

**PROPUESTA POLITICO INSTITUCIONAL PARA LA CREACIÓN DE UNA ENTIDAD
TERRITORIAL CON LOS MUNICIPIOS DE CHINCHINÁ, MANIZALES, NEIRA,
PALESTINA Y VILLAMARÍA COMO MODELO PARA UN DESARROLLO LOCAL
INTEGRAL**

ESTUDIANTES

**HERMAN LOAIZA MARTÍNEZ
TULIA ELENA HERNÁNDEZ BURBANO**

TRABAJO DE GRADO

Dirigida por: MARÍA EUGENIA ARANGO OSPINA
Ingeniera Agrónoma, Especialista en Desarrollo Gerencial, Especialista en
Altos Estudios de Desarrollo y Cooperación Internacional, Magister en
Agricultura Ecológica con Énfasis en Agricultura Tropical Sostenible,
Candidata a Doctora en Desarrollo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

Manizales, Colombia
2012

CONTENIDO

	Página
RESUMEN	16
ABSTRACT	19
1. INTRODUCCIÓN	22
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	31
3. JUSTIFICACIÓN	35
4. OBJETIVOS	41
- OBJETIVO GENERAL	41
- OBJETIVOS ESPECIFICOS	41
5. HIPÓTESIS	42
6. CONTEXTO	44
- ANTECEDENTES DE UNA CIUDADANÍA ACTIVA EN COLOMBIA	44
- HECHOS QUE FACILITARON LA CRISIS DE LIDERAZGO POLÍTICO	50
- CONTEXTO HISTÓRICO: EL MODELO DE OCUPACIÓN Y USO DEL TERRITORIO	51
- DIMENSIÓN SOCIAL: SITUACIÓN DEMOGRÁFICA	54
- DIMENSIÓN FÍSICO TERRITORIAL	60
- DIMENSIÓN ECONÓMICA	69
- DIMENSIÓN POLÍTICA	76
- DIMENSIÓN CULTURAL Y SU INCIDENCIA EN LA OCUPACION Y USOS DEL SUELO	88
- LOS ALBORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA	91
- APORTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIO	95
- Capital Humano	97
- Capital Empresarial	97
- Capital en Infraestructuras	97

- Capital Natural	98
- Capital Institucional y Público	98
- Capital Intelectual	98
- PROYECTOS POTENCIALMENTE ARTICULADORES DE UNA PROPUESTA IDENTIFICADOS EN LA ZONA CENTRO SUR DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS	102
- Tren del Oeste	102
- Aerocafé	103
- Plan Departamental de Aguas	105
- Patrimonio Cultural de la subregión centro sur del departamento de Caldas	106
- Anillo vial	106
- Autopista de la Montaña	108
- Terminal de carga en el kilómetro 41	108
- Puerto Seco y Zona Franca en el kilómetro 41	109
- Ciudadela del conocimiento y la innovación “La Nubia”	109
- Puerto de Tribugá	110
- CREATIVIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA “ACTUAR Y DEJAR PARTICIPAR”	111
- APORTES JURÍDICOS PARA UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE VIABILICEN UN DESARROLLO REGIONAL	115
- EL DESARROLLO A TRAVÉS DE UNA ENTIDAD TERRITORIAL EN CENTRO SUR	117
7. MARCO CONCEPTUAL	121
- MARCO REFERENCIAL	121
- MARCO TEÓRICO	126
- Conceptos constitucionales para una teoría administrativa aplicable al desarrollo local integral	133
- Las opciones para una organización territorial en Colombia	137
- Algunas formas de organización con entidades territoriales	138
- Asociación de municipios	138
- Área Metropolitana	139

- Los Distritos	140
- La Provincia Administrativa y de Planificación	141
8. METODOLOGÍA	142
- PRIMERA ETAPA: DEFINICIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS	142
- Fuentes de Información	143
- SEGUNDA ETAPA: FASE DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN PRIMARIA	144
- Desarrollo del trabajo de campo	147
- TERCERA ETAPA: VISUALIZACIÓN DE LA PROPUESTA	148
- DERROTERO PARA EL MAPEO DE ACTORES	149
9. TEMPORALIDAD O LINEA DE TIEMPO	151
10. ANALISIS DE INFORMACIÓN Y DE RESULTADOS	153
- ANALISIS DE INFORMACIÓN SECUNDARIA	153
- LA VULNERABILIDAD EMOCIONAL DEL LIDERAZGO	155
- ENTENDER LA VISIÓN INTERDISCIPLINARIA DE LA PLANIFICACIÓN	156
- EL HUMANISMO EN EL TECNICISMO URBANÍSTICO	157
- LA CALIDAD DE LAS NORMAS COMO CONCEPTO POLITICO	160
- EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS	162
- UN REFERENTE ESPECÍFICO	170
- CARACTERIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS POLÍTICO ADMINISTRATIVAS VIGENTES EN EL TERRITORIO CENTRO SUR DE CALDAS	175
- LOS INTENTOS POR INTEGRAR LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS	175
- INFORMACIÓN PRIMARIA. ANÁLISIS DE RESULTADOS	177
- Los hallazgos que facilitó el instrumento	178
- LAS POTENCIALIDADES DEL TERRITORIO PARA DEFINIR SU VOCACIÓN	179

- LO QUE CONOCEN LOS ACTORES DE LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS	181
- LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA TOMA DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO DE SU MUNICIPIO	183
- CREDIBILIDAD EN LO PÚBLICO	184
- LA LIBRE PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES	185
- AGENTES CON INJERENCIA EN LA POLITICA LOCAL	187
- LA MOTIVACIÓN DEL ACTOR POR PARTICIPAR	188
- PERCEPCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN SOCIAL Y ECONOMICA DEL MUNICIPIO	189
- USO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (MPC) COMO HERRAMIENTA PARA PRESIONAR DECISIONES PÚBLICAS	193
- CARACTERIZACIÓN LOCAL EN LO POLÍTICO E INSTITUCIONAL	195
- LOS PROYECTOS QUE POTENCIALMENTE ARTICULARÍAN LA ENTIDAD TERRITORIAL EN CENTRO SUR	197
- PÉRDIDA DE ATRACTIVOS DE LOS MUNICIPIOS EN LA ZONA CENTRO SUR COMO CAUSA DE MIGRACIÓN	198
- LA PERCEPCIÓN SOBRE PÉRDIDA DE POBLACIÓN	201
- PERCEPCIÓN SOBRE DEGRADACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DEL TERRITORIO	203
- LO MÁS DESTACADO DEL MUNICIPIO POR PARTE DE LA COMUNIDAD	205
- LO QUE MENOS DESTACA DE SU MUNICIPIO	211
- PERCEPCIÓN SOBRE LA BAJA OCUPACIÓN DE LA ZONA RURAL	217
- PERCEPCIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS SOCIALES QUE OCASIONA EL TRASLADO DE POBLACIÓN RURAL A LO URBANO	218
- PERCEPCIÓN SOBRE LOS LOGROS DEL MUNICIPIO EN LO RURAL	221
- PERCEPCIÓN SOBRE EL EMPODERAMIENTO POLÍTICO Y CIUDADANO POR LO LOCAL	223
- PERCEPCIÓN SOBRE LOS INTERESES FRUSTRADOS DE SU MUNICIPIO QUE SE PUEDEN RESCATAR PARA EL PROYECTO CENTRO SUR	224

- IDENTIFICACIÓN DE ACTORES SOCIALES CON PRESENCIA EN EL TERRITORIO	226
- ÁREAS DE DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LOS ACTORES SOCIALES	227
- PERCEPCIÓN SOBRE EL RESPALDO CIUDADANO HACIA LA ADMINISTRACIÓN	228
- INCIDENCIA DE LOS GAML O “BACRIM” EN EL DESARROLLO DE LA MUNICIPALIDAD	229
- PERCEPCIÓN SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y EQUIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL	231
- PERCEPCIÓN SOBRE EL EJERCICIO CIUDADANO POR PEDIR CUENTAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA	232
- PERCEPCIÓN SOBRE PERSECUSIÓN O REPRESALIAS POR EL EJERCICIO DEL CONTROL POLÍTICO A LA GESTIÓN PÚBLICA	233
- INTERÉS DE GRUPOS FOCALES POR PARTICIPAR	235
- FORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y AGENTES POLÍTICOS PARA ATENDER EL RIESGO A FUTURO	237
- CREDIBILIDAD EN LA DEMOCRACIA	238
- EFECTIVIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE CONFIANZA ENTRE CIUDADANOS Y DIRIGENCIA	240
- EJERCICIO DE LOS MECANISMOS DE COMUNICACIÓN ADMINISTRACIÓN-COMUNIDAD SOBRE LA TOMA DE DECISIONES	241
- CAPACIDAD PARA IDENTIFICAR ACTORES LOCALES QUE AMERITEN CREDIBILIDAD Y CONFIANZA	243
- NIVEL ACADÉMICO DE LOS ENTREVISTADOS	244
- MAPA DE CONFLICTIVIDAD PARA UNA PROPUESTA	246
- LOS CAPITALS PARA UN DESARROLLO EN LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS	247
- AGENTES Y ACTORES	249
- Actores vinculados en el proceso de Asociatividad para Centro Sur de Caldas	251
- Actores que se pretenden vincular	252

- LOS AGENTES Y SUS INSTRUMENTOS: OTROS CAPITALES	255
- LOS PROYECTOS DE DESARROLLO EN CURSO	256
11. ANÁLISIS DE VIABILIDAD PARA LA INTEGRACIÓN	261
- LA OPCIÓN DE CREAR REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	261
- LA OPCIÓN DE CREAR UNA PROVINCIA	263
12. LA PROPUESTA	267
- EL IMPULSO QUE REQUIERE EL DESARROLLO DE LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA CENTRO SUR	267
- ELEMENTOS DE LA PROPUESTA	269
- RECUPERACIÓN DEL CAPITAL POLÍTICO: GRUPO MOTOR HACIA EL LIDERAZGO INCLUYENTE	272
- LA CAJA DE HERRAMIENTAS: LOS DINAMIZADORES COMO OBREROS APLICADOS AL DESARROLLO	273
- UNA VISIÓN GENERAL PARA EL PLAN DE ORDENAMIENTO Y PARA EL PLAN DE DESARROLLO	274
- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA LA ENTIDAD TERRITORIAL	277
- PLAN DE ORDENAMIENTO PARA LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN CENTRO SUR DE CALDAS	280
- PLAN DE DESARROLLO PARA LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACION CENTRO SUR DE CALDAS	280
13. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	282
14. BIBLIOGRAFIA	285

INDICE DE GRÁFICOS

	Página
Gráfico 1 Estructura de la potencial organización político administrativa	29
Gráfico 2 Estructura de la estrategia para la reducción de la pobreza	37
Gráfico 3 Pirámide poblacional Manizales	58
Gráfico 4 Pirámide poblacional Caldas	58
Gráfico 5 Votación para gobernador de Caldas 2008 - 2011	81
Gráfico 6 Votación para Alcalde de Chinchiná 2008 – 2011	82
Gráfico 7 Votación para Alcalde de Neira 2008- 2011	83
Gráfico 8 Votación para Alcalde de Manizales 2008 – 2011	84
Gráfico 9 Votación para Alcalde de Palestina 2008 - 2011	85
Gráfico 10 Votación para Alcalde de Villamaría 2008 - 2011	86
Gráfico 11 Ciclo de la Sostenibilidad en la Situación de vida de los Grupos Humanos	94
Gráfico 12 Dimensiones del Desarrollo	100
Gráfico 13 Área de influencia del Aeropuerto	104
Gráfico 14 Determinantes del desarrollo de la Provincia Centro Sur de Caldas	118
Gráfico 15 Línea de temporalidad que abarca la investigación	151
Gráfico 16 Potencial uso del suelo global	179
Gráfico 17 Potencial por municipios	180
Gráfico 18 Conocimiento que los actores tienen del territorio	182
Gráfico 19 Participación de los actores en toma de decisiones locales	183
Gráfico 20 Credibilidad en lo público	185
Gráfico 21 Injerencias en la libre participación en elecciones locales	186
Gráfico 22 Agentes con incidencia en las decisiones políticas locales	188
Gráfico 23 Motivación de los actores a participar	189
Gráfico 24 Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en la región	190
Gráfico 25 Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Chinchiná	191
Gráfico 26 Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Neira	191

Gráfico 27	Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Manizales	192
Gráfico 28	Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Palestina	192
Gráfico 29	Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Manizales	193
Gráfico 30	Conocimiento de los Mecanismos de Participación ciudadana entre los actores de la región	194
Gráfico 31	Caracterización del liderazgo local	196
Gráfico 32	Proyectos que aportarían al desarrollo de la entidad territorial	198
Gráfico 33	Pérdida de atractivos del territorio	199
Gráfico 34	Razones a las que se atribuye la migración poblacional del territorio centro sur de Caldas	200
Gráfico 35	Se percibe pérdida de capital humano	201
Gráfico 36	Causas a las que se atribuye las migraciones	202
Gráfico 37	Percepción sobre la degradación del territorio	204
Gráfico 38	Causas del deterioro integral del territorio	205
Gráfico 39	Lo más destacado del territorio	205
Gráfico 40	Lo más destacado del territorio en Chinchiná	208
Gráfico 41	Lo más destacado del territorio en Neira	209
Gráfico 42	Lo más destacado del territorio en Manizales	210
Gráfico 43	Lo más destacado del territorio en Palestina	210
Gráfico 44	Lo más destacado del territorio en Villamaría	211
Gráfico 45	Lo más censurado del territorio Centro Sur de Caldas	213
Gráfico 46	Lo más censurado del territorio en Chinchiná	214
Gráfico 47	Lo más censurado del territorio en Neira	214
Gráfico 48	Lo más censurado del territorio en Manizales	215
Gráfico 49	Lo más censurado del territorio en Palestina	215
Gráfico 50	Lo más censurado del territorio en Villamaría	216
Gráfico 51	Razones para la pérdida de ruralidad	218
Gráfico 52	La migración rural genera problemas urbanos	219
Gráfico 53	La migración rural genera problemas urbanos	220
Gráfico 54	Se han logrado resultados en el desarrollo del sector rural	221
Gráfico 55	Principales causas del atraso rural	222

Gráfico 56	Empoderamiento de los actores locales con el desarrollo del territorio centro sur	224
Gráfico 57	Proyectos inconclusos en el desarrollo del territorio centro sur	225
Gráfico 58	Organizaciones presentes en el territorio según su naturaleza	227
Gráfico 59	Organizaciones presentes en el territorio según su actividad	228
Gráfico 60	Popularidad de los gobernantes en los municipios del territorio centro sur	229
Gráfico 61	Incidencia de grupos al margen de la ley en el desarrollo del territorio	230
Gráfico 62	Percepción sobre equidad social	231
Gráfico 63	Interés por rendir/ pedir cuentas de la gestión pública	233
Gráfico 64	Libertad para pedir / rendir cuentas	235
Gráfico 65	Interés de la comunidad por desarrollar la participación	236
Gráfico 66	Estado de la gestión del riesgo político	238
Gráfico 67	Credibilidad en la democracia como instrumento para el desarrollo del territorio	239
Gráfico 68	Percepción del éxito de una estrategia de desarrollo ciudadanos y gobernantes	241
Gráfico 69	Participación en la decisión de proyectos	242
Gráfico 70	Nivel académico de los entrevistados	246
Gráfico 71	Áreas donde se identifican Agentes decisorios en las dimensiones del desarrollo de la Provincia Centro Sur	248
Gráfico 72	Propuesta de una estructura administrativa para la Provincia Administrativa Centro Sur de Caldas	279

INDICE DE TABLAS

	Página
Tabla 1 Variación de la población rural y urbana en la zona Centro Sur de Caldas	58
Tabla 2 Algunas características de los municipios de la zona centro sur de Caldas	61
Tabla 3 Votación para Gobernación de Caldas 2008 – 2011	81
Tabla 4 Votación para Alcaldía de Chinchiná 2008 – 2011	82
Tabla 5 Votación para Alcaldía de Neira 2008 - 2011	83
Tabla 6 Votación para Alcaldía de Manizales 2008 – 2011	84
Tabla 7 Votación para Alcaldía de Palestina 2008 – 2011	85
Tabla 8 Votación para Alcaldía de Villamaría 2008 – 2011	86
Tabla 9 Consolidado Votación para Alcaldías del la zona Centro sur 2008 - 2011	87
Tabla 10 Caracterización Técnica de Aerocafé	104
Tabla 11 Permanencia en el tiempo de las entidades territoriales de Centro Sur	165
Tabla 12 Visión de los Planes de Desarrollo en los Municipios de la zona Centro Sur de Caldas	169
Tabla 13 Objetivos de los Planes de Desarrollo de los Municipios de la zona Centro Sur de Caldas vigentes a 2010	172
Tabla 14 Papel de los Centros Poblados en el Juego del Desarrollo Regional	174
Tabla 15 Información consolidada por cada municipio	180
Tabla 16 Conocimiento de lo local	182
Tabla 17 Participación ciudadana local	183
Tabla 18 Gobernabilidad	184
Tabla 19 Libertad del elector	186
Tabla 20 Reconocimiento de actores	187
Tabla 21 Motivación a la participación	188
Tabla 22 Situación social y económica	190
Tabla 23 Uso de los Mecanismos Participativos	194
Tabla 24 Liderazgo en los municipios de la zona	196

Tabla 25 Atractivos de la zona	199
Tabla 26 Causa de las migraciones en la zona	200
Tabla 27 Percepción sobre pérdida de población	201
Tabla 28 Percepción sobre pérdida de población	202
Tabla 29 Percepción integral sobre degradación del territorio	203
Tabla 30 Evidencias de las que se percibe la degradación	204
Tabla 31 Lo más valorado por los líderes en sus municipios	207
Tabla 32 Lo más censurado a nivel local	212
Tabla 33 Problemas que conlleva la migración rural a lo urbano	219
Tabla 34 Problemas de las migraciones rurales a la ciudad	220
Tabla 35 Apoyo a la ruralidad	221
Tabla 36 Causal de Atraso Rural	222
Tabla 37 Empoderamiento de los líderes hacia el desarrollo local	223
Tabla 38 Proyectos frustrados	224
Tabla 39 Actores sociales presentes	226
Tabla 40 Áreas de actividad para los actores	227
Tabla 41 Respaldo a la administración local	229
Tabla 42 Incidencia de la GAML en el desarrollo local	230
Tabla 43 Equidad en la gestión pública local	231
Tabla 44 Interés ciudadano en la rendición pública de cuentas	232
Tabla 45 Aceptación del control en la gestión pública	234
Tabla 46 Participación de grupos focales	236
Tabla 47 Estado de la prevención del riesgo	237
Tabla 48 Credibilidad en la democracia como mecanismo para lograr el desarrollo	239
Tabla 49 Percepción sobre el éxito de relaciones armónicas Estado-Administrados	240
Tabla 50 Mecanismos de comunicación de las decisiones administrativas	242
Tabla 51 Perfil académico de la población entrevistada	245
Tabla 52 Mapa de actores para proponer en el proceso de Asociatividad	249
Tabla 53 Actores vinculados con el proceso de asociatividad	251
Tabla 54 Territorios a gestionar	275

Tabla 55	Mapa de vulnerabilidad integral para la dinamización del desarrollo de la Provincia Centro Sur	276
Tabla 56	Vocación y usos del suelo por municipio	280

INDICE DE MAPAS

		Página
Mapa 1	Municipios de la Provincia Centro Sur de Caldas	49
Mapa 2	Físico territorial de la propuesta de Provincia	60
Mapa 3	Ubicación de la Provincia Centro Sur en el Triángulo de Oro.	
	Posición geográfica estratégica	65
Mapa 4	Delimitación de la Provincia Centro Sur de Caldas	72
Mapa 5	Rutas al puerto de Tribugá	111
Mapa 6	Relaciones históricas entre los Municipios de Centro Sur	147
Mapa 7	Trazado de los tramos de Autopistas de la Montaña	259

INDICE DE FOTOS

	Página
Foto 1 Imagen de un guadual intervenido para ser aplicado a la producción de plátano y banano	71
Foto 2 Tendido férreo en el Km. 41. Manizales	103
Foto 3 Sector Bocatoma CHEC Subestación Marmato	105
Foto 4 Fichas patrimonio histórico y cultural	106
Foto 5 Puente Doménico Pharma	107
Foto 6 Sector Tres Puertas. Reparaciones en la vía	108
Foto 7 Antigua estación del Ferrocarril en el Kilómetro 41	109
Foto 8 Universidad Nacional. Campus La Nubia	110

RESUMEN

La apuesta por el desarrollo de un territorio, más que el propósito de un gremio o de los partidos políticos, es un reto colectivo que demanda la convocatoria de actores locales, que convolucionen¹ sus potencialidades para superar las debilidades que conducen a la exclusión y avanzar en las metas de erradicar las condiciones de pobreza de una población.

La comprensión del comportamiento sistémico del desarrollo vista con fines investigativos y con el propósito de formular las bases para un desarrollo local integral a partir de la creación de una entidad territorial conformada por los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, mediante el uso de herramientas político administrativas, sugiere que inicialmente el problema se aborde desde la dinámica histórica que explique de alguna forma, donde se origina la situación que actualmente vive la población que habita en estos municipios y de conformidad con ello identificar los elementos comunes que han caracterizado las relaciones comunidad – gobierno en el devenir local.

El perfil histórico dice que estas poblaciones se asentaron y estructuraron como entidades territoriales autónomas en el segmento temporal que comprende la segunda mitad del siglo XIX, plena etapa de la consolidación de la República de Colombia, de modo que ambas instituciones, municipio y estado colombiano, han crecido en forma simultánea, compartiendo tanto las bonanzas como las crisis.

¹ *Algoritmo para representar la operación de matemática ambiental, cuyas variables interaccionan para dar un resultado de contextos diferentes en distintos escenarios. (Ambientalmente, no siempre los resultados son los mismos.)*

La característica común entre los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría y la historia nacional, es la vocación agrícola del territorio, donde además hay valores agregados por concepto de activos ambientales y el ingreso de infraestructura portuaria y vial, que dan un potencial a cada municipio, con los cuales se lograrían los equilibrios que demanda la sostenibilidad.

Si se aunaran esas ventajas territoriales, conservando la independencia de los municipios interesados, haciendo uso de su autonomía para crear entidades administrativas conforme con la normatividad colombiana, se daría lugar a un escenario de segundo piso que involucraría mayor número de actores, con mejores ventajas para acceder a un desarrollo común e incluyente. En este caso la inclusión es la práctica de la participación ciudadana de la que poco se conoce sobre cómo en estos municipios se ha involucrado la comunidad en la toma de estas decisiones para la construcción y proyección del desarrollo local.

El ejercicio planificador participativo que conduce a tomar decisiones para un desarrollo incluyente, es una herramienta de vital importancia en la formulación de proyectos democráticos, que vinculen la comunidad en procesos políticos en los que se busca construir los instrumentos del desarrollo local. Para lograr este tipo de resultados, las acciones se deben cimentar en la información capturada *in situ*, de forma que se garantice el mandato superior de lograr la participación de todos en las decisiones que los afectan. Así, la definición de los instrumentos de ordenamiento y planificación de las entidades territoriales se aterrizan a las realidades locales y dan respuesta a las necesidades de sus administrados.

De esta manera, uno de los fundamentos del desarrollo local es la participación ciudadana que debe tener un espacio reconocido dentro la gestión política. Es por ello que la investigación aborda unas reflexiones sobre el modelo democrático representativo desarrollado desde la Revolución Francesa, que en el siglo XXI transita de la representación hacia la democracia participativa, en un marco político donde la ciudadanía cobra importancia en el ordenamiento y gestión del territorio como elemento fundamental para la sostenibilidad.

