración y aplicación de principios de desarrollo endógeno y desarrollo institucional en un lugar determinado con la suficiente sinergia de los actores partícipes del proceso y por lo tanto, es un instrumento fundamental para la gestión del Desarrollo Regional Sostenible centrado en las potencialidades de sus habitantes y pensado en el ser humano como nuestra mayor preocupación. (Rodríguez, 2009, p. 7)

Un aspecto por resaltar frente a la mirada de la participación ciudadana a nivel metropolitano, como lo señala en su artículo Rofman (2003) Los Actores Sociales del Desarrollo Local en el Área Metropolitana de Buenos Aires, es la importancia de comprender el desarrollo local como un modelo de enfoque integral donde no sólo se presentan las dinámicas sociales del territorio sino también que abarque los ejes económicos, políticos, culturales y ambientales. En efecto, la participación se fortalecerá en la medida en que la problemática local se extienda e involucre todos los sectores y no sólo a los actores afectados, otorgando protagonismo a las organizaciones sociales tanto estatales como de la sociedad civil. Del mismo modo concluye con que el éxito de los escenarios de participación consiste en potenciar las capacidades, fomentar el liderazgo y fortalecer el recurso humano, desde un modelo de transformación social el cual se fundamenta en la valoración de los recursos endógenos. Bajo este modelo se deben articular los sectores tanto públicos como privados que fortalezcan las políticas de desarrollo local.

Al respecto investigaciones como las de Osorio y Blanco (2016), Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), identifican que

unas de las principales dificultades de llevar a cabo los procesos de participación en la gestión local, especialmente en la región de América Latina, es la complejidad de las plataformas y arreglos institucionales de gestión metropolitana, que no reconocen los derechos políticos de sus ciudadanos ni contribuyen al fortalecimiento de espacios de participación efectivos toda vez que son limitados y no permiten la incidencia de los actores en el diseño y la planeación territorial y regional.

Es así como, Osorio y Blanco (2016), indican la importancia de la configuración de la ciudadanía metropolitana, concluyendo con que el reto radica en lograr una identidad metropolitana consolidada “que conjugue todos los estratos sociales de la metrópoli, al tiempo que posibilite una óptima capitalización del fenómeno metropolitano” (p.101). En este aspecto, se resalta la investigación realizada por Bustamante (2014), quien dentro de sus conclusiones es muy específico y resalta la importancia de reformar el Título XI de la Constitución Política de 1991 toda vez que no define con claridad el modelo territorial al cual el país debe apostarle, que permita reconocer la realidad de los municipios conurbados y avanzar en la autonomía territorial.

Sin duda, los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de gestión urbana y movilidad sostenible deben ir enfocados en el desarrollo de políticas públicas encaminadas al fortalecimiento de los territorios teniendo en cuenta las aspiraciones ciudadanas. Es por este motivo que el estudio de Dangond et al. (2011), puntualiza que para transformar las ciudades en lugares sostenibles, las políticas públicas de movilidad “no solo deberán contar con condiciones de estabilidad, adaptabilidad, coherencia, coordinación y eficiencia sino, además, una verdadera orientación hacia el interés público, a fin de promover el bienestar general y afectar niveles de desigualdad” (p. 495).



Finalmente, se destaca en este estudio el análisis de la condición ciudadana como sujeto de derecho que implica participación, identidad y pertenencia. Es así como se evidencia que, aunque estructuralmente las herramientas de participación existen, desde una perspectiva de movilidad urbana y de gestión local, la ciudadanía “ha quedado relegada a una expresión formal sin incorporación real del ciudadano a la dinámica de las decisiones que se asumen y su consecuente puesta en marcha” (Dangond et al., 2011, p. 498). En este estudio, se concluye que una de las posibilidades de garantizar la participación desde una gestión local a grandes escalas son los planes de movilidad urbana sostenible elaborados desde un enfoque de oferta, garantizando la articulación entre la institución y los actores sociales tomando como base los distintos modos de transporte y a su vez, garantizando la sostenibilidad ambiental; las posibilidades de los ciudadanos desde su nivel económico, social, político y cultural serán sostenibles en el tiempo.

## **2.2. Marco teórico conceptual**

Con la información expuesta en este capítulo se realizó una aproximación a diferentes enfoques teóricos que están relacionados con el urbanismo participativo y la movilidad metropolitana. Asimismo, se presenta el análisis hecho sobre los principales conceptos que se han tenido en cuenta en el desarrollo de este trabajo de investigación.

### **2.2.1. Del crecimiento urbano a la metropolización**

Desde el año 2008 y por primera vez en todo el mundo el número de personas que habita un entorno urbano superó el número de habitantes que vive en un entorno rural (ONU, 2018). Este crecimiento urbano se ha dado de manera exponencial en la última década por lo que se presenta como una característica del siglo XX, el cual se dio principalmente en los países en

desarrollo. De allí que “de las 21 aglomeraciones más grandes del mundo, 16 están en estos países, 10 en Asia” (Montezuma, 2003, p.177).

### **2.2.2. El caso de Colombia**

En el siglo XIX Colombia era un país rural con baja densidad y pequeñas ciudades que difícilmente podían comunicarse. En el año 1938 se evidenció que la población que vivía en las zonas urbanas era menos de la mitad de la población total del país, alrededor del año 1960, los habitantes del territorio colombiano comenzaron a movilizarse hacia las zonas urbanas, y para el año 1993 aproximadamente un 30 % de la población se ubicó en la zona rural (Murad, 2003).

Al respecto, Sánchez (2008) señaló que la interpretación sobre la evolución urbana en Colombia realizada por Aprile y Mosquera (2007) es una de las aproximaciones más acertadas que se han realizado desde la disciplina del urbanismo. Pues al “entender el proceso territorial del país como un solo conjunto rural-urbano, sus investigaciones han demostrado que la explicación de los orígenes, el proceso y la especificidad de la ciudad colombiana contemporánea se encuentra en el campo” (p. 59). No obstante, Sánchez (2008) menciona que en la década de 1960 el país inició su transición de la zona rural a la zona urbana.

Acorde con lo expuesto, son muchos los autores que coinciden en que el acelerado crecimiento que tuvo la población urbana en Colombia está relacionado con el crecimiento demográfico, el descenso en las tasas de mortalidad urbana, y principalmente con las migraciones internas que se realizaron del campo hacia las zonas urbanas. A su vez, el fenómeno de la movilidad poblacional hacia la ciudad en Colombia ha sido relacionado con diversos aspectos como la economía, los conflictos por las tierras y la naciente industrialización.

Sobre este aspecto, la investigación realizada por Castro (2016) ha generado un aporte significativo para la presente investigación, al sugerir que la migración interna en Colombia es

predominantemente regional y local, y estableció que en la región central las migraciones se dan dentro de los mismos departamentos hacia las áreas metropolitanas. Ello evidencia la importancia que tiene la influencia de los municipios capitales, puesto que desencadena una incidencia en las redes migratorias que conlleva a la población a la construcción de un imaginario colectivo de la gran metrópolis.

El acelerado crecimiento de la población y sus movilizaciones hacia las áreas metropolitanas han superado los planteamientos normativos que regulan el ordenamiento territorial en Colombia, lo cual exige la creación de nuevos modelos territoriales. Ante esta necesidad la Constitución de 1991 planteó la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales denominadas áreas metropolitanas que fueron definidas posteriormente por la Ley 1625 de 2013 de la siguiente forma:

Las Áreas Metropolitanas son 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 requiere una administración coordinada. (Art. 2)

Actualmente, Colombia cuenta con seis áreas metropolitanas legalmente reconocidas y configuradas, dentro de las cuales se encuentra el AMCO que es objeto de estudio de la presente investigación.

### **2.2.3. El Área Metropolitana Centro de Occidente (AMCO) y la Región Administrativa de Planificación (RAP) Eje Cafetero**

El AMCO es una entidad descentralizada que está conformada por los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, según lo dispuesto por la Constitución Política de 1991. Se creó mediante las ordenanzas No. 001 del 15 de diciembre de 1981 y No. 014 del 26 de marzo de 1991, con la finalidad de fortalecer la descentralización territorial al generar nuevas relaciones de interdependencia entre los municipios en relación con los servicios, la actividad económica y en materia ambiental.

En el año 2013 se adoptó el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2014-2032, mediante el Acuerdo Metropolitano N°10 de 2013 donde se definió como un hecho metropolitano:

La dinámica o interrelación cohesionada que permite u obliga a entender el territorio, conformado por varios municipios, como área metropolitana; dinámica o interrelación sobre la cual es necesaria una actuación desde la escala metropolitana, con el propósito de reconocerla y de programar y orientar eficazmente sus efectos para mayor oportunidad de logros benéficos dentro del proceso de desarrollo. (Área Metropolitana de Centro Occidente, 2013, p. 6)

El AMCO se encuentra ubicado en el Eje Cafetero, dentro del departamento de Risaralda, el cual hace parte de un esquema de asociatividad territorial diferente al AMCO que se estableció a nivel regional, denominado Región Administrativa de Planificación (RAP). La Ley 1454 de 2011, las define como entidades territoriales “con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional” (art. 30). La creación de las RAP se autorizó a partir de la Constitución

de 1991, pero solo se dispuso formalmente su creación en el año 2011 con la entrada en vigor de la Ley 1454 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Posteriormente con la Ley Orgánica 1962 del 28 de junio de 2019:

Se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución política de Colombia. (Preámbulo)

Actualmente, en Colombia existen seis RAP que cuentan con la aprobación de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado (COT), estas son: la RAP-E Región Central, la RAP Caribe, la RAP Pacífico y la RAP Eje Cafetero. Esta última está conformada por los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío; además, se encuentra dentro de la Ecorregión Eje Cafetero que está conformada por 93 municipios que se ubican en los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, el norte del Valle y el noroccidente del Tolima. En los últimos años el proceso de creación de regiones administrativas de planificación ha sido muy dinámico, en el 2020 se creó la RAP Amazonia y en el 2021 la RAP Gran Santander, fortaleciendo de este modo los esquemas de asociatividad territorial para la gestión del desarrollo económico y social de las regiones.

Este hecho urbano en el que confluyen varios modelos de cooperación asociativa aporta un enfoque multidimensional del territorio a la investigación. A su vez, resulta de gran relevancia el objetivo planteado por la RAP Eje Cafetero donde se establece la necesidad de adoptar políticas regionales relacionadas con la movilidad regional que sean eficientes e integrales, así como la construcción del territorio y la integración de la región mediante el fortalecimiento de

las relaciones interinstitucionales, la gobernanza y la participación ciudadana, entre otros aspectos; puesto que estos objetivos son los que se buscan alcanzar con el desarrollo metodológico de la presente investigación.

#### **2.2.4. La gobernanza metropolitana como estrategia para la movilidad sostenible**

Según el análisis realizado por Tomàs (2018) “la gobernanza metropolitana hace referencia a la capacidad de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbanas” (p. 54), lo que sugiere una interacción entre diferentes actores para poder alcanzar los objetivos que se discuten de manera colectiva. De acuerdo con su investigación, en este trabajo fue posible aplicar tres corrientes teóricas sobre la gobernanza metropolitana para analizar los modelos existentes de gobernanza metropolitana a partir de cuatro variables: “grado de fragmentación del territorio, tipo de competencias, tipo de financiación y tipo de representación” (Tomàs, 2018, p. 55).

De igual forma, en el desarrollo de esta investigación también se abordaron las teorías conceptuadas apuntadas por Tomàs (2010), donde señaló que el nuevo regionalismo considera que la legitimidad metropolitana se obtiene gracias a la participación de distintos actores y mediante fórmulas flexibles de gobernanza.

También ha resultado relevante para la presente investigación tener en cuenta que “a pesar de los postulados reformistas, en la mayoría de los gobiernos metropolitanos predomina la elección indirecta de los representantes, convirtiendo la arena metropolitana en un espacio opaco y desconocido por los ciudadanos” (Tomàs, 2010, p. 131).

En este trabajo los aportes teóricos mencionados se han constituido en importantes herramientas para realizar el análisis y la evaluación de los procesos de participación ciudadana que se han dado en la ejecución de los proyectos de movilidad en el proceso de integración territorial del AMCO. Estas también han contribuido a la determinación de las fortalezas y las

debilidades que presenta el AMCO, información que puede emplearse para afianzar las interacciones y los acuerdos entre los gobernantes y los gobernados, así como para generar oportunidades y solucionar los problemas de movilidad que se presentan en el AMCO al implementar la gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo.

En esta misma línea, se tomó como referencia el estudio realizado por Flores y Cenecorta (2015) titulado *Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*, donde los autores analizaron de qué forma el modelo de gobernanza puede mejorar las condiciones de coordinación entre los actores metropolitanos para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). Con relación a la metropolización Flores y Cenecorta (2015) plantearon que:

Ante la metropolización, es importante comprender que la suerte de los municipios metropolitanos depende de los esfuerzos que los actores hagan para superar las limitaciones del entorno y aprovechar sus oportunidades, dando valor a los recursos institucionales, instrumentales y organizacionales en favor de un proyecto metropolitano concertado. (p. 98)

Por su parte, Lindenau y Böhler (2014) realizaron un trabajo titulado *Citizen and stakeholder involvement: a precondition for sustainable urban mobility* sobre las prácticas de planificación europeas basadas en la experiencia de proyectos e iniciativas que se han llevado a cabo en Europa relacionadas con los PMUS. Considerando los resultados del proyecto CH4ALLENGE los autores concluyeron que la participación ciudadana es una condición que debe darse para desarrollar las políticas de movilidad sostenible, por esa razón la gobernanza

metropolitana se aborda en esta investigación como una estrategia útil para lograr el objetivo de la movilidad sostenible.

### **2.2.5. Participación ciudadana y urbanismo**

De acuerdo con los datos que arrojó la Encuesta de percepción ciudadana (Ipsos Napoleón Franco, 2019), un alto porcentaje de los ciudadanos de la capital del AMCO no formaba parte de las organizaciones, los espacios o las redes de participación ciudadana. Resultado que le genera una gran preocupación al investigador debido a la inactividad ciudadana frente a la proyección y ejecución de los proyectos urbanos que transforman su entorno. De manera simultánea, los hallazgos de la encuesta evidencian la necesidad de comenzar a implementar metodologías de participación ciudadana en proyectos de movilidad urbana, tomando como referencia los análisis realizados en otros trabajos de investigación para explorar en la teoría las nuevas alternativas de participación ciudadana que se pueden adoptar en la gestión del espacio urbano.

El concepto de participación ciudadana está “integrado por dos términos, el primero, es el de participación, esto conduce a estudiar este concepto y posteriormente comprender el significado de la participación ciudadana” (Ramos, 2009, p. 86). En el contexto nacional y en relación con este concepto se tiene que la Constitución de 1991 estableció en su artículo primero que Colombia es una República democrática y participativa, por lo que el Estado debe asumir el reto y el compromiso de promover la participación ciudadana en todos los espacios de la vida social.

No obstante, en el trabajo Urbanismo participativo: Construcción social del espacio urbano Hernández (2016) advirtió que, aunque en Colombia es legítima la participación



ciudadana, el Estado no garantiza una efectiva participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones relacionadas con los procesos de intervención del espacio urbano.

### 2.3. Marco Normativo

Para comprender a profundidad cómo se desarrolla el proceso de integración territorial del AMCO conviene realizar un rastreo normativo del panorama regional con el fin de establecer los antecedentes de su conformación. En dicho estudio se ha considerado que el desarrollo de esta entidad territorial se relaciona de manera directa con la Ecorregión Eje Cafetero, puesto que la región está conformada por ciudades que tienen una alta tendencia hacia el urbanismo, las cuales también presentan ventajas y desventajas similares para el desarrollo, y tienen en común el paisaje cultural cafetero que ha sido declarado Patrimonio Mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

*Figura 1. Paisaje cultural cafetero*



Nota. Adaptado de El Paisaje Cultural Cafetero es mucho más que turismo, de Nieto, 2019, Archivo El Tiempo.

El proceso de migración forma parte de los diferentes tipos de movilidad humana que existen. Con el paso de los años este proceso se ha asociado a la búsqueda de mejores condiciones para el desarrollo, pues se ha creado un imaginario colectivo alrededor de las

ciudades metropolitanas como fuente de desarrollo. Es así como Rojas y Robertson (2019) señalaron:

[Que] en el siglo XXI las áreas metropolitanas se han transformado en territorios complejos y significativos que presentan importantes desafíos de gobernanza, coordinación interjurisdiccional y financiamiento. Si bien no existe una definición consensuada sobre el concepto *área metropolitana*, para efectos de esta sección, nos referiremos, a espacios urbanizados que se extienden sobre el territorio de más de una jurisdicción subnacional. (p. 134)

#### **2.4. Historia normativa de las áreas metropolitanas**

Las tendencias urbanistas han provocado un crecimiento acelerado de la concentración de la población en las zonas urbanas, situación que ha obligado al sistema normativo colombiano a evolucionar ante la necesidad latente de metropolización que ha experimentado el país. En consecuencia, se han creado nuevas entidades territoriales que satisfacen estas tendencias encaminadas hacia el urbanismo. Acorde a ello, en el estudio *Dinámicas de las áreas metropolitanas en Colombia* realizado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional con sede en Bogotá (2016) se señaló que las áreas metropolitanas se crearon en Colombia con la reforma que se le realizó a la Constitución Nacional en el año 1968, donde se determinó que para garantizar la cobertura de la prestación de servicios públicos; dos o más municipios de un departamento con características de un área metropolitana podrán ser reconocidos por la ley. )

Posteriormente, con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se determina que dos o más municipios con características de un área metropolitana podrán constituirse como una entidad con régimen administrativo y fiscal especial, garantizando la efectiva participación de los

actores. En atención a lo dispuesto en el 319 de la Constitución política el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 128 de 1994, expidió la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas donde estas se definen: Esta Ley fue derogada en el año 2013 por la Ley 1625, a través de la cual se expidió el Régimen de Áreas Metropolitanas donde se les dotó de un régimen político, administrativo y fiscal, dando cumplimiento a la autonomía que se les había otorgado en la Constitución Política. A partir de esta derogatoria las áreas metropolitanas se describen de la siguiente forma:

[Son] 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. (Art. 2)

El origen de AMCO tuvo lugar en la Asamblea Departamental de Risaralda con la expedición de la Ordenanza No. 20 de 15 de diciembre de 1981. Inicialmente solo estaba conformada por los municipios de Pereira y Dosquebradas; posteriormente, mediante la Ordenanza No. 48 de 1984, se incorporó el municipio de La Virginia al AMCO.

