

MANIZALES RURURBANO

Aproximación al estudio de las condiciones para la sostenibilidad urbano rural del Municipio de Manizales.

Gestión Institucional de la administración central. Serie 2001 – 06.

Tesis para optar al título de Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo.

Julián Eduardo Fernández Hoyos.

Arquitecto.

Estudiante de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo.

Oliverio Ramírez Garzón.

Administrador de Empresas. Msc. Ciencias Económicas

Director de Tesis.

Universidad Nacional de Colombia. Sede Manizales. Facultad de Ingeniería y Arquitectura. Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. 2007

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	7
PRESENTACIÓN.....	9
CAPÍTULO I. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN.....	12
1. JUSTIFICACIÓN.....	12
2. OBJETIVOS.....	12
2.1. Objetivo General.....	12
2.2. Objetivos Específicos.....	12
3. HIPÓTESIS INICIALES.....	13
4. METODOLOGÍA.....	14
5. ALCANCES Y PRODUCTOS DE LA APROXIMACIÓN.....	15
6. MARCO CONCEPTUAL.....	20
6.1. Los Sistemas Ambientales.....	20
6.2. El link entre los sistemas ambientales y el abordaje del Territorio como unidad de estudio.....	24
6.3. Aportes a la consolidación teórica del concepto rururbano del territorio.....	26
6.3.1. La naturaleza ampliada y la conformación de territorios.	30
6.3.2. Una mirada a lo urbano y lo rural en la historia latinoamericana: de la colonización a la segunda ola urbanizadora.	32
6.3.3. La concepción rururbana del territorio: de los bloqueos históricos al mandato constitucional	37
7. MARCO TEORICO.....	39
7.1. Las concepciones de desarrollo y sostenibilidad: Las conflictivas relaciones de lo local y lo global.....	39
7.1.1. Sostenibilidad Internacional y Latinoamericana como Marco de la Actuación Local.....	42
7.2. Sobre indicadores de desarrollo sostenible	48
7.2.1. Sostenibilidad Urbana: El Semáforo Ambiental Urbano.....	48
7.2.2. La Pirámide de Daly: bienestar y calidad de vida como fines últimos	53

7.3. Transformaciones de la Planificación del Desarrollo y su Gestión: Su incidencia en el caso Manizales.....	60
7.3.1. Manizales y el entorno legislativo de la planificación colombiana.	61
7.4. La Tendencia a la Regionalización del Desarrollo Territorial.....	65
7.4.1. Perspectivas de Manizales en el entorno regional de Caldas.	67
8. CONCLUSIONES RESPECTO DEL MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL.....	71
CAPÍTULO II. LA GESTIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO EN MANIZALES Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL CENTRO SUR DE CALDAS.....	72
A. Gestión Pública del Desarrollo en Manizales.....	72
1. Comparativo Anual de Periodos de Gestión. Serie 2001 - 2006.....	74
1.1. Proximidades y divergencias de la parte estratégica de los últimos 3 Planes de Desarrollo de Manizales.....	74
1.1.1. De las visiones, políticas y estrategias de los Planes.....	74
1.1.2. Objetivos a nivel de Plan y Dimensiones – Áreas.....	76
1.1.3. Variaciones de contenidos y propósitos por las Dimensiones – Áreas de los planes de desarrollo estudiados.....	76
2. Balance conjunto de gestión multidimensionalmente para la serie 2001 – 2006.....	84
2.1. Eficiencia, eficacia y coherencia comparativa entre Dimensiones - Áreas.....	84
2.2. Las Dependencias Involucradas.....	88
2.3. Continuidad de los procesos.....	91
2.4. Perfil locacional.....	93
3. Las Inversiones del año 2006 en el Municipio.....	102
3.1. Observaciones Generales sobre las Inversiones del año 2006.....	104
3.1. Observaciones sobre las Inversiones desde las Áreas de Desarrollo.....	105
4. Perfil del Proyecto de Seguridad Alimentaria 2006.....	107
B. La Relación del Centro sur con las Líneas de Sostenibilidad Latinoamericanas.....	113
1. Articulación del Vigente Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales a las Líneas de Sostenibilidad Latinoamericanas.....	116
2. Estrategias para un Desarrollo Sustentable: El Marco Regional del Centro sur de Caldas.....	118
C. Conclusiones del estudio.....	122
Dando respuesta a las hipótesis formuladas sobre las condiciones para la Sostenibilidad.....	122
CAPÍTULO III. LA BÚSQUEDA DE LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL EN MANIZALES.....	129

1. Una Prospectiva de Gestión - ocupación para Manizales.....	133
1.1. Sostenibilidad Primaria Microlocal: microterritorios autónomos e interactuantes	139
1.2. Sostenibilidad de la Gestión del Desarrollo Municipal: un giro de 180° en la tendencia de la ocupación del territorio.....	143
1.3. Sostenibilidad de la Gestión Regional del Desarrollo: Estrategias de Vinculación desde lo Local	147
9. CONCLUSIONES FINALES.....	150
10. BIBLIOGRAFÍA.....	152
10.1. Normativa y Legislación Nacional.	152
10.2. Planes de Desarrollo y Ordenamiento.	152
10.3. Documentos teóricos y conceptuales de soporte.....	153
10.4. Documentos electrónicos	155
11. SOBRE EL AUTOR.....	155
12. ANEXOS.....	156
12. 1. FICHA TÉCNICA SOBRE METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN Y SUS PRODUCTOS.....	156
A. GESTIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO MUNICIPAL.....	156
1. Consideraciones iniciales.....	156
2. Sobre el instrumento de seguimiento de la investigación, su contenido y elaboración.....	160
2.1. Los componentes y variables de los planes de acción y seguimientos tomados como base y complemento del ejercicio de investigación.	161
B. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL Y ESTRATEGIAS PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE: EL MARCO REGIONAL DEL CENTRO SUR DE CALDAS.....	184
1. Los Instrumentos Metodológicos.....	190
1.1 Ficha Técnica Metodológica Municipal.....	190
1.2 Ficha Técnica Metodológica Regional.....	197

INDICE DE GRÁFICO Y TABLAS¹

Gráfico 1. Metodología	14
Gráfico 2. Mapa conceptual del territorio	24
Gráfico 3. Redes de comunicación del territorio	25
Gráfico 4. Estructura de los planes de desarrollo de Manizales.....	74
Gráfico 5. Eficacia en el Gasto y en el Logro de Metas Multidimensional Serie 2001 – 06	85
Gráfico 6. Eficiencia Multidimensional Serie 2001 – 06	86
Gráfico 7. Coherencia Multidimensional Serie 2001 – 06	87
Gráfico 8. Participación Porcentual Relativa Multidimensional Serie 2001 – 06	88
Gráfico 9. Tendencia de Participación de Dependencias Multidimensional en los Planes de Desarrollo Serie 2001 – 06	89
Gráfico 10. Participación Porcentual de Dependencias Multidimensional Serie 2001 – 06	90
Gráfico 11. Continuidad de Proyectos Multidimensional Serie 2001 – 06	92
Gráfico 12. Continuidad Total de Proyectos Multidimensional Serie 2001 – 06	93
Gráfico 13. Localización Porcentual de Proyectos Multidimensionalmente Serie 2001 – 06	95
Gráfico 14. Localización de la Prestación de los Servicios Multidimensionalmente Serie 2001 – 06.....	96
Gráfico 15. Localización de las Poblaciones Objeto de los Servicios Multidimensionalmente Serie 2001 – 06.....	97
Gráfico 16. Inversiones Netas de los Planes de Desarrollo en sus diferentes Dimensiones - Áreas. Total serie 2001 - 06	99
Gráfico 17. Indicador de Equilibrio Territorial de las Dimensiones - Áreas de la Serie 2001 - 06.....	100
Gráfico 18. Indicador de Equilibrio Territorial Global.....	101
Gráfico 19. Cartografía de Inversiones del Vigente Plan de Desarrollo en su Año 2006.....	106
Gráfico 20. Articulación de Planes de desarrollo a líneas de sostenibilidad latinoamericana. planes vigentes.....	119
Gráfico 21. Triada Planeación – Ejecución – Retroalimentación	135
Gráfico 22. Esquema de Sostenibilidad Microlocal	140
Gráfico 23. Cartografía Zona de Interacción Norte	142
Gráfico 24. Esquema de Sostenibilidad Municipal	144
Gráfico 25. Cartografía Zona de Interacción Centro Sur	145
Gráfico 26. Esquema de sostenibilidad Regional.....	147
Gráfico 27. Cartografía Zona de Interacción Regional.....	149

¹ Tanto los gráficos como las tablas incluidas han sido construcción propia desde el ejercicio investigativo, con excepción de la tabla que reporta los cumplimientos de la administración central para el periodo 2000 – 03.

Tabla 1. Programas de la Dimensión Humana - Área social. Serie 2001 – 06.....	78
Tabla 2. Programas de la Dimensión Ambiental - Área Físico Territorial. Serie 2001 – 06.....	80
Tabla 3. Programas de la Dimensión - Área Institucional. Serie 2001 – 06.....	82
Tabla 4. Programas de la Dimensión - Área Económica. Serie 2001 – 06.....	83
Tabla 5. Inversión Neta de las Dimensiones - Áreas de la Serie 2001 - 06.....	98
Tabla 6. Estadísticas Demográficas y Socioeconómicas de Manizales. Actualizadas a 2004.	103
Tabla 7. Esquema de la Ficha Técnica Metodológica.....	191
Tabla 8. Calificación de Niveles de Articulación.....	195
Tabla 9. Esquema de la Ficha Técnica Metodológica.....	198



**UNIVERSIDAD
NACIONAL BIBLIOTECA ALFONSO CARVAJAL ESCOBAR
DE COLOMBIA Resúmen trabajo de Grado
SEDE MANIZALES**

CARRERA	Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo				
1er Apellido	Fernández	2º Apellido	Hoyos	Nombre	Julián Eduardo
TITULO DEL TRABAJO: Aproximación al estudio de las condiciones para la sostenibilidad urbano rural del Municipio de Manizales. Gestión Institucional Serie 2001 – 06					
NOMBRE DEL DIRECTOR DEL TRABAJO Oliverio Ramírez Garzón.					
RESUMEN DEL CONTENIDO (ESPAÑOL)					
<p>Este ejercicio investigativo está enmarcado en la planificación del desarrollo territorial, estructurado a partir de principios teóricos del medio ambiente y el desarrollo sostenible, y en la actuación estatal desde el marco constitucional y legal. En esta oportunidad se quiso realizar una observación de los ejercicios de la administración pública del municipio de Manizales, durante la serie 2000 – 2006, a partir del estudio de los instrumentos de planificación, ejecución y seguimiento, desde las diferentes dimensiones del desarrollo encargadas al ente territorial, por medio del estudio de indicadores de eficacia, eficiencia, coherencia, continuidad, participación administrativa y localización de las acciones. Sus principales resultados están asociados a las reflexiones sustentadas en las mediciones estadísticas de los diferentes indicadores de las variables, así como la construcción de un escenario propositivo posible para alcanzar el desarrollo sostenible del territorio, fundamentado en la interacción urbano – rural, en las actuaciones descentralizadas e interinstitucionales, así como en la articulación regional.</p>					
ABSTRACT					
<p>This investigation exercise is in the context of the territorial development planification, structured on the theoretical principles of the environmental and sustainable development, and in the state actuations from the constitutional and legal matters. In this opportunity, it presented the observations of the public administration excercise in the municipality of Manizales, beetwen the 2000 – 2006, from the study of the planification, execution and following instruments, from the differents dimentions of the development encharged to the terrotiral entity by the study of indicators of efficacy, efficiency, coherence, continuity, administrative participation and localization of the actions. His principales results are associated whit the sustented reflections on the statistical measurements of the differents variables indicators, and in the construction of a proposal escenary to get a sustainable development of the territory, supported on the urban – rural interaction, on the decentralized and interinstitutional actuations, and in the regional articulations.</p>					
PALABRAS CLAVES Territorio, Planificación del desarrollo sostenible, Administración pública, Municipio.					

INTRODUCCIÓN

El desarrollo sostenible se ha convertido en un nuevo paradigma mundial al establecerse como acuerdo internacional, a través de las diferentes conferencias internacionales sobre medio ambiente y desarrollo. Este proceso de transformación del desarrollo acumulativo, que prima el libre comercio y promueve la desregulación estatal, fue iniciado especialmente a partir de la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en el año 1992, del cual emergieron la denominada “Declaración de Río” y su proyecto central “La Agenda 21”, los cuales han sido compromisos de progresiva implementación a nivel internacional y de los cuales Colombia ha sido, a nivel Latinoamericano, uno de sus impulsores, implementando las modificaciones correspondientes respecto en la legislación y organización del Estado, así como de sus acciones a nivel Nacional. De igual manera, en el entorno Latinoamericano se construye el documento “Nuestra Propia Agenda” sobre desarrollo y medio ambiente, en el cual se diagnostican las principales problemáticas de la región, entre las cuales se cuentan, la pobreza, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el ordenamiento del territorio, las estrategias económicas y sociales, entre otras, y de igual manera, se establecen un conjunto de Líneas Maestras de Trabajo en torno de las cuales se debe promover, según el citado documento, las nuevas formas de desarrollo.

El concepto de desarrollo sostenible ha sido entendido, a nivel Internacional y Nacional, como la condición de equilibrio en el tiempo entre la protección y aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones actuales, que no compromete el derecho al mismo ejercicio por parte de las generaciones futuras. En consonancia con los lineamientos internacionales, la Constitución colombiana de 1991, establece como derecho colectivo y del ambiente, la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en función de alcanzar el citado objetivo, posteriormente, reafirmado y ampliado por la promulgación de la ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente, en la cual se compromete al País y sus instituciones con el cumplimiento de las directrices de la “Declaración de Río”, a través del impulso de un desarrollo económico y social en el cual los seres humanos se constituyen en centro de las acciones, tomando entre otros principios: la vida saludable y productiva, la equidad del desarrollo y la protección del medio ambiente. De igual manera la Carta Magna establece en su aparte sobre las disposiciones generales, el ejercicio de la autonomía para la gestión de los intereses de los entes territoriales, y en su aparte sobre la función administrativa, el ejercicio de la descentralización de funciones, siendo ambos elementos complementarios del esfuerzo por encontrar un balance entre el uso y la conservación de los recursos, y de esta manera, facilitando la atención a sus principales problemáticas de desarrollo, llevando a cabo dicha responsabilidad en un ejercicio interinstitucional del orden Nacional, Regional y Municipal, poniéndose a disposición de estos últimos un conjunto de instrumentos de planeación que involucran los citados aspectos y políticas de desarrollo sostenible.

De esta forma, el municipio a través de las normas que rigen sus actuaciones, especialmente la Ley 136 de 1994, en la cual se establecen las normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y la ley 152 de 1994, en la cual se establecen los parámetros y directrices de los planes de desarrollo, así como la ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y en la cual se

dictan las disposiciones correspondientes a la elaboración de planes de ordenamiento del territorio, permiten la concreción de una organización y un instrumental acorde a la escala del ente territorial. En tal caso, el municipio asume responsabilidades sobre áreas urbanas y rurales, para el ejercicio de sus funciones en temas sociales, económicos, institucionales, infraestructurales y biofísicos, los cuales se constituyen como dimensiones de desarrollo sinérgicas e interactuantes, y de cuyo fomento, promoción e impulso deben surgir mejorías sostenibles en las condiciones de calidad de vida y bienestar de las comunidades involucradas en cada jurisdicción. De allí la relevancia del estudio y seguimiento de los resultados de la aplicación de estos instrumentos, buscando retroalimentar las acciones y ascender en la calificación de indicadores de gestión y consecuentemente en los indicadores de impacto social, a partir de la solución de las problemáticas particulares de cada uno de las jurisdicciones.

Como una de las claves del éxito de este escenario de gestión del desarrollo municipal en Colombia, se ha buscado fortalecer la autogestión de programas y proyectos por parte de sus comunidades, para lo cual se ha hecho necesario aumentar la participación calificada de la comunidad, respecto del diagnóstico, formulación, ejecución y seguimiento de las acciones; con este propósito las administraciones municipales abren espacios de formación y construcción colectiva de este tipo de ejercicios, materializados en los Consejos de Planeación, la elaboración de presupuestos participativos y las veedurías ciudadanas, y de igual forma, promoviendo la organización comunitaria a través de las Juntas Administradoras Locales, las Juntas de Acción Comunal, entre otras figuras, que permiten articular las acciones públicas con los grupos humanos beneficiarios de las mismas.

En el contexto regional es importante resaltar la importancia de la normativa actual en materia de gestión conjunta del desarrollo entre diferentes entes municipales, a través de figuras como las asociaciones de municipios para la prestación de servicios, así como la posibilidad de conformación de áreas metropolitanas, desde las cuales, se emprendan programas y proyectos de interés colectivo, abriendo espacios para la promoción de un desarrollo por complementariedad y subsidiaridad que resuelva las debilidades presentes en cada uno y simultáneamente buscando el aumento de la competitividad regional e internacional desde el aprovechamiento de las ventajas comparativas y de la capacidad instalada en estos territorios localmente.

PRESENTACIÓN

El documento que a continuación se presenta tiene sus antecedentes en el estudio de la planificación municipal, debido a la experiencia profesional del autor, quien ha tenido la oportunidad de participar en 4 ejercicios de investigación relacionados con el tema, los cuales han sido claves para identificar el rumbo que debía tomar el trabajo, estos ejercicios son: Análisis y propuesta de Diseño Urbano sobre una Centralidad en Proceso de Consolidación, estudio de caso de la Centralidad Asunción; Tres Historias Tres Ciudades, Estudio de Hechos y Acontecimientos del Desarrollo Urbano de las Tres Ciudades del Eje Cafetero, Manizales, Pereira y Armenia; Estudio del Componente Ambiental de los Planes de Ordenamiento Territorial de Caldas; Criterios para el Ordenamiento Ambiental y Territorial de la Zona de Influencia de la Troncal de Occidente y la Cuenca del Río Cauca en el Departamento de Caldas.

En el primer caso, el estudio urbanístico de la ciudad de Manizales, a nivel de pregrado, permitió esclarecer el importante papel que juegan los centros urbanos consolidados y la promoción de nuevas áreas de centralidad para el desarrollo integral del territorio, al entender estos lugares centrales como espacios públicos y simbólicos desde los cuales se promueve y activan las dimensiones social, institucional, infraestructural y biofísica. Sobre los avances conceptuales y teórico prácticos de este ejercicio se soporta en buena medida la propuesta de esquema de ocupación que se estructura en la parte final de esta tesis.

El segundo caso, tuvo implicaciones directas en el inicio de la formación investigativa en planeación del autor a nivel profesional, al realizar el abordaje del proceso histórico del urbanismo de las tres ciudades del Eje Cafetero y especialmente de Manizales, a través del estudio de los ejercicios de planificación que se desarrollaron en ella iniciando en la década del 50' hasta principios de este siglo, realizando una revisión y análisis de los correspondientes documentos en los diferentes momentos, para posteriormente propiciar el estudio comparativo entre las diferentes ciudades. Este ejercicio se lleva a cabo bajo la dirección del Grupo de Trabajo Académico en Urbanística de la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales.

El tercer caso, permite ampliar los conocimientos adquiridos respecto de la planeación municipal en el escenario del ordenamiento territorial, al participar en la instrumentación y análisis de la revisión de los contenidos ambientales de tales documentos en los municipios de Caldas. Además de permitir un reconocimiento documental e in situ de las particularidades de cada proyecto de ordenamiento, este ejercicio permitió entender las complejidades por las cuales cruza la planeación físico territorial y visibilizar los fuertes vínculos que poseen dichos instrumentos con los planes de desarrollo de los municipios.

El cuarto caso, se trata de un ejercicio investigativo desarrollado en el marco de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, en el cual se conforma un grupo interdisciplinario con los estudiantes del programa, con el fin de realizar un abordaje dimensional del objeto de estudio. A partir de la delimitación del área de influencia de la Troncal de Occidente, la cual involucró municipios de 3 departamentos, Caldas,

Risaralda y Valle, se realizó un reconocimiento del territorio desde las siguientes perspectivas: los sistemas de ciudades de la región, el sistema biofísico, el sistema social y económico y los Macroproyectos. Sus resultados permitieron realizar una definición de los criterios para el ordenamiento ambiental y territorial del área, partiendo de un modelo de subregionalización propuesto.

De este conjunto de ejercicios investigativos y de los contenidos propios del programa de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo emerge en el año 2006 esta propuesta de investigación, la cual tiene como fundamento dar continuidad a la línea de estudio en Urbanística, articulada con las demás dimensiones que comprende la teoría y la praxis del desarrollo sostenible en las categorías: social, institucional y económica. Los estudios y resultados fruto de esta aproximación pretenden, además de cumplir con los compromisos adquiridos en la formulación del proyecto, colaborar en el fortalecimiento de los estudios sobre desarrollo sostenible. Si bien, en este ejercicio se pretendió abordar la gestión pública del desarrollo, aún quedan en esta dimensión institucional, tanto como en las dimensiones económica, social, biofísica e infraestructural múltiples posibilidades de investigación que complementarían este aporte.

Es importante aclarar de entrada algunos aspectos relacionados con el estudio, en primera instancia y como se anotaba anteriormente el enfoque que da hilo conductor al estudio esta en la planificación del desarrollo sostenible, implementado en Colombia desde el año 1991, en este caso abordando el estudio de los ejercicios realizados por la administración del municipio de Manizales durante la serie 2001 – 06, periodo en el cual se construyen y llevan a cabo 3 planes de desarrollo. Estos tres planes fueron seleccionados por su contemporaneidad respecto de la implementación de un conjunto de modificaciones en las políticas administrativas aplicables a los entes territoriales de escala municipal tales como: la construcción del primer plan de ordenamiento del territorio, la puesta en funcionamiento de los sistemas de seguimiento de la gestión pública y la resignificación de las formas de vinculación urbanorurales dentro del territorio. Sobre las metodologías de investigación se puede decir, inicialmente, que se encuentran en el marco de las ciencias sociales aplicadas, en donde se actúa desde lo cualitativo y lo cuantitativo, en la medida que implementa ejercicios teóricos de confrontación conceptual, así como la implementación de métodos de medición estadística de un conjunto de variables asociadas a la conceptualización previa, para finalmente realizar ejercicios inductivos que retoman el nivel teórico, a través de las conclusiones del estudio, pero especialmente en la estructuración de una propuesta de gestión y ocupación del municipio.

La estructura del documento esta ordena a partir de capítulos que comprenden los tres momentos investigativos en los cuales se llevó a cabo el proyecto, organizando ellos apartes que resumen los resultados. En su capítulo I se ubica la formulación inicial de la investigación que recoge los principios conceptuales y teóricos que establecen la perspectiva de abordaje del estudio y que permiten establecer un conjunto de inquietudes sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que trazan los objetivos y las metodologías seleccionadas. En su capítulo II se ordenaron los productos de los ejercicios cualitativos, especialmente los resultados de las mediciones estadísticas aplicadas a los planes de desarrollo y las observaciones más relevantes que se pudieron tomar de las actuaciones de la gestión pública desde sus dimensiones de

actuación respecto de sus competencias constitucionales y legales. En el capítulo III se ha resumido la propuesta de gestión y ocupación del territorio, realizando aportes a los enfoques de la planeación municipal en las escalas microlocal, local y regional.

CAPÍTULO I. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

1. JUSTIFICACIÓN

Esta investigación pretende fortalecer el estudio y la implementación del desarrollo sostenible, entendiéndolo como una urgencia desde lo local a lo global, ya que la modalidad de desarrollo tradicional, en la cual se prima el crecimiento económico, ha mostrado serias debilidades para facilitar el acceso equitativo de la sociedad al aprovechamiento y protección de los recursos naturales, y ha generado aumentos en la pobreza y la marginalidad de la misma, aun contando con la presencia protectora del Estado. De esta manera, se hace necesario estudiar el ejercicio público respecto del desarrollo, en la medida que la administración del territorio juega un papel trascendental en la mediación, corrección y mitigación de los impactos negativos de esta modalidad de desarrollo, a través de sus programas institucionales, y en la concreción de los principios de la sostenibilidad en la municipalidad.

De esta forma, aumentar el impacto positivo de las acciones estatales en la sociedad y el medio, llevadas a cabo en el marco de las competencias de cada ente territorial y de los instrumentos de planeación con los cuales cuenta, hace necesario estudios respecto de la naturaleza de las acciones y de las calidades de las mismas, de allí que este ejercicio de investigación, aborde su indagación partiendo de estos documentos, con el propósito de realizar una observación crítica – constructiva que permita fortalecer estos ejercicios en la escala municipal y regional, fomentando la participación de la academia en la reflexión sobre el deber ser de las acciones, sobre las formas de gestión de las mismas, así como sobre las alternativas para su seguimiento.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo General.

Estudiar un conjunto de condiciones para la sostenibilidad urbano rural del municipio de Manizales desde la perspectiva la gestión pública del desarrollo, a través de sus instrumentos de planeación y seguimiento, en los últimos 3 periodos de administrativos de Manizales.

2.2. Objetivos Específicos.

Identificar y valorar las características y condiciones de la gestión pública del desarrollo en las dimensiones: económica, social, físico territorial e institucional en las áreas urbanas y rurales del Municipio para el periodo definido, a partir de las variables de estudio: eficacia, eficiencia y coherencia; dependencias involucradas y continuidad de los procesos.

Identificar y valorar las características del fomento de la articulación entre las áreas urbanas y rurales del Municipio partiendo de la interpretación de las tendencias de localización de las acciones de los planes de desarrollo.

Identificar y valorar los grados de articulación de los planes de desarrollo del Centro sur de Caldas con las líneas de sostenibilidad latinoamericanas definidas por “Nuestra Propia Agenda”.

Elaborar una propuesta de gestión pública del desarrollo para fomentar la búsqueda de sostenibilidad en el municipio de Manizales.

3. HIPÓTESIS INICIALES.

Sobre las condiciones para la Sostenibilidad:

No existe una sinergia de factores, al presentar altos grados de desarticulación el desarrollo social, institucional y económico respecto del desarrollo físico territorial

Existe un alto desequilibrio en el impulso del desarrollo territorial, entendido al nivel social, institucional, económico y físico territorial, que se manifiesta en las visibles diferencias entre el desarrollo urbano y rural que supone una fuerte debilidad para actuar articulada y proporcionalmente en ambos escenarios.

Se presentan problemáticas de escasez y deficiente uso de recursos administrativos, lo cual se asocia a los grados de eficacia, eficiencia y coherencia entre las metas propuestas y el logro de las mismas, lo cual incide en una disminución de la capacidad de gestión efectiva de las acciones públicas.

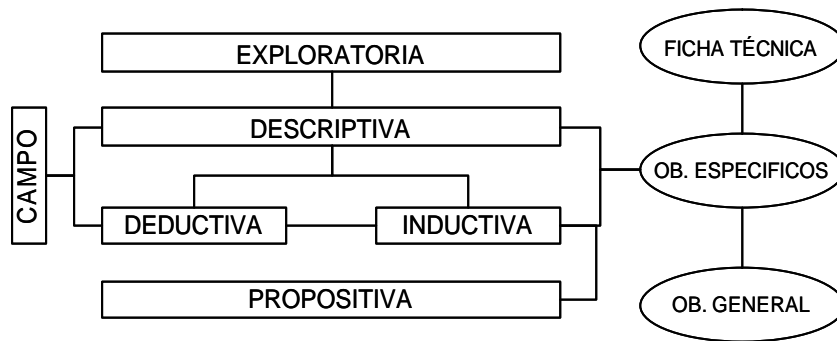
Se presenta falta de continuidad de las acciones socioespaciales del municipio y en esta medida la promoción de un desarrollo fragmentario y disperso que no logra consolidarse.

El contexto de la planificación del desarrollo subregional determina las condiciones para la sostenibilidad del municipio de Manizales, y si bien están trabajando sobre líneas semejantes de acuerdo a sus competencias y a los lineamientos internacionales respecto del desarrollo sostenible, los enfoques estratégicos regionales son divergentes o inexistentes, y de esta forma, se dificulta la articulación de los entes territoriales para afrontar problemáticas colectivas.

4. METODOLOGÍA

El proyecto de investigación se realiza por medio de múltiples momentos metodológicos que comprenden ejercicios descriptivos, correlacionales y explicativos de la planificación del desarrollo como objeto de estudio, en los cuales se utilizan conocimientos y saberes consolidados de tipo teórico y práctico, a partir de los cuales se realiza una interpretación y se propone posibilidades de aplicación de los resultados en una propuesta de gestión municipal.

GRÁFICO 1. METODOLOGÍA



Etapa 1. Exploratoria.

Construcción investigativa de un entorno bibliográfico y documental. Con el fin de aproximarse a los estudios sobre gestión municipal del desarrollo se elabora un sustento teórico y práctico para llevar a cabo la investigación, respecto de aspectos estructurales de la administración, la planeación y sus seguimientos, tanto como de las teorías de sostenibilidad y la posible relación entre estos elementos. Las fuentes a consultar son principalmente la administración pública y como complemento los documentos institucionales públicos y privados que permitan enmarcar la temática de estudio.

Etapa 2. Descriptiva.

Este tipo de trabajo busca realizar un perfil o una caracterización de base científica del periodo de estudio de la gestión municipal. Se realiza un ejercicio cuantitativo y cualitativo de estudio de Planes, programas y proyectos de la administración central del municipio, principalmente a través del diseño de instrumentos de tabulación de información, a partir de cuyas mediciones se elaboran informes investigativos que consolidan estos productos. Igualmente cabría en este tipo de aproximación, los reportes sobre relación entre planeación del desarrollo y sostenibilidad, así como la elaboración de cartografías de inversión y el perfil del proyecto seguridad alimentaria.

Etapa 3. Campo.

Corresponde a la construcción investigativa a partir del reconocimiento “in situ” de las características de los entornos particulares. Habiéndose seleccionado el proyecto “Seguridad Alimentaria urbana y rural”, se realiza un ejercicio de reconocimiento de las características del mismo, visitando algunos lugares de acción seleccionados, por medio del diseño y aplicación de un instrumento al grupo poblacional seleccionado. De igual manera, se realiza un reconocimiento de las características más sobresalientes del municipio a escalas de comuna y corregimiento por medio de recorridos predeterminados y aleatorios, que buscan realizar un reconocimiento de las características

socioespaciales más relevantes de cada uno de estos lugares. Este último ejercicio nutre la reflexión sobre el esquema de ocupación de la parte propositiva.

Etapa 4. Deductiva.

Se realiza a partir del enlace de conocimientos previos para generar hipótesis nuevas. El doble papel de la deducción:

- a. Primero consiste en encontrar principios desconocidos, a partir de los conocidos.
- b. También sirve para descubrir consecuencias desconocidas, de principios conocidos.

A partir de los resultados de las etapas exploratoria y descriptiva se realiza los análisis correlativos de los resultados de las mediciones realizadas en los Planes de Desarrollo, consolidando progresivamente la información detallada al respecto de cada uno en los informes de gestión por periodos y en el informe de la serie completa, teniendo en cuenta las condiciones, categorías y variables definidas para tales fines. De igual manera, a la propuesta de esquema de gestión – ocupación se le aplica esta metodología, al analizar las propuestas previas de desarrollo y ocupación estudiadas en los documentos de los planes de desarrollo y ordenamiento municipal y regional.

Etapa 5. Inductiva.

Parte de los conocimientos detallados que se tienen sobre un objeto específico para construir categorías sintéticas del objeto de estudio. Va de lo particular a lo general, a través de propuestas explicativas de los fenómenos y los procesos estudiados. Tomando como base los análisis de los documentos de planificación y de sus resultados se realiza una aproximación explicativa y una valoración crítica y constructiva de las condiciones de la gestión del desarrollo del municipio como unidad de planificación rururbana y de la articulación regional del mismo, en función de la sostenibilidad. De igual manera, el esquema de gestión – ocupación se elabora tomando como soporte este ejercicio de conocimiento tomando las reflexiones elaboradas en él para sustentar sus tesis.

Etapa 6. Propositiva.

A partir de los ejercicios de conocimiento desarrollados previamente se construye la propuesta de gestión - ocupación del municipio en sus 3 escalas de estudio, microlocal, local y regional, partiendo de la correlación de factores de gestión, sus instrumentos de planeación, sus actores y sus acciones, y las prioridades de acción pública sobre el territorio desde una estructura socio – económica productiva.

5. ALCANCES Y PRODUCTOS DE LA APROXIMACIÓN.

Es importante aclarar previamente, que los instrumentos de planificación del desarrollo en el caso de Manizales, contienen en su parte estratégica el enunciado de objetivos, metas, políticas, en los apartes posteriores se ubican las dimensiones o áreas: económica, social o humana, institucional, ambiental o físico territorial. Cada una de ellas contiene conjuntos de programas, y estos a su vez, contienen grupos de

proyectos. Los proyectos son formulados por cada Secretaría en el marco de las directrices del Plan de Desarrollo vigente, y son consignados en los planes de acción, los cuales se constituyen, a su vez, en la base de su seguimiento. A partir de estos últimos, la administración central, a través de su Secretaría de Planeación, construye informes de gestión que reportan el cumplimiento de las propuestas preestablecidas a nivel de periodos administrativos.

La primera fase del proyecto, asociada al desarrollo de los primeros dos objetivos específicos, realiza el estudio de los planes de desarrollo municipales en su parte estratégica realizando una observación de sus objetivos y metas, así como de sus políticas y estrategias de acuerdo con la estructura particular de cada Plan², como se puede observar en los informes por periodos generados en la investigación o en los planes mismos, posteriormente, aborda las acciones consignadas en sus dimensiones o áreas, programas y proyectos. Este ejercicio se complementa desde el estudio de los documentos que reportan las propuestas y el cumplimiento de las mismas por parte de cada Secretaría, información que es tomada de los planes de acción y en sus seguimientos, para los periodos: 2000 – 2002, en sus años 2001 y 2002; 2003 a 2005 y 2005 – 2007, en su año 2006. Los productos de este ejercicio son:

Tablas Cuantitativas: La información de los planes de acción y sus seguimientos es transferida a las tablas desarrolladas en este proyecto según las dimensiones de estudio, anteriormente citadas, y el periodo a que correspondan, tomando variables respecto de costos y cumplimiento de las acciones establecidas en los mismos, a la cual se anexa el seguimiento de 5 variables que longitudinalmente se presentan durante la serie 2001 – 2006. Las variables han sido definidas de acuerdo a las posibilidades de medición y a los objetivos teóricos del proyecto³, reseñadas a continuación: 1. Eficiencia, eficacia y coherencia de la gestión pública del desarrollo; 2. Fuentes de los recursos; 3. Dependencias involucradas en su ejecución; 4. Continuidad de los procesos; 5. Perfil locacional. La información de cada periodo de gestión, o algunos de sus años según corresponda, muestra los balances por dimensiones o áreas: económica, social o humana, ambiental o físico territorial e institucional y de cada uno de sus sectores, programas y proyectos. Posteriormente se construyen tablas multidimensionales o multiáreas que consolidan la información de cada periodo de gestión respecto de las variables de estudio definidas. Se construye en total 12 tablas dimensionales, 3 tablas de balance multidimensional o multiárea, una por cada periodo administrativo, una serie

² Las Dimensiones – Áreas de los planes de desarrollo muestran modificaciones respecto de su contenido, presentando variaciones en el agrupamiento de proyectos en programas (1º, 2º periodos de gestión) o en sectores (3º periodo de gestión), así como respecto de la inclusión de programas y proyectos en una u otra de las citadas categorías, a continuación se reseñan los de mayor presencia en cada una: En la Dimensión Humana – Área Social, los sectores o programas son: Educación, Salud, Cultura Artística, Recreación y Deporte y Desarrollo Comunitario; en la Dimensión Ambiental – Área Físico Territorial los sectores o programas son: Infraestructura vial, Tránsito y Transporte, Agua Potable y Saneamiento Básico, Prevención y Atención de Desastres, Medio Ambiente; en la Dimensión – Área Institucional, los sectores o programas son: Gobierno, Planeación y Desarrollo Institucional; Justicia, Defensa y Seguridad; en la Dimensión – Área Económica, los sectores o programas son: Agropecuario, Desarrollo Turístico y Empresarial.

³ Para mayor información al respecto ver Ficha Técnica, incluida en los anexos impresos del documento. Numeral A, 2.

de tablas por variables para la serie completa, en las cuales se consigna la información consolidada de las anteriores. Estas han sido ordenadas para su observación en los anexos digitales de la investigación.

Informes de Gestión: estos documentos presentan simultáneamente las propuestas de los planes de desarrollo respecto de objetivos, metas, políticas y estrategias de manera sintética, así como la descripción y análisis de las Dimensiones – Áreas, los programas y un perfil de los proyectos que comprende cada uno, encontrando en los informes por periodos y de la serie completa, tablas resumen de los resultados de la gestión a nivel de Dimensión – Área, sector y programa, tomadas de las tabulaciones realizadas previamente. Los productos de este ejercicio son: 3 informes de gestión, uno por cada periodo administrativo, 1 informe de gestión de la serie 2001 – 06, que incluye el estudio comparativo de la parte estratégica de los 3 planes y de los balances de gestión de los mismos. El aparte multidimensional de este último constituye el capítulo II del presente documento, los demás informes son incluidos en los anexos digitales.

Los alcances del estudio del grado de articulación de los planes de desarrollo municipal de Centro sur de Caldas se enmarcan en la confrontación de las formulaciones de los mismos con las líneas de trabajo en sostenibilidad de “Nuestra Propia Agenda”, como referente latinoamericano a este respecto. En este último se establecen una serie de Líneas Maestras: erradicación de la pobreza, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el ordenamiento del territorio, el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, una nueva estrategia económico – social, la organización y la movilización social y la reforma al estado. En cada estas se encuentran agrupadas conjuntos de Líneas Secundarias⁴. El ejercicio se propuso tomar los planes de desarrollo en dos niveles: dimensiones o áreas y programas, para cotejarlos con las líneas maestras y secundarias. Este ejercicio tiene como productos, una tabla por cada municipio, la cual genera el indicador a nivel de Dimensiones o Áreas y a nivel de programas; una tabla subregional la cual genera el indicador correspondiente al promedio de los planes estudiados; un informe de balance y propuesta respecto de los resultados de los indicadores de cada municipio y a nivel subregional. Este informe constituye el numeral B del capítulo II de la tesis. Los procedimientos aplicados para el logro de este objetivo se incluyen en la ficha técnica, la cual queda incluida en los anexos impresos de este documento.

⁴ Línea maestra Erradicación de la pobreza, líneas secundarias: salud, nutrición, educación, educación ambiental, educación laboral, productividad, atención a población vulnerable. Línea maestra Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, líneas secundarias: estudio de recursos naturales, ordenamiento agrícola, áreas de protección, seguridad alimentaria, uso del agua, consumo energético. Línea maestra Ordenamiento del Territorio, líneas secundarias: vivienda, sistemas vitales, saneamiento básico, riesgos naturales, espacio público. Línea maestra Desarrollo Tecnológico Compatible, líneas secundarias: ciencia y tecnología, estímulo científico, integración en ciencia y tecnología. Línea maestra Nueva Estrategia Económico – Social, líneas secundarias: productividad y equidad, intervención del gobierno, articulación socio – económica. Línea maestra Organización y Movilización Social, líneas secundarias: fortalecimiento de organizaciones comunitarias, fortalecimiento de organizaciones ambientales. Línea maestra Reforma al Estado, líneas secundarias: cambio político, descentralización, estado de derecho, función pública. Para mayor información ver ficha técnica, numeral B.

Los alcances del componente propositivo de la tesis, en su esquema de gestión municipal, establece las posibilidades de promoción y fomento del desarrollo fundado en el fortalecimiento de la institucionalidad para la promoción de programas y proyectos de desarrollo económico y productivo, que estarían complementados por los programas sociales y físico territoriales, en tres escalas de propuesta; microlocal, estudiada a nivel de corregimientos y comunas, local: estudiada a nivel de zonas de interacción rururbana y regional: estudiada a partir de centros y áreas de polarización estratégicas de interés intermunicipal, a nivel de Centro sur.

Por otra parte, el esquema de ocupación del territorio, que acompaña el de gestión, es definido desde la perspectiva de la productividad, es realizado a partir del estudio de modelos de ocupación desarrollados previamente en el municipio y en la subregión. Se tomaron como base las propuestas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento vigentes, el Plan de Desarrollo Rural del CRECE y la propuesta de Ecorregión Eje Cafetero. Sus productos se encuentran consignados en el capítulo IV de este documento, y se relacionan con una propuesta para la búsqueda de la sostenibilidad del desarrollo, en la cual se abordan sus 3 escalas de estudio y propuesta, mostrando ejemplos de cada una. El principio de esta esquema de gestión - ocupación parte de una red de centralidades y áreas de polarización a nivel urbano y regional, con diferentes potenciales de especialización según las características de su localización respecto de la estructura urbano - regional, las poblaciones que ocupan sus áreas de influencia y las particularidades de sus espacios físico territoriales.

Como respaldo de este ejercicio final se llevan a cabo 3 ejercicios investigativos puntuales: Construcción de Cartografías sobre localización de la inversión municipal durante el año 2006; Perfil del Proyecto Seguridad Alimentaria Urbana y Rural en el año 2006; Reconocimiento del Territorio de Manizales a través de Salidas de Campo a las Comunas y Corregimientos. Estos documentos son incluidos en los anexos digitales de la tesis.

Las cartografías se realizan a partir la sistematización de la información generada por la administración municipal para el año 2006, a la escala de comunas y corregimientos, utilizando Sistemas de Información Geográfica para su espacialización. Sus alcances están delimitados por la información de base y la descripción de los balances comparativos de inversión del Plan de Desarrollo sobre cada una de estos espacios del municipio. Los productos son un conjunto de cartografías que reportan gráficamente, en los niveles de áreas, sectores y programas, las inversiones comparativas urbano rurales del municipio. Este ejercicios permite profundizar la concepción de una planificación y un seguimiento de mayor detalle de localización, y en esta medida, sustentan la propuesta de seguimiento de la tesis, la cual pretende consolidar información respecto de la planeación y acción pública a esta escala, por medio del seguimiento in situ de los proyectos por parte de las poblaciones beneficiarias, centralizando en la administración central sus resultados a través de sus organizaciones comunitarias y/o de las instituciones públicas en cada lugar.

En el segundo caso, se realiza una caracterización de uno de los 790 proyectos de la serie 2001 - 06; el proyecto seleccionado fue Seguridad Alimentaria, en el marco del cual se lleva a cabo la capacitación e implementación para la siembra de alimentos en los hogares en áreas

urbanas y rurales. Este proyecto se considera uno de los pilares esenciales de la sostenibilidad del territorio, ya que permite afrontar problemáticas nutricionales generados por la pobreza, y de igual manera, fomenta la formación de la comunidad para el trabajo, la conformación de asociaciones productivas y la construcción de economías solidarias. El concepto de la seguridad alimentaria se constituye en la base del esquema de gestión – ocupación propuesto en su escala microlocal. Este perfil delimita su alcance a la realización de una observación in situ de algunas de las acciones llevadas a cabo en el año 2006, en un grupo humano seleccionado aleatoriamente, en 15 lugares, 8 de las comunas y uno por cada corregimiento. Para este ejercicio se diseñó una encuesta que consulta sobre aspectos generales y específicos relacionados principalmente con la participación del grupo familiar y la eficacia del proyecto⁵.

El reconocimiento del territorio por medio de las visitas a comunas y corregimientos se realiza previa selección de lugares o sectores estratégicos del municipio en función de consolidar la propuesta del esquema de gestión – ocupación propuesto, realizando una serie de recorridos asociados a la estructura urbano rural e intraurbana principal, la cual teje las diferentes zonas, y que se constituye en la base de la red de centros y áreas de polarización. De igual manera se realiza el recorrido en lugares de alto grado de marginalidad, pero con potencial de vinculación a la propuesta. Se realizan un total de 11 recorridos urbanos, uno por cada comuna, y 28 rurales, con un promedio de 4 lugares por corregimiento, de los cuales se recopiló un archivo fotográfico, disponible para su observación en los anexos digitales de la tesis.

⁵ Para mayor información Ver Ficha Técnica.

6. MARCO CONCEPTUAL

6.1. Los Sistemas Ambientales.

“el crecimiento por el crecimiento es la ideología de la célula cancerígena.”

Edward Abbey

El planeta se considera un sistema abierto en la medida que su naturaleza organizativa interna se funda en el intercambio material y energético entre sus seres, espacios y elementos integrantes, y a su vez, se ve afectado por fuerzas externas, como el sol o la luna, que determinan las condiciones de habitabilidad de este ecosistema. Los sistemas ambientales⁶, entendidos en este caso desde la relación hombre – medio, se presentan difusos debido a las fronteras inestables, a los rangos de incertidumbre y flexibilidad de sus formas de ordenamiento. Para el estudio de estas formas de organización, se debe tener en cuenta su amplitud y dimensión discursiva, y en esta medida la interacción de múltiples posibilidades de abordaje de diferentes disciplinas complementarias o interrelacionadas, buscando superar los deslindes, o fronteras temáticas en cada una de ellas, respecto de las escalas de estudio, de sus dimensiones o variables acogidas, y de esta manera buscando fomentar la comprensión del todo sistémico más allá de sus partes, dirigiendo la mirada hacia las relaciones entre ellas⁷. Según Carrizosa Umaña el ambiente como concepto debe ser entendido en su dimensión más amplia, pero con la posibilidad de delimitación que requiera cada forma de aproximación científica o disciplinar:

*“Ambiente es un concepto referido tanto a un objeto como a un sujeto. El objeto puede ser el planeta tierra, el mar, los continentes, los seres vivientes, la especie humana o uno mismo; en cada caso la pregunta implícita en el concepto ambiente conduce a una respuesta diferente; el ambiente de la tierra es el universo; el del mar, el resto del planeta; el de los seres vivientes es el conjunto de elementos físicos no organizados en formas orgánicas; el de la especie humana es el gran conjunto de los elementos no antrópicos...”*⁸

La visión ambiental del autor comprende la unidad hombre – naturaleza sustentando la propuesta conceptual que aquí se presenta, en la cual se define el sistema ambiental, como un sistema de sistemas, originados por la interrelación de la cultura con el ecosistema. La cultura como

⁶ “...denotando...el conjunto de principios, reglas y/o cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objetivo...” VEGA MORA, Leonel. Gestión Ambiental Sistémica. Editorial Sigma. Colombia, 2001. Pág. 11

⁷ “... Sus propiedades esenciales o “sistémicas” son propiedades del conjunto, que ninguna de las partes tiene por sí sola. Emergen de la “relaciones organizadoras” entre las partes, es decir, de la configuración de relaciones ordenadas que caracteriza aquella clase específica de organismos o sistemas...” CAPRA, Fritjof. La Trama de la Vida. Editorial Anagrama, S.A. Barcelona, 1998. Pág. 56

⁸ CARRIZOSA UMAÑA, Julio. La Política Ambiental en Colombia. Editorial Artes Ltda. Bogotá, Colombia. Marzo de 1992. Pág. 29

expresión vital de la especie humana, contiene la totalidad de sus expresiones transformadoras e interactuantes adaptadas al ecosistema primario, involucrando estructuras físicas, construcciones, actividades y formas de vida desarrolladas en áreas urbanas o rurales de los territorios; en síntesis el deslinde o frontera de los sistemas culturales frente a los ecosistemas se constituye en la medida que la técnica de la especie humana se manifiesta en los mismos como signo de su presencia. Consecuente con las reflexiones de Manuel Medina:

“Entendida de una forma no restrictiva, la cultura abarca no sólo las actividades y elaboraciones de carácter simbólico (como las representaciones e interpretaciones discursivas, artísticas, teóricas, cosmovisivas, etc., es decir, la “cultura” en su acepción más corriente), sino también las técnicas artefactos materiales (con los que se acostumbra identificar la “técnica” tout court), las formas organizativas de interacción social, económica y política (lo que se entiende comúnmente por “sociedad”) y las prácticas y realizaciones biotécnicas, relacionadas con los seres vivos y el entorno biofísico (o “naturaleza”)...”⁹

En este caso la caracterización de los elementos compositivos de los sistemas ambientales, sistema cultural y ecosistema, se establece a partir de las diferencias inherentes a su naturaleza, relacionadas según Ángel, con sus formas de equilibrio dinámico y por ende con los límites de su crecimiento y/o mantenimiento como conjunto. En relación con el sistema cultural se ha identificado como su característica preponderante, su incapacidad para autorregular impactos sobre su entorno de manera efectiva, sean estos aspectos como el consumo de recursos, los efectos de los residuos de su transformación, así como el aprovechamiento y distribución de los productos de dicha transformación, sin descontar las infraestructuras necesarias para tales fines; caso diferente se sucede en el marco de los equilibrios dinámicos de los ecosistemas, en los cuales su condición fundamental esta en su autorregulación a partir de sistemas negaentrópicos, basados en una condición homeostática o de equilibrio dinámico, autoregenerativa o autopoiética¹⁰. Sobre el sistema cultural dice Ángel:

“El hecho (...) que el hombre escape a las leyes de la cadena de alimentos significa igualmente que no está sometido tampoco a las leyes que rigen el crecimiento de la población del ecosistema... A través del manejo científico y tecnológico pueden aumentar para sí la producción neta de un ecosistema o concentrar los recursos de los más variados ecosistemas. Ello le permite aglomerarse en las grandes

⁹ UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA. ¿Sostenible? Tecnología, desarrollo sostenible y desequilibrios. Ponencia de Manuel Medina. Editorial Icaria – Antrazyt. Barcelona, España. 1997. Pág. 113

¹⁰ “El concepto de autopoiesis combina las dos características definitorias de la vida celular (...): el perímetro físico y la red metabólica. A diferencia de las superficies de los cristales o de las grandes moléculas, el perímetro de un sistema autopoiesico es químicamente distinto del resto del sistema, y participa en los procesos metabólicos autoensamblándose y filtrando selectivamente las moléculas que entran y salen.(...)” CAPRA, Fritjof. Las Conexiones Ocultas. Ed. Anagrama. Barcelona – España, 2003. Pág. 33

*megalópolis o en las ciudades comerciales de la antigüedad. El límite de la población coincide con el límite de su desarrollo tecnológico y con exigencias sociales de la producción material...”*¹¹

Este fenómeno plantea necesariamente una latente condición de desborde de las capacidades de soporte de los ecosistemas y una imperante necesidad de racionalización y/o planificación institucionalizada de los procesos de sostenibilidad necesarios para su permanencia, principalmente sobre factores como el crecimiento poblacional y los aumentos de consumo de recursos en función del bienestar social que esto implica. Este fenómeno de consumo de recursos y sus efectos no solo se manifiestan en impactos ecosistémicos sino en impactos sobre el sistema cultural, al estar la condición de bienestar y el “equilibrio dinámico” del mismo, determinada por el mayor o menor grado de acceso a los mismos, a su racional transformación tecnológica y consumo. Esta condición en nuestro medio ha sido filtrada principalmente por el mayor o menor nivel de poder adquisitivo presente en la población, en el marco del capitalismo, y en menor medida por una cultura de principios éticos¹² de habitabilidad, que equilibre el impacto de sus acciones con la capacidad de carga del ecosistema.

Es allí donde emerge la discusión sobre el medio ambiente y el desarrollo, entendiendo que la problemática de sostenibilidad del desarrollo que le da origen, se refiere a las debilidades del sistema cultural y por ende a la urgencia de transformación del mismo hacia una interacción equilibrada y respetuosa entre ambos, cultura y ecosistema. La discusión busca esclarecer la respuesta a preguntas tales como: ¿hasta donde debe llegar el desarrollo entendiendo que la conservación de recursos naturales en la mayoría de los casos riñe con su explotación? ó ¿De que manera se puede alcanzar un equilibrio dinámico de aprovechamiento/protección o consumo racional en función del bienestar común, si el desarrollo se considera una meta en sí mismo y no uno de los medios?

Inicialmente el escenario presenta condiciones críticas debido a los altos niveles de concentración de las riquezas y las tecnologías ligadas a la posibilidad de explotación de recursos de manera racional y competitiva, a los constantes aumentos de desempleo, pobreza y marginalidad social, razón por la cual las limitantes para el desarrollo no solo se presentan en la progresiva disminución y deterioro de los recursos biofísicos, sino en el aumento de los conflictos sociales que el modelo de desarrollo acumulativo ha propuesto hasta el momento. Sobre ecosistema dice Ángel:

*“El sistema de la vida ofrece un tributo a la segunda ley de la termodinámica... las especies se reproducen en la medida que lo permite el sistema global y mueren en proporción necesaria para permitirle a cada especie cumplir su función (o nicho) dentro del sistema.”*¹³

¹¹ ÁNGEL MAYA, Augusto. La Diosa Némesis. Desarrollo sostenible o cambio cultural. Corporación Universitaria Autónoma de Occidente, 2003.

¹² “... Es una visión del mundo que reconoce el valor inherente de la vida no humana. Cuando esta profunda percepción ecológica se vuelve parte de nuestra vida cotidiana, emerge un sistema ético radicalmente nuevo.” CAPRA, Fritjof. La Trama de la Vida. Editorial Anagrama, S.A. Barcelona, 1998. Pág. 32

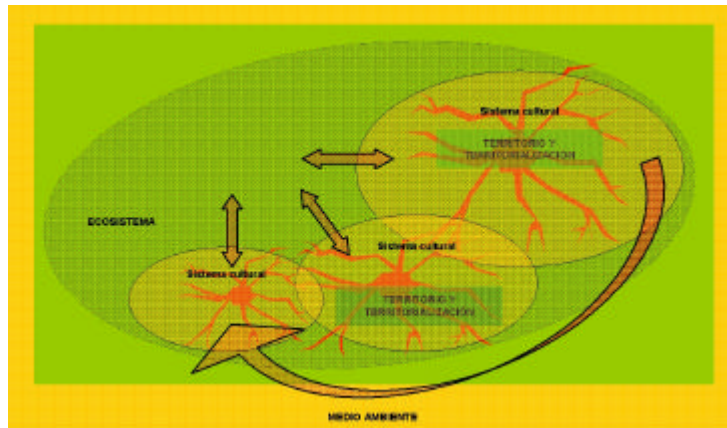
¹³ Ibid. Pág. 78

A diferencia de los ecosistemas y su equilibrio dinámico inherente, los territorios delimitados por la cultura muestran desequilibrios internos que terminan afectando el desempeño de los primeros, en tanto las aglomeraciones en centros tecno – urbanos presentan un desbordamiento progresivo de la capacidad de soporte del sistema ambiental en el cual se inscriben, con los vertiginosos aumentos de población en los mismos, generados por múltiples fenómenos de diferentes características, los cuales han aumentado, por densidad, la demanda de servicios públicos sociales, de infraestructuras de soporte, de representatividad institucional y la ampliación de mercados económicos. Tanto los entornos urbanos como rurales muestran procesos de segregación socio espacial y socio económico, en los cuales la calidad de vida y de bienestar se funda principalmente en su capacidad de acceso a bienes y servicios o en su mayor o menor inclusión en mercados de capital, con muy baja regulación del impacto negativo de estos aspectos en las condiciones de habitabilidad de los territorios.

Las áreas rurales del territorio asumen una condición de borde o margen de los escenarios urbanos, en los cuales se presenta un abandono paulatino del grueso poblacional de los lugares y de las formas de vida asociadas a las actividades agrícolas que tradicionalmente los hacían sostenibles, y simultáneamente una ampliada ocupación tecnificada de la misma asociada al desarrollo industrial y a mercados económicos externos al territorio, que fomentan la concentración de las riquezas y que amplían el impacto negativo de los residuos generados en los procesos productivos, sin olvidar las dificultades de acceso a bienes y servicios de las comunidades que habitan estas zonas, lo cual impulsa en buena medida el éxodo hacia la ciudad.

6.2. El link entre los sistemas ambientales y el abordaje del Territorio como unidad de estudio.

GRÁFICO 2. MAPA CONCEPTUAL DEL TERRITORIO



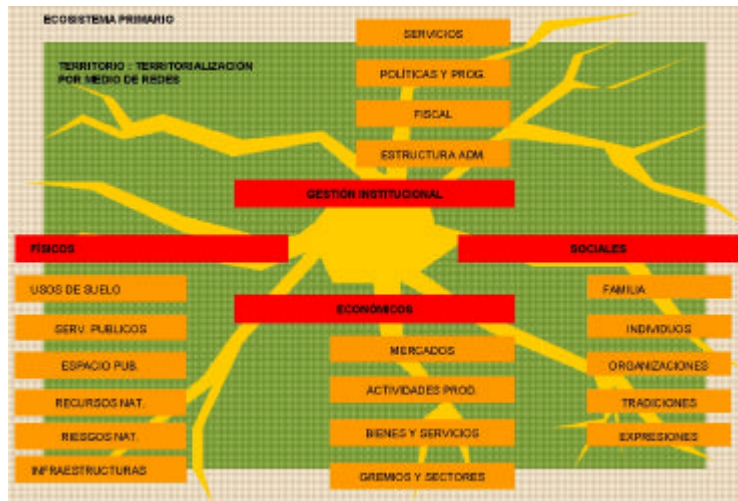
Los territorios en su concepción primigenia, se entienden como el fenómeno y proceso de delimitación espontánea o planeada de una cultura a un espacio físico, el cual es constituido a través de ejercicios de territorialización, es decir, la emergencia, construcción, aprehensión y aplicación de símbolos y signos, tangibles o intangibles de la cultura¹⁴, en su proceso histórico de supervivencia, los cuales adquieren sentido y significación social al presentarse como identidades colectivas. Estos símbolos se entienden como formas de tejido o comunicación de las expresiones humanas en y con su medio, y en esta medida, como redes de comunicación¹⁵. Estos símbolos y redes de símbolos comunicativos son representados por cada una de las estructuras de origen antrópico, que como medios, procesos u objetivos de permanencia o transformación adaptan el espacio físico a sus necesidades y limitantes de habitabilidad.

Como se puede observar en el gráfico a, la cultura delimita un territorio en el ecosistema, sin embargo ambos se encuentran inscritos en un sistema ambiental mayor. De igual forma, las redes culturales tejen relaciones con otros sistemas culturales y otros ecosistemas, a través del intercambio por medio de las redes que los conforman. Este sistema de redes como escenario de intercambio cultura - ecosistema, como conjunto de códigos compartidos, como lenguaje de relación, se manifiesta en cada uno de los elementos involucrados en el territorio y en su desarrollo, las cuales se han agrupado en 4 categorías de estudio, consecuente con las dimensiones de la acción pública y con el marco teórico que aquí se propone: red institucional, red social, red económica, red física. En ellas el papel de la institucionalidad como sistema de gobierno encargado de regular y administrar la interacción tejido de las redes se realiza por medio de mecanismos de control y coordinación, que representan acuerdos sociales materializados por el ethos social en la política pública o colectiva, que a su vez, guían los rumbos de la sociedad a través de sus acciones.

¹⁴ "...la cultura es creada y sostenida por una red (*forma*) de comunicaciones (*proceso*), que la dota de *significado*. La encarnación material de la cultura (*materia*) incluye artefactos y textos escritos, a través de los cuales el significado es transmitido de generación en generación." *Ibíd.* Pág. 109

¹⁵ "...Su propiedad más importante es que se trata de un patrón en forma de red. Dondequiera que encontremos sistemas vivos – organizamos, partes de organismos o comunidades de organismos - , podremos observar que sus componentes están dispuestos en forma de red. Si vemos vida, vemos redes." *Op. cit.* Pág. 99

GRÁFICO 3. REDES DE COMUNICACIÓN DEL TERRITORIO



Este conjunto de elementos como corpus¹⁶ investigativo posibilita el estudio de las transformaciones en las categorías de redes, y la posibilidad de reconstruirlo o reinterpretarlo continuamente a partir de la lectura de sus dinámicas propias y de sus mutuas interacciones e intersignificancias. Esta se pueden leer de lo micro a lo macroterritorial, permaneciendo en el marco del estudio de sistemas ambientales. Sobre la concepción del territorio dice Echeverría:

“El territorio como medio codificado, dotado de sentido, mutante entre la consistencia y la inconsistencia, entre el encierro y la apertura y entre la estabilidad y la fuga (con momentos de consolidación y consistencia, intensidades grados distintos de estabilidad y temporalidades). Medio o ámbito que puede ser cultural, social, político, espacial.”¹⁷

A partir de la identificación de los sistemas de redes como componentes articuladores en el medio primario y la cultura, y a la cultura como suceso para la delimitación del territorio, se establecen como posibilidades de abordaje del mismo, en consonancia con las posibilidades prácticas de aplicación y regulación, entre las cuales se definen: redes institucionales, socio-económicas, infraestructurales y biofísicas. Este cuarteto permite abordar los estudios del territorio de manera integral, sintetizándose en una aproximación al medio ambiente, el desarrollo territorial y la normativa vigente en un lugar dado, con el fin de regular sosteniblemente del impacto de la cultura en el ecosistema.

Las escalas de estudio se subscriben a las relaciones verticales y transversales de las conformaciones micro a macroterritoriales (locales y globales), territorios fundamentalmente emergentes de la definición de un área de estudio. Las dimensionales (perspectivas o perfiles)

¹⁶ Corpus: Conjunto lo más extenso y ordenado posible de datos o textos científicos, literarios, etc., que pueden servir de base a una investigación. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

¹⁷ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET. Espacio y Territorios. Razón, Pasión e Imaginarios. 2001. Ed. UNIBIBLOS. Tomado del artículo: ECHEVERRÍA RAMIREZ, María Clara. Avizorando La Ciudad como territorialidad. Pág. 221

acogen la superposición de tramas temáticas de los territorios (políticas, económicas, sociales, biofísicas, infraestructurales, etc.) en las escalas correspondientes a los requerimientos del estudio; sistémicas, en tanto que las relaciones dinámicas de las tramas temáticas o dimensiones de estudio tienen intersignificación e interacción continua y propia a partir de las redes de comunicación que constituyen su naturaleza.

6.3. Aportes a la consolidación teórica del concepto rururbano del territorio.

El acercamiento a esta concepción no es novedoso, es un término que se construye a partir de la profundización y articulación teórico-práctica de los entornos rurales y urbanos. Se trata de una contribución al esclarecimiento de su noción, al afianzamiento de su concepción en el territorio y como elemento articulador de las manifestaciones de la técnica en el entorno, desde el ejercicio de la planificación del desarrollo territorial, en la escala local. Es de resaltar que si bien en los entornos académicos y político – administrativos se han hecho múltiples acercamientos y profundizaciones a los fenómenos que lo componen y a las maneras a intervenir en ellos, persiste la tendencia que delimita y separa las partes del conjunto que aquí se trata de re - unir.

La fuerte dicotomía entre escenarios urbanos y rurales parece inherente a la naturaleza del desarrollo de las sociedades y de su historia, especialmente en el caso latinoamericano, manifiesto en su fuerte concentración espacial, técnica, económica, institucional sobre entornos urbanos, los cuales se presentan masificados, contrastantes y contradictorios, debido a los conflictos sociales y ambientales que la modalidad de desarrollo capitalista ha impulsado. La situación de contraposición se expresa en el atraso, marginación y desarticulación de la red por la que fluye el desarrollo territorial y que ha marcado las diferencias inherentes a la naturaleza de los fenómenos urbano rurales de transformación del medio en función de su aprovechamiento, en los cuales se implementan diferentes medios de transformación, según los objetivos socio - productivos que se pretenden alcanzar en cada caso, sin embargo, desde una perspectiva sistémica, tienen momentos y espacios compartidos de contacto que pueden ser efímeros o permanentes, virtuales o físicos, intangibles o tangibles, en la medida que ambas realizan intercambios de bienes y servicios a diferentes niveles complementarios, del orden económico, social y físico territorial.

Una de las grandes determinantes de este fenómeno ha sido la victoria de la economía capitalista sobre las demás formas de organización productiva, soportada ahora en la revolución de la tecnología de la información¹⁸, que le permite consolidar un escenario global de mercado, y una nueva forma de desequilibrio social relacionada con los sistemas de comunicación. Este fenómeno es una emergencia que acompaña la tradicional polarización entre lo urbano y lo rural y que en la medida de su avance rompe, en alguna medida, la dicotomía primera. La

¹⁸ “La revolución de la tecnología de la información ha sido útil para llevar a cabo un proceso fundamental de reestructuración del sistema capitalista a partir de la década de los ochenta. En el proceso, esta revolución tecnológica fue remodelada en su desarrollo y manifestaciones por la lógica y los intereses del capitalismo avanzado, sin que pueda reducirse a la simple expresión de tales intereses.” CASTELLS, Manuel. La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Ed. Siglo XXI Editores. Volumen 1: La Sociedad Red. México, 2004. Pág. 39

desaparición de las barreras espaciales a través de los sistemas informáticos ha favorecido la ampliación del capitalismo y su “fundamentalismo de mercado”¹⁹, afectando el tejido social, al aumentar el grado de dificultad para acceder a la vanguardia del desarrollo. Esto implica que la solución planeada al atraso social y económico de un territorio, además de afrontar las debilidades en sus capacidades productivas, implica también aumentar su desarrollo científico y tecnológico asociadas a ellas.

Su manifestación territorial local sigue ligada a la dicotomía urbano rural, muy semejante a la dicotomía entre centro y periferias, propuesta por los estructuralistas, de la cual los países desarrollados son el centro y los subdesarrollados la periferia. Este fenómeno se manifiesta, según algunos teóricos de la urbanización latinoamericana²⁰, debido a la condición capitalista de los medios de producción, que se caracteriza socioespacialmente por su irreductible condición centralista y centralizante de la transformación, del consumo de bienes y servicios y de los capitales generados en el proceso; todos estos en función de centros nacionales o internacionales que detentan su hegemonía competitiva de manera vertical, en mayor o menor grado, sin haber sido efectiva la política pública, ni su manifestación en la planificación, como mediadora, como filtro y como determinante de los procesos de espacialización de la cultura, de la técnica y su economía en el territorio.

De otra parte, la legislación colombiana actual sobre el tema de la planificación del desarrollo en sus entes territoriales, tiene como requisito el estudio y planificación del conjunto urbano rural, pero aún la estructura administrativa, su capacidad técnica y las categorías propuestas para el estudio e intervención sobre estos componentes, han despuntado en la construcción fragmentaria y desarticulada de los planes programas y proyectos, acometiendo en la mayoría de los casos, separadamente cada componente. Esta fragmentación dificulta la gestión multidimensional e interinstitucional, lo cual da lugar a la aparición de vacíos en la comprensión co - sustancial de los componentes del sistema territorial y en la provisión democrática de los bienes y servicios públicos.

El término rururbano, como tal, ha sido usado explícitamente en documentos de literatura urbanística española, identificado como el espacio intersticial o de frontera donde se mezclan tendencias de uso de suelo y ocupación de urbano rural, caracterizado en cuanto a la manifestación cultural y física territorial por una serie de anillos o franjas alrededor de las ciudades, como un fenómeno localizado generado por las expansiones urbanas de la ciudad hacia el campo generándose así una condición “rururbano” delimitada a dichas áreas de mezcla .