Esa transición hacia una gestión pública con inclusión social, debe acompañarse con la valoración integral del territorio, para acceder a un conjunto de elementos que permitan formular la propuesta de la cual se tendría la creación de una entidad territorial compuesta por los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría.

Palabras clave: Bioterritorios, Comunidad, Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno, Gestión Pública, Institucionalidad, Organización Política, Participación Ciudadana, Sostenibilidad, Gobernabilidad, Gobernanza, Políticas Públicas, Planeación Estratégica, Redes Sociales, Provincia.

ABSTRACT

The commitment to the development of a territory, rather than the purpose of a Guild or political parties, is a collective challenge that requires the convening of local actors, to convolucionen their potential to overcome weaknesses that lead to exclusion, and advance the goals of eradicating poverty of a population.

Understanding of the systemic behavior of the development view in order to formulate the basis for integrated local development from the creation of an administrative province and planning with the municipalities of Chinchiná, Manizales, Neira, Palestine and Villamaría, using the tools of political administrative and investigative purposes suggests that initially the problem be dealt with from the historical dynamics explain somehowwhere originates the situation affecting the population living in these municipalities and in accordance with this identify the common elements that have characterized the relations currently community - on the future of local government.

The historic profile says that these populations settled down and consolidated as autonomous territorial entities in the temporary segment which comprises the second half of the 19th century, full stage of consolidation of the Republic of Colombia, so that both institutions, municipality and Colombian State, have grown at the same time, and both the bonanzas and crises, is lived closely in the unit object of study.

A common feature among the municipalities that integrate the administrative province and planning Chinchiná, Manizales, Neira, Palestine and Villamaría and national history, is the agricultural vocation of the territory, whose values added by concept of environmental assets and the entry of port infrastructure and road, increase the potential to achieve the balances that demands sustainability and therefore the independence of the municipality and the Colombian administrative entities. However, little is known about what has been the level of participation of the community in these decision-making involving the construction and screening of local development.

Participatory planning exercise that leads to decision-making with foresight of inclusive development, besides being a tool of vital importance for the formulation of strategies to link community in these processes, must build actions and search results grounded in the information captured in situ, so ensure the mandate higher of achieving full participation in decisions that affect them, and be effective as pillar for the reformulation of the instruments available in the municipalities of the province administrative management and planning and planning Center South of Caldas.

Thus research is based on a few thoughts on the representative democratic model developed from the French Revolution, up to a historic stage where the land-use planning is fundamental to sustainability, and addressing its exercise is necessary to comply with a transition to participatory democracy, in which the public is managed with social inclusion and valuation and integration of the territory in order to formulate the proposal which aims the creation an administrative

province and planning consisting of the municipalities of Chinchiná, Manizales, Neira, Palestine and Villamaría.

Key words: Bioterritory, Community, Local Development, endogenous Development, Public Management, Institutionalism, Political Structure, Community, Civic participation, Sustainable, Governability, Governance, Public Political, strategic planning, Social Citizenship network, Region.

1. INTRODUCCIÓN

Varias son las razones que conllevan la pérdida de cohesión social en los grupos humanos, una de ellas la indiferencia de sus miembros frente a los problemas cotidianos de sus semejantes, y otra aún más grave porque termina afectando la unidad familiar misma como es el caso de las migraciones de sus miembros en busca de oportunidades de subsistencia.

Es aquí donde sobrevienen las condiciones para un déficit en el capital social que conlleva a que desaparezcan elementos valiosos para el desarrollo de un territorio como lo es el talento de sus gentes. El capital humano local se hace progresivamente vulnerable a los problemas que plantea la pobreza, y quienes se quedan en la localidad, sucumben a la esclavitud de actividades que desarrollan aunque nieguen su propio pensamiento y convicción, siendo apremiante la necesidad de subsistir. Ese ciudadano sin pensante, indeciso y dependiente de quien le brinda subsistencia, restringe su creatividad y medios de avance en el trazado de estrategias para superar esas limitaciones.

Este panorama que caracteriza territorios con liderazgos frágiles, contiene agentes y actores incapaces de hallar el camino hacia la integración, la inclusión y la equidad, para si mismos como para sus comunidades, lo que lleva a pensar si una situación de esta naturaleza puede tener salida, pues en la zona centro sur de Caldas, donde se advierten similares circunstancias a la descritas, son varios los procesos de asociación e intentos de integración que se han adelantado para articular las virtudes locales de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, sin que se hayan logrado poner en marcha en forma exitosa.

Los intentos a que se hace referencia, se dieron con antelación a la ley 1453 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y, muy posiblemente, el carecer de herramientas con capacidad ejecutiva para llevar a cabo los compromisos de cada municipio bajo las cláusulas de cualquier convenio de asociación o de integración, fueron razones de peso suficientes para que esos propósitos se declinaran.

Sin embargo, al darse al mundo jurídico colombiano la Ley Orgánica para ordenar el territorio, entraron en escena unas nuevas opciones de construir región, que se circunscriben en la dimensión político institucional, que por sí solas están dotadas de fuerza ejecutora y por ello de mejores garantías de éxito. Para ello es necesario analizar, qué oportunidades ofrece la ley para elaborar el diseño y puesta en marcha de una entidad territorial a la que se vinculen los municipios de la zona centro sur de Caldas, involucrando en forma participativa agentes y actores del desarrollo local, en la construcción de un futuro sostenible.

Vivir lo local desde la cotidianidad, ha permitido evidenciar situaciones de inconformidad de los administrados con la gestión pública municipal. Es así como en narrativas ciudadanas que convidan a reflexiones sobre elementos del contexto político, se resaltan dinámicas relacionales entre Manizales y los municipios vecinos. De esos ejercicios es que se logra identificar un territorio con unas realidades comunes, donde se encuentran los espacios que necesitan ser abordados y tratados desde la planificación de una entidad que recoja el interés de un desarrollo común.

Las relaciones de vecindad entre la capital y los municipios de Chinchiná, Neira, Palestina y Villamaría, favorecen una propuesta de esta naturaleza, debido a que paulatinamente sus pobladores han tenido razones para acercarse en relaciones de negocios, desempeño laboral, propósitos académicos, intereses sociales entre otras razones que han sustentado otras propuestas de integración.

Desde ese panorama hay un amplio espacio para la creatividad administrativa, donde se asume el reto de formular una propuesta de organización que conservando la autonomía de los municipios, manteniendo las identidades de sus actores, respetando el desempeño autónomo, fortaleciendo el empoderamiento con la participación ciudadana y recuperando la gobernanza, haga posible un desarrollo común desde la dimensión política e institucional.

Para que ello suceda, será necesario contar con instrumentos que incluyan acciones para recuperar los capitales de la gobernanza y reconstruir las bases de la gobernabilidad, desgastada por la corrupción pública y privada que destruyó capital político y social, obligando a que las sociedades construyan sus propios mecanismos de defensa frente al desorden, la inseguridad, la violencia y la desprotección ciudadana. Por ello, esas acciones a emprender deben construirse haciendo uso de las herramientas políticas, útiles para proyectar el territorio a partir de la construcción y reconstrucción de los capitales intangibles del desarrollo, de la formación y entrenamiento de las habilidades participativas de la comunidad.

“De manera que ahora se ha desatado una búsqueda casi frenética por factores intangibles de desarrollo, o, como los ha denominado este autor, "capitales intangibles"

(Boisier, 2000), enumerando diez de ellos: capital cognitivo, capital simbólico, capital cultural, capital social, capital cívico, capital institucional, capital psicosocial, capital humano, capital mediático, y capital sinérgico- (BOISIER, 2003)

Las sociedades con severas crisis en sus líderes, caen en situaciones de pérdida de su gobernabilidad y cuando ello sucede, aquellos pierden autoridad, la gobernanza decae, la percepción ciudadana sobre la gestión de los asuntos públicos va tomando un sesgo estigmatizador que identifica la política con lo oscuro, lo corrupto y lo poco confiable, favorecido por un esquema de legalidad poco concreto.

La génesis política arraigada en el pensamiento de la actividad ciudadana actual, carece de procesos educativos y de alfabetización en temas de democracia y participación, vacíos que llevaron a prácticas nocivas para la gobernabilidad en materia de decisiones políticas, donde el “ciudadano” ha asumido la posición más cómoda de dejar hacer a otros, a quienes se les facilitó el caudillismo y las jefaturas únicas a perpetuidad. Con ello se abrió paso la forma más degradada del modelo representativo que decayó en el absolutismo al lograrse la imposición del poder por los partidos políticos que garantizaron su permanencia haciendo uso de la mercantilización o el constreñimiento a la libertad del elector. (UN, 2010)

Más de tres siglos de colonialismo con sometimiento a un monarca y sus agentes, formaron una memoria colectiva que explica porqué a la altura del año 1810, la sociedad con la libertad en sus manos, se hallaba cohibida para dar despliegue a un gobierno autónomo, y con ello las condiciones apropiadas para la inestabilidad política e institucional del Siglo XIX, caracterizado

por la abundancia de Constituciones Políticas que se debatían entre la conveniencia de un modelo centralista o la vigencia de un gobierno federalista.

La tarea de implantar un gobierno soberano y fuerte siempre culminaba con tímidas reformas a propuestas anteriores, buscando la primacía del “*pensamiento de un líder*” pero ninguna con criterio unificador de todas las vertientes que construyera el “*pensamiento político de un pueblo*”. Una tendencia individualista con la que crecieron los pilares que darían forma a los gobiernos de los municipios colombianos, a lo que no son ajenos los municipios llamados a construir una entidad territorial integrada por los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, cuyos territorios para la segunda década del siglo XIX eran apenas un boceto y escenario de contiendas fratricidas.

Con esta influencia ancestral, la memoria colectiva ha afianzado una tendencia histórica restrictiva para formar voluntad y fortalecer autonomía política en los ciudadanos, que los incentive a participar en la toma de decisiones de Gobierno, situación abonada tácitamente por los gobernantes mediante prácticas que sutilmente eluden la intervención popular en las decisiones que los afecta, principalmente porque el ejercicio político local ha estado marcado con el liderazgo unívoco en cabeza de jefes que se han empoderado del ejercicio del poder con el uso de estrategias que superan la voluntad individual.(MOE, 2011).

Esas prácticas alusivas a admitir la injerencia de extraños al gobierno de turno en la toma de decisiones, no solo se ha practicado con relación a la ciudadanía local. Ellas también han sido utilizadas para aislar proyectos de región mediante la centralización de la gestión de ellos en

pocas manos, lo que ha terminado con obras que además de inconclusas, se convierten en problemas para el territorio.

Las propuestas y esfuerzos por integrar los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría no son nuevos en la historia de búsqueda de un desarrollo local conjunto y son numerosas las experiencias en acercamientos para buscar un propósito integrador de las potencialidades que posee cada territorio municipal.

Este pasado, que ciertamente afecta y toca con la actividad participativa, es la gran barrera a superar al momento de hacer efectivos los proyectos que benefician el desarrollo local, y abrir ese paso requiere la intervención con herramientas político administrativas que miren hacia una gestión integral y sostenible para la nueva entidad territorial que se propone en la cual se descentralizarían las gestiones de proyectos de región.

Con ello, se atacaría aquel pensamiento restrictivo de las comunidades a participar en los asuntos de su gobierno, donde radican las condiciones nocivas para el futuro del desarrollo, pues es la pasividad ciudadana ante los retos de su entorno, la que permite que la gestión se centre en pocas manos que impiden la construcción y reconstrucción de capital social y político institucional.

Con ciudadanos pasivos y gobiernos/gobernantes débiles en la formulación de estrategias para gestionar y ejecutar los proyectos que ayudarían a superar la pobreza, se pone en juego la estabilidad de los municipios, y ello debe encender alarmas para convocar actores que en uso de

herramientas jurídicas, administrativas y técnicas debidamente coordinadas y enfocadas al desarrollo local, permitan comprometerlos efectivamente con su propio desarrollo haciendo uso de la autonomía territorial y de la batería de facultades ciudadanas para proyectarlo.

El conjunto de apreciaciones planteadas a modo de introducción, dan una visión fluida de los problemas de fondo que afectan la gobernanza, y que se deben identificar en este territorio para verificar si en el mismo se presentan los anunciados problemas y la viabilidad de superarlos en forma concertada.

Para ello es necesario recaudar, compilar y analizar información que permita obtener elementos para dar respuesta a este interrogante, y en caso de ser cierto que la gobernanza y la gobernabilidad son instituciones débiles en los cinco municipios, se cuente con la información necesaria para formular una propuesta de desarrollo desde la perspectiva político institucional.

De esa manera, el propósito de esta investigación da respuesta a la siguiente pregunta de investigación *¿Qué tipo de propuesta político institucional logra articular los capitales socio-demográficos, económicos, ambientales y físico espaciales, para llevar a cabo la integración que permita un desarrollo local integral de los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría?*

Así entonces, el despliegue de la investigación apuntará a verificar en este territorio, la caracterización de su gobernanza, identificar actores locales con incidencia política, institucional

y ciudadana además de su motivación a participar en la gestión pública local, entre otra información útil a recaudar para los propósitos de la misma.

La naturaleza político institucional de la propuesta, implica desarrollar tres ejes conceptuales: Un primer eje en función de la gobernanza y la gobernabilidad a partir de la legitimidad de los gobiernos-gobernantes y el compromiso de las tendencias políticas por atender y solucionar los problemas locales. Un segundo eje va en torno a la participación ciudadana como la forma en que la comunidad incide en las decisiones locales y un tercer eje se va alrededor del modelo administrativo para lograr la integración.

Desarrollar la propuesta que atienda la pregunta de investigación, aconseja un plan de trabajo cuya ruta metodológica inicie con la identificación de la unidad de análisis, la estrategia para abordar su estudio, el manejo de los resultados y la formulación de la propuesta final.

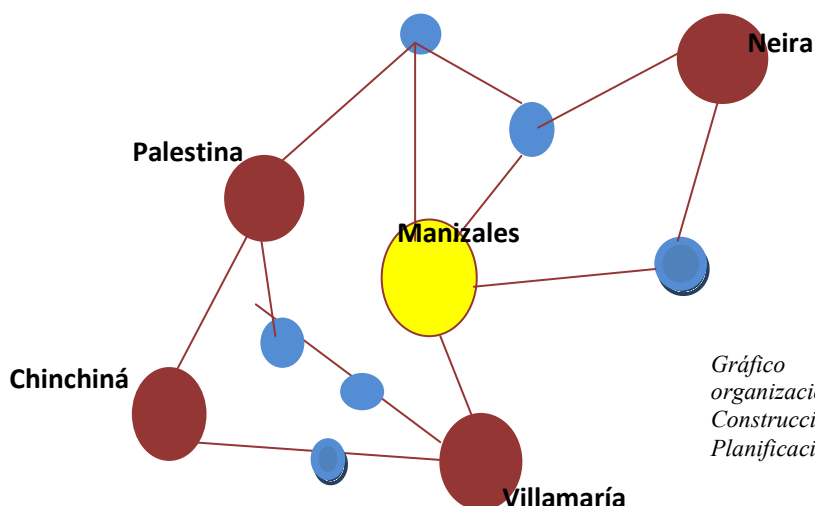


Gráfico 1. Estructura de la potencial organización político administrativa. Construcción propia basada en la propuesta de Planificación Estratégica Territorial.

La identificación de la unidad de análisis obedece al criterio de ubicación geográfica polinuclear reticular, (ORELLANA, 2010), una estructura de varios centros y subcentros alrededor de un núcleo central de desarrollo, características halladas en los cinco municipios propuestos, retomando propuestas que anteceden a la presente investigación.

La estrategia para el abordaje del territorio, se debe hacer a partir del contacto con los actores locales vinculados en diversas formas con la administración pública, con la política y ciudadanía local en cada municipio perteneciente a la zona centro sur. El instrumento de abordaje debe facilitar la captura de información cualitativa y cuantitativa, consignada en una entrevista semiestructurada de cuyos resultados se debe obtener: Una percepción general de la gobernanza, entendida ésta como la legitimidad de las autoridades gobernantes; el compromiso de los grupos políticos con los problemas locales; las frustraciones y esperanzas de tener un mejor futuro local y la opinión que amerita una propuesta integradora de los cinco municipios.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La prestación del servicio público a cargo del Estado Democrático con modelo Centralista, obedecía a una administración que concentraba el manejo de todos los recursos públicos en el nivel central nacional y desde allí se ordenaba el gasto para atender las necesidades locales de todos los municipios colombianos. Este modelo fue el que rigió en Colombia desde la Constitución Política de 1886 hasta el año 1991, cuando se institucionalizó la descentralización del Estado que fue estableciéndose en la década de los ochenta, la que consistió en pasar responsabilidades del gobierno nacional, a ser cargo de las entidades territoriales de menor jerarquía.

La tendencia mundial a reducir la actividad del Estado en la prestación de servicios a su cargo, abrió espacios para el ejercicio de la iniciativa privada empresarial en áreas como la salud, la educación, el saneamiento, con lo que fue reducido significativamente el tamaño de la organización pública.

Esta tendencia emergió como onda expansiva, con efectos en los modelos de gestión pública a nivel global, acompañado de instrumentos políticos que insertaron los rizomas de la aldea global en el marco jurídico vigente en cada nación a lo que Colombia no ha sido ajena. Una revisión a las variaciones registradas en los últimos veinticinco años en la normatividad que regula la administración pública colombiana, permite evidenciar que esta ola tocó al país desde mediados de la década de los ochenta, cuando se asumió el proceso descentralizador que trasladó

competencias del orden nacional a niveles locales, cuya financiación paulatinamente ha migrado de las arcas públicas nacionales a la locales, que se nutren en alto porcentaje de la tributación.

Ello condujo a que los municipios colombianos, sin distinción de tamaño ni de capacidades técnicas, financieras y económicas, tuvieran que abordar la gestión de sus propios asuntos. Para ello se les dotó con autonomía administrativa y unos recursos para la atención de los servicios públicos locales en salud, educación y saneamiento básico, provenientes de la participación en las rentas del Presupuesto General de la Nación.

La generalización de esa descentralización de competencias también dejó de tener en cuenta la diversidad cultural, territorial e histórica, que limitaban su ejercicio adecuado en el marco de las transformaciones que desde finales de los ochentas se empezaban a dar en las tradiciones políticas. Sobre el particular los autores han dicho:

“A la par de la implantación del modelo económico neoliberal entre los años 80 y 90, muchas de las funciones y responsabilidades tradicionales del Estado central empezaron a desaparecer – en razón del desmonte del discurso del desarrollo de muchos países -, o a delegarse a niveles territoriales inferiores. De hecho, debido a los movimientos sociales y económicos dados en el mundo durante los años 80, se buscó debilitar el rol planificador del Estado nacional con lo cual la ciudad, lo local, lo municipal surgieron como nuevos actores y escenarios para la discusión y formulación de las políticas de desarrollo (Cuervo, 2002), enfatizándose en el caso colombiano en el fortalecimiento del municipio.” (CARRIÓN, 2010)

Se confirma entonces, que a tono con el contexto global, el Estado colombiano también cedió sus espacios de responsabilidad frente a los administrados y los delegó en las instancias municipales, dejando a las dinámicas locales la tarea de generar propuestas y diseñar estrategias para superar la pobreza conforme a los compromisos adquiridos con los Objetivos del Desarrollo del Milenio – ODM² -, para lo cual no todas las entidades territoriales se hallaban preparadas, así que esa mayoría de edad otorgada, se convirtió en un escenario de debilidades y amenazas, Vs. oportunidades y fortalezas –DOFA-.

Lograr las metas propuestas por el gobierno nacional, delegada en manos de las entidades territoriales en ese escenario DOFA, se convirtió en un reto a la vez que en oportunidad para la administración cuyas autoridades deben actuar en forma innovadora frente a las crecientes presiones por la demanda del servicio público. En el caso de los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, no son pocos los intentos por integrar sus territorios y son varios los proyectos de desarrollo que han pretendido articularlos sin lograr llegar a término. A manera de ejemplo: Anillo Vial Centro Sur, Aeropuerto del Café, sobre los cuales se harán breves reflexiones en esta investigación.

² Los Objetivos del Milenio- ODM- son una declaración realizada en el mes de septiembre del año 2000 por 189 países que se reunieron Nueva York con el apoyo de las Naciones Unidas. Por medio de esta Declaración estos países se comprometen a incrementar el esfuerzo mundial para reducir la pobreza, sus causas y manifestaciones abordando los principales problemas y retos que a comienzos del Siglo XXI tiene la humanidad.

- Erradicar el hambre y la pobreza (objetivo 1)
- Lograr la educación primaria universal (objetivo 2)
- Corregir las desigualdades de género (objetivo 3)
- Reducir la mortalidad infantil (objetivo 4)
- Mejorar la salud materna (objetivo 5)
- Combatir el VIH/Sida, la malaria y otras enfermedades (objetivo 6)
- Garantizar la sostenibilidad del medioambiente (objetivo 7),
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo aumentando la cooperación internacional (objetivo 8).

Ante ese escenario problemático, el interés de esta propuesta apunta a contribuir en la construcción de una propuesta político institucional fundada en las bondades físico espaciales del territorio, como bien puede ser una entidad territorial de superior rango, diferente de los municipios que la integrarían.

3. JUSTIFICACIÓN

Pretender la integración de territorios donde el éxito de proyectos que han buscado idénticos fines, ha tenido dificultades, mientras su economía tiene tropiezos y su población es vulnerable a las situaciones que conducen a la pobreza, solo es viable si se identifican las barreras que impiden la unidad de criterios, acuerdos y voluntades para lograr un desarrollo local sostenible articulado desde la dimensión político institucional.

Poner en evidencia esas razones requiere el ejercicio de una investigación con perfil integral y para ello es necesario entrar en contacto con los elementos activos e inactivos, tangibles e intangibles, a través de ciudadanía dispuesta a participar en los procesos de su propio desarrollo. De estas experiencias se busca acceder a información que permita obtener una apuesta aplicable al desarrollo local acorde con las determinantes que propone el territorio para su aprovechamiento sostenible.

Este ejercicio investigativo, orientado a proponer la creación de una entidad territorial con los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, bajo una figura constitucional, legal y administrativamente viable, como una opción para el desarrollo local integral de unos municipios unidos por la historia y los intereses de sus gentes, también implica asumir enormes retos como el de intervenir una población con baja participación ciudadana³ (MOE, 2011), dado el significativo arraigo que el modelo representativo tiene entre

³ La participación promedio en los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría es del 53%. Organización Electoral - Registraduría Nacional del Estado Civil.

los ciudadanos, lo que puede traer espacios de desánimo entre los dinamizadores de la propuesta.

Una debilidad que puede llegar a constituir una amenaza para la propuesta es justamente esa dependencia que la representación dejó al ejercicio de la democracia, cuya intervención requiere transformar paradigmas mediante entrenamiento del liderazgo local, donde los actores deben estar preparados para asumir los costos de la transición como hechos normales propios de la migración de una democracia representativa hacia una democracia participativa, cuyos progresos solo son visibles en la medida que los ciudadanos intervengan en la toma de decisiones que hasta ahora se abrogaban como exclusivas de las instancias gubernamentales o gremiales.

El desarrollo integral sostenible para un territorio en riesgo de incrementar su pobreza debido a la pérdida de liderazgo en la gestión pública, es causa suficiente para justificar una investigación que conduzca a la formulación de propuestas útiles para la dinamización integrada y coherente de los actores vinculados con esta dimensión del desarrollo en el territorio centro sur del departamento de Caldas compuesto por los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría.