#### **2.4.1. Participación ciudadana**

La Constitución Política de 1991 establece que la nación tiene la obligación de asegurarles a sus integrantes un marco democrático y participativo. De ese modo determina que es un fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (art. 2). A continuación, se presenta el marco constitucional que sustenta la participación ciudadana en Colombia.

Tabla 2 Marco constitucional

|   | <b>ARTÍCULO</b>   | <b>ARTÍCULO</b>  | <b>ARTÍCULO</b>  | <b>ARTÍCULO</b>  |
|---|---|--|--|--|
| <b>ARTÍCULO</b>   | <b>2.</b> Son fines   | <b>3.</b> La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. | <b>23.</b> Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.        | <b>37.</b> Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente.  |
| <b>1.</b> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. | esenciales del Estado: (...); facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.     |  |  |  |
| <b>ARTÍCULO</b>   | <b>ARTÍCULO</b>   | <b>ARTÍCULO</b>  | <b>ARTÍCULO</b>  | <b>ARTÍCULO</b>  |
| <b>40.</b> Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.  | <b>103.</b> Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa | <b>104.</b> El presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia                       | <b>170.</b> Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la | <b>270.</b> La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos |

legislativa y la nacional. La decisión derogatoria de una niveles  
 revocatoria del del pueblo será ley. administrativos y  
 mandato. obligatoria. sus resultados.

**ARTÍCULO 258.** El voto es un derecho y un deber ciudadano.

**ARTÍCULO 377.** Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo 1 del título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso.

---

Nota. Elaboración propia

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución del 91 existe un marco normativo que faculta a los ciudadanos para que ejerzan la participación ciudadana, el cual exhorta al mismo tiempo a las entidades públicas a garantizar una efectiva participación para asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Es así como en el marco de la democracia participativa se ha dispuesto diversos mecanismos para ejercer la participación ciudadana, los cuales son reglamentados por la Ley 134 de 1994 que tiene como objeto “regular la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto” (art. 1).

En la Constitución Política se dispuso que es un deber del Estado contribuir con la “organización, promoción y capacitación de las asociaciones que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación” (art. 103). Sobre este punto cabe aclarar que la regulación de los mecanismos de participación ciudadana no impide el desarrollo de otras formas de participación.

Por otra parte, la Ley Estatutaria 1757 de 2015, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, tiene por objeto

regular “la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto” (art. 1). Y en la Ley 1757 de 2015 se establece que todo plan de desarrollo debe incluir medidas que promuevan la participación de los agentes involucrados en la toma de decisiones que los afecten y que, por consiguiente, el gobierno debe apoyar las diferentes formas de organización que promueve la sociedad. De igual modo, en la Ley 1757 se señala que la gestión de las instituciones públicas debe establecer de manera explícita la forma como se promoverá la participación de las personas en los asuntos que les competen (Ley 1757, 2015, art. 2)

Por su parte, la Ley 388 de 1997, ley orgánica de ordenamiento territorial, busca fortalecer los procesos de integración territorial para generar mayor competitividad y mayor cobertura de recursos públicos, del mismo modo; promueve la efectiva participación ciudadana contribuyendo con la descentralización territorial.

Finalmente, la política de Colombia, hacia un Estado Abierto 2017-2019, un plan de acción compuesto de 25 compromisos, de los cuales se destaca la “implementación del observatorio ciudadano como herramienta de optimización del servicio ciudadano” Presidencia de la República (2017), pues en la descripción establecen

[Que] Existe un desconocimiento general acerca de la percepción y necesidades ciudadanas en aspectos relacionados con el servicio que prestan las entidades públicas. Los instrumentos actuales de medición de la percepción/ satisfacción/ necesidades ciudadanas, tienen dos limitaciones principales: (i) son esfuerzos individuales de las entidades, que no permiten compartir conocimiento del ciudadano al interior de la Administración Pública; o (ii) son instrumentos rígidos, con preguntas estructuradas

permanentes, que no permiten indagar información de manera dinámica y permanente. (p. 12)

#### **2.4.2. Gestión pública y gestión territorial**

De acuerdo con el DNP (2007) como se citó en DNP (s.f.) la gestión pública hace referencia a los resultados que se obtienen de la administración pública. Esto significa:

[Que] la gestión es un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática. (párr. 1)

La Agenda de desarrollo 2030 ha planteado desafíos a escala nacional, regional y global que requieren por parte de los Estados una gestión pública proactiva donde formule e implemente diversas estrategias encaminadas al desarrollo sostenible de la nación. Acorde a ello la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Cepal** (2014) señaló que los países menos desarrollados se encuentran en una condición de dependencia de los respectivos Estados para el suministro de bienes y servicios; por lo que, para garantizar la provisión de los bienes y servicios públicos de una manera efectiva, eficiente y oportuna, se establecen instituciones y normativas que determinan cómo gestionar los organismos y los recursos.

En el caso de Colombia, en la Constitución Política del 91 se dispuso la descentralización territorial con la finalidad de garantizar una mejor cobertura de los bienes y servicios en el territorio nacional, generando bienestar y mejorando la calidad de vida de todos los habitantes. Concretamente, en su artículo 278 señaló que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley” (art. 278). Así

pues, la gestión pública territorial en la nación contempla la planificación, el financiamiento y la producción de bienes y servicios a nivel territorial, dentro del marco de la descentralización, administrando los recursos y estableciendo los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

## **2.5. Forma institucional VS realidad del territorio**

Como se mencionó anteriormente, Colombia es un Estado social de derecho con democracia participativa; es por ello que dentro de los fines esenciales del Estado se establece “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten” (Const., 1991, art. 2).

De acuerdo con lo expuesto, el Estado Colombiano cuenta con una estructura normativa que fija como deber del estado garantizar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones, a su vez, la ley organizará las formas y los sistemas de participación que permitan vigilar la gestión pública. En materia de ordenamiento territorial, la ley orgánica determina los procedimientos para efectuar la efectiva participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, dando cumplimiento al mandato constitucional. De otro lado, la Ley de Ordenamiento Territorial adopta para las Áreas Metropolitanas un régimen administrativo y fiscal especial; que garantice una adecuada participación de las respectivas autoridades municipales y sus administrados.

En este sentido, es importante resaltar que si bien en Colombia existe un desarrollo constitucional y diferentes normas tendientes a garantizar y propiciar una efectiva participación ciudadana, esta no se evidencia en los procesos de urbanismo; pues se observan limitaciones y dificultades en la implementación, pues la participación se ha constituido desde una esfera informativa sin que se incluyan acciones de sensibilización de la ciudadanía sobre las diferentes



temáticas urbanas que permitan una coherente interrelación entre los gobiernos nacional y territoriales y la población, para realizar una construcción colectiva del territorio.

Respecto de lo anterior, se puede concluir que se requieren herramientas que incentiven la participación ciudadana, donde la población sea tenida en cuenta como factor predominante para la gestión territorial; utilizando los diferentes recursos de manera articulada para estimular la participación de los diferentes actores intervinientes, de modo que se fortalezca la movilidad metropolitana en el AMCO de acuerdo con las necesidades e intereses generales de la población.

A través de la presente investigación se pretende democratizar el proceso de planificación territorial con enfoque en la movilidad metropolitana, convirtiendo a los actores involucrados en el centro de decisión de los planes de movilidad, permitiendo una participación directa en la búsqueda de soluciones a las problemáticas relacionadas con la movilidad.

## Capítulo 3 Metodología

### 3.1. Objeto de estudio

El objeto de esta investigación ha sido formular una propuesta de gestión de movilidad urbana a partir de la participación ciudadana, que pueda constituirse en un aporte para mejorar la problemática de la movilidad y la integración territorial en el AMCO. Para ello ha sido necesario abordar desde la gobernanza metropolitana los problemas actuales que perciben los ciudadanos, así como los objetivos que desearían alcanzar a través de un plan de movilidad metropolitana; lo que a su vez requiere el uso de un enfoque metodológico multidimensional que le permita al investigador abordar los diseños concurrentes.

El objeto de estudio de esta investigación está ubicado en el departamento de Risaralda, en el centro occidente colombiano. El AMCO está conformado por los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, dentro de la Ecorregión Eje Cafetero. Este contexto le otorga al municipio de Pereira la calidad de ciudad región polinucleada, e impulsa al AMCO a fortalecer la accesibilidad y la movilidad como requisitos indispensables para el desarrollo (Castaño et al., 2010, p. 85).

### 3.2. Diseño de la investigación / Enfoque y alcances de la investigación

#### 3.2.1. *Primera fase*

La primera fase consistió en un rastreo documental para identificar aquellos estudios que podían constituirse en un aporte para esta investigación, información que fue examinada para construir el análisis de los procesos de participación en el territorio del AMCO. En esta fase se desarrolló un análisis cualitativo y cuantitativo que incluyó una reconstrucción de la información mediante la indagación de datos técnicos, encuestas, planes, informes, normativas y políticas públicas.

### 3.2.2. Segunda fase

En esta fase de determinación se definen las metodologías de participación ciudadana. Para ello se desarrollan dos estudios de caso en la implementación de planes de movilidad metropolitana sustentable en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Área Metropolitana de Concepción. De ese modo se determinan qué metodologías de participación pueden ser implementadas en los planes de movilidad urbana del AMCO.

### 3.2.3. Tercera fase

Esta fase propositiva involucra activamente a los ciudadanos y a las partes interesadas en el desarrollo de los planes de movilidad sostenible en el AMCO. Durante esta se realiza un análisis para contrastar las estrategias utilizadas en las fases 1 y 2, con el fin de identificar líneas de acción que permitan involucrar de forma activa tanto a los ciudadanos como a las partes interesadas en el desarrollo de los planes de movilidad metropolitana sostenible en el AMCO.

*Tabla 2 Diseño metodológico por objetivos*

| <b>Aspectos que se tienen en cuenta para la recolección de la información</b> |   |  |   |   |
|---|---|--|---|---|
| <b>Objetivo general</b>   | <b>Objetivos específicos</b>  | <b>Información que se va a recolectar</b>  | <b>Método de obtención de información</b> | <b>Instrumento que se utiliza</b>   |
| Formular una propuesta de gestión   | 1. Caracterizar los procesos de participación ciudadana en la ejecución de los planes de movilidad metropolitana sustentable en el proceso de integración territorial del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos técnicos.</li> <li>• Encuestas.</li> <li>• Planes.</li> <li>• Informes.</li> <li>• Normativas.</li> <li>• Políticas públicas.</li> </ul> <p>Conocimiento de la población sobre la participación ciudadana.</p> <p>Conocimiento de la población sobre el AMCO.</p> |   | <p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Encuestas</p> <p>Rastreo documental</p> |

|  |  |   |                           |                           |
|--|--|---|---------------------------|---------------------------|
| <p>participativa de movilidad en el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) que incorpore elementos de gobernanza metropolitana en el Plan Integral de Movilidad Sustentable.</p> | <p>2. Determinar las competencias de participación ciudadana asignadas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los planes de desarrollo de los municipios que conforman el AMCO.</p>           | <p>Aspectos preocupantes relacionados con la movilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos técnicos.</li> <li>• Encuestas.</li> <li>• Planes.</li> <li>• Informes.</li> <li>• Normativas.</li> <li>• Políticas públicas.</li> </ul> | <p>Rastreo documental</p> |                           |
|  | <p>Determinar las metodologías de participación ciudadana implementadas en los planes de movilidad metropolitana sustentable a partir de la experiencia en los casos de estudio.</p>                     | <p>Artículos científicos</p>  | <p>Estudio de caso</p>    | <p>Rastreo documental</p> |
|  | <p>3. Identificar líneas de acción que permitan involucrar activamente a los ciudadanos y a las partes interesadas en el desarrollo de los planes de movilidad metropolitana sustentable en el AMCO.</p> | <p>Artículos científicos</p>  | <p>Rastreo documental</p> |                           |

Nota. Elaboración propia

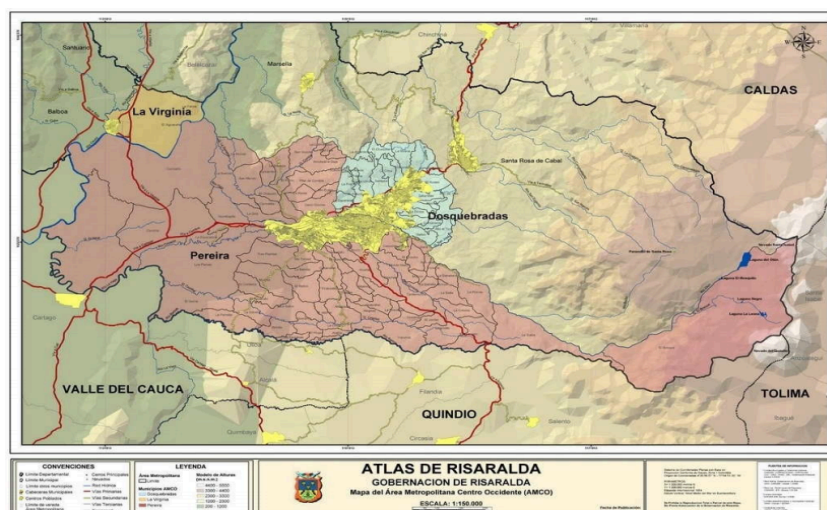
### 3.3. Universo / Población / Muestra

#### 3.3.1. Universo y población

La presente investigación tomó como universalidad el Área Metropolitana Centro de Occidente (AMCO), la cual cuenta con 712 370 habitantes que representan el 87 % de la población del departamento de Risaralda.

Se toma el municipio de Santa Rosa de Cabal, teniendo en cuenta que es un municipio conurbado con Pereira y Dosquebradas, que ha manifestado su interés en adherirse al AMCO, adicional a lo anterior, es tenido en cuenta en la presente investigación por la proximidad e influencia que ejerce la capital metropolitana sobre este municipio. El municipio de Santa Rosa de Cabal hace parte del “Comité de integración territorial la ruta para el progreso de la región”, conformado por 12 municipios que comparten una labor de planeación y articulación encaminados a fortalecer los esquemas asociativos de la región, quienes enfocan su trabajo en siete líneas estratégicas que incluyen el transporte y la movilidad.

Figura 2 Área Metropolitana Centro de Occidente (AMCO) y Sanra Rosa de Cabal



Nota. Tomado de Transporte sostenible para Área Metropolitana Centro Occidente: caso de estudio la bicicleta, (p. 17), por Ibgüen, 2012. <https://bit.ly/2YQBauH>

### 3.3.2. Muestra

El tipo de muestreo que se utiliza en el presente trabajo de investigación para definir la muestra es probabilístico. Pues, de acuerdo con Hernández et al. (2014), en este tipo de muestreo:

Todos los elementos de la población tienen la misma posibilidad de ser escogidos para la muestra y se obtienen definiendo las características de la población y el tamaño de la muestra, y por medio de una selección aleatoria o mecánica de las unidades de muestreo/análisis. (p. 175)

Teniendo en cuenta lo anterior, se toma el total de la población de los municipios de Pereira, Dosquebradas, La Virginia y Santa Rosa de Cabal, es decir 701.634 habitantes con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%, obteniendo como resultado la siguiente muestra poblacional:

$N =$  total de la población (701634)

$Z_{\alpha} = 1.96^2$

$p =$  proporción esperada (0.05)

$q = 1 - p$  (0.95)

$d =$  precisión (5 %)

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N - 1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

$n = 701634 \times 1.96^2 \times 0.05 \times 0.95$

$0.5^2 \times (701634) + 1.96^2 \times 0.05 \times 0.95$

$n = 384$

Muestra: 385

*Tabla 3 Mapa de actores*

| <b>Nombre</b>                                 | <b>Tipo de interesado público / privado</b> | <b>Entidad</b>  |
|---|---|---|
| Municipio de Pereira                          | Público                                     | Alcaldía de Pereira   |
| Municipio de Dosquebradas                     | Público                                     | Alcaldía de Dosquebradas  |
| Municipio de La Virginia                      | Público                                     | Alcaldía de La Virginia   |
| Área Metropolitana Centro de Occidente (AMCO) | Público                                     | Área Metropolitana Centro de Occidente (AMCO)   |
| Asociaciones gremiales                        | Privado                                     | Camacol Risaralda   |
| Organizaciones empresariales                  | Privado                                     | Cámara de Comercio  |
| Academia                                      | Privado                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundación Universitaria del Área Andina.</li> <li>• Universidad Católica de Pereira.</li> <li>• Universidad Tecnológica de Pereira.</li> </ul> |
| Población del AMCO                            | Público                                     |   |

Nota. Elaboración propia

### 3.4. Dimensiones / Categorías / Variables

*Tabla 4 Dimensiones/categorías/variables*

| <b>Categorías</b>       | <b>Dimensiones</b>  | <b>Variables</b>   |
|-------------------------|---|--|
| Movilidad               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotidiana.</li> <li>• Residencial.</li> <li>• Económica.</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desplazamientos.</li> <li>• Tiempo.</li> <li>• Impacto.</li> <li>• Costos.</li> </ul> |
| Participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Civil.</li> <li>• Académica.</li> <li>• Gremial.</li> <li>• Política.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel académico.</li> <li>• Nivel de intervención.</li> </ul>                         |

Nota. Elaboración propia

## Capítulo 4 Resultados

A continuación, se presentan respectivamente el análisis para cada uno de los objetivos específicos planeados dentro de la presente investigación. Los datos obtenidos a través del análisis realizado a través del enfoque cuantitativo se desarrollan a partir del análisis porcentual con respecto de las preguntas realizadas en la encuesta semiestructurada de percepción ciudadana realizada a la muestra poblacional tomada del AMCO. Los resultados con relación al análisis cualitativo se desarrollan a partir de los resultados obtenidos en el rastreo documental y estudio de caso.