“El espacio rururbano es el espacio rural dedicado, en la práctica, a usos industriales o urbanos. Es el fragmento de territorio que, calificado como no urbano en los planes urbanísticos, se ve ocupado por invernaderos, líneas de conducción eléctrica, almacenes agrícolas, albercas y canales de riego, etc....El espacio rururbano es un elemento paisajístico relativamente nuevo que desdibuja totalmente la vieja

¹⁹ CAPRA, Fritjof. Las Conexiones Ocultas. Ed. Anagrama. Barcelona – España, 2003. Pág. 204

²⁰ JARAMILLO, Samuel; CUERVO, Luís Mauricio. Urbanización Latinoamericana. Ed. Escala Ltda. Bogotá – Colombia, 1993. Pág. 13 - 14

separación entre territorio urbano y territorio rural, y que, por esta misma razón, acaba de desacreditar la falsa dicotomía "urbano/no urbano"."²¹

Barros refiriéndose a ese espacio de indeterminación o ambigüedad consolidado progresivamente en torno de las áreas urbanas o metropolitanas de Buenos Aires, comparándolo con el mismo espacio en territorios europeos, dice:

*"...es posible afirmar que el caso del área metropolitana de Buenos Aires se acerca más al patrón tradicionalmente latinoamericano de gran diferenciación entre sectores sociales plasmada en el paisaje urbano, que al modelo europeo de ciudad difusa descrito y analizado por F. Indovina. Es por esto que aquí se ha optado por calificar a esta área como rururbana, ya que este término logra hacer referencia a la imbricación de dos formas de organización territorial que conviven en un espacio dado."*²²

Aún para Organismos Internacionales como la FAO, el concepto de lo rururbano se trata de un espacio de convivencia de elementos urbanos, puestos en juego en lugares rurales, característicos de los procesos y áreas de expansión urbana.

"Rurbano o rururbano como se denomina en Chile y otros países de América Latina, es un neologismo de origen francés que agrupa las palabras rural y urbano, acuñado para designar tanto la instalación de residencias de ciudadanos en los alrededores campestres de las ciudades, como a la imbricación de los espacios rurales con las zonas urbanizadas. Es el área intermedia o de transición entre el medio urbano y el rural, en donde se experimenta el continuo geográfico rururbano, o que entrecruza elementos de ambos medios."²³

En los entornos locales se ha trabajado el término en el marco de los instrumentos de planeación municipal, implementándolo en su Plan de Ordenamiento 2000 – 09. Una de las cuestiones que fortalece y valida la concepción rururbana del territorio proviene de las transformaciones en la normativa sobre las acciones de las administraciones territoriales, al concebir la planeación como un ejercicio que se debe presentar simultáneamente en áreas urbanas y rurales de las jurisdicciones municipales y que en el caso de Manizales tuvo una expresa

²¹ www.erf.es/cas/fconcepte/c081.html- GESTIO I COMUNICACIO AMBIENTAL, SL. BALMES 18, 1r 1a · 08007 Barcelona · Este concepto ha sido desarrollado en el trabajo: "Valoració socioambiental de la proposta alternativa per al Vallès Oriental de la Línia d'Alta Velocitat Madrid-Saragossa-Barcelona-Frontera Francesa. Tram Barcelona-Frontera Francesa"

²² www.ub.es/geocrit/sn-69-50.htm. UNIVERSIDAD DE BARCELONA. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Nº 69 (50), 1 de agosto de 2000. Texto de Claudia Barros. Consultado en mayo de 2006.

²³ www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/X2038S/x2038s06.htm DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA FAO. Tesoro Plurilingüe de Tierras... Elementos para la descripción del Espacio. Consultado en mayo de 2006.

comprensión en tal sentido, reportada en la segunda premisa²⁴ del POT: “el reconocimiento del territorio como una estructura rur-urbana donde se integran el ecosistema y la red de asentamientos humanos”, de lo cual se infiere que la búsqueda de un modelo de ocupación del territorio tendrá esta perspectiva. De igual forma, el término ha sido estudiado en espacios académicos como el de la Universidad Nacional sede Medellín y el de la Universidad Católica de Manizales, en las cuales el término se usa y se conceptúa en torno de modificaciones sucedidas en la cultura de un territorio periurbano en el cual coexisten usos tradicionales rurales junto con procesos de urbanización:

“Palabra que viene de contraer dos términos que en principio definen cosas diferentes como la ciudad y el campo, se entienden aquellas prácticas culturales que se desarrollan en un territorio ambiguo, y que siendo manifestaciones tradicionales populares campesinas o expresiones de la sociedad de consumo propias de la urbe, tienen sin embargo cabida en espacios que fusionan los componentes culturales de ambas dando lugar así a territorialidades nuevas y a una redefinición del uso del espacio público.”²⁵

Una característica particular de algunos de estos lugares donde se presenta la fusión de componentes culturales urbanos y rurales se refiere a su condición transitoria, ya que los procesos expansivos del entorno urbano ellos es consolidado progresivamente en el tiempo, culminando con la vinculación y transformación total de áreas originalmente rurales. En otros casos la condición transitoria tiene mayor permanencia según la importancia estratégica de los lugares respecto del crecimiento urbano.

Si bien, se acepta la realidad de estos hechos que han definido lo rururbano como una mezcla de uso y ocupación del suelo en lugares puntuales del borde urbano o en las franjas periurbanas o suburbanas de la ciudad aledañas a la misma, resultantes del proceso de expansión urbana, la comprensión de este concepto que se quiere hacer explícita en este documento aborda el fenómeno desde la perspectiva del desarrollo sostenible, poniendo en evidencia la implícita y necesaria codependencia entre lo urbano y lo rural.

Este concepto rururbano se funda en la noción de territorio, como espacio social y físico, que acoge lo urbano y lo rural, y que es delimitado por la presencia de la cultura y la técnica. El desarrollo sostenible del territorio, en nuestro contexto, esta delimitado a unas jurisdicciones (nacional, departamental o municipal), a unas competencias (en materia social económica, institucional y físico territorial), y a un grupo de instituciones gubernamentales específicas que ejercen las competencias de acuerdo con las escala de cada una (gobierno nacional, departamental, corporaciones autónomas, gobierno municipal, institutos descentralizados, entre otros), y que finalmente se hace operativo a través de los instrumentos de planeación y acción puestos a su disposición (planes de desarrollo, planes de ordenamiento); de allí que el

²⁴ ALCALDÍA DE MANIZALES. Plan de Ordenamiento Territorial 2000 – 2009. Manizales 2000: Aunque el Plan de Ordenamiento es aprobado efectivamente en el año 2001, este documento es fruto de una elaboración previa.

²⁵ UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES, PROGRAMA DE ARQUITECTURA URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN. De la Planeación al Diseño Urbano. Estudio e intervención del Centro poblado San Peregrino. Seminario de Grado. Manizales, 2005. Pág. 34

abordaje del municipio, como espacio rururbano, se pretenda estudiar a partir de los instrumentos de planeación socio – económica y físico territorial puestos a su disposición para actuar en escenarios de desarrollo urbanos y rurales.

6.3.1. La naturaleza ampliada y la conformación de territorios.

La concepción del término rururbano, contradictoria y paradójica a primera vista, es apenas un ápice práctico de la complejidad expresada en el concepto de naturaleza construido por Duque, quien propone entenderla de manera ampliada, es decir, la cultura y sus redes, así como el ecosistema, como unidad en la medida que la cultura emerge de las determinantes del ecosistema, como estrategia de adaptación del hombre al medio y en esta medida le es pertinente. De esta manera, propone abordarla, como la totalidad, “...como constelación de interacciones socio – materiales...”²⁶, en donde la unidad hombre – técnica – medio armonice la dicotomía hombre – medio, cultura – ecosistema. Consecuente con estas afirmaciones se presenta la postura de Castells:

“La materia incluye la naturaleza, la naturaleza modificada por los humanos, la naturaleza producida por los humanos y la naturaleza humana misma, forzándonos la evolución histórica a separarnos de la clásica distinción entre humanidad y naturaleza, ya que milenios de acción humana han incorporado el entorno natural a la sociedad y nos ha hecho, material y simbólicamente, una parte inseparable de él.”²⁷

De otra parte, según proclama Duque, la técnica de la cultura ha entrado en la era “cibernética”, término implementado a mediados de la década del 40’ por el matemático y filósofo Norbert Wiener, para denominar la “ciencia del control y comunicación en el animal y la máquina”²⁸, la cual parte de una concepción unificada de la cultura y el ecosistema, y busca trasladar las lógicas biológicas de autorregulación a los sistemas construidos por el hombre. Uno de los pilares de esta propuesta es la implementación de mecanismos de retroalimentación, los cuales permiten a un sistema dado “redireccionarse” en virtud de las correcciones que la información proveniente de estos transmite a él. La concepción de la planificación del desarrollo responde o se asocia a estos principios también, ya que la transformación de un territorio tiene objetivos precisos, fundados en suplir las necesidades de un colectivo social en un lugar dado, es decir, corregir una situación inicial problemática, la cual ha sido determinada por un proceso de retroalimentación de información al respecto que se organiza entre el colectivo social y las entidades encargadas de corregirla. Otra de las características de esta nueva era, es la ruptura de los paradigmas culturales, para entrar en un escenario de múltiples formas de interpretación de la naturaleza, y en esa medida, de múltiples formas de significarla y apropiarla. Estos principios conceptuales son útiles para redimensionar el papel de los actores sociales e institucionales locales en la determinación del “Plan” o proyecto de transformación, ya que la visión colectiva emergente de su interacción sobre el deber ser de un territorio, resulta del más alto grado de acertividad, ya que son quienes lo conocen.

²⁶ DUQUE, Felix. Filosofía de la Técnica de la Naturaleza. Editorial Gama. Madrid, España. 1986. Pág. 36

²⁷ CASTELLS, Manuel. La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Ed. Siglo XXI Editores. Volumen 1: La Sociedad Red. México, 2004. Pág. 41

²⁸ CAPRA, Fritjof. La Trama de la Vida. Editorial Anagrama, S.A. Barcelona, 1998. Pág. 70

*“...la técnica cibernética consiste en la transformación interesada (es decir: guiada por fines) de estados con independencia de su plasmación física, psíquica, energética o social. Se trata de lograr desequilibrios entre los sistemas de estados, a fin de crear asociaciones inéditas que lleven incluso a la aparición de nuevas materias. Las viejas dicotomías dejan de tener sentido...”*²⁹

Desde la perspectiva de la ecología profunda, se plantea la unidad del sistema de la vida, entendido como la unidad cultura – ecosistema, ya que cada organismo hace parte de un complejo mayor; la parte es el todo y el todo la parte³⁰, y por tanto, no se podría entender la primera sin la presencia del segundo. Estas afirmaciones se entienden en virtud de los conceptos de nicho ecológico y de equilibrio homeostático que determinan los mayores o menores grados de presencia de una especie determinada en virtud de la capacidad de carga del ecosistema, en el cual cada especie tiene un papel y una relación con las demás y con el conjunto. En esta medida, debe aceptarse que la dicotomía es apenas una ilusión, una postura operativa de la ciencia, que permite conocer en detalle objetos de estudio específicos, y si se quiere, estudios de la relación de dichos objetos con su contexto de relación.

Como se observa en apartes anteriores, las formas organizativas que usa la cultura para ocupar y delimitar su territorio rururbano son análogas a las del ecosistema, y buscan adaptarse a sus determinantes, en el sentido que construye redes de tejido entre los elementos que la constituyen y su entorno, en un proceso de gradación de su densidad, de mayor a menor grado desde su centro a sus bordes o fronteras, en sus diferentes categorías, social, económica, institucional, infraestructural y biofísica. Un primer nivel de la red urbano rural se refiere a la forma organizativa de la sociedad, grupos familiares, organizaciones sociales, desde los cuales emergen o se conciben las demás redes; la organización social determina sus capacidades, necesidades y deseos, relacionados con temas como la alimentación, la salud, la educación, el empleo, la recreación y el deporte, expresiones artísticas o cultos religiosos, y en esta medida, establece las formas de organización institucional, económica e infraestructural necesarias para su bienestar. Existe un vínculo urbano rural estructural que se teje entre la red social y biofísica, referido a la captación y aprovechamiento de recursos naturales proveídos por la segunda de ellas para el beneficio de la primera, el cual es mediado por las redes económica e institucional. La dinámica económica promueve o restringe el aprovechamiento de los recursos primarios en el marco de la oferta y demanda de los mercados, mientras la red institucional pública se encarga de administrar y proveer bienes y servicios de interés colectivo a la sociedad. Debido a la localización de tales recursos respecto del lugar para la transformación o consumo final, se hace necesario el desarrollo técnico y científico para la construcción de la red infraestructural e industrial, tal es el caso de la captación y conducción de agua y combustibles, de la generación y conducción de energía eléctrica, la extracción y transporte de productos mineros; la siembra, recolección y transporte de productos agropecuarios y forestales, los cuales son generados con intermediación técnica y soportada por redes físicas de comunicación, transmisión y conducción.

²⁹ Op. Cid. Pág. 246

³⁰ Op. cit. Pág. 56

El entorno urbano como centro principal de las redes en el territorio, aglomera la mayoría de las organizaciones sociales, institucionales, económicas e infraestructurales, y en esta medida, concentra las mayores cantidades de capital, oferta laboral, desarrollo técnico y científico, factores que han permitido el impulso de una variada empresa artesanal e industrial, encargada de transformar y comercializar de manera masiva los productos provenientes de los entornos rurales, dando estructura a las redes económicas de mercado de bienes manufacturados o procesados industrialmente. De igual manera, la aglomeración social y espacial ha implicado que la red institucional se fortalezca y especialice en la provisión y prestación de bienes y servicios a la sociedad como conjunto, centralizados en función de su mayor jerarquía y universalidad, como en el caso del gobierno o la educación superior; y dispersos en la medida que atienden compromisos de menor envergadura y mayor puntualidad, como en los casos de la salud de primer nivel o la educación primaria.

En la medida que se busca dejar clara la relevancia de la comprensión de la unidad urbano rural, también es necesario conocer las maneras como se ha comprendido en otros momentos y lugares las formas de organización de la cultura, las cuales finalmente permiten abordar estas reflexiones en la actualidad con un conocimiento contextual de las causas de la naturaleza de la ocupación de los territorios.

6.3.2. Una mirada a lo urbano y lo rural en la historia latinoamericana: de la colonización a la segunda ola urbanizadora.

En este espacio se quiso realizar una periodización que permita retomar hitos históricos reconocidos que permitan dar fundamento a las aseveraciones sobre la problemáticas que subyacen a la tradicional segregación cultural entre espacios urbanos y rurales, fundamentada en estudios específicos de múltiples autores especialistas en tales temas, desde los cuales se construye la periodización según el manejo propuesto por ellos, pero buscando hilar una perspectiva de observación que nos aproxime a la comprensión contemporánea de la discusión.

Como se anotaba anteriormente, La consolidación cultural latinoamericana desde las formas de ocupación del espacio y las variantes en la concepción y expresión en lo urbano y lo rural, provienen de diferentes sucesos generados con la incidencia de diferentes vertientes que lo particularizaron, especialmente, el hecho de ser un fenómeno inducido externamente, según los teóricos de la marginalidad³¹, diferente de la condición autogenerada en los países europeos.

Inicialmente se debe tener en cuenta que este territorio fue subyugado desde finales del siglo XV por colonos españoles y portugueses, que establecen el control político – administrativo del territorio, fenómeno denominado por algunos autores como dependencia colonial³², el cual,

³¹ Ibid. Pág. 17

³² Ibid. Pág. 21

da origen a formas urbanas de tipo militar, como fortalezas o baluartes, y paralelamente asociadas a concepciones urbanas de ciudad frontera y ciudad puerto³³, determinadas según las relaciones que establecen con las explotaciones productivas o su comercialización. Este proceso genera una segregación cultural dicotómica entre lo urbano y lo rural; estando lo urbano representado por su condición central para las instituciones coloniales, las riquezas, la artesanía, el almacenamiento, el comercio y el ejército, donde habitaron los colonizadores, en espacios controlados militarmente. Mientras tanto, el escenario rural se mantuvo hasta fines del siglo XIX³⁴, dedicado a las explotaciones de subsistencia o comerciales, mineras, agrícolas y ganaderas, dando soporte al emergente comercio exterior; en ellas habitó la casi totalidad de la población indígena, subyugada y marginada beneficiando la consolidación del control forzado de la hegemonía colonial en las urbes.

Los procesos utilizados para controlar y reconciliar lo urbano y lo rural, lo colonial y lo indígena, fue inicialmente el enfrentamiento armado, posteriormente la transculturación y el mestizaje, utilizando a la ciudad como instrumento y escenario. La constante represión ejercida desde la iglesia católica y el ejército minó las profundas concepciones del mundo que tenían los nativos, quienes progresivamente se vieron insertos en la sociedad colonial como sirvientes de la clase dominante. La manifestación física de la forma de ocupación se explicita en la red urbana latinoamericana, la cual queda definida en el siglo XVI y hasta el siglo XIX permanece casi igual, como la viva imagen de la estructura socio – económica, ya que esta aprovecha lo que hasta el momento de su llegada habían organizado en esta materia sus pobladores, para operarla en función de sus intereses de dominación, fortaleciendo dichos lugares como puntos de succión³⁵ de la producción rural, así como espacios para la repetición hereditaria de los mecanismos de control territorial, tensando así, las relaciones entre los centros urbanos y las periferias rurales.

Sólo hasta principios del siglo XIX se inicia un proceso de politización de las sociedades urbanas, comandados por caudillos burgueses criollos que tuvieron la oportunidad de entender la dimensión del fenómeno en que se encontraban inscritos, promoviendo el levantamiento desde lo urbano, con el respaldo de las poblaciones rurales, en contra de los viejos linajes que monopolizaron el poder hasta entonces.

*“Al iniciarse las guerras de independencia América Latina era un continente vacío y predominantemente rural. Era rural porque la mayoría de su población dependía de una economía de subsistencia. No había industrias de importancia, salvo mineras, las artesanías producían para los reducidos mercados locales, el comercio exterior e interregional eran reducidos.”*³⁶

³³ ROMERO, José Luís. Latinoamérica: Las ciudades y las ideas. Editorial Universidad de Antioquia. Colombia, 1999. Pág. 39

³⁴ SEGRE, Roberto. Et. Al. América Latina en su Arquitectura. Ed. Siglo XXI. México, 1975. Pág. 50

³⁵ JARAMILLO, Samuel; CUERVO, Luís Mauricio. Urbanización Latinoamericana. Ed. Escala Ltda. Bogotá – Colombia, 1993. Pág. 21

³⁶ Op. cit. Pág. 53

A mediados del siglo XIX se inicia una primer ola de urbanización representativa en Latinoamérica, con el crecimiento poblacional y la densificación de sus áreas urbanas, a partir de inmigraciones de población rural. Los controles político administrativos son transferidos a las oligarquías criollas de los países, quienes finalmente dieron continuidad a la tradicional estructura social de dominio y segregación³⁷, reforzada por la emergente clase burguesa local. En esta línea de transformación, las sociedades y centros urbanos, de fuerte dependencia productiva rural, aceleran su inclusión en la economía internacional, en el marco de la nueva división internacional del trabajo, fortaleciendo y ampliando su capacidad para la producción especializada de materias primas³⁸, a través de intervenciones sobre la estructura social rural y sobre las técnicas utilizadas para tales fines en ese momento. Paralelamente se agudiza la inmigración de poblaciones y capitales extranjeros, interesados en el control del abastecimiento de materias primas desde las localidades en que se asentaron (Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro, La Habana) para las zonas industriales de sus países; para lo cual impulsaron, directa o indirectamente, el desarrollo de infraestructuras de transporte y comunicación entre los sitios de producción, almacenamiento y comercialización.

*“...La historia del capitalismo industrial está marcada por esa formidable expansión geográfica ocurrida en su fase inicial en su propio centro... el capitalismo condujo a sociedades cada vez más homogéneas, no obstante la rigidez jerárquica de sus estructuras económicas, ello se debe ciertamente a esa ampliación de la base geográfica de su centro.”*³⁹

Los enclaves estratégicos urbano rurales beneficiados por su articulación con las redes de comunicación existentes y en desarrollo, y respaldados por la política económica capitalista nacional e internacional, ven potenciadas sus ventajas, en contraposición con las que no tuvieron este privilegio, generando así al interior de los países zonas rurales marginales y atrasadas respecto de otras, activadas por las explotaciones comerciales y su vínculo con lugares centrales. En estos espacios centrales urbano rurales o regionales de la periferia, según los estructuralistas, se da un proceso de desarrollo urbano, rural, tecnológico, social y económico de mayor intensidad, en donde se diversifica la actividad comercial y se seculariza relativamente la participación de la población, a partir de la estructuración de sistemas productivos mixtos en los que el peso del encadenamiento de las actividades agrícolas, pecuarias, comerciales y portuarias requieren mayores capacidades laborales.

³⁷ ROMERO, José Luís. Latinoamérica: Las ciudades y las ideas. Editorial Universidad de Antioquia. Colombia, 1999. Pág. 162

³⁸ “...No fueron pocos los casos en que la expansión del excedente fue acompañada por la simplificación del sistema productivo – liquidación de las actividades productivas ligadas al mercado interno en beneficio de un monoexportación – al mismo tiempo que la demanda interna, alimentada por las importaciones, se diversificaba considerablemente.” FURTADO, Celso. Breve Introducción al Desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. Pág. 109

³⁹ Ibid. Pág. 99

*“...Ya hacia 1900 la población urbana de la Argentina y Uruguay y, en menor grado, de Cuba y Chile, eran porcentualmente comparable a la de los países industrializados de la época. Un hecho significativo en estos cuatro países fue la tendencia simultánea de la población urbana a concentrarse en su principal área metropolitana...”*⁴⁰

La fuerza del espíritu progresista europeo instituido en Latinoamérica a través de las ciudades puerto y/o las capitales de provincias desde finales del siglo XVIII, como enclaves para la penetración, implantación y difusión de los medios de producción capitalista⁴¹ tuvo resultantes espaciales urbanas particulares, como en el caso de Buenos Aires, quien de poseer una población de aproximadamente 600.000 habitantes a finales del siglo XIX, pasa a tener en la década de 1930 un poco más de 2 millones de habitantes. Este fenómeno, que se ha denominado macrocefalia urbana, debido a los altos porcentajes comparativos de población urbana aglomerada respecto de un centro y los demás; se manifiesta, según Furtado, debido en parte a la forma de apropiación del excedente, cuya reinversión tendió a ser localizada constantemente en lugares específicos⁴² relacionados con la estructura social y política del momento. De estos fenómenos de migración masiva emergen las consecuentes dificultades para la vinculación de amplios contingentes de mano de obra desplazada del campo a la dinámica económica productiva de las ciudades, así como para proveer a ellos los elementos básicos necesarios para establecer condiciones de habitabilidad adecuadas, generando una amplia cantidad de población inmigrante y local marginada de la estructura socio productiva urbana y del acceso a los servicios que el Estado les presta.

El desequilibrio manifiesto de la estructura urbano rural e intraurbana latinoamericana da cuenta de una ruptura de los principios de sostenibilidad que mantenían su territorio, directamente relacionado con la transformación de la agricultura, a partir de la incidencia externa del fenómeno de especialización productiva como requisito para su participación en la división internacional del trabajo y en la modernización de los procesos industriales. Por tal razón, las tradicionales concepciones socioculturales y técnicas de los ámbitos rurales se convertían en obstáculos para el progreso⁴³, al estar construidas en función de una sostenibilidad territorial interna.

⁴⁰ SEGRE, Roberto. Et. Al. América Latina en su Arquitectura. Ed. Siglo XXI. México, 1975. Pág. 57

⁴¹ SUNKEL, Osvaldo; GLIGO Nicolo. Et. al. Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 1981. Pág. 99

⁴² FURTADO, Celso. Breve Introducción al Desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. Pág. 99

⁴³ “...Todo lo que se oponía al desarrollo lineal y acelerado del mundo urbano y europeizado era condenable, constituía una rémora y merecía ser eliminado. Juiciosos sociólogos convenían en que nada podía obtenerse de las degradadas poblaciones aborígenes...Sólo la sociedad integrada dentro del sistema económico que controlaba el mundo urbano y civilizado, constituía el ámbito que era necesario promover, aquel donde los cambios desencadenaban nuevos cambios, en un incesante proceso que traía consigo no sólo el bienestar de la humanidad sino también el ascenso de los mejores.” ROMERO, José Luís. Latinoamérica: Las ciudades y las ideas. Editorial Universidad de Antioquia. Colombia, 1999. Pág. 374

*“...como en el caso de la explosión social de fines de siglo XVIII, la que se produjo después de la crisis de 1930 consistió sobre todo en una ofensiva del campo sobre la ciudad, de modo que se manifestó bajo la forma de una explosión urbana que transformaría las perspectivas de Latinoamérica...”*⁴⁴

Ya hacia finales de la década del cuarenta los territorios urbano rurales de Latinoamérica empiezan a enfrentar de nuevo un fenómeno trascendental de transformación de la ocupación de ambos lugares, que generaría una ruptura de mayor tamaño en las características de ambos territorios. El territorio urbano se aproxima ahora a la figura de la metrópoli, conurbada y expandida de múltiples maneras, como una expresión espacial de las diversas condiciones sociales que la conformarían de allí en adelante. Las tensiones generadas por el deseo de progreso y por las rápidas transformaciones de estos entornos centrales, así como la diversificación de sus actividades urbanas, se convierten en un imán para las gentes del campo, quienes ven en ellos la oportunidad de salir del estado de atraso y estatismo que la vida rural les ofrece⁴⁵.

Esta segunda ola urbanizadora se presenta en la fase “neocolonial”, según los dependentistas, estructurada en dos momentos internos, el primero de ellos instaurado a partir de la “sustitución de importaciones” que promovió el montaje de infraestructura industrial en Latinoamérica, con el fin de paliar la recesión generada por la primera guerra mundial, y el consecuente desabastecimiento de bienes manufacturados, así como la creación de un mercado económico interno⁴⁶. En este primer momento los protagonistas son los capitales nacionales, quienes invierten en industrias de productos intermedios, con la ventaja de encontrar entornos con un mercado potencial de consumidores, así como una amplia oferta de mano de obra. La conjunción de estos fenómenos dispara los procesos de urbanización y concentración poblacional, desde su crecimiento vegetativo, pero fundamentalmente a partir de las corrientes migratorias rurales; pero por otra parte, la política pública de sustitución ha logrado vincular a la red urbana amplias zonas del territorio rural de los países, gracias a la inversión estatal en materia de redes de comunicación y transporte.

El segundo momento neocolonial, posterior a la segunda posguerra, tiene como característica el reestablecimiento del control de los mercados y los sistemas de producción por parte de los capitales y las inversiones extranjeras, desplazando y absorbiendo así, la creciente sustitución nacionalista. Este proceso acelera la presión sobre los entornos rurales a partir de la concentración de la propiedad y su aprovechamiento tecnificado, con el respectivo desalojo de sus poseedores iniciales incapaces de competir y mantener su lugar en el nuevo marco de circunstancias dado. De la misma manera, estas dinámicas se encuentran estrechamente ligadas con la política pública, quien favorece el afianzamiento de estas estructuras económicas y sus manifestaciones espaciales.

⁴⁴ Ibid. Pág. 388

⁴⁵ SUNKEL, Osvaldo; GLIGO Nicolo. Et. al. Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 1981. Pág. 105

⁴⁶ JARAMILLO, Samuel; CUERVO, Luís Mauricio. Urbanización Latinoamericana. Ed. Escala Ltda. Bogotá – Colombia, 1993. Pág. 23

*“Los desarreglos en las características de las redes urbanas también se vuelven comprensibles en este contexto. La hiperurbanización y la macrocefalia urbana tendrían determinaciones como las siguientes: la lógica impulsada por el capital internacional tiene un carácter extralocal, y por tanto los centros se desarrollarán en función de una división del trabajo de esa escala de acción de este capital supranacional y de acuerdo a sus intereses. Los centros principales de cada formación social funcionarían como foco y eslabón de estos lazos internacionales...”*⁴⁷

De esa amplia migración de población rural se constituye al interior de las metrópolis, de las ciudades medianas y pequeñas, según el grado de “adopción” de población, la sociedad escindida internamente, que según Romero, caracteriza desde entonces la estructura social de las ciudades latinoamericanas, de una parte la sociedad normalizada, de otro lado la población marginada. Esta escisión se comprende a partir del origen foráneo de la población que la conforma y que busca vinculación a la sociedad normalizada, de tradición urbana, convirtiéndose en extensa oferta laboral para una estrecha demanda⁴⁸ interna de las urbes. Se manifiesta allí una contraposición entre grupos humanos, expresado ahora en el entorno urbano, la dicotomía entre el campo y la ciudad, la sociedad urbana normalizada y la sociedad urbana marginada.

Estos fenómenos socioespaciales que caracterizan las relaciones urbano rurales de Latinoamérica se presentan en buena medida como un obstáculo para la consolidación de un proceso de desarrollo territorial que apunte a la sostenibilidad, en un marco de acción democrático, al enfatizarse la tendencia segregacionista de los territorios. Las problemáticas estructurales del modo de desarrollo capitalista, hoy en la era de la información, no han podido ser superadas en ningún caso, es constante la relación dicotómica centro/periferia, desarrollo/subdesarrollo, urbano/rural, ricos/pobres. Estos espacios y formas de habitación han sido fortalecidos por formas asimétricas de competencia y apropiación del excedente, soportadas en el mayor o menor avance científico y tecnológico, elementos de innegable condición central, por lo menos en el estado actual de cosas. Frente a la presión del modo de desarrollo capitalista informacional, se reivindica de nuevo el papel de la política pública, y de sus instrumentos de planificación, para establecer un proceso de filtro y tamizaje de sus impactos sobre el territorio y de los requerimientos internos a nivel socioeconómico, institucional y físico.

6.3.3. La concepción rururbana del territorio: de los bloqueos históricos al mandato constitucional

Los procesos de transformación de la planificación del desarrollo en el entorno colombiano, coinciden con las modificaciones que se están sucediendo a nivel mundial, con respecto a la estructura de la política de grandes bloques, la economía global, la regionalización de la

⁴⁷ Ibid. Pág. 25

⁴⁸ FAJARDO MONTAÑA, Darío. Para Sembrar la Paz hay que Aflojar la Tierra. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2002. Pág. 167

producción, la protección de medio ambiente, en los cuales se presenta un paso de modelos productivos fordistas, hacia modelos posfordistas, de Estados proteccionistas a Estados liberales o de mercado⁴⁹. Este conjunto de fenómenos induce a una modificación en la condición central de los poderes públicos y privados en los territorios, transfiriéndolos a escenarios regionales y locales más allá del núcleo central, lo cual en parte transforma el papel del Estado Nacional, pero por otra parte favorece la focalización de la intervención y el logro de una mayor eficiencia de la gestión de dichos entes, en conjunción con la gestión privada de recursos y procesos productivos. De esta forma la transformación del Estado se ha convertido en una tarea prioritaria para los gobiernos latinoamericanos y entre ellos Colombia, al reestructurar no sólo su organización administrativa del territorio, sino los instrumentos puestos a disposición de sus representantes.

En este contexto, el municipio ha adquirido un alto potencial para el desarrollo sostenible del territorio, dando un salto de competencias de escenarios netamente urbanos, en los cuales la gestión del desarrollo rural se estructuraba desde lo Nacional, para asumir dicha responsabilidad, y en esta medida, abriendo la puerta a escenarios de promoción de la apropiación y desarrollo de dichos territorios, en simultaneidad con los procesos urbanos a nivel social y económico.

*“La orientación del proceso de descentralización en los noventa es congruente con los propósitos de modernizar el estado colombiano y de fortalecer a las regiones cuya creación se vislumbra como un proceso gradual para propiciar su crecimiento...”*⁵⁰

En este sentido, la incidencia de estos factores promueve la concreción de un modelo de desarrollo urbano rural, en donde el territorio adquiere una clara condición interactiva, sin que cada una de ellas pierda sus particularidades esenciales, impulsando la dinámica de fusión por complementariedad de ambas formas de ocupación del territorio en un todo armónico. Se refiere fundamentalmente a una restitución de la unidad originaria del territorio, en el cual las relaciones de las actividades agroproductivas primarias, industriales secundarias y la prestación de servicios y el comercio del nivel terciario encuentran un canal para fluir de manera sinérgica y complementaria. La posibilidad de entender desde esta perspectiva el territorio municipal no solo proviene de una profunda postura teórica y conceptual, sino esencialmente desde la naturaleza de las dinámicas en él presentes y de las maneras como la planificación del desarrollo las abordan.

⁴⁹ FORERO PINEDA, Clemente, Et. Al. Descentralización y Participación Ciudadana. Ed. Tercer Mundo Editores. Santa fe de Bogotá - Colombia, 1997. Pág. 7

⁵⁰ Ibid. Pág. 10

7. MARCO TEORICO

“...el futuro de la tierra no es el retorno al paraíso.”
Augusto Ángel Maya. La Diosa Némesis. 2003.

7.1. Las concepciones de desarrollo y sostenibilidad: Las conflictivas relaciones de lo local y lo global.

La búsqueda de la supervivencia y el bienestar ha sido la constante que transversaliza todos los procesos que se han emprendido en la historia de la humanidad, ligados a las labores de aprovechamiento de los recursos que la naturaleza provee, sean estos recursos humanos, materiales, o inmateriales; relación de factores de desarrollo que se ha constituido en una de las discusiones de fondo más conflictivas de la actualidad. La implementación de mecanismos de desarrollo paradigmáticos y universalizantes de consenso parcial, que han sido difundidos con algunas variantes de acuerdo con el modelo y el lugar, han mostrado su incapacidad para lograr los objetivos que les dan origen, y de esta forma, se han convertido en sofismas intangibles e inalcanzables que se traducen en un devenir social conflictivo y desequilibrado, estructurado en divagaciones teóricas de baja o nula aplicabilidad.

El concepto de desarrollo se empieza a instalar en el discurso internacional a partir del final de la década del 40', cuando en Europa se da inicio, a la reconstrucción cultural de los efectos de la II guerra mundial, con un fuerte impulso al proceso de recuperación de la economía; así mismo, se instala el concepto de 3er mundo, acuñado por Balandier⁵¹, al asociar las condiciones de marginalidad y exclusión presentes en buena parte de los países del mundo que no pudieron tomar el “tren del crecimiento”, ni alcanzar los niveles de desarrollo del 1er mundo. Sin embargo, frente a la desintegración de la unión soviética, conocida como el segundo mundo, el término pierde su vigencia y validez en la actualidad. Los principios del capitalismo y del estado benefactor confluyen en esta empresa de desarrollo, logrando pasar por los llamados 30 años gloriosos del crecimiento entre 1945 y 1975, en los cuales las bondades de los paradigmas instalados en los “países desarrollados” hicieron pensar en la posibilidad de la diseminación de sus modelos al mundo entero, partiendo de supuestos teóricos, de una visión mesiánica y evolucionista.

⁵¹ AROCENA, José. El Desarrollo local. Un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad del Uruguay. Ed. Nueva sociedad. Venezuela, 1995. Pág. 27

*“... Los países en desarrollo deben seguir una línea evolutiva cuyo punto de llegada está prefijado: la sociedad industrializada. No se necesitan, por lo tanto constructores de algo nuevo, sino más bien intérpretes de las leyes universales del desarrollo.”*⁵²

El desarrollo logrado en los países industrializados bajo estos supuestos capitalistas - evolucionistas, en los cuales las leyes del mercado, el desarrollo tecnológico y su difusión, a través de la “perfecta movilidad de factores”, establecerían un proceso lineal de ascenso y en algún momento un equilibrio en materia de desarrollo económico o la convergencia generalizada, por el contrario, han progresivamente aumentado las brechas entre países ricos y pobres (en términos sociales y económicos) y más aún ha generado un pequeño tercer mundo al interior de los primeros. Esta situación se ha estimulado una actitud crítica, que ha llevado a una progresiva reevaluación de las visiones y los principios que los han regido, según afirma Carlos Fuentes:

*“Prefiero creer que el pesimismo es sólo un optimismo bien informado. Pues la imagen que estoy empleando no se detiene en una división Norte – Sur entre primer y tercer mundos, ya que dentro de cada país del llamado primer mundo, se ha instalado ya un tercer mundo de desposeídos sin techo, enfermos, ancianos, drogados y desempleados que es el tercer mundo del primer mundo, en tanto que cada país del tercer mundo tiene su primer mundo de privilegio y acceso a la cultura portátil y al universo veloz de la modernidad.”*⁵³

Esta concepción del desarrollo como medio y como fin se desborda así misma, en una repetición cíclica ilimitada y contradictoria que ha beneficiado solo a grupos específicos⁵⁴, dejando a las mayorías por fuera de su dinámica, en gran parte debido a la fuerza centrípeta del capitalismo, con débil intermediación centrífuga de la política pública. Paralelamente a la implementación de estos modelos de desarrollo acumulativo se han presentado otras interpretaciones y construcciones teóricas y críticas que han visto estos procesos desde otras perspectivas, entre ellas, las visiones del historicismo y el estructuralismo.

En la primera se ha puesto énfasis en la concepción de estrategias endógenas de desarrollo que pretenden la adecuación del entorno a las posibilidades del desarrollo local, partiendo de premisas como la identidad histórica y el peso de la tradición cultural y productiva, pero descontando en buena medida las articulaciones que presenta una sociedad y un lugar con respecto a un entorno mayor. Por otra parte la

⁵² Ibid. Pág. 28

⁵³ BERNAL, Jorge A. Coordinador, Et. Al. Integración y Equidad. Democracia, desarrollo y política social. Tomado del prólogo realizado por Carlos Fuentes: La situación mundial y la democracia: Los problemas del nuevo orden mundial. Corporación S.O.S. Colombia– Viva la ciudadanía. Santa fe de Bogotá, D.C. Colombia. Julio de 1994. Pág. 22

⁵⁴ COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 1991. Pág. 1

concepción estructuralista del desarrollo, que según André Gunder Frank⁵⁵, uno de sus teóricos, responde a principios sistémicos de estructuración que se reproducen de manera cíclica.

En consonancia con la visión cíclica del desarrollo, la interpretación que se hizo en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, en la década de los sesenta, ha comprendido la condición de desarrollo latinoamericano a partir de problemáticas estructurales de orden histórico, ligados a la concepción de “dependencia” manifiesta por las formas de producción y apropiación de los excedentes de la economía, a una polarización entre economías de centro y periferia, asociadas al desarrollo del comercio, de la ciencia y la tecnología y a la inserción de cada polo en la división internacional del trabajo⁵⁶. Estas interpretaciones han sido asumidas más como una postura crítica, que según Cardoso, uno de sus iniciadores y posteriormente uno de sus mayores críticos, se ha quedado solo en el diagnóstico del fenómeno, sin poder participar de manera activa en la transformación de la situación que da origen a la problemática. La implementación de la estrategia de desarrollo hacia adentro en Latinoamérica, a partir de la década de 1930 impulsada por la citada Comisión, implementando el concepto de sustitución de importaciones, buscó contrarrestar los vacíos en el mercado internacional y que, parafraseando a Prebisch⁵⁷, en buena medida logro visibilizar la capacidad productiva de Latinoamérica frente al entorno capitalista de los países centrales, consolidando mercados internos de producción y consumo, mientras los desequilibrios socio económicos y socio espaciales permanecieron y los costos del Estado benefactor aumentaron insosteniblemente. El Estado como protagonista de la redistribución del ingreso y de la normalización de los mercados internos y externos, maniató la actividad privada en el mercado y frenó la dinámica de transformación tecnológica de los países.

*“...La forma como el Estado interpretó cuál debía ser su intervención en la conducción económica; el subestimar la importancia de generar un patrón de distribución de ingreso más igualitario, acumulando así una inmensa deuda social; y la modalidad de inserción en los mercados externos, en circunstancias en que variaron considerablemente las reglas de juego del sistema internacional, hicieron muy vulnerable el curso de desarrollo que intentamos seguir. El endeudamiento externo fue una de las manifestaciones más ostensibles de esa vulnerabilidad.”*⁵⁸

“Las políticas proteccionistas...habían generado enormes distorsiones: altos aranceles, excesivos controles de precios, intervenciones públicas indiscriminadas para casi cualquier actividad del sector privado, manejo autoritario y rentístico del poder político, persistente

⁵⁵ Op. cit. Pág. 48

⁵⁶ FURTADO, Celso. Breve Introducción al Desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.

⁵⁷ BERNAL, Jorge A. Coordinador, Et. Al. Integración y Equidad. Democracia, desarrollo y política social. Citado por Oswaldo Sunkel en su ponencia: Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde adentro. Corporación S.O.S. Colombia – Viva la ciudadanía. Santa fe de Bogotá, D.C. Colombia. Julio de 1994. Pág. 117

⁵⁸ COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, PNUD. México D. F., 1991. Pág. 49

deterioro de la relación de intercambio de los productos primarios en los mercados internacionales; en fin, una enorme dispersión en el sistema de precios, políticas macroeconómicas desordenadas y reglas de juego en permanente negociación...”⁵⁹

De otra parte, se ha considerado este periodo proteccionista de la economía en Colombia especialmente entre 1940 – 1980 como un periodo de crecimiento y estabilidad de la economía, en buena medida respaldada por la protección de algunos sectores productivos frente a las tendencias importadoras, según los reportes de crecimiento del PIB Nacional del Banco Mundial en dicho periodo, el cual se mantuvo en un promedio del 5%, para caer después de las medidas aperturistas de finales del 80’ y la década del 90’ a un promedio de 2%, aunque la dinámica de la economía no pueda entregarse sólo al impacto del aceleramiento del libre mercado.

La pregunta que se hace Giraldo y que se han hecho previamente a él, estudiosos de la economía y el desarrollo sobre “...la manera de introducir el mercado en sistemas culturales precapitalistas...” como los que se presentan en el escenario Latinoamericano, en un marco político restringido y elitista, que promueve públicamente la necesidad de establecer un orden económico que compense las debilidades generadas por la imperfecta redistribución de las riquezas de las rentas de mercados de capital, pero que privadamente realiza acciones en función de su crecimiento económico selectivo, no ha encontrado respuesta satisfactoria en ninguno de los diferentes enfoques que se ha dado al desarrollo, no porque la postura teórica no sea válida, sino por su ineficacia práctica en un mundo de competencia “irracional” y tendenciosa. Para Giraldo en consonancia con Currie la fórmula, aún inaplicada, para la solución de la problemática: es la presencia de tanta competencia como sea necesario para estimular la dinámica del mercado como estado para regular sus “distorsiones”.

*“... (El Estado) en no pocos casos, realizó una distribución de la renta al revés, transfiriendo los recursos públicos a los segmentos más ricos y dejando a la deriva y sin ningún tipo de intervención a su favor a los sectores populares.”*⁶⁰

7.1.1. Sostenibilidad Internacional y Latinoamericana como Marco de la Actuación Local

Hacia mediados de la década del 80’ se instala el concepto de desarrollo sostenible⁶¹ por medio del Informe Brundtland, para la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, el cual fue construido con base en las discusiones de Estocolmo del año 1972 y en la información que hasta el momento se recopiló sobre la problemática ambiental. El Informe promulga las bases prácticas sobre las cuales se quiere construir el nuevo desarrollo estableciendo una proximidad teórica entre protección de recursos y su

⁵⁹ GIRALDO ISAZA, Fabio, Et. Al. Ciudad y complejidad. Ed. Ensayo error. Bogotá, Colombia, 2003. Pág. 27.

⁶⁰ Ibid. Pág. 28

⁶¹ COMISIÓN MUDIAL DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Nuestro Futuro Común. Alianza editorial Colombiana, Colegio Verde de Villa de Leyva. 1988. Pág.

aprovechamiento racional, pero la rivalidad entre economía y ecología⁶² no permiten que el desarrollo sea sostenible realmente para todos los habitantes del planeta, debido a las condiciones de marginalidad y exclusión que las economías de libre mercado han generado. Mientras el cambio no sea estructural y del orden cultural, la sostenibilidad seguirá siendo una utopía para sus promotores. Un cambio de esta naturaleza en el redireccionamiento del desarrollo, debe ser posible a través de la promoción e impulso de compromisos colectivos desde lo local, a través de estrategias de formación para la participación social en la definición y ejecución de acciones de articulación social, económica e institucional, que consecuentemente se manifiesten en el mejoramiento de la calidad del espacio físico territorial.

*“Nos encontramos... ante una situación de crisis del modelo básico de civilización que vivimos: la modalidad de desarrollo actual parece cada día menos viable. Si cambiar de modalidad de desarrollo augura problemas potenciales, proseguir sin modificaciones el rumbo actual se presenta... aun más conflictivo...”*⁶³

De otra parte, el establecimiento de un nuevo paradigma de desarrollo generalizable desde sus fundamentos a nivel mundial es contraproducente, en la medida que las problemáticas socioeconómicas y espaciales son divergentes en cada lugar, en tanto los grados de beneficio de la acumulación de riquezas, como los grados de responsabilidad sobre los impactos negativos del consumo son correlativos, es decir a mayor consumo, mayor contaminación. En esta medida, la instrumentación de la propuesta de la “Cumbre de la Tierra” en la Agenda 21, se ordena a su vez, a partir de la construcción de Agendas Locales, que precisen las acciones en los lugares de acuerdo a sus determinantes específicas.

Al parecer los problemas de la constante tensión entre centro y periferia del desarrollo, identificados por los estructuralistas y afianzada por los ambientalistas latinoamericanos, sigue siendo aún un dinámica latente, donde las mayores riquezas, el mayor bienestar, la mas avanzada tecnología siguen concentradas, sólo que ahora los altos grados de consumo y de contaminación que genera este modelo de los países centrales ha trascendido los límites de soporte de su propio ecosistema, manifestado por los agudos problemas ecológicos planetarios, como el cambio climático, el desgaste de la capa de ozono, lo cual ha puesto en riesgo no sólo su propia cultura, sino las condiciones de habitabilidad para los demás seres en la tierra.

La implementación de la visión de desarrollo sostenible en Latinoamérica ha tenido variaciones respecto de la propuesta original, en relación a la caracterización de las problemáticas ambientales específicas de la región, en temas como la pobreza, el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo científico y tecnológico, y que en el caso colombiano, ha sido instalada como eje central de la normativa y las

⁶² Op. cit. Arturo Escobar: El desarrollo sostenible un dialogo de discursos. Pág. 144

⁶³ Op. cit.

políticas de desarrollo, especialmente, a partir de su inclusión en la Constitución del año 1991 y del compromiso adquirido a través de la Ley 99 de 1993 con la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

*“...el desarrollo sostenible implica un nuevo concepto del crecimiento económico, un concepto que brinda justicia y oportunidades a todos los pueblos del mundo, no solo a la minoría privilegiada, sin seguir destruyendo los recursos naturales y la capacidad de sustento finitos del mundo.”*⁶⁴

La inclusión de principios ecológicos dentro de las discusiones sobre el desarrollo ha sido cuestionada por la corriente ecosocialista⁶⁵, la cual propugna por una revisión desde la perspectiva de la política ambiental de las propuestas de sostenibilidad del desarrollo occidentalizado, fundamentando su discusión en el cambio semiótico del concepto de valor de la naturaleza, reivindicando su condición de reserva de capital o mejor aún de patrimonio, buscando sustraerlo de la incidencia directa o indiscriminada de las fuerzas de mercado.

*“...Ya la naturaleza no es vista como una realidad externa a ser explotada por cualquier medio, como en la concepción predominante de la modernidad; ahora la naturaleza es vista como una fuente de valor en sí misma.”*⁶⁶

Desde una perspectiva política, Leff afirma que la posibilidad de lograr establecer unos linderos de protección y aprovechamiento desde la llamada *racionalidad ambiental* esta ligada con la posibilidad de establecer enlaces armónicos entre autonomías locales consolidadas, con estructuras económicas nacionales e internacionales; en este marco propositivo la reestructuración del estado hacia mecanismos de autogestión local y regional, por medio de descentralizaciones fiscales y político administrativas dan muestras, en el contexto latinoamericano y de la misma manera en Colombia, de esta transformación del concepto de naturaleza y si se quiere de ambiente, transfiriendo la responsabilidad y el derecho de protección y aprovechamiento de dichos patrimonios naturales a la capacidad de autogestión en lo local

“La democracia ambiental no será instaurada por un “golpe de Estado” sobre la racionalidad económica dominante. Ésta se irá estableciendo en un proceso de transición para construir una nueva economía, fundada en la integración de espacios de autogestión para el

⁶⁴ Op. cit. Jorge A. Bernal: Estrategias de desarrollo y el papel del estado en la economía. Pág. 41

⁶⁵ Ibid. Arturo Escobar: El desarrollo sostenible un dialogo de discursos. Pág. 147

⁶⁶ Ibid. Pág. 149

manejo integrado de los recursos en los niveles local y provincial; esto permitirá, tanto la articulación de mercados regionales e intercomunitarios, como la canalización de excedentes a los mercados Nacional y mundial.” ⁶⁷

“...de los mecanismos prescriptivos de las políticas económicas que hasta ahora dominan el proceso de desarrollo, se pasa a una compleja concertación de intereses, en la que se conjugan las regulaciones del Estado, las fuerzas del mercado, las decisiones autónomas de autoridades y grupos locales, las iniciativas de la sociedad civil y la autogestión de las propias comunidades urbanas y rurales...” ⁶⁸

Esta propuesta redefine desde la gestión local y regional las posibilidades de alcanzar la sostenibilidad, fundando sus expectativas en un proceso de politización de la sociedad en su conjunto, validos en múltiples escalas y dimensiones, como herramientas o instrumentos de concientización, educación y participación social para la construcción concertada del desarrollo y la sostenibilidad, siempre y cuando el Estado asuma la responsabilidad de regular los impactos negativos del capitalismo, no como una táctica de compensación, sino como una apuesta de modernización socioeconómica y cultural, que fomenta la consolidación de mercados internos y el desarrollo científico y tecnológico que lo acompañe.

Colombia en la actualidad afronta además de todas las problemáticas de los países en vías de desarrollo, como la pobreza, el desempleo, la criminalidad, un conflicto armado que cada vez hace menos claro, respecto de sus causas y razones, así como se hacen menos identificables sus actores y promotores. En el se identifican fuerzas armadas ilegales, guerrilleros y paramilitares, quienes financian sus acciones por medio del tráfico de drogas, las cuales toman posesión de partes del espacio físico del país, en general, las áreas marginales u olvidadas de la institución, en donde imponen su ley; en el otro extremo esta el Estado, quien los enfrenta en el marco de la defensa de su constitución y sus leyes, sin embargo, recientemente se han visibilizado los nexos de algunos representantes públicos de alto nivel con las autodefensas y en esta medida con el narcotráfico. Sucesos como el secuestro, el asesinato, el terrorismo y la corrupción han sembrado la desconfianza en las instituciones públicas, y de esta forma imposibilitan la participación democrática, transformándola en una ilusión, una utopía, de esta forma la sociedad queda condenada a la sumisión, la ignorancia y la apatía por impotencia o temor a la represalia, de fuerzas armadas extremistas de derecha o izquierda política.

Desde otra perspectiva, la visión de desarrollo de Manfred Max – Neef y su grupo de trabajo, bajo el precepto de desarrollo a escala humana, se inscribe a un límite autogenerado entre necesidades del colectivo y el espacio físico que las satisface, el cual probó su efectividad en el

⁶⁷ LEFF, Enrique. Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, de mocracia participativa y desarrollo sustentable. Universidad Autónoma de México, Siglo XXI editores, s.a. 1994. Pág. 395

⁶⁸ Ibid. Pág. 400

alcance de metas de escalas microterritoriales, según su autor, al soportarse sobre la confianza y solidaridad de las personas de una comunidad, desde los cuales emerge la gobernabilidad como fruto de una satisfactoria gobernanza.

*“Tal desarrollo (...) se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.”*⁶⁹

En este sentido, la formación de sujetos políticos se da en el mismo proceso vital, en la cotidiana convivencia de un grupo humano con claridad y respeto de principios éticos y morales, de los cuales deviene una política inherente a sus hábitos que autoorganiza el grupo. Desde otro lado, la tendencia mundial a la contracción – descentralización del Estado y sus funciones, pretende hacer resurgir esos preciados valores intangibles en el colectivo social, promoviendo el restablecimiento de las instituciones, la reafirmación de la administración pública como actor y agente de desarrollo, lo cual aumenta la urgencia de atención sobre las organizaciones de base, respecto de su conformación y fortalecimiento, con el fin de hacerlas sólidas, capaces de autogestionar sus necesidades y procesos. Estas organizaciones fundadas en la confianza y el civismo, sustentan la conformación de economías solidarias de protección social de comunidades vulnerables. Fenómeno semejante se puede percibir en el enfoque propuesto por Medina sobre el “desarrollo compatible” en el Congreso sobre sostenibilidad llevado a cabo en Terrassas, Cataluña, en el año 1995:

*“...En el modelo de desarrollo compatible, la compatibilidad se define primariamente con relación al EMSOB (espacio material-simbólico-organizativo-biotécnico) de las prácticas y entornos, grupos organizaciones sociales, interpretaciones, legitimaciones y cosmovisiones, que constituye cada cultura en su sentido más amplio. Dicho entramado produce sus desarrollos propios junto con sus propias posibilidades, constreñimientos y eventuales incompatibilidades.”*⁷⁰

Después de esta breve revisión de visiones de desarrollo se pueden rescatar el siguiente conjunto de elementos problemáticos que les son comunes:

La ausencia de democracia
Estados que crecieron defectuosamente

⁶⁹ Op. cit. Pág. 181.

⁷⁰ UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA. ¿Sostenible? Tecnología, desarrollo sostenible y desequilibrios. Ponencia de Manuel Medina. Editorial Icaria – Antrazyt. Barcelona, España. 1997. Pág. 119

Una estrategia económica que no era viable en el largo plazo
La falta de equidad
El rezago científico – tecnológico
Una relación sociedad – naturaleza inconveniente a los fines de un desarrollo sostenido

Las posibilidades de establecer un pensamiento global sobre desarrollo sostenible local debe ser sustentada en un Estado democrático sólido desde sus bases, y aunque en nuestro país se ha avanzado en tal sentido, especialmente en términos normativos, la lectura que se tiene del entorno político colombiano es de fragmentación y polarización, esto hace pensar en reiniciar un proceso de consolidación de la participación a partir de escenarios locales o microlocales donde potencialmente se construyen los tejidos sociales y las alianzas de empresa, que puedan en un momento dado permear escenarios de gestión de superior jerarquía política al local. La participación conjunta de las organizaciones sociales, la academia, las instituciones públicas y privadas es urgente en la promoción de acciones que permitan cambiar las situaciones problemáticas actuales, especialmente la pobreza, frente a la cual sigue siendo la salida el fomento de la productividad.

En primera instancia la sostenibilidad implica que el desarrollo, como concepto y como proceso, trascienda su condición de meta en sí mismo, debe ser redimensionado a la condición de medio para alcanzar metas superiores a la satisfacción de necesidades fisiológicas y/o materiales solamente; y que como tal no deberá ser concebido a partir de fórmulas reduccionistas, o limitadas por parámetros tecnocráticos exclusivamente; este debe ser abordado desde una perspectiva compleja o de tejido de factores estructurales, como intermediario entre la vida plena en sociedad y la necesidad de transformación regulada de los ecosistemas como soportes de la misma. En otras palabras, el desarrollo sustentado en la relación armónica y sinérgica entre cultura y medio da origen a una atmósfera, a un ambiente cercano a la sostenibilidad.

7.1.1.1. Las Líneas de Trabajo para el logro de la Sostenibilidad

En el marco de las estrategias para el desarrollo sostenible de Latinoamérica y el Caribe, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, ha establecido un conjunto de Líneas Maestras de Trabajo sobre las cuales se debe avanzar en función del alcance de la sostenibilidad en la región, partiendo de la revisión de las problemáticas más relevantes identificadas, estas son⁷¹:

Erradicación de la pobreza
El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales
El ordenamiento del territorio

⁷¹ Para un mayor detalle sobre las líneas de sostenibilidad Latinoamericana consultar la ficha técnica del documento, numeral B.

Desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural
Una estrategia económico – social
La reforma al Estado

En Colombia existe consenso a este respecto, manifiesto en la transformación de las directrices de la administración del territorio y su vinculación directa a este tipo de ejercicios. Si bien, su estructuración requiere de una gradual modificación cultural de la sociedad y sus instituciones, las acciones en este sentido ya se han iniciado y muestran balances positivos en materia normativa e instrumental, pero aún el conocimiento profundo del territorio sigue siendo su talón de Aquiles, visibilizando los escasos desarrollos en ciencia y tecnología que dificultan la capacidad operativa de los actores en el proceso.

Como se anotaba anteriormente, este conjunto de líneas de trabajo son entendidas como elementos sinérgicos, y han sido asumidos como tareas de primer orden en el escenario normativo colombiano actual y en algunos casos desde momentos previos a la definición internacional de los consensos consignados en Nuestro Futuro Común o la Declaración de Río, respecto del aprovechamiento racional de los recursos naturales, o la erradicación de la pobreza, de los cuales se puede destacar su énfasis sobre temas como la educación científica, el ordenamiento del territorio y las reformas al Estado. La pregunta que subyace a un escenario de transformación se remite a los escenarios locales y microlocales: ¿De que manera se han hecho operativas estas políticas nacionales en sus entes territoriales? ¿Hasta que punto la sociedad y sus representantes se ha comprometido con la transformación de las perspectivas del desarrollo? ¿Cuál ha sido el impacto socioespacial de estas iniciativas? Una estrategia para responder estas cuestiones desde la investigación científica alude al seguimiento de los procesos de planificación del desarrollo, ya que estos se vincularían directamente con la administración pública del territorio, pero simultáneamente requiere de un enlace con estudios sobre las dinámicas de los sectores privado y mixto, desde la perspectiva de la efectividad de sus acciones en la transformación de las situaciones iniciales.

7.2. Sobre indicadores de desarrollo sostenible

7.2.1. Sostenibilidad Urbana: El Semáforo Ambiental Urbano

Los estudios realizados por la Doctora Velásquez Barrero sobre la sostenibilidad ambiental en América Latina han permitido conocer la problemática que se presenta respecto de la investigación ambiental urbana y la gestión del desarrollo urbano sostenible, los cuales se han enmarcado en la implementación de instrumentos políticos internacionales, Agenda 21, Declaración de Río, que en buena medida han generalizado las nuevas concepciones del desarrollo y su puesta en marcha. La estructura del documento conduce, a través de la revisión de una serie de temáticas asociadas al estudio de indicadores y de problemáticas particulares de la región, hacia la construcción de un sistema de indicadores de sostenibilidad, a partir de una propuesta teórica y conceptual que enmarca su utilidad en una escala latinoamericana.

La búsqueda del desarrollo sostenible se ha convertido, según la autora, en un esfuerzo a nivel mundial, pero a la vez exige una interpretación a nivel regional y local que permita pulir, afinar o adecuar las reflexiones sobre el concepto de desarrollo y sostenibilidad en cada caso particular. A este respecto es de resaltar la postura del documento “Nuestra Propia Agenda”, elaborado como respuesta al documento mundial “Nuestro Futuro Común”, en el primero se resalta las problemáticas estructurales que el desarrollo acumulativo ha generado en nuestro entorno y por tales razones propone asumir una postura crítica y autónoma respecto de lo que se debe considerar desarrollo sostenible en América Latina. Caso semejante se sucede con la Agenda 21, definida en la Conferencia de 1992 en Río, en la cual se establecen los acuerdos necesarios para poder establecer relaciones adecuadas entre la cultura y el medio ambiente, partiendo de su inclusión dentro de la estructura legislativa y política de los países, con el fin de implementar medidas de acción directas y efectivas desde lo nacional hacia a sus demás escenarios descentralizados, para la solución de los problemas socioambientales desde la perspectiva de la gestión participativa, liderada por las instituciones del Estado.

“El nuevo desarrollo exige cambios más radicales y “no puede dejarse enteramente a los alures del mercado”. A diferencia del pasado, el crecimiento debe ser equitativo, priorizando las políticas agrícolas, la atención a la salud y la prestación de los servicios básicos. Además el desarrollo debe responder a la diversidad cultural, sin proponerse imitar los patrones de consumo de los países desarrollados, lo que conllevaría a excluir las mayorías, del acceso a los beneficios del progreso. El desarrollo concebido en esta forma, implica “cambios profundos en el orden político, social, económico, institucional y tecnológico”. ”⁷²

Con respecto al tema de la gestión del desarrollo sostenible se resalta el redimensionamiento que ha sufrido la implementación de las reflexiones globales en contextos locales, con énfasis en la concurrencia de los esfuerzos locales con las dinámicas globales a través de la armonización de las transformaciones estatales en materia de regulación y administración del territorio y las acciones en el desarrolladas, así como la valoración de la importancia del desarrollo técnico, económico y social tanto como la participación en los procesos de planificación del desarrollo. Es importante resaltar una de las estrategias allí consignada, elaborada por la Red Latinoamericana de Estudios Ambientales Urbanos y retomada por la investigadora Velásquez, en la cual se articula los componentes de gestión e investigación en un escenario interinstitucional e intersectorial que junto con la sociedad civil participaría de la elaboración de iniciativas de planeación, en las investigaciones necesarias para la toma de decisiones tanto como en la ejecución de los proyectos.

El documento de tesis doctoral aborda el estudio de los indicadores de desarrollo sostenible desde una perspectiva histórica, inicialmente, enmarcados en las transformaciones que estos han sufrido en la década del 90, identificando el proceso de articulación entre la construcción de indicadores de orden mundial, con indicadores de orden local, regidos por instrumentos políticos internacionales; tal es el caso de las Agendas 21 locales, en las cuales se establece una serie de metas en función del desarrollo sostenible que se han tejido y reestructurado en

⁷² VELÁSQUEZ BARRERO, Luz Stella. Sostenibilidad Urbana en América Latina. Tesis Doctoral, Universidad de Cataluña. Barcelona, octubre de 2003. Pág. 62 - 63

función de documentos como “Nuestro futuro común” y “Nuestra propia agenda”, con el fin de afinar las estrategias en de un pensamiento global de acción local. El énfasis de los documentos contruidos para Latinoamérica y el caribe se centran en la erradicación de la pobreza, la solución de problemas de saneamiento básico y la protección del medio ambiente. De la misma manera, la creación de la Comisión de Desarrollo Sostenible ha tenido como función principal el seguimiento de la aplicación de la Agenda países participes del proceso, a través de la implementación de sistemas de indicadores que miden los alcances de los objetivos propuestos en materia de desarrollo sostenible.

Dentro del grupo de indicadores que presenta la autora se destaca, para efectos de esta investigación, las labores desarrolladas por la OCDE quienes consolidan el Conjunto Central de Indicadores Ambientales, siguiendo el modelo PER (Presión, Estado, Respuesta), el cual ha sido desarrollado con fines de valoración de impactos ambientales (biofísicos), modificado al incluir dentro de sus secuencias de estudio bases de datos sobre temas económicos y sociales; los indicadores de Presión han sido “orientados a actividades, pautas y procesos humanos; indicadores de Estado, que reflejan la situación de un momento específico y los indicadores de Respuesta que muestran las opciones de gestión y políticas.”⁷³. Este caso particular tiene como elementos relevantes, el hecho de asumir la construcción de indicadores de sostenibilidad desde una perspectiva integrada, parte de la comprensión del comportamiento socioespacial y que flexibiliza las soluciones frente a las situaciones de acuerdo con las necesidades emergentes de tales estudios.

De otra parte, la implementación e integración de métodos e indicadores de seguimiento que realiza en Ministerio del Medio Ambiente colombiano partiendo de la propuesta a este respecto hecha por la Comisión de Desarrollo Sostenible en el año 1996, que consistió igualmente en la implementación del citado sistema PER, permite generar el Sistema de Indicadores de Planificación y Seguimiento Ambiental SIPSA; en este sistema se involucra indicadores de impacto y gestión de recursos naturales asociados a la política pública y su implementación.

A partir de las pautas reveladas por estos procesos de construcción de indicadores se puede establecer la ponderación de los efectos del desarrollo sobre el medio como una de las cuestiones más relevantes en la búsqueda de la sostenibilidad territorial, estando en ella involucrados distintos actores y lugares de acción de acuerdo con su papel en la transformación de los recursos naturales y la intensidad del mismo, regulados en buena medida por la política pública. Dentro de la propuesta de la autora se establece un sistema de indicadores en un marco conceptual y teórico que rescata, entre otros, la necesidad de una gestión pública construida a partir de de un proceso de “*investigación – gestión – seguimiento*”⁷⁴ que toma como puntos de partida la identificación de estados actuales en las diferentes materias del desarrollo sostenible, para avanzar hacia procesos de solución de las problemáticas, a partir de diagnósticos explícitos que den soporte real a la toma de decisiones por parte de los diferentes actores y den validez a las respuestas planificadoras del Estado.

⁷³ Ibid. Pág. 78

⁷⁴ Ibid. Pág. 103

“Se requiere de la permanencia y cambios cualitativos en el largo plazo, los indicadores de sostenibilidad deberán revelar o señalar si la calidad de vida en el municipio esta mejorando o empeorando y si el gobierno municipal a través de la implementación de programas y proyectos, se encuentra en el camino sostenible en cuanto al uso de los recursos para satisfacer equitativamente las demandas y deseos de la población de hoy y del futuro. Por ello el Plan de Desarrollo tiene la tarea de integrar programas y proyectos que beneficien los aspectos económico, social y ambiental de manera más equilibrada, para manejar integralmente la calidad de vida de la población.”⁷⁵

La estructura de la propuesta del documento de Velásquez toma como soporte, para la elaboración de los escenarios actuales de sostenibilidad urbana, la construcción del Perfil Ambiental Urbano, el cual se propone, a partir del ejercicio de la investigación interdisciplinaria y participativa, la revisión de un componente histórico, las diferentes dimensiones citadas que componen el desarrollo sostenible, así como los procesos de gestión de cada una de ellas. En una segunda instancia propone estudiar a fondo una propuesta de gestión que hace parte integral de su parte metodológica; en ella establece una serie de condiciones necesarias para lograr implementar procesos enfocados hacia la sostenibilidad urbana, entre ellas, las características políticas y técnicas y los criterios para la implementación de la Agenda 21 local (integración, participación, actualización de la información, descentralización de la administración, etc.). En su aparte sobre la evaluación realiza especial énfasis en la reafirmación de su papel en el redireccionamiento de los objetivos, estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de la administración pública, así como el impulso o restricción a los procesos que se estén adelantando en el escenario privado.