La Dirección Nacional de Planeación propone un modelo guía, útil en la identificación de actores vinculados con cada nivel del desarrollo desde distintas visiones: La histórica, la cultural,

la social y lo político en la *Estrategia para la reducción de la pobreza*⁴, que se resume en el gráfico 1.

De acuerdo con esta herramienta, los elementos útiles para identificar agentes y actores que por sus características de liderazgo en espacios determinantes para la construcción del desarrollo local, son de vital importancia en la construcción y administración de redes político institucionales responsables de reactivar el territorio cuando ellos se ubican en los espacios de la gestión política, tecnológica, productiva, financiera y social.

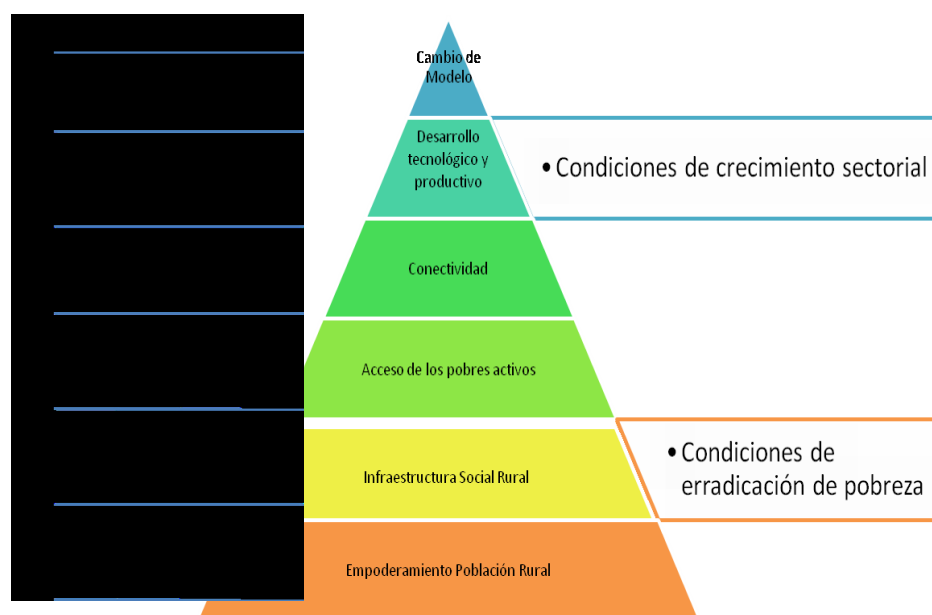


Gráfico 2. Estructura de la estrategia para la reducción de la pobreza. Fuente: Documento: *Pobreza Rural: Evaluación y Diagnóstico de las políticas nacionales*. Departamento Nacional de Planeación. CRECE - MERPD. 2007.

⁴ *Pobreza Rural: Evaluación y Diagnóstico de las políticas nacionales*. Departamento Nacional de Planeación. CRECE Estrategia para la reducción de la pobreza. MERPD. 2007

Estos agentes y actores son determinantes en el éxito de la propuesta porque son los motores en quienes se debe alimentar la visión de un desarrollo local y por ello al identificarlos en la formulación de la propuesta se deben revisar los siguientes aspectos:

- La vulnerabilidad en materia social y económica vistas e integradas a la investigación desde la relación gobierno – ciudadanía;
- La fragilidad en la estructura educativa de la población, vista desde las capacidades para insertarse en las nuevas tecnologías e interactuar socialmente en territorios tangibles e intangibles.
- Los niveles de exclusión social, segregación y ruptura de la cohesión estructuradas desde su incidencia frente a la calidad de las normas que gobiernan las relaciones.
- Los valores agregados que otorga la situación geográfica, la tradición cultural y los potenciales de desarrollo económico a partir del reconocimiento universal como Paisaje Cultural Cafetero⁵.

⁵ Declaración dada dentro de la 35.ª sesión del Comité de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (Unesco), realizada en París del 19 al 29 de junio de 2011, en la cual se declaró como Patrimonio Cultural de la Humanidad El Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCC), región conformada por 47 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y norte del Valle del Cauca. La Unidad América Latina y el Caribe del Centro de Patrimonio Mundial, a través de Nuria Sanz, manifestó: “El espesor histórico y la raigambre del proceso sociocultural del café no encuentran fácilmente comparación en el resto de los continentes”. “El Paisaje Cultural Cafetero de Colombia no es un escenario: es una institución que ha desarrollado en paralelo mejoras en la producción y en la calidad de vida de los productores; una tradición que ha sabido hacer historia, con la conciencia de desarrollar un mejor producto cada día”

Hallados los elementos que confirman cómo la ubicación física y espacial del territorio centro sur⁶ es privilegiada dado su potencial para desarrollar dinámicas relacionales entre su población y los espacios de la globalidad, es necesario entrar a balancear las competencias de las partes que deben promover el desarrollo, lo que da razones de peso para generar propuestas de integración político institucionales tendientes al aprovechamiento sostenible de la diversidad de ofertas del territorio, estructuradas en las herramientas políticas para la gestión de una entidad territorial diferente de los municipios que la integran.

En ese caso, la propuesta de tipo político institucional debe acogerse a un modelo aceptado en la estructura jurídica vigente en Colombia y para ello la norma que prevé el modelo a seguir está contenido el artículo 321 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 16 de la Ley de Ordenamiento Territorial, ley 1454 del 28 de junio de 2011, cuyos textos sugieren que la integración para los cinco municipios del territorio centro sur la entidad territorial viable es la Provincia Administrativa y de Planificación.

Las ventajas de una organización territorial atendiendo a los mandatos de la Carta Política y la Ley, provienen de las virtudes que a la misma se le otorga como institución pública que le asigna como propósito esencial el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado. En el caso específico de las provincias, éstas asumen el cumplimiento de las funciones que les deleguen la ley, las entidades del orden nacional, departamental y los municipios que la integran, lo que da sentido a una forma organizativa de tipo político administrativo, con instrumentos de gestión

⁶ *El territorio Centro Sur del departamento de Caldas es aquel integrado por los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría.*

político institucional, autonomía y posibilidades de acceder a unos ingresos para la ejecución de proyectos de alcance y beneficios provinciales.

En consecuencia, las debilidades advertidas en el elemento demográfico tales como la escasa participación ciudadana, la exclusión, los bajos niveles educativos frente a la amplia oferta de oportunidades que brinda el territorio, otorgan suficiente motivación para desarrollar una propuesta que abra espacios para integrar el territorio mediante una propuesta político institucional como sería una entidad territorial, elaborada a partir de Mecanismos Participativos, haciendo uso de las figuras que para ordenar e integrar el territorio propone la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en un marco donde se de apertura a la realización del derecho colectivo de la comunidad a ser convocada y escuchada en las decisiones que la afecta.

4. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Formular una propuesta político institucional para la creación de una entidad territorial que integre los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría en un modelo que propicie un desarrollo local integral.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

Caracterizar los elementos político institucionales y físico - espaciales en cada uno de los municipios ubicados alrededor de la capital del departamento de Caldas.

Elaborar el mapa de agentes y actores territoriales en los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría.

Identificar y caracterizar los proyectos de integración de los cinco municipios.

Formular una propuesta de entidad territorial posible en el marco de la Constitución Política y la Ley, como estrategia que propicie el desarrollo integral de los cinco municipios.

5. HIPÓTESIS

El desarrollo de los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría puede lograrse a través de su integración político institucional, aprovechando sus potenciales físico espaciales, mediante la conformación de una entidad territorial sostenible dotada con herramientas de gestión en las que se tenga visión estratégica e integral del territorio, apalancada con la capacidad instalada existente, producto de la gestión pública y privada que vincule la ciudadanía con la administración, articulando agentes y actores que en cada uno de los municipios estén comprometidos con la construcción armónica del bienestar de su comunidad.

Las capacidades del Gobierno, de la gente y de las instituciones van más allá de los roles que actualmente cumplen y su actitud frente al desarrollo local les otorga papel determinante en el avance de esta nueva entidad territorial.

En materia de organización, de gestión social y políticas públicas, las propuestas requieren construirse sobre unos elementos determinantes previamente identificados, que en el territorio regulan las formas de su ocupación y uso. Son diversos los tejidos que con estos elementos se pueden proyectar en la tarea de forjar estructuras políticas e institucionales que den uso óptimo a los capitales tangibles e intangibles que viven y actúan en el territorio. Son experiencias adecuadas para la orientación del desarrollo, que deben adecuarse a las realidades de la cotidianidad involucrando la participación de la ciudadanía.

El territorio es sostenible cuando mantiene su atractivo para que la población permanezca y logre realizar sus expectativas en él. En ese caso la planificación necesita instrumentos que dirijan el desarrollo hacia las varias aristas que plantea el desarrollo local sostenible, de modo que la unidad de propósito de gobernantes y gobernados sea detener la degradación económica, social y ecológica, cuyo avance acontece en una relación lineal, directamente proporcional a la pasividad o ausencia de actores político administrativos que concentren sus liderazgos para ejercer una gestión que atienda y revierta los problemas, sin subestimar las bondades de su capital social y humano.

Bajo esta visión renovada del concepto de democracia participativa, la hipótesis es que el desarrollo de un territorio es posible, en la medida que involucre el compromiso concertado y unívoco de los actores y agentes locales y regionales capaces de activar una propuesta político institucional que integre las potencialidades físicas y humanas y de impulso a la zona centro sur a través de iniciativas incluyentes, en el escenario de una entidad territorial viable, donde prime la paz, se olviden rencillas y se abra paso a las alianzas estratégicas entre los diversos escenarios de la cotidianidad política.

Para ello se requiere hallar una propuesta que articule las variables socio-demográficas, económicas, ambientales y político institucionales que son necesarias para la integración y conducción hacia un desarrollo local integral de los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría.

6. CONTEXTO

El territorio de la zona centro sur del departamento de Caldas, es una de las tres coronas urbanas en proceso de consolidación dentro de la Ciudad Región del eje cafetero (RODRIGUEZ, 2010), cuyas dinámicas de conurbación lo ha transformado como un espacio estratégico para el desarrollo socio-económico que puede integrarse al sistema de ciudades ubicadas en el corredor occidental de Colombia, siendo esta situación la principal ventaja de competitividad que el territorio ofrece a sus ciudadanos.

En el polo contrario a esa oferta de oportunidades que trae la ubicación geográfica de la zona centro sur del departamento de Caldas, se tiene una población pasiva, con poca participación en la construcción de su desarrollo, que termina constituyendo la mayor de las amenazas que pueden afectar a los municipios de ésta zona.

Las reflexiones que surgen de este contexto, buscan los antecedentes que expliquen esa pasividad de la población frente a las oportunidades que brinda el territorio para construir un desarrollo.

ANTECEDENTES DE UNA CIUDADANÍA ACTIVA EN COLOMBIA

Aunque las herramientas de descentralización administrativa y de participación ciudadana ya eran legalmente reconocidas desde la década de los ochenta, el siglo XX culminó con numerosas y traumáticas experiencias de tipo político administrativo entre las que se destaca la violencia

generada por la lucha contra el narcotráfico, el fortalecimiento de los grupos al margen de la ley y la corrupción en la administración del Estado, flagelos que al llegar el Siglo XXI ya afectaban la gobernabilidad colombiana. Una sociedad civil inestable, que había perdido su confianza en la institucionalidad, en sus dirigentes y entre sus propios miembros, caracteriza la comunidad gobernada actual.

Así nace el siglo XXI, en medio de la máxima expresión del individualismo, el mercantilismo, el consumismo, la apología del dinero fácil, planteando crisis de diversa naturaleza a las cuales los municipios de la zona Centro Sur de Caldas no fue ajena.

Ya fuese de naturaleza Tecnológica⁷, ambiental⁸, económica⁹, o política, la gran mayoría de distorsiones afectó los esquemas sociales¹⁰ con comportamientos que llegaron a tocar la institucionalidad internacional¹¹ con nuevas formas de caos que forzaron estrategias diplomáticas y civiles de orden trasnacional para intervenir y controlar la acelerada tasa de degradación social, ambiental, económica y política.

Este panorama afectó globalmente al planeta con una severa crisis de liderazgo, con lo que se dieron condiciones para avanzar a un estado superior en la concepción tradicional de la

⁷ El YK1 fue el primer desorden tecnológico global que afectó la información almacenada en las bases de datos.

⁸ El incremento de eventos naturales como los sismos, tsunamis, erupciones volcánicas, sequías, tornados, huracanes, cambios en el clima, con elevados costos, ha sido evidente en la primera década del nuevo siglo.

⁹ La volatilidad del mercado cambiario, la inestabilidad financiera de la banca internacional, el comportamiento de la bolsa, la crisis económica de comienzos de siglo, han marcado un clima de pánico global por el riesgo de insolvencia, motivando la creatividad de los empresarios por incentivar el consumo.

¹⁰ La crisis de liderazgo político acompañado de una generalizada pérdida de valores éticos y un Estado marcadamente benefactor, consolidó una sociedad individualista, fraccionada en grupos con poder a cualquier costo y núcleos sociales sometidos

¹¹ Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 marcaron la historia y mostraron que cualquiera, sin importar su poder, es vulnerable ante las amenazas de diversos grupos con pensamiento fundamentalista.

democracia. La crisis permitió el surgimiento paralelo de otras formas de expresión del poder radicado en el pueblo, de quien emana la soberanía. De esta forma, las comunidades, los grupos organizados con intereses desligados del quehacer político, de las formas de violencia y degradación, evidenciaron el fortalecimiento de una sociedad civil global que demanda nuevos comportamientos en la gestión pública como la transparencia, igualdad en oportunidad y trato ante la ley, responsabilidad social y ambiental, calidad en las normas, inclusión social y participación de las comunidades en las decisiones que los afectan.

El empoderamiento global de la ciudadanía, en Colombia ya encontraba respaldo en la Constitución Política de 1991 y en la normatividad que había desarrollado la participación ciudadana, mecanismo que abrió la puerta a otra dimensión de la democracia, impregnada de nuevos aprendizajes y empoderamientos que ha dado autoridad a cualquier ciudadano para pedir cuentas de la gestión pública, a instancias del orden local, regional, nacional, en asuntos que antes eran vedados.

El nuevo rol otorgado a los ciudadanos y la ciudadanía, implica para éstos la necesidad de prepararse para asumirlo técnicamente, esto es, una comunidad que cuente con el perfil y habilidades idóneas y suficientes para demandar y evaluar un desempeño adecuado de los agentes del Estado. Un papel ciudadano protegido, instrumentado y afianzado con herramientas constitucionales de trámite gubernamental como el derecho de petición y de orden judicial como la tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares como vías idóneas para hacer efectivo su rol.

Sin embargo, la participación ciudadana carece de adecuado desarrollo en vitales espacios de la gestión pública como acontece con el Presupuesto Participativo, los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, entre otros. A esa conclusión conducen las reflexiones sobre disposiciones legales donde los mecanismos de participación quedan entretreídas en procedimientos inviables como en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial¹², o en sutiles insinuaciones como en la Ley Orgánica de Planeación¹³, la deroga de manera expresa como sucede con la Ley Orgánica de Presupuesto¹⁴, o se emplean expresiones con significado confuso como sucede en la legislación urbana donde la participación se sustituyó por socialización.

Desde esa perspectiva, los procesos de aprendizaje enfocados a la construcción de ciudadanía empoderada de lo local y de su propio desarrollo, requiere un serio afinamiento de las herramientas jurídicas que regulan la participación como elemento determinante en la definición de los instrumentos locales de desarrollo, y para ello aún falta ejercer la iniciativa legislativa que permita acceder a una estructura normativa incluyente, independiente de la voluntad partidista de turno.

Las dificultades para hacer realidad estos vacíos anidan en el actual escenario político administrativo local y regional, que propone las dificultades planteadas al arribar el siglo XXI, con las exigencias de una sociedad fragmentada: Una que demanda más atención del Estado confrontada con otra que se juega su estabilidad económica en el juego del consumo de bienes

¹² La ley 1454 de 2011 reduce la participación ciudadana a una política de promoción (Artículo 3 numeral 8), de la participación, concertación y cooperación

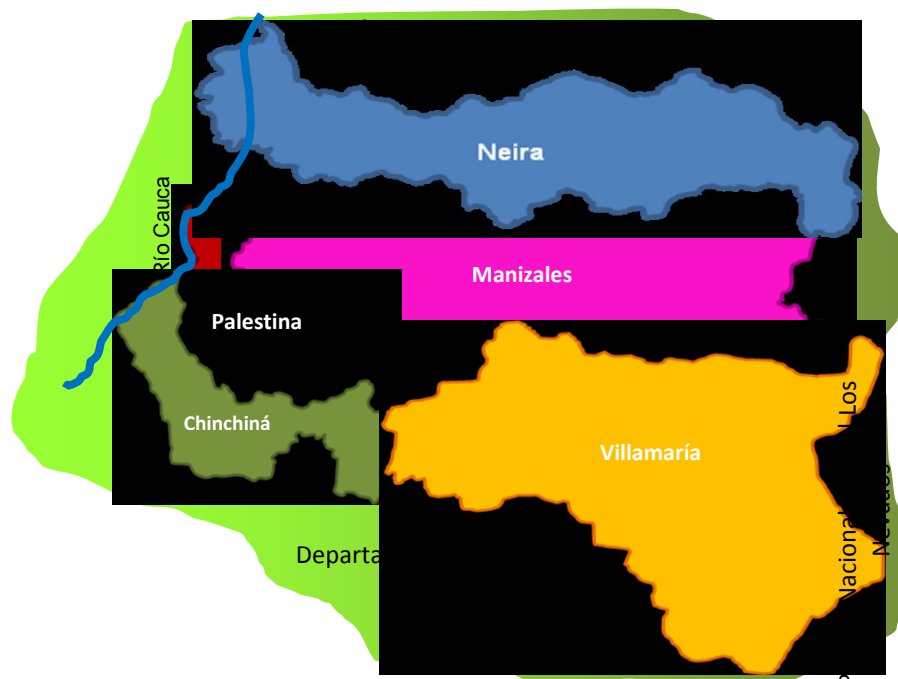
¹³ Sobre la participación de la comunidad en el trámite de los planes de desarrollo, la norma orgánica de Planeación, Ley 152 de 1995 guardó silencio

¹⁴ La revisión de la Ley Orgánica de Presupuesto no muestra en parte alguna, la existencia del Control Social sobre ninguna de las fases del presupuesto de las entidades del Estado. Solo estaban previstos: El Control Político por los organismos plurales de elección popular, el Control Fiscal y en Control administrativo por la DNP. Lo previsto en la Constitución y en la Ley de participación quedó derogada expresamente por la misma norma

suntuarios. Ambos navegan en un ambiente caracterizado por la reducción del valor real del ingreso familiar, con tendencias e identidades culturales modificadas por el incentivo al consumo, motor que sustenta la permanencia de competidores en los procesos de globalización.

Esta ficción de los juegos y pujas por el consumo, pone en competencia a los sujetos según su capacidad de “*tener*”, fomentada con estrategias de mercado que llegan a todo rincón buscando incentivar y facilitar el consumo antes que generar cultura del gasto. Así se cae en una situación donde es necesario controlar el riesgo de perder conciencia de la responsabilidad con el entorno y con los propios límites.

Estas injerencias de la aldea global que se suman a los problemas locales, incrementa la vulnerabilidad de aquellos grupos sociales con incipientes niveles de comprensión del significado de vivir en medio de la competencia empresarial por capturar clientes y mantener su fidelidad. Entre estos ciudadanos anida la idea que el Estado es depositario de enormes e inagotables recursos dinerarios y por ello el significado de su participación en la construcción de la realidad local difícilmente existe, así que la participación en decisiones de poder con sentido colectivo es casi inerte, y como consecuencia de atraer su participación en la democracia, se arriesga el incremento de la demanda asistencialista, logrando como producto final el fortalecimiento de una sociedad más dependiente de las arcas del Estado (DNP, 2010), acompañada de una población cada vez menos productiva. (GONZALES, 2006).



*Mapa 1. Municipios de la Provincia Centro Sur de Caldas. Elaboración propia.
Junio, 2010*

El contexto analizado presenta una realidad política y del comportamiento humano bastante difícil de superar desde el marco de un Desarrollo Integral Local (DIL), entendido éste como un proceso eminentemente social que pretende el crecimiento colectivo con la vinculación de las comunidades haciendo uso de herramientas político administrativas y es difícil de superar cuando uno de los indicadores que mide el Desarrollo Humano como la salud, dice que la población afiliada a la seguridad social en el régimen subsidiado no solo supera el 50%, sino que entre 2008 y 2010 registró un incremento del 0.9% y que además, un 12% de la población no tiene acceso a este servicio. Estos datos se replican en los municipios que integran la unidad de análisis cuya división político administrativa actual se presenta en el mapa 1.

HECHOS QUE FACILITARON LA CRISIS DE LIDERAZGO POLÍTICO.

La historia política colombiana, interpretada a partir de los sucesos de la colonización vista por algunos autores como un encuentro cultural y por otros como una invasión acompañada de actos de extinción, (GALEANO, 1971), dejó memoria de actos que marcaron la historia emocional de los grupos humanos tales como la esclavitud, el uso de la violencia como mecanismo de éxito, la guerra para justificar el acceso a la paz, la inmadurez de los actores en el manejo de los asuntos públicos, las controversias pírricas donde la impotencia argumentativa ha desembocado en la agresión y la primacía por la puja de poderes sin contenidos, entre otros flagelos que han lastimado los capitales de la gobernabilidad .

La trama de esta historia, tejió en la memoria de la sociedad gobernada elementos que ha conllevado a individuos con comportamientos lamentables como la actitud sumisa y obediente por temor a la coacción de quienes detentan poder; abonó una comunidad donde solo unos pocos se han atrevido a protestar de manera clandestina y dio paso a la evolución y afianzamiento de una comunidad apática y ausente de los espacios abiertos para la expresión participativa. Tres razones para que el ejercicio de los poderes reconocidos a los ciudadanos en la norma superior, aún no logren su propósito de integrar comunidades.

Cuando se tienen pueblos cuyo futuro está en riesgo, recobran vida institucional los pilares de la democracia afincados desde la Revolución Francesa, vista en un espacio de transición hacia la madurez política en su paso de un modelo en el que los representantes reciben el poder depositado en la ciudadanía, para abrir espacio a la democracia participativa. Un singular

proceso donde se refundan los elementos fundamentales del Contrato Social, (ROUSSEAU, 1762).

El principio que caracteriza la democracia del Siglo XXI ha dejado de ser el mandato y se ha posicionado la gestión popular: El modelo donde es el pueblo el que dinamiza la acción pública del Estado haciendo uso de instrumentos que le dan empoderamiento.

El postulado post revolucionario francés, que concibe al pueblo como depositario de la voluntad soberana y del cual emana el poder de los gobernantes, fue dirigido dentro de los conceptos de la representación. Una teoría político administrativa cercana a la continuidad monárquica, adornada con el modelo contractual del mandato que por más de dos siglos mantuvo deformada la esencia de la democracia. La representación condujo a contradicciones entre la ley como expresión de la voluntad popular y la libertad de pensamiento, generando continuas pujas entre pensamientos de derecha, centro o de izquierda, con espacios en los que pensar políticamente era conspirar. (LIEVANO, 1996)

CONTEXTO HISTÓRICO: EL MODELO DE OCUPACIÓN Y USO DEL TERRITORIO

El origen de los municipios de Caldas, en especial de aquellos que se ubican en el territorio centro sur de Caldas, se sitúa en la era del proceso colonizador antioqueño del siglo XIX, que contribuyó con el mestizaje intercultural del cual emergieron nuevas identidades en la medida que los viajeros entraron en contacto con las poblaciones locales.