### **4.1 Primer objetivo- Diagnóstico de los procesos de participación ciudadana en los planes de movilidad del AMCO**

La misión del AMCO (2013), se circunscribe como el compromiso de “Promover el desarrollo armónico y sustentable de la región y sus habitantes mediante la planeación, gestión de proyectos y acciones que integren a sus municipios”. Por su parte, la visión se constituye en “Ser reconocidos como el eje articulador del desarrollo sustentable para la región”. Recuperado de: <https://bit.ly/3EasHTm>, el día 11 de septiembre de 2021.

De otro lado, el conjunto de objetivos, directrices, líneas de gestión, estrategias, proyectos, actuaciones, acciones y normas adoptadas para coordinar, programar y concertar el desarrollo armónico e integrado de Pereira, La Virginia y Dosquebradas como municipios que conforman el territorio del AMCO, se encuentra en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2014-2032, Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013.

A través de este acuerdo, el AMCO fija la movilidad y el transporte público como un hecho metropolitano conformado por la articulación de nodos y sistemas de transporte con la infraestructura y equipamientos, el espacio público y la conciencia ciudadana como eje central,



permitiendo la interacción física de los habitantes del AMCO y su territorio (Área Metropolitana Centro de Occidente, 2013).

Con relación a la movilidad, el AMCO a través del Acuerdo No. 16 de 2011 adoptó la Política Pública para la Movilidad Sustentable en el Área Metropolitana Centro Occidente. En esta política Pública se aborda al ciudadano desde la conciencia; la cual es tomada en cuenta por el acuerdo como la capacidad que tienen los ciudadanos de transformar su entorno a partir de la modificación de conductas y es tomada en cuenta como uno de los ejes centrales de la política toda vez que en la propuesta determinaron que el actuar de manera individualista es una práctica permanente en la población del AMCO, puesto que en reiteradas ocasiones evidenciaron la práctica permanente de acciones como:

- Cargue y descargue de pasajeros en vías de un solo carril para el carro particular, sin usar bahías ni orillados, lo que genera trancones en la vía.
- Parqueo del carro en los andenes o a la orilla de la vía con el mismo efecto.
- Uso del parque automotor de manera exclusiva y no para movilizar personas con el cupo completo.
- Los peatones cambian de acera por la mitad de la cuadra.
- Los carros hacen cruces prohibidos, atravesando el carril sólo bus.
- Falta de uso de las TIC y otros. (Área Metropolitana Centro de Occidente, 2011, p. 17)

De acuerdo con lo anterior, la política pública para la movilidad del AMCO plantea el “aporte desde la conciencia ciudadana en el sentido de reconocer lo bueno y lo malo para el colectivo, en temas relacionados con la movilidad” (Área Metropolitana Centro de Occidente, 2013, p. 21)

Como solución para abordar este aspecto, la política pública de movilidad del AMCO plantea la implementación de la cátedra de “movilidad inteligente” en todas las instituciones de educación, a su vez establecen la formación en conciencia ciudadana y movilidad desde pre kínder en todos los colegios oficiales del AMCO, así como la responsabilidad social en la movilidad, que consiste en que los efectos negativos de la movilidad que generen costos sociales deberán ser asumidos por quien los ocasiona.

Con relación al enfoque de participación ciudadana el Acuerdo Metropolitano No. 16 de 2011, establece la “Movilidad enfocada en resultados: Se adoptará un modelo de gestión gradual para lograr los objetivos del plan bajo un principio de participación” (p. 8).

De acuerdo con la investigación realizada se concluye que la movilidad metropolitana en el AMCO no ha tenido en cuenta a la ciudadanía como un factor determinante para el desarrollo de la movilidad sostenible, dejando de un lado la ejecución de uno de los fines esenciales del estado, por lo que resulta relevante resaltar la importancia de potenciar y fortalecer la participación ciudadana como una estrategia de gestión urbana de la movilidad metropolitana.

Aunado a lo anterior, se concluye con que la política pública de movilidad planteada por el AMCO no se encuentra encaminada hacia una movilidad sostenible, así como tampoco se encuentra ajustado a los ODS; llama la atención el entendido de que la movilidad y el transporte público se establezcan como hechos metropolitanos y que a su vez no se haya actualizado la política pública de movilidad. En este aspecto, se resalta que el AMCO es socia del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano CIDEU, red que acompaña a los gobiernos locales a aplicar la cultura del pensamiento estratégico urbano en la gestión de proyectos encaminados a lograr ciudades sostenibles, sin que a la fecha se haya utilizado alguna de las estrategias y/o beneficios que ofrece esta red a sus asociados. En la investigación realizada, el

director del AMCO manifiesta que se encuentran en el proceso de formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial- PEMOT, por lo que buscarán el acompañamiento de la comunidad de estrategias urbanas que hacen parte de la organización CIDEU.

## 4.2 Segundo objetivo- Diagnóstico de los procesos de participación ciudadana en los Planes de Ordenamiento Territorial y los de los municipios que conforman el AMCO

### 4.2.01 Planes de Ordenamiento Territorial.

*Tabla 5 Participación ciudadana en los POT del AMCO*

| Municipio           | POT-PBOT                | Enfoque de participación en la movilidad  | Observaciones  |
|---------------------|-------------------------|---|--|
| <b>Pereira</b>      | Acuerdo No. 035 de 2016 | El sistema de movilidad, vías y transporte público se desarrolla a partir de cuatro principios:<br>1. Accesibilidad<br>2. Sostenibilidad ambiental<br>3. Competitividad y sostenibilidad económica<br>4. Integración Regional y Metropolitana<br><br>Dentro de los objetivos y estrategias planteados no se observa un enfoque de participación ciudadana | La participación se establece dentro de los determinantes de ordenamiento como una etapa de consulta y cumplimiento que se debe garantizar   |
| <b>Dosquebradas</b> | Acuerdo No. 014 de 2000 | No se aborda la movilidad como un componente multidimensional, solo se tienen en cuenta las vías, tránsito y transporte   | La participación se aborda dentro de los principios generales, estableciendo como objetivo de la administración fomentar la participación de los pobladores en la formulación, desarrollo y ejecución de los programas |

|                    |                         |   |  |
|--------------------|-------------------------|---|--|
| <b>La Virginia</b> | Decreto No. 011 de 2004 | La movilidad se enfoca en la integración con el sistema de transporte masivo de Pereira | La participación ciudadana se fija dentro del fortalecimiento de la institucionalidad, de modo que el Municipio lidere la consolidación de un marco de confianza, credibilidad y seguridad entre las entidades públicas y privadas competentes y la comunidad. |
|--------------------|-------------------------|---|--|

Nota. Elaboración propia

#### 4.2.02 Planes de Desarrollo.

*Tabla 6 Participación ciudadana en los Planes de Desarrollo del AMCO*

| <b>Municipio</b> | <b>Plan de Desarrollo</b> | <b>Enfoque de participación en la movilidad</b>   | <b>Observaciones</b>  |
|------------------|---------------------------|---|---|
| <b>Pereira</b>   | Acuerdo No. 006 de 2020   | <p>Objetivo priorizado 2.2: Promover una participación ciudadana inclusiva, responsable y constructiva, generando fortalecimiento comunal y de la democracia, con mecanismos de diálogo social.</p> <p>Objetivo priorizado 2.8: Promover los sistemas inteligentes de transporte con gobernanza de la información.</p> <p>La ejecución, control y seguimiento de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial tienen incidencia en los diferentes actores</p> | Incluyen la integración territorial establecimiento una sola movilidad Pereira Dosquebradas, fijando políticas de crecimiento e integración para conformar un sistema multimodal que vincule los modos masivos, colectivo y otros, bajo una sola estructuración tarifaria, dependerá del modelo de planificación establecido por el AMCO como autoridad única de transporte |

---

|                     |                         |  |   |
|---------------------|-------------------------|--|---|
|                     |                         | involucrados en todo el territorio.  |   |
|                     |                         | Servicio de sensibilización a usuarios de los sistemas de transporte.  |   |
| <b>Dosquebradas</b> | Acuerdo No. 009 de 2020 | Dentro de la línea estratégica de movilidad se plantea adoptar en las instituciones educativas la estrategia de movilidad segura y sostenible. | La participación ciudadana se configura como el punto de partida, camino y a su vez la meta.  |
|                     |                         | Se reconocen las necesidades específicas de los ciudadanos para realizar seguimiento y control de la movilidad                                 | Promueve el fortalecimiento de las relaciones entre los municipios del AMCO acompañados de una ciudadanía “activa, crítica y exigente” (Plan de Desarrollo Dosquebradas 2020-2023, p. 22) |
|                     |                         | Se plantea una plataforma de movilidad para la modernización del control del tráfico.  |   |
|                     |                         | Estas dos estrategias surgen a partir de una idea ciudadana planteada en la formulación del plan de desarrollo.                                |   |
| <b>La Virginia</b>  | Acuerdo No. 004 de 2020 | No se evidencia un enfoque participativo en el objetivo sectorial de movilidad   | La participación ciudadana se establece como uno de los principios generales para la construcción del desarrollo.   |
|                     |                         |  | Como subprograma plantean el fortalecimiento de la participación ciudadana.   |
|                     |                         |  | La participación ciudadana tiene un enfoque hacia las Juntas de acción comunal  |

---

A partir de este análisis se puede concluir con que es evidente que las administraciones territoriales no han sido ajenas al deseo participativo plasmado en la constitución política, así como en la ley orgánica de ordenamiento territorial; sin embargo, se han quedado cortos en la implementación de estrategias que incentiven la efectiva participación ciudadana, situación que imposibilita el desarrollo urbano democrático. De otro lado, la participación es concebida en el proceso de planificación territorial como una instancia informativa, aplicada en la etapa de formulación de los diferentes planes, dejando de un lado el fortalecimiento del recurso humano; situación que imposibilita el conocimiento de primera mano de las necesidades de los ciudadanos.

En ese mismo contexto, es importante abordar la movilidad desde un enfoque multidimensional, en términos de eliminación del tráfico, reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y aumento de la conectividad; de modo que sea posible formular proyectos estructurados y encaminados a resolver las diferentes problemáticas relacionadas con la movilidad metropolitana, fijando metas alcanzables que permitan su evacuación y monitoreo, llevando la participación ciudadana a escenarios reales que impacten de manera positiva la gestión de la movilidad sostenible metropolitana.

#### **4.3 Tercer objetivo- Metodologías de participación ciudadana implementadas en planes de movilidad sostenible a partir de la experiencia en los casos de estudio**

Para establecer diferentes metodologías de participación ciudadana implementadas en planes de movilidad sostenible se analizaron dos casos, estos son: Área Metropolitana del Valle de Aburrá en Colombia y el Área Metropolitana de Concepción en Chile.

#### ***4.3.01 Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA***

Esta área metropolitana es una entidad administrativa de derecho público que reúne diez municipios (Medellín es la ciudad núcleo, alrededor de la cual están conurbados los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella y Caldas) ubicados en la subregión del Valle de Aburrá en el Departamento de Antioquia.

El AMVA fue creada mediante la Ordenanza Departamental N° 34 de noviembre 27 de 1980, para la promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios en los municipios que la conforman, fue la primera área metropolitana creada en Colombia y fue la primera en formular el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot) del país, proceso en el que participó el centro de estudios urbanos de la Universidad Nacional.

La experiencia del AMVA es bastante exitosa, ese conjunto de 10 municipios se entiende como uno solo, la dimensión ambiental y de transporte es una sola. Ya no se puede pensar que este territorio pueda crecer sin este instrumento administrativo, señaló el profesor Fernando Montenegro. (Medellín, 2020)

Los planes nacionales de desarrollo de los últimos periodos presidenciales han agrupado la región Eje Cafetero con el departamento de Antioquia, considerándolos como la segunda economía del país con amplia tradición en la implementación de esquemas de asociatividad territorial (Plan Nacional de Desarrollo [DNP], 2015), teniendo como antecedente el AMCO y el AMVA. En el plan nacional de desarrollo “Todos por un nuevo país” 2014-2018 se abordan seis capítulos regionales dentro de los cuales se encuentra el Eje Cafetero y Antioquia, donde se destaca como un territorio incluyente con capital humano innovador.

Por su parte, el plan nacional de desarrollo Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022, incluye nueve pactos transversales establecidos por regiones, los cuales posteriormente se consolidarán en “Pactos territoriales”, dentro de los cuales agrupan el eje cafetero con el departamento de Antioquia (Plan Nacional de Desarrollo [DNP], 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior se toma como caso de estudio el AMVA, por consiguiente se procede a realizar un análisis integral a la formulación y aplicación del Plan Maestro de Movilidad adoptado por el Acuerdo Metropolitano No. 042 de 2007, en el que se identifican los requerimientos de movilidad hasta el año 2020, así como el Acuerdo Metropolitano No. 003 de 2020 por el cual se modifica el documento titulado “Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá” Acuerdo No. 042 de 2007, con el fin de determinar las metodologías de participación ciudadana implementadas.

Aunado a lo anterior, el AMVA se toma como caso de estudio por ser una región que se caracteriza por tener una identidad territorial, adicionalmente se tienen en cuenta sus condiciones topográficas y culturales similares a las del eje cafetero, pues ambos territorios se ubican en la cordillera central colombiana. Respecto de la creación de la región central de Antioquia, Zambrano (2020) señala [que] “este Territorio Ancestral llegaba hasta Pereira (1864) y Manizales (1849). Sin embargo, estas ciudades construyeron sus propios circuitos de comunicaciones independientes del epicentrismo de Medellín y establecen sus propias territorialidades, sin abandonar la pertenencia a la comunidad imaginada antioqueña” (párr. 12)

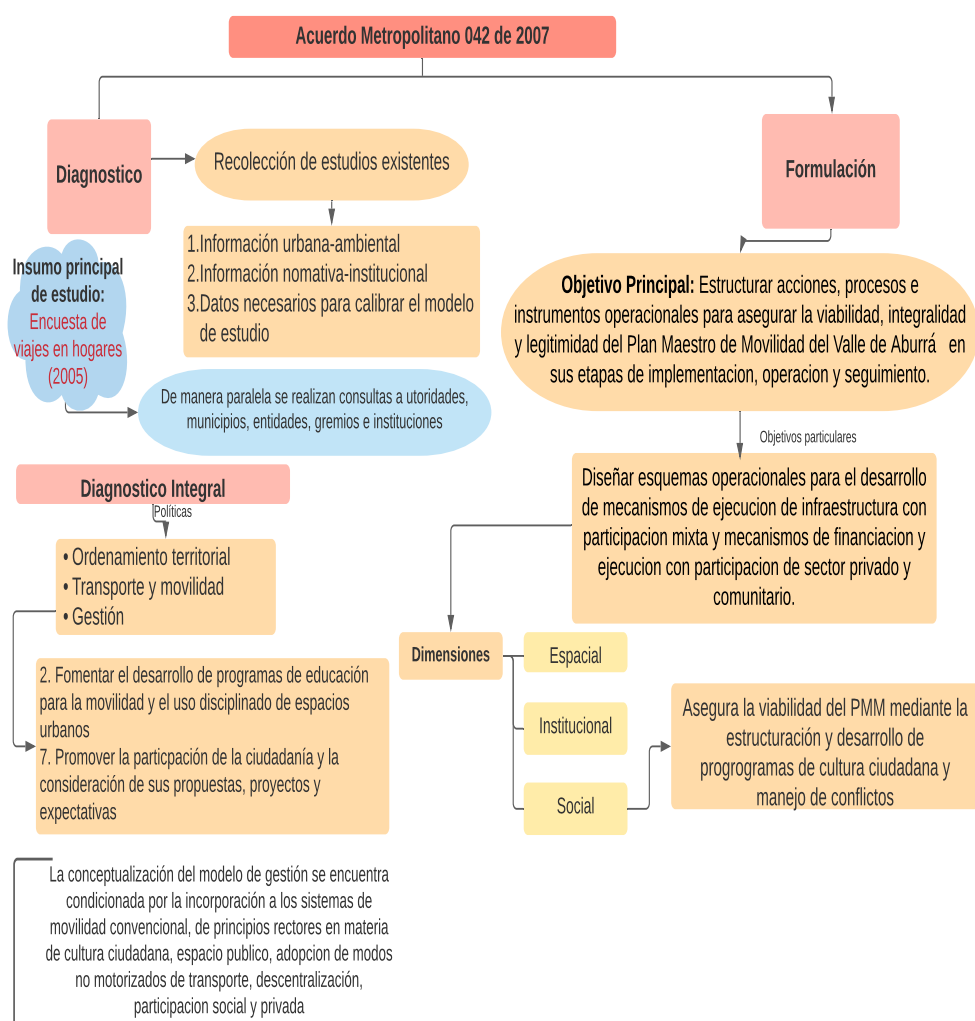
Finalmente, se resaltan los resultados obtenidos por el AMVA en términos de gobernanza, aspecto destacado por Perpétuo (2019), director de la red global ICLEI-Gobiernos locales por la sustentabilidad, quien determina:



[Que] El esquema de Gobernanza que el Área ha desarrollado ha permeado lo metropolitano y se ha insertado en el Departamento y el país, lo que para Iclei resulta inspirador en la perspectiva de la colaboración multinivel, comprometida con los marcos globales de sustentabilidad, y con acciones muy prácticas en torno a la participación ciudadana. (Perpétuo (2019)