Respecto del diseño del sistema de evaluación de estado y tendencias, establece como elemento fundamental la construcción de una base de datos integradora de los elementos involucrados de manera directa y en algunos casos indirecta en la posibilidades de alcanzar la sostenibilidad urbana, desde la citada perspectiva dimensional, la cual a su vez coincide en buena medida con las estructuras administrativas y operativas municipales, con excepción de las dimensión institucional, elemento visibilizado y trabajado en la administración pública, en el caso de Manizales, de una manera independiente. Su propuesta manifiesta un alto grado de flexibilidad respecto de las posibilidades de actualización de la información y participación de los diferentes actores en los citados procesos.

“La Metodología propuesta se plantea como un instrumento de apoyo para la planificación del desarrollo sostenible en ciudades de tamaño mediano de América Latina. Las ciudades latinoamericanas presentan continuos cambios sociales, económicos y ambientales que limitan la planificación para el largo plazo. En la metodología propuesta la planificación se plantea en un proceso integral de retroalimentación permanente entre: investigación – gestión – evaluación con características e instrumentos metodológicos apropiados para su aplicación.

⁷⁵ Íbid. Pág. 98

Igualmente, se propone el diseño de un sistema que permita conocer el estado social, económico, y ambiental de una ciudad y su tendencia o índice de sostenibilidad urbana...”⁷⁶.

La estructura del semáforo

Las variantes sobre estado y tendencia del desarrollo seguidas a través del semáforo ambiental se originan a través de la compilación de una base de datos en la cual se recopila información a partir de las dimensiones (ambiental, social, económica) cuya resultante es la consolidación de indicadores complejos o índices. Esta sección dimensional se nutre a su vez por una serie de componentes que les da coherencia y que a su vez van originando un sistema de desagregado de información; compuesta en cada caso por una multiplicidad de fenómenos, los cuales recopilan a su vez los indicadores de base. El producto en términos de mapa conceptual, podría asociarse a un árbol problémico, el cual se construye desde múltiples miradas del desarrollo sostenible, a partir de la recopilación y puesta en interacción de los datos de una manera específica.

La Dimensión Social.

Esta dimensión esta conformada por un conjunto de componentes ligados de manera directa e indirecta con las acciones de la administración pública, esta característica le da un perfil planificador a este componente, siendo sus fuentes básicas de información los documentos de planeación del desarrollo. Componentes como bienestar, en cual se agrupa los fenómenos educación, salud, seguridad social, seguridad ciudadana, recreación y cultura; el componente equidad agrupa, a su vez, fenómenos de calidad del hábitat, fenómeno ingreso y distribución del ingreso, fenómeno pobreza urbana y el componente organización agrega fenómenos como participación en política, participación comunitaria, participación gubernamental, participación no gubernamental, participación del sector privado.

La Dimensión Ambiental.

Esta dimensión es entendida como los elementos biofísicos que componen el territorio de la mano de los elementos físicos construidos o intervenidos por el hombre. Su componente de recursos naturales esta constituida a su vez por los fenómenos de agua, clima, flora y suelo; su componente seguridad física del entorno y riesgos se conforma a partir de la agregación de fenómenos relacionados con los riesgos antrópicos o naturales, su componente eficiencia energética considera fenómenos como el ordenamiento ambiental urbano, el consumo energético, fenómenos ligados a la movilidad y accesibilidad urbana y respecto del componente de saneamiento se consideran fenómenos directamente ligados a la contaminación en sus diversas formas.

⁷⁶ Ibid. Pág. 108

La Dimensión Económica

Desde la perspectiva de la economía establece la autora una serie de componentes que abordan la gestión pública desde múltiples dimensiones. Entre sus componentes encontramos inicialmente la eficiencia, en la cual se tienen en cuenta fenómenos como participación en la producción económica nacional, comportamiento fiscal del municipio, comportamiento de la deuda, eficiencia administrativa; otro componente sería la producción, en el cual se tendrían en cuenta fenómenos como comportamiento económico por sectores, diversidad económica, empleo y producción limpia; y finalmente un componente de inversión en el que se habría de observar ejecución presupuestal y asistencia técnica al sector productivo.

La propuesta de investigación de Manizales Rururbano pretende vincularse al esfuerzo realizado por la autora, en la medida que propone realizar un estudio particular de algunas condiciones y factores del desarrollo sostenible asociados con la gestión pública del desarrollo a través de variables como eficiencia, coherencia, participación de dependencias y localización de las acciones, incluidas por la autora en la dimensión social de su propio estudio. Estos indicadores se conciben como un soporte inicial en esta materia, que debe ser cotejado con indicadores de impacto social, económico y físico, en proyectos posteriores, para entender realmente el efecto de las acciones públicas sobre el territorio de Manizales. Es importante resaltar que la administración pública tiene ingerencia sobre las diferentes dimensiones propuestas para la construcción del semáforo ambiental de Velásquez y en esta medida se consideró pertinente estudiar separadamente estas acciones institucionales, de igual manera, los planes de desarrollo y sus instrumentos de seguimiento, responden a esta estructura organizativa y en este sentido facilita un ejercicio transversal y longitudinal de medición cuantitativa de sus acciones y la construcción de los citados indicadores de gestión.

7.2.2. La Pirámide de Daly: bienestar y calidad de vida como fines últimos

El estudio del Balaton group⁷⁷ construye un escenario de indicadores en el cual se puede establecer claramente un sistema jerarquizado de componentes y variables de acción y seguimiento a partir de la reinterpretación de indicadores que en el momento maneja la ONU y el Banco Mundial, transversalizados y reconstituidos, como se verá a continuación, por una serie de elementos teóricos que enriquecen el conjunto y en buena medida humanizan su lectura, pese al fuerte énfasis antropocentrista y la función capitalista del medio ambiente. Con respecto a este último punto, el grupo y la autora que tomó la vocería en este caso, Donella Meadows, resalta que ha sido un profundo tema de discusión al interior del grupo debido al enfoque económico al que tiende el término y la visión del concepto de “capital”, así mismo la forma piramidal de representación de la estructura de indicadores, que en parte evade la posible simultaneidad o variabilidad de las jerarquías de la pirámide según contextos determinados. Como contrapartida, el abordaje que propone este grupo de académicos

⁷⁷ SATTERTHWAITTE, David. Ed. The Earthscan Reader in Sustainable Cities. Ed. Earthscan Publications Ltd. United Kingdom, 1999. Indicators and Information Systems for Sustainable Development. Donella Meadows. Pág. 364

estadounidenses logra fortalecer el entendimiento de los conceptos y relaciones que se establece entre medio y fin, asumiendo los primeros como soportes necesarios para alcanzar los últimos, en un manifiesto proceso de interacción, que permite priorizar enfoques de estudio y de acción respecto de la búsqueda de la sostenibilidad. Es de resaltar que los componentes tanto como sus variables se pueden considerar como procesos y acontecimientos interdependientes, para su beneficio o perjuicio, lo cual visibiliza un conjunto de elementos primarios de seguimiento respecto de la construcción de indicadores de bienestar y calidad de vida como fines últimos, sin descontar el valor de los medios en escenarios potencialmente sostenibles.

*“A todos nos gusta la idea de una economía nacida y determinada por la naturaleza y de una economía al servicios de metas superiores y no concebida como un fin en sí misma. Nosotros consideramos estas dos ideas esenciales para la comprensión del desarrollo sostenible.”*⁷⁸

La estructura propone a partir de su configuración, firmemente jerárquica y secuencial, cuatro componentes o procesos encadenados necesarios para el bienestar humano: medios primarios o capital natural, medios intermedios o capital construido y humano, fines intermedios o capital humano y social, fines últimos o bienestar.

Medios primarios / capital natural:

Se han identificado en el documento con la naturaleza y los recursos renovables y no renovables, considerados como soporte primario para la vida en la tierra. Entre ellos la energía solar, materiales terrestres, la biosfera, los ciclos biológicos y demás elementos involucrados en el ecosistema terrestre que de alguna manera inciden en la supervivencia del sistema cultural. Resalta especialmente el escenario metabólico y sistémico en el cual se desenvuelve la vida humana y sus organizaciones en relación con el planeta.

En este escenario metabólico se debe reconocer un doble papel que tienen estos medios para el sistema cultural, uno en la provisión de recursos primarios y otro en el reciclaje de residuos generados por él. Esta contradictoria relación se convierte en el énfasis de los estudios sobre sostenibilidad biofísica, observando críticamente como la provisión de recursos al sistema se ve progresivamente limitada en la medida que el consumo o la producción de residuos supera la capacidad de carga del sistema natural y el del sistema social, perturbando las condiciones de salud de ambos sistemas. Este efecto debe asociarse a las ineficiencias en los sistemas productivos y el tratamiento de residuos, los peligros que generan la aplicación de algunas tecnologías para la salud de los seres vivos, a lo cual podría anexarse los límites temporales en los cuales se considera que los sistemas colapsarán de continuar con la forma de vida que se lleva en la actualidad; en este sentido la validez de instrumentos de medida como la huella ecológica establecerían un escenario primario del grado de dependencia o

⁷⁸ "We all like the idea of the economy being borne up by and drawing from the nature and the idea of the economy serving higher goals and not being an end in it self. We regard those two ideas as essential to the understanding of sustainable development..." Traducción del autor. Ibid. Pág. 368

autodependencia en el cual se mueve un sistema cultural con respecto a su medio primario o a otros sistemas naturales o socioculturales, y de que manera este estado afecta en mayor o menor medida el sistema natural o medio primario y su sistema social.

Medios intermedios / capital construido y capital humano:

Son entendidos como los instrumentos o medios contruidos y aplicados por el hombre, como el conocimiento y su técnica, como la ciencia y la tecnología, que le permiten aprovechar y transformar los recursos naturales, para el abastecimiento y satisfacción de la escala siguiente, los fines intermedios, algunos básicos para la supervivencia y otros que no lo son tanto; los medios intermedios se constituyen en el sistema productivo (trabajadores, trabajo, maquinaria, industria, administración) y consolidan los llamados “inputs” de la economía. Estos son la materia administrativa y primer escenario de acción de la política económica. Algunos de los indicadores sugeridos por el grupo para realizar la medición de su sostenibilidad son: Capital construido por persona, vida útil del capital, cantidad de capital construido necesario para satisfacer las necesidades de fines intermedios comparado con la capacidad de soporte del medio primario (indicador de sostenibilidad), la inversión necesaria para mantener el ciclo constante de renovación del capital construido y del capital humano (crecimiento económico, considerado indicador de desarrollo), necesidades laborales y de dirección del capital construido y humano vs. Las capacidades laborales y de dirección presentes (indicador de sostenibilidad y desarrollo).

En esta sección o componente la condición metabólica del medio primario requiere atención, debido a que el aprovechamiento y consumo de recursos en función de la producción de capital construido genera constantemente un impacto negativo en él, especialmente cuando los deshechos o residuos de su operación son reintegrados a él sin una proceso de “limpieza” previo que atenúe su efecto. Una de las debilidades en la medición de las cantidades y características del capital construido y el capital humano, según reporta el autor, esta en su medición en términos monetarios, descontando los cálculos que se refieren a los requerimientos de recursos del medio primario y a los rendimientos generados a partir de un aprovechamiento dado y de su impacto específico en la consecución de fines intermedios.

Algunas categorías de indicadores recomendados para establecer un cálculo en este componente serían: capital industrial, capital en los hogares, capital de servicio, capital de bienes de consumo, capital en infraestructura pública, capital en obtención de recursos naturales, capital en control de contaminación, capital militar. En ellos habría que distinguir cuales pertenecen a categorías como consumo interno, exportación o importación; de otra parte habría que establecer los impactos en las condiciones defectuosas o virtuosas de unos u otros, y sus afectaciones mutuas.

Fines intermedios / capital humano y capital social:

Es de aclarar que, según el documento, el capital humano se ubica en ambos escenarios, debido a que su participación en la producción de medios intermedios es fundamental, pero a su vez son fines intermedios en si mismos de la sociedad y sus instituciones, y en esta medida hace parte de la “materia prima” del bienestar humano. En este escenario se sitúa lo que podría llamarse el proyecto social y humano y los

productos necesarios para alcanzarlo, determinados de manera radical por las visiones y parámetros de la cultura individual y colectiva. Este tipo de capital se construye desde diversas vertientes, desde iniciativas comunitarias o institucionalmente, así como en espacios o escenarios de lo público, tanto como de lo privado. Se refiere precisamente a elementos básicos para el individuo y la sociedad que emergen en esta instancia a partir y a través de los alcances en los componentes anteriores, entre los cuales se cuentan la salud, la educación, la capacitación y el conocimiento, la comunicación, el ocio, el descanso y la recreación y los bienes de consumo. La oferta de este conjunto de productos se revierte de manera simultánea en el aumento de la eficiencia del sistema productivo y son la clave para el alcance de los fines últimos del desarrollo sostenible, bienestar y calidad de vida.

En su conjunto se consideran bienes y servicios que el gobierno provee y regula, y que se espera que la economía posibilite⁷⁹, siendo así, un segundo escenario de política económica. Se podría decir que los outputs económicos generan inputs sociales, de los cuales el logro de fines últimos serían outputs. En la variable sobre institucionalidades de gobierno habría que identificar dos componentes básicos, en primera instancia habría que rescatar por una parte a los administradores de las instituciones y por otra a la población a la cual sirven, entendiendo que cada uno de ellos posee unos deberes y derechos, definidos en el panorama de las competencias, que finalmente les confiere un grado de poder respecto de la participación en la formulación y ejecución de acciones. El poder es una de las variables de mayor dificultad de medición, al comprenderlo, en términos de Meadows, como la capacidad para forzar a la gente a hacer algo que de manera independiente no haría, y entonces: ¿Cómo medir el poder? Algunos de los indicadores posibles para tales fines serían: número de armas y su distribución entre la población; número de empleados con respecto al número de empleadores; la distribución del ingreso, particularmente la distancia entre los más ricos y más pobres; concentración de los propietarios de los medios de comunicación (públicos y privados); porcentaje de presos políticos respecto de la población; porcentaje de producto interno bruto ganado por 10 o 50 corporaciones más grandes.

El capital social es uno de los componentes que mayor cantidad de variables comprende y en las cuales se presenta mayor diversidad de formulas de combinación, por tal razón se enfoca hacia la confiabilidad de sus instituciones, hacia la cohesión social (grupos familiares, comunitarios) y en tal sentido define la información como su soporte y su producto principal, ya que el conjunto de informaciones generadas desde la sociedad permite, en un escenario de reflexión - acción, el conocimiento de las cualidades o atributos de un grupo humano, y por tal razón supone efectividad y acierto de las actuaciones públicas o privadas en función del bienestar social. Pero la información debe categorizarse y consolidarse desde su significación y confiabilidad, e interpretada con conocimiento y sabiduría para que pueda llegar a ser un instrumento de reflexión, acción y medición.

“Descentralizadas, sociedades relativamente inmóviles, como las de las villas tradicionales tienen una alta densidad y frecuencia de interacciones cara a cara, las cuales construyen un palpable y funcional capital social. Una sociedad basada en relaciones personales de

⁷⁹ Ibid. Pág. 367

*largo plazo necesita pocos, o ningún, contrato, papel, abogados, reglas, cortes o jueces. Es probablemente la ausencia en nuestras vidas de estas interacciones basadas en relaciones lo que nos hace románticos hacia los sistemas descentralizados – y tiene sus ventajas reales.”*⁸⁰

Entre el conjunto de componentes que comprende la pirámide de Daly el capital humano se considera como un escenario donde los indicadores tienden a ser imprecisos y difíciles de construir, debido a la multiplicidad de variables que inciden en los mismos, pero rescata el autor temas como el tiempo saludable que dedica una persona a las diferentes actividades necesarias para su supervivencia y la búsqueda de bienestar, así como la localización de dicha persona respecto de los lugares en los cuales realiza las actividades. Algunos indicadores de sostenibilidad para el capital humano recomendados en materia de tiempo y lugar son: tareas de supervivencia (comer, dormir, preparar alimentos, consecución de combustibles), aprendizaje (desarrollando sus habilidades para sobrevivir e intercambiar en el tiempo de la economía), trabajo remunerado (tiempo del que dispone para trabajar por una compensación), crianza de los hijos, ocio (entendido como un espacio para cultivar cuerpo y espíritu, ya sea la teología, las relaciones sociales o los deportes), tiempo comunitario (entendido como el tiempo dedicado a las necesidades del otro o del grupo, materializado en actividades comunitarias de barrio o trabajo voluntario).

Fines últimos / bienestar:

*“El indicador más importante, sin el cual los demás no tienen sentido, es el indicador de fines últimos. ¿Si no podemos definir los fines últimos, como podremos saber si nos estamos aproximando a ellos, o con que grado de eficiencia, o incluso si vamos en la dirección correcta? Lo cualitativo, lo subjetivo, el carácter elusivo y la especificidad cultural de los fines últimos no disminuye ni por un instante su importancia.”*⁸¹

Estos están caracterizados por la concepción de bienestar y calidad de vida en términos de bienes intangibles principalmente, que tienen un origen en buena medida en la simultaneidad de la presencia de medios y fines y su armónica relación en el tiempo, asumiendo que para este caso particular debe considerarse la complejidad de formulas de interpretación y definición cultural del concepto de bienestar. Son escenarios netamente psicosociales, teológicos y éticos, en los cuales los procesos de construcción del concepto de bienestar como proyecto tienen un alto grado de cualificación y una difícil posibilidad cuantitativa, debido a la naturaleza incierta de indicadores, valores o principios universales. Aun así, se asumen y se consideran el escenario último al que pretende llegar el desarrollo y condicionan directamente el

⁸⁰ “Decentralized, relatively immobile societies such as traditional villages have a high density and frequency of face to face interactions, which builds up a palpable, functional social capital. A society based on long term personal relationship needs few, if any, contracts, papers, lawyers, rules, courts, judges. It's probably the absence of such relationship-based interactions in our lives that makes us romanticize such a decentralize system - and it does have real advantages.” Ibid. Pág. 382

⁸¹ “The most important indicator, without which the others make no sense, is an indicator of ultimate ends. If we can't define what our ultimate ends are, how can we know whether we are approaching them, or with what efficiency, or even whether we're going the right direction? The qualitiveness, subjectiveness, elusiveness and culture - specificity of the ultimate ends does not for a moment diminish their importance...” Traducción del autor. Ibid, Pág. 383

bienestar. Están ligados con la presencia del autorrespeto, la autorrealización, la felicidad, la armonía, la trascendencia comunitaria, la identidad, la satisfacción, la iluminación. Algunos indicadores de sostenibilidad para estos temas basados en los estudios de Max – Neef, citado por la autora, serían: subsistencia (solo este es directamente material), protección, afecto, entendimiento, participación, ociosidad, creación, identidad y libertad.

Según el estudio de Max – Neef, citado por la autora, las culturas coinciden en estas necesidades, pero difieren en cuanto a los satisfactores, asociados en la pirámide de Daly con los fines intermedios. Por otra parte, considera que ninguno de ellos es más importante que los demás, pero la abundancia de alguno podría suplir la falta de algún otro.

La integración de componentes y variables y sus formas de medición

El escenario construido por la autora y su grupo de trabajo establece más que un paradigma una base interpretativa, y en esta medida, es un discurso en proceso de construcción, que a su vez, debe ser elaborado por quienes se ven implicados directamente en él, ya que de esta manera la incertidumbre sobre la suficiencia, efectividad y eficiencia de los procesos e indicadores sobre desarrollo sostenible será reducida en tanto el grado de afinamiento de los enfoques, desde sus actores, permitirá mayor grado de adecuación a las realidades de un entorno determinado y la compleja relación de factores que en ellos influye.

La integración de los componentes y variables estará determinado por el medio sobre el cual se asienta una sociedad determinada, en este sentido las determinantes que provee el medio natural (medios primarios), dará origen a un sistema científico y tecnológico (medios intermedios) y de allí un impacto de retroalimentación con el medio primario particular; consecuentemente se manifestará un escenario de política pública (fines intermedios) que determinará la forma como se promueve la elaboración y disposición de aquellos bienes que proveen los medios para la satisfacción de las necesidades de una comunidad o del individuo y finalmente en el escenario de lo intangible, pero de mayor valor relativo, la emergencia del bienestar (fines últimos) que parte fundamentalmente de una satisfactoria apropiación del conjunto de los medios y fines, y por tal razón, será el medidor real de la satisfacción, la eficiencia, la efectividad y la sostenibilidad del proceso en su conjunto.

Frente a la amplia gama de posibilidades que este escenario podría generar respecto de las diferentes secuencias de proceso y resultado, se retorna siempre en el documento la cuestión sobre la visión y el enfoque válido de reflexión – acción para un entorno determinado y en cuyo caso tendría que ser la identidad cultural la que determine su validez; pero ¿como definirla o avizorarla en el escenario latinoamericano? De una parte, se presenta un alto grado de diversidad y heterogeneidad en términos socioculturales, geográficos e históricos, de otra, la cantidad de elementos comunes que permiten que se intuya su presencia.

En Colombia otras cuestiones que habría que poner en juego serían las replicas a la tradición cultural o los procesos de modernización, ya que la modelización del desarrollo y la sostenibilidad están rigurosamente influenciados por externalidades de difícil regulación respecto de su impacto en las localidades, con fuerte perfil capitalista, que inundan un escenario en buena medida debilitado como sistema social, económico y cultural, donde la identidad se relativiza en función de las presiones externas; su impacto es aún más visible cuando se presenta en contravención con escenarios de presencia étnica o racial donde la autorreferencia se percibe como un obstáculo para la modernización, ante lo cual se impone una identidad determinada o en el peor de los casos se les margina. En tal caso, la situación sobre de la gobernabilidad del territorio emerge como una pregunta irresoluta, ya que sus principios cívicos y de confianza se ven constantemente mancillados por la inoperancia de las formulas para encontrar el anhelado y casi metafórico bienestar y el reclamo social acallado por el miedo a la represalia o la persecución.

De otra parte, el proceso de construcción de indicadores y el instrumento en su totalidad sería un proceso necesariamente continuado de medición, acelerando los procesos de conteo y balance sobre el tema de recursos naturales y sobre las formas de medir la producción y paralelamente la emergencia del bienestar en la sociedad. Al parecer, según el reporte de la autora, se tiene una gran cantidad de sistemas de medida e indicadores para el escenario central de la pirámide, es decir, se ha afinado y alimentado con ahínco el conocimiento de los insumos y productos relacionados con los medios, pero poco se ha hecho en función de los extremos de la pirámide, el “capital natural” y el “bienestar”, dejando grandes vacíos respecto de la sostenibilidad en el tiempo del sistema cultural en su conjunto, tanto como de las reflexiones sobre el sentido o fin último de tales procesos.

*“El desarrollo sostenible nos pide poner atención a la base y a la cima de la pirámide, la salud de la naturaleza y el bienestar de la gente, el primero medido en términos físicos y el otro medido en términos subjetivos; el primero dominio de la ciencia, el otro dominio de la filosofía y la psicología...”*⁸²

Una de las claves expresas del sistema de indicadores propuesto por el grupo se refiere a la producción de mayor bienestar con menor cantidad de medios, lo cual establece como indicadores fundamentales de sostenibilidad el seguimiento de variables como la suficiencia, la eficiencia y la eficacia en el bienestar humano real y la integridad del medio primario, logrados a partir de la medición del losgrados medios de la pirámide, medios intermedios y fines intermedios, como el rango de sostenibilidad del aprovechamiento, transformación, consumo y reciclaje de recursos. Los elementos en estas categorías están regulados en nuestro medio por la política económica, el gobierno y la

⁸² “...Sustainable development asks us to pay attention to the bottom and the top of the pyramid, the health of nature and the well - being of people, one measure in physical terms, one measure in subjective terms; one the domain of science, the other the domain of philosophy and psychology...” SATTERTHWAITTE, David. Ed. The Heratscan Reader in Sustainable Cities. Ed. Earthscan Publications Ltd. United Kingdom, 1999. Indicators and Information Systems for Sustainable Development. Donella Meadows. Pág. 368

sociedad, los cuales deben llegar a ser integrados de manera simultánea, dinámica y equilibrada. En cualquier caso, el desbalance en algunos de los componentes del sistema ambiental generaría un efecto de distorsión en otro componente, limitando la posibilidad de lograr los fines últimos, por tal razón, la concepción de sostenibilidad debe ligarse con la sinergia de elementos, en donde la complementariedad de procesos y resultados impulsen el equilibrio dinámico del sistema como conjunto.

“...La integración del triángulo desde la base hasta la cima requiere buena ciencia y justicia, unos sistemas político y económico eficientes, y una cultura que ilumine los propósitos más altos de la vida...”⁸³

7.3. Transformaciones de la Planificación del Desarrollo y su Gestión: Su incidencia en el caso Manizales.

Se considera a latinoamericano que la problemática fundamental de los territorios urbanos, en el marco de la unidad de planificación municipal, radica en la incapacidad de mantener las condiciones y formas de vida rural, y así mismo la incapacidad de mantener la totalidad de la población inmigrante o surgida del crecimiento intrínseco de tal escenario, a raíz de las debilidades del sistema de económico – productivo y a la abrupta modificación de la condición rural hacia una condición urbana. Este fenómeno se hace puede observar en Colombia en los resultados de los censos poblacionales entre 1954 y 1973, en los cuales se establece la brusca transformación de la aglomeración de la población en las ciudades, sucedida al parecer, a raíz de las presiones de la expansión productiva monopólica rural, la pobreza en el campo, la violencia de mediados de siglo⁸⁴, las dificultades de acceso a servicios sociales y el estímulo de procesos de industrialización urbana.

Estas debilidades del territorio municipal se presentan a raíz de la inexistencia de un soporte claro desde la perspectiva de la productividad, los servicios públicos, los equipamientos urbanos, aunado a una débil capacidad de gestión de las organizaciones sociales, lo cual genera condiciones de habitabilidad progresivamente decadentes, manifiestas en un recrudecimiento de los conflictos internos, el desbordamiento de actividades alternativas de sustento económico como el subempleo, la informalidad o las actividades ilícitas.

“Quizá pueda crearse la idea de una doble polaridad en la crisis de sustentabilidad en América Latina, entre los problemas de una sustentabilidad primaria ligada a la agroproducción y sus asentamientos humanos, incluso los pequeños centros urbanos de servicio rural, y los de una sustentabilidad secundaria, concentrados en los escenarios metropolitanos que, como San Pablo, Lima o Buenos Aires, emblematizan no sólo la creciente tendencia a la urbanización latinoamericana, sino además a una hiperconcentración de población en

⁸³ “...Integration of the triangle from bottom to top requires good science and just and efficient political and economic systems, and a culture that illuminates the higher purposes of life...”Ibid. Pág. 369

⁸⁴ GLICK, Curtis Robert. Desarrollo Urbano. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Santa Fé de Bogotá, 1992. Pág. 132

epicentros que configuran espacios críticos en términos de sustentabilidad, por su irracional extensividad territorial y por el hiperconsumo de recursos y servicios urbanos captados de la oferta de recursos y servicios ambientales del territorio circundante y lejano.”⁸⁵

Estos fenómenos de urbanización se hacen tangibles en el caso de Manizales, el cual presenta un grado de concentración de la población en su área urbana del 92.1% (320.145 hab.) mientras su área rural esta ocupada por un 7.9% (25.394 hab.)⁸⁶, lo cual indica que la industria (3.83% del suelo urbano), los servicios y la agroindustria (6.49% del suelo urbano), el comercio (6.23% del suelo urbano) y las instituciones (7.4% del suelo urbano) se encuentran altamente concentradas respaldadas en un amplia concentración en vivienda urbana (75.9% del suelo urbano), mientras las condiciones de productividad del territorio rural (sector primario de la economía) pueden estar en progresiva desaparición.

7.3.1. Manizales y el entorno legislativo de la planificación colombiana.

La búsqueda de comprensión de los fenómenos urbanos contemporáneos desde la perspectiva de la planeación nos lleva a la revisión de los ejercicios iniciados en Colombia desde finales de la década del 40 con el aval de la Ley 88 de 1947 del Plan Regulador en la cual se inicia la experiencia planificadora desde una perspectiva urbanística⁸⁷, que en el Municipio de Manizales no tuvo materialización, sin embargo previamente se había iniciado el desarrollo del Plan Maestro de Obras del Centenario aprobado mediante Acuerdo No. 34/43. La revisión nos lleva posteriormente, hacia la planificación económica (en detrimento de la planeación urbanística) influenciada en un principio por Lauchlin Currie como jefe de la misión BIRF en Colombia entre 1949 y 60 y posteriormente con la inserción de la “la teoría del conocimiento” de la CEPAL, que influencia el recién creado DNP en Colombia y que inaugura “la planeación del desarrollo” marcando, según reporta Brand, hasta el presente los esquemas de planeamiento⁸⁸.

Este proceso fue traducido a los Municipios en cuanto planificación del desarrollo urbano como integralidad a través de la Reforma Urbana de 1968, la cual tuvo en el Municipio de Manizales una de las más prolíficas apuestas de desarrollo, a través del Plan de Desarrollo Urbano

⁸⁵ FERNANDEZ, Roberto. Gestión Ambiental de Ciudades, Teoría, crítica y aportes metodológicos. Serie textos básicos para la formación ambiental 6. Primera edición 2000. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. México D.F., México. Pág. 69

⁸⁶ CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS CORPOCALDAS. Agenda para la gestión ambiental del Municipio de Manizales. Corpocaldas, Manizales 2002. Pág. 98

⁸⁷ BRAND, Peter C. (Editor y compilador). TRAYECTORIAS URBANAS, en la modernización del Estado Colombiano. Universidad Nacional de Medellín, 2001. DEL CASTILLO, Juan Carlos; SALAZAR FERRO, José. Capítulo 5 La planeación Urbanística en Colombia. La evolución de la Planeación Urbanística en Colombia. Pág. 135

⁸⁸ Ibid.

de Manizales de 1970, aprobado mediante Acuerdo No. 34 de agosto de 1971⁸⁹, el cual estructura el planeamiento desde lo regional a lo local en una mirada territorial de fuerte perfil económico, concibiendo al Municipio en el marco de procesos de conurbación discontinua a través de ejes regionales, con un efecto final que se restringió al perímetro urbano debido en parte a su corta vigencia oficial, pero con una profunda visión urbano – regional del territorio al materializar de manera casi espontánea sus previsiones (excepto las poblacionales) y que tiene resonancia en los lineamientos asumidos por los siguientes ejercicios de planeación.

A finales de la década del 70' la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo se tradujo a los niveles Departamentales y Municipales a raíz de la Ley 61 de 1978⁹⁰ y respaldado por el Decreto extraordinario 1306 de 1980, y que permitió que para el año 85' en el Municipio de Manizales se desarrollara un ejercicio que resulta como “una segunda versión” revisada del Plan 70', el cual no obtiene la aprobación del Concejo Municipal, pero que conserva el espíritu territorial del anterior instrumento, conocido como Plan Integral de Desarrollo⁹¹. En este último, se incluyó aspectos de desarrollo socio – económico, físico – urbano y administrativo financiero. A mediados de la década del 80' surge una renovación del Código de Régimen Municipal de 1913, expresada en el Decreto 1333 de 1986, en el cual se reglamenta la estructura orgánica del ente territorial con importantes modificaciones de sus estatutos⁹², en cuyos enfoques la planificación del desarrollo en los entes territoriales, se da especialmente hacia lo urbano⁹³, incluyendo consideraciones ambientales⁹⁴ del uso del suelo; aunque considera el Decreto que a partir de su expedición, los Planes de Desarrollo Integral Urbano que se formulen deberán incluir acciones en las llamadas “Zonas de Reserva Agrícola”⁹⁵ o áreas rurales del municipio en el marco del desarrollo Nacional y Regional. Posteriormente estos enfoques son reinterpretados y redimensionados por la Ley 9º del 89', al iniciar tardíamente la inclusión del desarrollo rural en las acciones de la administración municipal, y en este sentido ampliando el rango de acción de la planeación jurisdiccional y la emergencia del municipio como unidad de planeación integrada.

Un hito trascendental en la historia de los acuerdos sociales a nivel Nacional respecto de la planeación municipal lo marca la construcción de la Constitución de 1991 fundamentado su cumplimiento en la instrumentación y operación de sus principios rectores desde las escalas locales, regionales y nacionales. En ella se expresa de manera directa la intención de redireccionar los modelos de desarrollo hacia la sostenibilidad

⁸⁹ CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID), UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE MANIZALES. Plan de Desarrollo Urbano de Manizales. Bogotá 1970.

⁹⁰ Op. cit.

⁹¹ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MANIZALES, DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE MANIZALES. Plan Integral de Desarrollo Urbano de Manizales. Manizales 1985. 2 Volúmenes y anexo. Pág. 2

⁹² LOAIZA GALLÓN, Hernando. Gobierno y Administración Municipales. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia, 2004. Pág. 119

⁹³ CONGRESO DE COLOMBIA. Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el código de régimen municipal. Artículo 33º.

⁹⁴ Ibid. Artículo 34º.

⁹⁵ Ibid. Artículo 57º.

ambiental y posteriormente reafirmados y ampliados en la Ley 99 de 1993, en la cual se construye todo un escenario de regulación de la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, renovando en parte el Código de Protección de Recursos del año 74', y articulándose con políticas internacionales sobre el medio ambiente, al establecer que "El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales... del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo"⁹⁶.

Durante la década del 90' y a raíz de la Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana⁹⁷ complementada posteriormente por la Ley 2 de 1990 sobre inventarios de zonas de riesgo y Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, se inicia un proceso de que además de contener el redimensionamiento de las acciones públicas en el territorio a nivel urbano y rural, inicia la especialización de instrumentos en temas físicos de la jurisdicción, en el caso de Manizales, se concreta en el Plan de Desarrollo 1995 – 97 Manizales Calidad Siglo XXI, aprobado mediante Acuerdo 107 de 1995. Este Plan se caracterizó principalmente por la aparición del aparte sobre Ordenamiento Territorial Urbano, en lo que a sus acciones y programas se refiere, aunque considera en su visión municipal, de manera global, unas zonas por fuera del mismo como Áreas de desarrollo concertado⁹⁸ lo cual profundiza los pasos hacia la concepción del Municipio como unidad territorial de planeación y a su comprensión en contextos regionales. Es de resaltar, en el citado Plan, la presencia del concepto ambiental de desarrollo materializado en el Plan Biomanizales, direccionado por el IDEA de la Universidad Nacional Sede Manizales, con una visión ecológica y ecosistémica de la ciudad principalmente, en el cual se establecen las bases y lineamientos a seguir en busca del reconocimiento y reglamentación de las áreas de interés y de protección ambiental a nivel Municipal, aunque disgregado del documento en su conjunto. Así mismo, se presenta paralelamente un estudio preliminar sobre las condiciones de desarrollo rural del municipio, realizado por el CRECE⁹⁹, en el cual se inscribe al municipio y su área rural en el entorno regional, fundamentando su propuesta en la participación ciudadana y en la promoción de la autogestión de los programas y proyectos en dichas áreas.

A partir de la promulgación de la Ley 388 de 1997 los ejercicios de planificación del desarrollo socio económico y físico territorial inician un camino claramente diferenciado aunque complementario, promulgando la obligatoriedad de la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial POT, donde la armonización de los intereses manifiestos en los diferentes programas son aún un objetivo en proceso de consolidación, debido a la transformación de las acciones político administrativas que requiere la inclusión del componente físico territorial

⁹⁶ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Artículo 1°.

⁹⁷ Además de la renovación de la reglamentación sobre la implementación de Planes de Desarrollo municipal, da un viraje profundo a la manera del desarrollo urbano, incluyendo dentro de sus documentos los parámetros para la viabilización del desarrollo urbanístico, a través de la implementación de Instrumentos de Gestión de Suelos.

⁹⁸ ALCALDÍA DE MANIZALES, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. Plan de Desarrollo 1995 – 97, Manizales Calidad. Pág. 82

⁹⁹ CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS CAFETEROS Y EMPRESARIALES, CRECE; ALCALDÍA MUNICIPAL. Plan de Desarrollo Rural Municipio de Manizales. CRECE. Manizales, 1997?

respecto del estudio, estructuración e implementación de los planes correspondientes, sin descontar el efecto del cambio del enfoque y prioridad de cada nuevo administrador de las competencias en su jurisdicción. Aunque ambos procesos han asumido perspectivas de largo plazo para sus acciones estructurales, esta presunta discrepancia entre ambos se puede contextualizar en parte en la diferencia de vigencias de los diferentes planes en Colombia, donde cada Plan de Desarrollo se construye para 3 años, mientras el POT tiene vigencia de 9 años; pero especialmente debido a las dificultades de comprensión e instrumentalización de la cosustancialidad de las múltiples temáticas involucradas en los mismos, ya que la retroalimentación de planes, en función del proceso de avance del desarrollo, a partir de resultados de ejercicios anteriores, presenta dificultades respecto de la información pertinente a sus seguimientos¹⁰⁰ y por ende en sus diagnósticos de avance.

Para los últimos 3 periodos administrativos del municipio de Manizales los frutos de estas transformaciones en la legislación sobre planeación no se han hecho esperar, por una parte se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial mediante acuerdo 508 de 2001, en el cual se establece con mayor propiedad la caracterización del Municipio en sus aspectos físico territoriales, en cuanto a sus áreas urbanas y rurales, su división política al interior de su jurisdicción, reportadas en el documento de diagnóstico integral del Municipio, así como de los objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos del conjunto Municipal¹⁰¹, el cual ha sido llevado a cabo por las correspondientes administraciones municipales durante los últimos 6 años, aunque el último periodos de Alcalde y el actual tienen una duración de 2 años y medio y según los encargados del POT, este se encuentra en las ejecuciones de mediano plazo, lo cual indicaría un retraso en la implementación del mismo.

*“Aún hoy se advierten vacilaciones y dudas en la crítica a un modelo de desarrollo urbano – espontáneo, expansivo, y especulativo – que ha resultado inmensamente costoso e ineficiente para el país. Hoy no se valora suficientemente el debate sobre la inconveniencia de un modelo de crecimiento intensivo en el consumo de suelo en torno a unas ciudades que tienen escasez de tierras planas, y en las que nunca se estimó seriamente el costo por habitante de la expansión del transporte, las vías, las redes de servicios, el suelo y, menos aún, el costo de la urbanización informal, todo ello sobre una base económicamente frágil.”*¹⁰²

El proceso de planificación del desarrollo y el ordenamiento del territorio en Colombia, y así mismo en Manizales, tiene en el presente una serie de problemáticas inherentes a la implementación de modelos de desarrollo territorial sostenibles versus estándares netamente

¹⁰⁰ Por una parte, este tipo de ejercicios se inician hacia el año 2000, desde la administración municipal con un enfoque institucional de la gestión, más no de sus impactos sociales y espaciales.

¹⁰¹ ALCALDÍA DE MANIZALES, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales. Acuerdo 508 de Octubre 12 de 2001. Diagnóstico Integral del Municipio.

¹⁰² BRAND, Peter C. (Editor y compilador). TRAYECTORIAS URBANAS, en la modernización del Estado Colombiano. Universidad Nacional de Medellín, 2001: DEL CASTILLO, Juan Carlos; SALAZAR FERRO, José. Capítulo 5 La planeación Urbanística en Colombia. La evolución de la Planeación Urbanística en Colombia. Pág. 143

económicos¹⁰³ que aumentan el desbalance de la ocupación del territorio, los cuales se convierten en una permanente limitante para la estructuración de propuestas integrales de equidad y democratización de los ejercicios. En el marco de los conflictos de intereses internos se genera una divergencia e incoherencia social e institucional que dificulta la participación activa de las partes, siendo este en esencia el problema estructural de la gestión del desarrollo, que a su vez se manifiesta en los aumentos de las problemáticas sociales y en las características de la morfología urbana con la reafirmación de la segregación socioespacial y la marginalidad urbana y rural.

7.4. La Tendencia a la Regionalización del Desarrollo Territorial.

La tensión mercantil entre economías regionales y los mercados internacionales ha sido fundada tradicionalmente sobre bases de producción - exportación primaria agropecuaria y minera, a los cuales, se han sumado progresivamente la participación comercial de productos con valores agregados, buscando insertarse de manera efectiva en la economía globalizada. La implementación de modelos regionales ha sido promovida desde el Estado Colombiano, a partir de la década del 70', desde los lineamientos del DNP sobre planificación del desarrollo, delimitando un conjunto de piezas supramunicipales para aprovechar las ventajas comparativas de cada lugar, la internalización de factores económicos asociados a ellas y para afrontar de manera competitiva los mercados económicos en los cuales se pueden inscribir, sean estos del orden Nacional o Internacional.

Las regiones como forma de organización territorial supramunicipal en el caso latinoamericano y colombiano, han sido entendidos, según Moncayo, a partir de principios de causación circular¹⁰⁴ promovidos por la economía capitalista y estructurados en encadenamientos productivos de tipo fordista o monopólica, que promueven la constante concentración sobre lugares estratégicos (fuerza centrípeta) con la participación de economías sectoriales regionales, las cuales han alcanzado un grado de competitividad internacional, y en esta medida superando la intermediación del Estado - Nación, al establecer negociaciones autónomas entre exportadores e importadores. Según el autor, cuando estas economías alcanzan su madurez presentan fenómenos de saturación que presionan la descentralización de funciones sobre lugares próximos, buscando restablecer la relación costo / beneficio y en esta medida impulsando la ocupación extendida (fuerza centrífuga) del territorio y aumentando necesariamente la conectividad entre los enclaves iniciales y los nuevos espacios de aglomeración.

¹⁰³ “Una directriz esencial de las políticas de ordenamiento territorial, la constituye, sin duda, la política de desarrollo económico. En este sentido, el país ha entrado en los últimos años en el modelo económico de libre mercado el cual exige la eliminación de los factores que interfieren directa o indirectamente el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, así como el repliegue de la acción del Estado.” <http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/tetra-d/deter/4.htm> (junio de 2005)

¹⁰⁴ MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva Latinoamericana. Myrdal y Kaldor, citados por Moncayo. Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Comisión Económica para América Latina CEPAL, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia, 2004. Pág. 25.

De la presión de estas fuerzas centrífugas sobre un área regional se consolida un nuevo modelo regional de desarrollo y ocupación en los cuales se favorece la aparición de ciudades dispersas o difusas¹⁰⁵ o ciudades – región, vinculadas al nuevo modelo posfordista de desarrollo, el cual promueve la conformación de Distritos Agroindustriales o Industriales y la consecuente aparición de Centros de Innovación Tecnológica. Estos se basan en la desconcentración de las actividades productivas, aprovechando el impacto de las fuerzas centrífugas de expansión y crecimiento social y económico, que se materializa progresivamente en una descentralización de la urbanización y sus funciones productivas y residenciales consolidando nuevas áreas de polarización del desarrollo próximas a los tradicionales núcleos. La manifestación física de este fenómeno son las redes urbano regionales que tejen conjuntos urbanos próximos y de esta forma, favorece la inclusión de mercados locales, en las escalas regionales y globales a través de ejes de comunicación vial que vinculan dichas economías a enclaves portuarios multimodales. Simultáneamente, la productividad de la región se fortalece al conformar encadenamientos productivos o clusters, en los cuales se asocian la producción primaria, secundaria y terciaria, fomentando la convivencia de distritos industriales con monopolios productivos. Estas conformaciones se han ido concentrando en Colombia especialmente en metrópolis regionales encargadas de la comercialización interna y/o externa, como los casos de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla. Este conjunto de características proveen a la categoría de planificación regional un relevante papel en el marco de la globalización de la economía, desde la perspectiva del fomento de la competitividad de productos de valor agregado.

El fenómeno de regionalización de la economía como un factor que liberado completamente a los mercados tiene la tendencia al agudizamiento de las problemáticas socioeconómicas y ecológicas, renovando la importancia de la participación de la política pública en un escenario de planificación descentralizada, con el fin de intermediar en la regulación de la productividad, consumo y deterioro de los ecosistemas estratégicos, en la progresiva ampliación de la frontera cultural, territorial y productiva a nivel rural y urbano. Debe ser competencia de una gestión interinstitucional las reflexiones y actuaciones sobre fenómenos de desequilibrio territorial, que las hacen insostenibles, y en este caso resurgiría la figura de las municipalidades como punto de partida para la coordinación de acciones político administrativas efectivas.

En este sentido, la normativa colombiana que reglamenta la conformación regional del territorio establece dos tipos de entes, los administrativos y los territoriales, definiendo en cada uno de ellos un conjunto de categorías de organización, como respaldo de la descentralización y de la tendencia al crecimiento supramunicipal de algunas zonas del País. Para los entes territoriales se cuentan: las Regiones Administrativas y de Planificación (también consideradas como entes administrativos), los departamentos (escala intermedia entre la nación y el municipio) y las provincias (escala intermedia entre el departamento y el municipio). En Colombia se han constituido legalmente los departamentos al nivel de ente territorial, las demás figuras no han sido utilizadas. Respecto de las entidades administrativas regionales se cuentan: las Regiones Administrativas y Planificación RAP (entre departamentos), las Áreas Metropolitanas (entre municipios)

¹⁰⁵ MONCLÚS, Francisco Javier. Ciudad Dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona. Barcelona, 1996. Pág. 25

y las Asociaciones de Municipios¹⁰⁶. Al nivel supradepartamental aún no se consolida oficialmente ningún ente administrativo, aunque Muñoz Martínez reporta los diferentes intentos por consolidar la Región de la Costa Atlántica a partir de figuras previas a las RAP, sin mayor éxito operativo, pero dejando una amplia documentación que permite conocer las debilidades y fortalezas de tales iniciativas. En la escala supramunicipal se han organizado de manera oficial las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburra (con núcleo en Medellín), Pereira – Dosquebradas, Valle del Cauca (con núcleo Cali); al nivel de la Asociación de Municipios se presentan una infinidad de ejemplos ya que esta figura por su liviandad administrativa, relacionada con la prestación de servicios específicos temporal o permanentemente, permite una mayor movilidad y operatividad de acciones puntuales intermunicipales.

Estas figuras administrativas permiten a los entes territoriales una articulación para asegurarse frente a choques externos¹⁰⁷, para realizar una redistribución de los beneficios y para el fomento de un desarrollo mancomunado en sus diferentes escalas, partiendo de una organización político administrativa interinstitucional en la cual participa de manera directa el gobierno territorial.

Manizales y los municipios que conforman su conglomerado próximo, Villamaría, Chinchiná, Neira y Palestina, muestran ejercicios de asociación relacionados con el manejo de residuos sólidos y el manejo de recursos naturales, especialmente el agua, de igual manera presentan características de conurbación continua y discontinua, asociadas a una fuerte vinculación de sus economías y sociedades. En esta medida el fortalecimiento de los vínculos regionales se pueden promover en el marco de las citadas asociaciones, así como con la conformación de un área metropolitana. En este sentido en el aparte siguiente se realizan algunas reflexiones que observan son los potenciales principales de Manizales en su contexto regional.

7.4.1. Perspectivas de Manizales en el entorno regional de Caldas.

El entorno regional enmarca y determina de manera directa los potenciales de desarrollo territorial de los municipios, al condicionar o enfocar los impactos de políticas del orden Nacional o departamental en esta materia. Si bien el concepto de región tiene múltiples escalas de aproximación y diversos perfiles de comprensión de acuerdo con la escala de aplicación, en este trabajo se han entendido como espacio de articulación de socioeconómica de localidades, y de esta manera supeditan su conformación al fortalecimiento de vínculos espontáneos generados a partir de procesos históricos de asentamiento, pero también de la planificación del desarrollo que se asume en sus piezas político – administrativas, en este caso los municipios, la cual determina el logro de la complementariedad al nivel regional. El caso de Caldas presenta un fenómeno de multiregionalización, debido a las configuraciones geográficas de los territorios que lo componen, a la diversidad

¹⁰⁶ MUÑOZ MARTÍNEZ, Luís Roberto. Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbano. Conceptos, proceso legal y articulación. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2004. Pág. 201

¹⁰⁷ FORERO, Clemente, et. Al. Descentralización y Participación Ciudadana. Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores. Santa fe de Bogotá, 1997. Pág. 94

de intereses y características sociales, económicos e institucionales, aún a pesar de la unidad cafetera, con un alto grado de centralización de la población y la urbanización de las comunidades en el conglomerado del Centro – Sur del departamento.

*“...históricamente el café ha sido considerado como la base del desarrollo en la región central de Colombia... la caficultura se ha visto como un modelo económico en donde la presencia de muchos productores pequeños ha permitido la redistribución de los beneficios del progreso más equitativamente, y cuya organización tradicional a través de las instituciones cafeteras se constituye en un capital social estratégico (Comisión de ajuste para la institucionalidad cafetera, 2002)...Pero todo lo anterior que sin lugar a dudas constituía la más poderosa fortaleza de la región, esta en riesgo... como consecuencia de los efectos perversos que los choques externos – en este caso precios del café – tienen en las condiciones de vida de las personas o regiones afectadas.”*¹⁰⁸

Las dinámicas históricas de poblamiento de los territorios del Viejo Caldas y su consolidación económica, infraestructural, social e institucional han sido marcadas por procesos de unificación y separación, en la actualidad se han manifestado con mayor fuerza los procesos de estudio, instrumentación y fomento de la concertaciones regionales, respecto de temas de interés común, consonantes con las dinámicas mundiales de desarrollo de base territorial y sostenible, con miras a la competitividad interna y externa en el escenario Nacional e Internacional. Estas se presentan como iniciativas sectoriales o de agremiación u organizaciones políticas, económica o académicas, inscritos en marcos de estudio global, tales como las apuestas institucionales elaboradas por el CRECE, y su Observatorio de la Competitividad de Caldas; Corpocaldas y su Plan de Gestión Ambiental del Departamento; Alma Mater y Carder, con su propuesta de Ecorregión. Un acuerdo común identificado en ellas sería la construcción local consciente y proactiva de acciones de integración a partir de objetivos estratégicos como, el ordenamiento del territorio, la integración económica y social. Consecuentemente se han manifestado desde lo local algunos proyectos de regionalización o actas de intenciones, que coinciden en buena medida con algunas de las propuestas de los anteriores, y más un con lineamientos desde lo Nacional, a través de los Planes de Ordenamiento de los municipios y la iniciativa de Manizales en el año 2006, al iniciar la realización de un Plan Subregional de Ordenamiento Territorial que involucra los municipios del Centro sur de Caldas.

Es de resaltar el trabajo de Ecorregión Eje Cafetero en la medida que partiendo de la identificación de unas características homogéneas, sin descontar la diversidad, en los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima y Norte del Valle logra establecer los potenciales de consolidación de la región a partir de las múltiples variables del desarrollo territorial, tales como sus sistemas urbano regionales, sus características ecosistémicas y la solución de problemáticas comunes del orden social y económico, tomando como eje articulador la gestión del icono biogeográfico del Parque Nacional Natural de Los Nevados como un ecosistema estratégico regional y Nacional

¹⁰⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Un pacto por la región. Informe regional de desarrollo humano. Eje cafetero, Colombia 2004. Pág. 21

Dando una mirada a las tendencias de relación del departamento se logra identificar en el Alto y Bajo Occidente, un orden bipolar, en el sentido que se encuentran en espacios jurisdiccionales del departamento de Caldas, pero sus dinámicas socioeconómicas y las particularidades geográficas los mueven a vincularse con el departamento de Risaralda y específicamente con su capital Pereira, en mayor medida que con Manizales, favorecido por la histórica conformación del territorio y la presencia de la troncal de occidente (eje Medellín - Cali), la cual une la capital del Risaralda con las áreas urbanas de los municipio de esta subregión. Con respecto a los tendencias poblacionales muestra bajas tasas de habitantes y de densidad con respecto a la población total del departamento, 8,7% y 9,4%, una densidad de 139,5 y 164,3 hab./km²¹⁰⁹ respectivamente, lo cual se manifiesta territorialmente en una forma de vida rural de soporte socioeconómico agropecuario en un área que alcanza los 1330 km².

De igual manera el Centro – Sur de Caldas y su conglomerado urbano – rural (Manizales, Chinchiná, Villamaría, Palestina y Neira) presenta este espacio compartido de influencia con la capital del Risaralda y su conglomerado urbano – rural cercano (Dosquebradas, Santa Rosa - Pereira), favoreciendo la manifestación de procesos de metropolización discontinua, con un alto grado de concentración poblacional por sus índices de densidad: 46,8% de la población y 435,2 hab./km² en un área de 1190 km². En la subregión del Norte de Caldas, las condiciones de ruralidad y marginalidad con respecto a la región les ha caracterizado como un entorno agroproductivo de subsistencia, lo cual se corrobora por sus tendencias poblacionales y de densidad con promedios de 84.6 hab./km² y sus 168.000 habitantes en un territorio de 1969 km².

Es de resaltar la importancia que tiene el eje Medellín – Cali, materializado en la troncal de occidente y la conexión Chinchiná – La Felisa en el proceso de consolidación actual y futuro del desarrollo territorial concertado, al estructurar las subregiones anteriormente citadas, especialmente en relación a las prospectivas de conformación de distritos agroindustriales en Caldas, respaldadas por las zonas industriales y agroindustriales en el conurbado Pereira – Dosquebradas y en menor medida por los vínculos Chinchiná - Manizales.

El caso del Oriente caldense es diferenciable en la medida que sus tendencias socioeconómicas y las condiciones geográficas le confieren vínculos con la región del Magdalena Medio y en cierta medida con el Distrito Capital; posee características agroproductivas semejantes a las de las demás subregiones del departamento de Caldas, con una variante hacia actividades agropecuarias de clima cálido en el extremo oriente de la misma. De otra perspectiva, sus vínculos con el río Magdalena y su potencial portuario, a través del municipio de Dorada, lo visibilizan prospectivamente como un importante polo de desarrollo económico de la región tanto para Caldas como para el resto del país. Con relación a sus tendencias poblacionales se identifican las más bajas densidades del departamento y una gran amplitud de área, su

¹⁰⁹ GOBERNACIÓN DE CALDAS. Análisis Demográfico y Diagnóstico Social de Caldas. Gobernación de Caldas, DANE, Sociedad de Mejoras Públicas SMP. Manizales, 2002. Pág. 26

población asciende a 221.400 habitantes, el 20% de la población total, con una densidad de 65 hab./km² en un área de aproximadamente 3.400 km².

A partir de esta lectura inicial de algunas condiciones departamentales como espacio subregionalizado e interdependiente de dinámicas externas a sus jurisdicciones, el municipio de Manizales se presenta como uno de los polos de desarrollo, especialmente en relación con los entornos subregionales del Centro – Sur del departamento y del Oriente Risaraldense (conglomerado Pereira), presentando un alto grado de especialización en temas educativos, seguido por el municipio de Pereira, quien a su vez muestra una gran fortaleza industrial y comercial. Los municipios y las áreas urbanas y rurales del conglomerado de Manizales, tienen una oportunidad clara de estructuración en función del eje Medellín – Cali, actuando conjuntamente en temas como la provisión conjunta de bienes públicos; la consolidación de economías de escala¹¹⁰; la competitividad regional¹¹¹ a través de la conformación del distrito agroindustrial¹¹², según lo indican los estudios del CRECE, partiendo del fortalecimiento de los cluster necesarios para tal fin, entre ellos el del Café, y la gestión conjunta de temas ciencia, innovación y tecnología, con apoyo interinstitucional (Universidades, Centro de Estudios en Ciencia y tecnología), pero especialmente del sector privado, que permitan dar soporte continuado a la conformación urbano regional.

*“Mientras una administración descentralizada a nivel de pequeño grupo habitacional permite a los gobiernos locales responder más adecuadamente a las preferencias particulares de cada comunidad, y dicha comunidad puede ejercer más fácilmente un control directo sobre el gobierno y hacer uso de la participación y de la democracia directa, un manejo centralizado dirigido a atender un mayor consumo colectivo puede generar economías de escala, internalizar externalidades, y dar mayor seguridad contra choques externos.”*¹¹³

Consolidando estas estructuras económicas de base puede realmente pensarse en conformaciones regionales mayores como el área metropolitana del eje cafetero y así mismo interactuar eficazmente en entornos nacionales e internacionales. Para alcanzar estos fines se haría necesario no solo un proceso de afianzamiento de lazos regionales, sino un fuerte proceso de reestructuración del desarrollo al interior

¹¹⁰ “Las economías de escala permitirían...que la región se especializara en la provisión de servicios cuyo ámbito natural de producción y economías de escala llegue hasta la región pero no más allá, o en la provisión de servicios que tradicionalmente tenían un ámbito nacional pero en los cuales el desarrollo tecnológico termina permitiendo producir eficazmente a escala regional.” FORERO, Clemente, et. Al. Descentralización y Participación Ciudadana. Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores. Santa fe de Bogotá, 1997. Pág. 78

¹¹¹ De acuerdo con los resultados de los estudios de competitividad departamental en Colombia del centro, se ha logrado establecer a Caldas como el sexto departamento de una muestra de 22 departamentos y el distrito capital, después de Bogotá, Antioquia, Valle, Santander, Atlántico; con un promedio de 40 de 100 puntos. CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CAFETEROS Y EMPRESARIALES, CRECE. Observatorio de la Competitividad de Caldas. CRECE. Manizales, 2004. Pág. 218

¹¹² Ibid. Plan de Desarrollo Rural del Municipio de Manizales. CRECE. Manizales, 1996. Pág. 20

¹¹³ Op. cit. Pág. 63

de las municipalidades, afinando sus objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos en función del desarrollo y la sostenibilidad territorial regional.

8. CONCLUSIONES RESPECTO DEL MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL

El concepto de territorio que se pretende poner en práctica en esta investigación, es consecuente con las competencias de la planificación del desarrollo municipal colombiano, asociados a la atención de las necesidades básicas de una comunidad en un lugar específico, teniendo en cuenta las características particulares de cada uno de ellos para determinar el enfoque de las mismas. De esta forma, las características específicas de la planeación, la ejecución y el seguimiento de acciones se pueden vincular con las características teóricas de los modelos de redes que proponen autores como Ángel y Capra, a través de los cuales se puede iniciar la comprensión de la correlación entre las dimensiones o áreas del desarrollo, sobre las cuales actúan los entes municipales, en el marco de estructuras disipativas, cuyo fundamento se encuentra en la retroalimentación positiva de las diferentes fases del proceso de gestión del desarrollo.

Latinoamérica y Colombia muestran una tendencia urbana en la forma de organización de sus territorios, lo cual se manifiesta en la acelerada concentración de poblaciones en dichas áreas. Estos fenómenos se originan en las modalidades de desarrollo social y económico regidas por los parámetros del mercado de capitales, que han favorecido la concentración de las riquezas y las ofertas de empleo, bienes y servicios en unas pocas manos y en lugares estratégicos para el comercio internacional. El fruto del proceso ha promovido unos altos grados de desbalance entre la ocupación de espacios urbanos respecto de los rurales, la marginación de la población de menores ingresos, al igual que ha permitido un empobrecimiento colectivo y una exacerbación del conflicto social. Frente a estas problemáticas se ha establecido un acuerdo internacional que propone la búsqueda del desarrollo sostenible, en el cual la relación hombre – medio recupere un equilibrio dinámico entre aprovechamiento y protección de recursos naturales, que no comprometa el acceso a ellos de las generaciones siguientes en el proceso. Los autores estudiados coinciden en la necesidad de construir una nueva estrategia económica que permita afrontar esta problemáticas sociales, fundada en el aumento de la intervención del Estado, en la descentralización de funciones públicas y en un aumento de la participación comunitaria.

En este contexto el municipio, sus competencias e instrumentos de planeación pueden jugar un importante papel en la intervención sobre factores socioeconómicos y espaciales que afectan la sostenibilidad del territorio, a través de un ejercicio interinstitucional que contemple la participación comunitaria como uno de sus pilares. El redimensionamiento de las responsabilidades del gobierno municipal para con las áreas urbanas y rurales en materia social y la inclusión de la protección de los recursos naturales permite hoy pensar en posibilidades para la puesta en práctica desde lo local de los principios del desarrollo sostenible.

CAPÍTULO II. LA GESTIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO EN MANIZALES Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL CENTRO SUR DE CALDAS

En este capítulo el lector puede encontrar los resultados del estudio sobre la gestión pública del desarrollo en Manizales, en el cual se identifican y valoran sus características y condiciones desde la estructura de dimensiones o áreas de desarrollo, social, físico, institucional y económica, recurriendo a los balances de las mediciones sobre la eficacia, eficiencia y coherencia, las dependencias involucradas y continuidad de los procesos. De igual manera, se puede observar el balance de articulación entre áreas urbanas y rurales del municipio promovidas desde la administración central a través de sus acciones. De otra parte, esta sección del documento reporta el grado de articulación de los planes de desarrollo del Centro sur de Caldas con las líneas de sostenibilidad latinoamericanas definidas por “Nuestra Propia Agenda”. De esta forma se da cumplimiento a los 3 primeros objetivos específicos de este proyecto de investigación.

A. Gestión Pública del Desarrollo en Manizales

La posibilidad real de realizar una medición sobre el grado de sostenibilidad del municipio de Manizales es aún restringida para la administración municipal, en la medida que los sistemas de planeación, acción y seguimiento no son diseñados para alcanzar tal objetivo, se encuentran enmarcados en la medición del cumplimiento de sus acciones, más no en su efecto de transformación social; este fenómeno afecta negativamente tales iniciativas en los escenarios académicos, ya que su papel como interpretes del estado de cosas y promotores de soluciones a las mismas, quedan restringidas a escenarios operativos de duplicación de labores diagnósticas y la especulación aislada sobre el deber ser del desarrollo, debido a la fragilidad del vínculo academia – Estado. Sin embargo en Manizales, se ha venido estructurando desde el año 2000 un proceso de planeación y seguimiento que ha permitido consolidar un conjunto de bases de datos sobre la gestión del desarrollo y en esta medida, permite realizar este ejercicio investigativo de la gestión del desarrollo sobre unas bases preestablecidas que lo coloca en un lugar privilegiado, en tanto los aportes en materia de métodos de estudio y medición aplicados a una serie de 6 años, logran dialogar con la naturaleza del seguimiento oficial, en la medida que se soporta en sus principios instrumentales y en la información consignada en ellos, permitiéndole una proyección institucional directa, y en esta medida fortalecer la consolidación de la cultura de la planeación del municipio con la participación de la academia.

Las metodologías utilizadas para la medición en esta investigación sobre la gestión pública del desarrollo en Manizales son de carácter cuantitativo¹¹⁴, y su interpretación se aborda en el contexto de la ley y de las posibilidades de direccionar los factores sociales, económicos,

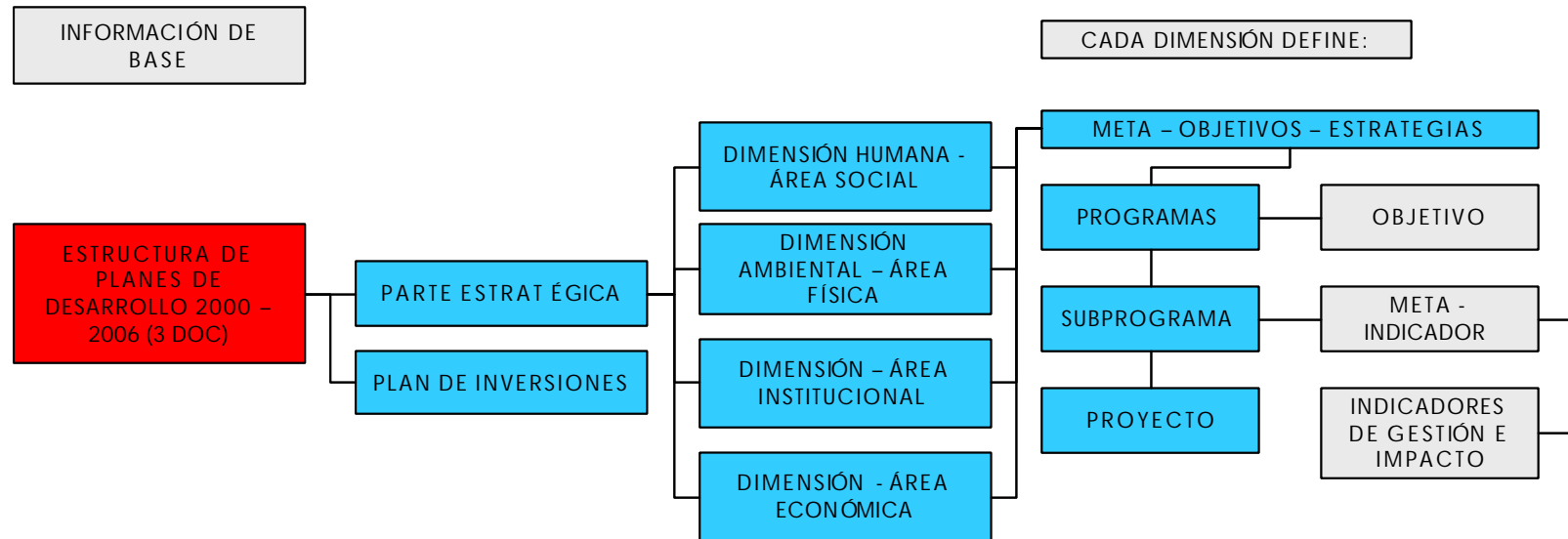
¹¹⁴ Para una información detallada sobre las metodologías y parámetros de medición e interpretación de los datos remitirse a la ficha técnica del estudio, en su numeral A. A manera de síntesis, este producto final es originado a partir de los estudios simultáneos de los tres periodos de gestión involucrados, aunque en algunos de ellos se han tomado sólo algunos años debido a las debilidades de información pertinente o debido a que aun se encuentra en ejecución. El ejercicio parte de un riguroso proceso de

institucionales y físicos de los planes de desarrollo hacia la sostenibilidad, es decir, atención a problemáticas prioritarias de la relación sociedad – ecosistema y a su permanente transformación efectiva en el tiempo. El documento que se presenta a continuación muestra el balance de la gestión pública del desarrollo en la serie anual 2001 – 06, en la cual se involucran 3 periodos administrativos, desde un conjunto de variables tales como la eficacia, eficiencia y coherencia de la planeación – ejecución, la participación de las dependencias de la administración central en la ejecución de los planes, de igual forma se acude a las fuentes de sus recursos financieros y su perfil locacional respecto del territorio, principalmente desde las categorías urbana, rural y rururbana o municipal. Estas variables han sido seleccionadas en función de los intereses del estudio sobre los enfoques de la inversión pública y sobre la capacidad de gestión municipal de los aspectos del desarrollo a ella encargados, de igual manera se tienen en cuenta las posibilidades de medición e interpretación que permiten los documentos existentes al respecto y las capacidades del autor para su instrumentalización y análisis.

La estructura de los documentos de planeación municipal según la ley 152 de 1994, por la cual se establece la ley orgánica de planes de desarrollo, esta definida por 2 componentes básico, su parte estratégica y su plan de inversiones. Esta investigación se remite específicamente al estudio de la primera parte, complementada por la información de los sistemas de seguimiento de las acciones en ellas contenidas. Como se puede observar en el gráfico C la parte estratégica del Plan esta organizada a partir de cuatro Dimensiones – Áreas que fueron replicadas en todos los periodos de gestión estudiados, con algunas variaciones respecto de sus contenidos. En este informe se podrá observar los balances consolidados para la serie 2001 – 06 desde la perspectiva de las dimensiones de los planes, a partir de las variables de estudio seleccionadas para tal fin.

tabulación de información desde el nivel básico de proyectos, consolidándose progresivamente a través de sus programas, sectores y área para cada periodo, de este ejercicio surgen los Informes de Gestión de cada periodo, incluidos en los anexos digitales del estudio.