Así se estructuró un mestizaje paralelo al modelo colonizador que determinó la ocupación de todo este territorio, mediante aldeas o asentamientos alrededor de una plaza, una iglesia y un edificio para la administración pública situados en los espacios más llanos, con expansión de construcciones o “*urbanismo*” determinado por la morfología de la montaña, una se dio a partir de las cimas hacia las laderas y pie de monte como Manizales, Neira y Palestina, y otra desde las planicies hacia las laderas como Villamaría y Chinchiná.

La historia de Colombia explica la diversidad étnica presente en su territorio. Si a ello se suma la posición geográfica entre dos mares, en una zona tropical con variados pisos climáticos y por ello dotada de una prodigiosa ecodiversidad, se tiene un conjunto de características que hacen del país y de Caldas una tierra prodigiosa atractiva para extraños. (GARCÍA, 1978)

Esas condiciones que favorecen el pluralismo, logra configurar un entramado de retazos con diversos matices y dinámicas de tipo económico, social, cultural, religioso, institucional, filosófico, que diferencia regiones y pueblos.

La antioqueña es una de esas regiones con expresiones multiculturales que registra variaciones según las interacciones culturales recibidas a través del tiempo, lo que hace diferente la forma como una comunidad afronta y resuelve un mismo reto.

En la zona cafetera habita una población que ha compartido más que un territorio, unas raíces de tipo cultural que la liga con unos ancestros de la cultura antioqueña, sin embargo, el ir de un territorio a otro ha estado acompañado del contacto con otras culturas como el que se dio con

grupos provenientes de la planicie cundiboyacense que se establecieron en las crestas de la cordillera Central, y con los grupos humanos afro-descendientes en las zonas donde se desarrolla la actividad minera, o con grupos étnicos pertenecientes a la cultura Embera - Chamí que tienen asiento en la cordillera occidental. El mestizaje cultural llegaría a explicar por qué la gestión política del territorio se asume en forma diferente en Medellín, en Armenia, Manizales o Pereira.

Desde una perspectiva sociocultural, los registros históricos dicen que la cultura antioqueña, está caracterizada por grupos de familias que conservan fuertes lazos parentales bajo la autoridad paterna, con una inclinación marcadamente religiosa y una vocación económica centrada en el café, producto que por décadas propició unas adecuadas condiciones de vida para lograr el bienestar de la población: Infraestructuras viales, sistemas de abastecimiento y provisión de agua, construcciones para la recolección, secado y almacenamiento del grano, viviendas en condiciones de respeto a la dignidad humana, escuelas, puestos de salud. (CADAVID, 1996). En todo ello jugó papel importantísimo la ubicación geográfica de este territorio como extremo de un corredor vial que comunica dos nodos importantes en la economía nacional: Cali – Medellín.

Por su parte, la cultura cundiboyacense coincide en estas estructuras parentales con fuertes lazos familiares, pero con una inclinación mejor marcada hacia la autoridad materna y el respeto hacia los ascendientes. La vocación económica se centra en la agricultura de tubérculos como la papa y la ganadería vacuna, ovina y porcina en pequeña escala. La arquitectura del hábitat es menos elaborada así como se da la menor importancia a la gestión de infraestructuras de desarrollo.

Idéntico aporte se recibe del contacto con las etnias y las culturas afro-descendientes, cuyo concepto de hábitat se circunscribe al bohío y las chozas. La idea de familia nuclear no existe y por ende la red parental se construye por vía materna. La economía se centra en actividades de subsistencia del día a día, como la minería y la pesca y lo colectivo se logra despertando solidaridad frente a las crisis.

La historia ha ignorado la contribución que las culturas diferentes a la antioqueña han aportado en la construcción de la identidad que caracteriza la población y las instituciones de los municipios de la zona centro sur de Caldas, sin que ello signifique ausencia de sus injerencias. Por el contrario, como se trata de costumbres que una cultura marcadamente religiosa ha censurado, dejar de analizarlas haría que la investigación incurra en sesgos.

Un paisaje de asentamientos humanos, logrado desde este contexto histórico en los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, ha determinado la situación que actualmente se tiene en la zona centro sur de Caldas, que puede revisarse desde las dimensiones del desarrollo sostenible.

DIMENSIÓN SOCIAL: SITUACIÓN DEMOGRÁFICA

El elemento del desarrollo con mayor potencial impacto negativo en el éxito de los proyectos, es la variación demográfica imputable entre otras causas, a la migración rural – urbana, que hoy requieren otra planificación a fin de establecer diálogos para lograr su ordenamiento. Esta migración se expresa entre otras formas, con el surgimiento de construcciones espontáneas en

áreas protegidas con costos de activos ambientales, o en áreas correspondientes a obras de interés regional, que ni aún con la aplicación de la justicia sancionatoria se han logrado controlar.

Datos sobre el comportamiento migratorio rural – urbano se encuentran disponibles en la página oficial del Departamento Nacional de Estadística -DANE- y en documentos informativos del Departamento Nacional de Planeación que contienen la información estadística oficial (DNP, 2010) sobre la situación de los municipios de Caldas en especial de aquellos que integrarían la entidad territorial de centro sur.

Una lectura general que desde la vida rural se hace de la vida en la ciudad, es la creencia que los contextos urbanos son el lugar donde se encuentra la cuota inicial de un futuro menos incierto, con lo que se motivan y llevan a cabo migraciones en las que a veces se involucran intereses de grupos políticos. Se trata de una situación macro donde la academia adeuda respuestas a preguntas como cuál ha sido el papel de las migraciones y los cambios propiciados por esta vía a las familias rurales que se han urbanizado, a fin de validar esa hipótesis de si la ciudad puede ser el primer peldaño en la escalera del desarrollo como lo afirma Sachs.

“En el nivel más básico, la clave para acabar con la pobreza extrema reside en lograr que los más pobres de entre los pobres sean capaces de poner un pie en la escalera del desarrollo.”
(SACHS, 2006)

La reducción de población rural y el crecimiento urbano es una realidad global, que necesariamente debe tener resultados en el desarrollo de los territorios, fenómeno que tampoco

es novedoso puesto que los municipios de la zona centro sur de Caldas son fruto justamente de las migraciones colonizadoras especialmente las antioqueñas y cundiboyacenses cuyo aporte incidió en la transformación paulatina del paisaje al introducir los elementos propios de sus culturas.

En idéntica forma debe evaluarse la incidencia de las migraciones de lo rural a lo urbano, sin desestimar que ninguna migración está exenta de marcar o ser marcada con huellas propiciadas en el escenario donde se da el encuentro de intereses. A título de ejemplo se cita un aparte del ensayo “*Paisajes Alterados*” donde se analiza la injerencia de la cultura antioqueña en la transformación de la cordillera andina:

“Ciertamente, de 1840 a 1870 sobreviene un desbordamiento de corrientes colonizadoras. Este proceso entonces es distinguido por ser “una corriente de campesinos nómadas que eran empujados por la fuerza de arrastre de la minería aurífera y por una agricultura maicera de subsistencia, mientras que no se descubrió una planta perenne – como el café – capaz de ocupar y transformar las laderas erosionables de la cordillera andina³² y de promover el más significativo salto histórico de las comunidades campesinas, sustituyendo la precaria y estática agricultura de autoconsumo por una moderna y dinámica economía de mercado”. A partir de este encuentro la economía del café operó como la poderosa fuerza de arrastre de la colonización antioqueña, siendo la fuerza de arraigo que vertebró las comunidades campesinas y generó una densa economía de fincas familiares asentadas sobre un piso de pequeña ganadería y de cultivos de pancoger, originando la fundación del poblado como núcleo de este dinámico proceso.” (RIVERA, 2008)

El análisis de esta dinámica colonizadora adelantada por “campesinos nómadas” muestra entre otras cosas, que sus propósitos se lograron trabajando como grupos humanos, lo que resalta el valor del trabajo en equipo como fundamento en la conquista de territorios y que por tratarse de grupos, se dieron condiciones que incidieron en la situación demográfica de éstos, pues fueron responsables de la fundación de poblaciones que se establecieron y avanzaron en su consolidación política hasta ser reconocidos como entidades territoriales autónomas e independientes.

Las cifras oficiales del DANE¹⁵ muestran la creciente inclinación de la población rural que a comienzo de siglo XX habitaba en los cinco¹⁶ municipios del territorio objeto de estudio a convertirse en habitantes urbanos y cómo esa tendencia continúa dándose especialmente en Palestina y Chinchiná.

Otra característica poblacional que registra la información demográfica compilada por el DANE a 31 de diciembre del año 2010, es la variación de la pirámide poblacional que muestra cómo en estos cinco municipios se ha incrementado el número de personas mayores de 60 años, a la vez que se han reducido los nacimientos y la población joven.

La variación demográfica a través del tiempo en estas entidades se puede apreciar en la siguiente tabla.

¹⁵ El CENSO DANE 2005 y la información registrada por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) dice que el NBI ha cedido pero persiste la indigencia en la Provincia-

¹⁶ La Provincia Administrativa y de Planificación Centro Sur del Departamento de Caldas la integran los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría

2005	1993	1985	1971	1964	1931	Censo	
41.242.948	33.109.840	27.853.436	20.666.920	17.484.510		Población	Colombia
51.301	61.048				379.750	Total	Chinchiná
43.488	465.212				3.700	Urbana	
7.853	14.536				36.050	Rural	
368.433	327.663				89.045	Total	Manizales
342.620	303.136				52.995	Urbana	
25.813	24.527				36.050	Rural	
27.250	23.621				20.983	Total	Neira
13.581	10.890				4.427	Urbana	
13.669	12.731				16.556	Rural	
17.310	21.392				9.667	Total	Palestina
5.628	5.105				1.369	Urbana	
11.682	16.287				8.298	Rural	
45.038	33.848				11.462	Total	Villamaría
35.772	25.024				3.005	Urbana	
9.266	8.824				8.457	Rural	

Tabla No. 1 Variación de la población rural y urbana en la zona Centro Sur de Caldas. Elaboración propia con base en información DANE 2005, DNP e información GEL de los Municipios año 2011.

Y la pirámide poblacional muestra la siguiente estructura para Manizales y Caldas:

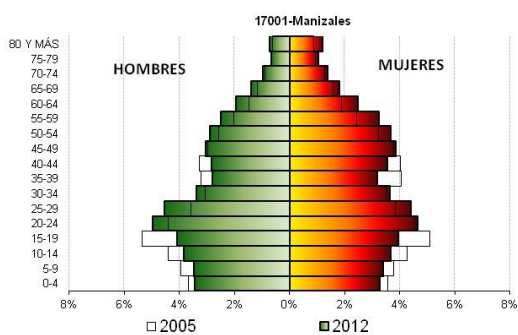


Gráfico 3. Pirámide poblacional Manizales

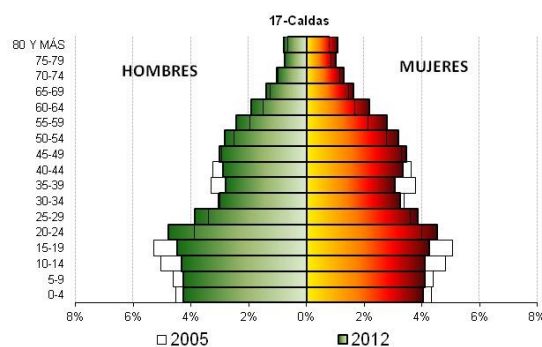


Gráfico 4. Pirámide poblacional Caldas

La lectura de esta información es importante porque la mutación de rural a ciudadano, dice que en el territorio se han dado transformaciones sociales y económicas tales como el incremento en

la demanda de vivienda de interés social o el aumento de actividades económicas con ocupación del espacio público, lo que trae sensibles consecuencias en la cotidianidad urbana. La presión de esta movilidad social es evidente en sectores como los servicios públicos, salud, educación, vivienda, espacios de recreo, empleo, gestión del riesgo, entre otros requerimientos del hábitat humano digno.

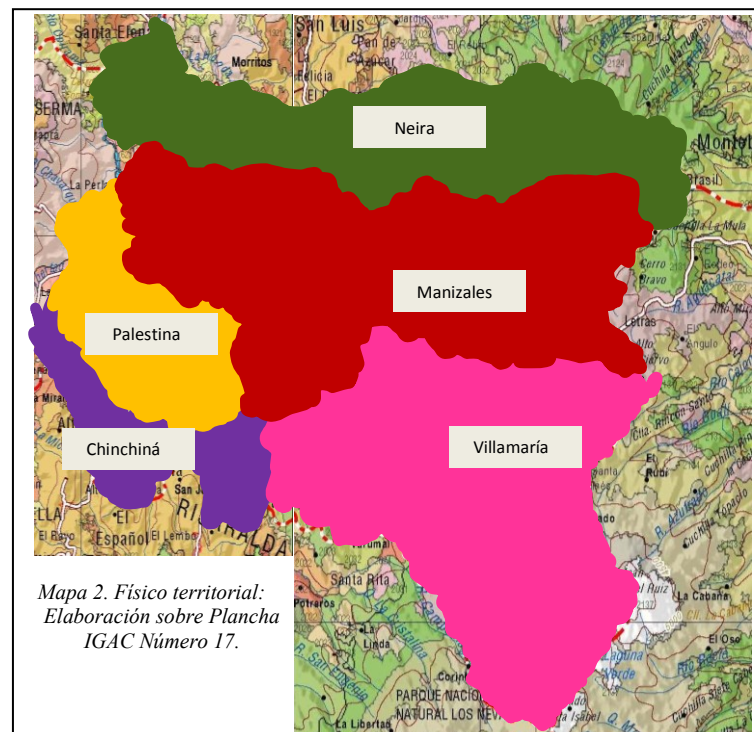
Agregado a los efectos de una movilidad rural que según el informe DANE para Caldas, dice que Manizales alberga el 39.9% de la población de Caldas y se espera que en el año 2020 esa participación se incremente a 40.3%, se encuentra la variación en la estructura poblacional que bajo la incidencia de la reducción de la fecundidad, el incremento de la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil ha llevado la ciudad a un paulatino proceso de avanzado envejecimiento de su población, donde por cada 100 personas menores de 15 años en el año 2012 hay 64.5 personas de 60 y más. Esta relación para el año 2020 se espera que sea de 91.5.

El envejecimiento de la población, tiene efectos en el sistema general de pensiones, a la vez que se percibe el surgimiento de un nuevo grupo social de personas inactivas, que generan nuevos lazos vinculares con personas más jóvenes, quienes generalmente jamás han aportado al sistema y sin embargo a través de ellos se perpetúan las erogaciones por pensiones.

El impacto de estos indicadores en lo económico, lo social, lo político y ambiental se refleja en los diversos sectores de la administración pública, donde necesariamente se requieren decisiones y acciones político institucionales para en mantener el equilibrio del orden urbano y de la gobernabilidad.

DIMENSIÓN FÍSICO TERRITORIAL

Los límites naturales del territorio que contiene los municipios de la propuesta entidad territorial se enclava en la cara occidente de la cordillera central, delimitada al saliente por el parteaguas del Parque Nacional Natural de los Nevados, en dirección norte por el Páramo de Letras, la Cuchilla de Miraflores hasta la Cuchilla de Marruecos en límite con el municipio de Aranzazu. Por el poniente la entidad territorial limita con el Río Cauca desde la desembocadura del río Campoalegre. Al norte se encuentran los municipios de Aranzazu y Filadelfia y al sur limita con el departamento de Risaralda. (Ver mapa 4)



Mapa 2. Físico territorial de la propuesta de Provincia. Fuente IGAC

Los municipios se incrustan en este territorio formando parte de la Ecorregión del Eje Cafetero, posados sobre la cordillera Central en un área de confluencia histórica y cultural que

dan razón de las cortas distancias que los separan, característica determinante a la hora de formular una propuesta de desarrollo de entidad territorial pensado a partir de las raíces comunes de sus actores.

El espacio geográfico así delimitado, tiene una extensión de 1540,7 Km², distribuida entre sus cinco municipios que individualmente tienen entre otras, las siguientes características:

CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS			
Municipio	Extensión en Km²	Temperatura Promedio	Altura en msnm
Chinchiná	112,4	21°	1378
Neira	350,56	18°	1969
Manizales	508	18°	2150
Palestina	108,7	19°	1630
Villamaría	461	18°	1920
<i>Tabla No. 2. Algunas características de los municipios de la zona centro sur de Caldas. Fuente: Construcción propia a partir de datos informativos de gobierno en Línea publicados por cada municipalidad. 2011</i>			

El espacio biogeográfico que ocupa este territorio, se interconecta en sus macro y microsistemas de forma que conserva la rica oferta acuífera, sostenida y regulada por la oferta ecosistémica de la zona de Páramos y subpáramos en la cordillera central, las zonas altas de las cuencas del Río Chinchiná, Campoalegre, Tapias y Guacaica hasta su entrega en la vertiente del Río Cauca.

La estrecha relación y alta dependencia con el ecosistema estratégico de los Nevados hace que los conflictos por el uso agropecuario, la deforestación de la zona amortiguadora y las pretensiones de uso turístico, sean tema siempre vigente, debido al riesgo para la oferta de bienes y servicios ambientales que aquel provee. Producto de esas interrelaciones hombre – naturaleza son las drásticas transformaciones que se han introducido en el paisaje, las cuales se agregan a los impactos que ha tenido la zona afectada por eventos como sismos, erupción volcánica, flujos de lodos, avalanchas, inundaciones y deslizamientos. (INGEOMINAS, 2010), asociados con la actividad geotectónica del macizo del Parque Nacional Natural los Nevados, situando la zona centro sur de Caldas en el mapa biogeográfico como un territorio con monitoreo permanente.

El territorio de la propuesta de entidad territorial tiene una configuración orográfica empinada, que se inserta en las cadenas montañosas de los Andes, sobre la cara occidente de la cordillera Central, con reservas glaciares en la cumbre del Ruiz, desde donde describe caprichosas geometrías cuyas cuchillas delimitan cuencas y microcuencas que descienden hasta los valles del Río Cauca al que tributan importantes caudales en un trayecto donde el principal eje estructurante es el río Chinchiná.

Se trata de un contexto natural ricamente ofertado para el desarrollo de un territorio, dotado de pisos térmicos que van desde el clima cálido hasta las nieves perpetuas, poblado todavía con innumerables manchas de bosques con reservas naturales, no obstante las plantaciones para aprovechamiento forestal aún son frecuentes las galerías, donde sus principales y más valiosos activos se encuentran en los humedales y en las reservas acuíferas, en el patrimonio de fauna y

flora, en los servicios ambientales, en la agricultura y la pujanza de sus gentes, atributos que representan ventajas competitivas para su desarrollo.

El tema de gestión del riesgo en este territorio, resulta ser asunto obligado a tener en cuenta en los planes de desarrollo y en el ordenamiento del mismo debido a su ubicación en una zona geológicamente activa, afectada por el cruce de fallas de Romeral y expuesta a la dinámica tectónica propia del cinturón sísmico del Pacífico. (INGEOMINAS, 2010)

Favorecida con la ubicación física en el corredor estratégico Cali – Medellín, la zona centro sur del departamento de Caldas incrementa su capacidad para proyectarse en el Triángulo de Oro, mediante proyectos productivos o de infraestructura económica, capacidad ofertada a Empresarios que cuenten con voluntad de emplazarse dentro de éste territorio, donde se proyecta la Zona Metropolizada del Municipio de Manizales, (ALMAMATER, 2003) y su anillo político-administrativo constituido por los municipios de Chinchiná, Neira, Palestina y Villamaría.

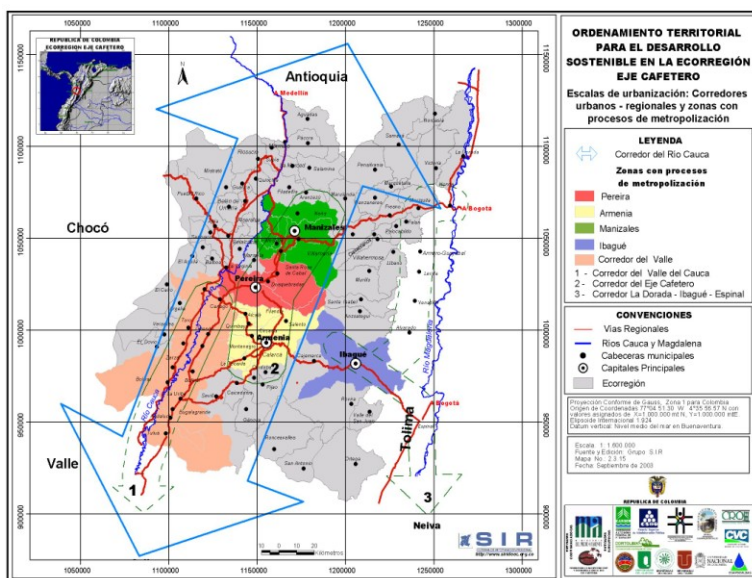
Manizales como la capital de departamento ofrece abundantes dinámicas de contacto con el ecosistema, al que involucra actividad social con impactos de tipo económico, desarrollos para atender la movilidad y la conectividad propiciando condiciones para generar relaciones funcionales con los demás municipios que la rodean.

Ello se verifica en el incremento de la ocupación urbana, las áreas de expansión y la creciente demanda para la prestación de servicios, dinámicas que van perfilando el modelo de ocupación de determinado por la geomorfología que a su vez va orientando los usos del suelo en territorio

de los municipios vecinos abriendo el espacio de posibilidades para entablar relaciones funcionales que terminan apropiando espacios por fuera de los límites político administrativos de cada municipio. A modo de ejemplo, los predios de recreo en Santágueda y La Rochela, que pertenecen a Palestina, son sitios que disfrutaban en su mayor parte las familias de Manizales, quienes desconocen el río Chinchiná como hito natural limítrofe entre ambos municipios. El Parque Nacional Natural de los Nevados donde se encuentra el Nevado del Ruiz, se vende dentro de la imagen de Manizales pero su ubicación geográfica se asienta en territorio de Villamaría.

Las relaciones funcionales determinadas por la estructura geográfica que surgen de estas relaciones, de acuerdo con la posición geográfica, son de dos clases. Una se da entre Manizales como capital y los municipios de Neira y Villamaría que se organizan en una estructura monocéntrica, mientras Chinchiná y Palestina, logran una ocupación bicéntrica por su posición equidistante con Pereira y Manizales que les permite generar relaciones de tipo funcional con ambas centralidades y otras más amplias derivadas de su ubicación en un corredor estratégico.

En el mapa número 3 se puede verificar cómo la posible entidad territorial se inserta en el área de influencia del corredor Cali - Medellín, dos polos estratégicos dentro del triángulo de oro donde ni la clase dirigente ni la iniciativa ciudadana han desplegado dinámicas que aprovechen estas bondades.



Mapa 3. Ubicación de la Provincia Centro Sur en el Triángulo de Oro.
Posición geográfica estratégica Fuente: Alma Mater.

Esta actitud frente a las oportunidades de abrir los espacios para propiciar un desarrollo en la zona, es la que se debe intervenir para promover gestión pública de los municipios a través de la batería de herramientas existentes en cada uno de ellos, compuesta por un Plan de Ordenamiento Territorial –POT- aprobado por el respectivo Concejo Municipal, un Plan de Desarrollo para el período constitucional del Alcalde y un Presupuesto para atender el gasto, la inversión y el servicio de la deuda. Todas ellas constituyen teóricamente la materia prima para elaborar los elementos políticos de la propuesta de desarrollo local¹⁷ que en esta investigación se expone y donde las bondades del factor físico territorial nutren la propuesta con proyectos de desarrollo.