#### 4.3.01.01 Acuerdo 042 de 2007 Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá

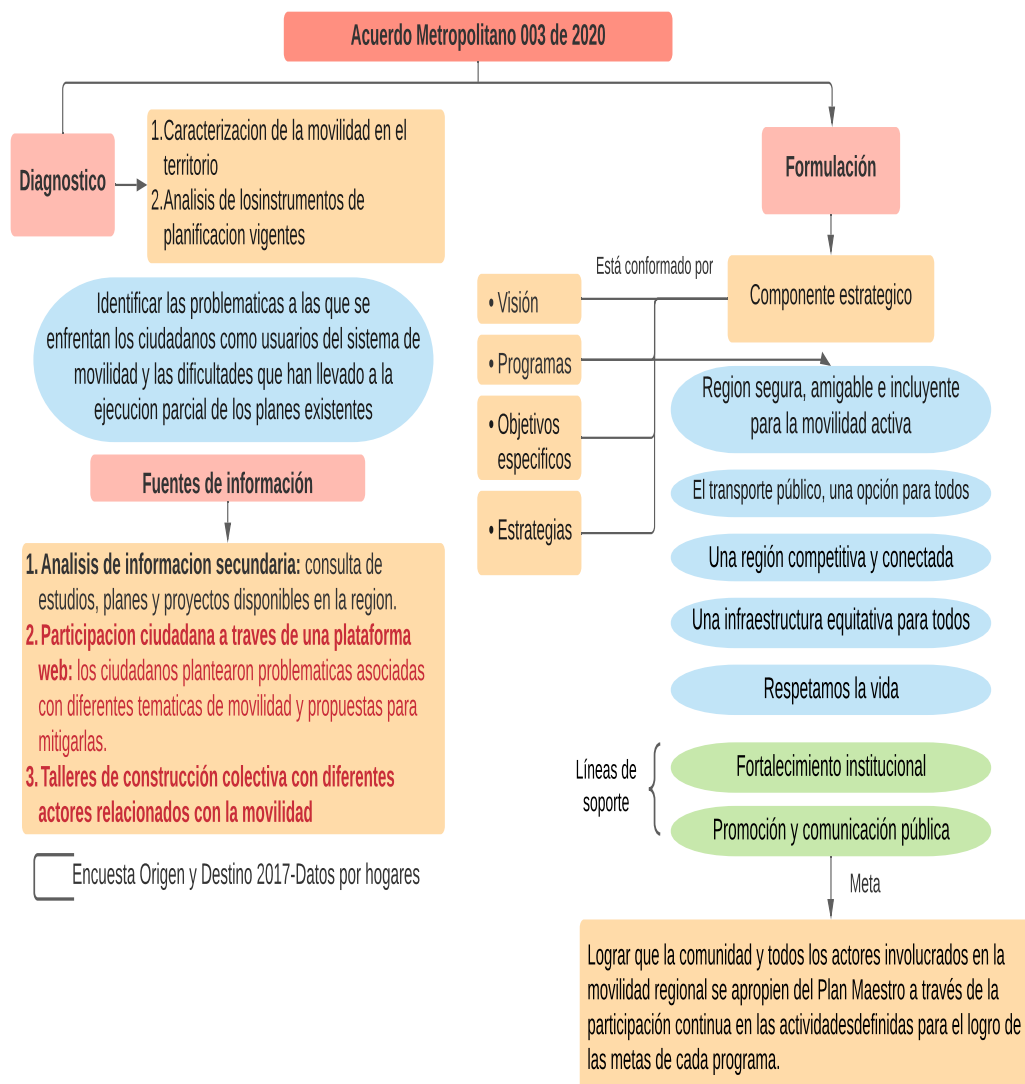
Figura 3 Plan maestro de movilidad AMVA-Acuerdo Metropolitano 042/2007



Nota. Elaboración propia con base en la información tomada del PMM 2017.

#### 4.3.01.02 Acuerdo 003 de 2020 Por el cual se modifica el documento titulado Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá

Figura 4 Plan maestro de movilidad AMVA-Acuerdo Metropolitano 002/2020



Nota. Elaboración propia con base en la información tomada del PMM 2020

En alianza con el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos ONU-Hábitat, se realizó un documento denominado Sistematización de experiencias exitosas en materia de integración metropolitana en Colombia: el caso del Valle de Aburrá, a través de cual se realiza el análisis de algunos instrumentos de planeación metropolitana aplicados en el

AMVA, con el fin de documentar la manera de transferir conocimientos teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en el caso del AMVA. (Programa de las Naciones Unidas, 2015)

Dentro de este documento se sistematiza el Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá fijado mediante Acuerdo metropolitano 042 de 2007, determinando como se plasmó en la Figura 5 que “el Plan se basó en la Encuesta Origen Destino (EOD), que fue contratada por el AMVA y realizada por la Universidad Nacional en 2005.” (Programa de las Naciones Unidas, 2015, p.40)

Como resultados se destaca que el PMM es uno de los instrumentos fundamentales para construir una visión metropolitana del territorio, pues fortalece diferentes elementos del ordenamiento territorial del AMVA impactando de manera positiva la construcción e implementación de otros instrumentos metropolitanos. Otro aspecto relevante del PMM es que brinda a los municipios que conforman el AMVA una visión metropolitana de la movilidad, permitiendo que sea incluida en las diferentes revisiones de los POT de los municipios que confirman el AMVA promoviendo la construcción de territorios con enfoque metropolitano y regional.

A su vez, se resalta el fortalecimiento de la capacidad institucional derivado de la formulación del PMM, situación que constituye un reto de gobernanza pues depende de la coordinación y alineación de diferentes actores y alianzas estratégicas que hicieron posible la creación de este instrumento. Finalmente, es importante acentuar “La importancia de construir una visión integral y sistémica de la movilidad metropolitana” (Programa de las Naciones Unidas, 2015, p.45) como una de las lecciones aprendidas para desarrollar un PMM.

Esta lección se refleja en el proceso de diagnóstico para la formulación del PMM 2020, donde se centraron en los ciudadanos y las problemáticas que enfrentan como usuarios del

sistema de movilidad resaltando el uso de las tecnologías de la comunicación implementando como metodología de participación ciudadana la exposición de problemáticas junto con sus posibles soluciones a través de una plataforma web, así como la ejecución de talleres de construcción colectiva con diferentes actores fijando como meta la participación continua de la sociedad y los actores interesados en las diferentes actividades planteadas para lograr los programas trazados en el PMM.

#### **4.3.2 Área Metropolitana de Concepción Chile**

El Área Metropolitana de Concepción AMC, también conocida como Gran Concepción se encuentra ubicada en el sur de Chile en zona costera, en la provincia de Concepción. “La provincia está conformada por trece centros urbanos, tiene una superficie de 3.439 km<sup>2</sup> equivalente al 9,27% de la región y una población de aproximadamente un millón de habitantes, equivalentes al 48,5% de la población regional” (Salinas y Pérez, 2011, p.84). De acuerdo con la investigación realizada por Rojas, Muñiz y García (2009) el AMC ha despertado interés científico por sus dinámicas de crecimiento urbano, por lo que diferentes investigadores han realizado publicaciones con relación a este tema.

Esta área metropolitana es el segundo conglomerado urbano más grande de Chile y se encuentra ubicada en la Región del Biobío, considerada como una de las regiones más importantes del país representando un espacio relevante para la historia, la cultura y las artes (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s.f). Según el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) “El núcleo urbano de Concepción ejerce un significativo impacto en el comercio nacional al ser parte de la región con más industrialización del país.” (2021, párr.1)

Teniendo en cuenta la constante expansión urbana y la creciente influencia regional y metropolitana que ejerce la conurbación de Concepción, que a su vez representa una marcada necesidad de planificación colectiva de la movilidad se toma como caso de estudio el Área Metropolitana de Concepción, resaltando que el AMC se constituye como un polo comercial, financiero, industrial y académico del Centro Sur de Chile, así como el AMCO en el centro occidente colombiano.

#### **4.3.2.1 Participación ciudadana y movilidad sostenible**

De acuerdo con la investigación adelantada por Aravena, Núñez y Albornoz (2019), el Gobierno Regional de Biobío decidió abordar las principales problemáticas de movilidad e infraestructura del transporte en el AMC a través de la elaboración de un plan metropolitano de movilidad, para lo cual comisionó a la Universidad de Biobío, quienes abordaron el trabajo en cuatro etapas: “fase preparatoria; diagnóstico; generación de propuestas; y propuesta del modelo de gestión y difusión.” (p. 9)

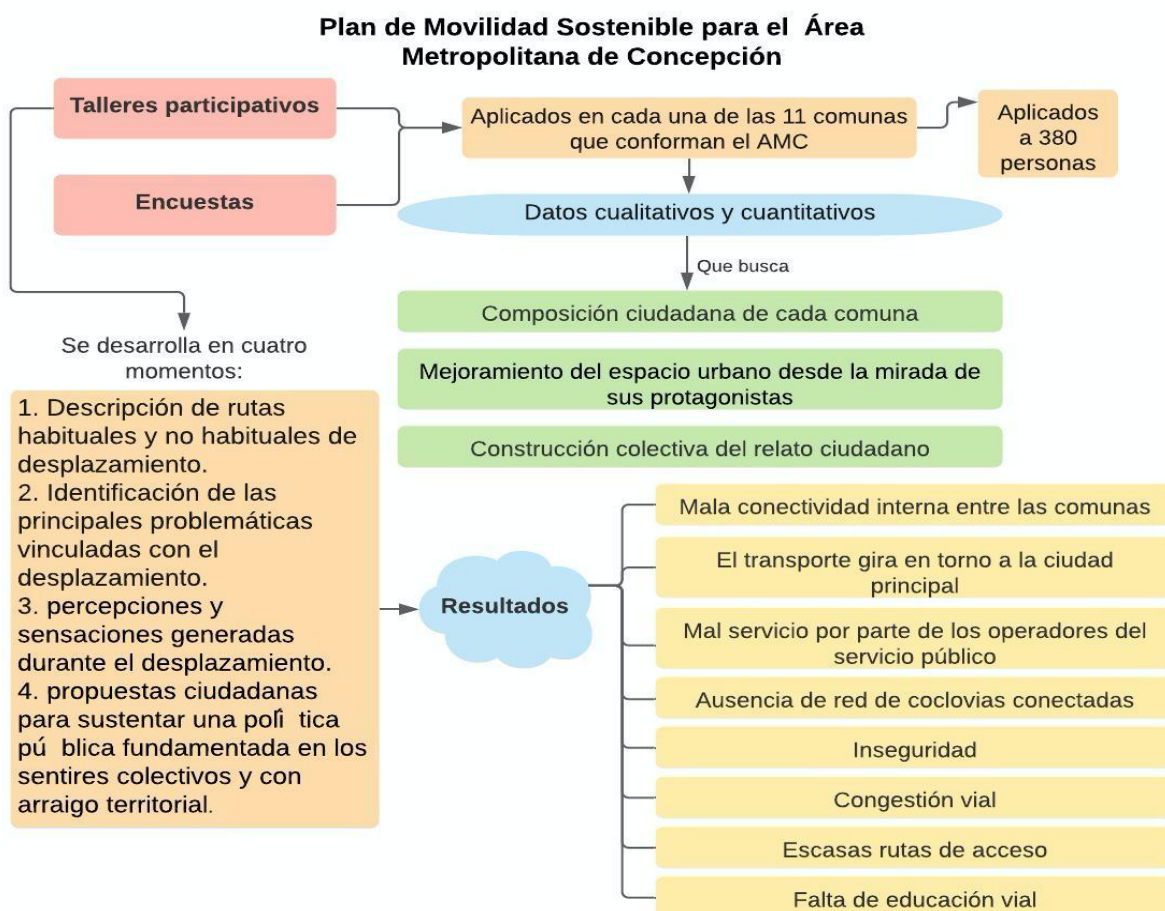
El objetivo fundamental de este proyecto era diseñar un Plan Metropolitano de Movilidad sostenible que incorporara la percepción ciudadana, por lo que el Laboratorio de Economía Espacial y el Centro de Políticas Públicas y Ciudadanía de la Universidad del Biobío desarrolló un papel esencial al diseñar la metodología aplicada en la propuesta para llevar a cabo el primer Plan de Movilidad Sostenible implementado a nivel nacional en Chile. Esta metodología se basó en la aplicación de una encuesta en cada una de las comunas que conforman el AMC y en la ejecución de talleres participativos que arrojaron datos cualitativos y cuantitativos que se complementan para el análisis analítico. (Aravena et al, 2019)

En la investigación realizada por Aravena et al. (2019), dan respuesta al interrogante sobre si es posible a través de un proceso participativo agrupar elementos subjetivos de personas

individuales y colectivos asociados a procesos de movilidad para incorporarlos en la formulación de un Plan de Movilidad Metropolitana, encontrándose con que este tipo de metodología implementada se resalta la importancia de la participación ciudadana para la gestión de la movilidad sostenible.

#### 4.3.01.03 Metodologías de participación ciudadana implementadas

Figura 5 Plan de Movilidad Sostenible para el AMC



Nota. Tomado de la investigación realizada por Aravena et al (2019). Elaboración propia

En la elaboración de este plan metropolitano de movilidad se observa que la población es tenida en cuenta como factor predominante, poniendo de manifiesto nociones de buena gobernanza que permiten una visión compartida de ciudad entre los diferentes actores sociales y

la administración. A su vez se resalta la participación de la academia, en el entendido que la movilidad es un factor urbano que obliga a la interacción entre todos los actores involucrados para pensar la movilidad en todos sus niveles. De allí la importancia de establecer en primer lugar la atención de las necesidades de las personas.

Con relación a la metodología aplicada por la Universidad del Bío-Bio para elaborar el Plan de Movilidad Sostenible, se encuentra que en el AMCO se puede aplicar esta metodología para incorporar el punto de vista social, pues como se observó en los resultados; es fundamental contar datos de tipo cualitativo como las percepciones, sensaciones y emociones de los ciudadanos para elaborar el diagnóstico. En virtud de lo anterior, es importante enfatizar que las percepciones ciudadanas deben ser analizadas desde dos puntos: individual y colectivo, con el fin de fortalecer el recurso humano con miras a lograr una identidad metropolitana consolidada. Ahora bien, respecto de los resultados obtenidos con la metodología aplicada, se destacan los problemas de índole sociocultural como una categoría transversal que agrupa diferentes problemas relacionados con la movilidad. Esta problemática también se evidencia en el territorio del AMCO, por lo que se debe fortalecer a los actores a través de campañas educativas que promuevan el buen trato y el modo de relacionarse.

Para terminar, se propone para AMCO la formulación de Plan de Movilidad Sostenible Metropolitano encaminado no solo a suplir o mejorar la infraestructura vial o los modelos de transporte; sino que también supla los requerimientos de tipo social, contribuyendo con la práctica de la buena gobernanza a través de la incorporación de las necesidades de los ciudadanos.

#### 4.4 Cuarto objetivo- Líneas de acción que incentiven la participación activa de los ciudadanos en el desarrollo de planes de movilidad metropolitana sustentable en el AMCO

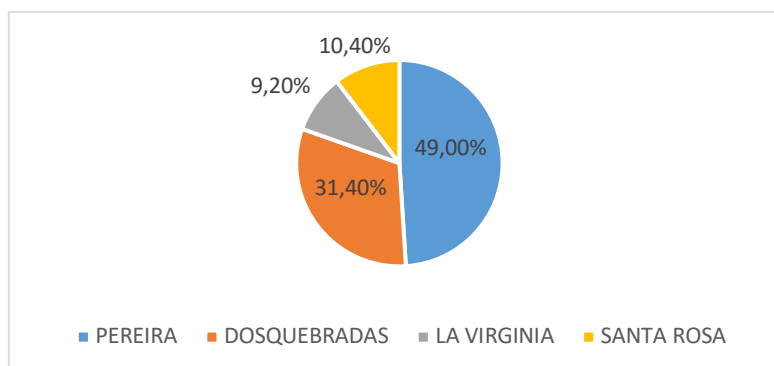
Para identificar las líneas de acción que permitan involucrar activamente a los ciudadanos y partes interesadas en el desarrollo de planes de movilidad metropolitana sustentable en el AMCO se tienen en cuenta los resultados obtenidos con relación a los objetivos 1, 2 y 3; y a su vez, se aplicó una encuesta semiestructurada a 391 participantes que residen en los municipios de Pereira, Dosquebradas, La Virginia y Santa Rosa de Cabal, de los cuales el 62,6% se define de género femenino y 37,4% masculino, los participantes que desarrollaron la encuesta se encuentran en un rango de edad entre los 18 y 70 años. La encuesta se divide en tres módulos: módulo de identificación, módulo de movilidad y módulo de participación ciudadana.

##### 4.4.01 Encuesta

Formulada para la población del AMCO y el Municipio de Santa Rosa de Cabal, tomando una muestra de 385 ciudadanos (ver 3.3.2); aplicada a 391 participantes. En el anexo No. 2 del presente documento se encuentran los resultados de la encuesta, sobre los cuales se destacan los siguientes.

##### 4.4.02 Ciudades encuestadas

Figura 6 Ciudades encuestadas





Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta aplicada

#### **4.4.03 Módulo de movilidad**

Los participantes encuestados realizan desplazamientos recurrentes dentro del territorio que compone el AMCO, en este módulo el 4% de los participantes manifestó sentirse muy satisfecho con los desplazamientos que realiza en el AMCO, el 45% se siente satisfecho, el 38% poco satisfecho y el 13% se siente insatisfecho. La satisfacción se relaciona con la pertenencia, por lo que este resultado sugiere que los participantes no se sienten tan identificados con la movilidad en el AMCO; situación que sugiere una nueva línea de investigación relacionada con los motivos de estos resultados y las posibles barreras en los desplazamientos.

Los resultados de este módulo indican que los participantes encuestados no tienen un sentido de uso sostenible de los combustibles, pues el 65% de los participantes desarrolló sus actividades laborales fuera de su casa; utilizando para esos desplazamientos medios de transporte que operan con combustibles fósiles en un 80%. Esta situación sugiere la necesidad de realizar campañas de sensibilización en temas de movilidad y desarrollo sostenible.

##### **4.4.03.01 Módulo de participación ciudadana**

La mayoría de los participantes (73%) considera que la participación ciudadana es efectiva para la solución de problemas de los ciudadanos, paradójicamente; el 64% no ha participado de mecanismos y/o espacios de participación ciudadana. Adicionalmente, el 75% de los encuestados manifestó que es difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común. Respecto de las organizaciones y/o grupos, el 58,9% de los participantes manifiesta que no forma o ha formado parte de ninguna, sin que se observe una mayor participación de un género u otro. Adicionalmente, la mayoría de los participantes (64%) no ha participado en movilizaciones sociales.