GRÁFICO 4. ESTRUCTURA DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE MANIZALES.



1. Comparativo Anual de Periodos de Gestión. Serie 2001 - 2006

1.1. Proximidades y divergencias de la parte estratégica de los últimos 3 Planes de Desarrollo de Manizales

1.1.1. De las visiones, políticas y estrategias de los Planes

Los tres planes corresponden en su orden cronológico a Germán Cardona Gutiérrez, en el periodo administrativo 2000 – 03, Néstor Eugenio Ramírez, en el periodo 2003 – 05 y a Luís Roberto Rivas, en el periodo 2005 – 07, en proceso de finalización actualmente. Los 3 comparten una visión de desarrollo asociada a la consolidación de Manizales desde la perspectiva del conocimiento, con algunas variaciones relacionadas con la escala de implementación de la siguiente forma: mientras los dos primeros periodos de gestión comparten en sus enunciados campos de acción en el escenario comunitario y municipal integral, con mayor nivel de detalle en el segundo caso, las visiones de los Planes del periodo 2003 – 05 y 2005 – 07 manifiestan un interés directo en la consolidación de la región y la subregión desde diferentes perspectivas asociadas al desarrollo científico y tecnológico.

Con relación a los conceptos de planeación, propuestos en los 2 primeros periodos de gestión, se observa que en ambos casos se ha establecido como un ejercicio programático y lógico de un conjunto de acciones con unos fines específicos enmarcados en las competencias que la constitución y las leyes establecen para el ente territorial, se trata de un proceso en construcción, en el cual los diferentes elementos estructurales del proceso, organización administrativa – instrumentos de planeación – comunidad organizada, han realizado avances en diferentes direcciones y medidas como se vera en el desarrollo de este informe. En la administración central del municipio ha variado el grado de participación de sus dependencias en la realización de los programas y proyectos, tanto como en su estructura misma a través de los distintos periodos de gestión, de igual manera, los programas y proyectos aunque presentan un alto grado de continuidad se desconoce su capacidad real de transformación socioespacial, debido a los vacíos sobre los indicadores de impacto, con la excepción del primer Plan de Desarrollo correspondiente al periodo 2000 – 03, para el cual la Universidad Autónoma de Manizales UAM¹¹⁵ realiza un estudio particular que mide, además de su cumplimiento de metas, el impacto generado por las acciones promovidas desde el mismo¹¹⁶.

Continuando con los resultados de este estudio, se identifica el enfoque de participación comunitaria hacia el fortalecimiento de las organizaciones sociales a nivel de comunas y corregimientos, es decir, juntas administradoras locales y Juntas de Acción Comunal, por medio de procesos de formación y planeación participativa, aspecto sobre el cual se actúa con especial énfasis en el periodo de Néstor Eugenio, quien implementa la construcción de los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimientos PLADECOS.

Al observar los componentes estratégicos de los 3 planes de desarrollo se puede notar un proceso de transformación cualitativa y cuantitativa respecto de la formulación de sus contenidos, al pasar de proponer estrategias a nivel de Plan en el primer periodo administrativo, para aproximar progresivamente estos elementos a nivel de Dimensiones – Áreas en el segundo periodo de gestión, y en el tercero de ellos se formulan no sólo a nivel de Área (o Dimensión en los periodos anteriores) sino a nivel sectorial, consecuentemente con la reestructuración del Plan de este periodo, aún vigente. Si bien este ejercicio de aproximación de estrategias a los componentes del Plan provee una mayor claridad y operatividad del mismo, no sería necesario olvidar las reflexiones y propuestas a nivel general a este respecto, como se sucede en el citado Plan, debido a la capacidad integradora que provee esta escala de formulación, al aclarar los efectos simultáneos esperados de la sumatoria de estrategias de escala de Dimensiones – Áreas o del nivel de sectores.

¹¹⁵ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES, ALCALDÍA DE MANIZALES. Evaluación del cumplimiento y el impacto social, económico, ambiental e institucional del Plan de Desarrollo Económico y Social 2000 – 2003. Manizales, abril de 2003.

¹¹⁶ Debido a que el importante esfuerzo llevado a cabo por el Centro de Estudio Ambientales de la Universidad Autónoma no fue replicado en los periodos siguientes, no se pudo considerar dentro del trabajo un estudio de impacto social de las acciones para los periodos posteriores. Es importante resaltar que esta debilidad sobre la continuidad de este tipo de investigaciones se convierte en uno de los principales argumentos que cuestionan las acciones públicas sobre el territorio de Manizales.

La relación de políticas y estrategias de planificación en las diferentes gestiones aluden directamente a las maneras de cumplimiento de sus competencias legales; en cuanto a su construcción los documentos, en las dos primeras gestiones, establecen como pilares fundamentales la educación, la cultura y el conocimiento, como especialidad a la cual se pretende llevar el territorio. El plan de desarrollo de Germán Cardona muestra presenta un menor grado de correlación entre políticas, objetivos y estrategias, aunque subyacen formas de vinculación y comprensión de relaciones, sin ser aún un proceso consecutivo estructurado; por otra parte, el documento de Néstor E. Ramírez y Luís R. Rivas explicitan mayores grados de relación y tejido entre los mismos elementos, mostrando así mismo una construcción estratégica integral e integradora de los procesos y de las acciones, y un mayor grado de verificabilidad de la consecuencia de las formulaciones y ejecuciones, al aproximar estos componentes a grados operativos de mayor nivel de detalle.

1.1.2. Objetivos a nivel de Plan y Dimensiones – Áreas

El objetivo general en los 2 primeros periodos de gestión es el mismo, asociado al mejoramiento de las condiciones para la productividad, la participación y el progreso a partir de la acción pública en las cuatro dimensiones del Plan. En el mejor de los casos, podría pensarse que se trata de una actitud de continuidad de procesos iniciados y efectivos, pero en cierta medida desconoce los avances que necesariamente hubo de realizar la gestión anterior o la necesidad de suplir sus falencias, y así mismo desconocería los partidos conceptuales y programáticos del Alcalde electo y sus propias particularidades. Para el tercer periodo de gestión el objetivo propuesto se hace menos retórico al hacer claridad en la promoción del desarrollo social y económico con énfasis en el alcance de un mayor grado de competitividad y equidad en el municipio.

Los planes del 2000 – 03 y 2003 – 05 realizan la construcción de sus documentos a nivel dimensional estableciendo objetivos, metas y estrategias que tendrían consecuencia con cada una, sin embargo, la construcción de estrategias ha sido afinada a la escala de las dimensiones para la gestión de Ramírez, mientras en el periodo anterior se construyen sólo a nivel de plan. En el caso de Rivas se manifiesta una diferencia notable con los anteriores al construir una secuencia de Área – política (política – estrategia), relacionando los objetivos a nivel de programa en el marco de los sectores definidos en cada Área, aumentando la verificabilidad de resultados debido a la consecuencia entre los elementos vinculados al proceso.

1.1.3. Variaciones de contenidos y propósitos por las Dimensiones – Áreas de los planes de desarrollo estudiados

1.1.3.1. Dimensión Humana – Área social

Esta Dimensión - Área tiene un énfasis sobre el desarrollo humano del municipio llevado a cabo a través de programas que atienden la educación, la cultura y el arte, la recreación y el deporte, la salud del municipio, así como su desarrollo comunitario. Una de las características compartidas por el primer y último Plan estudiados, se refiere a la inclusión del componente físico espacial en cuanto al desarrollo de los equipamientos propios de cada programa en esta Dimensión – Área y la vivienda de interés social, fortaleciendo de esta manera la comprensión de la consustancialidad de lo social con lo físico.

En esta Dimensión – Área el gobierno municipal asume un importante papel como redistributor de los beneficios del desarrollo, atendiendo de manera prioritaria con sus acciones las poblaciones con mayores conflictos sociales, al subsidiar en ellas principalmente la educación y la salud. Se considera especialmente en el área social que el desarrollo de las demás Dimensiones – Áreas tiene una fuerte incidencia en la modificación de estados iniciales y en el mejoramiento de indicadores de calidad de vida y bienestar, en la medida que cada uno de sus productos son directamente complementarios de ella, pero esta situación aún no encuentra sustento, ni en los diagnósticos, ni en los planes y menos aún en los seguimientos de sus acciones. Si bien en los instrumentos de planeación se ha buscado atender a los mandatos constitucionales de una manera vertical o estricta, urge abordar estos escenarios de complejidad y con el fin de mesurar el posible impacto positivo de las acciones como conjunto.

Retomando el ejercicio descriptivo, en el periodo 2000 – 03 se llevan a cabo 10 programas en esta Dimensión - Área, para el periodo siguiente se generan sólo 3 de ellos y en el último periodo se construyen 16 de ellos, los cuales recogen, en buena medida, los propósitos y acciones de los anteriores, dándoles continuidad, a pesar de los cambios de Dimensión – Área de programas o de los cambios de ubicación de proyectos a través de los programas. Sin embargo es de resaltar, el alto grado de desagregación de los programas en el primero y último periodo como un efecto de las estructuras propias de organización de los planes. Es de resaltar el cambio de Dimensión del programa Seguridad Ciudadana para el segundo periodo de estudio, el cual es llevado a la Dimensión Institucional donde permanece hasta el último Plan de Desarrollo.

Estas diferencias que se presentan en las formas de agrupamiento de los programas respecto de su pertenencia a una u otra Dimensión y/o Área, se han entendido como modificaciones conceptuales de los mismos. Especialmente en el último periodo administrativo, por su estructura desagregada sectorial y programáticamente, se considera que amplían las posibilidades de realizar un seguimiento más detallado de las intervenciones al aclarar la relación entre organización – personal a cargo – proyectos, lo cual repercutiría, a su vez, en un aumento de la eficiencia y la transparencia administrativa. En buena medida esta tendencia está en armonía con la implementación de los principios que rigen la función administrativa a través de normativas constitucionales y legales vigentes que hacen énfasis en un seguimiento sobre el logro satisfactorio de objetivos propuestos.

De de otra parte, se resalta el cambio en el promedio anual de proyectos entre periodos de gestión, siendo de 76 durante los años 2001 – 2002 del primer periodo, de 43 en el segundo de ellos y 40 en el último. Esto se explica por la fusión, priorización y reorganización de los proyectos, pero también tiene una relación con la ampliación de la participación de los descentralizados y los procesos de reorganización administrativa central, los cuales han tenido un énfasis sobre la especialización de sus acciones, como se puede observar en el seguimiento del indicador de participación de dependencias en la serie, desarrollado en apartes siguientes.

TABLA 1. PROGRAMAS DE LA DIMENSIÓN HUMANA - ÁREA SOCIAL. SERIE 2001 - 06

Programas de la Dimensión Humana – Área Social. Serie 2001 – 2006. Fuente: Construcción propia.			
	2001 - 02	2003 - 05	2006
1	Mejoramiento y ampliación de la infraestructura social	Trasladado a la dimensión ambiental	10 Cualificación de la infraestructura propia del sector (Arte y Cultura) 3 Mejoramiento de la infraestructura del primer nivel (Salud) 15 Cualificación de la infraestructura comunitaria del municipio.
2	Atención a poblaciones vulnerables	1 Fortalecimiento del tejido social	13 Fortalecimiento de procesos ciudadanos y de participación con grupos poblacionales.
3	Promoción de los servicios sociales	Mejoramiento de la cobertura y calidad de la salud, la educación, la cultura artística y la recreación y el deporte. (la prestación del servicio educativo se transfirió al municipio)	1 Fortalecimiento de la Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad 2 Fortalecimiento del acceso a servicios asistenciales. 4 Fortalecimiento de las organizaciones sociales en salud.
4	Innovaciones educativas y culturales		5 Mantenimiento y ampliación de la cobertura (Educación) 6 Mejoramiento de la calidad y la pertinencia del servicio educativo.
5	Calidad de los servicios sociales		7 Fortalecimiento del desarrollo institucional del sector (Educación) 8 Desarrollo y fomento de la recreación, educación física y el deporte.
6	Impulso al Arte y a la Cultura		9 Promoción y fomento del arte y la cultura en Manizales.
7	Formas Alternativas de Resolución de		Reagrupado en el Programa Seguridad

	Conflictos	Ciudadana y Democrática en la Dimensión Institucional		desagregado en 2 programas: Atención y Prevención del Delito
8	Participación comunitaria	Desarrollado en la Dimensión Institucional, denominado: Apoyo y Fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias	11	Fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias.
9	Seguridad Ciudadana	Trasladado a la Dimensión Institucional		Desarrollado en el Área Institucional
10	Cultura Ciudadana	Cultura Ciudadana	3	14 Fortalecimiento de la cultura ciudadana.
	no existen reportes del programa en este periodo, aunque saneamiento básico es llevado a él en el periodo siguiente	Desarrollado en la Dimensión Ambiental	16	Gestión del Hábitat
	no existen reportes del programa en este periodo, aunque saneamiento básico es llevado a él en el periodo siguiente	agrupado en otro programa de la Dimensión Económica	12	Creación y/o consolidación de unidades productivas.

La vinculación a la realización del Plan de Desarrollo de los entes descentralizados ha venido avanzando, al articularse con las acciones públicas centrales, especialmente en las áreas social, económica y físico territorial, y en esta medida, han asumido parte de las responsabilidades de la administración central, lo cual beneficia el mejoramiento de la capacidad de acción de ambas institucionalidades en función de resolver problemáticas de una manera más directa y focalizada. De igual forma, esta redistribución de acciones fortalece la búsqueda de un mayor grado de autonomía financiera en la medida que la viabilidad empresarial de los descentralizados está vinculada directamente al mercado de bienes y servicios, y por tanto a la posibilidad de ampliación de recursos financieros y patrimonios propios de manera autónoma.

1.1.3.2. Dimensión Ambiental – Área Físico Territorial

En esta Dimensión - Área se organizan las acciones de desarrollo del espacio físico del municipio con el respaldo de los planes de ordenamiento del territorio, en este sentido se abordan programas tales como la construcción y optimización de los sistemas de servicios públicos y los sistemas de movilidad y espacio público, de igual forma, se atiende a los factores de riesgo natural y antrópico y la protección de ecosistemas estratégicos municipales, asociados a las cuencas de abastecimiento y a relictos de bosques primarios. Estas acciones son el complemento principal para el desarrollo de las actividades sociales y esta medida su impulso promueve el mejoramiento de la calidad de vida en el municipio. Esta Dimensión – Área muestra variaciones programáticas particulares a través de la serie, como puede observarse en la tabla 2, las cuales se expresan en la desagregación del espacio público en el segundo y tercer periodo, en las categorías de gestión del espacio público y la intervención sobre las redes de movilidad urbano – rural e intraurbana. Los programas de vivienda e infraestructura

social sólo fueron ejecutados en esta Dimensión – Área durante el periodo de Ramírez, en los demás casos se consideraron acciones del orden social o humano.

El modelo de ocupación del territorio, definido en el Plan de Ordenamiento del año 2001, el cual consiste en el impulso de la “ciudad – municipio”¹¹⁷, ha sido promovido desde las estrategias de los planes de desarrollo en sus diferentes versiones, aunque en ninguno de ellos se han abordado las acciones necesarias para su materialización en las áreas rurales. De otra parte, la viabilización económica del desarrollo urbano a través de instrumentos de gestión de suelo sólo fue considerada expresamente en la administración de Ramírez, aunque en la vigente administración se ha afrontado el reto desde la ejecución del Plan Parcial de la Galería. Si bien, se percibe un desaprovechamiento de estos instrumentos como estrategia para aumentar la cantidad y calidad del espacio público, para la participación activa de la sociedad en dichas operaciones, así como para el adecuado uso del suelo, se han dado pasos importantes en la definición de los lugares que tienen potencial para su implementación, como el caso del área de expansión de la Aurora y del Rosario.

Al igual que en la Dimensión Humana – Área Social la participación de los descentralizados es importante en la ejecución de acciones físicas, con la presencia de Aguas de Manizales en proyectos de saneamiento básico y protección de áreas de interés ambiental; y el Instituto de Valorización Municipal en proyectos viales y de iluminación. De igual forma, en materia de desarrollo vial, se presenta una gestión compartida con el departamento y con la Nación, en la medida que algunas de estas infraestructuras se encuentran inscritas en uno u otro nivel de actuación, especialmente en sistemas de comunicación terrestre de las áreas rurales o intermunicipales. De otra parte, se presenta una alta regularidad en el número de proyectos formulados en esta Dimensión – Área, con un promedio de 39 de ellos en la serie total.

TABLA 2. PROGRAMAS DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL - ÁREA FÍSICO TERRITORIAL. SERIE 2001 –06

Programas de la Dimensión Ambiental. Serie 2001 – 2006. Fuente: Construcción propia.					
2001 - 02		2003 - 05		2006	
1	Gestión del espacio público	1	Gestión del espacio público y del patrimonio urbanístico y arquitectónico	4	Gestión del Espacio Público
		2	Ampliación y cualificación de la infraestructura para la movilidad ciudadana	1	Mejoramiento de la Movilidad

¹¹⁷ “En este escenario se distribuye la expansión asignándole un porcentaje a densificación (del área urbana), otro a la utilización de algunas áreas adyacentes al perímetro urbano y otro porcentaje a la ocupación de áreas aptas para desarrollo urbano que estén ubicadas en zonas rurales del Municipio.” ALCALDÍA DE MANIZALES. Plan de Ordenamiento Territorial 2001 –09. Componente General. Pág. 7

2	Mitigación del riesgo	3	Gestión del riesgo	3	Gestión del Riesgo
	no existen reportes del programa en este periodo, aunque saneamiento básico es llevado a él en el periodo siguiente	4	Gestión del hábitat		Trasladado integralmente al Área Social
	desarrollado en la Dimensión Humana	5	Mejoramiento y ampliación de la infraestructura institucional de servicios sociales y comunitarios		Trasladado al Área Social, aunque desagregado por sectores
3	Saneamiento básico		El Saneamiento Básico fue incluido en el programa Gestión del Hábitat	2	Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura de los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento Básico.
4	Biomanizales (incluyó el manejo de Áreas Protegidas)		retomados y reagrupados algunos proyectos en Gestión del Espacio Público y en Modernización de la Administración	5	Administración y Manejo del Sistema Municipal de Áreas Protegidas. Siendo este uno de los proyectos piloto del Biomanizales se ha reducido a este programa. Es llevado a cabo por los I. descentralizados (Aguas de Manizales).
	no existen reportes del programa en este periodo	6	Gestión y desarrollo de proyectos de infraestructura prioritarios y estratégicos		el perfil de proyectos se transfirieron al programa Mejoramiento de la Movilidad del Área y Fortalecimiento del Sistema de Planeación Municipal

El número de programas de la Dimensión – Área es relativamente homogéneo, aunque se muestran modificaciones importantes en cada periodo de gestión respecto del enfoque de los mismos, de igual forma, se presentan cambios de nombre de algunos asociados al cambio de concepción pública de su contenido y perspectiva de acción, como el caso de Mitigación del Riesgo en 2001 – 02, que para los periodos siguientes se denominó Gestión del Riesgo, lo cual se explica por un redimensionamiento del concepto del riesgo, en el cual se implican factores de orden económico y social además de los reconocidos factores físicos que lo determinan. Por otra parte, se destaca el reduccionismo con el cual fue implementado el programa Biomanizales durante el primer periodo administrativo, en la medida que sólo se implementaron acciones aisladas de la propuesta original. En los periodos siguientes el programa desaparece como tal, aunque algunos de sus proyectos fueron retomados desde diferentes Dimensiones – Áreas o programas, esto se explica en el redimensionamiento de los instrumentos de planeación puestos a disposición del municipio, en los cuales se establecen competencias que obligan el abordaje de los

componentes ambientales en los cuales se fundamentaba el citado programa, y también por las dificultades de articulación de la academia y el gobierno municipal, al restringirse la sostenibilidad económica de los estudios y las propuestas generadas en los mismos, así como respecto de la divergencia de metodologías y fines en una y otra parte, asociada a la diferencia de partidos teóricos en cada una de ellas.

1.1.3.3. Dimensión – Área Institucional

En ella se han agrupado acciones en dos sectores, por una parte lo relacionado con gobierno, planeación y desarrollo institucional, que aluden directamente a la modernización y transformación de la organización administrativa estatal de orden municipal, y por otra parte lo relacionado con justicia, defensa y seguridad, llevando a cabo acciones que inciden directamente en la organización administrativa y la implementación ordenada de acciones de desarrollo, así como en el control del orden público del municipio. Sin embargo, las acciones en materia de seguridad ciudadana durante el primer periodo administrativo fueron llevadas a cabo en la Dimensión Humana – Área Social, mientras en los dos últimos periodos de estudio tuvieron estabilidad respecto de su localización en este componente institucional.

El primer componente de la Dimensión – Área, la modernización de la organización administrativa, se refiere a temas como las infraestructuras administrativas y el aumento de la capacidad técnica de su personal. Especialmente en el último periodo administrativo se observa un aumento de la desagregación de programas para llevar a cabo las acciones estas materias.

TABLA 3. PROGRAMAS DE LA DIMENSIÓN - ÁREA INSTITUCIONAL. SERIE 2001 – 06

Programas de la Dimensión - Área Institucional. Serie 2001 – 2006. Fuente: Construcción propia.			
	2001 - 02	2003 - 05	2006
1	Fortalecimiento y modernización institucional	1 Modernización, cualificación y tecnificación de la administración local	1 Fortalecimiento del Sistema de Planeación Municipal 2 Fortalecimiento del Desarrollo Institucional
	Desarrollado en la Dimensión Humana en este periodo	2 Seguridad ciudadana y democrática	3 Prevención del Delito 4 Atención al Delito 5 Atención integral a la población afectada por el conflicto armado
	Desarrollado en la Dimensión Humana en este periodo: enmarcado en el programa participación comunitaria	3 Apoyo y fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias	Trasladado al Área Social
	no existen reportes del programa en este	4 Gestión para la permanencia y	no existen reportes del programa en este

	fortalecimiento de la infraestructura institucional estratégica para la productividad y la competitividad	
--	---	--

Como se anotaba anteriormente, se ha entendido el traslado de la participación de las organizaciones comunitarias a la Dimensión Humana – Área Social como un retroceso en la claridad sobre la pertinencia de este componente y del potencial que tiene para el fortalecimiento de la relación entre planeación/ejecución, así como de la democratización de la administración del territorio, en la medida que las organizaciones sociales de base son representantes descentralizados del gobierno municipal por el perfil de sus competencias en la planeación y ejecución de acciones de desarrollo en las diferentes áreas del Plan.

1.1.3.4. Dimensión – Área Económica

En ella se han agrupado tres importantes sectores económicos del municipio: el agropecuario, en el cual se busca fortalecer la productividad de los pequeños y medianos productores, a través de procesos de capacitación y consolidación de cadenas productivas; en el campo del turismo se realizan acciones de promoción de la ciudad y sus sitios turísticos; y el empresarial se enfatiza la acción en la creación y fortalecimiento de la industria municipal. Sin embargo, como se observa en la tabla de esta Dimensión – Área, en el primer periodo administrativo sólo se atiende al primero de ellos, mientras en los dos siguientes se formulan programas para los 3 sectores.

Esta ampliación del panorama de programas sobre los cuales actúa la Dimensión – Área Económica, para el periodo 2003 – 05, muestra acciones sólo en el primero de ellos, en los demás casos las formulaciones o realizaciones fueron llevadas a cabo por los institutos descentralizados, especialmente por Infimanizales. Para el último periodo de gestión en su año 2006, los programas se redujeron, aunque se da continuidad en cada caso a la propuesta anterior, con la particularidad de incluir el proyecto de Seguridad Alimentaria Rural en esta Área, como incidencia del programa Nacional de la Red de Seguridad Alimentaria Resa, lo cual se ha interpretado como un intento por proteger en cierta medida la productividad rural y de fomentar la autosostenibilidad de la población de este territorio, en la medida que este proyecto permite consolidar economías solidarias sustentadas en la producción agropecuaria. Las acciones de este proyecto en el área urbana se llevan a cabo en el marco del sector salud. Como se anotaba anteriormente, un sector poco explorado desde la perspectiva económica, con alto potencial de crecimiento y desarrollo es el mercado inmobiliario, en el cual el gobierno municipal, a partir de la normativa de reforma urbana y sus demás leyes y decretos complementarios, tiene un papel protagónico en la generación de recursos financieros para viabilizar del desarrollo socio – espacial del municipio.

TABLA 4. PROGRAMAS DE LA DIMENSIÓN - ÁREA ECONÓMICA. SERIE 2001 – 06

	Programas de la Dimensión Económica. Serie 2001 – 2006. Fuente: Construcción propia.
--	--

2001 - 02		2003 - 05		2006	
1	Productividad urbana y rural	1	Modernización del aparato productivo, mejoramiento de los servicios sectoriales y fomento a la Mypymes	1	Promoción del sector agropecuario y ambiental del municipio de Manizales
	no existen reportes del programa en este periodo	2	Impulso a sectores estratégicos y mercadeo de ciudad	2	Competitividad y Promoción de Ciudad
	no existen reportes del programa en este periodo	3	Fortalecimiento de las condiciones favorables para la generación de empleo		retomado como proyecto por Infimanizales
	no existen reportes del programa en este periodo	4	Creación de condiciones favorables para la competitividad y la productividad	3	Creación de Condiciones Favorables a la Competitividad y a la Productividad
	no existen reportes del programa en este periodo	5	Integración económica local, subregional y regional		Este perfil de proyectos fueron trasferidos al programa Mejoramiento de la Movilidad del Área Física y Fortalecimiento del Sistema de Planeación Municipal del Área Institucional

Uno de los principales papeles del Estado frente a la economía de libre mercado, no sólo es la promoción del crecimiento de sus sectores estratégicos, sino la protección de sectores económicos vulnerables, más aun cuando se avecina un aceleramiento de la apertura económica. En este sentido, los programas o proyectos que fomentan y fortalecen la seguridad alimentaria y la microempresa, urbanas y rurales, no sólo debe ser concebido como proyectos que fortalecen el desarrollo humano y/o social, sino como un escenario para la consolidación de mercados locales y regionales de intercambio de bienes y servicios, a los cuales se debe prestar especial atención, en la medida que afrontar la pobreza es una de las tareas prioritarias en el marco de la sostenibilidad.

2. Balance conjunto de gestión multidimensionalmente para la serie 2001 – 2006

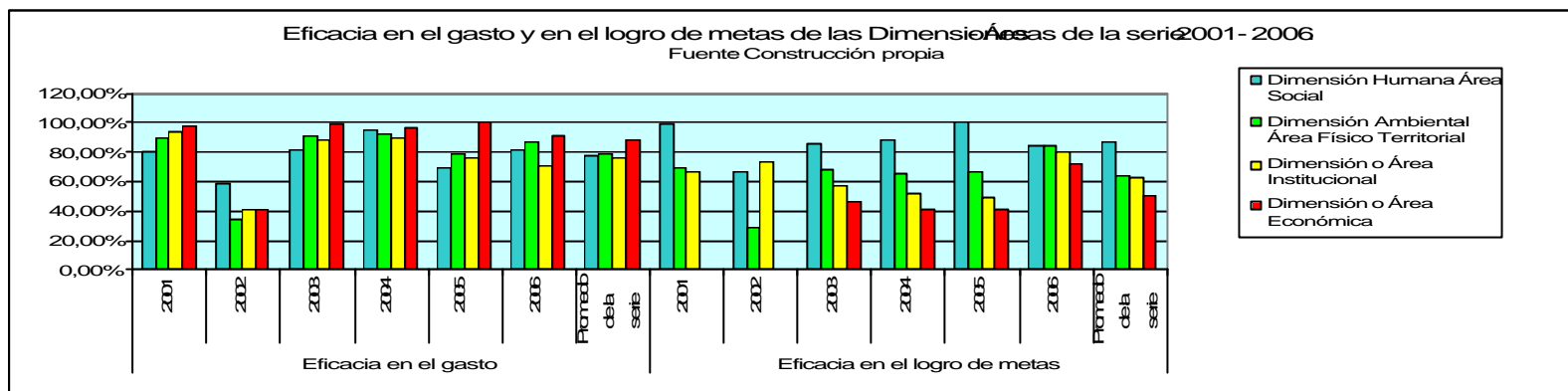
En este ejercicio particular se pretende realizar una interpretación de los fenómenos a partir de los resultados comparativos entre las diferentes Dimensiones – Áreas, desde una perspectiva anual, con el fin de poder observar de manera independiente los resultados correspondientes a cada periodo, evadiendo en cierta medida el peso porcentual trienal del segundo periodo, y ante las debilidades de las bases de datos del primer periodo de gestión y la actual vigencia. En él se podrá observar las capacidades de la administración municipal para llevar a cabo los planes de desarrollo y simultáneamente la tendencia de la Gestión Pública del Desarrollo.

2.1. Eficiencia, eficacia y coherencia comparativa entre Dimensiones - Áreas

La eficacia en el gasto para la serie completa y promedio entre Dimensiones – Áreas se estableció en 80%, siendo esta de nivel “satisfactorio”, mientras la eficacia en el logro de metas fue del 66%, siendo de nivel “aceptable”. La tendencia que muestra la serie es a la disminución de la eficacia en el uso de los recursos financieros en las cuatro Dimensiones – Áreas, mientras la tendencia en el logro de metas es de aumento. 3 de las 4 Dimensiones – Áreas, la Física, Institucional y Económica, muestran deficientes indicadores de logro de metas, mientras el uso del recurso financiero en las cuatro es de nivel satisfactorio, lideradas por el campo Económico (Gráfico 5). Estos resultados necesariamente nos remiten a identificar problemáticas graves de organización, planeación y de ejecución de los programas y proyectos durante la serie de estudio para esas tres áreas, aunque al parecer en el actual periodo de gestión, al observar las variaciones positivas, es posible que se estén resolviendo. De otra parte, se confirma una de las observaciones realizadas en la mirada por Dimensiones – Áreas de la serie, en la cual se afirmó que el peso relativo de los proyectos respecto de los recursos comprometidos y los objetivos a alcanzar afecta los indicadores de eficacia, eficiencia y coherencia, especialmente en cuanto al logro de las metas propuestas se refiere, es decir en la medida que una dimensión es de mayor relevancia relativa tiene una mejor gestión de sus metas en detrimento del uso del recurso financiero.

Es una situación particular que requiere atención en la medida que la Dimensión – Área Económica, que muestra indicadores más críticos respecto del logro de metas, es gestada por los mismos promotores de la Dimensión Humana – Área Social, se puede pensar entonces, que la organización encargada de los proyectos sociales, no se encuentra capacitada para afrontar los retos de los proyectos económicos.

GRÁFICO 5. EFICACIA EN EL GASTO Y EN EL LOGRO DE METAS MULTIDIMENSIONAL SERIE 2001 – 06¹¹⁸



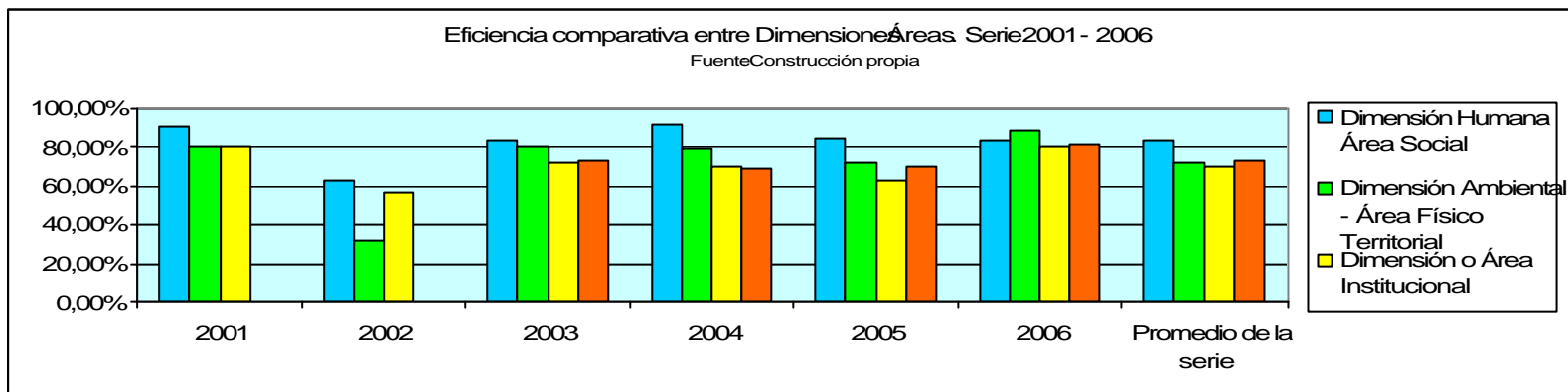
Las diferentes Dimensiones o Áreas del plan muestran un comportamiento relativamente homogéneo en cuanto a su eficiencia promedio (Gráfico 6), con la excepción del año 2002, en el cual todas las dimensiones bajaron sus indicadores¹¹⁹, siendo la Dimensión Humana la que mayor regularidad y más altos indicadores muestra en la serie total. Otra particularidad, es la relación de comportamientos respecto de los periodos de gestión, el primero de ellos, años 2001 y 2002, muestra inestabilidad de indicadores, con tendencia a la baja de los mismos, en el segundo periodo de gestión, 2003 – 05, muestra un comportamiento homogéneo, con tendencia a la disminución de indicadores de eficiencia en la medida que se va de la Dimensión – Área Humana o Social a la Económica, mientras en el último periodo la tendencia a la disminución se da en la Dimensiones – Áreas intermedias, es decir la Ambiental o Física y la Institucional.

La eficiencia promedio de las diferentes Dimensiones – Áreas de los planes y en esta medida de la Gestión Pública del Desarrollo alcanzó un indicador de 75% ubicándola en la categoría “satisfactoria”.

¹¹⁸ La información sobre eficacia en el logro de metas de la Dimensión – Área Económica para los años 2001 y 2002 no fueron suficientes para validar esta muestra, por tal razón las interpretaciones se refieren, para su caso particular, a la serie del 2003 al 2006.

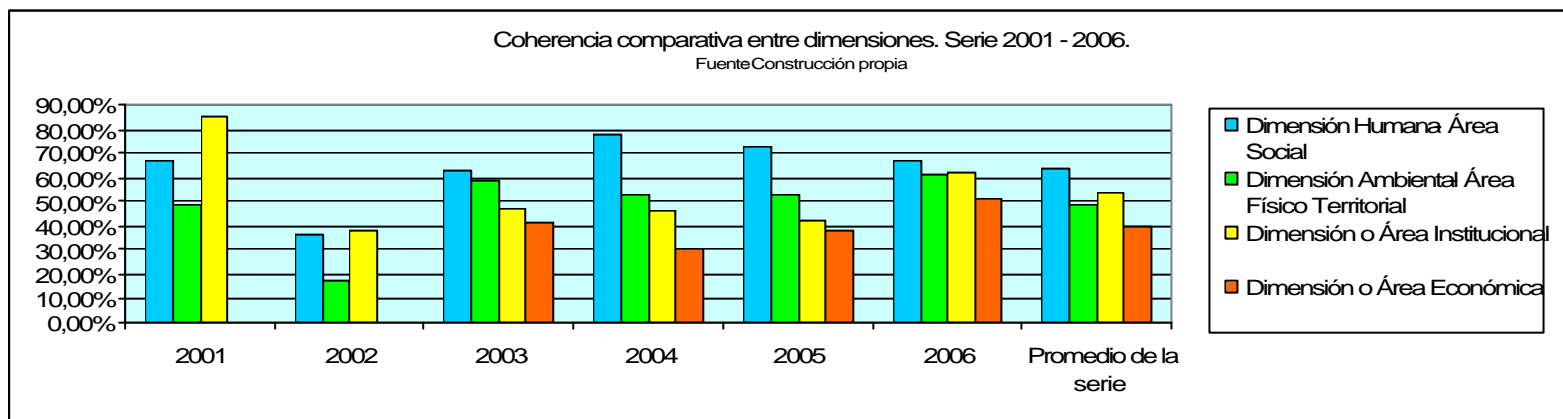
¹¹⁹ En los años 2001 y 2002 la información a este respecto para la Dimensión Económica no fue suficiente como para poder validar las mediciones, de allí que no presenten reportes de resultados respecto del logro de metas.

GRÁFICO 6. EFICIENCIA MULTIDIMENSIONAL SERIE 2001 – 06



Caso semejante se logra percibir en el estudio de la coherencia de los programas y proyectos de las diferentes Dimensiones – Áreas; en los primeros 2 años se presenta una fuerte variabilidad de datos, mostrando comportamientos diferentes al de los siguientes 3 años, mostrándose la Dimensión – Área Ambiental con mayores debilidades a este respecto en el primer periodo (Gráfico 7). En los siguientes 3 años existe una mayor tendencia a la baja de los indicadores, comparados con los de eficiencia, a medida que se va de la Dimensión – Área Humana o Social a la Económica, donde sólo la primera alcanza indicadores por encima de la categoría “aceptable”. Para el último periodo de gestión los indicadores de las diferentes Dimensiones – Áreas se encuentran más cercanos, con un descenso en el Área Social y un repunte del Área Económica, la cual alcanza la mayor coherencia promedio entre periodos. La tendencia respecto de la coherencia entre planeación/ejecución es de ascenso, con casi 10 puntos porcentuales en el último año, respecto de promedio del trienio anterior. El indicador promedio de coherencia de la Gestión Pública del Desarrollo se estableció en 51% siendo esta de nivel “deficiente”.

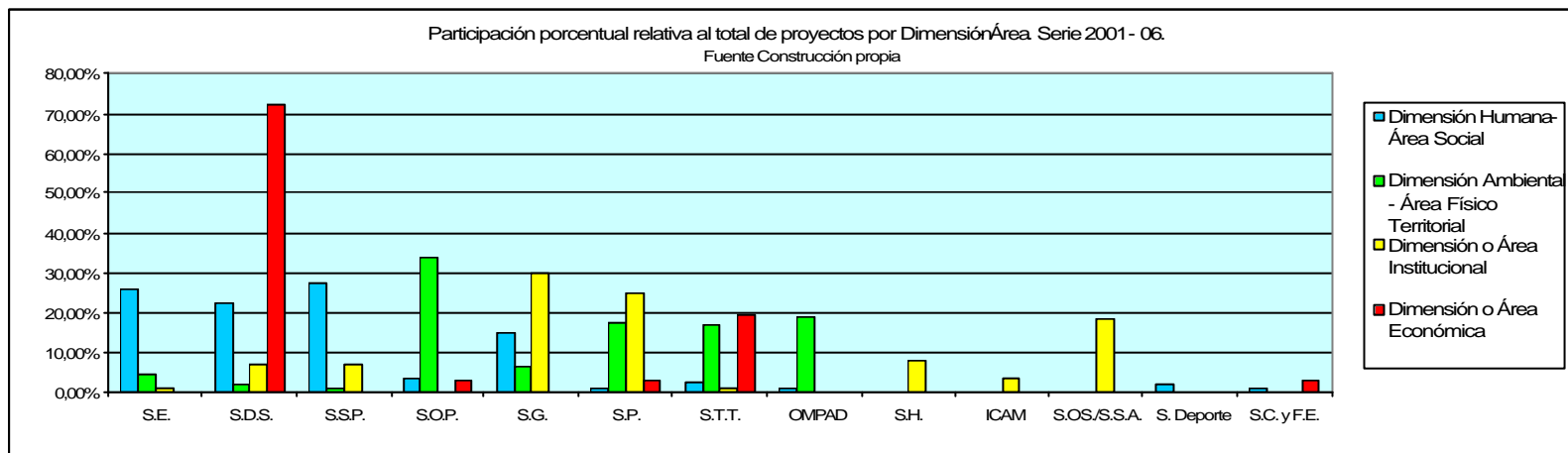
GRÁFICO 7. COHERENCIA MULTIDIMENSIONAL SERIE 2001 – 06



El repunte de los indicadores de coherencia durante el último año, correspondientes al periodo de gestión del señor Luís Roberto Rivas, puede asociarse a una sinergia de factores, de un lado la reestructuración del Plan de Desarrollo, respecto de la concepción político – administrativa sobre la pertinencia de las acciones a campos específicos diferenciados o sectorizados (Gráfico 7); de otra parte, la modificaciones que se sufre la administración y sus dependencias, generando un proceso consecuente entre acciones – personal a cargo y especialmente el afianzamiento del proceso de institucionalización de la planeación territorial, iniciado en periodos anteriores, centralizando y coordinando las acciones del Plan de Desarrollo y Ordenamiento desde la Secretaría de Planeación, la cual a su vez, es complementada con la creación de una dependencia encargada de ejercicios investigativos que retroalimentan la organización y sus acciones.

2.2. Las Dependencias Involucradas

GRÁFICO 8. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL RELATIVA MULTIDIMENSIONAL SERIE 2001 – 06



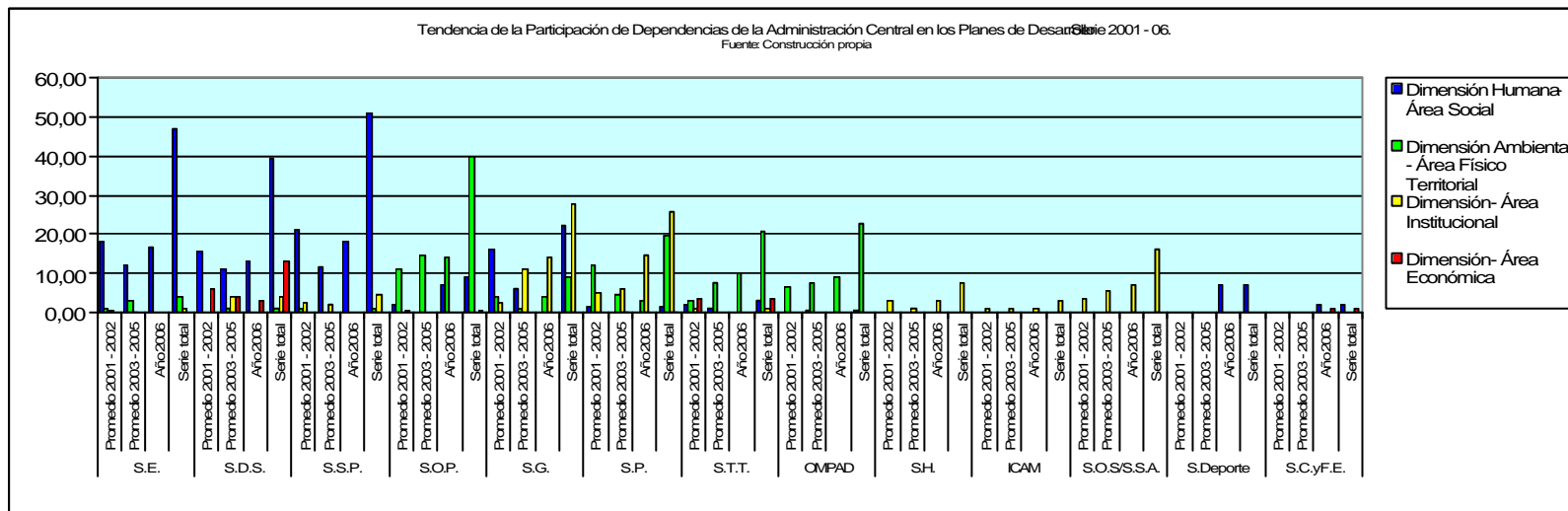
Las secretarías de Educación S.E., Desarrollo Comunitario o Social S.D.S. y Salud Pública S.S.P., son las dependencias que han estado encargadas de la planificación y ejecución de los programas y proyectos de la Dimensión Humana – Área Social y en tal caso las más eficientes y coherentes de la administración municipal, aunque todas ellas muestran tendencia a la disminución del número de proyectos en esta serie, principalmente por un fenómeno de reagrupamiento, corroborable por la continuidad de los mismos (Gráfico 8).

La Secretaría de Educación muestra un grado especialización de las acciones hacia el último periodo de gestión, debido al reagrupamiento de acciones infraestructurales relacionadas con los servicios sociales que ella debe prestar en la Dimensión – Área Social.

La Secretaría de Desarrollo Social S.D.S. participa en las Dimensiones – Áreas Ambiental, Institucional y Económica, pero finalmente resulta especializada en temas Humanos o Sociales y Económicos; por una parte, el efecto de reorganización del Área Social en el último periodo reinterpreta sus acciones en infraestructuras como acciones sociales, caso semejante al de la Secretaría de Educación, por otra parte, para el último periodo de gestión se desinstitucionaliza la participación comunitaria, transfiriendo estas acciones al Área Social también, y finalmente la reducción de proyectos en la Dimensión – Área Económica en parte se debe a la aparición de la Secretaría de Competitividad, quien asume algunas acciones de la primera y se le encarga otras propias, como la intervención sobre el tema del turismo, anteriormente exclusivamente en manos de los descentralizados.

La Secretaría de Salud Pública S.S.P. se especializa por desaparición de proyectos, ya que su participación en la Dimensión – Área Institucional en materia de modernización y fortalecimiento de la administración, no fueron considerados en el último periodo, de otra parte su participación en la Dimensión Ambiental – Área Física durante el primer periodo se transfiere a la Secretaría de Obras Públicas para los demás.

GRÁFICO 9. TENDENCIA DE PARTICIPACIÓN DE DEPENDENCIAS MULTIDIMENSIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO SERIE 2001 – 06

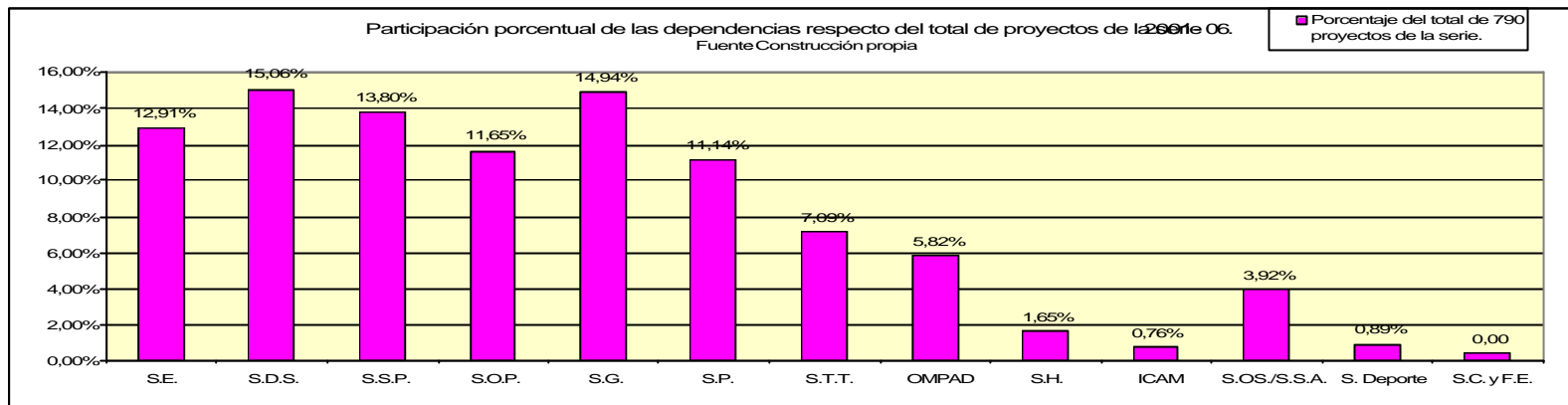


Las secretarías de Obras públicas S.O.P., Tránsito y Transporte S.T.T., Planeación S.P., y la Oficina de Prevención y Atención de Desastres OMPAD son las dependencias con mayores participaciones en la Dimensión Ambiental – Área Física (Gráfico 9). Se observan algunas tendencias particulares, por una parte la Secretaría de Obras ha aumentando el número de proyectos que lleva a cabo en cada periodo, de igual forma aumentó su participación en la Dimensión Ambiental – Área Física como efecto de las modificaciones en la estructura del Plan y la organización administrativa sucedida en el último periodo administrativo; y por otra parte, la Secretaría de Planeación ha disminuido notablemente su participación en esta última Dimensión – Área, para trasladar sus acciones al escenario institucional; y finalmente la depuración de las acciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte al trasladarse al campo físico – territorial.

Las secretarías de Gobierno S.G., de Planeación S.P. y Organización y Sistemas S.O.S. / S.S.A. han llevado a cabo la mayor parte de los proyectos de la Dimensión Institucional, y en todas ellas se percibe una tendencia al aumento de su participación, lo cual indica un proceso de institucionalización de los procesos de planificación, de la seguridad y el orden público. Las participaciones más representativas fueron de las Secretarías de Planeación y Gobierno, quienes dejan de actuar en la Dimensión Humana y/o Ambiental para concentrarse en la Institucional. La Secretaría de Hacienda S.H. y el Instituto de Capacitación Municipal ICAM, muestran una participación marginal y relativamente estable.

Respecto de la Dimensión Económica se identifica la Secretaría de Desarrollo Social o Comunitario, como la dependencia encargada de las acciones en este campo de acción, aunque se nota una disminución en el número de proyectos formulados y/o ejecutados para el segundo periodo de gestión, en parte por transferencia a la nueva dependencia de Competitividad y en parte por desaparición o discontinuidad de los mismos. Como se puede notar, esta es una Dimensión – Área marginal para la administración central, con el menor número de proyectos, las menores inversiones y los menores logros de metas propuestas, y sin embargo ha sido impulsada por la Secretaría de Desarrollo, la cual muestra mayores compromisos dentro de la organización y que se ha identificado como protagonista en la Dimensión – Área Humana o Social, de mejor comportamiento en la serie total.

GRÁFICO 10. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE DEPENDENCIAS MULTIDIMENSIONAL SERIE 2001 – 06



El peso porcentual de las participaciones de dependencias en la ejecución de los planes de desarrollo de este sexenio muestra como el aparato administrativo concentra sus acciones en cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales, de otra parte, la mayor parte de la Gestión Pública del Desarrollo se encuentra en manos de 6 dependencias (Gráfico 10), las Secretarías de Educación, Desarrollo, Salud, Obras, Gobierno y Planeación, en las cuales se concentra el 79% de las acciones, las demás dependencias muestran una participación menor o marginal, en términos de proyectos.

2.3. Continuidad de los procesos

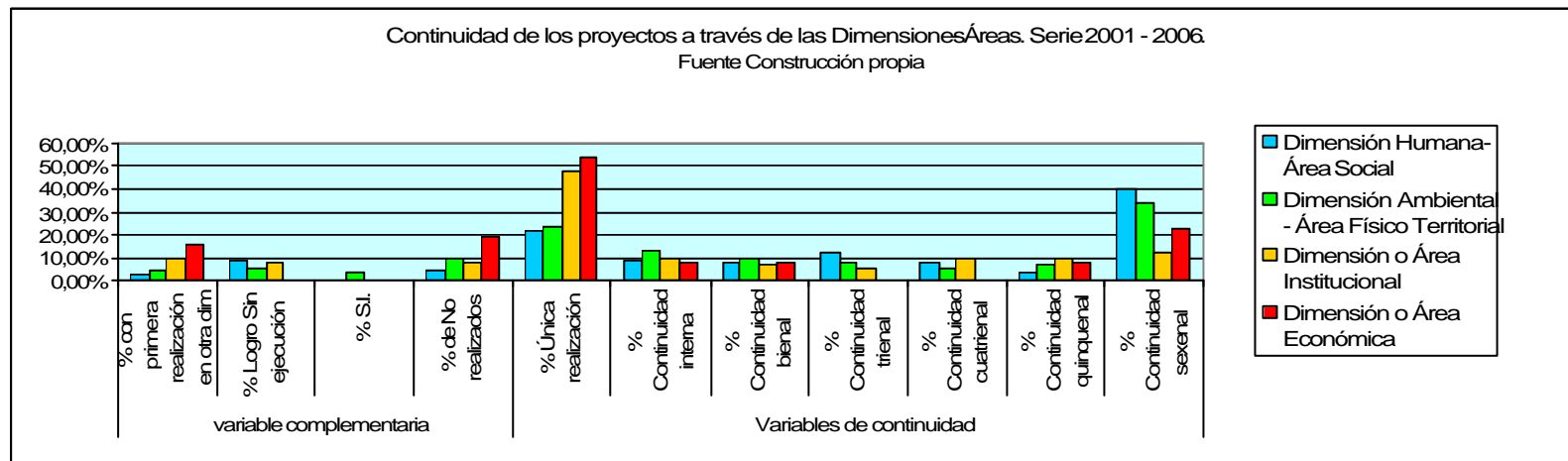
El promedio alcanzado por los proyectos realizados por única vez supera los demás indicadores¹²⁰ separados de las diferentes categorías de continuidad, lideradas por la Dimensión – Área Económica. Por otra parte, la categoría sexenal alcanzó el mayor nivel de continuidad, superando las demás, siendo la Dimensión Humana – Área Social la que tiene el mayor número de proyectos en la misma (Gráfico 11). En el siguiente nivel se encuentran las ejecuciones más relacionadas con los periodos administrativos, es decir las continuidades internas y las continuidades bienales¹²¹; y finalmente se encuentran las categorías entre 3 y 5 años, con una relativa homogeneidad menor al 10% en cada

¹²⁰ Se debe tener en cuenta que estos porcentajes son generados en relación al número de proyectos de cada Dimensión – Área, es decir, respecto del total neto de los proyectos en las variables de continuidad. Las variables complementarias son porcentuales del total de proyectos independientemente de la dimensión – área a la cual se suscriben, es decir, respecto del total bruto. Esto con el fin de evitar las distorsiones del peso relativo del número de proyectos de cada Dimensión - Área

¹²¹ Se refiere a la continuidad que realiza el proyecto en dos periodos de gestión distintos.

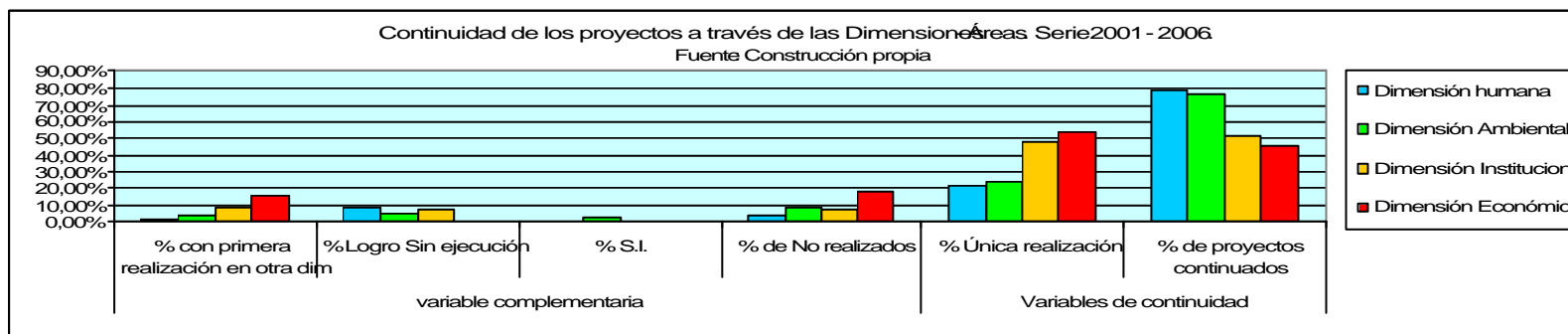
una de ellas, relacionadas con la reestructuración de los planes durante el proceso de ejecución o con la posible conclusión satisfactoria o no de proyectos.

GRÁFICO 11. CONTINUIDAD DE PROYECTOS MULTIDIMENSIONAL SERIE 2001 – 06



Las Dimensiones – Áreas Ambiental o Física y Humana o Social han presentado un alto grado de continuidad al superar sus indicadores el 70% del total, mientras los campos Institucional y Económico muestran un grado medio de permanencia, aunque para esta última son de mayor peso las únicas realizaciones, en las cuales se han llevado a cabo múltiples proyectos de diferente índole, entre ellos proyectos de transporte y desarrollo vial, turismo hasta clubes de empleo. La marginalidad de la Dimensión – Área Económica respecto del número de proyectos, de los bajos indicadores de eficiencia y coherencia durante la serie, a su vez estarían asociados con su menor grado de continuidad comparativa, lo cual indicaría que en este campo se están implementando proyectos experimentales que no han tenido suficiente éxito como para darles continuidad (Gráfico 11). El comportamiento de este indicador de continuidad en la Dimensión – Área Institucional se explica en tanto los programas y proyectos sobre modernización institucional que en ella se implementan se realizan periódicamente, de acuerdo con los requerimientos técnicos de actualización de sistemas de información o la implementación de procedimientos administrativos.

GRÁFICO 12. CONTINUIDAD TOTAL DE PROYECTOS MULTIDIMENSIONAL SERIE 2001 – 06



Se infiere que la mayoría de los proyectos llevados a cabo en la serie han sido sostenibles, en términos de gestión y de ejecución, sin olvidar las debilidades de las áreas Institucional y Económica respecto del logro de sus metas, que se asocian a las menores continuidades (Gráfico

12), mientras las Dimensiones – Áreas con mayor cantidad de proyectos, dependencias involucradas y recursos financieros ejecutados, así como los mejores comportamientos respecto de la eficiencia y la coherencia de sus ejercicios, se concentran en los campos de acción con mayores continuidades comparativas.

2.4. Perfil locacional

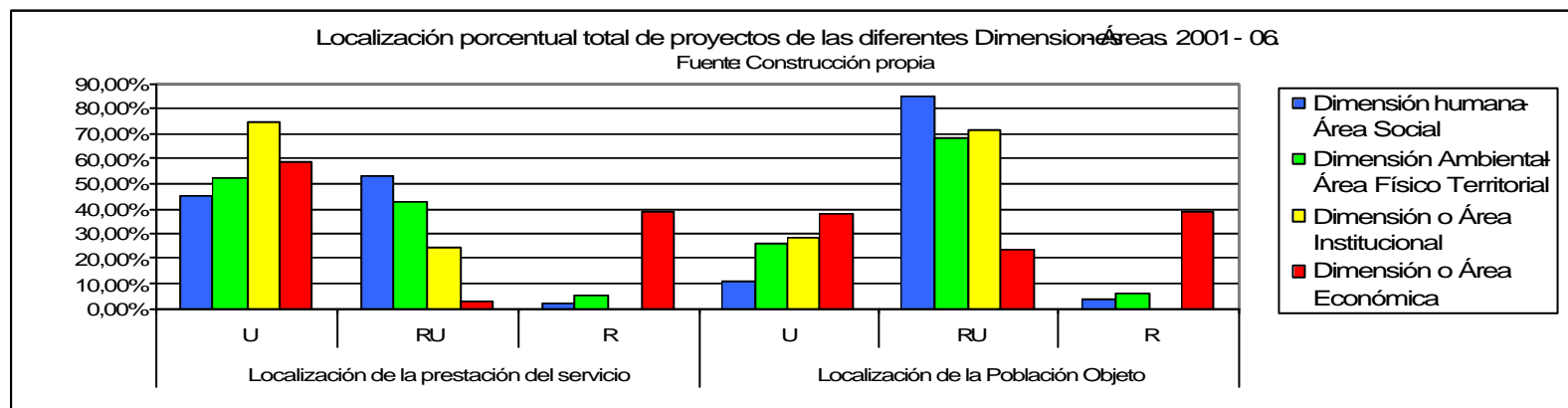
Desde la perspectiva de la formulación – ejecución de proyectos, las cuatro Dimensiones - Áreas muestran un fuerte grado de centralización en la localización de la prestación de los servicios sobre el área urbana del municipio, aunque presentan mayores concentraciones el tema Institucional y Económico, con mayor regularidad y centralización del primero de ellos (Gráfico 9). Este fenómeno fortalece el aumento de la sostenibilidad territorial de municipio en su parte urbana, al reunir el mayor grado de sinergia potencial de factores de desarrollo y por ende aumentando las condiciones de calidad de vida y bienestar socio – espacial. El 54% de la gestión pública del desarrollo se concentra en el área urbana, sobre el área municipal se distribuye el 42% del total de las acciones de las diferentes Dimensiones – Áreas y en el área rural se llevan a cabo la prestación de servicios del 4% del total. En estas circunstancias el rezago del escenario socio – espacial rural podría ser entendido como un problema estructural del desarrollo, en la medida que presenta serias debilidades de posible sinergia de factores a través del sexenio, respaldado principalmente por acciones en materia económica, que atiende una línea de trabajo continuada sobre la productividad del campo, pero el desarrollo social y físico específico de estas áreas sigue siendo un tema de tercer orden en la administración del territorio, acelerando los movimientos pendulares y la migración interna del municipio.

La concentración institucional es una de las características principales de los entornos urbanos y el caso de Manizales no es la excepción; sus acciones han tenido tres líneas de trabajo importantes, por una parte la modernización de la administración central, de otra las acciones en materia de participación social y finalmente la línea de seguridad y orden público; en cada una de ellas hubo continuidad, aunque, como se anotaba anteriormente, durante el primero y último periodos no se considero la participación social como un componente institucional, por otra parte, a partir del primero se trasladan desde la Dimensión Humana – Área Social las acciones en materia de seguridad a este campo, de allí la tendencia de aumento durante el segundo periodo, a la descentralización de las prestaciones de servicios institucionales. Es comprensible que algunas actividades tengan su origen en la condición urbana, como respaldo de las actividades propias de dicho escenario y el peso poblacional que conlleva la aglomeración, y que en esta medida capten mayores recursos humanos, financieros y administrativos, pero el compromiso del ente territorial lo obliga a ofrecer igualdad de condiciones de acceso, cantidad, calidad y permanencia de los servicios del Estado en toda su jurisdicción, lo cual realiza con relativa homogeneidad respecto de los temas sociales e infraestructurales a nivel del municipio, aunque en menor grado en el espacio rural (Gráfico 13).

Teóricamente, se puede considerar la institucionalización de las organizaciones sociales y comunitarias como un ejercicio político – administrativo positivo, en la medida que les confiere una categoría semejante a la que tiene el gobierno municipal, guardando las debidas proporciones, fortaleciendo el papel que ellas pueden desempeñar como instituciones microlocales. Actividades como la veeduría social de las acciones públicas, la implementación de procesos pedagógicos para sus propios integrantes sobre temas relacionados y su participación

activa en el diagnóstico y planeación de acciones sobre sus territorios son espacios de acción municipal en los cuales se debe avanzar acelerando, al nivel de comunas y corregimientos, la articulación de dichas organizaciones con una descentralización por movilidad de las organizaciones administrativas centrales. El resultado último de estas estrategias podría facilitar la estructuración de instrumentos de Desarrollo y de Ordenamiento consecuentes con los territorios de las microlocalidades, en la medida que se realice un trabajo conjunto desde factores político – administrativos y reflexiones socio – espaciales respecto de las acciones que se llevan a cabo desde los planes de desarrollo, y de esta manera, fomentan la retroalimentación de los estudios de seguimiento de la gestión de los proyectos y de su impacto social. La aplicación de estas estrategias se podrán observar en el esquema de gestión propuesto en el último capítulo de este documento.

GRÁFICO 13. LOCALIZACIÓN PORCENTUAL DE PROYECTOS MULTIDIMENSIONALMENTE SERIE 2001 – 06¹²²

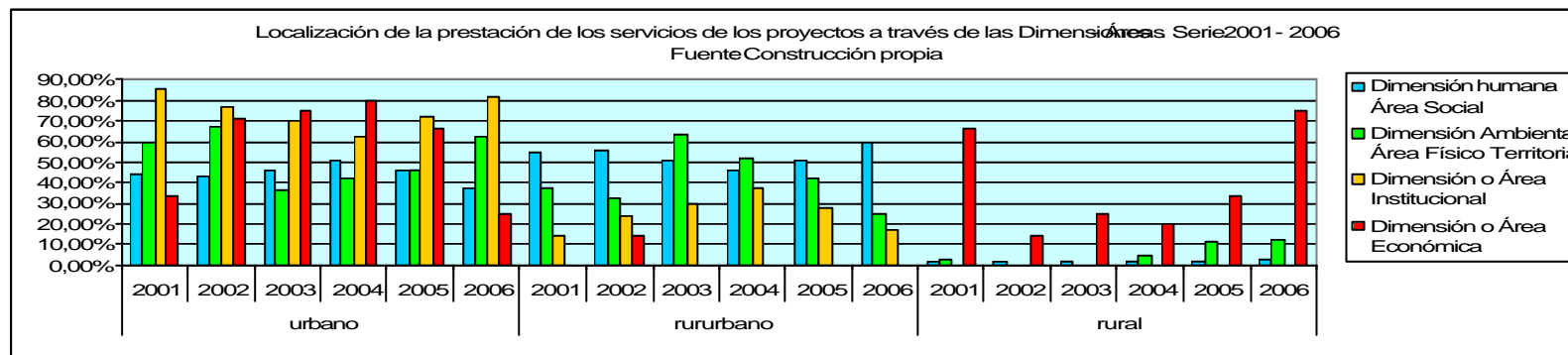


¹²² Estos porcentajes son generados proporcionalmente a partir del número de proyectos de cada Dimensión – Área.

La concepción económica de la administración central, desde el enfoque de localización de la prestación de sus servicios, es netamente dicotómica al manifestar una separación de proyectos exclusivamente urbanos y otros exclusivamente rurales (Gráfico 14), aunque se presenta en menor medida respecto de las poblaciones objeto de los mismos. Si bien, esta es una condición de espacialización deseable y necesaria para el desarrollo de sectores específicos, en la medida que las actividades económicas urbanas difieren de las realizadas en el área rural, presentaría debilidades para la conformación de encadenamientos productivos urbano – rurales sostenibles y competitivos y en esta medida la consolidación de economías locales y regionales desde la acción de la administración central, al carecer de proyectos articuladores de las dinámicas a nivel municipal y al afectar en menor proporción el conjunto poblacional total. De igual manera, este campo de acción presenta los más bajos indicadores de eficacia en el logro de metas y de coherencia en su planeación acción, así como los mayores grados de discontinuidad, es decir que además de ser un área de desarrollo de menor trascendencia para la administración central, su acción sobre el territorio favorece la fragmentación, y en esta medida disminuye la relación de factores de desarrollo en el municipio.

Las actividades económicas en el municipio son respaldadas por las agremiaciones sectoriales o a través de organismos descentralizados del orden local o regional, los cuales representarían un mayor peso sobre las acciones en estas materias, pero aun así las gestiones del municipio deben trascender las limitantes de localización y aumentando el peso de los factores económicos en su gestión.