Para dar paso a ello, es de suma importancia conocer los potenciales de cada municipio para luego verificar su inserción en los propósitos que estipula cada uno ha insertado en su respectivo Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial.

¹⁷ Página web de la Gobernación de Caldas

Palestina: Sustenta su economía en el ingreso de recursos propios generados por la oferta turística en el sector de Santágueda. Agregado a ello, el municipio conserva la vocación agrícola y pecuaria del corregimiento de Arauca y veredas como La Plata y la Inquisición.

En materia de infraestructura, es prometedora su inserción en el anillo vial centro sur y el proyecto Aeropuerto del Café, que se perfila como una interesante fuente de oportunidades.

Neira: Dispone de un potencial turístico en el corregimiento de Pueblo Rico donde se recrea el pasado de la cultura arriera paisa, al que se suma el atractivo paisajístico en el área de influencia del río Cauca, en límites con el corregimiento de Irra. La mayor parte del territorio conserva la vocación agrícola y pecuaria, además de su incursión en asuntos de emprendimiento e innovación en la industria alimentaria.

Chinchiná: Como municipio intermedio en la ruta del café, en cuyo territorio persiste el paisaje cafetero y la caficultura a pesar de las políticas de sustitución, goza además de las ventajas que le brinda el ser sitio de paso en el corredor vial Cali – Medellín.

Villamaría: Separada de la capital en menos de seis kilómetros, goza de una situación favorable para ser beneficiaria de los proyectos de ciudad que adelanta Manizales. A ello se agrega su gran potencial para desarrollar una economía fundada en la prodigiosa oferta del Parque Natural de los Nevados.

Manizales: Como ciudad capital, concentra diversidad de intereses que propician la movilidad desde y hacia estos municipios, cuyo potencial de desarrollo se fomenta con obras de infraestructura como el proyecto de la zona franca Andina, entre otros.

Adicional a lo anterior el territorio cuenta con el valor agregado que le da a lo local la influencia de las centralidades o centros poblados como polos tensores de las dinámicas de intercambio cotidiano.

Visto desde un ángulo de la planificación particular, la gestión del contexto físico territorial habla de la forma aislada cómo actualmente se planifica el futuro local, lo que en principio no tendría cuestionamiento, pero cuando las metas de desarrollo son vistos en conjunto para apuntar a un desarrollo común, los propósitos estipulados en los planes de los municipios de la futura entidad territorial, en principio constituyen una debilidad para la integración, debido a que sin excepción, todos buscan exclusivamente hacer realidad su propio desarrollo con iniciativas abordadas con sus propias estrategias, sin contar con la visión de los municipios vecinos.

Sin embargo, el que no haya articulación para gestionar la dotación físico territorial entre los instrumentos políticos de los municipios de la zona centro sur, con el propósito de buscar un desarrollo mutuo, no descarta la existencia de propuestas que apunten a ese propósito. Es así como entre las iniciativas para promocionar la integración de estos municipios se halla la que actualmente es coordinada por la Cámara de Comercio de Manizales a instancias de la Agencia

de Cooperación Técnica Alemana – GTZ-, que concentra diversos agentes y actores de la academia, los gobiernos locales y las empresas¹⁸.

Otras propuestas de integración aprovechando las características físico territoriales, están contenidas en el Plan de Desarrollo Departamental, donde se apunta hacia una infraestructura vial para desarrollar conectividad con el Aeropuerto del Café.

La valoración de la oferta paisajística resurge cuando la UNESCO incluye este territorio en la declaración de Paisaje Cultural Cafetero, agregando fortalezas a los cimientos de la integración de los municipios de la zona centro sur de Caldas.

La región representa una de las tres áreas metropolizadas de la Región Eje Cafetero, que atrae y expulsa población en forma constante, favorecida por una conectividad con significativo impacto, en especial por la Doble Calzada del Café que la articula con las zonas metropolizadas de Risaralda y Quindío, consolidando el corredor urbano regional (ALMAMATER, 2003), lo que propone un universo de opciones por identificar y donde es importante definir hitos estratégicos para formular la propuestas. En este caso pueden considerarse como hitos físico territoriales integradores los siguientes:

Río Cauca: Elemento natural articulador del territorio visto desde el concepto de cuenca y como tal, convocado a tener un ordenamiento ambiental.

¹⁸ En este espacio participan las universidades Católica, Autónoma, Manizales y de Caldas, las administraciones municipales de Neira, Palestina, Chinchiná, Villamaría y Manizales, la Gobernación de Caldas, empresas como CORPOCALDAS, CHEC, INFIMANIZALES, gremios de comerciantes a través de las Cámaras de Comercio de Chinchiná y Manizales, ciudadanía mediante la Escuela Municipal de Ciudadanía, las Ong's como el Comité Intergremial de Caldas y ASOEJE.

Parque Nacional Natural de los Nevados: Patrimonio ambiental estratégico que hace de la zona de páramo una importante reserva de agua para los municipios de centro sur de Caldas.

Localización Geográfica en el Triángulo de Oro: Ubicación dentro del corredor vial que comunica dos nodos del Triangulo de Oro: Cali – Medellín.

El Paisaje Cultural Cafetero. Incentiva el retorno a la caficultura y la casa campestre tradicional de la colonización antioqueña, lo que retoma y revaloriza la cultura del bahareque.

DIMENSIÓN ECONÓMICA

La ubicación geográfica de los municipios de Chinchiná, Manizales Neira, Palestina y Villamaría facilita que ellos puedan desarrollar un grado de desempeño económico importante y diferente al que pueden lograr otras entidades territoriales en el departamento de Caldas.

El sector primario ha sido y sigue siendo, en los cinco municipios, el renglón fundamental de la economía, especialmente el cultivo de café, alrededor del cual se siguen desarrollando otras actividades pertenecientes al sector secundario y terciario. Chinchiná continúa al frente con procesos industriales en actividades de trilla, procesamiento de café y avances en la producción de cafés especiales.

En segundo lugar se encuentra la agroindustria panelera que se desarrolla especialmente en el municipio de Neira.

La producción de hortalizas propia del municipio de Villamaría ha perdido importancia, debido principalmente, a las importantes variaciones en el uso del suelo agrícola, situación que actualmente tiene en riesgo el abastecimiento alimentario.

La ganadería ha tomado un amplio empuje en los últimos cinco años, especialmente en las zonas del páramo de Manizales, Neira y Villamaría, donde se ha extendido la frontera pecuaria que abrió paso al pastoreo con sensible sacrificio de ecosistemas estratégicos proveedores de humedales.

Un espacio importante se abrió en los municipios de la zona centro sur del departamento de Caldas, para el renglón de las musáceas y los aprovechamientos forestales. El paisaje muestra cómo se abrieron amplias zonas que antes estaban ocupadas por bosques y áreas de retiro para ser invadidos con la explotación económica de plátano y banano además de extensas plantaciones de pineras.

Manizales por su parte, ha enfocado el desarrollo de su economía en la actividad de la construcción, cuyo índice se encuentra en 8.1% a una tasa de crecimiento de 14.9%, mientras el promedio nacional es de 7.4% con una tasa de crecimiento de 1.7%. (CAMACOL, 2011). Este segmento económico genera ocupación temporal para mano de obra no calificada.



Foto No. 1. Imagen de un guadual intervenido para ser aplicado a la producción de plátano y banano.

Desde el punto de vista económico, los antecedentes históricos refieren los cimientos de una cultura focalizada en el café, con toda una organización empresarial alrededor del cultivo y exportación del grano. Nada se dice con relación a la cultura de la papa, producto que sorteó una situación diferente a lo que aconteció con el café, justamente por la ausencia de unos líderes que promovieran el producto y lo llevaran a los mercados actuando como gremio.

En el caso del café y su beneficio, la promoción se inició con el establecimiento y operación de una amplia infraestructura de servicios que estuvo dirigida y administrada por una sola organización nacida de la sociedad formada por los mismos cultivadores y ahora empresarios del grano, que de a poco consolidaron una institucionalidad gremial con capacidad de tomar decisiones y ejecutar acciones que correspondían a lo gubernamental, permitiendo a los grupos sociales locales y sus familias que se establecieran con comodidad en los predios cafeteros, donde disfrutaban de servicios educativos, salud, asistencia técnica, vías y transporte.

La gestión se realizó por el gremio sin articularse a instrumentos políticos de gestión pública, cuando aún se desconocían herramientas como el ordenamiento del territorio y los planes de desarrollo, operación que fue exitosa de tal forma que el sector rural llegó a ser pujante, creando unas condiciones de tipo cultural, más que económicas. Parte de esos territorios beneficiados con la cultura del café fueron los municipios ubicados alrededor de la capital caldense, con la cual mantienen sus lazos, fortalecidos con el reconocimiento universal como Paisaje Cultural Cafetero y la ubicación en el Triángulo de Oro.



Mapa 4. Delimitación de la Provincia Centro Sur de Caldas. Fuente: Alma Mater

Para el año 2010, la población en la llamada subregión Centro sur del departamento de Caldas llega a estimarse en 539.398 habitantes de los cuales 69.730 corresponden a población rural.

De acuerdo con el informe de Objetivos del Milenio para Caldas versión 2009, el analfabetismo funcional en la subregión Centro Sur se distribuye de la siguiente manera: población menor de 15 años registra una tasa del 17.2%, el segmento poblacional con edades entre 16 y 24 años tiene una tasa del 4.8%, en el grupo con edades entre 25 y 49 años es del 12.7%, y para los mayores de 50 años es de un 35.8%. Estas personas corresponden al grupo de los desempleados, para quienes salvo en las actividades que se dan con motivo de cosechas o en actividades que requieren empleo no calificado, es difícil la generación de empleo. (ODM, 2009, pág. 50, 51).

Un factor determinante en la retención de capital social es la capacidad del ente territorial para generar empleo. (MAYORGA, 2006), pero también es factor de atracción migratoria que requiere asumirse en propuestas de desarrollo local integral. Aunque la regulación del empleo es asunto del nivel macro, el incide en la planificación del desarrollo local, por lo que su tratamiento debe ser como factor exógeno con incidencia endógena que requiere soluciones en el orden interior. Un atractivo de población hacia las localidades es la existencia de oferta laboral y una causa de expulsión es la ausencia de oportunidades.

La primera causa de migración de los grupos humanos es la subsistencia, por lo cual es especialmente importante medir el “*Índice de Absorción Laboral*” (IAL), o capacidad de generar ocupación a nivel local, cálculo que se realiza sobre las actividades económicas que se desarrollan en el territorio y los empleos formales que ocupa para proyectar su capacidad de crear nuevos empleos. (MAYORGA, 2006)

El lado opuesto de este indicador es el “*Índice de Expulsión Laboral*” (IEL) que permite determinar la proporción de personas cesantes generadas en un período por cada rama de actividad económica. (MAYORGA, 2006)

La pirámide poblacional de la zona centro sur de Caldas, dice que el 62% de la población corresponde a personas en edad de trabajar, - PET- de la cual según el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, el 88% es económicamente activa –PEA-, debido a que la zona registra una tasa promedio de desempleo del 12%, en la cual se excluyen las ocupaciones económicas informales, el grupo poblacional entre 15 y 18 años, amas de casa y discapacitados inactivos, lo que dice que este indicador no es absoluto.

El incremento de población mayor de 65 años que a 2010 alcanza el 7.5%, y el 23% corresponde a niños menores de 14 años, propone otro segmento poblacional considerado como Población Económica Inactiva – PEI-, que estaría absorbiendo los recursos generados por la PEA.

La situación socioeconómica de las familias en los cinco municipios del territorio centro sur de Caldas objeto de esta investigación, muestra un incremento de empleo informal y un aumento en la tasa de desempleo atribuible a un debilitamiento de la actividad económica. (DANE, 2010), por lo que este territorio resulta siendo afectado en un elemento determinante en la formulación de la planificación local: la capacidad para generar empleo.

La dificultad de encontrar empleo local, impulsó la tendencia a migrar hacia otros países en busca de oportunidades laborales, comportamiento que a diciembre de 2010 dice que la tasa migratoria de la subregión centro sur es del 11.8%. La movilidad de viajeros al exterior modificó los patrones culturales de las familias, teniendo unas estructuras parentales donde el 38.2% de los hogares poseen mujeres como jefes de hogar, superado sólo por la subregión Magdalena Medio en el departamento de Caldas.

A diciembre de 2011, el municipio de Manizales ostenta un índice de desempleo del 10.6%, muy por debajo de Pereira y Armenia con tasas de 14.9%¹⁹ para cada uno, con una mayor demanda de empleo, seguida de Chinchiná, Palestina, Villamaría y Neira, pero la calidad del mismo es deficiente, salvo que el empleador sea una empresa legalmente establecida.

En materia de cobertura en seguridad social en la zona, el 51% de la población afiliada corresponde al régimen contributivo, el 38% están inscritos en el régimen subsidiado, el 1% tiene un régimen especial y el 10% de la población carece de cubrimiento.

La afiliación a un sistema pensional la posee el 33.2% de la población económicamente activa, y de esa cifra 29.7 (89.46%) es población urbana y el 3.5% es rural.

Los habitantes de la zona centro sur del departamento de Caldas han sido consultados sobre su percepción acerca de la pobreza, hallando que solo el 30.8% de los entrevistados estimaron ser

¹⁹ DANE. *Indicadores de mercado laboral 24 ciudades y áreas metropolitanas. Trimestre octubre – diciembre de 2011.*

“*pobres*”. El promedio en el departamento que descartó considerarse pobre fue del 55.5% y la media nacional es del 41.4% en lo urbano y el 72.9% en el sector rural. (DANE, 2008)

De la encuesta sobre la suficiencia del ingreso familiar para el cubrimiento del gasto en la zona centro sur de Caldas, el 38 % afirma que no alcanza, el 53% señala que solo lo cubre y el 8% restante dice que cubre más allá. (CRECE, 2011).

Las cifras referidas permiten inferir que aunque frente a los indicadores nacionales, las familias que habitan en la zona gozan de una mejor situación para enfrentar el riesgo de pobreza, la visión actual del desarrollo en centro sur, no ha logrado alcanzar el éxito deseado y es urgente una pausa para reflexionar en colectivo, proponer, analizar y validar nuevos senderos hacia un futuro común.

Para ello se requiere comprometer las fuerzas activas de la zona en un trabajo escalonado de confrontación de fortalezas y amenazas del territorio y su población, que comprometa las administraciones municipales, las instituciones y la ciudadanía que la habita en la generación de ocupación productiva sostenible.

DIMENSIÓN POLÍTICA

Fundada en la definición del Estado Colombiano como un Estado social de derecho, el primer artículo de la Constitución se anticipa a fijar los soportes del gobierno en la ley y en las personas vistas como partes de comunidades diversas.

El reconocimiento constitucional de la nación colombiana como una sociedad pluralista y multicultural, propone variadas reflexiones sobre la viabilidad de las normas que con carácter general e impersonal expide el Gobierno nacional en un territorio con características diferenciadoras por razones de geomorfología, piso climático, tipología ecosistémica, caracterización demográfica, elementos culturales e instituciones sociales que hacen particular la identidad de los pueblos, deja abiertos los espacios para las regulaciones tendientes a lograr la adaptación local de la norma por vía de la potestad reglamentaria que lleva al escenario de lo colectivo particular de las comunidades la generalidad de la ley. Y esa posibilidad es la que permite la autonomía y la independencia de las entidades territoriales para administrarse a sí mismas bajo unos principios constitucionales y legales, en un marco dentro del cual pueden constituir sociedades con otras entidades, determinar y restringir el uso de su territorio, regular el modelo de ocupación, entre otras facultades que le otorga la Constitución y la Ley.

Si bien es cierto, la elección de un sitio para habitar no debe estar ligada con el devenir político, pues se trata de un ejercicio de decisiones individuales que respeta el principio de la autonomía personal. Sin embargo, el hecho de ser ciudadano trae inherente el atributo de ser “*político*”, porque cada individuo cuenta en la gestión pública. De ello que la decisión de un particular para establecerse en un lugar del territorio, es de esas decisiones que deben ser planeadas para que armonicen con los instrumentos de planificación de la administración pública local. La situación de desorden que ocasionan las migraciones espontaneas, generalmente se asocian a unas razones culturalmente empotradas al modelo democrático representativo, carente

de unas prácticas de sujeción al ordenamiento donde previamente se agoten diálogos y acuerdos entre gobernantes y gobernados articulados a una organización territorial viable.

La participación de la comunidad es importante para mitigar el impacto de una presión demográfica no planificada que pone en riesgo la estabilidad del territorio debido a la tendencia de esta población que busca establecerse en áreas restringidas, con edificaciones dotadas de servicios públicos precarios, presionando una atención prioritaria por la administración pública, terminan desordenando la gestión pública y alteran el ciclo de los instrumentos de gestión local como el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Público.

La debilidad en los instrumentos de planificación ha facilitado que las migraciones humanas hacia los espacios más poblados, sean sucesos que aportan elementos sueltos de cualquier plan político estructurado antes que el significado de *“poner un pie en la escalera del desarrollo”* (SACHS, 2006) y conlleva a que el asunto se convierta en foco de problemas urbanos antes que en desarrollo y esa limitante es uno de los problemas a superar en una propuesta organizativa de tipo político institucional que sería tangible en una entidad territorial que integre los territorios de los municipios de la zona centro sur del departamento de Caldas.

En este polígono están contenidos elementos representativos del territorio, que lo harían parte de la ecorregión Eje Cafetero, pero que a su vez posee unas características diferenciadoras que constituyen sus fortalezas y le abren paso a un desarrollo propio, que sería logrado con la participación y el compromiso de su ciudadanía expresados en otra forma de hacer democracia como síntesis de un renacer de la política vista bajo otra forma de ejercer la gestión pública.

Un acercamiento al estado de la participación en los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría a partir de información existente en las bases de datos como la cifras de tipo electoral, muestra que la vinculación de la ciudadanía en los procesos de transformación política que se requiere, se deben analizar desde dos perspectivas:

La libertad de expresión política medida desde la presencia de pensamiento o grupos políticos en los cinco municipios: Ejercicio del voto.

El desarrollo de la participación en la toma de decisiones locales: La participación ciudadana.

El panorama actual de libertad de expresión política en los municipios de la zona centro sur de Caldas, se percibe que es abierta en la medida que en cada uno de los municipios se verifica un contexto urbano donde es visible la publicidad de candidatos y partidos de diversas tendencias.

Sin embargo, el concepto puede ser errático en la medida que se trata de un imaginario construido a partir de los elementos ofertados por un paisaje publicitario, que impide apreciar la realidad detrás de las imágenes. Por tanto, la publicidad política deja de ser un indicador confiable sobre la gobernanza local.

Esta apreciación se confirma con la información obtenida tras la aplicación de la encuesta semiestructurada, donde el resultado de una de las percepciones fue la relación inversa entre la

saturación de propaganda política y la popularidad o aceptación de los gobernantes por sus gobernados.

En todo el conjunto, hay elementos para confirmar que en el territorio de los cinco municipios de la zona centro sur de Caldas, hay libertad de expresión en materia política. Así se deduce de los datos obtenidos a partir de las elecciones de 2007 donde un indicador de opinión como es el voto en blanco ha tenido expresiones respetables. (REGISTRADURIA NACIONAL, 2007). Para ello se transcriben los datos obtenidos en los debates para los cargos de elección popular:

Elecciones para Gobernador

En la elección para Gobernador de Caldas del año 2007 se tuvo la opinión de 408.718 votantes, entre los cuales 27.012 fueron votos en blanco. Estos resultados se obtuvieron sobre un potencial electoral de 708.981 votantes con una participación del 57,65% para los partidos políticos que se describen en la Tabla 8.

Los votos válidos fueron 359.463 equivalente al 87.95% del total de sufragantes; se dejaron sin marcar 37.010, (9,06%) y fueron nulos 12.245 que equivalen al 3% de los votos depositados. Estos resultados revelan que además de la alta cifra de abstención electoral en el departamento, el gobernante elegido logró acceder a su aspiración con el favor del 22.39% del potencial electoral. El porcentaje de abstención fue del 42.45%, resultado que se representa en el gráfico 7.

Partido	Partido Liberal Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U.	Polo Democrático Alternativo	Movimiento Alianza Social Indígena	Voto en Blanco
Votación Parcial	158.597	145.682	14.818	13.354	27.012
Participación	38.80%	35.64%	3.63%	3.27%	6.61%

Tabla 3. Votación para Gobernación de Caldas 2008 - 2011

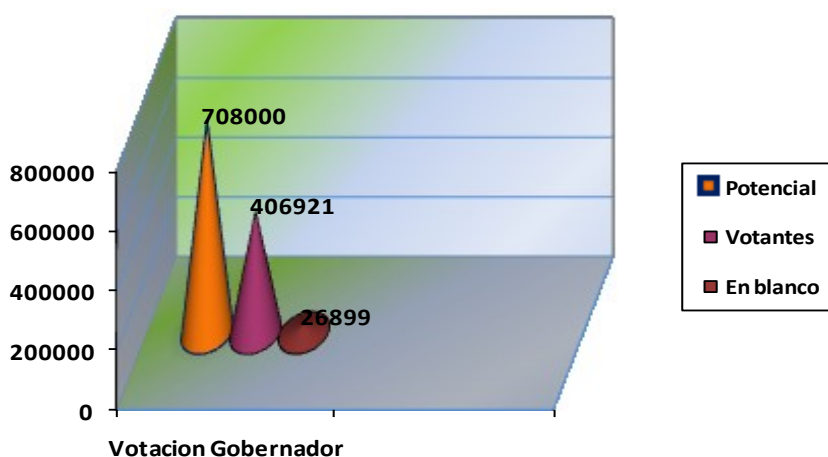


Gráfico 5. Votación para gobernador de Caldas 2008 - 2011

Elecciones para Alcaldías

En el municipio de Chinchiná la elección de Alcalde para el período 2008 – 2011 fue provista con candidatos de los siguientes partidos y resultados respectivos:

Partido	Partido Conservador Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U.	Polo Democrático Alternativo	Partido Verde Opción Centro	Voto en Blanco
Votación Parcial	4.167	12.449	560	1.228	955
Participación	19.68%	58.81%	2.65%	5.80%	4.51%

Tabla 4. Votación para Alcaldía de Chinchiná 2008 - 2011

En este municipio donde sufragaron 21.169 personas de un censo de 38.368 potenciales electores, la participación local fue del 55.17%, con una abstención del 44.83%. Entre los votantes 955 acogieron la opción del voto en blanco, en tanto que 1254 no marcaron el tarjetón de alcaldía.

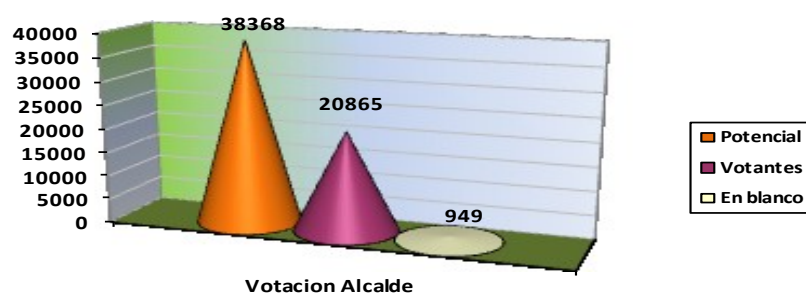


Gráfico 6. Votación para Alcalde de Chinchiná 2008 – 2011

La situación en Neira donde votaron 10.860 de 18.555 potenciales votantes, la participación fue del 58,53% entre los cuales se tuvieron 186 votantes que optaron por la decisión en blanco. En esta oportunidad, los dos partidos participantes en la contienda electoral obtuvieron los siguientes resultados:

Partido	Partido Conservador Colombiano	Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U.	Voto en Blanco
Votación Parcial	6.740	3.387	192
Participación	62.06%	31.19%	1.77%
<i>Tabla 5. Votación para Alcaldía de Neira 2008 - 2011</i>			

Los resultados que en materia participativa se dio en Neira son mejores numéricamente, con respecto a los que se dieron en Chinchiná, y si bien se aprecia que entre votos nulos y tarjetones no marcados apenas se supera el 5% de la votación, también se deduce que la ciudadanía neirana goza del derecho de filiación política a lo que es correlativa una fidelidad a los partidos en contienda.