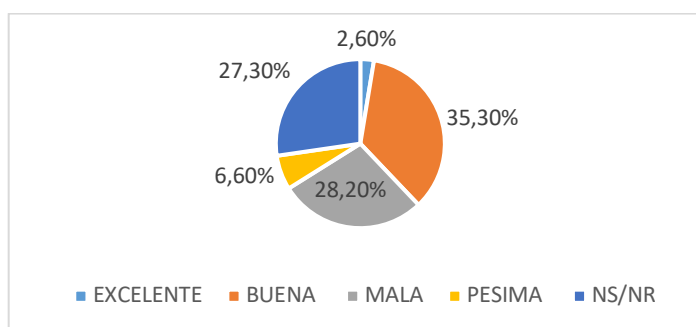
Dentro de los resultados se observa que los participantes no se apoyan en los líderes cívicos, pues solo el 8,3% de los encuestados recurren a ellos para resolver algún tipo de problema que los afecte directamente o a su comunidad; la mayoría (41,3%) se remite a las autoridades correspondientes, destacando que el 35.1% de los participantes no ha tratado de acudir a alguna instancia para resolver los problemas.

Los resultados relacionados con la participación ciudadana instan a las instituciones administrativas del AMCO a fortalecer la política de gobierno abierto como un reto para fortalecer la democracia y recuperar la confianza en la población, pues los resultados reflejan deserción y dificultad para trabajar por una causa común; no se sienten parte de alguna u otra manera

Un porcentaje que supera la mitad de los encuestados manifestó conocer los mecanismos de participación ciudadana. Además, se pudo establecer que las juntas de acción comunal se constituyen como el espacio de participación ciudadana con el que los encuestados se encuentran más familiarizados, por lo que representan un canal de comunicación para incentivar la participación activa de los ciudadanos en el desarrollo de planes de movilidad metropolitana sustentable en el AMCO.

Finalmente, los encuestados describen la participación ciudadana en el AMCO de la siguiente manera:

*Figura 7 Descripción participación ciudadana*



Nota. Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta aplicada

#### ***4.4.04 Estrategias que permitan involucrar activamente a los ciudadanos***

Conforme con lo expuesto, la participación ciudadana se antepone como un instrumento útil para el urbanismo que permite incorporar factores sociales, ambientales y culturales en la planificación del territorio, de otro lado, queda claro que para utilizar este instrumento social se requieren nociones de buena gobernanza, que sean aplicadas en la ejecución de una visión compartida del territorio metropolitano.

De acuerdo con Hernández y Ramos (2005), al involucrar la participación social en temas de movilidad urbana se externalizan las diferentes problemáticas relacionadas con este hecho metropolitano otorgando posibles soluciones que permitan una habitabilidad que beneficia a la sociedad y que a su vez promueve la accesibilidad a una movilidad sustentable y equitativa.

En este sentido, la presente investigación plantea como estrategia inicial la participación ciudadana desde la infancia como política para fomentar la participación de los menores a través de programas que aboguen por procesos de aprendizaje e intercambio, generando inclusión y construcción democrática. Para llevar a cabo esta estrategia, se propone la formación ciudadana en primera infancia promovida a través las instituciones educativas con intervención del AMCO como autoridad metropolitana a través de campañas de sensibilización en temas de movilidad.

Tomando en cuenta la experiencia de los casos de estudio, se plantean las siguientes herramientas:

**1. Campañas de sensibilización:** Encaminadas a concientizar a la población sobre el rol que cumplen dentro del AMCO, invitándolos a actuar desde su calidad de agentes de movilización en la construcción colectiva de un plan de movilidad metropolitano sustentable, fomentando una nueva cultura de movilidad. Estas campañas se pueden llevar a cabo a través de videos y cápsulas informativas (ver anexo 3), el objetivo es comunicar.

**2. Foros sobre movilidad:** A través de estos foros se incorpora a la ciudadanía en los procesos de planificación y a su vez se realiza un proceso educativo que permita tomar decisiones más democráticas y participativas.

**3. Encuestas de movilidad:** Con la finalidad de establecer cómo se movilizan las personas del AMCO, qué modos utilizan, cuánto se demora, por qué motivos se desplazan, identificación de las principales problemáticas vinculadas con el desplazamiento, percepciones y sensaciones generadas durante el desplazamiento y finalmente la consecución de propuestas ciudadanas para sustentar una política de movilidad basada en los sentires colectivos propiciando el arraigo y la identidad territorial.

**4. Plataformas Web:** Mediante la participación ciudadana a través de plataformas web se fomenta el uso de las tecnologías de la telecomunicación en favor de la gestión de la movilidad urbana, como en el caso del AMVA. Esta herramienta puede ser utilizada para muchos fines como cursos web, denuncias ciudadanas, información relacionada con el tráfico y accidentes de tránsito, exposición de problemáticas y soluciones, entre otras. Esta estrategia asume una especial relevancia teniendo en cuenta que Risaralda ostenta el segundo lugar en el país con mayor número de accesos a internet fijo de acuerdo con el informe de conectividad, presentado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, primer trimestre de 2020. Adicionalmente, el departamento de Risaralda reportó en junio de 2019 que los risaraldenses utilizan masivamente las zonas wifi gratuitas, por lo que se debe potencializar este recurso electrónico (Gobernación de Risaralda, 2019).

**4.1. Redes sociales:** Las redes sociales se establecen como una estrategia transversal a las plataformas web, teniendo en cuenta que son fuentes de información para millones de receptores, por lo que resulta importante explotar estas herramientas que resultan atractivas para la

población; que a su vez permiten una comunicación directa entre las entidades públicas y la población. Las redes sociales constituyen una alternativa para la participación ciudadana en el marco del COVID19.

Con el fin de fortalecer estas herramientas a través de diferentes experiencias obtenidas a partir de la ejecución de talleres de “Movilidad Urbana y Procesos Participativos”, se propone tener en las conclusiones establecidas por el Observatorio de la Sostenibilidad Fundación Cristina Enea (2010), destacando que si bien obedece a talleres realizados hace más de una década en el continente Europeo, resultan útiles para el AMCO al momento de pensar en formular un Plan de Movilidad Metropolitana Sustentable o alguna política pública de movilidad.

Figura 8 Conclusiones del proceso participativo en materia de movilidad

- A** La elaboración de los Planes de Movilidad debe contener un Plan de Participación para todo el proceso.
- B** La participación ciudadana es un proceso que se debe promover y asegurar en las diferentes fases y tiempos de elaboración y desarrollo del PMUS y de sus actuaciones, incluida el seguimiento y la evaluación de las mismas.
- C** Es necesario establecer procesos participativos más rigurosos y concretos (personal especializado, procesos con objetivos definidos)
- D** Se constata la necesidad de incrementar la participación ciudadana en las definición de las políticas y en las diferentes fases de elaboración, implementación y evaluación de Planes de Movilidad Sostenible. El cambio cultural necesario en los modos de desplazamiento requieren de la participación y compromiso ciudadano.
- E** Es necesario realizar una mayor difusión y sensibilización en los ámbitos de la movilidad sostenible con el fin de fomentar la participación es los procesos que se realicen y en las actuaciones derivadas.
- F** Se debe fomentar el flujo informativo hacia la ciudadanía de los propios participantes en los procesos.

Nota. Adaptado de Movilidad urbana y procesos participativos (p. 15), por Observatorio de la Sostenibilidad Fundación Cristina Enea, 2010, <https://www.cristinaenea.eus/es/mnu/observatorio-de-la-sostenibilidad-cuadernos-de-apuntes>

## Capítulo 5 Discusión

La configuración actual de los territorios obedece a la confluencia de diferentes factores que incidieron en el crecimiento urbano de las ciudades, de acuerdo con las Naciones Unidas (2018), “La urbanización es un proceso que tiene que ver con los tres pilares del desarrollo sostenible: el económico, el social y el ambiental” (párr. 15).

Este proceso genera la necesidad de gestionar el territorio a través de políticas encaminadas a satisfacer las necesidades de la población de manera inclusiva para los habitantes de las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las dinámicas de crecimiento urbano que ocasionan de manera concomitante la concentración de la población en las ciudades como es el caso de Pereira, ciudad capital del AMCO.

La ubicación estratégica que representa el municipio de Pereira en el contexto nacional, genera diferentes oportunidades en temas de desarrollo territorial que a su vez incentivan a las migraciones internas hacia esta capital metropolitana. Torres y Caicedo (2015), realizaron una investigación para establecer las ciudades intermedias con mayor potencial en Colombia, donde se aborda la ciudad de Pereira en tratamiento conjunto con Dosquebradas, por tratarse de una aglomeración perteneciente a la capital metropolitana que se cataloga como ciudad especial.

Estas dinámicas requieren de un mayor potencial administrativo capaz de suplir las necesidades no solo de los habitantes del territorio metropolitano, sino también de aquellos que se desplazan dentro de esta área; que puedan reconocer la importancia de la gobernanza para hacer frente a los retos que representan las aglomeraciones urbanas. De acuerdo con Gómez et al. (2019) los órganos de gobernanza metropolitana se definen como aquellas organizaciones “que cubren el núcleo y las zonas circundantes de las áreas metropolitanas y se dedican a coordinar las políticas que son de relevancia directa y predominante para las áreas metropolitanas” (p. 56)

En esta sintonía, las dinámicas metropolitanas exhortan personas capaces de influir, incentivar e involucrar a los diferentes actores en la participación de la construcción colectiva del territorio, por lo que se destaca la importancia de contar con un material humano con liderazgo. Adicional a lo anterior, para gobernar en territorios donde predominen las aglomeraciones urbanas es necesario contar con un equipo técnico formado, convencido y coordinado, que a su vez tenga un arraigo e identidad por el territorio que coadministra para lograr un buen desempeño administrativo que se vea reflejado en la calidad de vida de sus habitantes.

Dentro de las dinámicas metropolitanas se encuentra la movilidad, esta es considerada por el AMCO como un hecho metropolitano abordado a través de una política pública del 2011 que no se encuentra en sintonía con los ODS. En este sentido y teniendo en cuenta las dinámicas actuales el AMCO debe apuntar a abordar la movilidad a través de la implementación de un plan de movilidad sostenible. Con relación a lo anterior, el Ministerio de Transporte mediante Resolución No. 2020304000015885 del 15 de octubre de 2020 reglamenta los planes de movilidad sostenible segura para municipios, distritos, áreas metropolitanas y se dictan otras disposiciones. Por lo anterior, resulta imperativo para el AMCO formular un Plan Integral de Movilidad Sostenible Metropolitana, encaminado la gestión de la movilidad hacia la ejecución de los ODS, fortaleciendo la inclusión a través de la efectiva participación ciudadana, prestando especial atención a las necesidades de las personas en condición de vulnerabilidad.

Respecto de las estrategias para incentivar la participación ciudadana en el AMCO se observa que aún no han sido exploradas por esta entidad territorial, por lo que resulta pertinente involucrar diferentes programas encaminados a incentivar la efectiva participación ciudadana a esta escala para generar confianza en la población, pues de acuerdo con los resultados obtenidos



en la encuesta realizada en la presente investigación solo el 35,2% de los encuestados describe como buena la participación ciudadana en el AMCO.

De otro lado, la configuración actual de los territorios obedece a la confluencia de diferentes factores que incidieron en el crecimiento urbano de las ciudades, de acuerdo con las Naciones Unidas (2018), “La urbanización es un proceso que tiene que ver con los tres pilares del desarrollo sostenible: el económico, el social y el ambiental” (párr. 15).

Este proceso genera la necesidad de gestionar el territorio a través de políticas encaminadas a satisfacer las necesidades de la población de manera inclusiva para los habitantes de las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las dinámicas de crecimiento urbano que ocasionan de manera concomitante la concentración de la población en las ciudades como es el caso de Pereira, ciudad capital del AMCO.

La ubicación estratégica que representa el municipio de Pereira en el contexto nacional, genera diferentes oportunidades en temas de desarrollo territorial que a su vez incentivan a las migraciones internas hacia esta capital metropolitana. Torres y Caicedo (2015), realizaron una investigación para establecer las ciudades intermedias con mayor potencial en Colombia, donde se aborda la ciudad de Pereira en tratamiento conjunto con Dosquebradas, por tratarse de una aglomeración perteneciente a la capital metropolitana que se cataloga como ciudad especial.

Estas dinámicas requieren de un mayor potencial administrativo capaz de suplir las necesidades no solo de los habitantes del territorio metropolitano, sino también de aquellos que se desplazan dentro de esta área; que puedan reconocer la importancia de la gobernanza para hacer frente a los retos que representan las aglomeraciones urbanas. De acuerdo con Gómez et al. (2019) los órganos de gobernanza metropolitana se definen como aquellas organizaciones “que

cubren el núcleo y las zonas circundantes de las áreas metropolitanas y se dedican a coordinar las políticas que son de relevancia directa y predominante para las áreas metropolitanas” (p. 56)

En esta sintonía, las dinámicas metropolitanas exhortan personas capaces de influir, incentivar e involucrar a los diferentes actores en la participación de la construcción colectiva del territorio, por lo que se destaca la importancia de contar con un material humano con liderazgo a escalas que superan el entorno municipal. Adicional a lo anterior, para gobernar en territorios donde predominen las aglomeraciones urbanas es necesario contar con un equipo técnico formado, convencido y coordinado, que a su vez tenga un arraigo e identidad por el territorio que coadministra para lograr un buen desempeño administrativo que se vea reflejado en la calidad de vida de sus habitantes.

Lo anterior en consonancia con la alianza y políticas de gobierno abierto, que de acuerdo con la investigación realizada por Naser et al. (2021) son políticas que respaldan la nueva visión de desarrollo sostenible, aunado a lo anterior, los investigadores determinan que esta política se guía por cuatro principios centrales dentro de los cuales se encuentra la participación ciudadana. De acuerdo con lo anterior, los gobiernos deberán procurar que los ciudadanos se involucren de manera activa en la toma de decisiones. En este marco, se destaca que dentro de los desafíos planteados por la Agenda 2030 se apela a la necesidad de renovar la agenda pública, “no hacer más de lo mismo” y “no dejar a nadie por fuera” (p. 24)

En virtud de lo expuesto, se resalta la necesidad de fortalecer las redes democráticas estableciendo la confianza como un factor determinante para la participación ciudadana. Dentro de este aspecto nos encontramos con que el apoyo a la democracia en Colombia disminuyó cuatro puntos entre 2017 y 2018, estableciéndose como la cifra más baja desde 2009, de otro lado, la satisfacción con la democracia se encuentra en un 25% (Latinbarómetro, 2017), situación

que refleja lo alejadas que están las personas de los procesos políticos y la falta de confianza de la población en las instituciones y los procesos democráticos.

Estos procesos hacen parte de las dinámicas metropolitanas, dentro de las cuales se encuentra la movilidad; esta es considerada por el AMCO como un hecho metropolitano abordado a través de una política pública del 2011 que no se encuentra en sintonía con los ODS. En este sentido y teniendo en cuenta las dinámicas actuales el AMCO debe apuntar a abordar la movilidad a través de la implementación de un plan de movilidad sostenible. Con relación a lo anterior, el Ministerio de Transporte mediante Resolución No. 2020304000015885 del 15 de octubre de 2020 reglamenta los planes de movilidad sostenible segura para municipios, distritos, áreas metropolitanas y se dictan otras disposiciones. Por lo anterior, resulta imperativo para el AMCO formular un Plan Integral de Movilidad Sostenible Metropolitana, encaminado la gestión de la movilidad hacia la ejecución de los ODS, fortaleciendo la inclusión a través de la efectiva participación ciudadana, prestando especial atención a las necesidades de las personas en condición de vulnerabilidad.

En este marco, es importante resaltar que la accesibilidad debe ser un factor predominante para tener en cuenta en la formulación del plan, del mismo modo, es necesario prestar “atención adecuada a la construcción del espacio urbano, y, especialmente, a la optimización de la densidad urbana y al fomento de un sentido de pertenencia al lugar.” (p.13)

Respecto de las estrategias para incentivar la efectiva participación ciudadana en el AMCO se observa que aún no han sido exploradas por esta entidad territorial, por lo que resulta pertinente involucrar diferentes programas encaminados a incentivar la efectiva participación ciudadana a esta escala para generar confianza en la población, pues de acuerdo con los resultados obtenidos en la encuesta realizada en la presente investigación solo el 35,2% de los

encuestados describe como buena la participación ciudadana en el AMCO. Estas situaciones sugieren una transformación estructural, pues dejan en evidencia la falta de planeación de la movilidad respecto del modelo de ciudad de gobierno abierto y de las necesidades metropolitanas.

Por lo anterior, es necesario que la administración metropolitana asuma un rol activo y visible que genere inclusión entre la población de las ciudades que componen el AMCO, así como las conurbaciones que se encuentran alrededor del área metropolitana junto con los demás municipios sobre los cuales ejerce influencia, a fin de generar sentido de pertenencia aumentando los niveles de confianza en la población, situación que se verá reflejada en la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Las estrategias y herramientas de participación ciudadana se constituyen como elemento clave de la buena gobernanza, un modelo de gobierno que genera un impacto positivo en diferentes aspectos incluyendo la movilidad, según la investigación realizada por Gómez et al. (2019), en este sentido, es necesario facilitar el acceso a la información y contribuir con la generación de conocimiento y cultura metropolitana; pues la falta de conocimiento e información son un factor determinante en los bajos índices de participación ciudadana.

La Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la OCDE encontró que la proporción de residentes que están satisfechos con el sistema de transporte público en sus ciudades es 14 puntos porcentuales más alto si existe una autoridad del transporte. Esto se debe, al menos en parte, a la mejor integración del transporte público en estas ciudades. Para integrar todo el sistema de transporte público, las autoridades del transporte deben contar con el respaldo de los gobiernos locales y tener la responsabilidad sobre todos los modos de transporte público en un área metropolitana, excepto el transporte de larga distancia. (p.59)

Sobre este aspecto es importante que los alcaldes de los municipios que componen el AMCO también estén en sincronía con las prácticas de buena gobernanza para poder realizar la construcción colectiva de la identidad metropolitana que impacte de manera positiva la gestión de la movilidad.

## Capítulo 6 Conclusiones

La presente investigación cumplió con el objetivo de resolver la pregunta formulada por lo que se pudo establecer cómo la participación ciudadana puede contribuir a la definición de estrategias de movilidad sustentable a escala metropolitana. De igual modo, se determinó que la participación tenida en cuenta como eje central para la gestión de la movilidad sostenible contribuye al fortalecimiento de los procesos de integración territorial y la institucionalidad de los que componen los diferentes esquemas de asociatividad territorial.

A través de los estudios de caso realizados y el desarrollo de los demás objetivos se comprueba la hipótesis planteada, toda vez que se pudo establecer que la participación ciudadana es el eje central para el desarrollo de planes de movilidad urbana sostenible; destacando que la participación debe ser tenida en cuenta en todas las etapas de formulación de los planes.

A partir del análisis realizado a los instrumentos cualitativos y cuantitativos aplicados, se pudo identificar que si bien las herramientas de planificación del territorio establecidas en los municipios que conforman el AMCO instituyen la participación ciudadana como uno de los principios generales para el desarrollo territorial, esta es tenida en cuenta como una etapa que se debe garantizar, posicionando la participación como un ítem de la lista de chequeo sin establecer herramientas que incentiven la efectiva participación, como elemento fundamental para la gestión urbana. A su vez, se puede concluir con que la participación no se vincula de manera directa a la esfera multidimensional de la movilidad.

Al mismo tiempo, se concluye que no existe una conciencia ciudadana enfocada hacia lo colectivo, pues constantemente las autoridades administrativas y policivas de los municipios que componen el AMCO evidencian la practica permanente de acciones que van en contra de la movilidad sostenible, como el uso excesivo de transporte particular con desplazamientos de una

sola persona. Con relación a este aspecto, se observa que, si bien se han implementado estrategias de educación encaminadas a la formación de conciencia ciudadana y movilidad, estas están planteadas para los colegios oficiales, dejando por fuera toda la población mayor de edad que no se encuentra vinculada a una institución oficial, quienes se movilizan de manera constante.

En este sentido, se requiere una política pública de educación que permita educar a los ciudadanos en temas de conciencia ciudadana y movilidad, con el fin de fortalecerlos en la toma de decisiones encaminadas a reconocer qué es bueno y qué es malo para el colectivo.

A su vez, se puede concluir que si bien el Modelo integrado de planeación y gestión MIPG, contempla como estrategia la realización de ejercicios de caracterización que involucren a la ciudadanía en el diagnóstico y formulación para diseñar mecanismos que promuevan la participación ciudadana, la población no se involucra de manera activa, razón por la cual los ejercicios de caracterización son realizados a muestras poblacionales que no resultan relevantes para el diagnóstico y formulación de mecanismos que incentiven la participación ciudadana.

En este marco, resalta que los actuales gobiernos municipales formularon sus planes de desarrollo teniendo en cuenta su condición de municipios metropolitanos, por lo anterior los planes de desarrollo están en caminados a fortalecer la integración territorial, especialmente con relación al hecho metropolitano de movilidad.

Finalmente, a través de la presente investigación se concluye con que el Municipio de Santa Rosa de Cabal converge en diferentes aspectos sociales, económicos y territoriales con los municipios de Pereira y Dosquebradas, pues se trata de un municipio conurbado de estos dos últimos, por lo que resulta pertinente que el Municipio de Santa Rosa de Cabal haga parte del AMCO, dadas las relaciones de movilidad cotidiana y la influencia que ejerce el AMCO sobre

este municipio. De este modo se refuerzan los acuerdos existentes entre los municipios que conforman el AMCO y se fortalecen los esquemas asociativos de las regiones.

### **6.5 Propuesta de Gestión Urbana**

Teniendo en cuenta la metodología implementada y los objetivos obtenidos en la presente investigación se destaca el hecho de poder corroborar cómo la participación ciudadana cumple un papel fundamental para encaminar la movilidad hacia la sostenibilidad. De acuerdo con lo anterior, la gestión de la movilidad urbana recobra vital importancia en la identificación y priorización de los stakeholders para establecer una relación directa con las diferentes personas, grupos u organizaciones que se relacionan directamente con el hecho metropolitano de movilidad, y que a su vez se vean afectados de manera directa por las decisiones tomadas por la administración. Estos actores resultan relevantes al momento de influir en la toma de decisiones e identificar posibles soluciones a las problemáticas de movilidad.

En consonancia con lo anterior, se propone la conformación de un observatorio de movilidad metropolitana en el AMCO, enfocado en recopilar información sobre diferentes indicadores relacionados con la movilidad que a su vez incluyan variables ambientales, económicas y sociales; tendientes a determinar condiciones para mejorar la movilidad a escala metropolitana y regional. Con el análisis de estos datos se da soporte y se hace seguimiento a la toma de decisiones basadas en el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Se plantea la implementación de este instrumento, teniendo en cuenta que los observatorios urbanos resultan de gran importancia para las áreas metropolitanas toda vez que fortalecen la gobernanza y el desarrollo sostenible a través de la interacción de la data y los actores del territorio, facilitando la participación activa y efectiva de la población con el fin de encaminar la toma de decisiones hacia el desarrollo equilibrado y sostenible de la movilidad



metropolitana. De acuerdo con lo anterior, el observatorio de movilidad metropolitana se constituye en una herramienta que permite realizar una construcción colectiva de la movilidad metropolitana sostenible ayudando a lograr el objetivo de desarrollo sostenible número once.

Figura 9 Estructura del observatorio metropolitano



Nota: Naciones Unidas, para asentamientos humanos (2020). Observatorios metropolitanos.

Recuperado de <https://unhabitat.org/es/node/144372>

Respecto de los actores se destaca que Pereira es una ciudad universitaria (Jiménez, 2019), por lo que el AMCO cuenta con una amplia gama de actores del sector académico público y privado. De otro lado, es importante resaltar que actualmente existe un observatorio de movilidad urbana de América Latina, proyecto liderado por CAF y BID que actualmente cuenta con datos para 29 ciudades y una amplia posibilidad de obtener información en tiempo real gracias a las nuevas tecnologías<sup>1</sup>, adicionalmente este observatorio apoya en la formulación de

<sup>1</sup> Observatorio de movilidad. (s.f). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/transporte/es/author/omurbana/>

políticas públicas establecimiento redes de cooperación que permiten el desarrollo armónico de esta herramienta de gestión de la movilidad.

Las universidades se constituyen como polos de atracción que generan miles de desplazamientos recurrentes en la capital del AMCO, en términos de actores y usuarios de la movilidad la comunidad académica representa un alto porcentaje, por lo que su participación en la gestión de la movilidad genera un impacto significativo, en este sentido y como propuesta subyacente a la inicial se plantea como propuesta de gestión urbana la implementación de una política de movilidad sostenible metropolitana que mejore el acceso a los campus, beneficiando de este modo a la comunidad universitaria y a la comunidad metropolitana, promoviendo medios de transporte sostenibles entre la comunidad académica generando un alto impacto en la disminución de la emisión de gases.

Aunado a lo anterior y con el fin de reforzar la propuesta de gestión, se plantea la creación de colectivos de ciclistas y otros medios de transporte no contaminantes, con el fin de fortalecer el uso de estos medios de transporte y garantizar el derecho a la movilidad de esta minoría. También resulta relevante para esta propuesta incentivar la creación de asociaciones de usuarios de diferentes modos de transporte que puedan participar de manera activa en el observatorio de movilidad, apoyando la toma de decisiones y planificación de planes, programas y proyectos de movilidad metropolitana en el AMCO.

## 7 Referencias

Acuerdo Metropolitano No. 16 de 2011 [Área Metropolitana Centro de Occidente]. Por el cual se adopta la Política Pública para la Movilidad Sustentable en el Área Metropolitana Centro Occidente. 29 de diciembre de 2011.

<https://www.amco.gov.co/documentos/12/normatividad-transporte/>

Alcântara, E. (2010). *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. CAF.

[https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/414/An%c3%a1lisis\\_de\\_la\\_movilidad\\_urbana.\\_Espacio%2c\\_medio\\_ambiente\\_y\\_equidad.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/414/An%c3%a1lisis_de_la_movilidad_urbana._Espacio%2c_medio_ambiente_y_equidad.pdf?sequence=7&isAllowed=y)

Aravena, J., Nuñez, F., y Albornoz, E. (2019). Participación ciudadana y movilidad sostenible: el caso del Área Metropolitana de Concepción, Chile. *Revista de Urbanismo*, (40), 1-18.

Área Metropolitana de Centro Occidente. (2011). *Propuesta de “política pública para la movilidad sustentable en el área metropolitana centro occidente”*.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oSe0fnGGS8gJ:https://www.amco.gov.co/loader.php%3FIServicio%3DTools2%26ITipo%3Ddescargas%26IFuncion%3Ddescargar%26idFile%3D11+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Área Metropolitana de Centro Occidente. (2013). *Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013. Plan Nacional de Desarrollo Metropolitano 2014- 2032*.

<https://www.amco.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=1274>

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2019). *Gestión social para el desarrollo territorial metropolitano*. [https://www.metropol.gov.co/planeacion/Paginas/educacion-y-](https://www.metropol.gov.co/planeacion/Paginas/educacion-y-cultura/gestion-social.aspx)

[cultura/gestion-social.aspx](https://www.metropol.gov.co/planeacion/Paginas/educacion-y-cultura/gestion-social.aspx)

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución política de Colombia*. Legis.

- Asela, J. (2015). La descentralización en Colombia ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso (Decentralization in Colombia: Reality or Mirage? Considerations on the Current Process). *Revista CEA*, 1(1), 67.
- Bátiz, M. (2016). La incorporación gradual de la participación ciudadana en el proceso de planeación. *Carta Económica Regional*, (73), 32-39.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s,f). *Región del Biobío. Chile Nuestro País*.  
<https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region8>
- Bustamante, S. (2014). La "metropolización" en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad. *Revista Ciudades, estados y política*, 1(1), 10-20.
- Cámara, C. (2012). Las iniciativas de participación ciudadana en el urbanismo. El urbanismo participativo, una nueva forma de entender la ciudad y la ciudadanía en la configuración de espacios públicos. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 2(1), 19-32.
- Cardona, J. (2012). Las instituciones en el desarrollo regional del área metropolitana AMCO 2000- 2009. *Revista Educación y Desarrollo Social*, 6(2), 12-25.
- Castaño, G., Díaz, J., Cuenut, E., y Gaviria, R. (2010). Economías externas de red en la ciudad Región Eje Cafetero y crecimiento económico de Pereira. *Revista Académica e Institucional*, (87), 77-89.  
<https://revistas.ucp.edu.co/index.php/paginas/article/view/2068/1927>
- Castro, E. (2016). Transformaciones territoriales y procesos de metropolización en Colombia: una aproximación a partir de la migración interna. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 16(31), 127-150.

Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. (2021). Concepción- Chile.

<https://www.old.cideu.org/ciudad/concepcion-chile>.

CHALLENGE. (s.f.). *The experts behind CHALLENGE*. <http://www.sump-challenges.eu/partners>

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 128 de 23 de febrero de 1994. Diario Oficial No. 41.236. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 134 de 31 de mayo de 1994. Diario Oficial No. 41.373. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley Orgánica 388 de 18 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.091. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 de 28 de junio 2011. Diario Oficial No. 48.115. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1625 de 29 de abril de 2013. Diario Oficial No. 48.776. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley Orgánica 1962 del 28 de junio de 2019. Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo General 2018* [documento en línea]. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-VIHOPE-v2.xls>

Dangond, C., Jolly, J., Monteoliva, A y Rojas, F. (2011). Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano. *Papel Político*, 16(2), 485-514.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo, 2014- 2018: Todos por un nuevo país. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Una Evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales. <https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/104>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo, 2018- 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Aspectos Generales de la Gestión Pública*. <http://pazvictimas.dnp.gov.co/herramientas-de-planeacion/Pages/aspectosgestionpublica.aspx#:~:text=La%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABblica%20es%20un,institucional%20de%20una%20administraci%C3%B3n%2C%20sobre>

Fernández, V. (2014). Promoviendo un diseño urbano participativo: experiencias desde la práctica y la docencia. *Revista AUS*, (15), 22-27.

Flores, A y Cenecorta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, (102), 91-118.

Gobernación de Risaralda (2019). *Risaraldenses usan masivamente las zonas wifi gratuitas de la Gobernación*. <https://www.risaralda.gov.co/publicaciones/151942/risaraldenses-usan-masivamente-las-zonas-wifi-gratuitas-de-la-gobernacion/>

- Gómez, D., Rajack, R., López, E., y Lanfranchi, G. (2019). *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0000875>
- Harkness, A., Ramírez, A., Rihm, A., Orellana, A., Lefevre, B., Robertson, C., David, D., Slack, E., Valenzuela, E., Vera, F., Astaburuaga, F., Rojas, F., Carvalho G., Cienfuegos, I., Robinson, J., Ducci, J., Muñoz, J., Bresciani, L., Valenzuela, L., Allard, P., Bettancourt, P., Alcayaga, S y Ortega, S. (2019). *Construyendo gobernanza metropolitana*. Banco Interamericano de Desarrollo.  
[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo\\_gobernanza\\_metropolitana\\_el\\_caso\\_de\\_Chile\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo_gobernanza_metropolitana_el_caso_de_Chile_es.pdf)
- Hernández Rivera, O., & Ramos Loredó, D. (2005). Participación social en movilidad urbana. *Revista de Urbanismo*, (13), Pág. 76-86. doi:10.5354/0717-5051.2010.5116
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Hernández, M. (2016). Urbanismo participativo. Construcción social del espacio urbano. *Revista de Arquitectura*, 18(1), 6-17. doi: 10.14718/RevArq.2016.18.1.2
- Ibargüen, P. (2012). *Transporte sostenible para Área Metropolitana Centro Occidente: caso de estudio la bicicleta*. [Tesis de Pregrado]. Universidad Tecnológica de Pereira.  
<http://recursosbiblioteca.utp.edu.co/tesis/textoyanexos/3883472I12.pdf>
- Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional. (2016). *Dinámicas de las áreas metropolitanas en Colombia*. <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/publicaciones-de-debates-urbanos/1407-debates-de-gobierno-urbano-9/file>

- Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional. (2017). *Crecimiento urbano en Colombia: alcances y restricciones*. <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/crecimiento-urbano-en-colombia-alcances-y-restricciones>
- Ipsos Napoleón Franco. (2019). Encuesta de Percepción Ciudadana 2019. Nuestra percepción de ciudad [Conjunto de datos].  
[https://s3.pagegear.co/38/73/2019/encuesta\\_de\\_percepcion%CC%81n\\_ciudadana\\_2019.pdf](https://s3.pagegear.co/38/73/2019/encuesta_de_percepcion%CC%81n_ciudadana_2019.pdf)
- Jiménez, O (2019). *Pereira es una ciudad universitaria*. Cámara de Comercio de Pereira.  
<https://www.camarapereira.org.co/es/ieventos/ver/2324/pereira-es-ciudad-universitaria/>
- Lindenau, M & Böhler, S. (2014). Citizen and stakeholder involvement: a precondition for sustainable urban mobility. *Transportation Research Procedia*, 4, 347 – 360
- Máttar, J. (2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. *Santiago de Chile: Naciones Unidas y Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Cepal)*. <https://servicioidiomas.cepal.org/sites/default/files/2017-09/Normas%20bibliogr%C3%A1ficas.pdf>
- Medellín, P. (2020, 29 de junio). Áreas metropolitanas en Colombia: Experiencias y desafíos. *Instituto de estudios urbanos*. <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/areas-metropolitanas-en-colombia-experiencias-y-desafios>
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.  
[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla\\_ley\\_organica\\_de\\_ordenamiento\\_territorial.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf)
- Montezuma, R. (2003). *Ciudad y transporte: la movilidad urbana*. Cuadernos de la Cepal. *Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (Cepal)*.



Muñoz, L., Duque, E., y Henao, L. (2019). *Caracterización de las dimensiones de cohesión territorial (percepción técnica)*. Área Metropolitana Centro De Occidente, 2018.

Universidad Católica de Pereira.

<https://repositorio.ucp.edu.co/bitstream/10785/5910/1/DDMGDR27.pdf>

Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021). Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/S2000907\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/S2000907_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*.

<https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

Nieto, J. (2019). 'El Paisaje Cultural Cafetero es mucho más que turismo'. *El Tiempo*.

<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-paisaje-cultural-cafetero-es-mucho-mas-que-turismo-344712>

Observatorio de la Sostenibilidad Fundación Cristina Enea (2010). *Movilidad urbana y procesos participativos*, (p. 15). [https://www.cristinaenea.eus/es/mnu/observatorio-de-la-](https://www.cristinaenea.eus/es/mnu/observatorio-de-la-sostenibilidad-cuadernos-de-apuntes)

[sostenibilidad-cuadernos-de-apuntes](https://www.cristinaenea.eus/es/mnu/observatorio-de-la-sostenibilidad-cuadernos-de-apuntes)

ONU. (2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*.