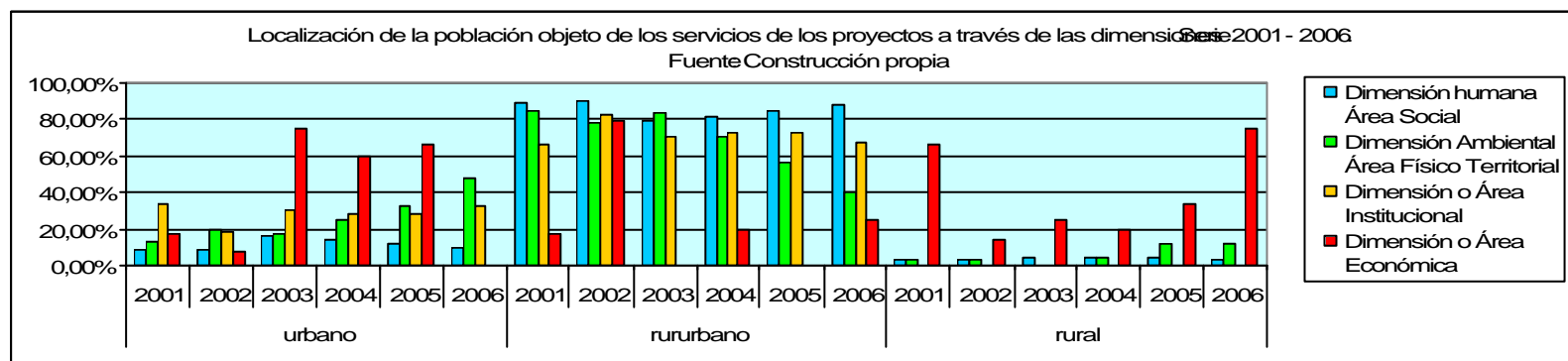
GRÁFICO 14. LOCALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MULTIDIMENSIONALMENTE SERIE 2001 – 06¹²³



¹²³ Estos porcentajes son generados proporcionalmente a partir del número de proyectos de cada Dimensión – Área.

Por el contrario la población objeto de los servicios es, para la Dimensión Humana – Área Social, Física o Ambiental e Institucional, principalmente el conjunto municipal o rururbano, en la cual muestran un comportamiento relativamente estable y homogéneo (Gráfico 15), lo cual indica que si bien se atiende a la unidad de planificación municipal con un alto grado de desconcentración de los beneficiarios, necesariamente la realización de los proyectos implica un alto grado de desplazamientos desde las diferentes áreas del mismo para acceder a tales beneficios. De otra perspectiva la diferencia entre los indicadores urbanos y rurales muestra el grado de marginalidad de estas últimas, con las menores realizaciones de las tres categorías de localización desde las cuatro dimensiones. Es de anotar que estas mediciones no se rigen por las necesidades per cápita de la población que necesariamente aumentan la concentración de las inversiones municipales en el área urbana, la discusión tiene un énfasis hacia el número de proyectos, no hacia sus montos de inversión.

GRÁFICO 15. LOCALIZACIÓN DE LAS POBLACIONES OBJETO DE LOS SERVICIOS MULTIDIMENSIONALMENTE SERIE 2001 – 06



La Dimensión Institucional en el área rural del municipio no lleva a cabo ningún proyecto durante ninguno de los años de la serie, de manera exclusiva, lo cual puede ser interpretado como una debilidad respecto de la representatividad del Estado en tales áreas.

2.4.1. Indicador de Equilibrio Territorial de la Inversión Municipal

Con el fin de afinar las observaciones sobre el perfil locacional de las acciones públicas en el municipio se realizó la medición del indicador de inversión per cápita diferenciado por las categorías urbana y rural, buscando establecer la distancia entre ambos casos, para posteriormente establecer su cociente como referente del grado de equilibrio o desequilibrio territorial del gasto público.

Es importante definir el contexto de la medición para realizar una interpretación adecuada de los resultados:

1. Las poblaciones del municipio, según las proyecciones del DANE, muestran una tendencia al aumento, con una variación de cerca de 17.000 nuevos pobladores en dicha área entre el año 2001 y 06, equivalente a un crecimiento del 5%, mientras las poblaciones del área rural tienden a la disminución, con un decremento del 3% entre los años de referencia. De otra parte, las inversiones disponibles en los planes de desarrollo muestran una tendencia fuerte al aumento en las diferentes áreas, lo cual afecta la percepción de la distribución de recursos, en la medida que en el caso rural se estaría distribuyendo cada vez más recursos en un decreciente número de pobladores.
2. Esta medición es del orden global, ya que sólo considera las inversiones financieras de las diferentes Dimensiones - Áreas del Plan en las categorías urbana y rural, descontando las demás categorías involucradas en la cantidad y calidad de los beneficios percibidos con la ejecución de las acciones de los planes de desarrollo, tales como el tipo de proyecto, los actores involucrados y sus impactos sociales.
3. Como se observa en la tabla 5 y el gráfico 12, la inversión neta¹²⁴ realizada en las áreas urbanas fue del 82% del total de los dineros disponibles y en las áreas rurales se invirtió el 8% restante, lo cual muestra la alta marginalidad de las inversiones en la última, aunque como se muestra en los indicadores, esta particularidad no necesariamente incide negativamente en la inversión per cápita rural, ya que la proporción promedio de habitantes urbanos fue del 93% en la serie de estudio, mientras el área rural aglomera en promedio el 7% restante.

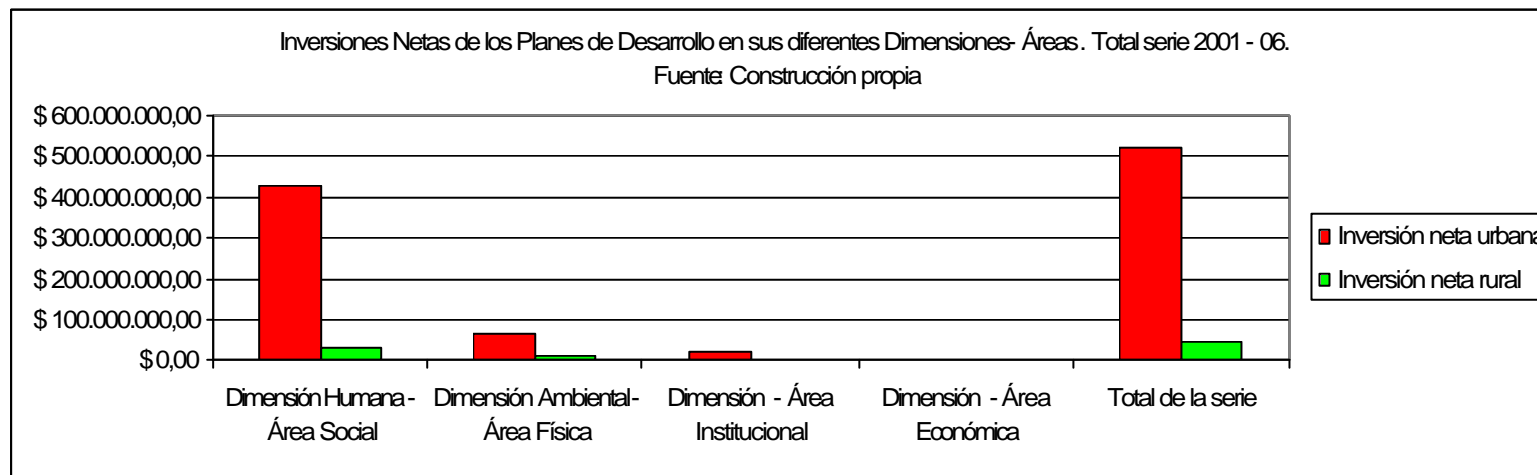
TABLA 5. INVERSIÓN NETA DE LAS DIMENSIONES - ÁREAS DE LA SERIE 2001 - 06

Inversión Neta de las Dimensiones – Áreas de la Serie 2001 – 06. Miles de pesos.	Inversión Neta Urbana	Inversión Neta Rural
Dimensión Humana - Área Social	\$ 429.418.812,84	\$ 30.620.028,76
Dimensión Ambiental - Área Física	\$ 66.555.642,49	\$ 10.197.443,00

¹²⁴ Estos montos se refieren a la suma total de dineros en cada área territorial, desde las diferentes dimensiones, afectadas por las formulas de los indicadores de inversión per cápita, previa división entre la población de cada área.

Dimensión - Área Institucional	\$ 24.747.695,08	\$ 1.009.326,26
Dimensión - Área Económica	\$ 1.722.776,64	\$ 1.205.416,57
Total de la serie	\$ 522.444.927,05	\$ 43.032.214,59

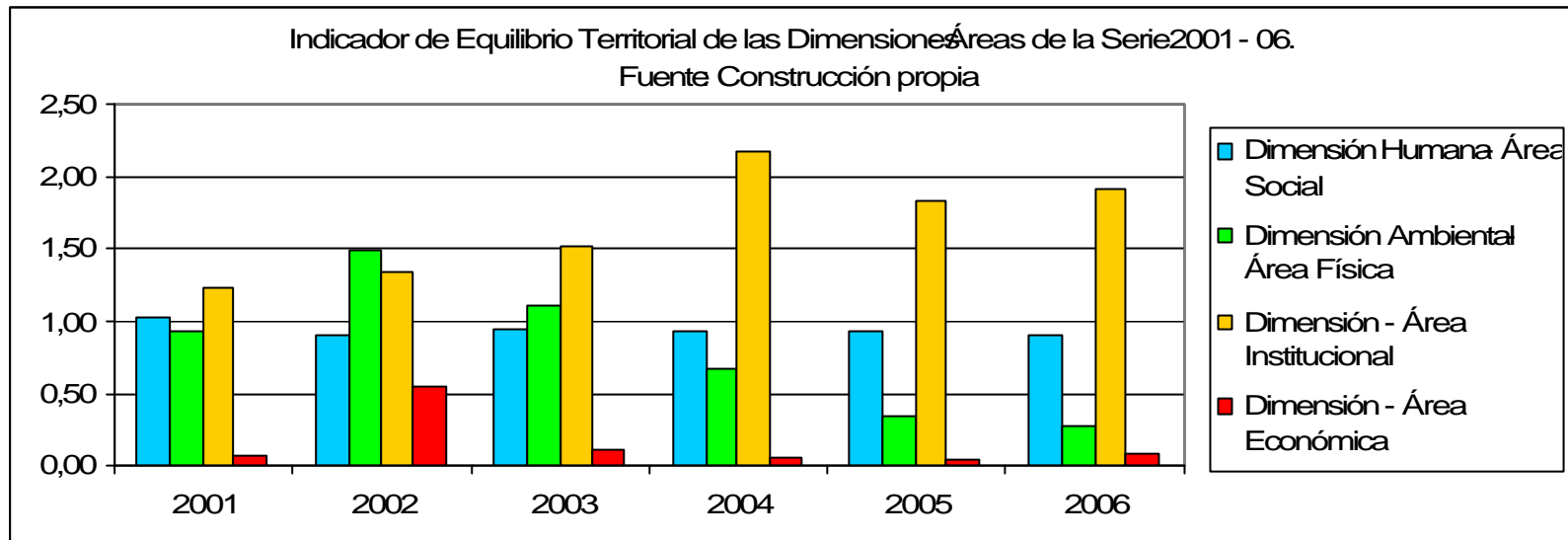
GRÁFICO 16. INVERSIONES NETAS DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN SUS DIFERENTES DIMENSIONES - ÁREAS. TOTAL SERIE 2001 – 06



Los resultados de la medición del indicador de equilibrio territorial¹²⁵ muestran como las inversiones de la Dimensión Ambiental – Área Físico Territorial presentan una fuerte tendencia a la baja en las inversiones per cápita urbanas, respecto de las rurales, lo cual se puede interpretar como un aumento de la atención a las necesidades rurales en materia de infraestructura y que debido a la dimensión de las áreas de intervención requiere de fuertes inversiones para generar conectividad y saneamiento básico suficiente, de las cuales se beneficia directamente una pequeña proporción de la población y de manera indirecta el área urbana (Gráfico 16). De otra parte, la Dimensión Humana – Área Social muestra una condición estable, con una menor inversión sobre las poblaciones urbanas durante la serie completa, aunque la diferencia de inversión es poca entre pobladores urbanos y rurales en este campo, es decir, se presenta un alto grado de equilibrio entre los beneficios monetarios per cápita recibidos por ambas poblaciones, lo cual indica un mayor costo de ejecución de programas en el área rural, aún descontando los efectos de la localización. Por el contrario, la Dimensión – Área Institucional muestra una fuerte tendencia al aumento del beneficio directo dirigido a las poblaciones urbanas, en detrimento de la población rural, lo cual se explica principalmente por la condición central del aparato administrativo. El caso de la Dimensión – Área Económica es crítico en tanto la tendencia del direccionamiento de inversiones se da hacia los pobladores rurales, en detrimento de las poblaciones urbanas, en buena medida debido a que el mayor peso financiero de las acciones consideradas para este campo, se asocian al desarrollo agroproductivo, sin embargo, los mayores porcentajes de población con dificultades económicas se encuentra concentrada en el área urbana.

GRÁFICO 17. INDICADOR DE EQUILIBRIO TERRITORIAL DE LAS DIMENSIONES - ÁREAS DE LA SERIE 2001 – 06

¹²⁵ Cuando este indicador asuma el valor de uno, será una manifestación de equilibrio total entre los beneficios percibidos por los habitantes de los territorios urbano y rural. Mientras que valores mayores y alejados de uno, indicarán que los beneficios alcanzados por los habitantes del sector URBANO serán superiores a los del sector RURAL, es decir será un indicio de desequilibrio territorial, al igual que si se obtienen valores menores y muy alejados de uno, con interpretación contraria, es decir, los beneficios alcanzados por los habitantes del sector urbano serán inferiores a los del sector rural. Para una información detallada sobre el diseño de este indicador ver ficha técnica, numeral 2.1.5.1.



Como se puede observar en el indicador de equilibrio territorial global (Gráfico 17), se presenta una tendencia a la disminución de los beneficios financieros en las áreas urbanas a favor de las poblaciones rurales, de lo cual se infiere que el escenario rural estaría en capacidad de soportar mayores intensidades de ocupación poblacional, en la medida que las inversiones per cápita en dicha área tienden a ser comparativamente superiores respecto de las urbanas, mientras sus poblaciones abandonan el área o se encuentran marginados por accesibilidad o distancia, desaprovechando los recursos invertidos en ella. De otra parte, se deduce que en términos financieros per cápita, resulta más costoso para el gobierno municipal llevar a cabo acciones en las áreas rurales, debido al distanciamiento y la dispersión de su población objeto, sin embargo, es una comunidad privilegiada considerando su peso poblacional en el municipio y la magnitud financiera invertida en ellas desde los planes de desarrollo.

GRÁFICO 18. INDICADOR DE EQUILIBRIO TERRITORIAL GLOBAL



Esto implica entender que la problemática de atraso en el desarrollo rural, determinado desde la oferta básica o nula de bienes y servicios públicos y privados en dicha áreas, en buena medida se debe al grado de dispersión que presenta el modo de ocupación, debido a que los escasos 13 centros poblados rurales¹²⁶ en los cuales se concentra dicha oferta, si bien, aglomeran la mayoría de la población rural, con un promedio de 713 habitantes en cada uno, termina diluyendo buena parte de la inversión per cápita, debido a las dificultades de acceso efectivo a tales lugares por el distanciamiento del resto de la población. De igual forma, la oferta en tales lugares es demasiado básica en la mayoría de los casos, implicando traslados al área urbana con el fin de acceder a las categorías medias y superiores de las instituciones, la economía, la educación, la salud y la recreación, así como para acceder a intercambios económicos de su producción.

De otra parte, 10 de los 13 centros poblados se encuentran vinculados a la estructura urbano - rural principal, conformada por las vías Manizales – Tres Puertas, Manizales - La Manuela – Km. 41 y Manizales – La Violeta - Chinchiná, dejando una gran cantidad de territorio rural desocupado de población, lo cual implica que en dichos espacios se esta generando sustento económico a partir de actividades mixtas, comercio menor principalmente, y que los lugares de labores agrícolas y pecuarias de sostenimiento, por parte de propietarios minifundistas, se hayan en espacios aledaños a las pequeñas aglomeraciones; sin embargo, en la mayoría de los casos, según el CRECE¹²⁷, la población

¹²⁶ ALCALDÍA DE MANIZALES. Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales. 2001. Manizales, 2001. Diagnóstico Rural, Poblados Rurales. Pág. 136

¹²⁷ “Según la ocupación, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE indican que el 3,5% de la población total del municipio se encuentra ocupada en actividades agrícolas y mineras; de esta proporción, la mayoría (71%) son obreros particulares, y el resto trabajadores independientes (9%) y patronos o emperadores (20%). La población que se dedica a actividades agrícolas y mineras presenta menor nivel de escolaridad (13% no tiene educación, 55% primaria, 22% secundaria y 10% superior)

rural es empleada de monocultivos extensivos. De igual manera, es difícil pensar que este reducido grupo de pobladores pueda sustentar por sí sólo el consumo de productos agropecuarios del área urbana del municipio, y en esta medida, quedando la mayor parte de esta oferta en la productividad de otros territorios. Otro elemento de gran relevancia en las áreas rurales se refiere a las poblaciones flotantes que migran a través del municipio y la región de acuerdo con las temporalidades de las cosechas, para la cual debe prepararse los espacios rurales, no sólo respecto de su alojamiento, sino respecto de la salud, educación y recreación, fenómeno que ha sido desconocido en los planes de desarrollo municipal.

3. Las Inversiones del año 2006 en el Municipio

Considerando un estado ideal de los seguimientos de la planificación del desarrollo su definición localizada se construyeron un conjunto de cartografías de inversión municipal para el año 2006, tomando como fundamento la información construida en la administración central a este respecto, a nivel de comunas y corregimientos. Es importante aclarar, que para poder realizar una interpretación adecuada de esta información desde la perspectiva del desarrollo sostenible, se hace necesario poseer una serie de más extensa de datos que permita observar las tendencias de la inversión y su focalización sobre poblaciones y lugares específicos del municipio, así como un conocimiento detallado de las situación diagnóstica de estos últimos 2 componentes. En esta medida, la información construida pretende, más que aportar directamente a los balances sobre gestión de este estudio, establecer posibilidades metodológicas de seguimiento desde la perspectiva de la inversión e iniciar la consolidación de un archivo histórico sobre la planificación del desarrollo en Manizales. No obstante, se pueden realizar unas observaciones respecto de los productos de este ejercicio técnico desde la perspectiva de sus Áreas de Desarrollo y las microlocalidades (comunas y corregimientos) beneficiadas por la acción de las mismas.

Este ejercicio toma como base la estructura del Plan de Desarrollo 2005 – 07 respecto de sus Áreas de Desarrollo, Social, Físico Territorial, Institucional y Económica, y sus productos son: Cartografías de localización de inversiones para el Área Urbana, Rural y Rururbana¹²⁸ (lo urbano más lo rural), en cada una de las Áreas de Desarrollo y llegando al nivel de sectores de cada Área. En este caso se realiza una observación sobre las inversiones globales del Plan¹²⁹ (Gráfico 19), a través de un plano en el cual se consigan la información a nivel Rururbano, complementado por las gráficas sobre inversión de cada Área en las diferentes microlocalidades. Se parte de la premisa que las prioridades de inversión del municipio en el área urbana están en las comunidades de menor estrato socio – económico y mayores densidades poblacionales.

que la población ocupada total (del municipio)...” CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CAFETEROS Y EMPRESARIALES CRECE. Plan de Desarrollo Rural del Municipio de Manizales. CRECE. Manizales, 1996. Pág. 44

¹²⁸ Es importante anotar que en el año 2006 el área urbana no presentó inversiones en el Área económica. De otra parte, no existe reporte de inversiones de ninguna de las Áreas de Desarrollo del Plan en los corregimientos 1, 2 y 7.

¹²⁹ Para conocer las cartografías completas revisar anexos digitales del documento.

TABLA 6. ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIOECONÓMICAS DE MANIZALES. ACTUALIZADAS A 2004¹³⁰.

	URBANO Y RURAL	ESTRATO PROMEDIO	POBLACIÓN	ÁREA EN HECTAREAS	DENSIDAD PROMEDIO HAB/HA	PORCENTAJE DEL TOTAL POBLACIONAL
1	COMUNA ATARDECERES	2,00	30.913,00	357,00	86,59	8,66%
2	COMUNA SAN JOSE	1,70	27.327,00	90,00	303,63	7,65%
3	COMUNA CUMANDAY	3,25	28.874,00	118,00	244,69	8,09%
4	COMUNA LA ESTACION	3,40	22.080,00	136,00	162,35	6,18%
5	COMUNA CIUDELA DEL NORTE	2,35	52.937,00	450,00	117,64	14,83%
6	COMUNA ECOTURISTICO CERRO DE ORO	3,45	26.279,00	391,00	67,21	7,36%
7	COMUNA TESORITO	3,96	22.603,00	796,00	28,40	6,33%
8	COMUNA PALOGRANDE	5,81	25.635,00	480,00	53,41	7,18%
9	COMUNA UNIVERSITARIA	2,31	38.902,00	207,00	187,93	10,90%
10	COMUNA LA FUENTE	2,50	46.369,00	190,00	244,05	12,99%
11	COMUNA LA MACARENA	2,15	30.628,00	225,00	136,12	8,58%
	SIN CLASIFICAR O SIN NOMBRE	1,50	4.500,00	5,00	900,00	1,26%
	Urbano	2,86	357.047,00	3.445,00	103,64	100,00%
1	CORREGIMIENTO COLOMBIA	2,00	2.490,00	4.339,00	0,57	9,58%
2	CORREGIMIENTO CRISTALINA	2,00	1.397,00	3.657,00	0,38	5,38%
3	CORREGIMIENTO REMANSO	2,00	8.225,00	5.854,00	1,41	31,65%
4	CORREGIMIENTO PANORAMA	2,00	4.390,00	4.141,00	1,06	16,89%
5	CORREGIMIENTO AGROTURISTICO TABLAZO	2,00	5.315,00	2.283,00	2,33	20,45%
6	CORREGIMIENTO MANANTIAL	2,00	2.535,00	3.624,00	0,70	9,75%
7	CORREGIMIENTO RÍO BLANCO	2,00	1.635,00	14.156,00	0,12	6,29%

¹³⁰ Construcción propia a partir de información de la Administración Municipal. Plan de Desarrollo 2005 – 07. Los porcentajes poblacionales representan el peso poblacional concentrado en cada jurisdicción respecto del área donde se ubican, es decir, respecto de la población total urbana y total rural.

Rural	2,00	25.987,00	40.503,00	0,64	100,00%
Urbano Rural de Manizales	2,43	383.034,00	43.948,00	8,72	100,00%

3.1. Observaciones Generales sobre las Inversiones del año 2006

Las inversiones municipales urbanas y rurales muestran un doble enfoque: asistencia a población vulnerable e impulso a la competitividad urbana (Gráfico 19). La asistencia a población vulnerable se entiende como la atención a poblaciones con las mayores problemáticas respecto del desarrollo humano, en educación, salud, vinculación productiva y del desarrollo físico espacial, la calidad del entorno habitable. De otra parte, se ha entendido la competitividad urbana como inversiones sobre sectores que atienden a factores de economía regional, relacionadas en este caso con el mejoramiento de los espacios físicos de incidencia en la movilidad y la estancia a nivel urbano, que además de beneficiar al colectivo social, atraen las inversiones industriales, comerciales y de servicios a nivel regional, a través de proyectos de Renovación Urbana.

Los 5 más altos indicadores de inversión total o suma de las Áreas de Desarrollo del Plan, se focalizan en lo urbano hacia la asistencia a población vulnerable en 3 de las 6 comunas con más bajos indicadores socioeconómicos, Ciudadela del Norte, San José y Macarena, en las cuales se aglomera el 31% de la población urbana, especialmente desde el Área Social del Plan, es decir en educación, salud, recreación y deporte y cultura artística, de lo cual se infiere que existe una mediana proporcionalidad urbana de las inversiones respecto de las áreas más problemáticas, en la medida que atiende a la mitad de ellas (Ver tabla 6). Por otra parte, atienden las comunas Cumanday y Palogrande, lugares con indicadores socioeconómicos medios y altos respectivamente, pero que presentan la más alta relevancia estratégica urbano - regional a nivel de espacio público y cuyo desarrollo implica un aumento de indicadores de competitividad urbana, a través de los proyectos de bulevares en el sector del Cable y la Plaza Alfonso López. De otra parte se considera una debilidad de las inversiones del 2006, la carencia de intervención sobre aspectos económicos en el área urbana.

A nivel rural se observa que las inversiones se han focalizado sobre los 3 corregimientos con las mayores densidades poblacionales y la mayor importancia agroproductiva, en el Remanso, Agroturístico el Tablazo y Panorama, en los cuales se aglomera el 69% de la población rural. El énfasis de las inversiones en estas jurisdicciones se ha dado principalmente sobre aspectos económicos y sociales.

3.1. Observaciones sobre las Inversiones desde las Áreas de Desarrollo

Inversiones del Área Social (tablas en gráfico 19): las 5 más altas inversiones en el área urbana se dan, en su orden, en las comunas: Ciudadela del Norte, San José, Tesorito, Cumanday y Atardeceres, 4 de las cuales presentan prioridad desde la perspectiva de los indicadores socioeconómicos y en esta medida son altamente consecuentes las problemáticas urbanas. Sobre la áreas rurales las inversiones son

comparativamente más altas en el Remanso, lo demás corregimientos fueron atendidos con una relativa homogeneidad de la inversión, lo cual es consecuente con las altas densidades comparativas de esta jurisdicción.

Inversiones del Área Física: estas se han focalizado en su gran mayoría sobre la comuna Cumanday, con una inversión considerablemente más baja le siguen en su orden las comunas: Palogrande, Macarena, la Fuente y Universitaria. Estas tres últimas se encuentran dentro de las prioridades de inversión desde los indicadores socioeconómicos. De allí que la inversión en esta área se considera que ha sido enfocada a la competitividad regional en detrimento de la atención a espacios con mayores problemáticas del área urbana, debido a la magnitud de las inversiones en el espacio público en el Centro y en el Cable. En el área rural las mayores inversiones se realizaron en el corregimiento Agroturístico Tablazo, consecuentemente con las problemáticas de riesgo en el sector.

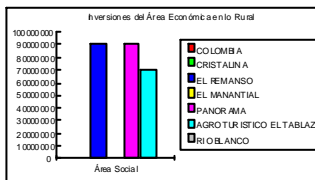
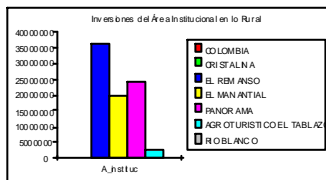
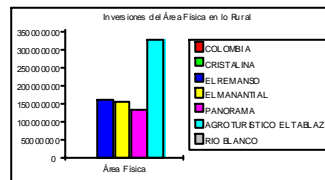
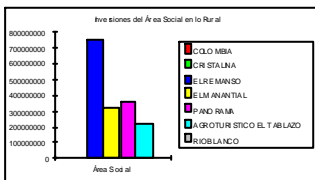
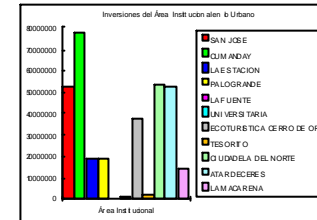
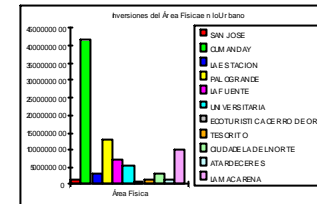
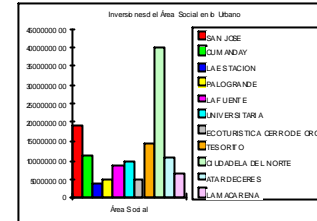
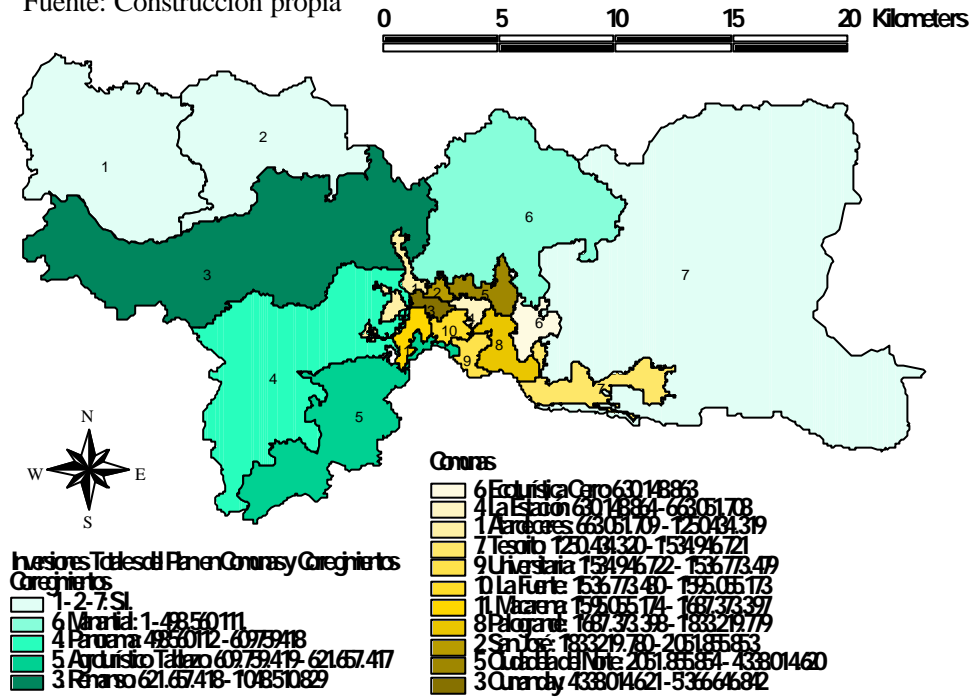
Inversiones del Área Institucional: las 5 más altas inversiones en esta Área se han concentrado en su orden en las comunas Cumanday, San José, Ciudadela del Norte, Atardeceres y Ecoturística Cerro de Oro, 3 de las cuales se encuentran entre las prioridades socioeconómicas del municipio (Ver tabla 6), de lo cual se concluye que se presenta una mediana consecuencia con las mayores problemáticas urbanas. En el área rural las mayores inversiones las captó el corregimiento el Remanso, consecuentemente con sus mayores densidades comparativas.

GRÁFICO 19. CARTOGRAFÍA DE INVERSIONES DEL VIGENTE PLAN DE DESARROLLO EN SU AÑO 2006.

Manizales Rururbano.

Inversiones en pesos del Vigente Plan de Desarrollo en su año 2006.

Fuente: Construcción propia



4. Perfil del Proyecto de Seguridad Alimentaria 2006

Con el fin de complementar las observaciones sobre la gestión pública del desarrollo en Manizales, se quiso estudiar al menos uno de los proyectos que se ejecutan desde la administración central en el marco del Plan de Desarrollo vigente. El proyecto seleccionado fue: Seguridad Alimentaria, al considerar que su enfoque atiende 3 de las problemáticas socioeconómicas más álgidas del municipio: las dificultades para la provisión de alimentos, la ocupación de la población en actividades productivas y la educación para el trabajo. En esta medida, el proyecto se ubica en el más alto grado de prioridad en la búsqueda de un desarrollo sostenible, al promover un cambio en el balance entre asistencia y autogestión, a través de un desarrollo social y económico autogenerado a partir de los potenciales que representa la productividad agropecuaria para la conformación de economías solidarias a través de asociaciones empresariales para la producción primaria, para la transformación de productos y para la comercialización o el intercambio comunitario de los mismos.

Este proyecto se lleva a cabo en el marco de la Red de Seguridad Alimentaria (ReSA), y de esta forma, su gestión involucra el Gobierno Municipal, a través de la formulación y ejecución del proyecto, y el Gobierno Nacional, por intermedio de la agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social -, quien se encarga de cofinanciar el proyecto en los entes municipales. De igual forma se han vinculado como entidades cofinanciantes el Sena, Fundación Fénix, Emas, Pastoral Social, Fundación Fesco, Fe y Alegría y Confamiliares. La formulación del proyecto se realiza utilizando los formatos preestablecidos para tales fines en los cuales se exponen entre otros elementos: los objetivos, la población beneficiaria, la descripción del problema o necesidad, el presupuesto estimado para su desarrollo, el equipo encargado de ejecutarlo y un cronograma de trabajo.

Una vez, “puesto en marcha el proyecto deben mostrarse mensualmente los avances que se han llevado a cabo en su ejecución tanto en la parte económica desde soportes contables, así como las aplicaciones metodológicas que demuestren tangiblemente el impacto de su acción; dichos avances son presentados en informes escritos, los cuales deben ser entregados a los cofinanciantes y al representante de Acción Social”¹³¹. Cuando el proyecto es culminado, el equipo ejecutor debe hacer entrega de un informe final donde se soportan los resultados alcanzados en el mismo, de igual forma, debe retornar los recursos financieros que no hayan sido utilizados. En Manizales el proyecto es gestado desde dos instituciones: la Corporación para el Desarrollo de Caldas, encargada del proyecto a nivel urbano; y la Unidad de Integración Social adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, encargada de su realización en el área rural. Ambos ejercicios se encuentran en el marco del Plan de Desarrollo; el proyecto a nivel urbano se ubica en el Área Social, en el marco de los programas y proyectos del sector Salud; la seguridad alimentaria rural fue incluida en los programas y proyectos del Área Económica, en el marco del

¹³¹ Gonzáles, Jorge Eduardo, Coordinador de Proyectos Agro industriales, Corporación para el desarrollo de caldas.

Sector Agropecuario. Los lineamientos ¹³² de ejecución establecen, en su plan de trabajo, el alcance de los siguientes objetivos a nivel social y productivo:

Un cambio de actitud frente a la alimentación, es decir, mejor calidad, oportunidad, higiene.

Reconocimiento del entorno, su riqueza y variedad en plantas alimenticias y medicinales; la mayoría de ellas desconocidas o descartadas de la canasta de alimentos, por la influencia del mercado en productos elaborados.

Implementación de huertos con criterios de producción limpia y reciclaje tanto de desechos orgánicos, los cuales se utilizan para la elaboración de abonos, como de desechos inorgánicos, utilizados como utensilios para las labores de siembra y/o herramientas del huerto.

Diseño de una serie de estrategias de difusión que permitiera llegar a la mayor parte de la población manizaleña, con énfasis en los sectores menos favorecidos.

Diseño de una serie de material didáctico que permitiera a la población beneficiaria, familias e instituciones educativas, profundizar en los temas tratados.

Teniendo en cuenta los anteriores lineamientos se establecen 5 áreas de interés en la ejecución del proyecto entre las cuales se encuentran: el área social, ambiental, técnica, la manipulación y transformación higiénica de alimentos. El desarrollo del proyecto en las áreas urbana y rural comprende una serie de momentos o fases:

Caracterización de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social, a través de la información existente sobre el tema en las instituciones y a partir de visitas de reconocimiento de los lugares preseleccionados.

Difusión y convocatoria abierta a poblaciones e instituciones en condiciones vulnerables, a través de diferentes medios de comunicación o canalizada a través de las organizaciones sociales existentes en cada zona.

5 jornadas de capacitación del grupo humano desde las citadas 5 líneas de trabajo;

Posteriormente se realiza la entrega de insumos ¹³³ e instalación de huertas caseras o agroviveros institucionales con el acompañamiento técnico de las instituciones promotoras y un seguimiento periódico.

El proyecto ha logrado difusión y acción en la mayor parte del municipio, trabajando con familias e instituciones de 10 de las 11 comunas y los 7 corregimientos. A nivel urbano “han sido 3149 las familias beneficiarias con el proyecto de las cuales 1034 lograron llevar a feliz

¹³² Corporación para el Desarrollo de Caldas. Informe Final de Seguridad Alimentaria urbana. Convenio 021 de 2006.

¹³³ Los insumos entregados en los kits contienen en el área urbana y rural casi los mismos productos: semillas, paquete educativo. Sin embargo en las áreas rurales se entrega también aves de corral y alimento para las mismas.

termino la implementación del mismo...(y)...se ha invertido 630.000 millones de pesos destinándose \$1.000.000 por cada 5 familias¹³⁴; a nivel rural en el año 2006¹³⁵ fueron beneficiadas 800 familias con una inversión de \$1.000.000 por cada tres de ellas, para un total de 400.000 millones invertidos en la primera fase del proyecto.

Para realización del perfil correspondiente a este ejercicio investigativo se seleccionaron 110 familias, 40 del área urbana, 5 por cada comuna, y 70 del área rural, es decir, 10 por cada corregimiento, a quienes se les realizó visita domiciliario y la aplicación de una encuesta diseñada para tales fines¹³⁶, en este sentido, es importante resaltar que el levantamiento del perfil no pretende ser exhaustivo, se seleccionó una población objeto que permitiera una observación panorámica de las características más relevantes del proyecto, asociadas con las particularidades del grupo beneficiario y la productividad que se logra con su implementación. A continuación se presentan algunas observaciones sobre los resultados del ejercicio:

Respecto de la población beneficiaria se pudo establecer que los grupos poblacionales presentan diferentes características: a nivel urbano los grupos familiares son extensos, es decir sus integrantes presentan varios núcleos familiares o conviven con parientes cercanos diferentes al núcleo principal, mientras en el área rural estos grupos son principalmente nucleares; de otra parte, los integrantes del grupo familiar que realizan aportes a la economía familiar desde actividades diferentes al proyecto de seguridad alimentaria son superiores en el área urbana respecto de los rurales. Respecto de la escolaridad de los integrantes de las familias consultadas, se logra establecer que en el área urbana la mayoría de los integrantes presentan primaria y/o secundaria completa, mientras en el área rural las poblaciones en su gran mayoría no han superado la primaria. Sin embargo, presentan una característica semejante, la madre, como cabeza de hogar, es quien participa en la gran mayoría de los casos en la ejecución del proyecto y con una menor participación de los padres.

Los productos de siembra incluyen un conjunto de semillas de hortalizas, aliños y plantas medicinales, de los cuales alcanzan a ser cosechados, en los reducidos espacios con que cuentan las familias del área urbana, casi exclusivamente los aliños, lo cual indica que los resultados esperados están lejos de generar algún grado de autoabastecimiento en estos grupos familiares, sin embargo la implementación en los agroviveros, en los cuales se realizan siembras en espacios de mayor amplitud y con mayor participación familiar e institucional, muestran un más alto grado de permanencia y un mayor grado de productividad. En el área rural los resultados son comparativamente más satisfactorios en los hogares, en dicha área las hortalizas tuvieron mejores resultados de cosecha, en buena medida relacionado con las condiciones espaciales adecuadas para las labores, aunque los volúmenes de productividad, según la encuesta, sólo alcanzan a satisfacer los requerimientos alimenticios de algunos pocos días. Igualmente, el manejo de las aves de corral no ha sido efectivo, por lo general los grupos

¹³⁴ Ibid

¹³⁵ Información suministrada por Martha Miriam Robledo. Jefe unidad de Integración Social.

¹³⁶ Para mayor información sobre el contenido del informe del auxiliar de investigación encargado, ver anexos digitales del proyecto.

familiares consumen los animales prematuramente, o en otras ocasiones mueren por problemas de salud. En síntesis la relación de inversión financiera y tiempo dedicado a la siembra y mantenimiento, no son consecuentes con la productividad generada.

Aunque la población beneficiaria, tanto como los técnicos reportan en su gran mayoría satisfacción con el proyecto, los resultados observados en este grupo de 110 familias dicen lo contrario, y en esta medida remiten a problemáticas en la planeación, ejecución y seguimiento del mismo. Por una parte, se ha dado continuidad a un conjunto de acciones que en la práctica no han resultado satisfactorias, lo cual se observa en las bajas productividades de los insumos entregados y al bajo compromiso que se genera desde la comunidad con el proyecto, a pesar de la receptividad inicial con la que cuenta. En su operación, presenta una estructura de gestión compartida entre organizadores y comunidad, que se enfatiza en el aumento de la población vinculada durante las diferentes fases, en detrimento de los seguimientos técnicos de su implementación, del mejoramiento de la efectividad de las capacitaciones y la productividad de los insumos. De igual manera, la atención de la población al proyecto reduce ostensiblemente a partir de la siembra, lo cual se observa en el mal estado de la mayoría de los huertos urbanos y rurales visitados. Respecto de los seguimientos la situación no supera los requerimientos formativos y de acompañamiento de la comunidad, ya que en buena medida los bajos resultados de los productos se relacionan con un desconocimiento de las prácticas agropecuarias.

En conclusión se puede decir que el proyecto tal como se esta implementando sólo alcanza a generar algún grado de espacio pedagógico de formación técnica y empresarial básica entre las familias beneficiarias, pero no alcanza a consolidar un base alimentaria sólida y sostenible, estas circunstancias no sólo se deben a las debilidades de la administración en términos presupuestales y técnicos, sino a la falta de espacio adecuado para el ejercicio y al las circunstancias del escenario social y económico. Aun así, el espíritu que anima este proyecto sigue siendo considerado de la mayor relevancia en la búsqueda de la sostenibilidad, en este sentido se considera pertinente contextualizar las recomendaciones, partiendo del estudio de Fajardo¹³⁷:

Algunas de las problemáticas identificadas por el citado autor respecto del desarrollo rural se refieren a: la pérdida creciente de rentabilidad de la agricultura en el país, afectada por la concentración de la propiedad y la apertura económica, que han conducido a una competencia desigual de los productos rurales, en materia de volúmenes, precios y calidades. El efecto de estos movimientos estructurales de la economía beneficia los cultivos permanentes, pero ha aumentado el desequilibrio de la balanza comercial y ha disminuido las áreas sembradas, la producción y el empleo, y han afectado negativamente los cultivos de ciclo corto, relacionados con la agricultura campesina de autosostenimiento, sin descontar el impacto negativo socioproductivo del conflicto armado y su actual vínculo con el narcotráfico, respecto de los desplazamientos forzosos y la apropiación de territorios de manera ilegal que conlleva.

¹³⁷ FAJARDO MONTAÑA, Darío. Para Sembrar la Paz hay que Aflojar la Tierra. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2002. Pág. 161

“...Todos estos factores han conducido a la relocalización de inversiones y al traslado obligado de la población hacia ámbitos diferentes de los rurales pero sin que ello implique mejores posibilidades de ingreso y mejoramiento de la calidad de vida, dadas las características de la oferta de empleo, vivienda y servicios en las ciudades, en donde predomina el empleo informal y los asentamientos “subnormales” como ámbito de articulación para la población con menores recursos.”¹³⁸

En este contexto el autor ha establecido 2 líneas de trabajo: la primera de ellas relacionada con la seguridad alimentaria, asociada a la generación de empleo e ingresos, así como a la estabilidad de la población en las áreas rurales; y la segunda de ellas relacionada con la reorganización del espacio y la producción desde la perspectiva de la técnica y su relación con la sociedad. Desde esta perspectiva se realizan las recomendaciones para la reestructuración del proyecto de seguridad alimentaria en el municipio de Manizales:

Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria:

En primera instancia, el proyecto debe ser reformulado y redimensionado desde la perspectiva económica municipal, convirtiéndolo en un programa económico de alto impacto del Plan de Desarrollo, en la medida que su ejecución afecta sectores como el empleo urbano y rural y la reducción del empleo informal y de esta manera encuentra eco en las demás Áreas de Desarrollo Social, Físico Territorial e Institucional, en tanto requiere de un estímulo desde la educación, la formación para el trabajo y la disminución de la delincuencia. En él se debe involucrar la construcción de encadenamientos productivos rurales – urbanos, en los cuales cada área tiene un papel específico respecto de la producción y la transformación respectivamente, ya que en cada una de ellas se encuentra potencialmente la capacidad instalada para participar proporcionalmente en la ejecución de las acciones correspondientes.

Desde los contenidos y metodología de abordaje del proyecto se hace necesaria la participación de la academia y del sector privado, desde la perspectiva de los estudios de factibilidad y financiamiento respectivamente, para permitir al gobierno municipal, de la mano de las organizaciones sociales, formular, coordinar, ejecutar y retroalimentar efectivamente el programa. Un elemento importante a considerar se refiere a su productividad, de lo cual depende en buena medida la constancia de la vinculación social, en tanto la relación costo / beneficio muestra mejoramiento de la calidad de vida directo del colectivo involucrado. Desde esta perspectiva se busca establecer el “que producir” y “como producirlo”, aspectos relacionados con la capacidad técnica, las características agroecológicas del lugar y la demanda de productos de la localidad, al igual que se ven afectados por la capacidad organizativa de sus actores.

Desde la perspectiva físico territorial se debe establecer el “donde producir”, y en este sentido, se hace necesario que el ordenamiento del territorio promueva desde sus lineamientos la promoción y protección de áreas para la producción de alimentos, la consolidación de los

¹³⁸ Ibid. Pág. 164

asentamientos urbanos de vivienda productiva de interés social y el encadenamiento de actividades productivas urbano – rurales, de manera análoga a la definición del aprovechamiento del uso del suelo urbano, es decir, desde el estudio del potencial de aprovechamiento productivo del mismo, que para el caso del área rural, se refiere a los lugares con mayores bondades para el desarrollo de actividades agroproductivas, sin desconocer la competitividad de los cultivos extensivos como el café o los frutales pero ponderando su presencia y la posibilidad para la sustitución de cultivos. Al igual que en los entornos urbanos, los instrumentos de gestión de suelo pueden operar sobre la base de la rentabilidad de las intervenciones, en este caso con un enfoque agroproductivo, involucrando la distribución equitativa de cargas y beneficios, la función social y ecológica de la propiedad y la compensación de poblaciones vulnerables, si se realizan en el marco de un acuerdo social respecto de la protección de la seguridad alimentaria del municipio, que afecte los territorios sobre los cuales se realiza el aprovechamiento comunitario.

“...el Estado ha de contar con la fuerza y las capacidades políticas necesarias para aplicar junto con los productores y las comunidades en general, estrategias de reorganización de la agricultura, en términos de recomposición del minifundio mediante la afectación de áreas colindantes, asociación de parcelas y medidas que impidan su fraccionamiento... racionalización de cadenas productivas y establecimiento de procesos de agregación de valor en finca y localidad, generación de empleo e ingresos...”¹³⁹

B. La Relación del Centro sur con las Líneas de Sostenibilidad Latinoamericanas

El desarrollo sostenible es una apuesta global, a la cual se han vinculado progresivamente los diferentes países del mundo, a través de la implementación de los acuerdos internacionales, Agenda 21, Declaración de Río, así como de los acuerdos regionales, como es el caso de

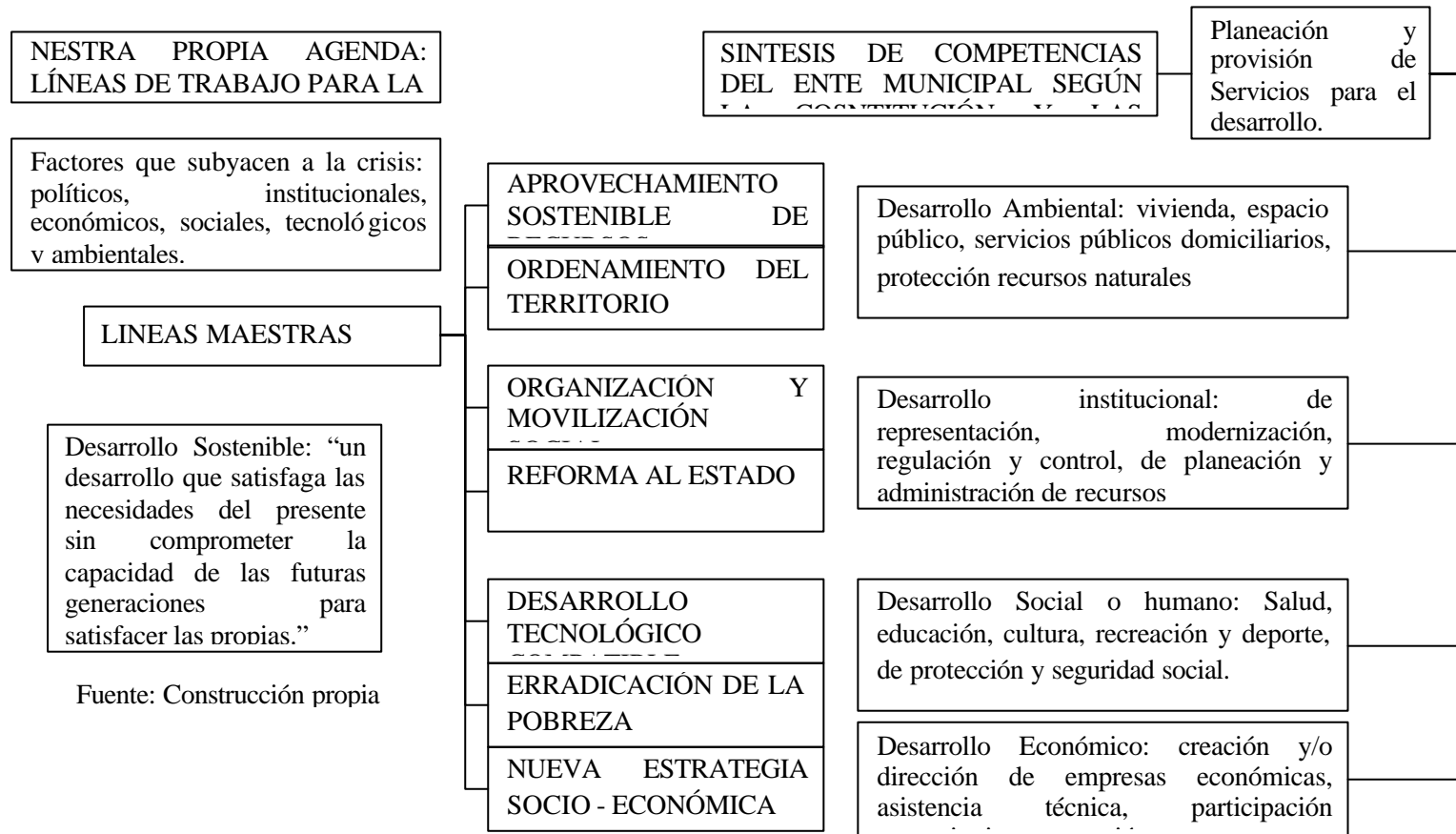
¹³⁹ Ibid. Pág. 168

“Nuestra Propia Agenda”¹⁴⁰ para Latinoamérica y el Caribe, de los cuales Colombia no ha sido ajeno. Este último documento presenta un conjunto de Líneas de Trabajo, las cuales se muestran en el gráfico d, que atienden a la solución de las problemáticas particulares que se presentan en la región latinoamericana en un contexto global, y en esta medida, se han considerado como un referente válido para identificar el grado de articulación que se tiene desde las acciones municipales con las políticas y estrategias internacionales sobre desarrollo sostenible, a través del estudio de las formulaciones de los planes de desarrollo y el grado de vinculación de los mismos a la apuesta global y regional sobre sostenibilidad.

La aproximación al estudio de las condiciones para la sostenibilidad del municipio de Manizales, implica no sólo conocer las características de las acciones públicas en materia de desarrollo llevadas a cabo en él, sino también entender el marco en el cual se promueven dichas acciones en su contexto territorial inmediato, para identificar en ellas, el grado de impulso mancomunado a objetivos comunes desde los cuales se puede fortalecer la vinculación regional institucional complementaria y subsidiariamente, y en esta medida, generar un aumento del compromiso con la implementación del desarrollo sostenible, el cual se reflejaría en el mejoramiento del bienestar de sus áreas urbanas y rurales, al concretarse en un Plan de Desarrollo Subregional. En este sentido, es importante aclarar el punto de partida de estas mediciones desde la perspectiva de las competencias encargadas al municipio en Colombia, ya que de manera preliminar, en un sentido teórico, estas se encuentran vinculadas directamente a las estrategias de solución de las problemáticas planteadas por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de Latinoamérica y el Caribe materializadas en sus 7 Líneas Maestras, en las cuales se abordan temas que pueden ser solucionados a través de las competencias del orden municipal, al elaborarse estas en el marco constitucional, y articuladas con los lineamientos nacionales y regionales, así como desde las prioridades preestablecidas desde la escala local en estas líneas.

Gráfico d. Líneas Maestras de trabajo para alcanzar el desarrollo sostenible y su relación con las competencias municipales

¹⁴⁰ COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, PNUD. México D. F., 1991.



Fuente: Construcción propia

De igual manera, también es posible entender el Plan de Desarrollo local, como un instrumento que puede responder a los parámetros internacionales para la construcción de las Agendas Locales 21¹⁴¹, cuyo eje principal se refiere a la respuesta a problemáticas puntuales de cada jurisdicción en el marco de la implementación de los principios del desarrollo sostenible, el cual, como se anotaba anteriormente se ha establecido como un mandato constitucional y legal en Colombia. Las dificultades para el establecimiento de las Agendas Locales, en Colombia planes de desarrollo, se encuentran en el conocimiento científico detallado del territorio y sus problemáticas específicas, en los temas sociales, físicos, institucionales y económicos, los cuales son requisitos fundamentales para su construcción. Aún así el ejercicio de lo público sigue su inevitable marcha, afrontando “empíricamente” las facultades que se le han conferido.

“Esta asignación de funciones, aunada a la transferencia de recursos de cierta magnitud no es gratuita... lleva implícita la responsabilidad, la obligación de rendir cuentas, tanto a la comunidad que eligió a sus servidores como a los organismos departamentales y nacionales encargados de la vigilancia y control de los recursos puestos a disposición de los entes territoriales.”¹⁴²

En esta medida se puede decir que en el pero de los casos cualquier formulación de un Plan de Desarrollo estaría aportando un grado mínimo de elementos a cada línea de trabajo en sostenibilidad, en la medida que cumplen sus competencias, y en mayor o menor medida otros elementos a al perfil de su jurisdicción, de acuerdo a la autonomía que posee el ente territorial. De esta forma, se considera que el cumplimiento vertical de los parámetros básicos de las acciones encargadas al municipio, como poderes enumerados¹⁴³, se pueden considerar elementos de aporte pasivos a la sostenibilidad, y se consideran aportes activos en la transformación de condiciones problemáticas iniciales la ejecución de tales parámetros desde la comprensión de efectos simultáneos en las diferentes áreas de las acciones y la búsqueda de la efectividad como requisito del cumplimiento, desde la percepción y el resultado explícito que identifican sus beneficiarios directos e indirectos. Desde esta perspectiva, es difícil encontrar municipios con la capacidad para retroalimentar desde la sinergia de factores los procesos de planeación – ejecución, debido a la escasez de recursos y a los altos costos de inversión que estas acciones implican.

¹⁴¹ “El Plan de Acción Local (en el caso colombiano su homólogo es el Plan de Desarrollo) es un documento que integra y planifica, para cada Línea Estratégica definida; el cumplimiento de los objetivos propuestos, los Programas de Actuación genéricos a desarrollar y las actuaciones concretas a ejecutar, según su grado de prioridad... En la práctica, al documento Plan de Acción Local se denomina Agenda 21 Local como identificación de la agenda que el municipio se marca en el tiempo, además de tratarse del documento que sintetiza y unifica el trabajo hacia la Sostenibilidad Local.”

¹⁴² “En el sistema de los poderes enumerados, vigente en Colombia y en varios países latinoamericanos, el municipio sólo puede hacer uso de las facultades que aparezcan en relación taxativa y detallada en la ley. El procedimiento ofrece desde luego la ventaja de la seguridad jurídica, pero tiende a privar al municipio de toda área natural de competencia y a vincularlo y enclaustrarlo de modo concreto en ese estatuto.” LOAIZA GALLÓN, Hernando. Gobierno y Administración Municipales. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, 2004. Pág. 122

¹⁴³ Ibid. Pág. 112

A continuación se busca realizar un ejercicio preliminar de comprensión de los efectos simultáneos que genera la implementación de acciones en el marco de las facultades que provee la ley respecto de las líneas de sostenibilidad trazadas a nivel latinoamericano para el caso del municipio de Manizales y posteriormente a nivel subregional respecto del Centro sur de Caldas.

1. Articulación del Vigente Plan de Desarrollo del Municipio de Manizales a las Líneas de Sostenibilidad Latinoamericanas

La visión del Plan de Desarrollo del municipio de Manizales, para la vigencia 2005 – 2007 (Acuerdo 617 de 2005), lo describe como “el catalizador del proceso de consolidar a Manizales como la ciudad-región de conocimiento, que le asegure a todos sus habitantes una inserción exitosa en un mundo globalizado y sobre todo, que contribuya a la construcción de una sociedad donde las inequidades económicas, sociales, culturales, políticas, ambientales y tecnológicas, tengan su mínima expresión” (artículo 3º). Desde esta visión se identifican los aspectos claves que han orientado el desarrollo del municipio en un contexto regional.

Un análisis desde de la cuatro Áreas de Desarrollo planteadas (Social, Físico territorial, Institucional y Económica), que a su vez agrupa los sectores y los programas, conduce a niveles de articulación altos y medios¹⁴⁴, desde una perspectiva integral a las estrategias para el desarrollo sustentable, siendo interesante examinar sus aportes, fortalezas y debilidades.

El Área Social, centra su objetivo en orientar las acciones para reducir la pobreza y la desigualdad, y construir una sociedad más equitativa, participativa, cohesionada y con mayor confianza en el futuro, a través de alianzas sinérgicas con otras instituciones y organizaciones de la sociedad; tal y como se plantea en el plan de desarrollo. Su mayor nivel de articulación (nivel alto) responde a la erradicación de la pobreza, siendo consecuente en el sentido que el desarrollo social es fundamental para avanzar hacia el desarrollo sustentable. Otras líneas como la nueva estrategia socioeconómica, la organización social y las reformas al Estado, encuentran niveles medios de articulación desde los sectores y los programas que consolidan el Área Social. Esto significa que los aspectos que se involucran y los objetivos que se pretenden alcanzar en el área de desarrollo social, están aportando de forma integral desde cada uno de sus niveles de desagregación menor.

El Área Físico territorial busca ejecutar las acciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial a fin de elevar la competitividad municipal y contribuir con la ejecución de las políticas sociales y económicas del municipio. Desde esta perspectiva, encuentra un nivel de articulación alto con las líneas maestras hacia el desarrollo sustentable. Principalmente, se encuentra fortalecido gracias al sector vivienda, en tanto se orienta hacia la consolidación de un hábitat sostenible, y al sector de la prevención y atención de desastres, teniendo en cuenta que Manizales ha mostrado ser pionero en el tema. Es así como el ordenamiento territorial, la movilización social, el aprovechamiento

¹⁴⁴ El nivel de articulación del plan de desarrollo de Manizales 2005 - 2007 en sus tres niveles de desagregación se muestra en la Ficha Técnica Metodológica Municipal para Manizales. Ver anexos digitales.

sustentable de sus recursos naturales y el desarrollo tecnológico, se van concretando desde los sectores y programas que se proponen para esta área de desarrollo, que en conjunto con la articulación y los aportes desde las demás áreas, se van aproximando hacia la sustentabilidad para el municipio.

El Área Institucional, enfatizada en el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones para elevar la competitividad municipal, y en esta medida puede favorecer su desarrollo social, la gobernabilidad local y la legitimidad de sus instituciones. Esto refleja un interés directo en contribuir con los objetivos que pretende la línea maestra de reformas al estado (nivel de articulación alto) y apoya los propósitos de la erradicación de la pobreza y el ordenamiento territorial, por medio de la instrumentalización de la planeación y la operativización efectiva de sus acciones. El Área Institucional pretende modificar el marcado énfasis económico de los procesos de desarrollo, con su mediación, a través de programas para compensar las deficiencias de los mercados, y contribuir para que la sociedad civil participe en la toma de decisiones. Contribuye igualmente al desarrollo sustentable desde del sector gobierno, planeación y desarrollo institucional, así como desde sector de justicia defensa y seguridad, cuyos objetivos se centran en el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad, a través de una gestión compartida con todos los actores del desarrollo municipal, y en la necesidad de consolidar la convivencia y seguridad ciudadana. Como eje transversal del plan de desarrollo, puede decirse que, en general, el área institucional está aportando hacia el objetivo de la sustentabilidad, en la búsqueda de un cambio político y de la autonomía en la toma de decisiones.

Por último, aparece el Área Económica, en la cual la administración municipal busca promover la generación de riqueza para el mayor número de sus ciudadanos y la generación de empleos de buena calidad; para tal fin pretende dinamizar su capacidad de gestión a través de una dependencia que lidere el desarrollo económico del municipio. Esta área de desarrollo encuentra una estrecha relación con la línea maestra que impulsa la nueva estrategia socioeconómica (nivel de articulación alto), e incluso, encuentra relación (niveles medios) con los intereses de erradicar la pobreza y promover una organización social participativa. En especial, se reconoce un sector agropecuario que propende por el fortalecimiento de las cadenas productivas para contribuir en el logro de la autosuficiencia alimentaria y la generación de riqueza para los habitantes rurales; y de un sector empresarial que busca aprovechar, potenciar y desarrollar condiciones favorables a la competitividad y la productividad de la economía local. Frente a la línea de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, sería deseable que el área de desarrollo económico mostrara una mejor articulación, a fin de no recaer en orientaciones desarrollistas y, más bien, reconocer las restricciones, las fortalezas y las potencialidades que éste podría brindar. Además, es pertinente reconocer que, aunque se muestra una articulación entre el apalancamiento de la economía y el desarrollo tecnológico, debe ser más explícito en definir el carácter de la misma, en con el fin de aclarar la fuente de las innovaciones y su grado de aplicabilidad, para así establecer claramente el aporte a la línea del desarrollo económico social. Por último, podría decirse que en términos generales esta Área muestra niveles de articulación medios, aportando en tal medida a la aproximación de tan pretendido desarrollo.

Desde esta perspectiva es posible evidenciar el nivel de correspondencia que existe entre el Plan de Desarrollo de Manizales (vigencia 2005 – 2007) y las estrategias que se planean desde el documento de “Nuestra Propia Agenda” para aproximarse al desarrollo sustentable.

El objetivo del Plan, es el de “promover el desarrollo social y económico del municipio de Manizales, a partir de una significativa inversión en la generación de capacidades colectivas y la creación de las condiciones necesarias y suficientes, para contribuir con el desafío de impulsar una ciudad más competitiva y más equitativa, todo ello en condiciones crecientes de sustentabilidad ambiental y ecológica, confianza colectiva y seguridad ciudadana”

Teniendo en cuenta que el desarrollo sustentable aboga por consideraciones de carácter económico, ecológico y social, ha sido posible encontrar en el municipio de Manizales un buen nivel de articulación (nivel medio), entre el plan de desarrollo y las estrategias que se plantean desde el desarrollo sustentable. Por una parte, el ejercicio permite identificar aquellas áreas, sectores y programas, que impulsan mayores aportes, y por otra parte, reconoce aquellos niveles en los que se debería centrar la atención para lograr la articulación deseada.

En síntesis, es posible plantear que, desde el Plan de Desarrollo de Manizales, existe una tendencia por incorporar y articular los elementos relacionados con las líneas maestras y complementarias de sustentabilidad. Esto conduce a que para seguir avanzando hacia el desarrollo sustentable, el desarrollo debe ser conceptualizado como un proceso de cambio estructural, que integre y articule, de una forma equilibrada, los factores políticos, sociales, ambientales, económicos, institucionales y tecnológicos que orientan al municipio en el mediano y en el largo plazo.

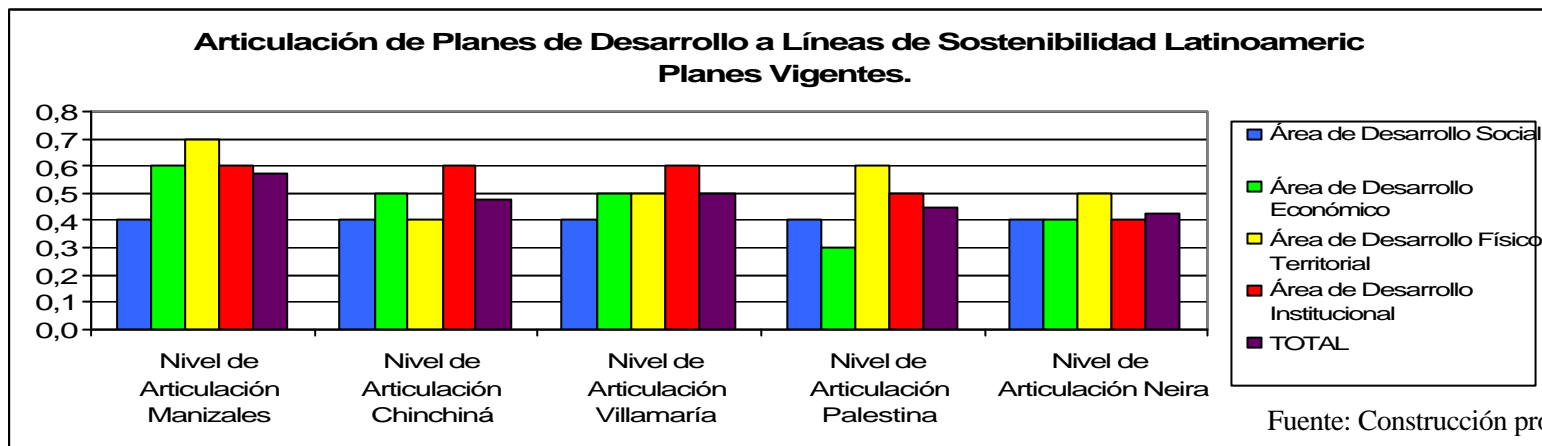
2. Estrategias para un Desarrollo Sustentable: El Marco Regional del Centro sur de Caldas

El marco regional para un desarrollo sustentable en el Centro Sur de Caldas¹⁴⁵ y sus respectivos municipios – Manizales, Chinchiná, Villamaría, Palestina y Neira – apuntan a la identificación de oportunidades y limitantes, desde los planes de desarrollo, en los diferentes componentes sociales, económicos, físico territoriales e institucionales, que articulados, son el soporte para la construcción de dicho desarrollo.

¹⁴⁵ A partir de los resultados de la aplicación y el análisis de las fichas técnicas metodológicas municipales es pertinente examinar, en términos comparativos, el aporte global de los municipios del Centro Sur de Caldas frente a las estrategias para un desarrollo sustentable. Con el diseño y la utilización de un instrumento denominado “Ficha Técnica Metodológica Regional”, es posible acceder a un consolidado de carácter regional y así visualizar, desde sus respectivos planes de desarrollo, cual es el nivel de articulación que le permite a dicho territorio, orientar su desarrollo hacia la sustentabilidad. Para información detallada al respecto ver ficha técnica, numeral B.

En principio, es pertinente considerar que, cada uno de los planes de desarrollo del Centro Sur de Caldas cuenta con una serie de principios orientadores que, de antemano, reflejan un compromiso por aportar hacia la sustentabilidad; aunque no siempre se muestren de manera explícita, o se prefiera, en el uso del lenguaje escrito, hacer referencia a la “sostenibilidad”.