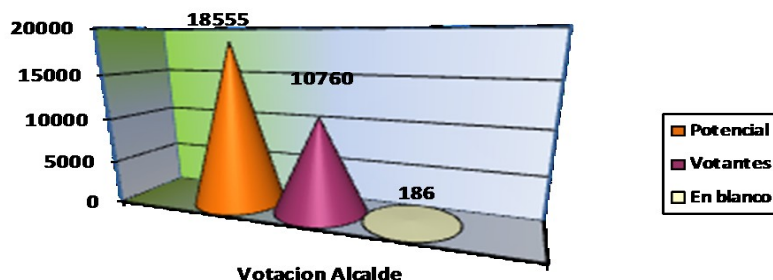


Gráfico 7. Votación para Alcalde de Neira 2008- 2011

Los resultados descritos también se prestan para otras interpretaciones una de ellas puede ser que en el municipio de Neira la libertad electoral es restringida puesto que el debate electoral se dio entre dos vertientes políticas de las varias opciones que presentaba la organización electoral.

Por otra parte, en Manizales votaron 162.026 ciudadanos de un potencial de 284.997 electores, con una participación de 56,85%. Del total de los votos depositados 12.683 fueron marcados con la opción de voto en blanco. Adicional a ellos, 8.389 votos no fueron marcados y 5.793 fueron anulados.

En la contienda democrática capitalina participaron los siguientes partidos y movimientos con los resultados que se indican en la siguiente tabla.

Partido	Movimiento Salvación Nacional	Convergencia Ciudadana	Cambio Radical	Polo Democrático Alternativo	Alianza Social Indígena	Voto en Blanco
Votación Parcial	49.813	40.671	35.896	5.337	3.444	955
Participación	30.74%	25.10%	22.15%	3.29%	2.13 %	7.83%

Tabla 6. Votación para Alcaldía de Manizales 2008 - 2011

El análisis de la participación ciudadana de los manizaleños en las elecciones de 2007, se aprecia en el siguiente gráfico donde puede percibirse en forma más clara el comportamiento de la abstención electoral que alcanzó un nivel del 43,15%,

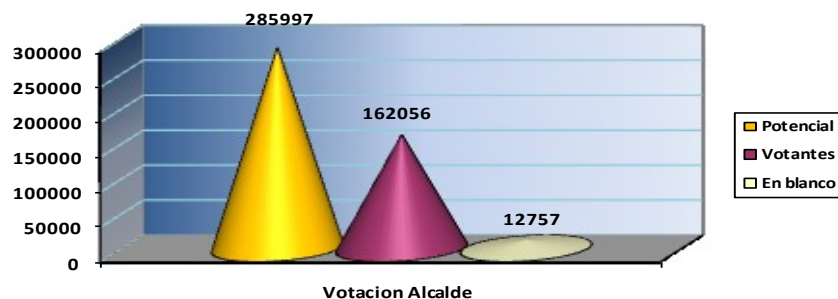


Gráfico 8. Votación para Alcalde de Manizales 2008 – 2011

El comportamiento electoral en Palestina dice que en ese municipio votaron 7.947 de los 14.666, una participación del 54.19% del total de ciudadanos habilitados para elegir y ser elegidos. Entre ese total de electores, 336 fueron en blanco. La disputa democrática en ese municipio la protagonizaron tres partidos que obtuvieron el favor ciudadano en la siguiente forma:

Partido	Todos por Palestina	Colombia Democrática	Apertura Liberal	Voto en Blanco
Votación Parcial	4.988	1.546	347	955
Participación	62.77%	19.46%	4.37%	4.23%
Tabla 7. <i>Votación para Alcaldía de Palestina 2008 - 2011</i>				

De un potencial electoral de 14.666 votó el 54.18% que equivale a 7.946 sufragantes. 508 tarjetones no fueron marcados y 228 fueron nulos. Esta información sirve para analizar el factor abstención, que en los municipios revisados tiene un comportamiento promedio entre el 40% y el 45%. El siguiente gráfico traduce esta información donde se aprecia el nivel de incidencia.

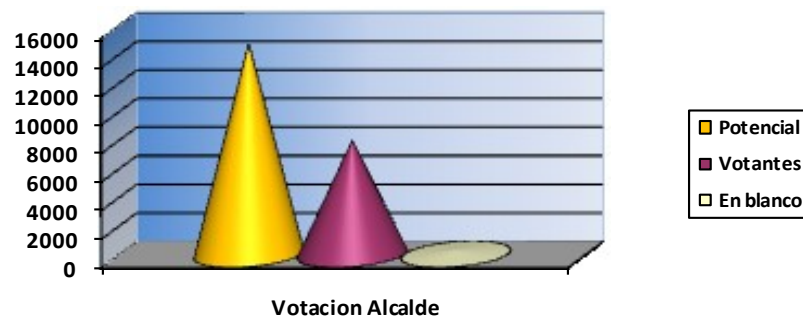


Gráfico 9. *Votación para Alcalde de Palestina 2008 - 2011*

En las elecciones para autoridades locales del municipio de Villamaría participaron 18.859 sufragantes de un potencial electoral de 31.261 electores de donde la participación electoral fue del 60.33%. Fue el municipio de la región con mayor número de partidos y movimientos políticos inscritos para el debate electoral, lo que habla del pluralismo e independencia política que han desarrollado los habitantes de ese ente territorial.

Partido	Partido Liberal	Partido de la U	Cambio Radical	Alianza Social Indígena	Alas Equipo Colombia	Polo Democrático Alternativo	Voto en Blanco
Votación Parcial	6.869	3.480	2.850	2.822	342	294	845
Participación	36.42%	18.45%	15.11%	14.96%	1.81%	1.56%	4.48%

Tabla 8. Votación para Alcaldía de Villamaría 2008 - 2011

La participación ciudadana en el proceso electoral de 2007 tuvo una abstención muy cercana al 40%.

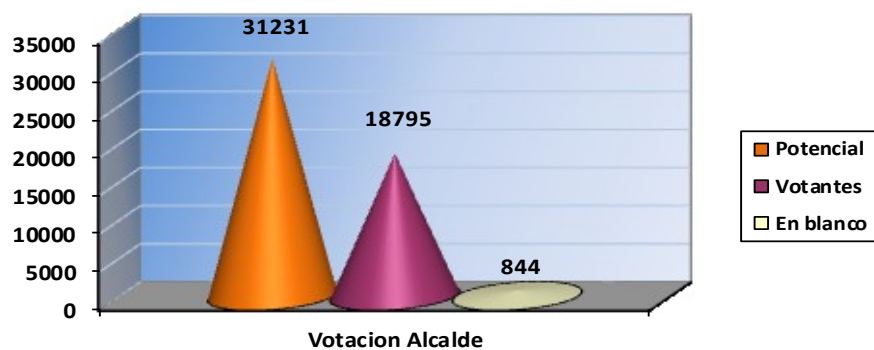


Gráfico 10. Votación para Alcalde de Villamaría 2008 - 2011

Los datos electorales del municipio de Villamaría se consolidan en la siguiente matriz:

COMPARATIVO ELECTORAL					
Municipio	Censo Electoral	Votantes	Voto Blanco	% Participación	No. Partidos
Chinchiná	38.368	20.865	949	54,38%	4
Neira	18.555	10.760	186	57,99%	2
Manizales	284.997	162.056	12.757	56,86%	5
Palestina	14.666	7.947	336	54,19%	3
Villamaría	31.231	18.795	844	60,18%	6
<i>Tabla 9. Consolidado Votación para Alcaldías del la zona Centro sur 2008 - 2011</i> <i>Fuente: Página web Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración propia. 2011.</i>					

El conjunto de datos consultados, permiten los siguientes análisis con relación a la situación participativa:

La más alta participación relativa por partidos la tuvo Neira donde la votación se concentró en dos alternativas. La apertura a opciones de pensamiento político diverso se dio en Palestina y el municipio con mayor número de partidos y movimientos en el debate fue Villamaría. Una visión general de estos datos da noticia de cómo pese a la diversidad política, la participación continúa estancada con tendencia a la abstención. La Misión de Observación Electoral (MOE) y la empresa Cifras y Conceptos, publicaron los resultados de una encuesta acerca de las conductas políticas y electorales que pone a la luz pública la real situación de la democracia en Colombia²⁰.

²⁰ La Misión de Observación Electoral. Encuesta de Percepción electoral. Presentación en video. Primer Proceso de seguimiento a medios "Visibilidad Gobernadores, Alcaldes y Concejales" 2010.

Dice el informe que luego de consultar 2.825 ciudadanos hábiles para votar se halló que las personas se complacen con el clientelismo sobre todo cuando es en beneficio personal y que tanto las mujeres como los jóvenes tienen poco interés por ejercer el derecho a votar. Estos resultados dejan gran preocupación entre los estudiosos del tema de la gobernabilidad, debido a que los electores desconocen el origen y destino de los recursos que se involucran en las campañas, convirtiendo éstas en una actividad que camufla dineros de distintos orígenes para financiar la empresa electorera.

De todo lo anterior puede inferirse con certeza que la democracia colombiana atraviesa una crisis de liderazgo y de participación a la que no son ajenos los municipios de Caldas, donde a pesar de la presencia de numerosos actores con reconocimiento político e institucional como sucede en los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría en la zona Centro Sur de Caldas, la participación en las campañas políticas siguen ligadas con el interés por recibir un beneficio particular. (CERCAPAZ, 2011), lo que sería un gran escollo para dinamizar cualquier propuesta de integración.

DIMENSIÓN CULTURAL Y SU INCIDENCIA EN LA OCUPACIÓN Y USOS DEL SUELO

Para abordar la dimensión cultural de la zona centro sur de Caldas, se hace una ampliación de las reflexiones que sobre lo físico territorial se realiza en la presente propuesta, para tratar el

modelo de ocupación, las tendencias familiares, actividad productiva, transformación del territorio, hábitat y costumbres.

De acuerdo con las culturas que históricamente se asentaron en el polígono territorial perteneciente los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, éste se subdivide en tres fajas:

La zona alta de montaña, se ubica desde los 2.200 m.s.n.m, correspondiente a la Cordillera Central donde se alojan los páramos, humedales y bosques, ocupado por la migración proveniente del altiplano cundiboyacense, compuesta por grupos humanos de familias nucleadas, con raíces en la cultura Muisca, con fuertes lazos parentales, profundo respeto hacia los ancestros y la figura materna. Sus actividades productivas se centraron en la producción de papa y la pequeña ganadería porcina, vacuna, ovina y caprina.

La segunda faja entre los 2.200 m.s.n.m. y los 1.000 m.s.n.m., que abarca la zona cafetera, ocupada por las migraciones de la colonización antioqueña, igualmente compuesta por familias nucleadas y numerosas, descendientes del mestizaje entre españoles y los nativos, con una marcada inclinación religiosa.

La tercera faja corresponde a la zona cálida en el entorno con el río Cauca y los terrenos cenagosos en la desembocadura de los Ríos Campoalegre, Chinchiná, Guacaica, Llanogrande y Tareas entre otros. Territorio propicio para el asentamiento de etnias afrodescendientes y raizales

Embera Chamí, cuyas costumbres familiares exaltan la figura materna como eje de la familia. Su actividad económica es esencialmente artesanal, la minería y la pesca.

Atendiendo a esa distribución, la ocupación del territorio se dio fundamentalmente en su franja media, atendiendo una línea paralela con el parteaguas de la cordillera central descendiendo hacia la Troncal de Occidente, paralela con el río Cauca. La capital ha matizado ese modelo al convertirse en el eje atractor de las principales actividades que generan ocupación laboral diferente al sector primario a la vez que su escasez de suelo, demanda ocupar territorio de los municipios vecinos para desplegar otras funciones como recreo, servicios ambientales y movilidad o transporte.

Con estos antecedentes culturales, la población de los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría es fruto de un encuentro cultural e histórico, cuyas huellas originales han desaparecido paulatinamente ante el avance del desarrollo y la modernidad. De la casa de madera con tablado vertical, la casa colonial, la casa de campo cafetera pocos ejemplares se conservan, y su recuperación es solo una oportunidad que brinda el ser parte del Paisaje Cultural Cafetero.

Las interacciones que se dan en la capital como centro de encuentro de culturas diversas, facilitado por su identidad como ciudad universitaria, traen consigo diversidad de problemas asociados con la ocupación y uso del suelo. La ciudad no solo es receptora de población que proviene de los municipios de Chinchiná, Neira, Palestina y Villamaría, sino que también alberga población desplazada de zonas de conflicto y profesionales del sur o del norte del país que se

quedan en la ciudad. Algunos poseen elementos culturales que los lleva a construir un hábitat digno para sus grupos familiares, pero otros arriban en condiciones económicas difíciles, generando presiones en suelos correspondientes a áreas protegidas o zonas de riesgo.

LOS ALBORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA

Todo comienza cien años después de la Constitución de 1886, con la reforma política introducida por el Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, con la que empezó a regir la “*elección popular de alcaldes*” como la nueva forma de proveer este importante cargo en la estructura administrativa del Estado.

Este vuelco constitucional que transformó los pilares de la cultura política vigente bajo la presidencia de Belisario Betancur, acontece pocos días después de los sucesos catastróficos de noviembre de 1985²¹ que marcaron su gobierno. Dicha reforma modificó los artículos 171, 200 y 201 de la Constitución Política de 1886, que originariamente señalaban:

“Artículo 171.- La ley podrá organizar y establecer una milicia nacional.” (Constitución Política 1886)

Luego de la modificación introducida por el Artículo 1 del Acto legislativo, el texto constitucional quedó los siguientes términos:

²¹ *Noviembre del año 1985 marcó la historia de Colombia con dos sucesos catastróficos: La toma del Palacio de Justicia con su violenta solución y una semana después la traumática desaparición de la población tolimense de Armero bajo los flujos volcánicos provenientes del cráter Arenas del Nevado del Ruiz.*

“El artículo 171 de la Constitución Política quedará así: *Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial.*” (Acto legislativo 01 de 1986)

En relación con la dependencia de los alcaldes frente a los Gobernadores, el artículo 200 de la Constitución de 1886 tenía previsto:

“La acción administrativa en el distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de **Agente del Gobernador y mandatario del pueblo.**” (Constitución Política 1886).

El contenido de este artículo 200 fue modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 1985 quedando así:

“En todo municipio habrá un Alcalde que será Jefe de la Administración Municipal.” (Acto legislativo 01 de 1986)

En el artículo 201 de la Carta Política de 1996 se tenía prevista una regulación especial sobre el entonces departamento de Panamá. Luego de su independencia, este artículo quedó sin utilidad y es con motivo del Acto Legislativo 01 que en 1986 se lo modifica en el artículo 3, quedando en los siguientes términos:

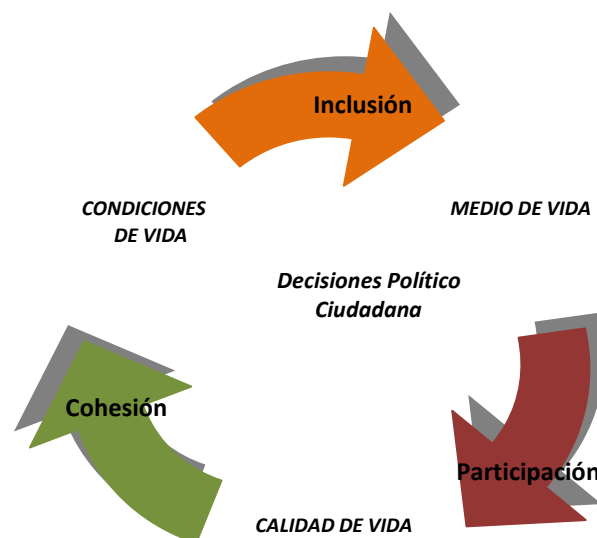
“Los Alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para el período siguiente” (Acto legislativo 01 de 1986)

Aunque la primera elección popular de alcaldes se dio el segundo domingo de marzo de 1988 durante la presidencia de Virgilio Barco Vargas, es solo entre 1986 y 1988 cuando se da el marco normativo rector del desempeño local. En este período se expide un importante bloque de disposiciones del orden nacional que configuró el marco político local, que estableció las primeras expresiones para la gestión política local acompañando consigo los elementos para facilitar y fortalecer la descentralización y la participación ciudadana, a la par de ello se dotó a los fiscos municipales con la oportunidad de acceder a unas rentas propias para atender los gastos que representaba esa nueva situación de autonomía.

Culminada la década de los años ochenta nace el nuevo decenio con la ideología neoliberal y el movimiento de la Séptima Papeleta que logra terminar con un siglo de Constitucionalismo rígido cuando convoca al Constituyente Primario para dar una nueva carta de navegación al Estado colombiano. Una carta emancipadora cuyo fondo conduce a afianzar todo el proceso descentralizador y participativo. Así emerge en 1991 la Constitución Política de Colombia que dio fuerza a los conceptos de lo “*local*” acompañado de una declaratoria de “*mayoría de edad*” o capacidad para resolver sus propios asuntos de la cual quedaron dotadas todas las entidades territoriales.

De aquí deriva una independencia para éstos organismos públicos, acompañada de un traslado de responsabilidades y recursos económicos con los que cada uno debe llegar a una situación de desarrollo y superación de sus situaciones de vulnerabilidad, con las posibilidades que les brinda la capacidad para asociarse, negociar y planificar en diversidad de espacios y territorios, desde una perspectiva de gobernabilidad.

Desde este momento cada administración local asumió un rol frente al desarrollo desde el cual deben tomar decisiones orientadas a superar las condiciones que hacen una comunidad vulnerable a la pobreza en el marco de los Objetivos del Milenio e intervenir en ellas para lograr entes locales equilibrados y sostenibles. Para ello es necesario que los gobernantes cuenten con planes claros desde las varias dimensiones que aborda el desarrollo, en lo económico, lo social, lo institucional, lo físico territorial, articulados en forma coherente con la realidad que vive la municipalidad. (Ver gráfico 3).



*Gráfico 11. Ciclo de la Sostenibilidad en la Situación de vida de los Grupos Humanos.
Fuente. IDEA Universidad Nacional- Elaboración propia*

Veinticinco años de vigencia de la Constitución Política deberían traducirse en gestión pública local, reflejar transformaciones y tener hechos que marquen diferencias entre el pasado y el presente de las comunidades que habitan los municipios, esto es, cómo estaban las cosas antes de la descentralización que políticamente es el ayer, y cómo van hoy cuando las entidades territoriales pueden construir su futuro con la participación de sus afiliados.

Esta orientación es importante para la investigación porque da una estructura soporte para realizar seguimiento al desempeño político institucional de los municipios de la zona Centro Sur de Caldas desde su nacimiento, sus variaciones durante el siglo XX para concluir con los sucesos del siglo XXI, identificando elementos que han incidido en su gobernabilidad, la voluntad ciudadana para intervenir en las decisiones políticas locales y el uso de los mecanismos de participación de la población que habita el territorio para lograr acceder a una calidad, medios y condiciones de vida digna, igual o superior a las actuales²².

APORTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIO

La experiencia con los problemas que emanan de asentamientos humanos subnormales emplazados en áreas contiguas al perímetro urbano se han asumido con estrategias de legalización predial o con reubicación en caso de zonas de riesgo, pero cuando las ocupaciones alcanzan indicadores que superan la oferta de soluciones al alcance de los entes territoriales, la

²² *Principio de solidaridad según la Convención de Naciones Unidas. Río de Janeiro 1992.*

situación propone retos que deben modificar la planificación del futuro local, mediante la introducción de otras herramientas no usadas hasta ahora para su construcción, donde la visión de integración puede concebir alternativas para alcanzar las metas de desarrollo, y una de ellas es proponer una integración de los municipios que en la zona centro sur del departamento de Caldas han contado con unos antecedentes de varios intentos de asociación en los que se ha buscado su articulación con la ecorregión Eje Cafetero, dados los evidentes procesos de conurbación que cada día tienen una mayor cobertura del territorio rural.

Pero a su vez, el espacio físico de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría también posee unas características diferenciadoras que son sus fortalezas las que le abren paso a un desarrollo propio, que puede lograrse con la participación y el compromiso de sus instituciones y ciudadanía mediante otra forma de hacer democracia, que en la propuesta de entidad territorial se le denomina como el renacer de la política bajo otra forma de hacer gestión pública con la participación de los gobernados, donde tienen elevado valor los mapas sociales como células fundamentales de los planes de desarrollo locales.

Una herramienta útil en la identificación de los puntos críticos para construir las herramientas de ordenamiento y planificación, es la construcción participativa de mapas sociales, en los que se incluyen las vulnerabilidades según la diversidad de focos conflictivos, sean ellos de tipo económico, ecológico, político, social o institucional. A partir de ellos proceden construcciones para el desarrollo que bien pueden insertarse en Planes de Ordenamiento, Planes de Desarrollo y hasta acciones de tipo constitucional que concretan la vinculación de actores de superior categoría a través de instancias judiciales.

Los mapas sociales y de conflictividad, además de ser elemento fundamental en la planificación, es ingrediente determinante en la formulación de los instrumentos políticos de gestión local como fruto de decisiones tomadas de manera participativa. Esto permite una planificación abordada desde la identificación de las “*pobrezas*” de cada grupo humano para construir su equilibrio apuntando a la construcción de capitales: La Planeación de la “*pobreza*”.

En teoría y desde una visión economicista, las comunidades “*pobres*” carecen de seis tipos de capital (SACHS, 2006), y de acuerdo con ello pueden establecerse unos niveles de pobreza que van de la extrema a la superable. Esos niveles se miden en función de la ausencia o no de unos capitales, (BOISIER, 2009), los que para efectos de la presente investigación y en función de la gestión pública se ordenarían así:

Capital Humano: Enfocado a la posesión de niveles en salud, nutrición y conocimiento adecuados para que las personas sean productivas.

Capital Empresarial: Como maquinaria, transporte, instalaciones para desarrollar actividades agrícolas, industriales y de servicios.

Capital en Infraestructuras: Comprende el acceso a servicios públicos como energía, agua, carreteras, saneamiento, telecomunicaciones, tecnología informática, puertos.

Capital Natural: Representado en la calidad de suelos cultivables, biodiversidad y ecosistemas conservados.

Capital Institucional y Público: Conformado por los gobiernos, administración de justicia, legislación, participación de la comunidad, transparencia en la gestión pública.

Capital Intelectual: Se configura con los saberes prácticos, la capacidad de inventiva e innovación, la aplicación científica y tecnológica con la promoción del capital físico y natural.

Si para los propósitos que concentra la investigación se retoma esta formulación economicista que define las distintas carencias bajo las cuales se es pobre, se diría que son varias las formas de pobreza y que el desarrollo local puede apoyarse en el diseño de su propia pobreza, que sería atendida en el ejercicio de priorizaciones conforme con los compromisos de los instrumentos de planificación.