<https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>

- Osorio, E y Blanco, K. (2016). Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). *Revista Ciudades, Estados y Política*, 3(2), 89-103.
- Palomares, J y Puebla, J. (2007). Pautas de la movilidad en el Área Metropolitana de Madrid. *Cuadernos de Geografía*, (81), 7-29.
- Pereira Cómo Vamos. (2020). *Informe de Calidad de Vida 2020*.  
[https://s3.pagegear.co/38/75/icv2020\\_completo.pdf](https://s3.pagegear.co/38/75/icv2020_completo.pdf)
- Perpétuo, R. (2019). *El Valle de Aburrá es una inspiración para el continente/ Entrevistado por la Oficina Asesora de Comunicaciones*. Área Metropolitana del Valle de Aburrá.  
<https://www.metropol.gov.co/Paginas/Noticias/elmetropolitano-entrevistas/el-valle-de-aburra-es-una-inspiracion-para-el-continente.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat (2015). Sistematización de experiencias exitosas en materia de integración metropolitana en Colombia: el caso del Valle de Aburrá. [https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Sistematizacion\\_ExperienciasExitosas\\_AMVA\\_2015.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Sistematizacion_ExperienciasExitosas_AMVA_2015.pdf)
- Ramos, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12(25), 85-102.
- Rincón, C. (2009). Los sistemas de transporte masivo en el hábitat metropolitano. El caso Megabús en el centro occidente colombiano. *Revista Gestión y Región*, 7, 123-160.
- Rivera, O, y Loredó, D. (2005). Participación social en movilidad urbana. *Revista de Urbanismo*, (13), pág-76.
- Rodríguez, J. (2009). La Gestión del Desarrollo Regional Sostenible: Un desafío desde la Universidad Autónoma de Manizales. *Ánfora*, 16(26), 5-18.

- Rofman, A. (2003). Los Actores Sociales del Desarrollo Local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. IV Conferencia Regional ISTR-LAC. <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/adrianarofman.pdf>
- Rojas, C., Muñiz, I., y García, M. (2009). Estructura urbana y policentrismo en el Área Metropolitana de Concepción. *Eure (Santiago)*, 35(105), 47-70.
- Rojas, F y Robertson, C. (2019). Construcción de Gobernanza Metropolitana en Rojas, F y Vera, F (Ed). *Construyendo gobernanza metropolitana* (pág. 134). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001859>
- Romero, G y Lugo, D. (2018). El estado del arte de la movilidad del transporte en la vida urbana en ciudades latinoamericanas. *Revista Transporte y Territorio*, (19), 133-157.
- Salinas, E y Pérez, L. (2011). Procesos urbanos recientes en el Área Metropolitana de Concepción: transformaciones morfológicas y tipologías de ocupación. *Revista de Geografía Norte Grande*, (49), 79-97. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-34022011000200006&script=sci\\_arttext&tlng=p](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-34022011000200006&script=sci_arttext&tlng=p)
- Sánchez, L. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia. *Bitácora*13, (2), 57-72
- Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad de Risaralda. (2018). *Boletín socioeconómico*. <https://www.risaralda.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=16616>
- Segura, F., Moncaleano, L., Vargas, A., Yanuba, E., Malagón, E y Delgado, J. (mayo 2020). *Participación ciudadana en la gestión pública en el marco del COVID- 19*. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Participaci%C3%B3n+ciudad>

[ana+en+la+gesti%C3%B3n+p%C3%BAblica+en+el+marco+del+COVID%E2%80%9319+-+Mayo+de+2020.pdf/815cfd12-7e56-ffee-cd02-6ff34f43158a?t=1590538931074](#)

Tomàs, M. (2010). Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal. *Revista Española de Ciencia Política*, (23), 125-148.

Tomàs, M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *Nueva Época*, 20, 53-64.

Torres, P. y Caicedo, C. (2015). *Las ciudades intermedias con mayor potencial en Colombia: Un sistema de identificación*. Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-ciudades-intermedias-con-mayor-potencial-en-Colombia-Un-sistema-de-identificaci%C3%B3n.pdf>

Zambrano, F (2020). La difícil Gestión Territorial en Antioquia. Universidad Nacional. Instituto de Estudios Urbanos- IEU. <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/la-dificil-gestion-territorial-de-antioquia>

## 8 Anexos

## 8.5 Anexo 1. Encuesta semiestructurada

|   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---|---|----------|--------|---|----------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Página 1  | <table border="1" style="width: 100%; height: 20px; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td><td style="width: 5%;"></td> </tr> </table> |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  | No. <table border="1" style="width: 100%; height: 20px; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;"></td><td style="width: 10%;"></td><td style="width: 10%;"></td> </tr> </table> |  |  |  |
|   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>Participación ciudadana en la movilidad. El caso del proceso de integración territorial del Área Metropolitana Centro de Occidente</b>   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>CONFIDENCIALIDAD:</b> los datos suministrados son confidenciales y no podrán utilizarse con fines comerciales, de tributación fiscal o investigación judicial. Son únicamente para fines académicos.   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN Y DE LA ENCUESTA:</b> Toda la información recogida en las encuestas será almacenada y analizada por la investigadora, conforme a los objetivos de la investigación. De ese análisis surgirá un trabajo de grado.   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>A. MÓDULO IDENTIFICACIÓN</b>   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>1. Por favor indique sus nombres y apellidos</b>   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px solid black; text-align: center;">Nombre</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">-</td> <td style="width: 40%; border-bottom: 1px solid black; text-align: center;">Apellido</td> </tr> </table> |   |          | Nombre | -   | Apellido |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Nombre  | -   | Apellido |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>Por favor indique la siguiente información:</b>  |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| <b>2. Sexo</b><br>H M Otro<br><table border="1" style="width: 100%; height: 20px; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%;"></td><td style="width: 33%;"></td><td style="width: 33%;"></td> </tr> </table>  |   |          |        | <b>3. Años cumplidos</b><br><table border="1" style="width: 100%; height: 20px; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;"></td><td style="width: 50%;"></td> </tr> </table> |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |   |          |        |   |          |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

4. Dirección de vivienda \_\_\_\_\_

5. Municipio \_\_\_\_\_

6. Comuna \_\_\_\_\_

7. Barrio \_\_\_\_\_

### B. MÓDULO DE MOVILIDAD

8. ¿Cómo se siente con los desplazamientos que realiza en el Área Metropolitana Centro de Occidente?

- |   |                 |
|---|-----------------|
| 1 | Muy satisfecho  |
| 2 | Satisfecho      |
| 3 | Poco satisfecho |
| 4 | Insatisfecho    |

9. Por favor indique su ocupación u oficio. (actividad principal) \_\_\_\_\_

10. Por favor indique su actual condición contractual durante el último mes (Respuesta única)

- |   |                                |   |                                      |
|---|--------------------------------|---|--------------------------------------|
| 1 | Desempleado (pase a la Num 33) | 6 | Trabajador familiar sin remuneración |
| 2 | Obrero                         | 7 | Trabajador informal. ¿ En qué?       |
| 3 | Empleado oficial               | 8 | Otro (Cuál)                          |
| 4 | Empleado empresa privada       |   |                                      |
| 5 | Patrón o empleador             |   |                                      |

11. ¿En la última semana en dónde desarrolló su trabajo?

- 1 En una oficina
- 2 En esta vivienda (o otro local del mismo edificio)
- 3 En un local ubicado en otro edificio
- 4 En la calle, un parque

- 5 Puerta a puerta, ambulante
- 6 En un vehículo
- 7 Otro ¿Cuál? \_\_\_\_\_

12 Municipio: \_\_\_\_\_

13. ¿Qué medio de transporte utiliza generalmente para ir a su sitio de trabajo?

(Selección múltiple e indique orden)

- 1 A pie
- 2 Bicicleta
- 3 Moto

- 4 Auto particular
- 5 Bus, buseta, Colectivo
- 6 Taxi

- 7 Transmilenio
- 8 Otro. ¿Cuál? \_\_\_\_\_

14. ¿Cuántos minutos gasta en promedio en un viaje hasta su sitio de trabajo (un solo sentido)?

15 **Ida** Horas  Minutos  **1 Regreso** Horas  Minutos   
 6.

17. ¿Cuánto dinero gasta diariamente en transporte? \$ \_\_\_\_\_

18. ¿Qué medio de transporte utiliza para ir al centro o institución de salud?

- 1 A pie
- 2 Bicicleta
- 3 Moto

- 4 Auto particular
- 5 Bus, buseta

- 6 Taxi
- 7 Otro ¿Cuál? \_\_\_\_\_
- 8 No se

19. ¿Cuántos minutos gasta en llegar al centro o institución de salud? Minutos

**20. ¿Cuánto tiempo gasta caminando para llegar a los siguientes servicios?**

|  | Menos 10 min             | De 10 a 20 min           | Más de 30 min.           | No sabe                  |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Transporte público (bus, buseta o colectivos)   |                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Estación de Megabus y paradero de alimentadores | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**21. ¿Cuánto tiempo gasta caminando para llegar a los siguientes establecimientos?**

|                          | Menos de 10 min.         | De 10 a 20 min           | Más de 30 min.           | No sabe                  |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Parque o zonas verdes | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Droguería             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Supermercado          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Bancos o cajeros      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Plaza de mercado      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Tienda de barrio      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**22. Los fines de semana ¿visita alguno de los siguientes sitios?**

|   | Nombre           | Ubicación (barrio) | Municipio |
|---|------------------|--------------------|-----------|
| 1 | Centro comercial | _____              | _____     |
| 2 | Iglesia          | _____              | _____     |
| 3 | Parque urbano    | _____              | _____     |
| 4 | Rio o quebrada   | _____              | _____     |
| 5 | Ciclovia         | _____              | _____     |
| 6 | Otro. ¿Cuál?     | _____              | _____     |

**23. ¿Qué medios de transporte utiliza en sus desplazamientos diarios?**

|   |                     |   |                               |   |       |
|---|---------------------|---|-------------------------------|---|-------|
| 1 | Bicicleta           | 5 | Bus/ Buseta servicio publico. | 9 | A pie |
| 2 | Moto                | 6 | Camión                        | 1 | Otro  |
| 3 | Automóvil/camioneta | 7 | Megabus                       | 0 |       |



4 Taxi

8 Alimentador

### E. MÓDULO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

24. ¿Usted forma o ha formado parte de algunas de las siguientes organizaciones y/o grupos?

- |  |                             |           |
|--|-----------------------------|-----------|
| 1 Agrupaciones benéficas o voluntarias | 4 Organizaciones Deportivas | 7 ONG     |
| 2 Juntas de Trabajo Comunitario        | 5 Organizaciones Étnicas    | 8 Otra    |
| 3 Organizaciones Religiosas            | 6 Organizaciones Étnicas    | 9 Ninguna |

25. Para resolver algún tipo de problema que lo afecta a usted y/o a su comunidad, alguna vez ha tratado de

- |  |  |           |
|--|--|-----------|
| 1 Pedir ayuda a líder político             | 3 Organizarse con otras personas y firmar peticiones | 5 Ninguna |
| 2 Pedir ayuda a algún tipo de líder cívico | 4 Quejarse ante las autoridades correspondientes     |           |

26. Cree usted que organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común es

- |         |           |                       |
|---------|-----------|-----------------------|
| 1 Fácil | 2 Difícil | 3 No sabe/no responde |
|---------|-----------|-----------------------|

27. De la siguiente lista de mecanismos de participación ciudadana, ¿Cuáles conoce?

- |  |              |                    |                       |
|--|--------------|--------------------|-----------------------|
| 1 Revocatoria del mandato                    | 3 Referendo  | 5 Consulta Popular | 7 No sabe/no responde |
| 2 Iniciativa popular legislativa y normativa | 4 Plebiscito | 6 Cabildo Abierto  |                       |

28. De la siguiente lista de espacios de participación ciudadana, ¿Cuáles conoce?

|   |   |   |   |   |                      |                      |
|---|---|---|---|---|----------------------|----------------------|
| 1 | Juntas de Acción Comunal                        | 3 | Comités de participación comunitaria en salud | 5 | Veedurías ciudadanas | Veedurías ciudadanas |
| 2 | Comités de control social de servicios públicos | 4 | Audiencias públicas                           | 6 | No sabe/no responde  | No sabe/no responde  |

29. Ha participado en alguno de los anteriores mecanismos y/o espacios?

1 S  
i

2 N  
o

30. Usted ha participado en alguna movilización social?

1 S  
i

2 N  
o

3 No sabe/no responde

31. ¿Para usted, la participación ciudadana es efectiva para la solución de los problemas de los ciudadanos?

1 Si

2 N  
o

3 No sabe/no responde

32. ¿Sabe que es un Área Metropolitana?

S i 1

No 2

33. ¿Sabe cuáles municipios forman parte del Área Metropolitana Centro de Occidente?

S i 1

No 2

34. ¿Cómo describe la participación ciudadana en el Área Metropolitana Centro de Occidente?

1 Excelente

2 Buena

3 Mala

4 Pésima

5 No sabe/no responde

#### OBSERVACIONES

1

2

3

4

5

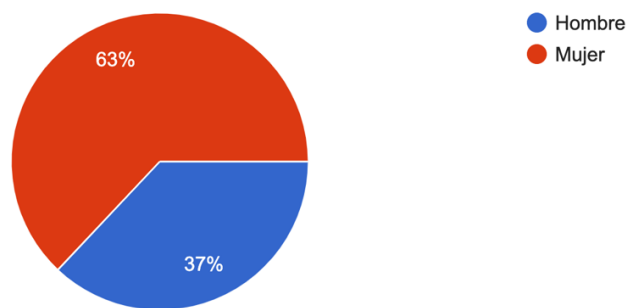
Nombre del encuestador \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

## 8.6 Anexo 2. Resultados encuesta semiestructurada

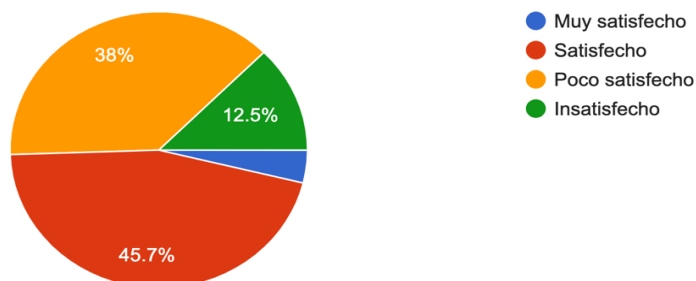
2. Por favor indique la siguiente información. Sexo:

389 respuestas



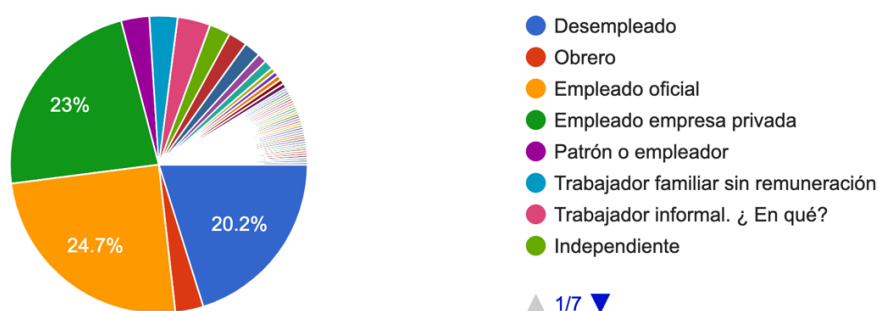
16. ¿Cómo se siente con los desplazamientos que realiza en el Área Metropolitana Centro de Occidente?

392 respuestas



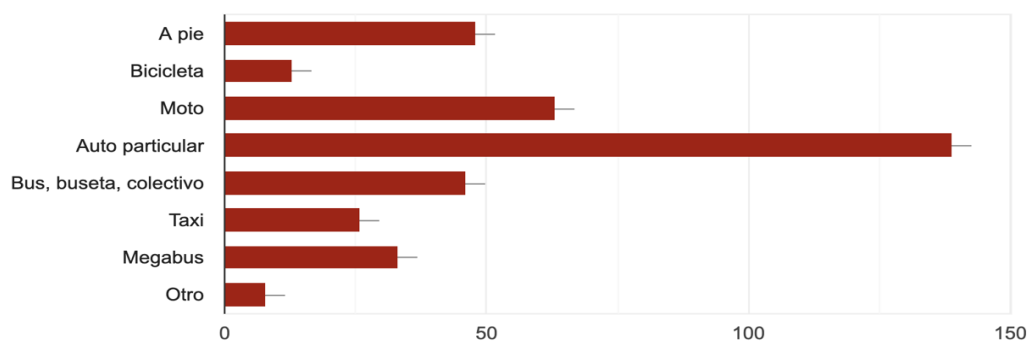
18. Por favor indique su actual condición contractual durante el último mes

392 respuestas



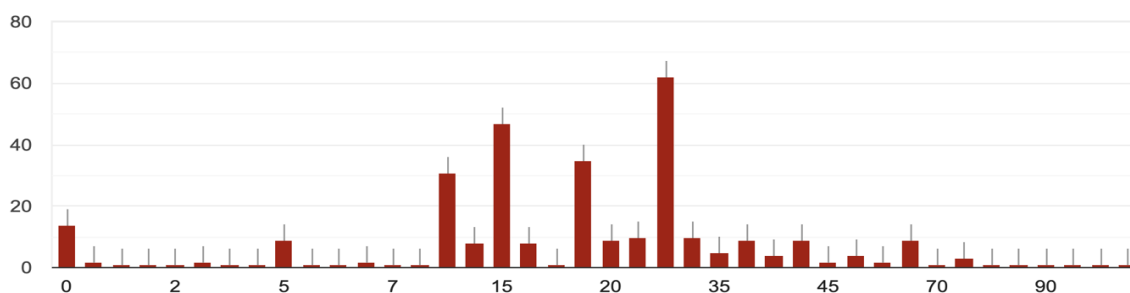
22. ¿Qué medio de transporte utiliza generalmente para ir a su sitio de trabajo?