GRÁFICO 20. ARTICULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO A LÍNEAS DE SOSTENIBILIDAD LATINOAMERICANA. PLANES VIGENTES.



Por una parte, se presume que la concentración del ingreso, la marginalidad y la pobreza son obstáculos para aproximarse a un desarrollo sustentable, en especial, cuando existen grupos vulnerables con situaciones críticas de bienestar. Este tipo de problemáticas son abordadas directamente por el área de desarrollo social en cada uno de los municipios, orientados por los “Objetivos del Milenio”, por el desarrollo humano, por la equidad social o por el compromiso social, siendo el común denominador la priorización en la inversión social. En términos comparativos, los cinco municipios muestran iguales niveles de articulación – articulación media (0,5) – entre la dimensión social del desarrollo y las estrategias de sustentabilidad, cuyos alcances se concentran, como habría de esperarse, en la erradicación de la pobreza. Sin embargo, habría que considerar que el municipio de Manizales, por ser el eje más importante de la subregión, debe afrontar con mayores esfuerzos esta problemática, en la medida que los procesos de migración y desplazamiento se centran en su territorio. De ahí que la integración regional sea un asunto prioritario para Manizales, no sólo en términos de la consolidación de una economía regional, sino en términos de su sustentabilidad espacial, social, ambiental y política. En este sentido, es importante resaltar las actividades llevadas a cabo e contextos regionales mayores que han incidido en el aumento del conocimiento, valoración y transformación de las perspectivas de desarrollo del municipio, especialmente la articulación con la política departamental para la conformación de Distritos Agroindustriales, la

participación y el apoyo para la ejecución de un conjunto de estudios científicos y académicos que fomentan la reflexión – acción interinstitucional e intermunicipal, tales como: la Agenda Interna y el Programa de Competitividad para Caldas y a otro nivel los estudios espaciales que permitieron la construcción de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero y el Estudio sobre el Índice de Desarrollo Humano, liderado por el PNUD.

En estrecha articulación con lo anterior, aproximarse a un desarrollo sustentable exige necesariamente que la región del Centro Sur de Caldas fortalezca la búsqueda de nuevas estrategias económico-sociales. Dichas estrategias se enmarcan en el actual proceso de globalización, en procura de fortalecer escenarios competitivos y viables en el largo plazo, previo reconocimiento de sus limitantes y potencialidades. Estos intereses se visualizan con mucha mayor claridad en el municipio de Manizales como líneas de trabajo prioritarias de la gobernación de Caldas y de la municipalidad, con la consolidación de cadenas productivas en el sector agropecuario, el fomento de la seguridad alimentaria, y la búsqueda de competitividad y productividad en el sector industrial y empresarial. Este conjunto de acciones incentivan la consolidación del municipio como polo de desarrollo alternativo y escenario turístico integral en el marco regional. Además, Manizales propende por una visión sistémica de lo rururbano, a fin de equilibrar las relaciones y las funciones propias de su espacio territorial, según lo reportan sus instrumentos de planeación buscando la interacción constante y el equilibrio de las condiciones de vida en espacios rurales respecto de las urbanas. Por su parte, el municipio de Chinchiná, e incluso Villamaría, también reflejan un equilibrio en el fortalecimiento de sus sectores económicos, en especial, por la transformación de su base productiva y el desarrollo de nuevas actividades agroturísticas y agroindustriales. En tanto, municipios como Neira y Palestina concentran sus esfuerzos en el sector agrícola (especialmente Palestina con la actividad cafetera) y si bien están dando cabida a otros sectores secundarios y terciarios de la economía, pueden ayudar a la consolidación de alternativas que aumenten la ocupación laboral, y que gestadas desde lo local, puedan proyectarse en el ámbito regional, nacional e internacional.

Así, en un nivel regional, el Centro Sur de Caldas indica un nivel de articulación medio (0,6) entre el área de desarrollo económico y las estrategias para alcanzar la sustentabilidad, y es evidente que entre los municipios existen fuertes redes de intercambio social, comercial y de servicios, que benefician su consolidación como región; ventajas que junto con su posición estratégica en el occidente colombiano, deben ser aprovechadas para lograr un desarrollo integral y competitivo en el marco de la sustentabilidad.

Desde una visión prospectiva, el ordenamiento del territorio debe inducir a una mayor incorporación de la dimensión ecosistémica en la planificación del desarrollo municipal y regional, como soporte fundamental y transversal de la sustentabilidad. Dicho proceso debe contribuir con una adecuada localización de las actividades económicas de la región, con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, con la prevención y el control de las problemáticas ecológicas, con el fortalecimiento de la autonomía territorial, y a su vez, con la disponibilidad y la distribución de un equipamiento que sustente su desarrollo. En términos generales, la dimensión física territorial del Centro sur de Caldas refleja un alto nivel de articulación (0,7) con los objetivos que se plantean desde el desarrollo sustentable, siendo el municipio de

Manizales el que contribuye en mayor medida a este indicador. En los municipios, esto se visualiza por el interés y los esfuerzos de planificar los usos del suelo, la disponibilidad de servicios públicos, las redes viales, los proyectos de vivienda, la gestión integral del riesgo, el espacio público y las áreas protegidas; sin embargo al interior de cada municipio¹⁴⁶ se deben tener en cuenta las dificultades que limitan un adecuado ordenamiento territorial.

Más importante aún, es el hecho que los municipios del Centro Sur fomenten sus relaciones físico territoriales que, a su vez, permitan la articulación social y económica de la región. Juega entonces un papel fundamental el respaldo y promoción conjunta de los macroproyectos como la Troncal de Occidente, la Autopista del Café, el Ferrocarril del Pacífico, la Transversal de Caldas y el Aeropuerto de Palestina, que inciden directamente en la movilidad territorial e influyen sobre el desarrollo regional. De manera explícita, municipios como Manizales y Palestina han incorporado respuestas administrativas y territoriales, desde sus planes de desarrollo, a estos intereses de integración regional; sin embargo, es pertinente construir y compatibilizar desde lo local y lo regional, las implicaciones y los impactos de esta visión integradora, y así distribuir y beneficiar de manera equitativa a los territorios involucrados.

Las estrategias para un desarrollo sustentable no podrán ser alcanzadas sin una transformación pertinente y adecuada de la forma como el Estado, en sus diferentes niveles territoriales, interviene en la orientación del desarrollo. Así pues, la dimensión institucional, como eje transversal de los planes de desarrollo, adquiere un rol preponderante para viabilizar tan pretendido desarrollo. Si bien, para la región del Centro Sur de Caldas, la articulación con las estrategias de sustentabilidad denotan un nivel alto (0,7), es importante considerar que existen algunas diferencias entre los municipios de Manizales, Chinchiná y Villamaría, y los niveles de articulación de Neira y Palestina.

Los primeros, cuentan con enfoques más consolidados que ayudarán, en el largo plazo, a alcanzar la sustentabilidad: elementos de alta gerencia, ingeniería financiera, fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal y alianzas entre diversos agentes sociales de carácter público, privado y comunitario, son algunos de los aspectos que la favorecen. Pese a que el instrumento metodológico empleado para esta investigación, no pretende evaluar el cumplimiento de metas y la distribución de las inversiones en cada una de las áreas de desarrollo, el tema del saneamiento fiscal y la capacidad de autosostenimiento de municipios como Palestina y Neira, se convierten en sus principales debilidades, situación que se refleja en los propios diagnósticos situacionales elaborados en los planes de desarrollo. Aunque es evidente que la región del Centro Sur de Caldas cuenta con mayores recursos que otras regiones del Caldas, la prioridad que se le de al impulso de proyectos sociales, económicos y físico territoriales, depende directamente de la disponibilidad y de la distribución equitativa de dichos recursos en el territorio, y a su vez, esto ha de repercutir en la capacidad de integración en procesos regionales y en la resolución de sus problemáticas desde procesos estructurales y no a través de medidas coyunturales que afectan la sustentabilidad.

¹⁴⁶ Para una mayor información ver informe completo a nivel de municipios, incluido en los anexos digitales.

En síntesis, el marco regional de l Centro Sur de Caldas frente a las estrategias para el desarrollo sustentable orientadas por “Nuestra Propia Agenda”, conducen a niveles medios de articulación (0,6), indicador que, una vez se reconozcan e intervengan los puntos críticos que hay que fortalecer, podrán alcanzar niveles de articulación de mayor grado en el mediano y en el largo plazo.

Así pues, los municipios de Manizales, Chinchiná, Villamaría, Neira y Palestina han de construir una visión regional del desarrollo sustentable, reconociendo sus particularidades locales para vincularse en un nivel territorial superior. Deben centrar su atención en potencializar las reformas al cambio político que les permita aproximarse hacia la sustentabilidad; generar nuevos canales de participación que faciliten la comunicación y la integración regional; aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de su territorio para proyectarse de manera autónoma; velar por un desarrollo equitativo en sus dimensiones sociales, económicas, físico territoriales e institucionales; y además, orientar su desarrollo futuro, que con estrategias de largo plazo, permitirán a la región aproximarse a su sustentabilidad.

C. Conclusiones del estudio

Dando respuesta a las hipótesis formuladas sobre las condiciones para la Sostenibilidad

1. Con relación a la sinergia entre desarrollo social, institucional y económico respecto del físico territorial

En el peor de los casos las acciones municipales en sus diferentes Dimensiones o Áreas necesariamente están generando algún grado de sinergia, pero esta condición sólo se podría establecer de manera precisa a través de estudios detallados sobre la planeación – ejecución – impacto de los proyectos de cada Plan de Desarrollo. La formulación de objetivos, metas, políticas y estrategias de los planes reportan retóricamente las relaciones que se presentan entre las Dimensiones o Áreas, sin abordar mecanismos operativos de articulación entre ellas, por otra parte, el uso de indicadores de gestión sin un respaldo sobre mediciones del impacto social de las acciones, no induce más que a la inercia administrativa; aún considerando su realización, siguen siendo índices de acciones aisladas, en buena medida determinados por la verticalidad de las rendiciones de cuentas sobre aspectos puntuales de sus competencias y en la medida que las diferentes dependencias encargadas de promoverlas son operadas como empresas autónomas y aisladas y no como escenarios de acción complementarios.

De otra perspectiva, se puede establecer que las dimensiones social y físico territorial muestran una consecuencia importante desde sus programas y proyectos, ya que se promueve tanto la administración y ejecución de programas en las sectores de educación, salud, cultura artística, la recreación y el deporte desde los componentes humanos, instrumentales y metodológicos, así como las infraestructuras que los albergan. De otra parte, el fuerte impulso que manifiesta el desarrollo institucional en el municipio genera por defecto un mayor grado de sinergia de los demás factores, en la medida que aumenta su capacidad administrativa, especialmente con las transformaciones de la organización, así como con el afinamiento de los instrumentos de planificación – ejecución – seguimiento que permiten iniciar un proceso de retroalimentación consciente del ente territorial. El ejercicio de fortalecimiento de las organizaciones sociales se considera como una acción

comparativamente marginal, reducido a un proceso de capacitación y a la posibilidad de ejecutar un ajustado presupuesto en acciones concertadas con el Gobierno Municipal, descotando posibilidades desde la perspectiva de los diagnósticos, la planeación y el seguimiento de las acciones desde la comunidad organizada. Respecto de la dimensión económica, aun quedan serias dudas debido al peso marginal de las acciones llevadas a cabo en este escenario desde la administración central, y que en ningún caso presentan una relación consecuente con el tamaño poblacional y las problemáticas en esta materia. Se puede observar que el mayor grado de sinergia de factores esta localizado en el entorno urbano, en la medida que se construyen programas y proyectos que lo atienden de manera directa, y simultáneamente, es beneficiado por las acciones que se emprenden a nivel municipal, y en esta medida las condiciones de calidad de vida y bienestar están aumentando en dicha área; en sentido contrario, las áreas rurales presentan el menor número de proyectos concebidos específicamente para su beneficio, aunque resulta atendido por las acciones emprendidas a nivel municipal.

De otra parte, las ejecución de las acciones en materia social, institucional y infraestructural no se encuentran vinculadas explícitamente al espacio físico y social sobre el cual actúan ni en sus formulaciones, ni en sus seguimientos, salvo algunos casos, lo cual manifiesta en primera instancia una debilidad para la coordinación de acciones desde la administración central, así como imposibilita su seguimiento puntual desde la perspectiva de la gestión pública y desde su impacto social. Aunado a esto, y después de una revisión de los documentos de diagnóstico de los planes de desarrollo, se nota un desconocimiento del territorio y en esta medida las acciones que se implementan para afrontar las problemáticas en el municipio se realiza sobre la base de algunos indicadores, que reportan el avance operativo de los organismos públicos y del número de personas atendidas, descontando en buena medida las características de los beneficios generados por los proyectos y la corrección de las debilidades de los mismos. De igual forma, el sistema de formulación que esta implementando el municipio bajo parámetros del DNP, esta siendo construido exclusivamente en función de la acción puntual considerando 6 de las 12 categorías de descripción y análisis que el instrumento propone, desconociendo los factores de contexto que determinan su efectividad, o que condicionan la naturaleza del mismo, como las características demográficas de la población objeto, los usos del suelo y las determinantes económicas de la zona de intervención¹⁴⁷, lo cual reafirma la consideración sobre debilidades en la capacidad técnica de la administración central, asociada principalmente al desconocimiento del territorio sobre el cual actúa.

2. Sobre el desequilibrio y desarticulación urbano y rural del desarrollo en sus dimensiones social, institucional, económico y físico territorial

Los bienes y servicios proveídos o promovidos desde la administración central presentan un grado de focalización relativamente homogénea respecto de la atención de poblaciones urbanas y rurales, especialmente en el caso de los programas y proyectos sociales, sin embargo los lugares para la prestación del servicio manifiestan un fuerte grado de centralización de su oferta en el entorno urbano. Estas particularidades

¹⁴⁷ Ver anexos oficiales sobre las formulaciones de proyectos de inversión municipal.

se asocian a la alta concentración poblacional en ella, y a las características de la economía de aglomeración del área urbana, en la cual, las altas densidades de ocupación y la proximidad de los usos y actividades genera mayores rendimientos de las inversiones, mientras la dispersión de los centros poblados y los hogares campesinos próximos genera un aumento de costos y una disminución del rendimiento de la inversión, debido a las bajas densidades de ocupación y a los bajos índices de población. Estas afirmaciones se pueden sustentar claramente los resultados de la aplicación del indicador de equilibrio territorial, en los cuales se puede observar como la inversión per cápita rural presenta una tendencia al aumento, aun considerando en su medición el factor distancia, debido a la disminución de población, mientras en las áreas urbanas se observa una tendencia a la baja de los hipotéticos beneficios per cápita, debido a los aumentos poblacionales, a los mayores rendimientos de la inversión, pero igualmente afectado por la congestión de dicha área.

La tendencia a la disminución de la población rural y el aumento constante de la concentración urbana, desestabiliza el territorio, como se puede observar en las inversiones per cápita, ya que la disminución en la primera genera un desaprovechamiento de las inversiones, mientras que en el área urbana se tiene que distribuir en un número mayor de pobladores los escasos recursos de inversión. La preocupación de fondo de esta problemática se refiere a la naturaleza de la congestión de entornos urbanos, caracterizada por la concentración de poblaciones marginales descontextualizadas en las periferias urbanas, de bajos recursos económicos y movilizadas, en parte, por el abandono del Estado y las dificultades de acceso a bienes y servicios de nivel intermedio o superior, educativos, de salud, economía y gobierno, lo cual conduce a una aceleración de la ocupación de estas poblaciones en actividades económicas informales e ilegales, lo cual termina afectando el aumento de la criminalidad en el entorno urbano, y por ende, el aumento de los costos en materia de seguridad, orden público y servicios sociales a cargo del Estado; la resultante es un municipio cada vez más insostenible, al perder simultáneamente capacidad productiva y control social del espacio urbano y rural.

3. Respeto de la escasez y deficiente uso de recursos administrativos asociados a la eficacia, eficiencia y coherencia de la gestión pública del desarrollo

Se logra identificar una característica particular en los resultados del estudio, la eficacia en el gasto público muestra una tendencia al aumento entre la dimensión humana y la dimensión económica, mientras el logro de metas va en sentido contrario, es decir la dimensión que presenta el indicador más alto a este respecto es la humana o social y la que menor eficacia mostró fue la económica. De allí que se piense que en la medida que se maneja una mayor cantidad de recursos, caso de la dimensión humana, se presenta un mayor alcance de metas. En este sentido, se considera que la problemática esta asociada a la planeación de los programas y proyectos, respecto de su definición y caracterización, del rango y lugares de acción, de los costos y posibilidades reales de ejecución satisfactoria y las formas de vinculación social a su desarrollo, ya que estos factores permiten precisar su factibilidad de manera concreta; igualmente el problema de estos resultados se asocia a las dificultades de retroalimentación de la planeación, ya que existe un gran vacío sobre el impacto social de los Planes de Desarrollo. En conclusión se puede decir que estas debilidades de planeación repercuten en un aumento de costos financieros y sociales de la

ejecución de programas y proyectos, en la medida que obliga su refinanciamiento al resultar más costosos de lo que se esperaba y de esta manera restringiendo el uso de los recursos en otras acciones igualmente prioritarias, pero también implica un retraso del proceso, una disminución de la confianza en las acciones públicas y la disminución de la voluntad y el respaldo comunitario.

Las acciones promovidas desde la administración municipal muestran una satisfactoria eficiencia en su ejecución, lo cual indica que a pesar de las ineficacias en el alcance de sus metas, se ve compensada por un alto grado de eficacia en la ejecución de recursos. Las miradas sobre el conjunto de indicadores de eficiencia del Plan muestran como la administración esta aportando al desarrollo sostenible en la medida que sus acciones se han promovido adecuadamente, según el rango satisfactorio que alcanzan, pero los bajos resultados de los indicadores de coherencia abren una nueva discusión sobre la capacidad de gestión, la validez de la planificación y su efectividad, en tanto las propuestas no se están ejecutando de acuerdo al derrotero predeterminado para ellas, ya sea por variación de los montos iniciales determinados o por las dificultades para cumplir satisfactoriamente con sus metas. Esta situación remite nuevamente a problemáticas de base sobre la retroalimentación del proceso, y la comprensión del mismo como un problema de conocimiento de los factores que inciden en la eficiencia y efectividad de las acciones.

En este sentido, urge reformar los sistemas de seguimiento, estructurándolos a partir del impacto social o la efectividad de las acciones, ya que considerar sólo un buen uso del recurso financiero y la eficacia en el logro de metas no reporta más que la capacidad operativa de la administración, más no su efecto sobre la transformación de situaciones problemáticas del desarrollo municipal. En este sentido la participación comunitaria se visibiliza como un escenario ideal para el respaldo, promoción y control de las acciones públicas, de la mano de una vinculación interinstitucional que permita conformar organizaciones especializadas y descentralizadas en el estudio y observación de la planeación municipal asociados a las localidades del municipio, comuna y corregimiento, para definir claramente la relación costo / beneficio de las acciones en un espacio y una comunidad delimitada. En este sentido las Juntas Administradoras Locales y sus jurisdicciones se presentan como un escenario ideal para la planeación, ejecución y seguimiento de acciones, respaldadas por la administración central y sus dependencias.

4. Con relación a la discontinuidad de las acciones socioespaciales del municipio y la fragmentación y dispersión de la promoción del desarrollo desde lo público

La planificación del desarrollo municipal tiene un grado implícito de continuidad debido al marco normativo de competencias como ente territorial. En este sentido se considera que las líneas generales de trabajo de la administración municipal, en lo social, lo institucional, lo físico territorial y lo económico, presentan una alta continuidad, pero al observar los contenidos específicos de cada una de ellas durante la

serie se presentan grados de variabilidad, relacionados con el enfoque y estructuración¹⁴⁸ de los planes de desarrollo según el administrador de turno, así como de las prioridades de acción que se hayan definido en los mismos.

De las 4 Dimensiones – Áreas de desarrollo la Social y la Físico Territorial muestran los mayores grados de continuidad, lo cual indica que sus proyectos han tenido un alto grado de permanencia dentro del horizonte de gestión de la administración central. Esta situación permite establecer 2 cosas: por una parte, los proyectos han tenido un alto grado de aceptación social y su posibilidad de gestión es consecuente con la capacidad técnica de la administración, por otra parte, que estos programas y proyectos no presentan innovaciones en su formulación y ejecución a partir de estudios sobre su impacto social y en esta medida no han generado una transformación sustancial de indicadores iniciales o la diversidad de factores del problema que atienden no ha permitido su superación, debido a la condición fragmentaria y dispersa de las acciones.

Las Dimensiones – Áreas Institucional y Económica presentan las menores continuidades, sin embargo cada una de ellas presenta un conjunto de particularidades que las diferencian. La promoción del desarrollo institucional presenta discontinuidades explicables por la temporalidad de las intervenciones para la modernización administrativa. En el caso de la promoción del desarrollo económico se ha establecido que los proyectos han tenido un menor éxito y en esta medida se modifican entre periodos administrativos, con la excepción del desarrollo agropecuario, sector de mayor constancia en la Dimensión – Área.

Los planes de desarrollo han mostrado un alto grado de continuidad, lo cual indica que en gran medida la naturaleza de las acciones públicas en sus diferentes dimensiones está determinada por la capacidad instalada en el municipio fundada en las gestiones continuadas de los funcionarios de carrera administrativa de alto nivel y no en las modificaciones que implementa cada nuevo administrador y los secretarios que lo acompañan. El papel de las nuevas administraciones afecta en mayor medida los grados de eficacia, eficiencia y coherencia de la planeación – ejecución, ya que la implementación de modificaciones estructurales, en el caso que fueran necesarias, implica reiniciar la estructuración de convenios políticos y la reestructuración operativa de los proyectos, y en el transcurso de la misma, una baja de indicadores de cumplimiento. De esta forma se puede explicar el continuismo administrativo y la evasión de redireccionamientos sustanciales del desarrollo municipal. Frente a esta situación una transferencia de competencias a entidades de respaldo administrativo en la escala microlocal (comunales y corregimientos), a través del redimensionamiento de competencias de los actuales Inspectores de Policía y de las Juntas Administradoras Locales, puede favorecer la operatividad de cambios en las formas y los contenidos de las acciones públicas. En este

¹⁴⁸ Estas mediciones parten de una observación del número de veces que se lleva a cabo un proyecto, más allá de su marco programático o dimensional, y están afectadas por el criterio de primeras ejecuciones, que evade la movilidad de proyectos, es decir, el lugar de primera ejecución de un proyecto establece su vinculación a una Dimensión – Área, descontando sus traslados a otras categorías dimensionales. La citada movilidad, factor de menor peso relativo en los datos, se contabiliza de manera independiente, para facilitar el estudio. Al respecto ver ficha técnica numeral A.

escenario, las dependencias de la administración central se convierten en coordinadores y promotores de las acciones en el territorio, articulando las organizaciones y representantes microlocales.

De otra parte, la participación de las dependencias en la planeación y ejecución de acciones en el municipio se presenta cada vez más especializada de acuerdo a las características de los programas y proyectos, y si bien esta tendencia permite aclarar la relación entre acciones – personal a cargo, y en esta medida, aumentar la transparencia de la administración, su capacidad técnica para la formulación y el seguimiento, se hace necesario construir escenarios de articulación entre dependencias y acciones. En buena medida, la dimensión de las responsabilidades del ente territorial frente a su capacidad operativa hace necesarias las ejecuciones aisladas desde los compromisos explícitos de las dependencias; de otra parte, el escenario de articulación se está propiciando a través de la Secretaría de Planeación, pero exclusivamente a un nivel técnico operativo, mientras los consensos sobre la definición de las acciones, las relaciones entre las mismas y su pertinencia, se estén dando en circunstancias coyunturales con respecto a casos específicos o hayan quedado olvidados por las implicaciones en la productividad laboral que conllevan estas reflexiones.

5. Sobre la planificación del desarrollo regional, sus enfoques estratégicos y la sostenibilidad latinoamericana

Los contenidos y metodologías de los planes de desarrollo en Colombia presentan una vinculación directa con las estrategias para la sostenibilidad definidas a nivel latinoamericano, en tanto el marco constitucional y legal así lo indican. De esta forma se puede pensar que el país desde la formulación de sus instrumentos de planeación se encuentra trabajando en la búsqueda del desarrollo sostenible, sin embargo esta búsqueda está determinada por el enfoque de las prioridades que los entes territoriales hayan aplicado a sus instrumentos de planeación y el grado de efectividad de sus acciones. Como se pudo observar en el estudio de las formulaciones de los planes de desarrollo del Centro sur de Caldas, la estructura y organización de sus contenidos indican una mediana articulación con las líneas maestras de sostenibilidad latinoamericanas, definidas desde Nuestra Propia Agenda, y en tal caso, se hace necesario afinar y aumentar las actuaciones sobre temáticas determinantes en los municipios, especialmente relacionados con aspectos sociales como la educación ambiental, el desarrollo científico y tecnológico y el establecimiento de alternativas socioeconómicas. En los diferentes municipios de la subregión se observa un acuerdo sobre el impulso de infraestructuras para la conectividad social y económica regional, y sobre el impulso de los sectores agropecuarios, agroindustriales y turísticos de soporte, de esta forma, el fortalecimiento del desarrollo institucional desde los gobiernos municipales, con la participación comunitaria a nivel regional, se presenta como una tarea prioritaria para buscar respaldo político a los proyectos estratégicos de la región y promover una planificación regional de estos asuntos de interés colectivo.

En el contexto regional y Nacional, el Centro – sur tiene un escenario natural de gestión compartida en el eje Medellín – Cali, y su área de influencia en la subregión relacionada con el eje Chinchiná – Irra. Cada uno de los municipios de la subregión presenta un alto potencial para aumentar su vinculación al mismo y para ofertar bienes y servicios públicos o privados en sus enclaves estratégicos en la cabecera del

municipio de Chinchiná, o en los nodos de la Manuela, Tres Puertas, Km. 41 o en Irra. Este elemento aglutinante de los diferentes municipios, es reconocido por la mayoría de los municipios y en este sentido realizar acuerdos respecto del ordenamiento unificado de esta porción de territorio y la implementación de programas para la consolidación de asentamientos en torno del mismo permite aclarar el escenario de gestión subregional, en tanto se definen las prioridades a atender y determina la manera de vinculación de las administraciones municipales.

CAPÍTULO III. LA BÚSQUEDA DE LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL EN MANIZALES

En esta sección del documento se muestra el componente propositivo de la tesis, el cual se constituye en un resultado final de la indagación en la medida que busca encontrar alternativas para la instrumentalización y operación del desarrollo sostenible en el municipio de Manizales, partiendo de sus características particulares respecto de la gestión pública, sus balances de actuación en las diferentes áreas de desarrollo y las tendencias de ocupación física del municipio. La propuesta se concreta en tres niveles, microlocal, local y regional, a partir del diseño de un esquema para la gestión – ocupación municipal, que establece la articulación interinstitucional como su principal sustento y que pretende revertir los balances de concentración urbana, promoviendo un ejercicio de descentralización de la acción pública y de las actividades productivas sobre el territorio, para consolidar una red socioeconómica que permita afrontar sus principales problemáticas de marginación social y empobrecimiento colectivo.

A nivel municipal, las alternativas para promover acciones de desarrollo territorial integradoras, que permitan superar situaciones problemáticas iniciales, parecen demasiado restringidas, no sólo partiendo de las debilidades del sistema económico, sino del sistema cultural como unidad, debido a la falta de armonía entre tendencias sociales y las políticas que las movilizan y las guían, aunado al conflicto social de la segregación social y espacial de las diferentes comunidades. Una de las principales dificultades a afrontar se refiere a la constante dualidad de las perspectivas del desarrollo, que por un lado abren posibilidades de transformación masiva, pero simultáneamente promueven la disolución de las estructuras sociales y el aumento de la marginalidad, en una contradicción entre la promoción del desarrollo desde la asistencia pública y la competitividad productiva privada. En este sentido, el papel del Estado reafirma su condición de redistributor de los beneficios del desarrollo, a través de los programas de servicios sociales, pero tiende a disminuir su capacidad de acción sobre los efectos adversos del mercado de capitales que movilizan sustancialmente el desarrollo. De allí que entender la disminución de la marginalidad social, no sólo con fines filantrópicos o compromisos constitucionales con grupos humanos vulnerables, sino como acciones que aumentan las condiciones de bienestar para todo el colectivo, es una labor prioritaria, en la medida que se estaría actuando en la disminución del conflicto social, y en esta medida, aumentarían los grados de productividad, gobernabilidad y seguridad del territorio.

Ante una situación problemática estructural la respuesta debe ser consecuentemente radical en cuanto a sus productos de largo plazo, y en este sentido, el redireccionamiento de la reflexión y la acción sobre el territorio, desde la perspectiva de la gestión, debe ser una meta urgente. Tal redireccionamiento se refiere al cambio en los balances entre asistencia / productividad, entre gestión / autogestión, entre centralidad y marginalidad, se refiere al cambio de dinámica de la organización social, hacia grupos humanos y espacios físicos cohesionados y articulados desde sus bases, con mayor claridad y capacidad de competencia en sus territorios. En gran medida este tipo de reflexiones sobre la administración del Estado, son promovidas públicamente por la propia normativa al respecto, y están en consonancia con las tendencias del desarrollo Nacional e Internacional, especialmente respecto de la contracción y descentralización de los organismos gubernamentales, y del aumento de los grados de autonomía territorial. Esta propuesta teórica se fundamenta, en esencia, en estos ejercicios

de descentralización operativa y recentralización administrativa, en el sentido que busca profundizar los procesos de autogestión del desarrollo a escalas inferiores a la municipal, desde los cuales se viabiliza el asocio y la complementariedad entre lo microlocal, lo local y lo regional. De igual manera, busca articular las propuestas y/o posibilidades de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento del municipio, tanto como los lineamientos del Plan de Desarrollo Rural del Crece y la propuesta de Ecorregión Eje Cafetero. Este conjunto de instrumentos muestran un alto grado de sinergia potencial entre sí, respecto de los rumbos necesarios para alcanzar las metas de desarrollo propuestas, al compartir un conjunto de elementos, entre los cuales se cuentan:

Fomentar el crecimiento económico con respeto de las particularidades sociales y las limitantes ecosistémicas de cada territorio, con el fin de afrontar la pobreza de las comunidades y las debilidades del sector comercial, de servicios y empresarial, a través de la consolidación de encadenamientos productivos hacia delante y hacia atrás, consolidando economías de escala estables, protegiendo sectores estratégicos de las mismas, sin restringir el potencial competitivo de algunas de ellas.

Establecer vínculos sólidos entre las áreas urbanas y rurales, en términos sociales, económicos, biofísicos e infraestructurales, a través del establecimiento o consolidación de un sistema de redes de centros de diversa jerarquía que polarizan las piezas, anclados a ejes de comunicación, que permita activar los nodos y sus áreas de influencia, a partir de una descentralización estratégica de actividades que, a su vez, aumentaría la relevancia de los vínculos y de los centros de la red en su conjunto.

Consolidar los procesos de autogestión del desarrollo, aumentando la participación social e institucional, construyendo o consolidando inicialmente¹⁴⁹, a partir de las actuales divisiones político administrativas y de sus organizaciones correspondientes, piezas funcionales que por su conocimiento del territorio y su organización se presenten aptas para actuar sobre las problemáticas y potencialidades de los mismos en asocio con las demás que componen el sistema.

Alcanzar un grado sostenible de relación entre cultura y ecosistema, a partir de la actuación sinérgica sobre las diferentes dimensiones o áreas del desarrollo, entendiendo las interacciones y el impacto mutuo que se manifiesta entre ellas y redimensionando el concepto de sostenibilidad como una premisa asociada exclusivamente a la protección de recursos naturales, para abordarla compleja y complementariamente.

¹⁴⁹ Si bien, la división político administrativa de los territorios en Colombia ha representado en algunos casos obstáculos para la gestión de los proyectos, debido a la discordancia socioespacial que manifiesta, la superación de las posibles debilidades de estos aspectos, tendría que ser subsanada a partir de una reflexión profunda sobre el ordenamiento territorial del país y de sus escalas territoriales. De otra parte, se considera que la normativa vigente respecto de los temas de asociaciones entre entes territoriales, abre posibilidades importantes para que estas posibles dificultades sean mitigadas, caso de la Ley 128 y 136.

De otra parte, las consideraciones sobre el deber ser de un desarrollo que pretende ser sostenible, no se asocian directamente con posturas evolucionistas del mismo, pero comprende la necesidad de subsanar “deudas” con el proceso mismo, ya que una de las debilidades fuertes que manifiestan los territorios de Manizales a este respecto, tienen que ver con el bajo perfil de acciones sobre factores trascendentes en la consolidación de una sociedad económicamente activa, caso particular de los potenciales de diversidad productiva agropecuaria y sus encadenamientos con empresas y mercados locales. Con base en los balances generales de aglomeración urbana de la población y a los bajos índices de empleo en el sector industrial, la comunidad del municipio se ha especializado en las áreas comerciales y de servicios, lo cual genera una dependencia directa de la importación de productos primarios, tanto como de las materias primas necesarias a nivel industrial, y hace inoperante la calificación laboral de la comunidad urbana y rural.

Como se anotaba en aparte anteriores, una de las grandes debilidades que presentan los procesos de desarrollo en el caso Manizales se refiere al desconocimiento detallado del territorio respecto de temas como: las capacidades de carga del ecosistema, medible desde el impacto que generan las modalidades de desarrollo que se han implementado en él, respecto del consumo recursos naturales, para entender la dinámica del territorio de una manera más amplia y concreta. Los estudios que apuntan en esta dirección son inexistentes (Huella Ecológica), fragmentarios o en otros casos desactualizados, caso del Perfil Ambiental de Manizales, y en esta medida las decisiones que se toman respecto de los rumbos del desarrollo en la búsqueda de la sostenibilidad se realizan en buena medida a tientas, en un escenario de alto grado de incertidumbre sobre la efectividad de las acciones públicas y privadas, lo cual genera vulnerabilidad interna y externa del sistema ambiental como conjunto. Es importante establecer, que el diagnóstico del municipio utilizado para la construcción del Plan de Desarrollo vigente, no cuenta con las calidades necesarias para entender el territorio de manera integral¹⁵⁰, al presentar vacíos insalvables de información sobre estados iniciales de indicadores sociales y físico espaciales, así como económicos e institucionales, que dificultan la posibilidad de tomar decisiones y de actuar efectivamente en las problemáticas del territorio. En este sentido los propios autores del citado documento, reconocen la necesidad de realizar ejercicios exhaustivos de diagnóstico y aproximarse a escalas de estudio microlocales, al nivel de comunas y corregimientos, en las cuales se pueda conocer la situación concreta del municipio y afinar la planeación – ejecución de las actuaciones del Gobierno. Por el contrario los documentos de diagnóstico del POT muestran un mayor grado de elaboración y estudio correlativo de variables sociales y su incidencia en la definición de acciones infraestructurales y biofísicas, aunque las citadas debilidades de conocimiento de las características socioeconómicas del territorio debilitan las decisiones tomadas en tal documento.

¹⁵⁰ El diagnóstico de la situación de Manizales presenta fortalezas en el conocimiento de las particularidades en materia de educación y salud, pero presentan una debilidad marcada, referida a la tendencia a la abstracción de su condición espacial en el territorio, y en tal caso del personal a cargo de la gestión de los proyectos en dichas áreas. Respecto del diagnóstico del tránsito es de resaltar su enfoque y las panorámicas sobre las dinámicas de movilidad, aportando elementos importantes a la comprensión de la estructura socioespacial del municipio. Por otra parte, el documento deja serias dudas sobre la capacidad técnica del municipio para conocer su territorio y de igual manera, para estructurar este tipo de estudios.

Estas debilidades afectan en buena medida la efectividad o impacto social que están generando las acciones estatales, por la actuación fragmentaria sobre escenarios de bajo grado de autosostenibilidad en el tiempo, en tanto se actúa con desconocimiento de explícito de las causas, remitiéndose de manera estricta a una productividad institucional de amplios volúmenes de acciones y dando menor relevancia a la calidad de las mismas. De esta forma, el municipio se aleja de en un círculo virtuoso de transformación de sus condiciones socioespaciales, especialmente por las debilidades de su sistema de retroalimentación en la planeación, causando la repetición cíclica e “innecesaria” de acciones, ya que estas alcanzan sólo a la mitigar los efectos de la problemática, lo cual redundando en condiciones asistencialistas de desarrollo. Tal es el caso particular de las acciones en el área económica y social. Por otra parte, la escasez de recursos económicos restringen la satisfacción universal de necesidades primarias de su población proporcionalmente con su distancia del área urbana, aunque queda completamente claro, después del estudio, que las prioridades de la gestión pública del desarrollo, en Colombia y específicamente en Manizales, se han centrado en la atención de aspectos sociales, como la educación, la salud y recreación y deporte a nivel municipal, en buena medida debido a los compromisos legales de los entes territoriales.

1. Una Prospectiva de Gestión - ocupación para Manizales

Esquema de Gestión

Para afrontar las problemáticas socioespaciales del territorio y la gestión de un desarrollo sostenible, el municipio debe ser estudiado desde la naturaleza de sus dinámicas propias y las propuestas para avanzar en tal objetivo deben tomarlas como punto de partida, para posteriormente hacerlas operativas a partir de las organizaciones e instrumentos de planeación/acción con los cuales cuenta el municipio y la región en la actualidad. En este sentido conocer a fondo las líneas de trabajo en áreas sociales, económicas, institucionales, infraestructurales y biofísicas, tanto como las formas de interacción entre ellas permite establecer: el grado de autonomía o dependencia que presentan las piezas o partes funcionales del municipio (comunales y corregimientos), entre sí; permite establecer las tendencias de organización social y productiva dentro de cada unidad; y permite establecer las posibilidades de intervenirlas adecuadamente desde las competencias del gobierno municipal. De igual manera la construcción de fundamentos sólidos desde las comunidades¹⁵¹, los gremios y las instituciones, en las escalas locales y microlocales tienen un papel trascendental en el mejoramiento de la calidad de vida, como actores, coordinadores y guías de las acciones, en tanto la gobernabilidad del territorio está determinada por el respaldo político de la comunidad a las acciones del gobierno municipal, en la medida que estas satisfacen las necesidades y deseos de la misma, y la mejor manera para que esto se suceda de manera tangible es a través de la vinculación directa de la comunidad y las instituciones públicas y privadas en la triada: planeación – ejecución – retroalimentación PER.

Esta triada permite la consolidación de un sistema de autorregulación del territorio que vincula la participación interinstitucional desde la comunidad hasta los gremios. Este sistema autorregulado o disipativo del territorio se fundamenta en los conceptos consignados en el marco conceptual de este documento, en tanto el funcionamiento del mismo tiene su fundamento en la conformación de redes de comunicación, interacción y retroalimentación, aplicados en este caso a la planificación del desarrollo del municipio. En el territorio se resaltan un conjunto de características particulares que son análogas a las teorías de Capra sobre la trama de la vida:

Constituidos por una red de procesos de producción: “Se trata de una red de procesos de producción, en la que la función de cada componente es participar en la producción o transformación de otros componentes de la red. De este modo toda la red se “hace a sí misma” continuamente. Es producida por sus componentes y, a su vez, los produce. “En un sistema vivo”... “el producto de su operación es su

¹⁵¹ “Encontramos en los ciudadanos y en las organizaciones de base desarticulación y falta de solidez para la participación y la concertación con el gobierno municipal referente a temas de desarrollo, planeación, participación ciudadana y liderazgo; es evidente que los miembros de las organizaciones comunales y las organizaciones de base presentan falencias en cuanto al trabajo en común, el sentido de pertenencia y la participación ciudadana y comunitaria, lo que se evidencia en los bajos índices de participación en procesos de elección ciudadana.”. ALCALDÍA MUNICIPAL, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL Diagnóstico General de la Situación de Manizales. Plan de Desarrollo 2005 – 07. Agosto de 2005. Pág. 85

propia organización”... Una importante característica de los sistemas vivos es que su organización autopoiesica (o autocreada) incluye la creación de un perímetro que especifica el territorio de las operaciones de la red y define el sistema como unidad...”¹⁵².

En este sentido, las actuaciones en materia de desarrollo desde las organizaciones estatales públicas y privadas en su diferentes ordenes y escalas de acción aportan a objetivos de mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar colectivo en su jurisdicción, al igual lo hace la sociedad en general, de esta forma las acciones aportan a la consolidación de la organización y de su estructura interinstitucional y comunitaria. Como se propuso en el marco teórico, las adecuadas interacciones de las redes sociales, institucionales, económicas y físico territoriales dan origen a condiciones de sostenibilidad, pero deben ser dirigidas por los instrumentos de planificación y en este sentido el gobierno municipal tiene una gran responsabilidad en la administración consciente de su jurisdicción a partir de un conocimiento detallado de la misma, que le permita adecuar su respuesta a las problemáticas y potencialidades del municipio.

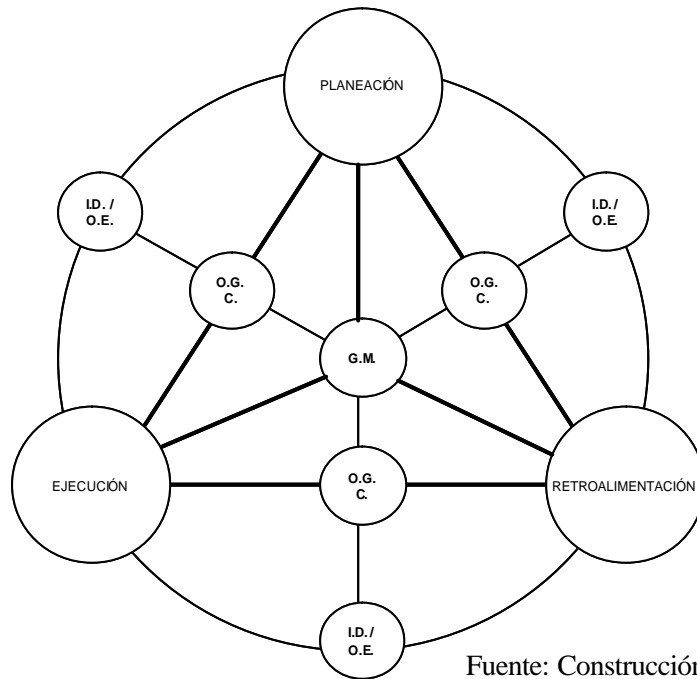
El territorio como un escenario de estabilidad en un cierto grado de desequilibrio: “...en los sistemas abiertos, la disipación es una fuente de orden... las estructuras disipativas no sólo se mantienen en un estado estable lejos del equilibrio, sino que pueden incluso evolucionar... mientras las estructuras disipativas reciben su energía del exterior, las inestabilidades y saltos a nuevas formas de organización son el resultado de fluctuaciones internas, amplificadas por bucles de retroalimentación positiva...”¹⁵³.

La naturaleza de la organización del territorio municipal muestra semejanzas con las características de las estructuras disipativas en la medida que están ordenados, en la actualidad, a partir de espacios centrales de aglomeración de actividades y densificación poblacional; y a partir de espacios periféricos a los primeros, en los cuales se manifiesta dispersión de actividades y bajas densidades, es decir, las categorías urbana y rural respectivamente, lo cual le confiere una condición inherente de desequilibrio en la forma de ocupación, que puede llegar a ser estable en la medida que se aclaren las relaciones entre los dos polos. Desde esta perspectiva, el espacio de disipación de las dinámicas urbanas es lo rural, en tanto toma de él recursos naturales, producción primaria y materias primas necesarias para estabilizar sus propias actividades productivas, pero simultáneamente, lo rural encuentra un espacio para disipar sus necesidades en lo urbano, al acceder a la oferta de bienes y servicios especializados que provee lo urbano. La planificación del desarrollo en este contexto tiene el papel de coordinador de los procesos disipativos del municipio, para lo cual requiere adecuar su estructura de gestión en función de promover cambios en la sociedad, la economía y los espacios físicos, desde el interior de su jurisdicción, a partir de un fortalecimiento de la participación social, institucional y gremial, para hacerlos estables en el tiempo y capaces de afrontar la presión de fuerzas externas, especialmente de la economía.

¹⁵² Maturana y Varela, citados por Capra en La Trama de la Vida. Editorial Anagrama, S.A. Barcelona, 1998. Pág. 116

¹⁵³ Ibid. Pág. 106

GRÁFICO 21. TRIADA PLANEACIÓN – EJECUCIÓN – RETROALIMENTACIÓN



Fuente: Construcción propia

Como se anotaba en apartes anteriores la problemática de la planeación esta principalmente asociada a las dificultades de retroalimentación, por las falencias de los diagnósticos y los seguimientos, y por otra parte, a la participación de los actores sociales, en tanto las organizaciones comunitarias presentan un menor peso relativo en las actuaciones públicas. De allí que la triada propuesta para dar estructura a una red interinstitucional busque establecer un panorama para la interacción de los diferentes actores y sus organizaciones en el impulso del desarrollo sostenible, permitiendo su participación en las diferentes fases de la triada. En este caso, se han considerado el siguiente grupo de organizaciones:

El Gobierno Municipal GM :

Alcaldía municipal, sus secretarías y funcionarios.

Las Organizaciones Gubernamentales Comunitarias OGC :

Representadas por las Juntas Administradoras Locales en asocio con las actuales inspecciones de policía. Se asumen en este caso con capacidad y competencias para Administrar Microlocalmente.

Los Institutos Descentralizados ID y las Organizaciones Externas OE: como son Invama, Assbasalud, Infimanizales, Aguas de Manizales, Instituto de Cultura y Turismo; junto con los gremios empresariales y los centros de investigación. En conjunto prestan un apoyo externo a las acciones públicas.

La estructura de la red interinstitucional para el desarrollo sostenible, se organiza a partir del gobierno municipal GM, principal encargada de la planeación – ejecución – retroalimentación y se encuentra articulada en un primer orden con las organizaciones gubernamentales comunitarias OGM, cuyo papel fundamental se refiere al control social de las acciones en la triada, aunque pueden participar de manera directa en los tres componente, en tanto se fortalezcan sus competencias y capacidades operativas. Los dos actores anteriores a su vez se relacionan en un segundo orden con el conjunto de institutos descentralizados y las organizaciones privadas, los cuales participan igualmente como apoyo externo de las acciones del gobierno municipal y de sus organizaciones gubernamentales microlocales. Los flujos de

información a través de la red interinstitucional se dan en sentido circular desde la planeación hasta la retroalimentación y reiniciándose de nuevo cada vez que se requiera, sin embargo, los flujos se pueden dar en múltiples sentidos entre sus actores de acuerdo a los requerimientos de gestión de cada área de desarrollo, programa o proyecto y de acuerdo al rango de acción que se esté atendiendo. De igual manera, cada organización puede implementar su propia triada PER para fomentar una gestión más efectiva de cada una de ellas.

Esquema de Ocupación:

Con el fin de establecer un posible esquema de gestión pública del desarrollo municipal, en el marco de la ley 136/94, se hace necesario construir un proyecto de territorio deseable, es decir, para afinar el “como” se impulsa o promueve el municipio, se debe tener presente el “que” y en “donde” se promueve. En función de este ejercicio se elabora un esquema de ocupación del territorio complementario del esquema de gestión mostrado por la triada PER, teniendo como referente la propuesta de la Ley 388/97, en la cual se establece los contenidos básicos del ordenamiento territorial municipal. Es importante aclarar de antemano, que este esquema no pretende ser exhaustivo al conocer las limitantes del proyecto de investigación, el cual se suscribe al estudio de algunos temas de la administración pública, y desde este horizonte de estudio pretende realizar un aporte. Para consolidar un modelo de gestión - ocupación propiamente dicho se hace necesario conocer a fondo la institucionalidad descentralizada y privada, la sociedad, la economía y los componentes físicos del territorio. La citada norma, en su capítulo 3º, parágrafo 1º, prescribe:

“...se entenderá por estructura urbano – rural e intraurbana el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizaran la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas.”

Es importante resaltar la relación inherente que debe existir entre Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento y el esquema de gestión y ocupación, como instrumentos complementarios de un mismo proyecto de municipio, y en esta medida las decisiones que se toman en ambos casos se afectan mutuamente, es por esta razón que entender el desarrollo y su sostenibilidad en localizaciones determinadas de un territorio brinda la oportunidad de aumentar la sinergia de factores involucrados en el mismo.

Este esquema de ocupación se propone en las escalas microlocal, local y regional, y tiene como principio conceptual la consolidación de una red de centros y áreas polarizantes estratégicas consecuentes con las divisiones político administrativas locales (comunales y corregimientos como piezas funcionales del municipio) que conformarían la estructura socioeconómica del municipio; su enfoque productivo define para cada centro y área polarizante una especialidad y un papel en el municipio, y de esta manera permite la asociación por complementariedad – subsidiariedad para la prestación de servicios y el encadenamiento de procesos productivos y comerciales. Las piezas funcionales están

asociadas directamente a una organización comunitaria (Juntas Administradoras Locales), quienes estarían encargadas de la gestión (PER) de las mismas, de la mano del gobierno municipal y con el apoyo de las demás organizaciones públicas, mixtas y privadas. En primera instancia es de vital importancia entender la concepción de las Centralidades, Áreas de Polarización y Zonas de Interacción Rururbana, sobre las cuales se fundamenta el esquema de ocupación rururbano del territorio.

Centralidades¹⁵⁴

Son entendidas en este caso como espacios públicos y simbólicos por excelencia en los cuales se aglomeran densamente actividades de diversa índole¹⁵⁵, entre las cuales se destacan: actividades institucionales, comerciales y de servicios, compartiendo espacio con la vivienda y con la empresa y/o la industria, de acuerdo con las determinantes de uso de suelo. En ellas se fomenta un proceso de aglomeración de actividades múltiples, con alguna especialidad, de acuerdo al potencial de su localización respecto a la estructura urbano – rural o intraurbana, así como de las poblaciones en su área de influencia. Su categoría urbana o regional, responde a la escala o área de influencia de sus establecimientos y a su accesibilidad. Es una categoría que se quiso conferir a espacios de altas densidades de ocupación y de alto grado de consolidación o con potencial de serlo, al nivel urbano o urbano – regional, donde se manifiesta una concentración de actividades de vocación pública. De igual manera, en estudios más detallados de las microlocalidades podrían surgir centralidades de escalas menores, que a su vez, se articularían a las redes principales. La gestión de las centralidades del orden urbano recaería principalmente sobre las organizaciones microlocales, en asocio con la administración central y en las centralidades del orden regional sería responsabilidad principal de la administración central con la participación de las localidades del centro sur y en menor medida de las microlocalidades de cada municipio.

Las Áreas Polarizantes

Se conciben como espacios de aglomeración dispersa en el área rural, los cuales son atraídos principalmente por ejes viales en los cuales puede o no existir una centralidad de escala microlocal, con la función de aglutinar e intermediar la generación y provisión de productos primarios y secundarios a las centralidades urbanas y regionales, a través de encadenamientos productivos o asociaciones para la prestación

¹⁵⁴ Las centralidades son propuestas en el POT 2000 – 2009 como: “...mecanismo para superar las disfuncionalidades estructurales y la centralización de bienes y servicios que se presentan en la ciudad, se propone, en especial en las periferias, la implementación de un sistema de centralidades territoriales por niveles de influencia. Este sistema integrará los diferentes atributos urbanos, usos, equipamientos, vivienda, espacio público y transporte, como complemento indispensable para la dinamización y revitalización de la ciudad en sus diferentes sectores. De esta manera sin perder el dinamismo e importancia del centro y el corredor central, se deberá disminuir la dependencia de las periferias con estas zonas a partir de una distribución equilibrada y armónica de las actividades urbanas intermedias entre los niveles de ciudad y de barrio y vecindario. Será esta base fundamentalmente para aliviar las inequidades sociales en los procesos de apropiación y disfrute de la ciudad.” Este componente estructural fue abandonado en el POT 2001, aprobado por el acuerdo 508 del mismo año, al igual que el proyecto Biomanizales.

¹⁵⁵ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MANIZALES; FERNANDEZ HOYOS, Julián Eduardo. Análisis y Propuesta de Diseño Urbano sobre una Centralidad en proceso de Consolidación. Caso la Asunción. Tesis de Pregrado, Universidad Nacional de Colombia. Manizales, 2003.

de servicios. Estas Áreas son concebidas como espacios de expansión de vivienda productiva, las cuales serían acompañadas por actividades comerciales y de servicios, que progresivamente consolidan una centralidad rural. Su jerarquía municipal o regional se refiere al potencial productivo y a la accesibilidad desde el área urbana o el entorno regional, caracterizando las primeras como espacios para garantizar la seguridad alimentaria del municipio y las segundas para garantizar la competitividad agroindustrial, sin embargo, no se consideran categorías excluyentes, cada una de estas áreas puede participar en ambos niveles, pero se busca una correlación fuerte entre Áreas de Polarización Municipal y Centralidad Urbana, ya que los encadenamientos en cada nivel tienen unos objetivos y rangos de acción diferentes, como se puede observar en el aparte que trata las Zonas de Interacción. La gestión de las Áreas Polarizantes del orden municipal recaería principalmente sobre las organizaciones microlocales de los corregimientos, en asocio con la administración central y con el apoyo de las demás organizaciones; y en las Áreas Polarizantes Regionales sería responsabilidad principal de la administración central con la participación de las localidades del centro sur y en menor medida de las microlocalidades.

Zonas de Interacción Rururbana

Las relaciones entre una Centralidad y un Área Polarizante en las escalas municipales o regionales son definidas por las posibilidades de asociación o el encadenamiento entre piezas funcionales (comunidades – corregimientos), y requieren de una gestión interinstitucional de diversa escala, según sus ventajas comparativas o competitivas en cada una. De esta forma, se presentan dos tipos de zonas:

Zonas de Interacción Municipal: conformadas por Centralidades Urbanas de Mypymes Agroindustriales o Industriales asociadas con Áreas Polarizantes Agroproductivas Municipales, en las cuales se promueve la conformación de economías solidarias, desde el fomento de programas como: seguridad alimentaria¹⁵⁶ y producción de valores agregados, a través de micro, pequeña y mediana empresa. En estas Zonas participan las comunidades urbanas y rurales con mayores dificultades socioeconómicas que por su proximidad permiten una gestión productiva integrada, a través de sus organizaciones comunitarias.

Zonas de Interacción Regional: conformadas por Centralidades Regionales y Áreas de Polarización Regional, en las cuales se promueven economías de competitividad desde la agroindustria, la industria, el comercio y los servicios. En estas Zonas participan las comunidades urbanas y rurales de mayor capacidad socioeconómica, como dinamizadores de la economía local, a través de su vinculación con mercados externos y del aprovechamiento y protección de las Zonas de Interacción Municipal.

¹⁵⁶ “... la producción primaria (“en finca”) deberá complementarse con los encadenamientos industriales para su procesamiento y transformación (sistemas agroindustriales), en cuyos diseños y localizaciones, establecidos a partir de consensos entre el Estado, los productores agrícolas, los industriales y los consumidores, será necesario tener en cuenta las áreas de producción, la participación de las poblaciones locales y la ubicación de los mercados.” FAJARDO MONTAÑA, Darío. Para Sembrar la Paz hay que Aflojar la Tierra. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2002. Pág. 170

1.1. Sostenibilidad Primaria Microlocal: microterritorios autónomos e interactuantes

La activación de mecanismos de sostenibilidad autogenerada debe ser uno de los propósitos fundamentales del desarrollo contemporáneo, en el marco de la descentralización estatal y la globalización de la economía, y más aún en un escenario microlocal; con un fin primario, buscar una alternativa económica a la dependencia de los organismos gubernamentales municipales, regionales o nacionales para la atención de necesidades primarias, tanto como para la ejecución de iniciativas propias de desarrollo local, y de igual manera, como estrategia para el fortalecimiento de los principios culturales de una participación activa y consciente de las comunidades de base en la gestión pública interinstitucional. En tal medida, esos mecanismos de sostenibilidad deben consolidar capacidades endógenas, que permitan la conformación de economías solidarias¹⁵⁷, buscando relacionar piezas funcionales inframunicipales, y como prioridad, escenarios socioespaciales desvinculados y/o marginados del aparato productivo, y de igual forma subsanar las debilidades presentes en los territorios actualmente vinculados, con el fin de promover el aumento de las condiciones de calidad de vida y bienestar colectivo, en el marco de la protección del patrimonio ecosistémico.

La promoción de la productividad¹⁵⁸ en las microlocalidades, principio básico para afrontar la problemática de empobrecimiento colectivo, debe fundamentarse en la consolidación de sistemas económicos complementarios entre sí, aprovechando las potencialidades de cada grupo humano y sus espacios físicos, su capacidad productiva y de comercialización de productos, en función básica de autoabastecer sus comunidades. El principio de las economías microlocales busca la superación de las debilidades respecto de la seguridad alimentaria y la cobertura de mercados internos de productos de consumo inmediato o de mediana duración. Desde esta perspectiva, se haría necesario avanzar en la construcción de pactos zonales, respaldados por la administración central, en los cuales se promueva, apoye y respete el proceso. Otra posibilidad que ofrece este escenario microlocal se refiere a la consolidación de encadenamientos productivos con empresas

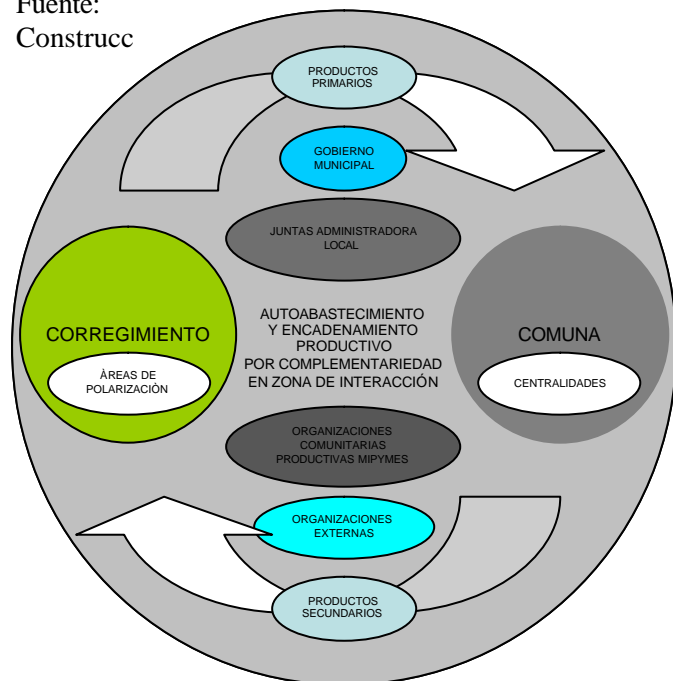
¹⁵⁷ “...Más que esperar que el Estado genere actividades de “utilidad social”, o que el mercado venda servicios accesibles a las diferentes categorías sociales, o que el tejido asociativo voluntario o militante sea capaz de solucionar las urgencias, la “economía solidaria” permite el surgimiento de un “empresario solidario” combinando todos los recursos a su alcance... Solamente en la escena local se generarán las condiciones para la aparición de estas empresas de nuevo tipo. No es posible imponer desde los centros del sistema estas formas complejas de articulación entre las dimensiones mercantil, no mercantil y no monetaria.” AROCENA, José. El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH, Universidad del Uruguay. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1995. Pág. 109

¹⁵⁸ “...la tasa del desempleo en la ciudad de Manizales está dada por el 17%, como una solución a esta problemática ha proliferado la creación o conformación de unidades productivas, convertidas estas a una alternativa laboral generadora de ingresos para un gran sector de la población, el problema radica en que muchas de ellas se conciben sin estudios previos, sin conocimientos específicos en determinado oficio y sin análisis previos que les permita una viabilidad económica y una sostenibilidad en el tiempo, las pequeñas empresas han sido creadas por salir de las dificultades económicas, los recursos generados se convierten en plata de bolsillo, no conocen cuantas han sido sus ganancias ni tampoco saben hasta donde quieren llegar con sus unidades productivas.” ALCALDÍA MUNICIPAL, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. Diagnóstico General de la Situación de Manizales. Plan de Desarrollo 2005 – 07. Agosto de 2005. Pág. 85

industriales o agroindustriales de escala local o regional, vinculando la micro y pequeña empresa asociativa¹⁵⁹ con personal, productos o servicios; la gestión de este tipo de alianzas estratégicas en esta escala estarían principalmente en manos de los Inspectores y de las JAL, tanto como de las empresas asociativas de trabajo.

GRÁFICO 22. ESQUEMA DE SOSTENIBILIDAD MICROLOCAL

Fuente:
Construcc



Como se anotaba en apartes anteriores, la identificación y consolidación de estas posibles piezas funcionales esta asociada a la división político administrativa interna del municipio, es decir a las 11 comunas y 7 corregimientos, con el fin de aprovechar su estado actual de organización y su potencial de participación en la planeación – ejecución – retroalimentación del desarrollo. Inicialmente se debe realizar un ejercicio de retroalimentación de las organizaciones, por medio de estudios participativos y multidimensionales en cada pieza que permitan entender la incidencia de factores socioeconómicos e institucionales en la forma de ocupación social del espacio físico del territorio, y de igual manera, sus potenciales de transformación. Estos ejercicios deben ser ejecutados en articulación interinstitucional, Gobierno Municipal – Organizaciones Gubernamentales Comunitarias – Institutos Descentralizados y Organizaciones Externas.

Una de las labores prioritarias se refiere a la reestructuración de las acciones de los planes respecto de sus escalas de intervención, buscando una suscripción explícita de los planes, programas y proyectos municipales a las escalas microlocales de acción, según su categoría así lo indicara, partiendo de la relación entre la oferta y la demanda, entre la localización de la prestación del servicio, su población beneficiaria y los posibles encadenamientos productivos o asociaciones para la prestación de servicios interlocalidades. En este sentido,

los sistemas locales de educación, salud, recreación y deporte, cultura artística, deben buscar suscribirse con mayor claridad¹⁶⁰, según su rango de acción¹⁶¹ y las particularidades de sus programas, a las escalas microlocales correspondientes, asociándose a espacios centrales

¹⁵⁹ Proyectos como Universidad – Empresa pueden vincularse a este tipo de estrategias de desarrollo, favoreciendo la consolidación de empresas con proyección y viabilidad económica, a partir del conocimiento de mercados potenciales locales y regionales.

según su jerarquía. Este ejercicio particular no sólo facilita la participación de las comunidades para afinar las acciones públicas respecto de sus necesidades, sino que aumenta el grado de apropiación de la comunidad de sus espacios y servicios y consecuentemente disminuyendo las necesidades de movilidad urbana, al encontrar satisfacción de sus requerimientos en la jurisdicción de su comuna o corregimiento.

La primera fase partiría entonces de un redimensionamiento de la participación comunitaria, construyendo y socializando un diagnóstico pedagógico de retroalimentación en cada una de las piezas, a partir del cual, se inicia la reflexión sobre los Planes Microlocales de Desarrollo, como un paso fundamental en el proceso de formación de interlocutores válidos¹⁶² que puedan aportar efectivamente al proceso. La construcción técnica de estos planes deberá ser llevada a cabo directamente por la Secretaría de Planeación en asocio con la Inspecciones y las Juntas Administradoras Locales JAL, redimensionando su papel social institucional, los cuales quedarán adscritos directamente al Plan de Desarrollo de la vigencia que corresponda. Estos soportan un Plan de Desarrollo Municipal generado, promovido y respaldado por la colectividad organizada, coordinado e impulsado por el Gobierno Municipal y con el apoyo interinstitucional de las Organizaciones Externas.

A continuación se muestra un ejemplo en el cual se puede ver con mayor claridad el posible efecto de la gestión microlocal y su siguiente nivel de asociación la conformación de Zonas de Interacción Rururbana.

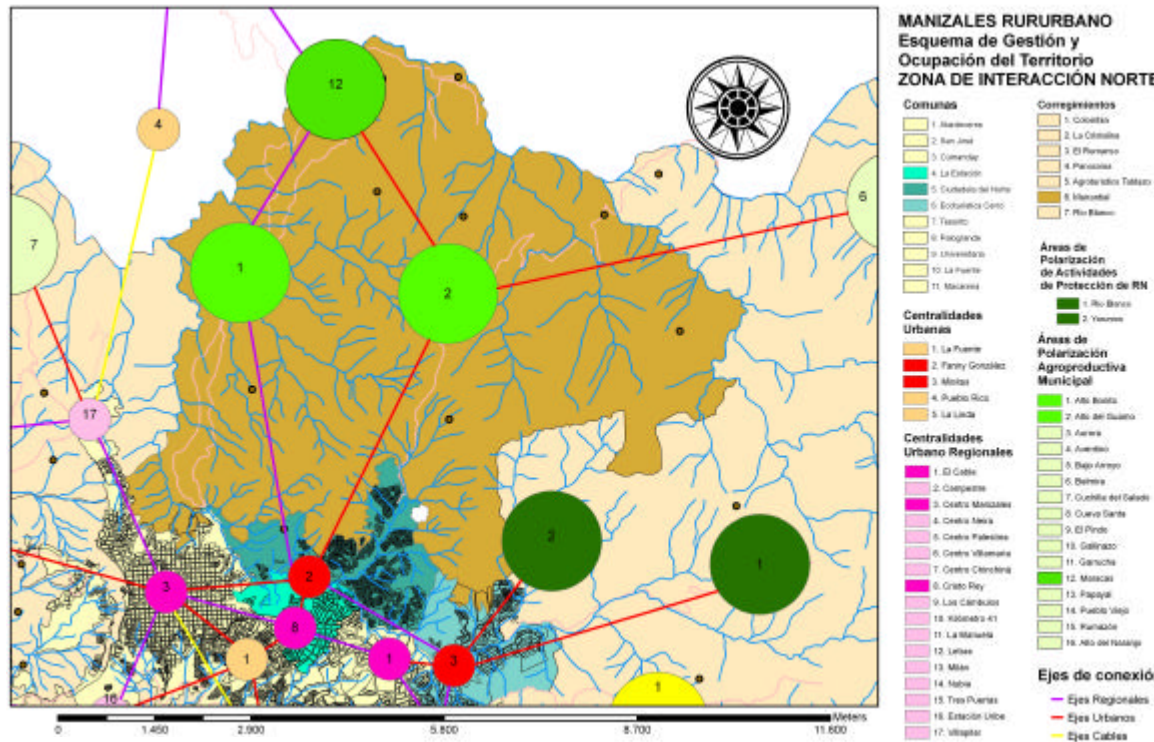
¹⁶⁰ En buena medida, estos sistemas buscan asociar la prestación de servicios a nivel de comunas y corregimientos, aun sin mucha precisión, aunque en los casos de la educación y la cultura artística se ha hecho más explícito. Persiste la problemática para confirmar estas afirmaciones debido a la inexistencia de estudios a este respecto en el municipio.

¹⁶¹ La jerarquía de los programas, sus equipamientos y áreas de influencia establecerían el escenario de gestión en el cual se ubicarían, es decir, los programas de la administración central atienden diversas escalas microlocales, locales y/o regionales, que en algún momento pueden tener incidencia entre sí y esta medida entraría en acción la gestión conjunta de tales aspectos.