Una formulación sobre el particular caso de superar la pobreza fue propuesta por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social que desde 1981 ha promovido un “*modelo*” o “*teoría*” de desarrollo regional (BOISIER, 2010), planteado como una triada cuyos vértices son:

- La asignación de recursos
- Los efectos diferenciados de la política económica nacional
- La capacidad de organización social de la zona

Ésta última, de la cual deriva el Capital Sinérgico (BOISIER, 2010), estimado como la forma de capital más importante en el seno de toda comunidad, representa uno de los valores que componen el problema de estudio:

“Sugiero denominar capital sinérgico a la capacidad social o, mejor, a la capacidad societal (como expresión más totalizante), de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes. Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada.”(BOISIER, 2010)

“Ya en la Carta del Atlántico firmada en 1941 por Churchill y Roosevelt se expresa que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social.” (BOISIER, 2005)

Entonces, el problema que plantea el desarrollo local no se centra en priorizar el desarrollo de capitales sino en la capacidad de integrar los elementos presentes en el territorio y emprender acciones conjuntas con propósitos de *“bien común”*, entendido éste ya no en función de las expropiaciones para dar vía libre a infraestructuras, sino como estrategias que se enfocan al diseño participativo de herramientas y ejecución de acciones colectivas que atiendan la superación de las pobreza. Es a partir de estos ejercicios como se construyen paulatinamente los capitales.

“El desarrollo puede y debe ser un conjunto de ideas, pero principalmente debe ser un conjunto de prácticas exitosas en mejorar las condiciones de vida de los seres humanos, viabilizando siempre su transformación en personas humanas. Teoría y práctica en un todo inseparable.” (BOISIER, 2010)

Una vez identificadas las carencias que hacen pobres a las comunidades, ellas deben ser el objeto de la gestión pública, con política participativa e incluyente de aquellos activos locales de tipo demográfico, ecológico, económico, cultural, biofísico y organizacional, estructurados en los planes de desarrollo .

La intervención de estos activos, debe planificarse de acuerdo con el tipo de desarrollo que se pretenda construir, incluyendo qué tipo de ciudadanos se requieren, qué patrones de comportamiento se hacen necesarios en lo cotidiano, de qué manera se puede dar lugar a ese desarrollo, conservando los rasgos esenciales del territorio y sus valores. (Ver gráfico 2)

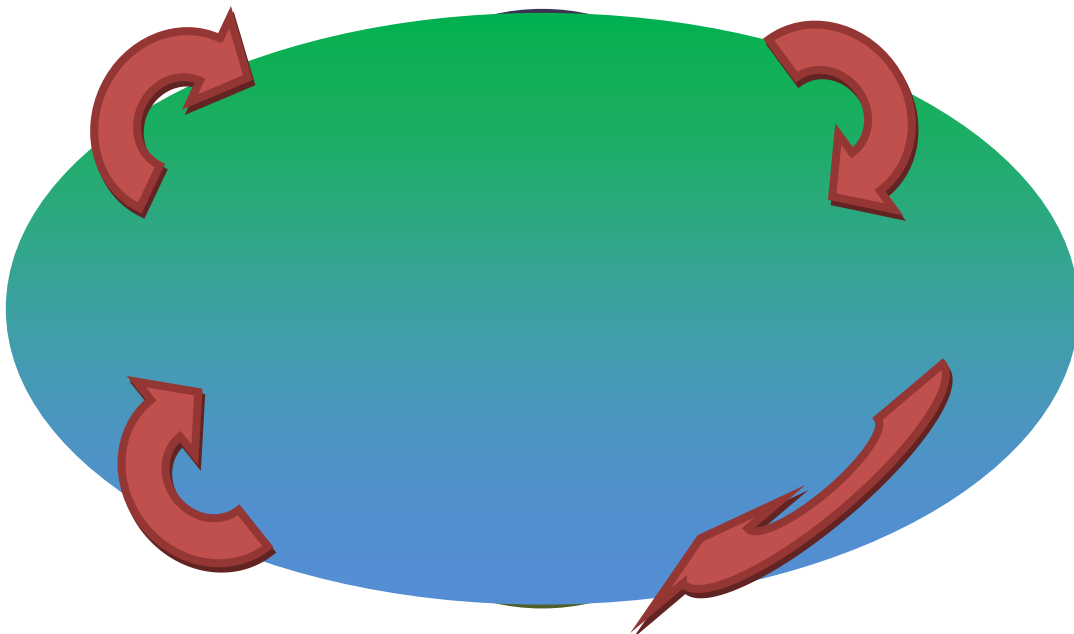


Gráfico 12. Dimensiones del Desarrollo. Elaboración propia, 2011

Con estos insumos teóricos y creatividad, un planificador tiene las herramientas suficientes para proponer formas de construir un desarrollo integral en un territorio con voluntad política institucional para la integración en una entidad territorial, dotada de instrumentos que la hagan viable. Así que la propuesta debe superar la simple formulación de ideas e inferencias para nutrirse de los frutos obtenidos en una investigación en trabajo de campo que de noticia de cómo se encuentran preparados y dispuestos los ciudadanos en este territorio para apuntarle a la integración y vincularse en el propósito de consolidar una entidad territorial de la naturaleza que se propone.

Para acceder a una información de tal alcance es necesario evaluar el grado de conocimiento y capacidad que tiene la población en el ejercicio de sus competencias ciudadanas haciendo uso de instrumentos estadísticos adecuados que a través de diversos actores políticos y ciudadanos del territorio abordado, permitan identificar asuntos como el empoderamiento de los agentes y actores para orientar y reorientar los esfuerzos ya emprendidos en forma individual o colectiva, hallar otros actores y sus acciones, y finalmente lograr su articulación a procesos que apunten al crecimiento de una sociedad dispuesta a superar las limitaciones que impiden su desarrollo. (DNP, 2010).

Ello asigna un grado de dificultad al trabajo de campo donde además de la identificación y caracterización de actores, será necesario conocer experiencias de los ciudadanos con respecto a los municipios vecinos y sus relaciones con la capital, con sus representantes públicos, el conocimiento que se tiene de los proyectos para el desarrollo local y la confianza entre gobernantes y gobernados.

PROYECTOS POTENCIALMENTE ARTICULADORES DE UNA PROPUESTA IDENTIFICADOS EN LA ZONA CENTRO SUR DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS

Hasta aquí expresadas contienen los elementos estructurantes básicos para construir los fundamentos y establecer los nodos de la integración político institucional de la entidad territorial a proponer con los municipios de la zona Centro Sur de Caldas. Solo a partir de ellos es posible estructurar herramientas políticas que hagan uso de la participación de la ciudadanía como instrumento para la toma de decisiones. Por ello resulta valioso analizar si la intención del presente trabajo, tiene antecedentes y en caso positivo, qué ha pasado con ellos.

Las fuentes de consulta verificadas mostraron la existencia de varios proyectos de integración, los cuales a pesar de absorber importantes recursos, aún no han logrado consolidarse. Algunos de estos proyectos han surtido trámites, cuentan con avances contractuales, se les han aplicado recursos públicos, contaron con un análisis previo de viabilidad y bondades para el territorio, y dan razones que sugieren su reactivación en un marco donde alcancen su meta enfocándolos dentro del marco de lo sostenible. Entre esos proyectos avanzados ameritan mención:

Tren del Oeste

Proyecto que pretende reactivar la vía férrea para aplicarla al transporte de carga entre Cali y Medellín. Actualmente con varios tramos construidos en territorio de Palestina, Manizales y Neira, donde la recuperación de la banca generó impactos sociales en la población y afectó los usos que se habían establecido sobre estos terrenos. Aun no se conocen los beneficios que el proyecto puede aportar a la zona, pero su curso por este territorio no descarta la posibilidad de

vincularlo con proyectos como el Puerto Seco, el Terminal de Carga y la recuperación de la navegabilidad del río Cauca.



*Foto No. 2 Tendido férreo en el Km. 41. Manizales.
Fotografía archivo propio*

Aerocafé²³.

El 11 de mayo de 2009 se aprobó el CONPES 3586 que hizo referencia a la Importancia estratégica del proyecto “Aeropuerto del Café”, acogiendo los dictados de la Ley 819 de 2003.

El objetivo del proyecto fue la construcción de un aeropuerto con operación diurna y nocturna para asegurar la prestación de servicio de transporte aéreo y aeronavegación conforme a las normas y recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI y el Reglamento Aeronáutico Nacional – RAC.

²³ A comienzo de 2010 al proyecto se le atribuía varios beneficios, entre ellos la generación de empleo. www.lapatria.com. Edición domingo 28 de marzo de 2010. Pag. 4b.

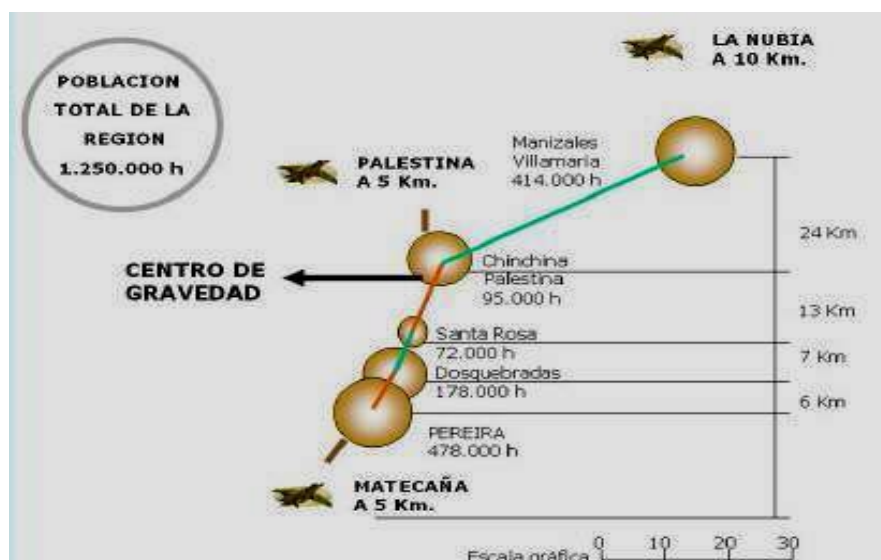


Gráfico No. 13. Área de influencia del Aeropuerto – Fuente Aerocivil

Las características técnicas como fueron aprobadas en el documento CONPES son las siguientes:

CARACTERIZACIÓN TÉCNICA DE AEROCAFÉ	
Componente	Unidades
Longitud total de pista	2.400 m
Longitud útil de pista	2.100 m
Franja de pista en cada cabecera	60 m
Área de seguridad extremo de pista (RESA) en cada cabecera	90 m
Altura cabecera norte sobre nivel del mar	1.525 msnm
Equivalente de longitud en el nivel del mar	1.287 m
Ancho de pista	45 m
Ancho de franja de pista	150 m
Área plataforma, edificios y parqueaderos	56.302 m ²
Área de terreno que ocupa el proyecto	70 Ha.
Tabla No. 10 Fuente: Aerocivil	

Plan Departamental de Aguas

El proyecto contemplado dentro del Plan de Desarrollo del Departamento de Caldas que se articula a la estrategia nacional para el saneamiento y manejo de humedales que proveen agua para consumo humano incluidos los acueductos, hace referencia a la ejecución de Diseños de plantas de tratamiento de aguas servidas con énfasis a realizar inversiones en el lago Balsora y el manejo integral de cuencas.

Este proyecto aporta a la integración de los municipios desde la perspectiva ambiental, una contribución a la calidad del agua en las microcuencas fortaleciendo un potencial para aprovechamiento turístico sostenible con actividades recreativas en este sector.



*Foto No. 3. Sector Bocatoma CHEC Subestación Marmato.
Archivo propio*

Agregado a ello, el potencial hídrico detrás de éste humedal debe apreciarse en su integridad sistémica como parte de una red de acuíferos que regulan el territorio Centro Sur de Caldas

integrados al río Cauca. Y en su concepción histórica como elemento que formó parte de una oferta de servicios en la generación de electricidad de la planta San Francisco.

Patrimonio Cultural de la subregión centro sur del departamento de Caldas

Se trata de un proyecto para la zona centro sur, contemplado dentro del Plan de Desarrollo del departamento, que consiste en la recuperación, conservación, promoción del patrimonio cultural y fortalecimiento de las expresiones artísticas y culturales.

En esta propuesta es propicio reflexionar acerca de la cultura del bahareque desarrollada en simultáneo con la cultura cafetera, hoy beneficiaria con la declaratoria universal como Paisaje Cultural Cafetero.



Foto No. 4 Fuente: POT fichas patrimonio histórico y cultural

Anillo Vial

Trazado vial de doble calzada, con una longitud de 36.4 km que une cinco tramos:

- Tres Puertas – Alto del Paisa con 6.8 Km, tipo doble calzada
- Alto del Paisa – Arauca en 3.2 Km, vía tipo troncal con 7.3 m de ancho.
- Chinchiná – Palestina a una distancia de 4.4 km., vía doble calzada
- Palestina – La Manuela en 7 Km. Vía tipo troncal.
- La Rochela – La Plata – La Parroquia a 15 Km. Vía troncal con ancho de 7.3 m

El aporte de este proyecto a una propuesta de entidad territorial radica en la apertura de la movilidad alrededor del aeropuerto del Café. Los recursos financieros para su construcción se han pensado mediante la contribución por valorización, trayendo dificultades debido a la situación de bajos ingresos de un alto porcentaje de hogares rurales cuyos predios resultan impactados con el derrame del tributo.



*Foto No. 5 Puente Doménico Pharma.
Archivo propio. 25 sept. 2010*

Autopista de la Montaña

El macroproyecto vial de interés nacional tiene como propósito mejorar las condiciones de conectividad de Medellín en cuatro rutas, una de ellas en la Troncal de Occidente, uniendo el departamento de Antioquia con el Eje Cafetero, otros tramos son desarrollos viales que comunican con Bogotá, el Magdalena Medio, la Ruta del Sol y la Costa Atlántica; para ello se suscribió un convenio entre ISA, INVÍAS, INCO, la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, aunque el proyecto llega hasta Tres Puertas en el sector rural de Manizales, lugar donde empalmaría con el anillo vial centro sur. Hoy se les denomina Autopistas de la Prosperidad.



Foto No. 6 Sector Tres Puertas. Reparaciones en la vía. Archivo propio.

Terminal de carga en el Kilometro 41

El paso del Tren del Oeste por la zona centro sur de Caldas, toca los municipios de Palestina, Manizales y Neira, bordeando el río Cauca. El proyecto consiste en ubicar una estación para el

Tren complementado con una zona de carga en la vereda Colombia, sector del centro poblado Kilómetro 41, sitio de paso en la ruta.



Foto No. 7. Antigua estación del Ferrocarril en el Kilómetro 41. Archivo propio. 2011.

Puerto Seco y Zona Franca en el Kilómetro 41

Forma parte de la visión de desarrollo para la vereda Colombia, proyecto del cual se habló de hacer efectivo en la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal de Manizales 2008 – 2011.

A la fecha de la investigación se carece de la estructura formal para su desarrollo. La ubicación del Kilómetro 41 y su integración a la infraestructura que rodea al aeropuerto del Café, hacen de este proyecto una de los más prometedores para el territorio.

Ciudadela del conocimiento y la innovación “La Nubia”

Corresponde a una iniciativa que viene desde el Plan de desarrollo departamental de 2003, cuya ejecución depende de la entrada en operación del Aeropuerto del Café y que consiste en

aprovechar el campus La Nubia de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, que se ubica a un costado del actual aeropuerto de esta ciudad.



*Foto No. 8 Universidad Nacional. Campus La Nubia.
Archivo propio.2011*

Puerto de Tribugá

Propuesta presentada como la fórmula para acceder a la cuenca del Pacífico, mediante una infraestructura que la presenta articulada con Urabá como su complemento para acceder al Atlántico.

Para los gobiernos y empresarios del centro del país, su importancia es estratégica debido a la congestión que ha tenido el puerto de Buenaventura, pero para su ejecución es imperioso analizar los costos sociales, económicos y ambientales que su construcción implicaría al construir el trazado vial de acceso y completar toda la infraestructura que requiere el puerto como está

concebido, que sería útil para el departamento y para el resto del país pero que requiere evaluarse en el marco de lo sostenible.



Mapa 5. Rutas al puerto de Tribugá. Fuente: Cámara de Comercio de Manizales. Proyecto Arquímedes. 2010.

CREATIVIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA “ACTUAR Y DEJAR PARTICIPAR”

La construcción del desarrollo local debe partir de la definición preliminar de ¿Hacia dónde es el norte? ¿Qué desarrollo se pretende?. Entre las nociones que se han asociado al concepto de desarrollo se cuenta la de “Progreso”, (MUNERA, 2005), que refiere una escala de medición, para avanzar en los propósitos planteados como meta del desarrollo.

Jordi De Cambra Bassols citado por Múniera en *El Desarrollo desde una perspectiva semántica*, afirma:

“...la idea moderna de progreso se alimenta de la tesis racionalista de perfectibilidad del hombre, que a partir del Siglo XVIII hace creer en un perfeccionamiento inevitable de la especie humana. Se trata de ésta razón (..) que se opone a toda imposición fideista de la teología y a toda afirmación no confirmada por los hechos de la metafísica. Pero esta fe en la razón, trascendente y crítica en sus orígenes se ve menguada en el Siglo XIX por una razón “científica” y “positiva” que se atiene a los “hechos” La fe en Dios, sustituida primero por la fe en la razón, más tarde por la fe en la ciencia, y finalmente por la fe en la técnica, reduce también única y peligrosamente las ideas de progreso y de desarrollo al mejoramiento de los aspectos materiales y consumistas de la existencia humana, amén de que su disfrute esté solo al alcance de una exigua minoría de la especie. He aquí un aspecto esencial del subdesarrollo del concepto de desarrollo”

“La idea de progreso es una de las más complejas cuestiones no resueltas del pensamientos occidental moderno y contemporáneo. Esta idea remite a la dimensión temporal y refleja una concepción del presente como superior al pasado y la creencia de que el futuro será aún mejor.”

Tesis que descarta un desarrollo fijado solo en criterios acumulativos y de consumo, por sí mismos excluyentes de un criterio universal y remite la necesidad de llenar un vacío que deja la idea de progreso no resuelta, para abordarla en la dimensión temporal de un futuro cada vez mejor, cuya plataforma debe iniciar en un cuestionamiento constructivo sobre la realidad actual: ¿Es lo presente, mejor que lo pasado?

Vinculado con la noción de desarrollo, también se encuentra el concepto de “Crecimiento”, fuertemente asociado al concepto capitalista y la introducción de tecnología e innovación en los procesos de producción y consumo. Su imperio se posiciona como estrategia de prevención al riesgo de un estancamiento del sistema cuyos síntomas se evidencian debido a las reiteradas crisis y el desempleo, que estructuran un conjunto en crisis que requieren análisis del conjunto, en lo que es vital la acción deliberada de la política económica que asegure el ritmo expansivo y la ocupación plena. Su enfoque apunta al crecimiento del ingreso, de la capacidad productiva y la ocupación. (SUNKEL y PAZ, 1971)

Si el concepto de desarrollo es un problema no resuelto, (JORDI, 2000) y los modelos que se han ensayado se han fundado en criterios económicos como progreso y crecimiento, queda abierta la opción de recrear y ensayar otras formas de hacer desarrollo fundado en agregados que se tomen de las demás dimensiones del éste, con lo que se apuntaría a un modelo con expectativa integral. Es hacia ese horizonte a donde apunta la presente propuesta: Un desarrollo fundado en la riqueza social y ambiental del territorio.

Bajo esa perspectiva, la propuesta que surge de este trabajo de investigación, se trata de la unidad coordinada y proactiva de esfuerzos y patrimonios, que deben surtirse con participación e integración colectiva bajo dinámicas dialógicas, que dan sentido a un Desarrollo local con los siguientes componentes:

- Aspectos de *identidad colectiva*. Cuyo propósito es hallar aquellas características que ligan la población con el territorio: Conciencia de pertenencia e implicaciones con su desarrollo.

- *Aspectos de liderazgo. Quién y cómo lo ejerce. Si se trata de un liderazgo ejercido por un miembro de esa comunidad bajo un perfil personal o institucional, actuando en calidad de empresarios, líderes sociales, políticos, conservacionistas del patrimonio natural u otros.*
- *Aspectos de organizativos del proceso: Enfocado a verificar el nivel de aceptación del líder y sus actuaciones y la capacidad de éste para sujetarse a un proceso de concertación y construcción colectiva. Las formas como el liderazgo intencional logra su reconocimiento e institucionalización y apoya la iniciativa colectiva.*
- *Aspectos de ejecución y expansión de la estrategia. Nivel de vinculación de la población con las propuestas, participación en su ejecución como actores. Aceptación de resultados.*
- *Aspectos de evaluación al avance de la estrategia. Las metas apuntan a un “desarrollo” con indicadores de impacto en la transformación de la calidad de vida de la población.*

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, es necesario relacionar e integrar los procesos administrativos y políticos tradicionales con la colectividad general y con los ámbitos de competencias superiores. (BID, 2010) pero ello requiere los siguientes subprocesos:

- *Proceso de formulación estratégica. Plantear problemas, prioridades y objetivos y descifrar el vínculo entre esta formulación y los planes operativos posteriores.*

- Proceso de *implementación*. Poner en marcha actuaciones previamente valoradas con fundamento en resultados y roles jugados por cada agente que las desarrolló. Tales actuaciones tendrían que ver con la provisión de infraestructuras básicas, inversiones productivas, oferta de servicios para el desarrollo empresarial y comunitario.
- Proceso de *seguimiento, evaluación y revisión*. Una retroalimentación que garantice la sostenibilidad del proceso, mediante la introducción de ajustes en aquellos nodos que abandonen la visión del proceso.

APORTES JURÍDICOS PARA UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE VIABILICEN UN DESARROLLO REGIONAL

Tal y como acontece con los planes de desarrollo en cada uno de los municipios, los planes de ordenamiento locales se han construido con un horizonte acorde a las expectativas de cada entidad territorial y muy probablemente atendiendo a su vocación comparativa, que hace evidente como fueron elaborados de forma independiente y desarticulada del ordenamiento de los municipios vecinos. Es una situación de coyuntura, que para nada descarta la viabilidad de avanzar a la integración, donde cada decisión amerita ser sometida a prueba DOFA²⁴, antes de tomarla.

²⁴ DOFA, es una matriz administrativa útil en la toma de decisiones gerenciales, que permite someter un asunto controvertido a una prueba de análisis a su debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

La diversidad de opiniones que en comienzo sería un elemento negativo para el propósito de una integración, es a la vez una definición previa de lo que sería un Ordenamiento Territorial para organizar los cinco municipios de centro sur como una Provincia Administrativa y de Planificación, visto que cada visión encajaría en la definición de usos por vocación, que haría más fácil la formulación del desarrollo con visión de ciudades – municipios y centros poblados con una organización mononucleada, pensado para construir actividades en cadena desde los municipios hacia las centralidades donde se encuentra asentada la infraestructura para conectar el territorio con la globalidad.

Oportunidad para ello se encuentra en el POT que aprobó el Concejo Municipal de Chinchiná con el Acuerdo 030 de 1999 donde se habló de la ciudad Región:

“... Chinchiná, polo de desarrollo industrial para la ciudad Región, un municipio competitivo de cara al Siglo XXI., capaz de jugar un papel determinante para el futuro regional, en un mundo globalizado; un municipio atractivo y amable para el ciudadano, que atraiga nueva inversión para diversificar y consolidar la base productiva, con equidad y oportunidades para todos.”

Su contenido tiende una oferta que supera los límites del municipio para tejer su horizonte hacia el concepto de una entidad territorial de rango superior. El ente territorial en esta herramienta política se ubica como un “*polo*” que cumple un papel en la construcción de futuro sin frontera y enfocado en la industria.