311 respuestas



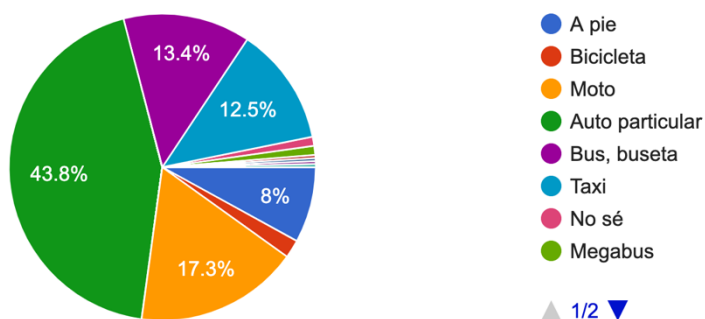
24. ¿Cuántos minutos gasta en promedio en un viaje hasta su sitio de trabajo (IDA)? (Respuesta en minutos)

313 respuestas

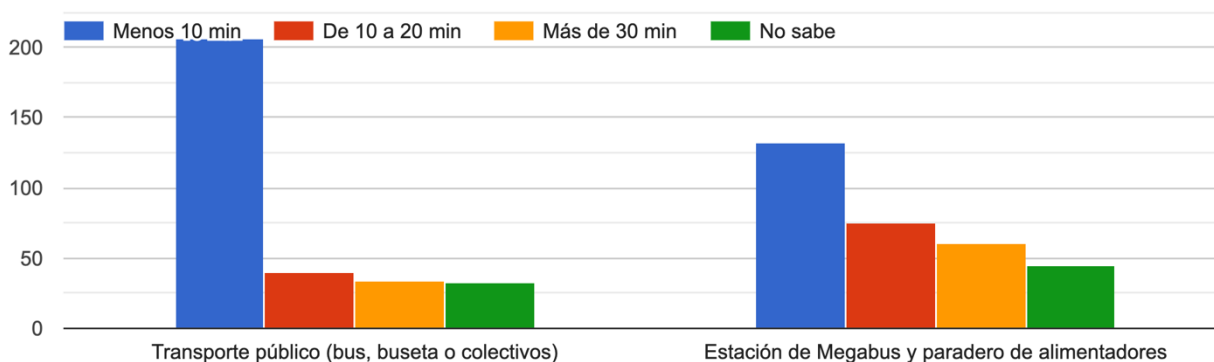


27. ¿Qué medio de transporte utiliza para ir al centro o institución de salud?

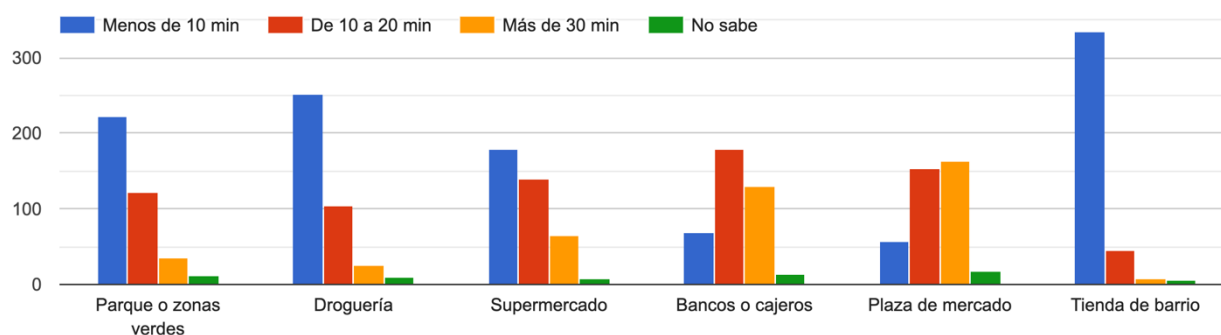
313 respuestas



29. ¿Cuánto tiempo gasta caminando para llegar a los siguientes servicios?

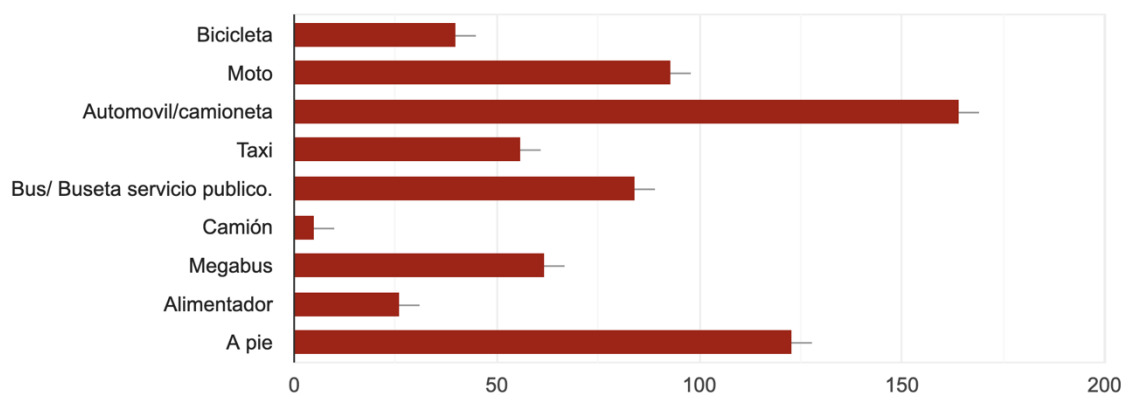


30. ¿Cuánto tiempo gasta caminando para llegar a los siguientes establecimientos?



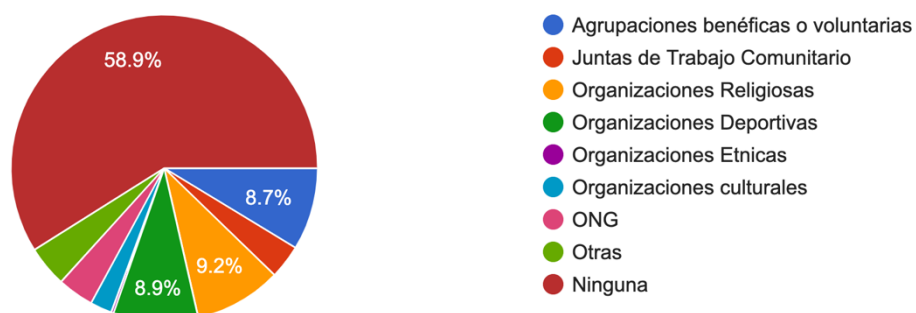
32. ¿Qué medios de transporte utiliza en sus desplazamientos diarios?

392 respuestas



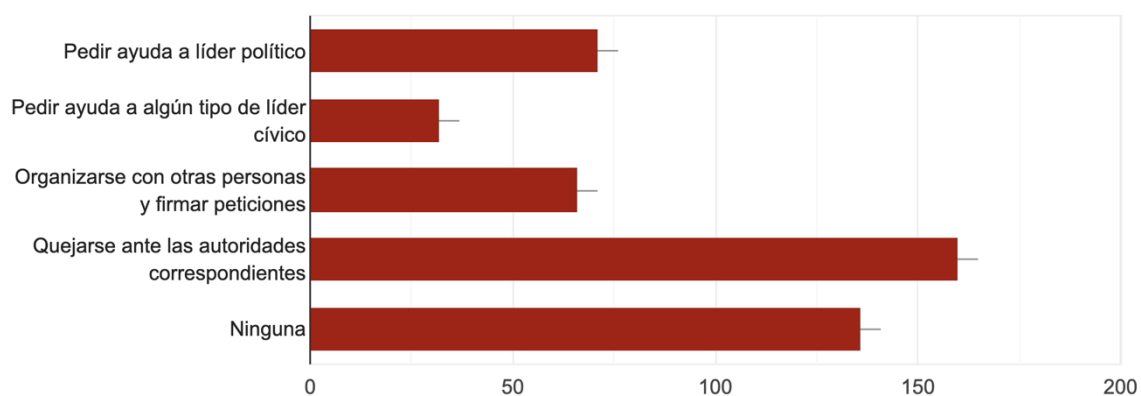
35. ¿Usted forma o ha formado parte de algunas de las siguientes organizaciones y/o grupos?

392 respuestas

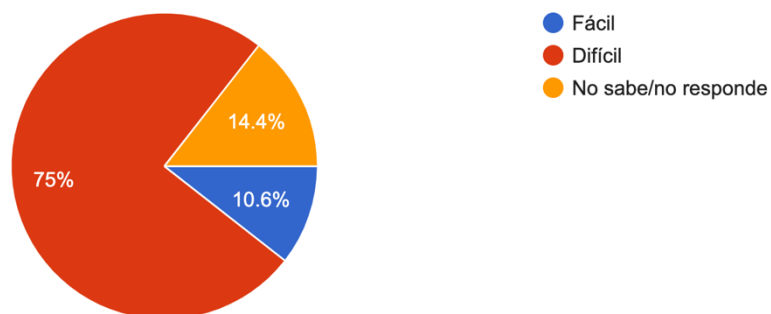


36. Para resolver algún tipo de problema que lo afecta a usted y/o a su comunidad, alguna vez ha tratado de

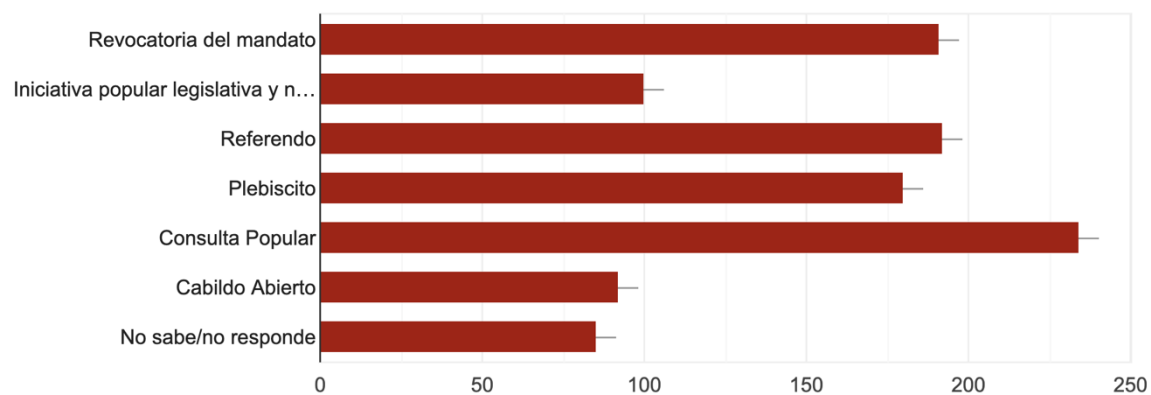
387 respuestas



37. Cree usted que organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común es  
388&nbsp;respuestas



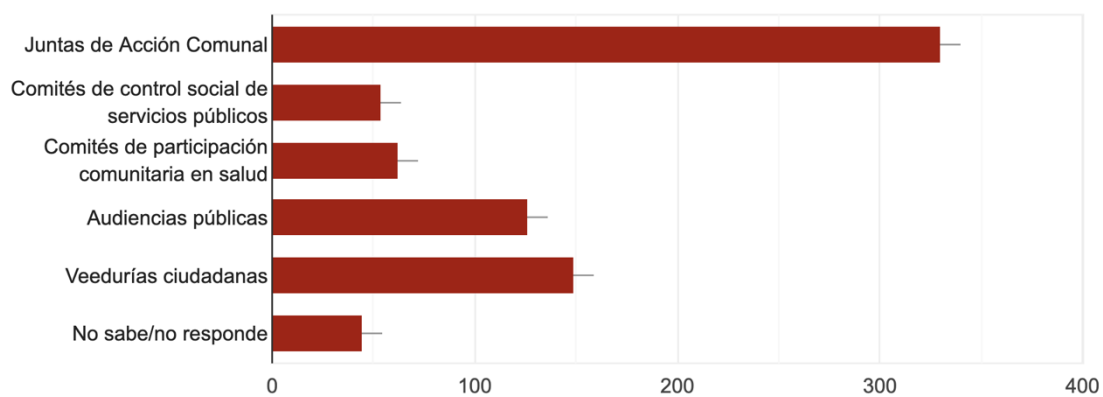
38. De la siguiente lista de mecanismos de participación ciudadana, ¿Cuáles conoce?  
389&nbsp;respuestas





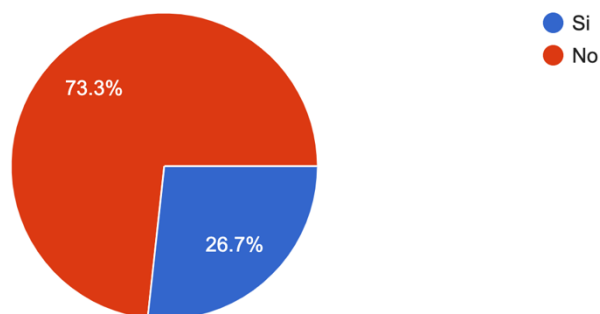
39. De la siguiente lista de espacios de participación ciudadana, ¿Cuáles conoce?

387 respuestas



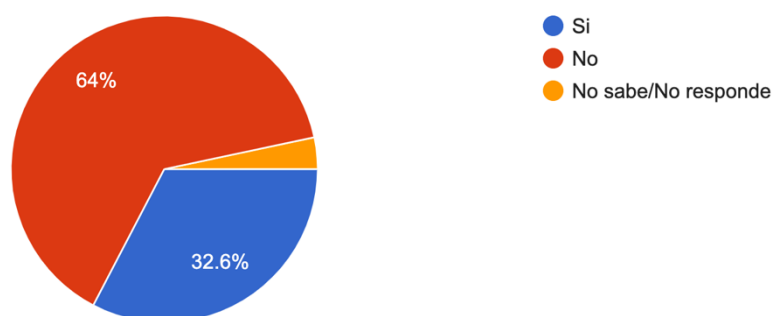
40. Ha participado en alguno de los anteriores mecanismos y/o espacios?

389 respuestas



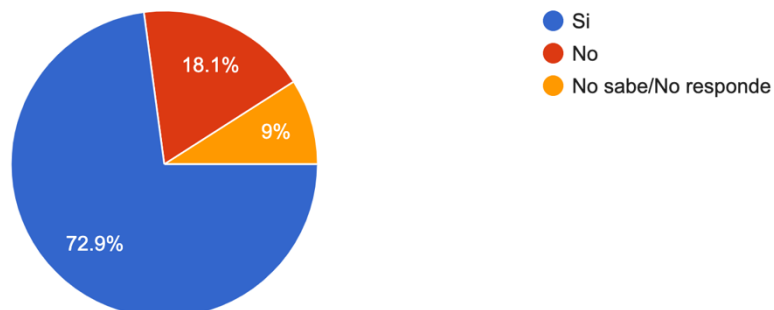
41. Usted ha participado en alguna movilización social?

389 respuestas



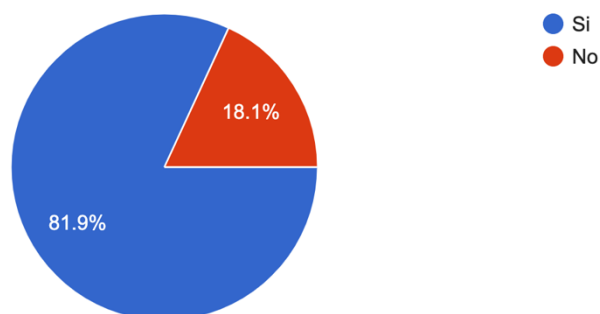
42. Para usted, la participación ciudadana es efectiva para la solución de los problemas de los ciudadanos?

387 &nbsp;respuestas



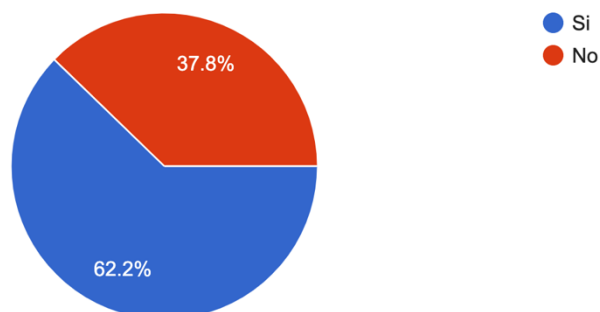
43. ¿Sabe que es un Área Metropolitana?

392 &nbsp;respuestas

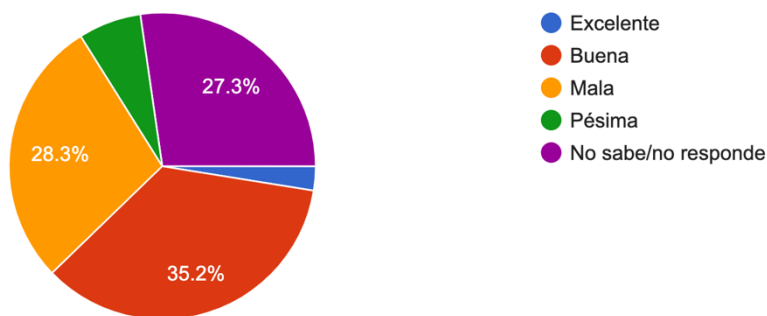


44. ¿Sabe cuáles municipios forman parte del Área Metropolitana Centro de Occidente?

392 &nbsp;respuestas



45. ¿Cómo describe la participación ciudadana en el Área Metropolitana Centro de Occidente?  
392&nbsp;respuestas



### 8.7 Anexo 3. Cápsulas informativas

**¿SABIAS QUE COLOMBIA ES UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO CON DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?**

**Constitución política de 1991**

**Art. 1:** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales, democrática, participativa y pluralista.

**Art. 2:** Son fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

**Art. 3:** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

**"La democracia significa que todo hombre tiene derecho a ser escuchado, y que las decisiones se toman en conjunto como un pueblo" Nelson Mandela**

La efectiva participación ciudadana en el Desarrollo Territorial democrático, las ciudades y el sector rural, sirve como un instrumento para descentralizar la toma de decisiones. ¿Qué esperas para hacer parte?

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA NO SOLO ES UN DERECHO DE LOS COLOMBIANOS, TAMBIEN ES UN DEBER**

**Porcentaje de personas según la satisfacción con la forma en que la democracia funciona en Colombia**

| Satisfacción       | Porcentaje |
|--------------------|------------|
| Muy insatisfecho/a | 47%        |
| Insatisfecho/a     | 34%        |
| Satisfecho/a       | 16%        |

NOTA: DANE (2016). Encuesta de cultura política.

**SINO PARTICIPAS ACTIVAMENTE EN LA TOMA DE DECISIONES, OTROS DECIDIRAN POR TI**

Nota: Elaboración propia