¹⁶² “Todos los actores de este sistema de formación desbordan la dimensión estrictamente pedagógica e interactúan dentro de una función muy rica y diversa. Los capacitadores no son profesores en el sentido clásico del término; los capacitados no son simplemente estudiantes... El organismo formador, además de transmitir un determinado saber, deberá tener en cuenta el problema de la constitución de redes pertinentes para hacer posible la inserción o la reinserción social.” Op. cit. Pág. 117 - 121

1.1.1. La Zona de Interacción Ruralrurbana Norte: Comuna Ciudadela del Norte, la Estación, Ecoturística Cerro de Oro y el Corregimiento el Manantial

GRÁFICO 23. CARTOGRAFÍA ZONA DE INTERACCIÓN NORTE



En esta porción de territorio se presentan potenciales para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales de escala municipal en el corregimiento (6), tensionadas dentro de él, por las Áreas de Polarización Agroproductivas Municipales en los sectores de Corinto, Alto Bonito, Pueblo Hondo (gestión compartida con Neira), unidas por un eje vial regional y el Área de Alto del Guamo al norte de la comuna Ciudadela del Norte, que en su conjunto encadenan su producción con las Centralidades Urbanas Mypymes Agroindustriales en el sector Fanny Gonzáles, como espacio productivo tensor de las comunas Ciudadela del Norte (5) – la Estación (4) – Ecoturística Cerro de Oro (6).

Fuente: Construcción propia

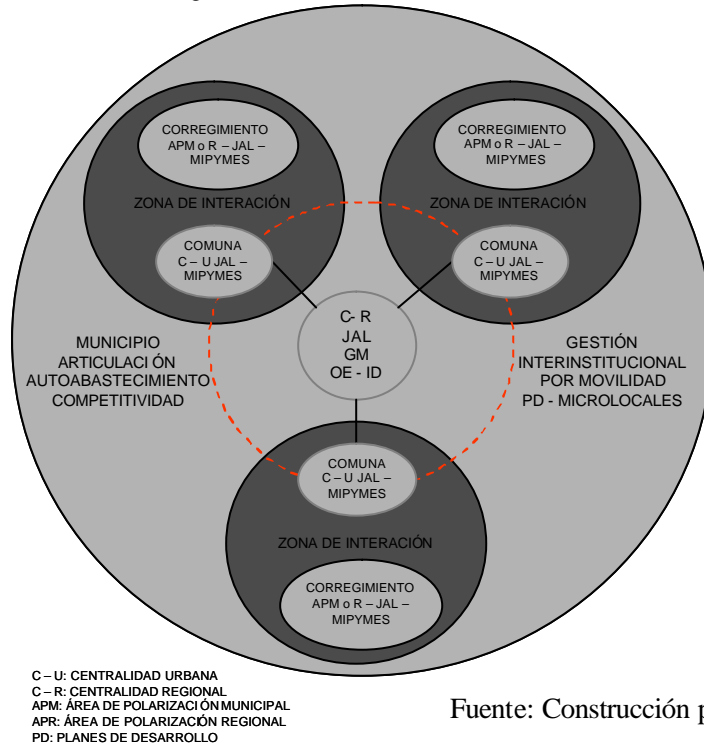
Estratégicamente las gestiones microlocales de interacción agroproductiva y agroindustrial entre las piezas funcionales serían lideradas por la Comuna Ciudadela del Norte y el Corregimiento, buscando un nivel básico de asociación respecto de la solución a la demanda de alimentos y bienes de consumo inmediato en las piezas funcionales, realizando intercambios monetarios, en especie o por servicios; y

consolidando conjuntamente Mypymes para la transformación y comercialización de materias primas rurales, con valores agregados, en la centralidad urbana y en las regionales vinculadas, es decir, Centro Tradicional y Cristo Rey, con el respaldo de la gestión de las comunas la Estación y Ecoturística. De igual manera las Áreas Polarizantes Agroproductivas del Manantial y la Centralidad Urbana Fanny Gonzáles como conjunto urbano rural permite la gestión de espacios y servicios públicos de soporte vinculados, las dinámicas de movilidad, estancia y abastecimiento en cada una de ellas, pero especialmente respecto de la vivienda, permite iniciar un proceso estructurado de promoción de viviendas productivas rurales y urbanas y así como el reasentamiento urbano, en el marco de las estrategias de red de centros y áreas polarizantes.

1.2. Sostenibilidad de la Gestión del Desarrollo Municipal: un giro de 180° en la tendencia de la ocupación del territorio

En función de promover una interacción rururbana y regional, el gobierno municipal debe reorganizar su estructura funcional desde la perspectiva de la cooperación, la movilidad y la descentralización de funciones. En este caso se propone la movilidad de dependencias, como un ejercicio de interacción de los líderes o representantes de la administración central con las comunidades organizadas en las piezas inframunicipales y supramunicipales, con el fin de promover la interacción de las partes en la triada de gestión en las escalas microlocal, local y regional y sus diferentes actores. Una visión de las 3 instancias de gestión considera que la presencia institucional, con su limitada capacidad de recursos, puede interactuar con su territorio de una manera más directa y efectiva, en la medida que construya el escenario microlocal de gestión, reafirmando su condición administrativa por medio de la coordinación de acciones a nivel de Zonas de Interacción Rururbana, como piezas articuladas con capacidad para la sostenibilidad y competitividad a nivel municipal y regional. El proceso en el Centro sur de Caldas, hace necesaria la coordinación de planes, programas y proyectos estratégicos, respecto de la prestación de servicios, el fomento de áreas industriales sobre eje Medellín - Cali y en la protección y conservación activa de las áreas de amortiguación del Parque Natural Nacional de los Nevados.

GRÁFICO 24. ESQUEMA DE SOSTENIBILIDAD MUNICIPAL



Fuente: Construcción propia

El esquema de gestión – ocupación del territorio¹⁶³ propuesto en el marco de este estudio, se dirige a la búsqueda del equilibrio territorial estratégico a través de la armonía entre sus partes, promoviendo la asociación y el encadenamiento de actividades socioeconómicas, institucionales y físico espaciales, las cuales se organizan descentralizadamente al interior del Municipio, considerando las reservas de actuación sobre áreas de protección de recursos naturales y de riesgo, retomando la propuesta inicial del POT 2001, en la cual se establece como Modelo de Ocupación: “...el Escenario 3: Ciudad – Municipio, el cual fue evaluado de una manera más detallada por parte de las instancias de concertación y consulta que determina la Ley 388/97”. El esquema propuesto en el marco de esta investigación aborda aspectos estructurales en sus 3 escalas principales. Una de sus prioridades es desacelerar la concentración de poblaciones marginales, desvinculadas del aparato productivo formal, en los bordes de la cabecera y promoverla adecuadamente entorno a lugares estratégicos del territorio jurisdiccional, en el marco de las Zonas de Interacción Rururbana. De igual forma busca aclarar las posibilidades de vinculación de las actividades formales a las dinámicas socioeconómicas del municipio. La especialización en sectores estratégicos y complementarios de la economía regional será la pauta que direcciona tales espacios y comunidades. En tal caso, se propone una delimitación de 4 Zonas de Interacción Rururbana de la siguiente manera:

¹⁶³ El Plan de Ordenamiento estableció un Modelo de Ocupación del Territorio para Manizales, fundamentado en una desconcentración selectiva de actividades, pero hasta ahora los planes de desarrollo no han promovido modificaciones importantes sobre las condiciones iniciales, sin embargo se ha sucedido una modificación sustancial importante dentro de las revisiones y ajustes llevados a cabo en el POT inicial en el periodo 2003 - 05, relacionada con la variación respecto de la delimitación de áreas de expansión urbana, al pasar de ubicarlas en espacios yuxtapuestos al perímetro actual, para iniciar una propuesta de descentralización de las mismas, ubicándolas ahora sobre el eje de la vía Chinchiná – Km. 41, vinculándolas al desarrollo regional; de otra parte se resaltan las modificaciones respecto de la concepción y materialización del espacio público urbano, aumentando su jerarquía y grado de participación en el ordenamiento municipal. La Propuesta de Tesis retoma algunos elementos de este documento y en buena medida los armoniza con el ejercicio de Ecorregión, aunque como se puede notar redimensiona la condición urbana rural del municipio, en función sostenible, aclarando escenarios de gestión en sus diferentes escalas. ALCALDÍA DE MANIZALES. Plan de Ordenamiento Territorial 2001. Documento Técnico de Soporte. Alcaldía de Manizales, 2001. Pág. 8.

Zona Norte: Comunas la Estación – Ciudadela del Norte – Ecoturística Cerro de Oro y el Corregimiento el Manantial.

Zona Centrosur: Comunas Macarena – la Fuente – Universitaria y los Corregimientos Panorama – Agroturístico el Tablazo

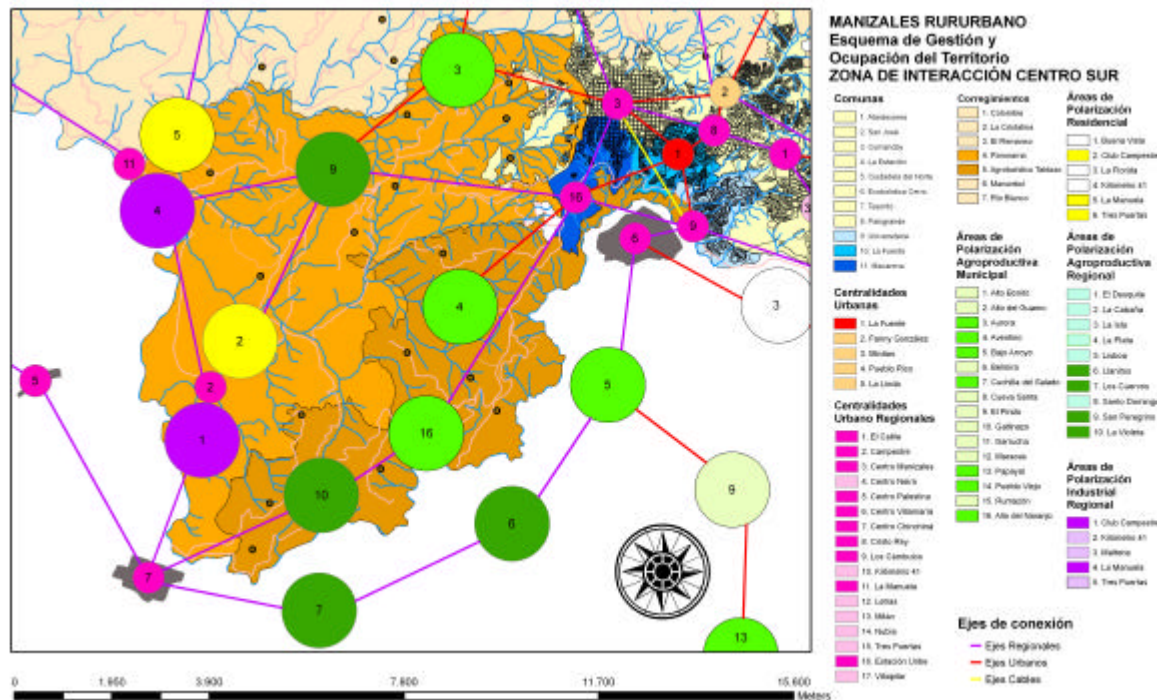
Zona Noroccidental: Comunas Atardeceres – San José y los Corregimientos Colombia – Cristalina – Remanso

Zona Oriental: Comuna Tesorito y el Corregimiento Río Blanco

A continuación se muestran un ejemplo de gestión de escala zonal a partir de microlocalidades que involucra asociación de piezas e intervención municipal y regional, en sectores con amplio potencial de desarrollo, sostenibilidad y competitividad:

1.2.1. Zona Centrosur: Comunas Macarena – la Fuente – Universitaria y los Corregimientos Agroturístico el Tablazo y Panorama

GRÁFICO 25. CARTOGRAFÍA ZONA DE INTERACCIÓN CENTRO SUR



Las Áreas de Polarización Agropecuaria Municipal del corregimiento Agroturístico el Tablazo estarían en el sector de Guacas, tensionada por el Centro Poblado Alto Tablazo; y en el Aventino - Agua Bonita, tensionadas por el Centro Poblado Bajo Tablazo; en el corregimiento Panorama en el sector de los Centros Poblados de la Aurora y morrogacho. Este conjunto está especialmente relacionado con las comunas la Macarena, la Fuente y Universitaria respecto de posibles intercambios primarios y secundarios. De igual manera, la cercanía de la cabecera urbana de Villamaría y sus posibles Áreas de

Fuente: Construcción propia

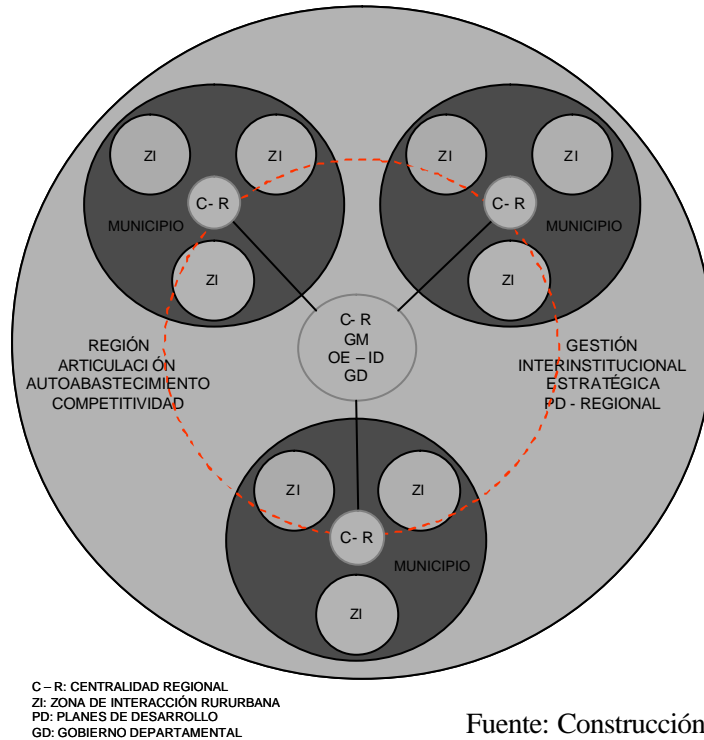
Polarización propias podrían generar encadenamientos con la comuna Universitaria y parcialmente con la Fuente.

Esta zona presenta potenciales enlaces regionales con el paso de la vía Panamericana – Autopista del Café y las centralidades regionales ancladas a ellas, dinamizadas por los procesos de metropolización entre Manizales, Villamaría y Chinchiná. Estas centralidades en la zona de Manizales – Villamaría se relacionan con potenciales agroindustriales e industriales, así como con importantes sistemas de movilidad regional, lo cual provee a esta zona al nivel de comunas de una vocación de Mypymes industriales, aglomeradas en la centralidad de la Fuente, de la cual participan conjuntamente las tres comunas en asocio con las Áreas de Polarización Agroproductiva Municipal del corregimiento y posiblemente de Villamaría. De igual forma, este escenario principalmente regional de las microlocalidades permite que se especialicen en la comercialización y prestación de servicios de apoyo a las actividades principales, así como la oferta de mano de obra calificada. Los Corregimientos Agroturístico el Tablazo y Panorama, presentan potenciales de consolidación de Áreas Polarizantes Agroproductivas Regionales, en la medida que el uso de sus tierras ha sido dedicado principalmente al café tecnificado y el plátano¹⁶⁴, los cuales a su vez, se consideran las cadenas productivas más desarrolladas del municipio. Estos escenarios permiten potenciar en mayor medida la oferta de vivienda productiva rural asociada a tales encadenamientos en Manizales y Villamaría, y aunque su gestión acogería la institucionalidad de las piezas de la zona, recaería en la escala municipal y regional principalmente.

¹⁶⁴ Según el reporte del Plan de Desarrollo Rural, los corregimientos La Cristalina (2), El Remanso (3), Panorama (4) y Agroturístico El Tablazo (5), son las áreas del municipio donde se concentran las áreas dedicadas a la producción café tecnificado y plátano, sumando entre ambas categorías cerca de 11.000 has, y a su vez concentrando cerca del 80% de la población rural. CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS CAFETEROS Y EMPRESARIALES CRECE, ALCALDÍA DE MANIZALES. Plan de Desarrollo Rural Municipio de Manizales. Manizales, 1997? Pág. 35

1.3. Sostenibilidad de la Gestión Regional del Desarrollo: Estrategias de Vinculación desde lo Local

GRÁFICO 26. ESQUEMA DE SOSTENIBILIDAD REGIONAL



Con miras al logro de una competitividad sostenible, los instrumentos normativos colombianos respecto de la regionalización de la planeación se han ido transformando favorablemente, abriendo cada vez más posibilidades a la consolidación de asociaciones o entidades administrativas de escala intermunicipal y regional que reflexionen y actúen en esta escala del territorio, brindando un espacio de coordinación de la gestión del desarrollo. En tal caso, lo local juega un papel fundamental en la medida que es allí donde se inicia un proceso de estructuración de lo regional, ya que la planeación municipal permite conocer de manera detallada las decisiones tomadas sobre el modelo de ocupación del territorio y bs lineamientos institucionales, económicos y sociales. De otra parte, las disposiciones normativas respecto de la construcción de planes de desarrollo y ordenamiento, permiten una articulación directa entre los entes territoriales, en la medida que atienden a objetivos similares, organizados en campos de acción análogos.

La propuesta en su escala regional pretende la promoción de las Centralidades Regionales y sus respectivas Áreas de Polarización en el contexto del Centro – sur. La conformación de distritos agroindustriales en la región depende, de las fortalezas organizativas de los conglomerados menores que las conforman y del impulso de los gobiernos municipales de cadenamientos productivos, con una importante participación de las izaciones privadas, como promotores agroindustriales e industriales.

Fuente: Construcción propia

Desde la perspectiva regional, en el marco del Esquema de Gestión - Ocupación del Territorio propuesto, se presentan unas Zonas de Interacción Regional con alto potencial para la gestión compartida, entre las más relevantes están: el eje Chinchiná – Km. 41, el Área de Amortiguación del Parque Nacional Natural de los Nevados. A continuación se realiza una aproximación al eje regional, por considerarse un espacio de alto grado de consolidación y capacidad de convocatoria para las gestiones regionales.

1.3.1. El Eje Chinchiná – Km. 41

Esta zona de vinculación subregional del Municipio de Manizales ha sido estudiada por múltiples vertientes durante diferentes periodos¹⁶⁵, desde la Ecorregión hasta la Geoestrategia del vigente POT de Manizales, pero aún así, el ordenamiento de este espacio subregional de gestión sigue a la deriva. Las propuestas para fortalecer el eje se relacionan principalmente con su potencial de ocupación industrial, el cual sería respaldado por el desarrollo de Áreas de Polarización, tanto como de Centralidades, como tensores de los municipios del Centro sur, en un conjunto de lugares estratégicos definidos por su alto grado de conectividad y accesibilidad desde las metrópolis subnacionales, así como las tendencias de ocupación actual en una u otra actividad del orden regional.

La Geoestrategia del Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales describe como nodo principal¹⁶⁶ el citado eje, entendiendo la necesaria vinculación que tendría que presentarse entre los enclaves en Chinchiná, Palestina y Km. 41, pero aunado a esto se debe considerar el encadenamiento de los municipios del Occidente caldense a través del eje Anserma – Arauca – Santágueda – Tres Puertas – Manizales, cada uno con altos potenciales de tensión y aglomeración regional. El caso de Anserma es de alta relevancia, en la medida que conecta con la Troncal de Occidente y en esa medida con los municipios del norte de Risaralda, dinámica que podría fortalecer los demás enclaves entre él y el eje regional y Manizales.

En la actualidad el eje presenta concentración de actividades sobre las zonas del Rosario y la Manuela donde se lleva cabo la prestación de servicios al transporte y al turismo; Tres Puertas se presenta como punto de acceso a la Zona Centro sur de Manizales y desde los municipios de Palestina y Anserma en el occidente caldense. Más al norte se ubica el Kilómetro 41 como enlace con el Ferrocarril de Occidente, con el municipio de Neira y la zona Noroccidental de Manizales.

Al presentar cada una de estas zonas tensores regionales de diferente jerarquía y especialidad, aunado a las debilidades de ordenamiento de la zona, se ha generado un proceso de ocupación disperso y fragmentario, con pocas visiones de futuro urbanístico y alto grado de marginalidad de sus poblaciones a pesar de estar sobre el eje. El sector del Rosario es un caso de excepción, en el cual el paso de la autopista del Café ha generado algún grado de ordenamiento de los emplazamientos en función de la cercanía del área urbana de Chinchiná. Otra

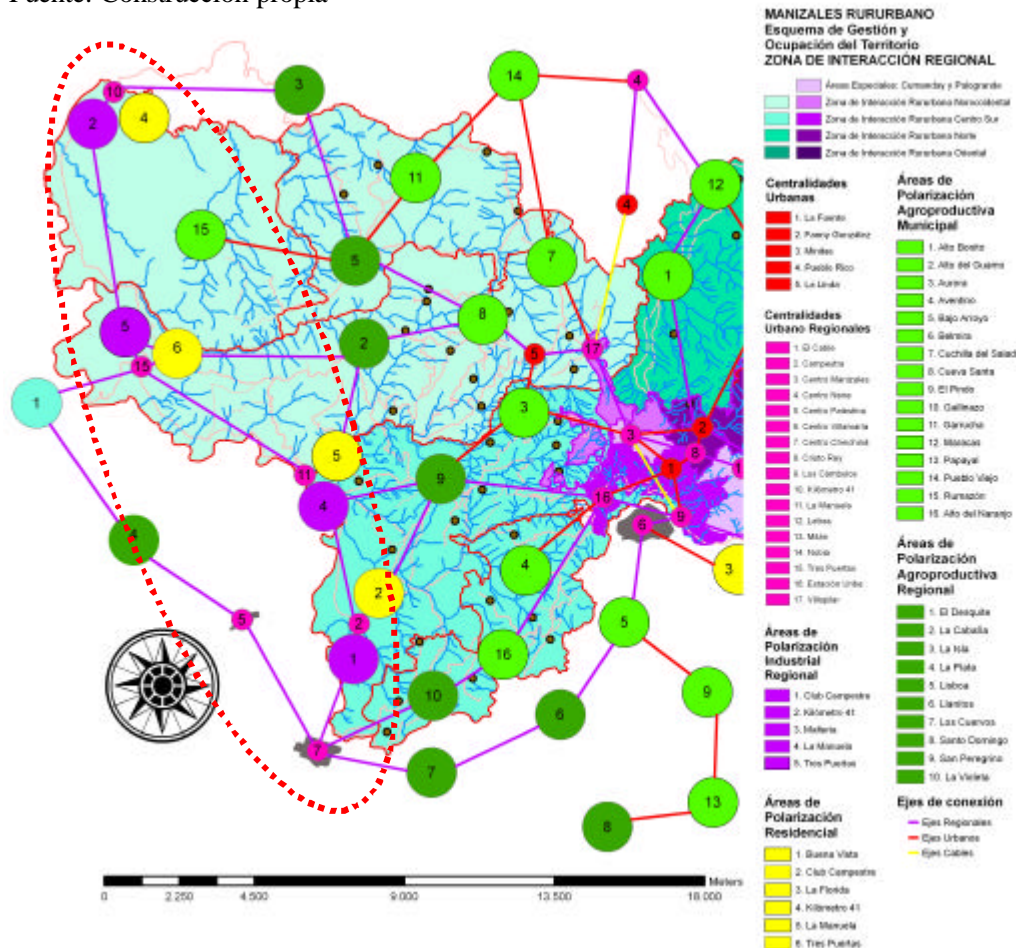
¹⁶⁵ Uno de los primeros reportes de la relevancia de este espacio regional se encuentra asociada el Plan de Desarrollo Integral de Manizales del año 70. en esencia las estrategias propuestas en tal documento prevalecen y han sido retomadas y estudiadas desde diferentes ópticas por estudios posteriores como: Esquema de Ordenamiento del Área de Influencia de la Troncal de Occidente, Plan de Desarrollo Rural de Manizales, Geoestrategia de Manizales en el marco del Plan de Ordenamiento de Manizales del 2001, Ecorregión Eje Cafetero, Ciudad Región Eje Cafetero.

¹⁶⁶ “El proyecto presenta características que aportarían a la competitividad para la ciudad región y para otras regiones contiguas, en especial para la industria de Medellín que se sitúa a sólo 160 kilómetros. La oferta hace muy atractivo el desplazamiento de inversiones de ese importante polo industrial, en la búsqueda de complementariedades productivas, comerciales, investigativas y de transporte, para su base productiva del Valle de Aburrá.” ALCALDÍA DE MANIZALES. Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales 2001 – 10. Componente General. Manizales 2001. Pág. 36

característica principal de estos territorios en el área de influencia del eje ha sido la especialización en actividades agroproductivas de escala regional, en Café, Plátano y Frutas, acompañadas de actividades industriales del sector de la construcción y espacios residenciales temporales campestres.

GRÁFICO 27. CARTOGRAFÍA ZONA DE INTERACCIÓN REGIONAL

Fuente: Construcción propia



Esta zona de gestión compartida intermunicipal puede ser potenciada de mejor manera en la medida que se construya un escenario de ordenamiento conjunto de este territorio, que permita ofertar espacios de ocupación vinculadas a espacios centrales tales como los citados Km. 41, Tres Puertas y la Manuela, para la transformación de la producción de las áreas agropecuarias relacionadas y de esta manera estructurar espacios socioproductivos consolidados que faciliten la aglomeración de poblaciones en función de los mismos, y consecuentemente la conformación de organizaciones sociales de base para la participación en la gestión del desarrollo. En las condiciones actuales el papel de las Zonas de Interacción Urbano Rural con una capacidad de gestión consolidada desde la base es clave, en la medida que los esfuerzos de conformación de encadenamientos productivos se realicen en dirección a Manizales, pero igualmente hacia el eje. Tanto la Zona Noroccidental de Manizales como la Centro sur, presentan Áreas de Polarización Agroproductiva relativamente fuertes, especialmente en Lisboa y la Cabaña articuladas a la Centralidad Regional de Tres Puertas. En el caso de la Centro sur del

municipio, el Área de Polarización principal estaría en San Peregrino y el Rosario asociadas al enclave regional en la Manuela y al Centro Urbano de Chinchiná.

9. CONCLUSIONES FINALES

La sostenibilidad como compromiso colectivo se esta llevando a la práctica desde lo nacional a lo local, ya que los planes de desarrollo como instrumentos que concretan las acciones públicas en este sentido, así lo ratifican. Sin embargo la debilidad más fuerte que presentan las administraciones municipales para llevar a cabo efectivamente sus competencias, se refieren al bajo conocimiento del territorio en sus diferentes dimensiones social, física, institucional y económica, y a un desconocimiento del grado de transformación social que ha generado su actuación. Si bien los tres periodos de gestión estudiados reportan balances positivos respecto de la eficiencia de la administración, la coherencia del ejercicio presenta serias dificultades, que se asocian principalmente a debilidades en la capacidad técnica sus dependencia y a las dificultades para establecer una retroalimentación satisfactoria del proceso. De igual manera, las bajas participaciones sociales en el proceso de planeación – ejecución – retroalimentación impiden que el proyecto sociopolítico reciba un respaldo masivo de la colectividad, lo cual redundo en la disminución de indicadores de sostenibilidad.

En este sentido, los esquemas de gestión municipal del desarrollo sostenible deben establecer y abordar la solución de las causas de las problemáticas sociales, entre las cuales se pueden mencionar las estrechez del aparato productivo formal, la calificación laboral de comunidades vulnerables, y en tal caso, estableciendo la participación de sus comunidades como uno de sus pilares más relevantes, en un ejercicio de vinculación y articulación de áreas urbanas y rurales desde una perspectiva socioeconómica, que permita disminuir progresivamente la marginalidad social, y la pobreza, aprovechando de manera efectiva los potenciales de encadenamientos productivos que el lugar y su sociedad presentan. De igual manera, la vinculación interinstitucional debe marcar la pauta de la operativización de los planes de desarrollo, a nivel local y regional, como promotores de un proyecto colectivo de sociedad sostenible en armonía con su ecosistema, en el cual la complementariedad y subsidiaridad permita afrontar los retos del discurso de la competitividad, sustentado en la protección de economías solidarias de base respaldadas por un sólido proceso de autogestión y autoabastecimiento.

La planificación del desarrollo y su ejecución se debe considerar como un medio para alcanzar el bienestar colectivo sostenible, en la medida que establecen las rutas posibles para alcanzarlo, pero en sí mismo presenta limitaciones para la satisfacción universal de necesidades y deseos de su comunidad, y en esta medida sus actuaciones requieren de una sinergia de la economía, el desarrollo de infraestructuras físicas y el adecuado funcionamiento del ecosistema de sustento. En este sentido, la búsqueda de la sostenibilidad debe partir del establecimiento de un acuerdo colectivo sobre el citado concepto de bienestar, ya que el excesivo desequilibrio del desarrollo en el municipio, responde al grado de fragmentación social e institucional respecto de sus intereses o fines últimos, así como respecto de la manera de alcanzarlos. Desde esta perspectiva, este estudio pretende aportar nuevos elementos para el análisis de las condiciones para la sostenibilidad desde la gestión pública, sin la pretensión de ser un ejercicio concluyente, sino más bien con la férrea intención de promover la discusión y la reflexión respecto de la

naturaleza de las problemáticas socioespaciales del desarrollo en el municipio y las formas de solucionarlas colectiva y satisfactoriamente. De esta forma, el ejercicio más allá de la respuesta a algunos cuestionamientos puntuales, pretende abrir un abanico de posibilidades de abordaje de los estudio del territorio municipal.

10. BIBLIOGRAFÍA

10.1. Normativa y Legislación Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 1333 de 1986. Código de Régimen Municipal.

____. Ley 9° de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

____. Constitución Política de Colombia de 1991.

____. Ley 99° de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

____. Ley 152° de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

____. Ley 136° de 1994. Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

____. Ley 388° de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9° de 1989, y la Ley 3° de 1991 y se dictan otras disposiciones.

10.2. Planes de Desarrollo y Ordenamiento.

ALCALDÍA DE MANIZALES. Plan de Desarrollo 1995 – 97, Manizales Calidad Siglo XXI.

____. Plan de Desarrollo de Manizales 2000 – 2003. Ciudad Viva.

____. Plan de Desarrollo de Manizales 2003 – 2005.

____. Plan de Desarrollo de Manizales 2005 – 2007. “Por la ciudad que todos queremos”.

____. Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales. 2001. Manizales, 2001.

____. Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales 2004. Revisión. Manizales 2003.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE MANIZALES. Plan Integral de Desarrollo del Municipio de Manizales 1970. CID, UN, Alcaldía Municipal. Bogotá, 1970.

CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CAFETEROS Y EMPRESARIALES CRECE. Plan de Desarrollo Rural del Municipio de Manizales. CRECE. Manizales, 1996.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MANIZALES, DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE MANIZALES. Plan Integral de Desarrollo Urbano de Manizales. Manizales 1985.

10.3. Documentos teóricos y conceptuales de soporte

ALFONSO, Oscar (Editor). Ciudad y Región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial. Universidad Externado de Colombia, 2001. MOLINA, Humberto; MORENO, Pedro. Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano.

ÁNGEL MAYA, Augusto. La Diosa Némesis. Desarrollo sostenible o cambio cultural. Corporación Universitaria Autónoma de Occidente, 2003.

AROCENA, José. El Desarrollo local. Un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad del Uruguay. Ed. Nueva sociedad. Venezuela, 1995.

BRAND, Peter C. (Editor y compilador). TRAYECTORIAS URBANAS, en la modernización del Estado Colombiano. Universidad Nacional de Medellín, 2001.

CAPRA, Fritjof. Las Conexiones Ocultas. Ed. Anagrama. Barcelona – España, 2003.

_____. La Trama de la Vida. Ed. Anagrama. Barcelona – España. 2003.

CARRIZOSA UMAÑA, Julio. La Política Ambiental en Colombia. Editorial Artes Ltda. Bogotá, Colombia. Marzo de 1992.

CASTELLS, Manuel. La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Ed. Siglo XXI Editores. Volumen 1: La Sociedad Red. México, 2004.

CASTELLS, Manuel. Imperialismo y urbanización en América Latina. Barcelona. Editorial Gustavo Gili. 1973.

CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CAFETEROS Y EMPRESARIALES CRECE. Observatorio de la competitividad de Caldas. CRECE, ACAC, Cobiencias, BID. Manizales, 2004.

COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, PNUD. México D. F., 1991.

COMISIÓN MUNDIAL DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Nuestro Futuro Común. Alianza editorial Colombiana, Colegio Verde de Villa de Leyva. 1988.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS CORPOCALDAS. Agenda para la gestión ambiental del Municipio de Manizales. CORPOCALDAS, Manizales 2002.

DUQUE, Félix. Filosofía de la Técnica de la Naturaleza. Editorial Gama. Madrid, España. 1986.

- FAJARDO MONTAÑA, Darío. Para Sembrar la Paz hay que Aflojar la Tierra. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2002.
- FERNANDEZ, Roberto. Gestión Ambiental de Ciudades, Teoría, crítica y aportes metodológicos. Serie textos básicos para la formación ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. Méjico D.F., México. 2000.
- FORERO, Clemente, et. Al. Descentralización y Participación Ciudadana. Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores. Santa fe de Bogotá, 1997.
- FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO. Planificación del Desarrollo. Ed. F. U. B. Jorge Tadeo Lozano. Bogotá – Colombia, 1998.
- GIRALDO ISAZA, Fabio, Et. Al. Ciudad y complejidad. Ed. Ensayo error. Bogotá, Colombia, 2003.
- GLICK, Curtis Robert. Desarrollo Urbano. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Santa Fé de Bogotá, 1992.
- GOBERNACIÓN DE CALDAS. Análisis Demográfico y Diagnóstico Social de Caldas. Gobernación de Caldas, DANE, Sociedad de Mejoras Públicas. Manizales, 2002.
- LOAIZA GALLÓN, Hernando. Gobierno y Administración Municipales. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, 2004.
- JARAMILLO, Samuel; CUERVO, Luís Mauricio. Urbanización Latinoamericana. Ed. Escala Ltda. Bogotá – Colombia, 1993.
- LEFF, Enrique. Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Universidad Autónoma de México, Siglo XXI editores, s.a. 1994.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, INURBE. ICT, Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989. INURBE, 1995
- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard. Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva Latinoamericana. Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Comisión Económica para América Latina CEPAL, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia, 2004.
- MONCLÚS, Francisco Javier. Ciudad Dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona. Barcelona, 1996.
- MUÑOZ MARTÍNEZ, Luís Roberto. Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbano. Conceptos, proceso legal y articulación. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Un pacto por la región. Informe regional de desarrollo humano. Eje cafetero, Colombia 2004.
- QUINTERO URIBE, Víctor Manuel. Evaluación de Proyectos Sociales. Fundación FES. Colombia, 1997.
- ROMERO, José Luís. Latinoamérica: Las ciudades y las ideas. Editorial Universidad de Antioquia. Colombia, 1999.
- SATTERTHWAITE, David. Ed. The Earthscan Reader in Sustainable Cities. Ed. Earthscan Publications Ltd. United Kingdom, 1999.
- Indicators and Information Systems for Sustainable Development. Donella Meadows.
- SEGRE, Roberto. Et. Al. América Latina en su Arquitectura. Ed. Siglo XXI. México, 1975.

SUNKEL, Osvaldo; GLIGO Nicolo. Et. al. Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Red de estudios de espacio y territorio RET. Espacio y territorios, Razón, pasión e imaginarios (compendio). Ed. UNIBIBLOS, 2001.

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA. ¿Sostenible? Tecnología, desarrollo sostenible y desequilibrios. Editorial Icaria – Antrazyt. Barcelona, España. 1997.

VEGA MORA, Leonel. Gestión Ambiental Sistémica. Editorial Sigma. Colombia, 2001.

VELÁSQUEZ BARRERO, Luz Stella. Sostenibilidad Urbana en América Latina. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona, 2003.

10.4. Documentos electrónicos

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA FAO. Tesoro Plurilingüe de Tierras... Elementos para la descripción del Espacio

MASSIRIS CABEZA, Ángel. Revista: Perspectiva Geográfica, No. 4, segundo semestre de 1999.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Nº 69 (50), 1 de agosto de 2000.

11. SOBRE EL AUTOR

Arquitecto de la Universidad Nacional de Colombia, ha ejercido su profesión especialmente en el ámbito de la docencia y la investigación en el escenario académico e institucional del municipio.

A partir del año 2002 ha estado vinculado con el Grupo de Trabajo Académico en Urbanística, adscrito a la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales y reconocido por Conciencias en categoría B. En él ha tenido la oportunidad de participar como auxiliar y asistente de investigación y consultoría en proyectos como: Términos de referencia para el Concurso de diseño urbano y arquitectónico de la Plaza Alfonso López de Manizales; Tres Historias, Tres ciudades: Estudio comparativo de hechos y acontecimientos del desarrollo urbano de las tres ciudades del eje cafetero. Armenia, Pereira y Manizales; Estudio del Componente Ambiental de los Planes de Ordenamiento de los Municipios de Caldas.

Desde el año 2005 ha estado compaginando su actividad formativa e investigativa, al inscribirse en la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional, con la docencia universitaria, en la Universidad Católica de Manizales, en la cual estuvo vinculado hasta diciembre de 2007 en calidad de Docente Instructor de tiempo completo.

12. ANEXOS⁶⁷

12. 1. FICHA TÉCNICA SOBRE METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN Y SUS PRODUCTOS

A. GESTIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO MUNICIPAL

La propuesta inicial de la investigación se estableció sobre la base de acotar la información objeto de estudio a los Informes de Gestión de la administración pública del municipio; debido a las características de la información consignada en los mismos, se ha hecho necesario avanzar hacia el estudio de sus orígenes en la estructura de los Planes de Desarrollo y sus componentes, implicando esta decisión alcanzar un mayor nivel de detalle en la deducción e inducción cuantitativa y cualitativa en función de la problemática planteada por el proyecto.

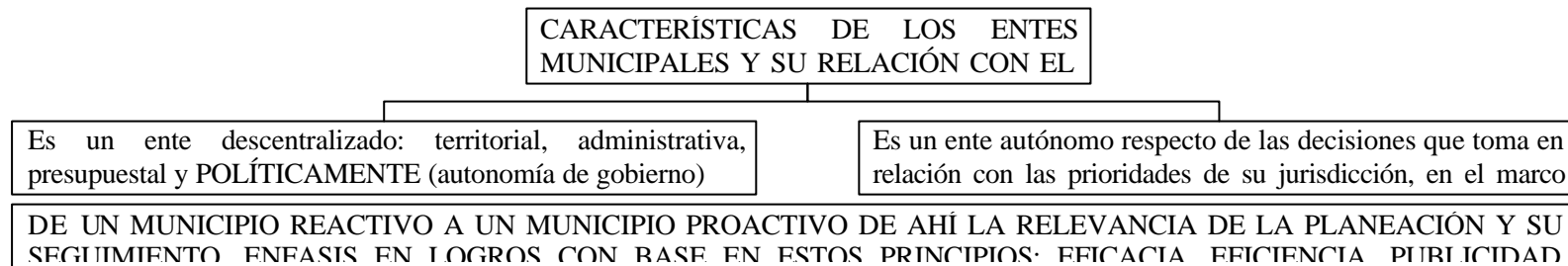
El ejercicio que se pretende realizar está estructurado en un proceso de actividades paralelas de lectura y tabulación de la información de cada uno de los documentos relacionados con un periodo de gestión determinado. Las tablas dimensionales guardan el reporte de los componentes y variables a seguir en cada periodo de gestión, cada programa y proyecto (anualmente) y los informes de gestión finales. A partir de la revisión de la tabulación y de la re – lectura de los documentos se inicia un proceso de caracterización de las gestiones, desde un examen de cada documento, de su composición, de sus variables particulares y del papel que juega cada una de ellas en la estructura de cada proceso de planificación y ejecución.

1. Consideraciones iniciales.

La sostenibilidad como concepto tiene su fundamento en la permanencia y transformación acertada en el tiempo de un conjunto de procesos que dan sustento a la vida humana en función del bienestar colectivo y en armonía con el medio sobre el cual se asienta, en esta medida el ejercicio de las instituciones encargadas de administrar el territorio es mirado desde tales perspectivas, pero simultáneamente desde sus competencias legales, quienes a su vez dan origen y soporte a las acciones por ella emprendidas. El marco legal y constitucional del país provee un conjunto de determinantes que obligan al ente territorial a realizar un ejercicio con unas particularidades específicas, en el marco de la autonomía y la descentralización del Estado, relacionando una serie de deberes en los cuales se debe mover la administración, respondiendo a las necesidades específicas de cada territorio. El vínculo entre las acciones encaminadas a alcanzar el bienestar colectivo desde las competencias constitucionales y legales del ente territorial y las líneas de trabajo que proponen las políticas internacionales sobre sostenibilidad, específicamente “Nuestra Propia Agenda”, se da de manera parcial debido a que las políticas internacionales presentan un

¹⁶⁷ Debido al volumen de la información de los anexos se ha optado no incluirla en formato físico en este documento. Esta información se encuentra en versión digital anexa. En ella se podrán encontrar los diferentes documentos construidos en el marco del proyecto, así como las bases de datos que les dan sustento.

panorama de mayor amplitud al que las competencias territoriales proponen. De una parte, uno de los principios fundamentales de la Constitución política colombiana es la búsqueda del desarrollo ambientalmente sostenible, y de otra parte la ley 99/93 establece un compromiso directo con la declaración de Río del año 92 y en tal medida con los instrumentos y líneas de trabajo sobre la cual se busca operativizar, es decir la Agenda 21 y su interpretación en el documento Latinoamericano, siendo esta última el referente para cotejar sus líneas de trabajo con las competencias constitucionales y legales del ente territorial, sus principales líneas son: Erradicación de la pobreza, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ordenamiento del territorio, desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, una estrategia económico – social, la organización y movilización social y la reforma al estado.



La mirada que pretende ayudar a consolidar el proyecto investigativo esta sustentada en su marco conceptual, teórico y en las hipótesis de investigación formuladas, a partir de los cuales se inicia la selección de bases de datos y variables cuyo estudio permite el alcance de los objetivos de la planteados. Entre las bases conceptuales y teóricas a considerar como premisas dentro de la elaboración de los instrumentos de investigación están:

La sostenibilidad como un problema eficacia y eficiencia en las acciones de los planes de desarrollo: Esta problemática es observada desde los grados de eficiencia y eficacia de gasto público vs. ejecución física de proyectos, así como la coherencia entre sus elementos, como principio de sostenibilidad de la administración del territorio y de su acción, en el marco de la planificación.

La sostenibilidad como un problema de la organización administrativa y la distribución de competencias, y en esta medida sobre la ejecución de acciones. Se parte de la comprensión del proceso de especialización que implica la organización misma para el cumplimiento del programa de gobierno, sin embargo, el grado de responsabilidad que muestra cada dependencia de acuerdo al número de proyectos hace visible el enfoque de acción de la administración en su conjunto, y de igual forma presenta sus fortalezas y debilidades, al relacionar este aspecto con la eficiencia lograda en la ejecución de los proyectos.

La sostenibilidad como un problema de articulación y sinergia de factores en las líneas de acción pública en materia de desarrollo económico, social y físico espacial: Se considera que entre las líneas de acción pública en materia de desarrollo económico, social y físico espacial debe haber un alto grado de sinergia¹⁶⁸ conjunta como principio de sostenibilidad; en esta medida, se debe estudiar la coherencia entre los procesos de formulación de instrumentos de planificación y sus contenidos en función de la solución estratégica de problemáticas de sostenibilidad territorial.

La sostenibilidad como un problema de continuidad de los procesos adelantados por la administración pública. Una de las consideraciones preliminares respecto de los programas y proyectos de los planes de desarrollo se refiere a su continuidad; esta es una condición inherente al proceso, que si bien, puede manifestar rangos de modificación entre diferentes momentos administrativos, su tendencia se dirige a la prevalencia debido a que, en el mejor de los casos, la naturaleza constante de los ejercicios administrativos sobre un territorio determinado se da en función de la respuesta a las principales necesidades de la comunidad, y a la función social de su ejercicio. Esto permite entender que estos componentes de los planes, si bien, pueden cambiar de nombre, de rango de acción, de población objeto, de localización, etc., la esencia o el fundamento social de cada uno de ellos prevalece o es continuado, ya sea de manera directa o indirecta, es decir, pueden

¹⁶⁸ Entendida esta como el impulso simultaneo de factores involucrados en el desarrollo y la sostenibilidad, así como, la correlación y codependencia entre los mismos para el alcance de objetivos integrales.

presentar transformaciones, fusiones con otros, separaciones de otros, etc. Esto se sustenta en buena medida también, por la condición normativa, expresada principalmente en su código de régimen municipal, en las regulaciones sobre planes de desarrollo como la ley 136 de 1994, las cuales regulan el ejercicio público municipal, sus competencias y su jurisdicción, pero además y aún más importante, esta ligado al compromiso socio – político sobre líneas de trabajo (sean estas de orden nacional, regional o local) que pretenden o buscan consolidarse, antes que desaparecer en la medida en que su razón de ser permanezca. Así mismo, al final de procesos de transformación constante, se puede manifestar un cambio radical entre un momento inicial y otro dado posteriormente, pero este fenómeno implica series de largo plazo; por otra parte, en condiciones normales de gobernabilidad del estado, el cambio radical súbito es poco probable dentro de los ejercicios de planificación, por las razones anteriormente citadas que trazan rumbos constantes de elementos estructurales y de cambios progresivos en materia organizacional.

La sostenibilidad como un problema de relación entre lo urbano y lo rural debido a la forma como son promovidos los planes de desarrollo en el territorio: La localización de la prestación de los servicios de la administración central deben atender proporcionalmente las áreas urbanas y rurales, en función de sus debilidades particulares y de los grados de densidad y desarrollo socioespacial con el cual cuenta cada área. Establecer estados de equilibrio o desequilibrio proporcional entre la planificación de escenarios urbanos y rurales de acuerdo con el número y el tipo de proyectos llevados en cada escenario.

El instrumento desarrollado con base en las anteriores premisas, toma como base los Planes de Desarrollo en su parte estratégica, posteriormente acude a los componentes de seguimiento que dan origen a los Informes de Gestión del periodo en su conjunto, bianual o trianualmente según corresponda a cada periodo, los cuales han sido proporcionados por la administración pública del municipio, en especial por la dependencia del Banco de Proyectos de Inversión Municipal, adscrito a la Secretaría de Planeación. Sus componentes corresponden a los informes de Plan de Acción y Seguimiento de Plan de Acción, estos últimos son construidos sobre una base temporal anual.

Para efectos del objeto de estudio de la investigación además de algunas de las variables utilizadas por los componentes de Plan de Desarrollo en su planeamiento, ejecución y seguimiento, se ha elaborado un instrumento que permite visualizar otros aspectos relacionados con los documentos previamente citados, tales como: inconsistencia en cuanto a contenidos y metodologías, respecto de la continuidad o discontinuidad de los procesos, las variaciones respecto de los grupos de trabajo encargados, coherencia del proceso desde su concepción a su alcance final, respecto de la localización preliminar de los planes, programas y proyectos que hacen parte de ellos. Algunos análisis realizados por el instrumento original de la administración pública son descartados debido a que profundizan sobre elementos que carecen de relevancia dentro del proceso metodológico de la investigación, o debido a que carecen de aplicabilidad a la nueva serie construida.

En el mismo sentido, habría que establecer la naturaleza variable de los programas y proyectos que lleva a cabo cada secretaría según sus competencias, y la capacidad técnica de su estructura orgánica, establecidas en los Acuerdos No. 0413 de 1998 y 0625 de 2006, siendo este

último el actualmente vigente; de igual manera están determinados, como se anotaba anteriormente, por las limitantes programáticas de los planes de desarrollo de cada Alcalde. Estos principios establecen un ejercicio diverso en cuanto a metas y logros, y por tal razón, en cuanto a los componentes y variables que determinan el entorno de gestión de los mismos, así como, en cuanto a la naturaleza de los indicadores que allí se deben considerar. La resultante en materia de instrumentalización del seguimiento de los planes se ha venido estructurando, desde el año 2000, en función de un conjunto elementos fundamentales que aluden de manera genérica al cumplimiento de acciones por parte del personal encargado, en el marco de un conjunto de dimensiones, programas y proyectos. Los instrumentos de cada uno de los periodos aquí estudiados manifiestan una serie de particularidades:

Los instrumentos de planificación por secretarías se han venido institucionalizando formalmente y de manera progresiva, en cuanto al refinando la información en ellos consignada, y complementándose con nuevas variables aplicadas en los seguimientos de acciones. Para el caso del periodo 2000 – 2003 dichos instrumentos presentan una debilidad puntual referida a la carencia, en la mayoría de los casos, de planes de acción organizados, así como en la carencia de información sobre variables específicas, dificultando mediciones generalizadas de algunos aspectos. Especialmente en el caso del año 2000, se presentan serios vacíos en cuanto a planes de acción y seguimiento. Para los periodos siguientes los instrumentos han alcanzado un mayor grado de consolidación comparativo respecto de sus contenidos, aunado a la aparición de nuevas variables de seguimiento.

El proceso de privatización de las empresas públicas del Estado fomenta a la aparición de los institutos descentralizados y de las empresas sociales del estado, quienes tienen a su cargo especialidades del ejercicio público de la administración. Sólo a partir del año 2003, se inicia la centralización de la información sobre sus gestiones, con algunas debilidades aún, en cuanto a los seguimientos de algunas entidades, lo cual dificulta las mediciones generalizadas y la transversalización de esta información.

Los instrumentos han sido planteados desde una estructura genérica a la cual progresivamente se han ido acogiendo las diferentes dependencias, pero en tales procesos se han generado constantemente inconsistencias en las bases de datos debido a debilidades organizacionales e instrumentales. De igual forma, se ha identificado un rango de movilidad de proyectos entre dimensiones y programas y entre programas de una misma dimensión, lo cual, si bien muestra como el proceso de planificación es y debe ser un ejercicio flexible, desde la perspectiva de la planificación y sus debidos rigores, no debería serlo en materia de proceso de ejecución, ya que complejiza grandemente las posibilidades de establecer seguimientos de variables desde el plan de desarrollo al informe de gestión pasando por los instrumentos de seguimiento al dispersar la información contenida en ellos.

2. Sobre el instrumento de seguimiento de la investigación, su contenido y elaboración.

La estructura del instrumento de seguimiento elaborado para el proyecto de investigación es principalmente de tipo censal, en algunos casos dentro del instrumento se acude a la muestra debido al realizar cortes en cada programa dentro de cada dimensión, por otra parte, se ha hecho

necesaria debido a las debilidades de las bases de datos originales. Así mismo, las características de los datos en él reportados son principalmente cuantitativas, con algunas particularidades cualitativas referidas específicamente a datos que requieren ejercicios interpretativos directos por parte del investigador, según criterios preestablecidos para tales fines, caso particular de temas como la coherencia entre la formulación y la ejecución del plan en su conjunto.

La información consignada en sus filas reporta el conjunto de programas y proyectos de una dimensión dada, así como los datos particulares de cada uno, respondiendo a cada variable definida para cada columna, de un periodo específico, según se han introducido en los instrumentos de seguimiento y complementados desde el plan de desarrollo y desde las variables propuestas por la propia investigación. Este ejercicio permite visibilizar desde la propuesta inicial, en cada caso, la solidez o flexibilidad manifiesta de cambios o transformaciones de la información allí consignada entre el plan de desarrollo y los instrumentos de seguimiento. Es de aclarar, que las propuestas consignadas en el articulado del acuerdo aprobatorio del plan municipal se convierten en un instrumento legal que compromete a la institución con su ejecución; en función de esta premisa, los programas y proyectos establecidos en él deben mostrar una consecuencia desde el citado documento dentro de los planes de acción que cada dependencia a cargo lleva a cabo. En las columnas del instrumento se han consignado un conjunto de variables establecidas desde los instrumentos originales de formulación y seguimiento de los planes de acción referidas a metas, logros y costos de proyecto, a las cuales se ha sumado consideraciones sobre ejecución, coherencia, continuidad, localización, siendo este último elemento, una de las piedras angulares de la comprobación de las hipótesis de investigación.

2.1. Los componentes y variables de los planes de acción y seguimientos tomados como base y complemento del ejercicio de investigación.

2.1.1. Estudio y selección de variables de los planes de acción y sus seguimientos

2.1.1.1. Descripción de variables y componentes de los planes de acción y sus seguimientos.

Tanto los planes de acción como sus seguimientos poseen una estructura diseñada sobre la base propuesta por el Banco de Proyectos de Inversión Municipal y sus funcionarios, encargados del control del paso del proyecto a la inversión y del proceso de gestión de los mismos, correspondiendo cada proyecto o grupo de proyectos a una dimensión específica del Plan de Desarrollo. Las variables que toman ambos instrumentos pretenden realizar un seguimiento a través de productos de gestión y ejecución de proyectos.

Para el caso del Plan de Acción 2000 – 2003 toma, con algunas variaciones según secretaría y periodo de gestión¹⁶⁹, las siguientes:

Identificación del proyecto

Estimación de costo inicial

Costo de proyecto

Adiciones o recortes

Metas de proyecto

Número asociado: cuantifica las metas del proyecto.

Indicador de proyecto. Provee un indicador estratégico de proyecto.

Fuente del recurso

Responsable

Equipo de trabajo

Cronograma de ejecución para el periodo anual: incluye momento de programación y ejecución.

Para el caso de los Seguidores de los Planes de Acción se incluye en los documentos originales para este periodo:

Identificación del proyecto.

Estimación de costo inicial.

El presupuesto definitivo: además de indicadores de ponderación que aluden a la parte estratégica de la planeación.

Metas de proyecto o producto anual esperado: incluye información textual sobre el tema y número asociado.

Metas logradas o producto anual alcanzado: incluye información textual sobre el tema y número: asociado a la ejecución presupuestal real realizada.

Reporte de avance temporal: programación y realización. Reportan el momento de inicio y diferentes momentos de corte durante el año.

Indicadores de plan de acción: establece porcentajes de eficiencia por medio de la división del avance físico sobre el avance financiero. El avance financiero se establece al multiplicar el producto de la ejecución real entre la partida presupuestal destinada, por el ponderado estratégico, es decir un sistema de jerarquía estratégica de proyectos. La ponderación estratégica se hace efectiva para cada secretaría, tomado como criterios para establecer su ponderación la misión o competencia de cada secretaría o instituto y las coberturas de cada proyecto. Respecto del avance financiero: establece porcentajes de eficiencia en función de la división del logro de sus metas, entre las metas propuestas (números asociados), multiplicando dicho producto por el porcentaje de gasto respecto del total de los dineros destinados a cada

¹⁶⁹ Los documentos de seguimiento poseen una estructura genérica a la cual se ciñe, en la mayoría de los casos cada Secretaría, lo cual indica un rango de variabilidad de los instrumentos y de la forma de consignar información en ellos.

dependencia. Los criterios para establecer su ponderación tienen que ver con la misión o competencia de cada secretaría o instituto y las coberturas de cada proyecto. Genera indicadores porcentuales.

$$AVANCE \text{ FINANCIERO} = \frac{EJECUCIÓN \text{ REAL}}{PARTIDA \text{ FINAL}} * PONDERADO \text{ ESTRATÉGICO}$$

$$AVANCE \text{ FÍSICO} = \frac{Nro. \text{ ASOCIADOLOGROS}}{Nro. \text{ ASOCIADOMETAS}} * PORCENTAJE \text{ DEL GASTOTOTAL}$$

$$CUMPLIMIENTO \text{ DE PLAN DE ACCIÓN} = \frac{AVANCE \text{ FÍSICO}}{AVANCE \text{ FINANCIERO}}$$

Indicadores de avances del plan operativo: relaciona el avance físico y el avance financiero. El avance físico: establece porcentajes de ejecución a través de la división del producto logrado entre la meta propuesta, utilizando los números asociados. El avance financiero: establece porcentajes de gasto a través de la división del gasto efectuado entre el presupuesto inicial, utilizando las casillas de reporte de sumas o dineros. Genera indicadores porcentuales.

$$AVANCE \text{ FINANCIERO} = \frac{EJECUCIÓN \text{ REAL}}{PARTIDA \text{ FINAL}} \quad AVANCE \text{ FÍSICO} = \frac{Nro. \text{ ASOCIADOLOGROS}}{Nro. \text{ ASOCIADOMETAS}}$$

$$CUMPLIMIENTO \text{ PLAN OPERATIVO} = \frac{AVANCE \text{ FÍSICO}}{AVANCE \text{ FINANCIERO}}$$

2.1.1.2. Selección de componentes, variables e indicadores tomados del plan de acción y de sus seguimientos para el estudio.

De los planes de acción se tomo: identificación de proyecto (complementado desde el plan de desarrollo según corresponda), estimación de costo inicial, metas de proyecto, fuente de recurso, responsable y equipo de trabajo. Estas variables se reúnen en un solo instrumento junto con las que se tomaron de los seguimientos. Se aclaran a continuación dos de ellos, por su particularidad:

Estimación de costo inicial: es una variable monetaria, construida preliminarmente y sujeta a ajustes presupuestales en el proceso de realización, respecto de esta variable se tiene en cuenta una casilla asociada que permite reportar los casos sin información o sin reporte y otra en la cual se ubica un indicador asociado de tipo porcentual, que se relacionaría con el homólogo generado por las ejecuciones reales de presupuesto para generar el indicador de % de gasto o la eficacia presupuestal.

Metas del proyecto: este es un reporte textual y numérico, a través de números asociados, siendo este último en gran medida tomado de las bases de datos, pero en otros casos construido desde los instrumentos en los casos que la información de base lo permite.

De los seguimientos de plan de acción se tomó para el proyecto de investigación: partida definitiva desde seguimiento a plan de acción, metas logradas o producto anual alcanzado¹⁷⁰ (tomado desde los reportes originales de los seguimientos), ejecución real presupuestal, el porcentual de avance físico (en algunos casos construido por el investigador, ante su inexistencia, apoyado en la base de datos; especialmente durante el periodo 2000 - 2003). Como complemento se han instalado casillas para las variables presupuestales anualmente: ejecutado, no ejecutado, logro sin ejecución presupuestal y sin información. Se aclaran algunos por las particularidades implementadas para su medición en este estudio:

Costo inicial desde seguimiento o partida final y ejecución presupuestal real: en el primer caso se trata de los dineros destinados a cada proyecto, el número asociado a este indicador es 100%, al ser este el punto de partida o referente de los dineros destinados, el cual se relaciona con los gastos o ejecuciones reales y su número asociado respectivo, con el fin de establecer el grado de eficacia en el uso de los dineros. El número asociado, de tipo porcentual, para los gastos reales se genera por medio del cociente entre el gasto real y la partida presupuestal. Se ha tenido en cuenta, que cuando a un proyecto se le destina 0\$ y su ejecución es 0\$ ambos variables alcanzan el 100%.

Las variables complementarias sobre ejecución presupuestal, diferentes de los reportes de continuidad, se han considerado de carácter binario, 1 ó 0, con el fin de excluir dobles características a las circunstancias de los proyectos en el reporte anual. Estas resultan complementarias del reporte sobre continuidad del periodo total como una posible doble característica, según sea el caso. Estas posibles situaciones se darían cuando el proyecto muestra logro sin ejecución presupuestal y simultáneamente se trata de un proyecto llevado a cabo durante uno, dos o tres años, en tales circunstancias; ya que obtener logros sin ejecución presupuestal, no restringe o excluye de considerar su realización en la medición. El logro sin ejecución presupuestal, es una variable creada desde las características encontradas en las bases de datos, lo cual en algunos casos refiere gestiones interinstitucionales, proyectos subsidiarios o gestiones internas de las dependencias que no obligan gastos.

¹⁷⁰ Esta información es construida por cada dependencia, de manera discrecional, de acuerdo con las responsabilidades asumidas y los alcances que se considera alcanzado en cada uno de los proyectos.

Los criterios para la selección de variables se establecen en función de la observación de varios fenómenos asociados a la eficiencia y coherencia de la planeación:

Identificar el grado de variación presupuestal presentado desde el plan de acción a su seguimiento, aludiendo a los costos iniciales y partida final, y la eficacia¹⁷¹ en el uso de los recursos financieros al correlacionar las partidas finales y las ejecuciones reales.

Identificar el grado de eficacia en el alcance de sus metas al correlacionar las metas propuestas en el plan de acción y los resultados en su seguimiento en cada proyecto y programa. De manera marginal se logra identificar las variaciones que sufre tal información entre el plan de acción y su seguimiento.

Identificar de manera independiente la eficacia en los logros netos de cada proyecto, sin correlaciones ponderadas preestablecidas; de igual manera, buscando una variable que transversalice la información de toda la serie estudiada.

De igual manera se estandarizó la medición en tanto no se tuvo en cuenta la citada ponderación preestablecida para la eficacia de logros, ni el peso financiero de los proyectos en la eficacia de gasto, ya que el promedio global se obtiene como promedio de promedios de las eficacias de todos los proyectos es decir, que se le está dando la misma ponderación a cada uno de los proyectos sin importar el tamaño de los montos involucrados en los mismos o las metas que se hayan propuesto.

A este instrumento inicial se ha agregado las variables sobre localización, coherencia, participación cuantitativa de dependencias y continuidad; es de aclarar que así como el resto de las anteriores, se encuentra supeditada a la información disponible respecto del tema y a los alcances de este ejercicio particular de investigación.

2.1.2. Sobre la eficacia, eficiencia y coherencia.

2.1.2.1. Eficacia y eficiencia de la gestión

Uno de los componentes implícitos y esenciales del discurso del desarrollo y la sostenibilidad, en términos generales, pero más aún en el marco de la administración pública, se relaciona con la transparencia en el cumplimiento de un conjunto de metas dadas, por tal razón en este estudio, se ha considerado que conocer el grado de eficacia y eficiencia en la realización de los proyectos, programas y planes, tiene un papel determinante en el establecimiento de una trayectoria y tendencia hacia el alcance de sus fines fundamentales, el bienestar colectivo en

¹⁷¹ Para información ampliada sobre eficiencia y eficacia revisar aparte 2.1.2.

y con el entorno. Las mediciones se remiten en primera instancia a un ejercicio de verificación de la información suministrada desde la administración municipal y en segunda instancia pretende establecer niveles de alcance y tendencia en la serie del 2001 – 2006.

El estudio realiza una revisión cuantitativa siguiendo el proceso desde los proyectos, a los programas, posteriormente a la categoría de las Dimensiones o Áreas y finalmente a los Planes, a través de la consolidación de la información pertinente, la cual es tomada de los planes de acción y sus seguimientos. Sobre los temas presupuestales y el logro de metas propuestas se han relacionado con la eficacia y la eficiencia, las cuales se han entendido de diversas maneras en los documentos académicos y legales:

Desde la Ley 136/1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios:

La eficacia y la eficiencia han sido entendidas en el marco de la ley, explícitas en su artículo 5º, como principios rectores de la administración municipal, junto con la publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad.

Eficacia: “Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.”

Eficiencia: “Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.”

Desde Loaiza Gallón¹⁷²:

Eficacia: “...entendida como el logro de los objetivos del municipio, esto es, que los resultados de su función se traduzcan en bienes y servicios asociados con su misión, con su razón de ser. Implica, por tanto, que la búsqueda y logro de estos objetivos deben basarse en acciones planificadas y controladas.”

Eficiencia: “...o empleo óptimo de los recursos sociales puestos a disposición de la entidad territorial. Estos recursos se entienden como todos los medios tecnológicos, humanos, materiales, financieros, legales, institucionales, estratégicos, etc. empleados para lograr la misión

¹⁷² LOAIZA GALLÓN, Hernando. Gobierno y Administración Municipales. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C., 2004. Pág. 125

del ente local, e incluyen la eficiencia económica y técnica, al igual que el diseño y aplicación de métodos y procedimientos idóneos para el adelanto de las actividades.”

Desde Quintero Uribe ¹⁷³:

Indicadores de logro o eficacia: “Son también conocidos como indicadores de éxito, externos, de impacto, o de objetivos; los cuales permiten la valoración de los cambios en las variables socioeconómicas propiciados por la acción institucional... la comparación de los objetivos formulados inicialmente (metas) con los logros obtenidos y con los estándares y/o valoración inicial, en los planes, programas y proyectos sociales, permiten analizar la eficacia en cada nivel de planificación; es decir, si se resolvió el problema y en que magnitud.”

Este indicador para el autor estaría relacionado en esencia con el impacto social de los proyectos, el cual no se trataría en este estudio. El autor establece una serie de categorías al interior de este tipo de indicadores de las cuales, el tipo de eficacia o logro, más cercano a los intereses del estudio, son los denominados Indicadores de producto: “Relacionados con el inmediato plazo y las contribuciones de los componentes y actividades al cumplimiento de los propósitos establecidos en cada objetivo específico del proyecto social.”

Indicadores de Gestión o eficiencia: “...tienen como misión valorar el rendimiento (productividad física) de insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener ciertos objetivos con unos tiempos y costos registrados y analizados...”

Desde Vega Mora¹⁷⁴:

Eficacia, Eficiencia, efectividad: “...consideramos que una empresa tiene eficacia, cuando logra sus objetivos y metas propuestas, presenta eficiencia, cuando obtiene y desarrolla sus PPS (Productos, Procesos y Servicios) empleando recursos empresariales de la manera más óptima, y tiene efectividad si es eficaz y eficiente simultáneamente.”

En el marco del municipio de Manizales y sus sistemas de seguimiento se han establecido indicadores de avance respecto de las ejecuciones presupuestal y el logro de las metas, de cuya correlación emerge un indicador de cumplimiento. Se debe subrayar que el ejercicio investigativo se realiza desde la perspectiva de la gestión de proyectos vistos desde el interior de la administración municipal y en tal caso no se pretendería vincularlos con el impacto que ellos generan en el medio.

¹⁷³ QUINTERO URIBE, Víctor Manuel. Evaluación de Proyectos Sociales. Fundación FES. Colombia, 1997. Pág. 37 - 38

¹⁷⁴ VEGA MORA, Leonel. Gestión Ambiental Sistémica. Panamericana. Colombia, 2001. Pág. 22

Una de las características de las mediciones sobre cumplimiento del plan de desarrollo respecto de estas variables de medición que se ha considerado problemática, es que no consideran topes por encima del 100% en cada caso, lo cual dificulta y distorsiona enormemente la posibilidad de establecer rangos de cumplimiento real de los proyectos. Para citar un ejemplo de muchos encontrados en los documentos, esta el caso del proyecto: Adquisición y realización de la señalización vial urbana y rural de Manizales, adscrito al programa Ampliación y cualificación de la infraestructura para la movilidad ciudadana, realizado en el plan de desarrollo del 2003 – 2005, en el año 2003. Este proyecto reporto en su seguimiento en el indicador sobre avance físico/avance financiero o cumplimiento:

$$CUMPLIMIENTO = \frac{AVANCE FÍSICO}{AVANCE FINANCIERO} = \frac{144\%}{70\%} = 2$$

Este indicador construido desde el cociente de ambos productos genera dificultades de medición real de la eficiencia en tanto se consideraría en el consolidado que el resultado fue el doble de lo esperado, catalogado el ejercicio como un proyecto altamente exitoso, en tanto superó el 100% de sus metas con la ejecución de menor cantidad de recursos. Pero buscando aplicar con mayor rigurosidad el término de eficiencia administrativa, en el marco de lo público, podría pensarse que en principio existen problemas de planificación y ejecución de los proyectos, ya que si el ejercicio tuviera un sustento programado de mayor afinamiento se hubiera establecido presupuestos acordes a sus metas. En esencia, se ha entendido como un problema de control y de acierto en el ejercicio de la planificación desde sus unidades básicas, los proyectos.

Atendiendo a la reflexión anterior, se ha tomado como base teórica la concepción de Vega Mora sobre la eficacia y la eficiencia, por ser esta la más cercana a los objetivos del estudio y la que en mayor medida se aproxima a las determinantes de la ley, con algunas reservas, al considerarse este tipo de indicadores necesariamente relativos al impacto social de proyectos en el escenario público, sobre los cuales se presentan serias dificultades en su concepción e implementación y por tanto en la posibilidad de acceso a los mismos. Se propone entonces un ejercicio de reinterpretación de los indicadores de avance institucionales, permaneciendo en el escenario de la gestión y realización, transfiriéndolos a términos de eficacia presupuestal (EF) para los avances financieros, y eficacia en el logro de metas (EL) para los avances físicos, al considerar que existe un proceso de gestión independiente en cada caso y de cuya correlación emergería la eficiencia en la gestión. Esta última se elabora desde promedios matemáticos de ambas eficacias al entender el estado óptimo de uso de recursos y de alcance de metas como una relación óptima de costo/beneficio, la cual debería estar más próxima al estado intermedio de ambos indicadores. De esta manera las tensiones hacia la eficacia en el uso de los recursos tanto como en el alcance de metas deberán ser ejercicios impulsados de manera simultánea hacia el éxito y no sólo uno de ellos.

$$EFICACIA FINANCIERA = \frac{EJECUCIÓN REAL}{PARTIDA FINAL}$$

$$EFICACIA LOGROS = \frac{LOGRO DE METAS}{METAS PROPUESTAS}$$

$$EFICIENCIA = \frac{EF + EL}{2}$$

El efecto de la aplicación de estos indicadores reinterpretados a las mediciones de eficacia y eficiencia, en el citado ejemplo, sería:

$$EFICIENCIA = \frac{EF + EL}{2} = \frac{70\% + 144\%}{2} = 107\%$$

Es de aclarar que dentro de las mediciones sobre estos temas se ha considerado pertinente para el nivel de los proyectos comprender el establecimiento de inversiones nulas como una alternativa que puede generar los llamados logros sin ejecuciones presupuestales, en los cuales se obtienen resultados a partir del uso de los recursos instalados o a través de convenios interinstitucionales que no requieren de la inversión de la administración central. En estos casos se ha establecido que la eficacia en el gasto fue del 100% si se establece su partida final y sus ejecución en 0.

2.1.2.1. Coherencia de los procesos¹⁷⁵

Dos de los indicadores más usados para la evaluación y seguimiento de programas y proyectos son los referidos a la medición de la eficacia financiera y eficacia de logros, definidos de la siguiente manera:

a : Indicador de eficacia financiera

$$a = \frac{EJECUCIÓN}{PRESUPUESTO} * 100\%$$

b: Indicador de eficacia física

$$b = \frac{LOGRO}{META} * 100\%$$

¹⁷⁵ El diseño matemático de este indicador contó con la participación del Msc. Omar Alberto Tapasco Alzate, como contratista de la Universidad Nacional sede Manizales y docente de la Universidad Católica de Manizales.

Por supuesto que estos aportan información importante y presentan la ventaja de ser fácilmente interpretables y en la mayoría de los casos los datos necesarios para los cálculos de los mismos se encuentran a disposición del investigador. Pero en la aplicación y análisis de algunos de ellos se observaron algunas debilidades e incoherencias, con relación a la validez de los mismos, es decir, que los resultados arrojados no generaron concordancia con lo que sería deseable medir en este ejercicio específico. Una explicación tentativa de las inconformidades producidas por estos indicadores, sería que al abordarse los cálculos de los indicadores por separado no se están conjugando en un mismo escenario, las tres dimensiones involucradas a saber, partidas presupuestales, gasto real y logro físicos de metas propuestas, ni establecen un límite para las valoraciones por encima del 100%. Por ejemplo, un proyecto con presupuesto de 100 millones de pesos, en cuya realización se hayan gastado los 100 millones, pero que en sus logros físicos de metas se haya alcanzado el 150%, tendrá como resultado una excelente valoración de los funcionarios involucrados, puesto que se logro el 100% en el indicador de eficiencia financiera, superando las expectativas de metas propuestas; sin embargo, dicha medición no necesariamente tendría validez, puesto que no se podría considerar en todos los casos, que el superar el 100% de las metas propuestas o de las partidas presupuestales sea un indicador de eficiencia en la gestión pública, por el contrario podría mostrar deficiencias en la planeación, que a su vez redundan en un ineficaz manejo de los recursos financieros. De igual forma, podría inducir la manipulación de los datos, con el fin de obtener indicadores más altos, pero que tampoco estarían reflejando la realidad de la gestión

Por los motivos expuestos se da inicio a la construcción de un indicador más elaborado, que conjugue de manera conjunta las dimensiones antes relacionadas con un principio de cota para la medición en el 100%. Para ello se tiene en cuenta las siguientes ideas orientadoras:

Con el fin de corregir la problemática generada al hacer uso de indicadores sin cotas, que restrinjan el rango de resultados posibles, se propone que un atributo que debe estar presente en los indicadores propuestos sea el tener un rango de acción estandarizado entre 0 y 100%. Se propone que un distanciamiento de los indicadores A y B del 100% en ambas direcciones sea sinónimo o síntoma de ineficiencia en el manejo presupuestal de los proyectos, es decir, como es obvio un porcentaje inferior al 100%, manifiesta deficiencia, pero el sobrepasar el 100% también sería indicio de deficiencia en la planeación, como se argumentaba anteriormente.

Otra característica deseable en el indicador elaborado fue la de conjugar en un mismo escenario las dimensiones financieras y físicas de cada proyecto desde los cocientes de plan y el producto del mismo.

Con base en estas ideas orientadoras se procedió a realizar una serie de simulaciones con diferentes indicadores de trabajo, entre los cuales, se hizo elección de aquel que a la luz de la lógica de los resultados obtenidos fuese más consecuente con los intereses del estudio. Es importante recordar que este indicador toma como base la información existente respecto de las eficacias financieras y de logro de metas reinterpretadas en este mismo estudio a partir de las usadas en los documentos oficiales.

Indicador de coherencia (IC):

$$IC = \begin{cases} Si b \geq 1, & \frac{b}{1 + |a - b| + |1 - a| + |1 - b|} \\ Si b < 1, & \frac{b}{1 + |a - b| + 0.3 * |1 - a|} \end{cases}$$

a : Indicador de eficacia financiera

b: Indicador de eficacia física

La idea central en los cálculos de este indicador es la de generar una medida de distancia entre los resultados obtenidos tras la realización del proyecto y los esperados al iniciarse. De tal forma que dicho indicador estará castigando los alejamientos entre a (eficiencia financiera) y b (eficiencia física), la eficiencia financiera y el 100% y la eficiencia física y el 100%, puesto que dichos alejamientos generaran valores que provocaran aumento del denominador y por ende disminución del indicador de coherencia.

Como se ha mencionado antes, se busca hacerle seguimiento a las incoherencias de los proyectos entre lo propuesto y lo realizado, pero haciendo claridad que los desfases por encima del 100%, aunque son síntomas de incoherencia, no deben ser considerados al mismo nivel que aquellos por debajo del 100%.

Una muestra de la simulación aplicada y seleccionada es la siguiente:

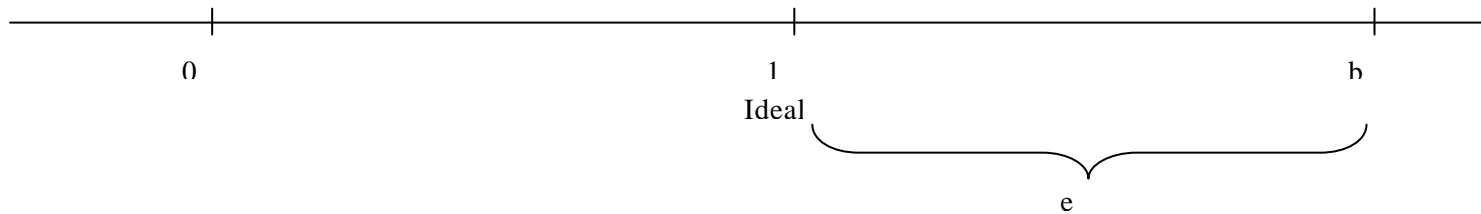
CASO	PRESUPUESTO	EJECUCION	b: LOGRO META	a: EJEC PRESUP	IC
1	150	150	1	1.00	100.00%
2	150	150	1.5	1.00	75.00%
3	150	150	0.5	1.00	33.33%
4	150	200	1	1.33	69.77%
5	150	200	1.5	1.33	75.00%
6	150	200	0.5	1.33	25.86%
7	150	100	1	0.67	69.77%
8	150	100	1.5	0.67	56.25%
9	150	100	0.5	0.67	39.47%

Uno de los logros más interesantes en el desarrollo del indicador fue que matemáticamente tuviera cota superior en 1, la comprobación del proceso se muestra a continuación:

$$IC = \begin{cases} \text{Caso I. Si } b \geq 1, \\ \text{Caso II. Si } b < 1, \end{cases}$$

Caso I.

e: Excedente de b con relación al ideal (positivo por definición).



Es decir que:

$$b = 1 + e$$

$$b - 1 = e$$

En términos absolutos:

$$|b-1| = |1-b|$$

$$|1-b| = |e|$$

$$|1-b| = e$$

$$I.C. = \frac{1+e}{1+|a-b|+|1-a|+e}$$

$$I.C. = \frac{1+e}{1+e+|a-b|+|1-a|}$$

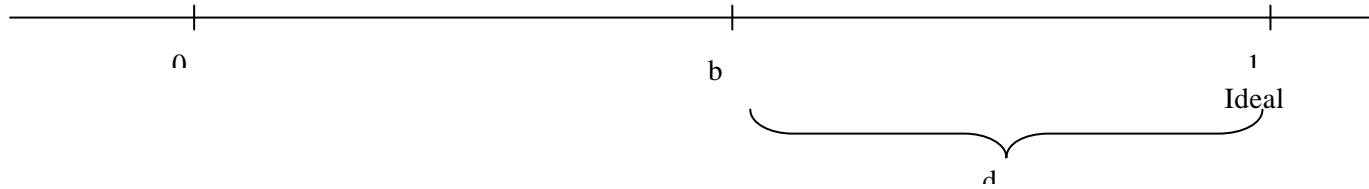
k1

$$I.C. = \frac{1+e}{1+e+k1} \text{ K1 es siempre no negativo por ser la suma de dos valores absolutos.}$$

$1 + e + k \geq 1 + e$ Es decir, el denominador es siempre mayor al numerador (a lo sumo igual) por ende el cociente es siempre menor o igual a 1.

Caso II:

d: Insuficiencia de b con respecto al ideal (por definición positivo).



Es decir que:

$$b = |1 - d|$$

En términos absolutos:

$$I.C. = \frac{1-d}{1 + \left| \frac{a-b}{4} + \frac{0.3*|1-a|}{4} \right|} \quad \text{El factor de 0.3 aplicado para castigar las realizaciones por debajo 1 es generado a partir del ejercicio de}$$

simulaciones, por medio de ensayo error, obteniéndose en este valor los resultados más cercanos a las ideas orientadoras.

$$I.C. = \frac{1-d}{1+k2} \quad K2 \text{ es siempre no negativo por ser la suma de dos valores absolutos.}$$

$1+k2 \geq 1-d$ Es decir, el denominador es siempre mayor al numerador (a lo sumo igual) por ende el cociente es siempre menor o igual a 1.

Para ambos casos k_i ($i=1,2$) es una medida de distancia del margen de incoherencia en los proyectos, y el aumento de este generará disminución del indicador de coherencia.

2.1.3. Participación de dependencias:

La ejecución de los planes de desarrollo se lleva a cabo por medio de la participación del colectivo social, en términos generales, pero el cumplimiento de las competencias encargadas por la ley a los entes territoriales, exige de los mismos una organización administrativa del municipio, con claras funciones y competencias dentro de la misma, para tales fines se ha establecido la misma de manera oficial, a través del Acuerdo No. 0625 de 2006 para el último periodo de gestión. En el se ha definido o reafirmado un conjunto de dependencias con perfiles específicos para llevar a cabo una serie de tareas particulares.

La medición tiene dos intereses básicos, por una parte lograr una identificación de dependencias con las acciones del plan de desarrollo y por otra establecer los grados de participación de las mismas por medio de la cuantificación de proyectos. De estas surgen, a su vez, la posibilidad de realizar observaciones sobre las unidades proyectuales, sobre las formulaciones y ejecuciones en relación con sus encargados asociada a la naturaleza y características de los proyectos.. Esta se realiza a partir de los reportes sobre responsables de proyectos realizando una cuantificación por programas y dimensiones, de la participación de las dependencias de la administración central en la ejecución de los mismos.

2.1.4. Continuidad de los procesos:

La continuidad de programas es un fenómeno de alta relevancia en los procesos de transformación social que pretenden los planes de desarrollo, lo cual ha sido consignado en la normativa que rige el ejercicio municipal, en cuanto a competencias del ente territorial, de acuerdo con sus necesidades prioritarias y estratégicas. La naturaleza de los servicios que presta el municipio, en cumplimiento de tales competencias, en esencia requieren de un desarrollo constante y continuado con el fin de llevar a cabo eficientemente su cometido, de manera sintetizados por Loaiza¹⁷⁶ de la siguiente manera: la provisión de servicios (sociales, ambientales, básicos infraestructurales, de protección, intangibles, representación), regulación y control (controles legales de acciones públicas, mantenimiento y restauración del orden público), de desarrollo (empresarial, asistencia técnica, participación comunitaria, cooperación regional), de planeación y coordinación (usos del suelo, ordenamiento territorial, inversión social e infraestructural). Los proyectos que materializan estas responsabilidades pueden presentar un alto grado de homogeneidad durante uno o varios periodos de gestión, o variar según las necesidades de la comunidad o las intenciones de sus administradores.

Teniendo como objetivo la medición de la permanencia de los proyectos a través de los periodos de gestión se ha buscado realizar una cuantificación de sus ejecuciones en los diferentes años. Para la serie del 2001 y 2002, se establece la continuidad bienal, para el periodo 2003 – 2005, se han establecido continuidades bienales y trienales, según corresponda, las cuales se miden en función del total neto de proyectos, el cual se genera después de aplicar las variables del instrumento al total bruto de proyectos.

Se utilizan dos variables complementarias que se miden en relación con el total bruto de proyectos, como son: número de proyectos no realizados y número de proyectos con logros sin ejecución presupuestal. La definición de estas últimas, se hacen necesarias en la medida que se presentan proyectos que además de presentar únicas realizaciones, continuidades bienales o trienales, se han llevado a cabo sin ejecuciones presupuestales. De otra parte algunos proyectos que presentan continuidad en su formulación bienal o trienalmente, no son

¹⁷⁶ LOAIZA GALLÓN, Hernando. Gobierno y Administración Municipales. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá D.C. Colombia, 2004. Pág. 131. Ley 136/94, Ley 617/00 y Ley 715/01, y sus decretos reglamentarios.

desarrollados en realidad en los diferentes años y en tal caso se hace necesario reportarlos como proyectos no realizados, para evitar la fuga de información que este fenómeno genera en el instrumento.

Un criterio para realizar la medición de continuidad esta relacionado con la movilidad de proyectos, ya sea a través de diferentes programas de una misma dimensión, o a través de otras dimensiones y programas. En tal caso, se establece como parámetro para contabilizar cada proyecto la localización de la primera ejecución durante los periodos administrativos, es decir, que si un proyecto ha sido llevado a cabo durante su primer año en un programa determinado, para el año siguiente, en su nueva localización, no se reporta numéricamente su continuidad, con el fin de corregir los dobles reportes de proyectos. Como complemento en el informe del periodo, cada reporte de programa se muestra numérica y textualmente las variaciones o movilidades sufridas por los proyectos según sus procesos de cambio dentro del plan. El reporte numérico de proyectos movilizados a nivel de programas y dimensiones indica exclusivamente las salidas dentro de los mismos. Este fenómeno es especialmente visible en la serie del 2003 al 2005.

2.1.5. Localización de proyectos:

El punto de partida del ejercicio investigativo propuso la localización de los proyectos con el fin de establecer unos rangos de acción de los mismos en función de la discusión sobre la relación urbano – rural de los mismos; el nivel de detalle de la localización alcanza, para los periodos 2000 a 2005, a determinar su acción en función de tres escenarios: urbano, rural y rururbano o municipal. Para avanzar en un estudio de mayor grado de detalle, en escalas de comuna y barrio o corregimiento y vereda, se presentan serias dificultades, debido a que los conjuntos de proyectos entre el año 2000 a 2005 no han tenido la posibilidad de ordenarse en función de estas variables específicas dentro de los documentos que reportan sus acciones, por tres razones básicas:

Primero, los planes de acción y sus seguimientos se han diseñado de tal forma que permita a los funcionarios encargados de la observación del proceso, realizar una verificación de cierto nivel de detalle sobre la gestión de cada dependencia, la cual no incluye la localización de los mismos, ni mucho menos las verificaciones in situ o la implementación de instrumentos de control social de la acción pública. El nivel de verificación se remite a los informes presentados por cada dependencia de manera autónoma, siguiendo algunos parámetros de organización de la información dados, limitados a su vez, a las capacidades técnicas y operativas del personal a cargo.

Segundo, el proceso de localización tendría necesariamente dos perspectivas: una relacionada con el lugar de ejecución del proyecto y la localización o delimitación de la población objeto del proyecto. Especialmente en el segundo caso, se presentan serias dificultades en la actualidad debido a que el establecimiento de los rangos de cobertura de proyectos no se ha hecho de manera clara y explícita, así mismo, en función de realizar una medición científicamente válida, a ese nivel de detalle, necesariamente habría que instrumentalizar un exhaustivo trabajo de campo, que involucrara un ejercicio interinstitucional de articulación y una transversalización de instrumentos de medición, que realizara aproximaciones sucesivas en las diferentes escalas territoriales municipales.

Tercero, debido a que los sistemas de información geográficos, además de estar en proceso de implementación sólo desde el año 2000 de manera formal, han sido dedicados casi de manera exclusiva a la espacialización de los planes de ordenamiento territorial, en cuanto a la administración central se refiere, lo cual imposibilita de entrada realizar análisis exhaustivos sobre el particular para estos periodos. La capacidad técnica y operativa, así como el proceso en sí mismo de localización del desarrollo inicia apenas su tránsito, en parte llevado a cabo por la administración central y por parte de algunos de sus institutos descentralizados.

La situación de tales escalas de localización (comuna – barrio y corregimiento – vereda), si bien, puede llegar a ser establecida requeriría convertirse en un único objeto de estudio de otra investigación debido a que el volumen de los mismos desborda las capacidades del investigador. Teniendo en cuenta estas precisiones, el ejercicio de espacialización se concentra en las series del 2001 a 2005 en las citadas escalas: urbano, rural y rururbano. En el caso particular del periodo 2005 – 2007, debido a que por iniciativa del Alcalde Luís Roberto Rivas, se construye una serie de primeros documentos que establecen los indicadores de ejecución a escalas territoriales de niveles de comuna y corregimiento realizadas en el año 2006 presentándose así un alto potencial para el citado fin, que permite avanzar en la discusión de fondo sobre la sostenibilidad municipal desde la gestión pública en función de la relación entre lo urbano y lo rural.

La definición de las localizaciones en las tres escalas en las cuales el estudio avanza en la serie 2001 – 2005 se realizan a partir de la definición de los criterios sobre localización de los proyectos, en los cuales, como se anotaba anteriormente, se tuvo en cuenta el doble perfil de las localizaciones, una referida al lugar de prestación del servicio y la otra referida a las poblaciones objeto de los servicios, a partir de las cuales se realizan entrevistas con la directora del Banco de Proyectos de Inversión Municipal, la Ingeniera Marleny Cardona, quien amablemente facilitó la información necesaria, desde archivos de la dependencia hasta el conocimiento que su experiencia en el cargo le ha dejado, y en algunos casos, la pesquisa y las averiguaciones pertinentes con las dependencias encargadas de cada programa y/o proyecto.

2.1.5.1. INDICADORES DE DESEMPEÑO DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA¹⁷⁷

Consideraciones iniciales: El equilibrio territorial se considera como la equidad de la distribución de los recursos públicos, a través de las acciones del gobierno, en la población del municipio; el cumplimiento de esta premisa repercute en el aumento de la calidad de vida y el bienestar social igualmente, partiendo de considerar que la naturaleza de los bienes y servicios prestados por el gobierno municipal en

¹⁷⁷ El diseño matemático de este indicador contó con la participación del Msc. Omar Alberto Tapasco Alzate, como contratista de la Universidad Nacional sede Manizales y docente de la Universidad Católica de Manizales.

este caso pueden catalogarse como bienes “puros”¹⁷⁸, es decir que promueven economías de no rivalidad, en la medida que se proveen y gestan en un marco democrático de redistribución de los beneficios del desarrollo, en donde la población beneficiaria de las mismas se considera suscrita a la jurisdicción del municipio, y de igual manera, que la focalización de la inversión se realiza partiendo de las prioridades de compensación de poblaciones y espacios de mayor vulnerabilidad.

Es importante tener en cuenta que las economías de no rivalidad en las cuales se suscriben las acciones del municipio, así como en las economías de escala generadas a partir de la competencia equilibrada entre oferta y demanda, operan de manera semejante, en la medida que el aumento de la demanda del consumidor y la vinculación de un mayor número de usuarios disminuye los costos de prestación del servicio, en el primer caso, o en la producción de unidades de consumo, en el caso de las economías de libre mercado. De esta manera, el funcionamiento de la aglomeración se explica desde una perspectiva económica, ya que la aglomeración de pobladores, bienes y servicios sobre los entornos urbanos presenta una relación costo / beneficio de mayor nivel de compensación debido al mayor grado de concentración y proximidad de infraestructuras complementarias que facilitan su operación, así como a los mayores grados de desarrollo económico, social, institucional y físico territorial presentes en ella, y que a su vez son originadas de este proceso. En síntesis, las áreas urbanas por naturaleza se consolidan sobre la base de una causación circular de economías de aglomeración y su desarrollo se hace más económico para sus habitantes en tanto mayor concentración y rendimientos de inversión capta dicha área. En este sentido, se puede entender que la prestación de los servicios en el área rural para sus mismos habitantes representa costos superiores respecto del costo que implica ejecutar tales acciones en las áreas urbanas. Es de aclarar que partiendo de los indicadores de desempleo se puede considerar el caso de Manizales como una economía de congestión, entendida según Forero como el desbordamiento de la economía de escala, en la cual la inclusión de nuevos actores disminuye la calidad y cantidad de bienes y servicios percibidos por los pobladores que la conformaron inicialmente; este fenómeno se puede identificar en su desvinculación del aparato productivo y en la marginalidad social que genera.

Los bienes y servicios prestados o proveídos desde el Estado, en su escala municipal, se han estudiado en este caso a partir desde las acciones consignadas en sus planes de desarrollo y se fundamentan en los resultados sobre localización de la prestación del servicio y localización de la población objeto, determinados en el marco del perfil bcacional. En este sentido, se hace necesario obtener indicadores que permitan sintetizar la gran cantidad de información alcanzada, que a su vez propicie la valoración y comparación longitudinal del desempeño de los gobiernos desde una perspectiva cuantitativa y que además posibilite una comparación transversal por dimensiones. De esta manera, se describen a continuación los siguientes indicadores creados, con sus correspondientes metodologías de cálculo.

¹⁷⁸ “...Un bien público es no rival cuando un individuo puede consumir una unidad del bien sin disminuir la disponibilidad de consumo para los demás individuos...”
FORERO, Clemente, et. Al. Descentralización y Participación Ciudadana. Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores. Santa fe de Bogotá, 1997. Pág. 71

a. INDICADOR DE ASIGNACIÓN PER CÁPITA

Este indicador es elaborado desde la lógica de hacer una hipotética repartición de las inversiones realizadas en los distintos proyectos, y según las dimensiones, entre la población objetivo. Es decir, el indicador recopila la información consignada en el perfil locacional, desde las variables de localización de la prestación del servicio, desde el indicador de inversiones realizadas en cada área, según las categorías urbana, rural y rururbana o municipal y distribuye estos recursos de manera equitativa respecto de cada población objeto. Se tienen en cuenta para su cálculo las variaciones del número de pobladores en cada área durante los diferentes años de la serie 2001 – 06.

$$INDICADOR\ PERCÁPITA(X) = \frac{\sum_i \text{dinero ejecutado en el proyecto } i \mid \text{año } X}{\text{Población en el año } X}$$

b. INDICADORES PER CÁPITA URBANO Y RURAL

El indicador per cápita descrito tiene como perspectiva el hacer una exploración desde lo global o en “bruto” de la inversión ejecutada en los proyectos durante la serie de estudio, modelando la proporción en la cual se considera que son repartidos los dineros por cada persona según dos grupos, el urbano y el rural, los cuales muestran el grado de beneficio percibido de la ejecución de los proyectos en términos monetarios. Se ha considerado como punto de partida para la modelación la relación de la localización del servicio respecto de las poblaciones objeto de los mismos, manifestado en los indicadores a través de un “castigo” en el valor del indicador cuando se presentan desacuerdos entre estos dos factores. Como se explica a continuación, la categoría rururbana o municipal de los proyectos y los montos asociados a sus proyectos se distribuye ponderadamente entre las categorías urbana y rural, de acuerdo con el criterio de coincidencia entre factores de localización y el peso poblacional.

En el siguiente recuadro se muestran todas las posibles combinaciones que resultan de afrontar el sitio de ejecución del proyecto y la hipotética población beneficiada con la misma, además, se registra el porcentaje de valor asignado como castigo por las discrepancias antes mencionadas. Este castigo se sustenta en la disminución de los beneficios directos del proyecto en la medida que una acción del orden social, económico, institucional o físico territorial no se halle en la región próxima al lugar de residencia, ya que la distancia necesariamente implica la generación de gastos de desplazamiento, que obviamente propician una disminución en los beneficios – económicos – percibidos, en comparación a los beneficios alcanzados por aquellas personas que se hallen próximas al lugar donde se ejecuta la obra. En este sentido, se establece el factor de castigo de manera diferenciada en cada combinación presentada. Por ejemplo, para cuando se ejecuta una obra en lo urbano teniendo como población beneficiaria la misma urbana, o cuando se ejecuta la obra en lo rural para beneficio únicamente rural, no tendría asignado ningún castigo, y el indicador económico generado se da sobre la inversión per cápita ejecutada en dichos proyectos de acuerdo con el peso poblacional en cada área. Pero cuando se ejecuta una obra en lo urbano para beneficio de la población rural, verbigracia

las capacitaciones realizadas en establecimientos de la ciudad para personas del campo, se generan costos por transporte y uso del tiempo, aumentando los costos de proyecto y la inversión per cápita, por ello se propone un castigo correspondiente al 50 % del la inversión ejecutada en el proyecto como un indicador inicial del beneficio real percibido por las personas implicadas.

Otra situación a analizar es el caso de los proyectos que tienen como población objetivo a toda la comunidad ubicados en la categoría rururbana, que en la tabla se denotan como S4, S5 y S6, pues ésta acarrea una indagación más detallada de la distribución correspondiente de los beneficios percibidos en ambas comunidades. Esta particularidad conlleva a su vez la construcción de unos factores de castigo más elaborados. Estos factores entran a considerar en primera instancia el asunto relacionado con el desplazamiento, además de la proporción de la población implicada en cada área del territorio municipal.

URBANO			
LOCALIZACIÓN PROYECTO	POBLACION OBJETIVO	CASTIGO ASIGNADO	NOTACION
U	U	0	S1
R	U	50 %	S2
RU	U	30 %	S3
U	RU	F1	S4u
R	RU	F2	S5u
RU	RU	F3	S6u
RURAL			
LOCALIZACIÓN PROYECTO	POBLACION OBJETIVO	CASTIGO ASIGNADO	NOTACION
U	RU	F4	S4r
R	RU	F5	S5r
RU	RU	F6	S6r
U	R	50 %	S7
R	R	0	S8
RU	R	30 %	S9

Para los cálculos de los indicadores propuestos se recurrió a la elaboración de formulas en Excel que permitieran en primera instancia el filtrar aquellos recursos ejecutados asociados al nivel de clasificación dado, es decir alguna de las doce combinaciones posibles, para posteriormente ser multiplicado por el factor de castigo correspondiente.

En consecuencia, las formulas requeridas para el cálculo de cada elemento del que se componen los indicadores propuestos quedan conformadas de la siguiente manera:

Sea P_i el monto del dinero ejecutado en el proyecto i .

Indicador Per cápita Urbano (IPu):

$$IPu = \frac{S1 + S2 + S3 + S4u + S5u + S6u}{Población Urbana}$$

Siendo,

$$S1 = P_1 \quad (\text{Sin castigo})$$

$$S2 = P_2 * 0.5$$

$$S3 = P_3 * 0.7$$

$$S4_u = P_4 * F1 = P_4 - S4_r$$

$$S5_u = P_5 * F2 = P_5 * \frac{Población Urbana}{Población Total} * 0.9$$

$$S6_u = P_6 * F3 = P_6 * \frac{Población Urbana}{Población Total}$$

El índice S2, en el cual la prestación del servicio se da en lo rural y su población objeto se localiza en lo urbano, presenta un factor de 0.5 que corresponde a un castigo asignado del 50%, como se explicó antes, debido que el lugar de prestación de servicios no coincide con la localización de la población objeto y en esta medida implica un desplazamiento para acceder a él.

El índice S3, en el cual la prestación del servicio se da a nivel rururbano o municipal y su población objeto esta localizada en lo urbano, presenta un factor de 0.7 que corresponde a un castigo asignado del 30 %, siendo menor al anterior puesto que implica desplazamientos en algunos casos y en otros no.

Se puede notar que aquellos proyectos que involucran a toda la comunidad como población beneficiaria, como en el caso de los índices S4, S5 y S6, están siendo afectadas en las formulas por el factor de proporcionalidad de las poblaciones involucradas, ya que bajo la lógica del ejercicio teórico de distribuir el dinero ejecutado en los proyectos entre todos los habitantes de la comunidad, se hace necesario para alcanzar la equidad entre las poblaciones, el tener en cuenta la proporción que éstas representan de toda la población. Este mismo ejercicio se aplico en las áreas rurales respecto de las inversiones y la localización de proyectos y poblaciones objeto.

Indicador Per cápita Rural (IPr):

$$IP_r = \frac{S7 + S8 + S9 + S4_r + S5_r + S6_r}{Población Rural}$$

Siendo,

$$S7 = P_7 * 0.5$$

$$S8 = P_8 \quad (\text{Sin castigo})$$

$$S9 = P_9 * 0.7$$

$$S4_r = P_4 * F4 = P_4 * \frac{Población Rural}{Población Total} * 0.5$$

$$S5_U = P_5 * F5 = P_5 - S5_U$$

$$S6_U = P_6 * F6 = P_6 * \frac{Población Rural}{Población Total}$$

c. INDICADOR DE EQUILIBRIO TERRITORIAL (IET)

Retomando lo expuesto con anterioridad, el propósito de la construcción de los indicadores per cápita para lo urbano y lo rural es indagar en detalle como se han distribuidos los beneficios percibidos por los habitantes de estos dos sectores, tomando como medida de este nivel de aprovechamiento un indicador económico asociado a las inversiones realizadas en los proyectos de acuerdo a su localización en el territorio, los cuales brindan la posibilidad de realizar comparaciones de corte cuantitativo sobre el equilibrio entre las ejecuciones de obras y proyectos realizados en los dos sectores de interés, urbano y rural.

Todo lo anterior conduce a la construcción de un indicador que permite hacer una comparación directa entre los indicadores per cápita urbano y rural, presentándose como el más apropiado aquel que establece una razón entre los mismos, el cual se expone a continuación.

$$IET = \frac{IP_u}{IP_r}$$

Cuando este indicador asuma el valor de uno, será una manifestación de equilibrio total entre los beneficios percibidos por los habitantes de los territorios urbano y rural. Mientras que valores mayores y alejados de uno, indicarán que los beneficios alcanzados por los habitantes del sector urbano serán superiores a los del sector rural, es decir será un indicio de desequilibrio territorial, al igual que si se obtienen valores menores y muy alejados de uno, con interpretación contraria, es decir, los beneficios alcanzados por los habitantes del sector urbano serán inferiores a los del sector rural.

2.1.6. Respecto de los Informes de Gestión.

Se debe tener en cuenta que los reportes de avances son globalizados en la mayoría de los casos acudiendo a reportes por proyectos, evitando discriminaciones detalladas de las ejecuciones. Sus cifras son dadas a manera de consolidados que dan resultados por el periodo completo y sólo para algunos casos se cotejan indicadores sociales o espaciales de estado inicial y de impacto. Para efectos de la investigación se acudió de manera directa a las fuentes de los mismos, como se anotaba anteriormente, es decir a los planes de acción de las diferentes dependencias y a sus seguimientos, con el fin de tomar como base datos específicos sobre la acción pública municipal.

B. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL Y ESTRATEGIAS PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE: EL MARCO REGIONAL DEL CENTRO SUR DE CALDAS

Indagar sobre las diversas estrategias para un desarrollo sustentable en el marco municipal y regional del Centro Sur de Caldas, exige contemplar los planes de desarrollo, pues a través de ellos se institucionalizan las diversas visiones del desarrollo que repercuten en las dinámicas territoriales.

El interés de esta sección se centra en confrontar, de una manera crítica y reflexiva, los planes de desarrollo de los municipios del Centro Sur de Caldas - Manizales, Chinchiná, Paestina, Neira y Villamaría - con las Estrategias para un Desarrollo Sustentable (líneas maestras y complementarias) de América Latina contenidas en el documento “Nuestra Propia Agenda”, propuestas desde la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo en la década de los 90. Igualmente, pretende hacer una comparación entre municipios y así, acceder a una perspectiva de carácter regional.

Pese a la complejidad del concepto de “desarrollo sustentable”, explícitamente se hace referencia a un desarrollo “que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”¹⁷⁹ y aboga, en el largo plazo, tanto por las consideraciones de carácter económico, como por aquellas de carácter ecológico y social. Dicho desarrollo sustentable será plausible en la medida que se conceptúe como un proceso de cambio estructural – político, económico, social, institucional y tecnológico -, partiendo de las fortalezas y debilidades propias de cada territorio que conlleven a una articulación sociedad-naturaleza, tal y como se plantea en “Nuestra Propia Agenda”.

La estrategia para avanzar hacia el desarrollo sustentable no puede obedecer a fenómenos aislados o de carácter coyuntural, y por tanto, se orienta en “actuar selectivamente sobre aquellos puntos nodales que tienen mayor incidencia en generar las tendencias que nos apartan de un desarrollo sustentable”¹⁸⁰. Dicha estrategia se ha planteado a través de un conjunto de Líneas Maestras con el objetivo de aproximarse a la solución de los puntos nodales:

- Erradicación de la pobreza
- El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales
- El ordenamiento del territorio
- Desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural
- Una nueva estrategia económico social
- La organización y la movilización social y
- La reforma del Estado

¹⁷⁹ Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. 1991.

¹⁸⁰ Ibid.

Las Líneas Maestras se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, y por consiguiente, no se alcanzarán a través de acciones fragmentadas; lo cual exige trabajarlas de forma transversal y continua. Es así como para cada una de las Líneas Maestras se han definido unas Líneas Complementarias que facilitan tal interrelación.

Además, es pertinente considerar que tanto las líneas maestras como complementarias no indican un orden jerarquizado, deben alcanzarse de forma gradual en el mediano y largo plazo, y requieren de la participación y el compromiso de los diversos agentes sociales en y entre los territorios.

Según la Estrategia para el Desarrollo Sustentable¹⁸¹ las líneas maestras y complementarias se explican de la siguiente manera:

Línea Maestra 1. Erradicación de la pobreza.

La lucha contra la pobreza crítica debe constituirse en un objetivo nacional del Estado y de la sociedad; esto significa que las políticas públicas, económicas y sociales, deben orientarse a su erradicación. Así mismo, debe constituirse como una acción integral que permita el cambio estructural y no como un conjunto de acciones desarticuladas.

La Línea Maestra para la erradicación de la pobreza aborda dos componentes claves: uno de carácter económico y otro de carácter social, desde los cuales se desprenden sus líneas complementarias.

Para el componente económico se priorizan las actividades para proteger las necesidades básicas de los *grupos vulnerables* con el fin de apoyar el crecimiento económico. Además, pretende promover una reestructuración del *sector productivo*, urbano y rural, para fortalecer las actividades generadoras de ingreso y empleo, y elevar la productividad, centrándose especialmente en el entorno microsocioal más vulnerable.

Para el componente social, se busca una prestación eficiente de los servicios a la población menos favorecida económicamente. Por una parte, la atención a la *salud*, privilegiando la medicina preventiva y la atención primaria en estrecha relación con el fortalecimiento de una organización comunitaria participativa que, a su vez, se complementa con programas *nutricionales*. Por otra parte, se aborda el tema de la *educación*, tanto en términos de calidad como de ampliación de cobertura en sus diferentes niveles, y se aboga por los programas de *educación laboral* que permitan aumentar la producción y la productividad, así como por una *educación ambiental* que favorezca el cambio de las estructuras mentales para aproximarse al desarrollo sustentable.

¹⁸¹ Ibid

Línea Maestra 2. Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

Se parte de la base que el desarrollo futuro continuará estando íntimamente vinculado a la utilización del patrimonio natural, el cual, por ser abundante y variado, permitirá producir una oferta suficiente para satisfacer las necesidades esenciales de la población y brindar las bases para una mejor calidad de vida y un desarrollo productivo más autónomo.

Los aspectos centrales, o las Líneas Complementarias que acompañan esta Línea Maestra conducen a lo siguiente:

Primero, profundizar en el *estudio de los recursos naturales*, exige ampliar su conocimiento frente a su cantidad, sus potencialidades y las formas de manejarlos sostenidamente. Esto requiere también que los sistemas de información ambiental se conecten desde sus diferentes niveles territoriales en procura de acceder a un intercambio rápido y completo de la información. Esto se explica, en la medida que no será posible adelantar un ordenamiento del territorio en tanto no se disponga de un conocimiento adecuado del entorno natural.

Segundo, la conservación de la biodiversidad, que ha de permitir una variabilidad genética, y diferentes aportes al campo de la agricultura, la medicina y la industria en general. Esto conduce a la necesidad de *establecer y manejar las áreas estratégicas*, tanto en términos de protección, como de uso y conservación, que se base en un buen desarrollo de la capacidad científica y de una administración apropiada de las mismas, involucrando la participación activa de las comunidades locales para dicho manejo.

Tercero, el *ordenamiento de la agricultura*, cuyo objetivo prioritario se relaciona con la *seguridad alimentaria* para luchar contra la pobreza urbana y rural. Teniendo en cuenta que el desarrollo de una agricultura irracional conduce a la sobreutilización del suelo, a la contaminación hídrica y edáfica, al uso de agroquímicos y sus impactos sobre el medio social y natural, y a la deforestación por ampliación de la frontera agrícola, entre otros, este lineamiento busca aumentar la productividad desde tecnologías viables en términos ecológicos y culturales, la rehabilitación productiva de ecosistemas deteriorados, la racionalización del uso de agroquímicos, así como la promoción de actividades acordes con la realidad territorial a fin de aumentar la producción y el empleo.

Cuarto, el *aprovechamiento racional de agua*, en tanto la planificación y administración del recurso hídrico es una actividad fundamental dentro de los procesos de desarrollo sustentable. Esto requiere de una concepción integral y a largo plazo de los balances hídricos (oferta y demanda), de garantizar la calidad del recurso a través de un manejo apropiado de cuencas y de estimular su uso racional minimizando los problemas en los sistemas de captación, distribución y consumo.

Por último, se tiene la *cuestión energética*, en especial, el uso y manejo de los recursos naturales no renovables. Dentro de este contexto se espera racionalizar el consumo de energía reduciendo la utilización de combustibles fósiles, hacer una administración prudente de los

mismos y promover el uso de tecnologías apropiadas que racionalicen el uso de la energía, todo esto, sin desconocer, que se deben priorizar las necesidades de satisfacción de la energía con fines productivos o de uso personal, preferiblemente desde fuentes de energía alternativas.

Línea Maestra 3. El ordenamiento del territorio

Esta línea aporta el camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico biótico, todo ello en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Así, el ordenamiento del territorio puede constituir una solución práctica a la incorporación de la dimensión ambiental a la planificación del desarrollo.

Desde sus líneas complementarias se prioriza el mejoramiento ambiental de las áreas donde reside la población, y en particular, el tema de la *vivienda* de interés social, urbanas y rurales, a través de una ordenación desde el punto de vista urbanístico. Esto conduce, a su vez, a la necesidad de *equipamientos colectivos* (salud, educación, recreación, cultura, administración y seguridad), *sistemas vitales* (agua, energía, telecomunicaciones y transporte), *disponibilidad de espacio público*, y de un *saneamiento básico* (acueducto, alcantarillado, manejo de residuos sólidos) con el propósito de habitar un territorio hacia el desarrollo sustentable. Igualmente, el ordenamiento abarca la prevención y el control de las zonas expuestas a amenazas naturales y socionaturales, a fin de reducir la configuración de escenarios de *riesgo* y su posible materialización en desastres.

Línea Maestra 4. Desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural

La aplicabilidad de los principios del desarrollo sustentable requiere de la generación y definición de una nueva tecnología adecuada a los mismos. Es pertinente profundizar el vínculo entre la investigación y la producción, invertir un desarrollo científico y tecnológico generado localmente y minimizar la “fuga de cerebros”, que por la crisis económica, no permanecen en sus países de origen. Así será posible encarar exitosamente el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, emprender programas de mejoramiento de la calidad de vida y promover las exportaciones.

Como líneas complementarias se tiene la *ciencia y la tecnología* que se remite a la necesidad de orientar la investigación desde las demandas reales o potenciales de un territorio, y en especial, debe hacer aportes tecnológicos al uso y manejo de los ecosistemas, a la alimentación, la vivienda y la salud, para satisfacer las demandas fundamentales que permitan un mejoramiento masivo de la calidad de vida.

Por otra parte, se busca la *formación y el estímulo de la capacidad científica*, desde la transformación de los métodos de enseñanza, el fortalecimiento de una base cultural científica y tecnológica, la participación activa de la comunidad en dichos procesos, y el estímulo económico e intelectual de los investigadores que están aportando hacia el desarrollo sustentable.

Por último, se tiene la *integración regional científico tecnológica* que implica un proceso de apertura y vinculación desde los diferentes niveles territoriales. Esto exige desplegar un marco institucional y normativo que facilite la difusión horizontal de la ciencia y la tecnología.

Línea Maestra 5. Una nueva estrategia económico social

Lograr un desarrollo sustentable conduce a la búsqueda de una nueva estrategia que articule los procesos económicos y sociales, cuyas características se deben orientar en el largo plazo, deben maximizar el bienestar de la mayoría de la población, debe aportar a una sociedad democrática y debe ser económica, ecológica y culturalmente viable.

Entre las líneas complementarias que se reconocen, se tiene inicialmente la *transformación productiva con equidad*, desde la identificación de los sectores más dinámicos de la economía, el incremento de las actividades productivas, la elevación de la ocupación laboral, el fortalecimiento de la política industrial y agrícola y una adecuada política comercial y financiera, gestada y acorde con el contexto local, pero proyectada hacia el ámbito nacional e internacional.

Esto exige una *redefinición del papel de Estado en la economía*, a través de una profunda revisión de las formas tradicionales en que se ha venido desempeñando y debe implicar una actuación planificada en el ámbito de la orientación del desarrollo, la promoción de las actividades estratégicas de carácter económico y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y las imperfecciones del mercado.

Por último, debe existir una *articulación entre la política económica y la política social*, a fin de mejorar la distribución del ingreso, incrementar la participación de los salarios dentro del ingreso nacional y asignarle prioridades a la producción de bienes y servicios desarrollados en las instancias territoriales y establecer políticas alimentarias acordes con dichos contextos.

Línea Maestra 6. La organización y la movilización social

Alcanzar el desarrollo sustentable debe constituir una responsabilidad solidaria entre la sociedad y el Estado. Así, desde la organización y la movilización social, las demandas que se manifiestan con mayor énfasis, tiene la posibilidad de transformarse en temas políticos.

Esto implica la existencia de sociedades bien formadas para la participación, a través del *estímulo a la organización de las comunidades de base*, y de un Estado con capacidad para reaccionar de manera efectiva ante las solicitudes que planea un cuerpo social.

Igualmente, se debe *favorecer y estimular la organización ambiental* con miras a promover un amplio movimiento de la opinión pública alrededor del tema ambiental, para constituirlo en un tema prioritario de la agenda política en los diferentes niveles territoriales.

Línea Maestra 7. La reforma del Estado

El desarrollo sustentable podrá ser un objetivo factible en la medida que el Estado promueva iniciativas de gran alcance, susceptibles de modificar las tendencias que inducen a una visión del desarrollo con énfasis en lo económico, y desde una sociedad civil que desempeñe un papel activo dentro de las decisiones que se toman.

Por una parte se tienen las *reformas al cambio político*, dirigidas a mejorar la calidad de la representación y la apertura de nuevos y más eficientes canales de participación, a fin de profundizar la democracia y fortalecer la sociedad civil para incrementar su capacidad de control del Estado. Además, es necesario acercar el Estado al ciudadano y permitir una mayor participación desde la *descentralización de las instancias públicas territoriales* en términos políticos, administrativos y económicos. Esto implica fortalecer las jerarquías regionales y locales para una mayor autonomía y una participación libre y activa de las colectividades en la construcción de propio desarrollo.

Por su parte, el *fortalecimiento del Estado de Derecho*, aboga por la base de un ordenamiento que le otorgue legitimidad y de allí, depende la justicia, los instrumentos para afrontar la complejidad de los fenómenos sociales (incluyendo la legislación en materia ambiental) y la protección del ciudadano contra la violencia del poder. Finalmente, se tiene la *profesionalización de la función pública*, y en especial aspectos que garanticen procesos de participación, capacitación y acceso basados en la meritocracia y en una elevación de la efectividad del aparato estatal. Dentro de este punto, se debe tener especial importancia de aquellos aspectos relacionados directamente con la gestión ambiental, articulado a la toma de decisiones y a la formulación y ejecución de las políticas fundamentales.

Es en el marco de estas explicaciones que se pretende confrontar los planes de desarrollo de los municipios del Centro Sur de Caldas, así como de su contexto regional, frente a las estrategias hacia el desarrollo sustentable. Dicha confrontación exige, inicialmente, el diseño de instrumentos metodológicos de fácil replicación, tanto a nivel municipal como regional, que se materializan a través de Fichas Técnicas, y posteriormente, un análisis y comparación de los resultados obtenidos de la aplicación de cada uno de los instrumentos.

1. Los Instrumentos Metodológicos

Confrontar los planes de desarrollo de los municipios del Centro Sur de Caldas con las Líneas de Sustentabilidad (líneas maestras y complementarias) de América Latina contenidas en el documento “Nuestra Propia Agenda”, exige del diseño y de la aplicación de dos instrumentos metodológicos: la Ficha Técnica Metodológica Municipal y la Ficha Técnica Metodológica Regional.

1.1 Ficha Técnica Metodológica Municipal

La Ficha Técnica Metodológica Municipal es un instrumento que permite analizar y confrontar el nivel de articulación que existe entre un plan de desarrollo municipal y las Líneas Maestras y Complementarias de Sustentabilidad de América Latina. La Ficha Técnica está compuesta por nueve (9) secciones; las cinco primeras secciones son de carácter explicativo, mientras que las cuatro restantes son de carácter operativo, así:

TABLA 7. ESQUEMA DE LA FICHA TÉCNICA METODOLÓGICA

Plan de Desarrollo			LINEAS MAESTRAS Y COMPLEMENTARIAS DE TRABAJO DE LA SOSTENIBILIDAD - NUESTRA PROPIA AGENDA							Total	
Áreas	Sectores	Programas	Línea Maestra			Línea Maestra					
			Línea Comp.	Línea Comp.	Línea Comp.	Subtotal	Línea Comp.	Línea Comp.	Subtotal		
Área de Desarrollo Social	Salud	P1									
		P2									
		P3									
	Articulación Programa										
	Educación	P1		1	0	1	0,7	0	1	0,5	0,6
		P2		0	1	0	0,3	0	0	0	0,2
		P3		0	0	1	0,3	1	1	1	0,7
	Articulación Programa			0,3	0,3	0,7	0,4	0,3	0,7	0,5	0,5
	Vivienda	P1									
		P2									
	Articulación Programa										
	Recreación	P1									
		P2									
	Articulación Programa										
	Dilo. Comunitario	P1		0	0	1	0,3	0	0	0	
P2			1	1	0	0,7	1	0	0,5		
Articulación Programa			0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,3	0,4	
Seguridad	P1										
	P2										
Articulación Programa											
Arte y Cultura	P1										
	P2										
Articulación Programa											
Articulación sectores						0,5			0,4	0,4	
Área de Desarrollo Económico	Agropecuario	P1									
		P2									
	Articulación Programa										
	Industrial	P1									
		P2									
	Articulación Programa										
	Comercial	P1									
		P2									
	Articulación Programa										
	Turístico	P1									
P2											
Articulación Programa											
Articulación sectores						0,7			0,5	0,6	
Área Transversal	Desarrollo Institucional	P1									
		P2									
	Articulación Programa										
Articulación sectores						0,2			0,2	0,3	
TOTAL										0,4	

1.1.1. Secciones de carácter explicativo

Sección 1 y 2. Líneas Maestras y Líneas Complementarias

Corresponde a cada una de las siete (7) Líneas Maestras de la Sustentabilidad de América Latina y sus Líneas Complementarias establecidas en el documento “Nuestra Propia Agenda. Capítulo IV. Estrategias para un Desarrollo Sustentable: un Marco Regional”:

LÍNEAS MAESTRAS	LÍNEAS COMPLEMENTARIAS
Línea 1. Erradicación de la pobreza	Salud Nutrición Educación Educación Ambiental Educación Laboral Productividad urbana y rural Atención a poblaciones vulnerables Estudios sobre recursos naturales Áreas de protección de recursos naturales
Línea 2. Aprovechamiento sustentable de recursos naturales	Ordenamiento de la agricultura Seguridad alimentaria Aprovechamiento racional del agua Racionalización del consumo energético Vivienda
Línea 3. Ordenamiento del territorio	Sistemas vitales Saneamiento básico Equipamientos colectivos Espacios públicos Riesgo
Línea 4. Desarrollo tecnológico compatible con la racionalidad social y natural	Ciencia y Tecnología Formación y estímulo de la capacidad cient. Integración regional en ciencia y tecnología
Línea 5. Nueva estrategia económica y social	Transformación productiva con equidad Intervención del gobierno en la economía Articulación de política económica y

Línea 6. Organización y movilización social	social Estímulo a organización movilización de la comunidad base Estímulo a la organización y movilización ambiental
Línea 7. Reforma al Estado	Reformas para el cambio político Descentralización territorial Fortalecimiento del Estado de derecho Profesionalización de la función pública

Sección 3, 4 y 5. Área de Desarrollo, Sectores y Programas

Según la Ley 152 de 1994 los planes de desarrollo municipal poseen una estructura básica definida por niveles de desagregación. De manera general, los planes de desarrollo responden a los siguientes cinco niveles: 1) Grandes ejes, áreas o dimensiones estratégicas 2) Sectores 3) Programas 4) Subprogramas 5) Metas.

En este contexto, la Ficha Técnica Metodológica Municipal abarca los tres primeros niveles de desagregación:

ÁREA DESARROLLO	DE	SECTORES	PROGRAMAS*
ÁREA DESARROLLO SOCIAL	DE	Sector Salud	Programa 1
		Sector Educación	Programa 2
		Sector Vivienda	Programa 3
		Sector Recreación y Deporte	
		Sector Desarrollo Comunitario	
		Sector Defensa y Seguridad	
ÁREA DESARROLLO ECONÓMICO	DE	Sector Arte y Cultura	
		Sector Desarrollo Agropecuario	Programa 1
		Sector Desarrollo Industrial	Programa 2
		Sector Desarrollo Comercial	Programa 3
ÁREA DESARROLLO	DE	Sector Desarrollo Turístico	
		Sector Medio Ambiente, Agua Potable y Saneamiento Básico	Programa 1 Programa 2

FÍSICO TERRITORIAL	Sector Servicios Públicos. Sector Transporte. Sector Infraestructura Vial. Sector Prevención y Atención de Desastres.	Programa 3
SECTORES TRANSVERSALES	Sector Desarrollo Institucional	Programa 1 Programa 2

* Los programas varían según el plan de desarrollo de cada municipio

1.1.2. Secciones de carácter operativo

Sección 6. Nivel de Articulación por Programa frente a una Línea Maestra y sus Líneas Complementarias

El “nivel de articulación por programa” muestra el grado de correspondencia que existe entre un programa específico del plan de desarrollo (sección 5) frente a cada una de las Líneas Maestras (sección 1) y sus Líneas Complementarias (sección 2).

Si bien pueden existir múltiples indicadores para determinar la correspondencia entre un programa del plan de desarrollo y sus Líneas Maestras y Complementarias, es conveniente emplear instrumentos sencillos y de fácil replicación:

INDICADOR 1

$$\text{Nivel de Articulación por Programa} = \frac{\text{? Programas del sector que responden a una Línea Maestra}}{\text{Nº Total de Programas del sector}}$$

Donde:

$$\frac{\text{Nº de programas del sector que responden a una Línea Maestra}}{\text{?}} = \frac{\text{(Nº de veces que el Programa responde a las Línea Complementarias)}}{\text{(Nº Total de Líneas Complementarias de la Línea Maestra)}}$$

En el numerador:

Se asigna un valor de 1 si el programa responde a los objetivos de la Línea Complementaria

Se asigna un valor de 0 si el programa no responde a los objetivos de la Línea Complementaria

El **Indicador 1** significa que cuando el cociente se acerca a **1**, habrá un mayor nivel de articulación entre los programas de un sector y una Línea Maestra, según los siguientes rangos de articulación:

TABLA 8. CALIFICACIÓN DE NIVELES DE ARTICULACIÓN

Nivel de Articulación	Rango
Bajo o Nulo	0 – 0.2
Medio	0.3 – 0.6
Alto	0.7 – 1

Igualmente, el numerador de dicho indicador permite reconocer el nivel de articulación de un programa frente a cada una de las Líneas Complementarias de las Líneas Maestras empleando la misma calificación de los niveles de articulación.

Así, de manera detallada será posible identificar cuales programas de un sector se articulan en un mayor grado con las Líneas Complementarias (en la ficha metodológica corresponde a celdas verticales del subtotal de la articulación por programas), y a su vez, cuales son las Líneas Complementarias que se encuentran fortalecidas en un mayor o menor nivel según los programas definidos en un plan de desarrollo (en la ficha metodológica corresponde a las celdas horizontales de la articulación por programas).

Es pertinente aclarar que los niveles de desagregación de un plan (programas, sectores y áreas), por razones de competencia de nivel o por razones normativas, no tienen posibilidad de acción sobre todas las líneas maestras y complementarias hacia el desarrollo sustentable. Esto exige, en términos metodológicos, sustraer esos niveles de articulación a través de la categoría “No Aplica” (NA), a fin de minimizar los errores de análisis cuando se confrontan niveles sin interrelación.

Sección 7. Nivel de Articulación por Sectores frente a las Líneas Maestras

El “nivel de articulación por sectores” indica el grado de correspondencia que existe entre los sectores de un plan de desarrollo y todas las Líneas Maestras definidas en “Nuestra Propia Agenda”.

Su forma de operación corresponde al siguiente indicador:

$$\text{INDICADOR 2} \\ \text{Nivel de Articulación} = \frac{? \text{ Nivel de Articulación del programa (indicador 1)}}{\text{por Sectores} \quad \text{N}^\circ \text{ Total de Líneas Maestras}}$$

Cuando el cociente de este indicador se acerca a **1**, denota una mayor articulación entre un sector específico y sus respectivos programas frente a las Líneas Maestras relacionadas. Al igual que la sección anterior, los valores se analizan según el Cuadro 1, sobre la “calificación de los niveles de articulación”.

El análisis del Indicador 2 se complementa en la medida que es posible identificar cuales programas son los que están aportando en mayor o menor grado al nivel de articulación del sector (en la ficha metodológica corresponde a las celdas verticales del total)

Sección 8. Nivel de Articulación por Área de Desarrollo frente a las Líneas Maestras

El “nivel de articulación por Área de Desarrollo” indica el grado de correspondencia que existe entre un Área de Desarrollo específica (sección 3) y sus sectores, frente a todas las Líneas Maestras con las que muestra interrelación. Esta sección comprende la sumatoria de los resultados parciales obtenidos en la sección 7.

Su forma de operación corresponde al siguiente indicador:

$$\text{INDICADOR 3} \\ \text{Nivel de Articulación} = \frac{? \text{ Nivel de Articulación por sectores (indicador 2)}}{\text{del Área de Desarrollo} \quad \text{N}^\circ \text{ Total de Sectores del Área de Desarrollo}}$$

Cuando el cociente de este indicador se acerca a **1**, denota una mayor articulación entre un sector específico y las Líneas de Maestras relacionadas. Al igual que la sección anterior, los valores se analizan según el Cuadro 1, sobre la “calificación de los niveles de articulación”.

El análisis del Indicador 3 permite precisar cuáles sectores de una determinada Área de Desarrollo son los que están aportando a un mayor o menor nivel de articulación frente a las Líneas Maestras (en la ficha metodológica corresponde a las celdas verticales del total del indicador 2), y así mismo, reconocer cuales son las Líneas Maestras que se encuentran más fortalecidas por dichas áreas (en la ficha metodológica corresponde a las celdas horizontales de la articulación por sectores).

Sección 9. Nivel de Articulación del Plan de Desarrollo frente a al Desarrollo Sustentable

El “nivel de articulación del Plan de Desarrollo” muestra el grado de correspondencia que existe entre el Plan de Desarrollo global y todas las Líneas Maestras con las cuales se interrelaciona. Como indicador de síntesis, sus resultados permiten establecer una comparación entre planes de desarrollo de diversos municipios o bien, hacer una revisión de la evolución que ha tenido un municipio, en el tiempo, a través de sus planes de desarrollo.

Su forma de operación obedece al siguiente indicador:

$$\text{INDICADOR 4} \\ \text{Nivel de Articulación} = \frac{\text{? Nivel de Articulación del Área de Desarrollo}}{\text{Nº Total de Áreas de Desarrollo del Plan de Desarrollo}}$$

Entre más cerca se encuentre el cociente de este indicador a **1**, existirá un mayor nivel de articulación entre un plan de desarrollo municipal y las Líneas Maestras y Complementarias de Sustentabilidad de América Latina contenidas en el documento “Nuestra Propia Agenda”.

1.2 Ficha Técnica Metodológica Regional

Una vez analizados los planes de desarrollo a través de la Ficha Técnica Metodológica Municipal, se construye la Ficha Metodológica Regional que, precisamente, permite la comparación de los resultados anteriores entre municipios frente a las Líneas Maestras y Complementarias de Sustentabilidad de América Latina.

Esta Ficha Técnica Regional está compuesta por tres secciones (3), así:

TABLA 9. ESQUEMA DE LA FICHA TÉCNICA METODOLÓGICA

ESTRUCTURA PLAN DE DESARROLLO	CONSOLIDADO REGIONAL PLANES DE DESARROLLO				
	Total Municipio 1	Total Municipio 2	Total Municipio 3	Total Municipio n	TOTAL REGIONAL
Área de Desarrollo Social	0,5	0,5	0,8	0,4	0,6
Área de Desarrollo Económico	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Área de Desarrollo Físico Territorial	0,2	0,7	0,1	0,5	0,4
Área Transversal	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5

1. Resultados Ficha Técnica Municipal

2. Nivel de Articulación Regional por Áreas de Desarrollo

3. Nivel de Articulación Total Regional

Sección 1. Resultados de la Ficha Técnica Metodológica Municipal

Esta sección retoma los resultados de la última columna de la Ficha Técnica Municipal e indica los valores correspondientes al “nivel de articulación por área de desarrollo frente a las Líneas Maestras” y su respectivo “nivel de articulación del Plan de Desarrollo”.

A partir de dichos resultados se construyen los indicadores de articulación regional, como se verá en las secciones siguientes.

Sección 2. Nivel de Articulación Regional por Áreas de Desarrollo frente a las Líneas Maestras de Sustentabilidad

Esta sección permite hacer un consolidado regional del nivel de articulación existente entre las Áreas de Desarrollo de los municipios frente a las Líneas Maestras. Anterior a la operación del indicador, es posible identificar cuales municipios reflejan un mayor o menor nivel de articulación desde las áreas de desarrollo propuestas en sus respectivos planes y en que medida están aportando al consolidado regional para un desarrollo sustentable.

Su forma de operación obedece al siguiente indicador:

$$\text{INDICADOR 1} \\ \text{Nivel de Articulación} = \frac{(\text{Área Dllo. Municipio}_1 + \text{Área Dllo. Municipio}_2 + \dots + \text{Área Dllo. Municipio}_n)}{\text{N}^\circ \text{ Total de Municipios}} \\ \text{Regional por Áreas} \\ \text{de Desarrollo}$$

Entre más cerca se encuentre el cociente de este indicador a **1**, existirá un mayor nivel de articulación y por ende, un mayor aporte al desarrollo sustentable regional. Igualmente, es posible hacer comparaciones entre los municipios y visualizar cuales muestran mayores fortalezas y cuáles mayores debilidades frente a determinada área de desarrollo.

Sección 3. Nivel de Articulación Total Regional frente a las Líneas Maestras de Sustentabilidad

Por último, el “nivel de articulación total regional” indica el grado de correspondencia entre los planes de desarrollo de un número de municipios evaluados y las Líneas Maestras de Sustentabilidad de América Latina contenidas en el documento “Nuestra Propia Agenda”.

En términos comparativos refleja cuáles municipios están aportando en mayor o menor grado al cumplimiento de las directrices establecidas en “Nuestra Propia Agenda”, y una vez operado el indicador, se visualiza el nivel articulación y el compromiso que tiene una región frente al desarrollo sustentable, por lo menos, desde la estructura de sus planes de desarrollo.

Al igual que en las anteriores secciones, el indicador se opera de la siguiente manera:

$$\text{INDICADOR 2} \\ \text{Nivel de Articulación} = \frac{? \text{ Nivel de Articulación del Plan Desarrollo por Municipio}}{\text{N}^\circ \text{ Total de Municipios}} \\ \text{Total Regional}$$

Para los análisis de los indicadores obtenidos en la Ficha Técnica Regional igualmente se puede hacer uso del cuadro de “calificación de niveles de articulación” empleado en la Ficha Municipal.

13. NOTAS ACLARATORIAS SOBRE REVISIONES RECOMENDADAS POR LOS JURADOS.

A continuación se muestra el reporte de las revisiones propuestas por los jurados:

1. Se realizó modificaciones sobre el título de la investigación.
2. Revisión de la presentación del proyecto: se realiza una corrección del texto agregando elementos faltantes.
3. Aclaración sobre fuentes de gráficos: Se aplica a todos y cada uno de los gráficos y tablas, según corresponde.
4. Aclaración de criterios de periodización de la historia latinoamericana: esta periodización según se aclaró en la revisión incluida en el primer párrafo del segmento correspondiente, responde a los intereses del autor por retomar hitos históricos reconocidos que permitan dar fundamento a las aseveraciones sobre las problemáticas que subyace a la tradicional segregación cultural entre espacios urbanos y rurales, fundamentada en estudios específicos de múltiples autores especialistas en tales temas, desde los cuales se construye la periodización según el manejo propuesto por ellos, pero buscando hilar una perspectiva de observación que nos aproxime a la comprensión contemporánea de la discusión.
5. Sobre la relevancia de las transformaciones legislativas: es de resaltar que a través de múltiples apartes del documento, tanto en el documento como conjunto, se da la mayor relevancia a estos aspectos, en la medida que son estas las que inspiran el ejercicio en su totalidad. De manera específica, se puede observar la introducción y el aparte 6.3.1. del marco teórico en el cual se realiza una observación del proceso de cambio institucional en materia normativa y su relación con la planificación en Manizales durante los últimos 50 años.
6. Notas al capítulo II: se hace la reseña solicitada sobre los PLADECOS llevados a cabo durante el gobierno de Ramírez en la página 75. Respecto de las demás observaciones en la escala regional del estudio, se realizaron los cambios y complementos correspondientes en la página 120.
7. Revisiones y complementos del capítulo III: se resaltaron algunos de las modificaciones más relevantes llevadas a cabo en el POT inicial a través de las dos primeras administraciones estudiadas, relacionadas con las modificaciones respecto de las perspectivas de localización de las áreas de expansión del municipio, las variaciones respecto de la concepción y materialización de los programas y proyectos de espacio público, así como las variaciones respecto del impulso de proyectos regionales apoyados desde el gobierno Nacional. Esta revisión se puede encontrar en la página 141 del documento de tesis. Respecto de la articulación de la planificación regional y el papel de Manizales en este contexto se pueden observar los apartes contenidos en el numeral B del capítulo II, el numeral 1.3. del capítulo III, en los cuales se satisface las recomendaciones propuestas sobre este aspecto. Sobre el tema de los planes parciales, en el documento entregado a jurados en el numeral 1.1.3.2. del capítulo II se encuentra un aparte en el cual se referencian estos procesos.
8. Se aclara que el título Manizales Rururbano y la conceptualización que lo acompaña, se refiere a una visión de desarrollo sostenible, y que en ningún caso se pretende asociar con una categoría de clasificación de uso del suelo. De igual manera, como se observa en la propuesta de

Gestión – Ocupación del municipio, esta se realiza en el marco constitucional y legal que rige las entidades territoriales y específicamente al municipio, es decir asumiendo las 5 categorías de clasificación de suelo existentes en la ley 388/97 y la división político administrativa al interior del municipio, comunas y corregimientos.