Si esta visión se acoge en un Plan de Ordenamiento Regional, esa vocación local definida por sus actores políticos continuaría reconociéndose en el desarrollo del territorio. En ese mismo orden de ideas, cada municipio estaría conservando su visión y llevándola a largo plazo una vez se encuentre articulada a un marco colectivo que correspondería a un Plan de Desarrollo Provincial.

EL DESARROLLO A TRAVÉS DE UNA ENTIDAD TERRITORIAL EN CENTRO SUR

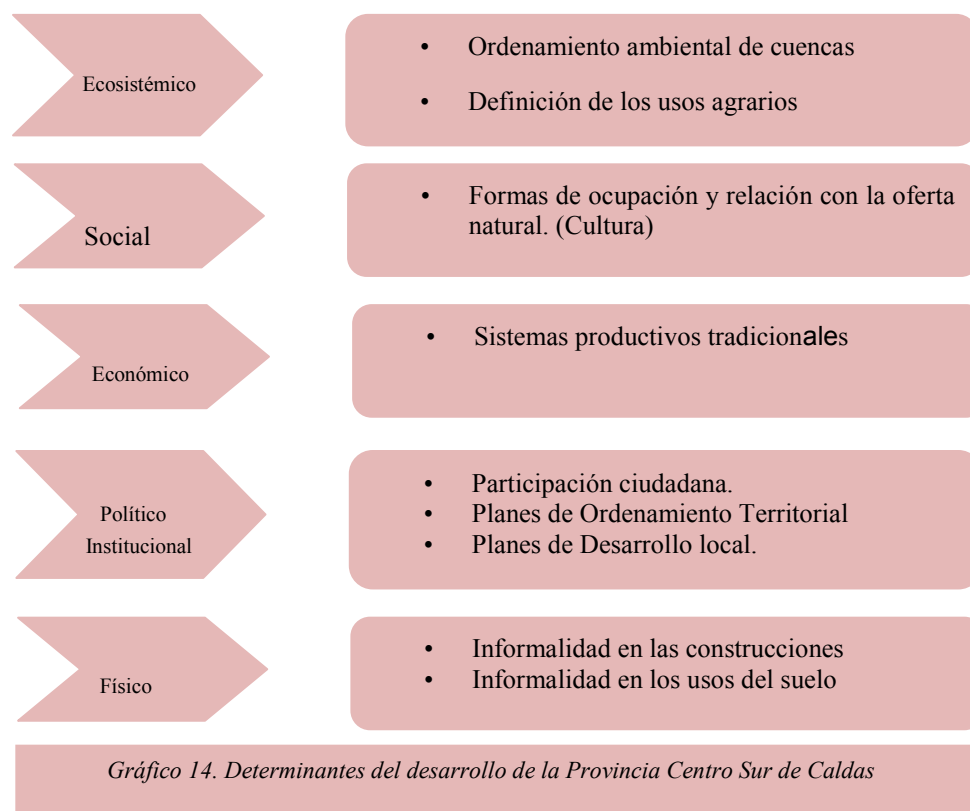
La prosperidad de comunidades vulnerables puede proponerse como una meta de los gobiernos o como propósito de sus miembros y en el mejor escenario, como una construcción abordada por ambos actores. En este caso es necesario tejer relaciones entre gobernantes y gobernados mediante el desarrollo de procesos que sea posible abordarlos en espacios tangibles, relacionales e intangibles, de la siguiente forma:

El espacio físico territorial, donde tienen sede sociedades con limitaciones y fortalezas que propone el territorio y cuya gestión corresponde a un ordenamiento y una regulación de buenas prácticas con el entorno.

El espacio social, con los diálogos que identifiquen de qué quiere hablar y conversar la gente. La gestión de este espacio entra en el marco de la participación ciudadana en los asuntos que los afectan, cuya dinámica se hace expresa en el cruce y realización del derecho de petición y en casos extremos con la intervención del poder constitucional.

El espacio virtual. La **conectividad del territorio con la globalidad** y el uso de las nuevas tecnologías, efectivo en la gestión pública a través de la estrategia del Gobierno en Línea cuyo propósito, además de facilitar la comunicación entre la administración y la comunidad, pretende acercar ambos extremos por vía de las comunicaciones.

Por las razones señaladas, estos tres espacios deben formar parte de los escenarios para la gestión de la propuesta de desarrollo que se expone, al lado de otras herramientas idóneas de acuerdo con las dimensiones que se aborden. Ver gráfico 5.



Para dar respuesta a cada reclamación de los administrados, el tejido del entramado relacional entre sociedad y gobierno, requiere la presencia activa de los actores en el territorio; eso significa que es necesario conocerlo en su integridad y hallar instrumentos de gestión política aplicable a

la identidad que caracteriza los municipios de la zona centro sur, que enfoquen la visión de su desarrollo hacia lo que sus comunidades quieren ser en el futuro. Para ello es preciso contar con la participación de aquellas en la obtención de la información que es materia prima para hacer viable una propuesta de desarrollo desde la dimensión político institucional.

Hacer realidad las ilusiones de volver a los estadios de un pasado común, precisa de profundas transformaciones en la mentalidad directiva que van desde firmes decisiones de abandonar viejas rencillas, discriminaciones y sesgos que por razones de credo, raza, sexo, condición económica, cultural, social, política, o de cualquiera otra especie, condujeron a las fragmentaciones y divisiones irreconciliables que hoy separan a los municipios de la zona.

Construir integración de territorios demanda de sus dirigentes un pensamiento amplio y libre, que reconozca en los demás entes territoriales, capacidades, fortalezas y oportunidades que se pueden compartir para surgir juntos, y de ese modo evitar el uso de conceptos como la “*integración*” para maquillar la intención de obtener ventajas negociadoras con beneficios unilaterales.

Los mismos municipios poseen comunidades con liderazgos que contradicen o están en desacuerdo con el régimen político local; inconformidades que se expresan tanto en lo urbano como en lo rural. Es en este último espacio donde se han dado las condiciones necesarias para abonar pretensiones separatistas, como consecuencia de falta de atención y valoración que se adeuda a los centros poblados como elementos del desarrollo local, que está a tiempo de retomar y replantear.

Hoy, la visión integral del desarrollo reclama una gestión pública que reconozca entre otros, el papel protagónico que se alberga en los centros poblados como ejes determinantes para la comunicación con las bases sociales. La intervención hacia la construcción del desarrollo local debe incluir también la educación que se ha enfocado y persiste en la capacitación, dejando de lado el entrenamiento y la formación de competencias ciudadanas, para que asuma una nueva etapa que permita evaluar el proceso en busca de posibles falencias en la educación a fin de realizar los ajustes para una pedagogía que forme ciudadanos activos y dispuestos participar.

7.MARCO CONCEPTUAL

MARCO REFERENCIAL

No son nuevos los propósitos de integración de los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría con el fin de aunar esfuerzos para un desarrollo común. Los documentos consultados registran los siguientes antecedentes de esos esfuerzos:

Anualidad Descripción del Proyecto

1991	Caldas siglo XXI “Prospectiva energética para el eje cafetero” Propuesta de Gonzalo Duque Escobar Objetivo: Lograr los propósitos energéticos de corto y largo plazo, a través de un ente corporativo de orden departamental con participación de las regiones y de los municipios, articulados a las políticas de los ministerios del medio ambiente, minas y energía. Proyectos: licuación y gaseificación del carbón. Tecnologías de producción de etanol y gasohol a partir de la caña de azúcar. Proyectos geotérmicos y petroquímicos. Energía eólica y solar.
1997–1999	Proyecto forestal para la cuenca del rio Chinchiná ”Una alternativa ambiental y productiva para la ciudad y la región”

Propuesta de Francisco Ignacio Ocampo

Proceso de desarrollo forestal sostenible en la Cuenca del Río Chinchiná, para asegurar la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad y la generación de una alternativa productiva y de empleo con organizaciones asociativas.

2000 Ley 614 “Comités de integración territorial”

Congreso de la República de Colombia.

Mecanismos de integración, coordinación y armonización de las entidades competentes en el ordenamiento del territorio.

Su creación es obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana.

2004 – 2005 Índice de desarrollo humano “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”

Naciones Unidas

La libertad cultural como una cuestión política y económica que conlleva al fortalecimiento de la democracia.

Su propósito es desentrañar los hilos problemáticos y señalar colectivamente los elementos más sólidos para una propuesta integral de desarrollo humano en el Eje Cafetero. La importancia estratégica de la participación de las gobernaciones y las alcaldías, de los sectores privado, público y de las organizaciones de la sociedad, todos actores con un papel definitivo en la tarea de tejer un mejor futuro para la región.

- 2007 Eco-región Eje Cafetero: Una experiencia de desarrollo regional en Colombia.
Propuesta de Oscar Arango Gaviria
Comité Técnico Alma Mater.
- La zona metropolizada de Caldas compuesta por la subregión centro-sur, conformada por los municipios de Manizales, Neira, Palestina Chinchiná y Villa María tienen una configuración socio cultural y político institucional que amerita un reordenamiento del territorio. El Informe de Desarrollo Humano de 2003 concluyó que la región, prácticamente perdió la década 1993-2002 y no existen razones para creer que se esté transformando estructuralmente esta tendencia. Hace falta, agrupar las voluntades político institucionales para generar una política pública que otorgue prioridad al cumplimiento de las Metas del Milenio en cada municipio. (*Subrayado nuestro*)
- Desde el proceso de Ecorregión Eje Cafetero se busca desarrollar gestión político institucional y académica para que la propuesta se viabilice a través de un Documento CONPES
- 2007 Convenio *Universidad-Empresa-Estado construyen región*,
Objetivo: Construcción de capital social que busca acuerdos para el desarrollo regional.
- La apuesta es que en 2010 el país debe estar ajustado a la ley orgánica que permita un ordenamiento flexible, con nuevas formas de organización e integración. (*Subrayado nuestro*)

2000 – 2015 Línea base para los Objetivos del Desarrollo del Milenio en Caldas

María Eugenia Arango Ospina y otros.

Es la carta de navegación sobre la cual se construyen las condiciones de un mundo equitativo, para que una nación, una región o una localidad haga más fácil la vida para un gran número de personas en condiciones de marginalidad.

Las metas cuantificables y con un horizonte temporal al 2015, definidas para avanzar hacia estos propósitos universales permiten hacer un seguimiento apropiado para conocer la dinámica, pertinencia y logros alcanzados.

En este sentido es necesaria la descentralización del departamento, la focalización de políticas subregionales y la búsqueda de un desarrollo socioeconómico más integral y equilibrado. Este, debe basarse en el fortalecimiento de los Distritos a partir de la organización y participación de los habitantes en las decisiones que comprometen su futuro, de forma que ellos puedan decidir y planificar su vida a partir de las potencialidades dadas por sus condiciones sociales, económicas, físicas, e institucionales, entre otras. *(Subrayado nuestro)*

2007 Plan de Desarrollo Departamental y Planes de Desarrollo Municipal

Asamblea Departamental: Para hacer de Caldas nuestra mejor empresa

Concejos Municipales:

Chinchiná: Compromiso de todos.

Manizales: Manizales, ciudad internacional del conocimiento con oportunidades para todos.

Neira: Todos por Neira.

Palestina: El Municipio que queremos y soñamos.

Villamaría: Todos por Villamaría.

Ninguno presenta propuestas de integración.

- 2009 De Triangulo a Rectángulo del Café
Concejos de la Ecorregión Eje Cafetero.
Tercera agenda regional de presidentes de concejos Municipales año 2009.
En esta agenda se Ingresa la ciudad de Cartago al grupo de Pereira, Armenia y Manizales.
- 2009 Integración Subregión Centro - Sur de Caldas
Propuesta acompañada por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica Internacional (GTZ)
Su objetivo: Hacia la construcción de un pacto colectivo por el desarrollo
- 2009 Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio
Universidad Autónoma de Manizales
Jahir Rodríguez Rodríguez
La Ciudad - Región y las dinámicas de la Subregión Centro – Sur
- 2010 Agenda de Concejos Eje Cafetero (Manizales, Pereira, Armenia y Cartago)
Concejos, Alcaldías, Asambleas, Gobernaciones, Gremios y Universidades
Integración de Proyectos Regionales para el Desarrollo de la Región

2010 Comité de Impulso

GTZ, Cámara de Comercio de Manizales, Universidad Autónoma de Manizales

Objetivo: La Integración de la región Centro Sur

MARCO TEÓRICO

Teniendo claro que los horizontes guía de la propuesta político institucional contenida en la presente investigación apuntan a una propuesta de desarrollo fundado en la participación, la gobernabilidad y el ordenamiento territorial, es conveniente hacer precisión sobre los conceptos político institucionales asociados con la propuesta de crear una entidad territorial como estrategia política de desarrollo planificado antes que dejar que el territorio se comporte al vaivén de las fuerzas de mercado que lleguen a él.

“Porque sobre la base de dejar actuar libremente al mercado y condicionar nuestra respuesta en materia de política pública, a diferentes escalas territoriales, a las demandas socioeconómicas, no estamos en condiciones de garantizar criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad en el desarrollo de los territorios, ni tampoco sin conflictos con la ciudadanía.”
(ORELLANA, 2010, p 6).

Tales conceptos tiene que ver con el desarrollo de las comunidades a través de la gestión del Estado, con la gobernanza y la gobernabilidad, con los agentes y los actores que dinamizan las

fuerzas políticas institucionales de un territorio y con la sostenibilidad de la gestión gobernantes y gobernados. Es devolver el Estado a los ciudadanos.

Para acceder a un nivel de manejo integral de todos estos elementos, que sea incluyente y participativo, debe hacerse una planificación al nivel más micro posible, de manera que se haga tangible el concepto de lo “local”, en el escenario donde acontece la cotidianidad cara a cara. (ORELLANA, 2010)

El desarrollo, es un concepto subjetivizado en la medida que marca al ser humano como el centro “*sujeto y fin del desarrollo*” (BOISSIER, 2010). Celso Furtado citado por Boissier en Decodificando el Desarrollo del Siglo XXI, señala:

“...Sin embargo la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas”. (BOISSIER, 2010)

De los numerosos conceptos acerca de lo que es el desarrollo, puede construirse una versión adicional para caracterizarlo como una sucesión de ciclos en los que una comunidad pasa o cambia a una situación diferente de la que tenía en un estadio anterior donde lo deseable es que

la nueva situación otorgue condiciones favorables. En el pensamiento político participativo, esas transformaciones o cambios vuelven a ser el objetivo de la administración del Estado.

El ordenamiento territorial es una de las expresiones organizativas que puede asumir la administración del Estado, que debe entenderse como un ejercicio político, pluralista y participativo, de interés público general, en que se define el uso que mejor conviene a un territorio proyectado en el marco de la sostenibilidad. Es bajo este concepto que el ordenamiento ambiental buscaría que el orden a darle a las cosas en un territorio, debe atender a las interrelaciones que pueden darse entre los elementos vivos e inertes que comparten un mismo entorno, de manera que pueda darse una regulación equilibrada, pero ello demanda que quien ordena, comprenda un mínimo de cómo sistémicamente funcionan esas relaciones.

El marco político en que se inscribe la estructura de Estado Social de Derecho en Colombia, avanza a lo largo de la Carta Constitucional con unos principios donde se liga la sociedad con el territorio. No hay Estado sin el elemento demográfico o Nación, sin un elemento físico configurado por el territorio donde se ejerza el poder con el criterio de jurisdicción y sin unas regulaciones de la convivencia entre individuos y entre estos y su entorno físico-territorial.

Desde la dimensión de la legitimidad del Estado, es necesaria la conjugación de esos tres elementos determinantes para la existencia del Estado, donde la Política Pública del Desarrollo se debe construir hacia un orden adecuado y equilibrado en las distintas vertientes que asume la prestación del servicio público: Sus destinatarios, el lugar y Responsables de prestarlo.

La gobernabilidad es para Orellana “...*el escenario político-social donde participa el Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil en el propósito de transformar o influir en los procesos de transformación urbana y territorial conforme sus intereses (por lo general, legítimos) y que, al mismo tiempo, expresan su visión respecto al valor y sentido público de su accionar.* (ORELLANA, 2010)

Dentro de esa perspectiva, la gobernanza es un atributo que consiste en la capacidad que tiene una entidad territorial para resolver sus asuntos tomando decisiones con criterio incluyente y público, donde el reconocimiento de los ciudadanos como destinatarios de la gestión pública forma parte de la solidez del gobierno.

Para el mismo autor, la planificación “...*Hace referencia al proceso metodológico que, a través de una especie de carta de navegación, prioriza y ordena un conjunto de iniciativas (incluido proyectos) en base a objetivos estratégicos que pretenden inducir directa e indirectamente transformaciones en el ámbito urbano y territorial en pro de mejorar la calidad de vida de la población*”

Sin embargo, el proceso conceptual de la integración entre entidades territoriales, tiene escollos que se deben superar y que provienen del mismo marco histórico. La Ciudad Mestiza (CICCOLELLA, 2010), cuyas características se replican en los municipios caldenses, corren el riesgo de agravar las desigualdades e incrementar la fragmentación, lo que traería efectos contrarios al propósito de reunir los esfuerzos por un futuro común.

En este escenario es donde juegan papel primordial los agentes y los actores del desarrollo local, que descarta el ejercicio político como una actividad exclusiva de castas y lo entrega a sujetos del común, depositarios de capacidades, atributos y entrenamiento que los hace propicios para escuchar colectivos y coordinar sus demandas. Estas muchedumbres activas o pasivas, en quienes subyace la razón de ser del Estado, son los actores del desarrollo que se hacen visibles mediante sus organizaciones de expresión básicas: Juntas de vecinos, juntas de acción comunal o cualquier ciudadano cuyo valor por virtud de la democracia es su capacidad de actividad la acción de la administración pública con el derecho de petición.

Ningún resultado obtendrían los actores del desarrollo, si sus solicitudes carecen de alguien que dé respuesta a ellas. Es ese alguien que debe atender y gestionar las demandas ciudadanas, a quien se le conoce como Agente del desarrollo. Esta trama es de vital importancia para la formulación de la propuesta político institucional, porque es la herramienta que propicia el diálogo en la administración pública, sus instituciones y los administrados o ciudadanos.

La propuesta de estructurar una entidad política con los municipios del territorio centro sur, mira hacia una renovación en las maneras de hacer política en una etapa de crisis de liderazgo acudiendo a la democracia participativa.

Sobre el particular, la Directora del PNUD para América Latina y el Caribe, Elena Martínez, en la presentación del Estudio sobre el estado de la democracia en la Región, afirmó:

“Hubo un momento, no lejano, en que muchos creyeron que la política había muerto; el mercado impersonal y el saber tecnocrático se encargarían de llevarnos al desarrollo. Pero el mercado supone la seguridad jurídica que dan las instituciones. Y la tecnología no dice para qué ni para quién, sino cómo. Por eso en los últimos años, los economistas y las agencias de desarrollo han vuelto la mirada sobre las instituciones, sobre las opciones y sobre los conflictos. Vale decir: han vuelto a descubrir la política (aunque prefieren no decirlo).” (PNUD, 2004)

Acerca del mismo tema, en el año 2005 Gustavo Wilches Chaux ya había manifestado en la Cartilla sobre comunicación social y gestión participativa del riesgo dirigida a profesionales del periodismo en el Ecuador:

“Uno de los principales factores de vulnerabilidad de nuestras comunidades, es la ausencia de formación política y de una verdadera participación en la política (para la cual la información constituye un ingrediente indispensable).

Las conclusiones al respecto del estudio del PNUD referido, resultan alarmantes, en la medida en que “la encuesta de opinión pública realizada para el Informe muestra una tensión entre la opción por el desarrollo económico y la democracia” y revelan una tendencia creciente hacia la a-politicidad, es decir, hacia la pérdida de interés en la política.

En concreto, la información registrada en el estudio indica entre otras:

La preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja; gran parte de las latinoamericanas y latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si este fuera incapaz de resolver sus problemas

económicos; las personas no demócratas pertenecen en general a grupos con menor educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en periodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y los políticos; aunque los demócratas se distribuyen en variados grupos sociales, en los países con mayores niveles de desigualdad los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia. Sin embargo, estas personas no se expresan a través de las organizaciones políticas.

En este momento de la historia humana, cuando con tanta laxitud e impunidad se abusa de términos como “democracia”, “libertad” y “seguridad”, es necesario profundizar más en el sentido de todas estas palabras y conceptos. Las conclusiones del estudio del PNUD afirman que “la información empírica encontrada, los resultados de la encuesta de opinión pública y las opiniones de diversos líderes políticos registradas en el Informe coinciden tanto en la necesidad de reconocer que la Región vive un momento de inflexión y de crisis, como en la de valorizar el sentido de la política, es decir, su capacidad de crear opciones para promover nuevos proyectos colectivos viables. En el corazón de tal confluencia está instalado el fortalecimiento de la ciudadanía”. (WILCHES, 2006)

Las opiniones de estos autores sobre el fenómeno del analfabetismo político, revelan que el problema no es solo del territorio centro sur de Caldas. En la mayoría de países de América Latina y el Caribe se asiste a una sociedad en gran porcentaje despolitizada, apática y totalmente desligada de compromisos con la gestión pública, que deja vastos espacios para que acontezca cualquier forma de gobierno.

El control de estos agujeros liberados por los hilos del poder, solo puede abordarse con herramientas de democracia participativa, que permitan ensayar alternativas para dinamizar la dimensión político institucional y despertar al ciudadano como actor enfocado en el reto de devolver la confianza perdida y restablecer el valor de la política como elemento dinamizador del desarrollo.

Conceptos constitucionales para una teoría administrativa aplicable al desarrollo local integral

Por norma general, en toda nación democráticamente gobernada, busca unos fines solidarios para beneficio de sus afiliados. La constitución Política de Colombia ordena:

*“Son fines esenciales del Estado: (...) la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”*²⁵

La participación es fundamento de la convivencia y es uno de los diez principios “*fundamentales*” de la Constitución Política Colombiana, razón de suficiente peso para explicar su estrecha vinculación con la gobernanza en tiempos de crisis del liderazgo representativo y la transición hacia una sociedad participativa.

Como expresión de lo político e institucional, la participación de las comunidades en los asuntos que los afecta es uno de los ejes transversales del desarrollo que reviste mayor

²⁵ Artículo 2 Constitución Política de Colombia.

complejidad en cuanto es el individuo como ser “*político*”, quien define la estabilidad del Estado. La costumbre abonada por los partidos políticos, que concibió al ciudadano como un agente pasivo de la democracia y lo consolidó como un paradigma inútil para la visión participativa, entra en crisis y evidencia las mutaciones propias del avance hacia la madurez de la democracia.

Los antecedentes culturales hacen apenas obvio, que las costumbres ciudadanas que vienen del pasado, hagan difícil acceder a una respuesta inmediata en cuanto a lograr vinculación activa de la ciudadanía en la solución de los problemas que los afecta, quizá porque la genética de la democracia criolla, apenas descifra el código para la supervivencia de las instituciones.

Fuerte enemigo de un proceso evolutivo de esta naturaleza es la apatía ciudadana por participar en los asuntos públicos, que facilita la continuidad de una democracia secuestrada en manos de servidores con serias dificultades para comprender el sentido del servicio público que demanda imparcialidad, transparencia y universalidad en la gestión. (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2010) y que atrinchera actuaciones en figuras que simulan la convocatoria participativa que demandan las sociedades actuales.

La tendencia a considerar como participación la “*socialización*”²⁶ de las decisiones de la administración, es una forma de maquillar el deseo de los servidores públicos por mantenerse alejados de cualquier intervención externa que desfigure la materialización de sus intereses. En ese sentido para la comunidad debe estar claro que la “*socialización*”, no es un procedimiento ni un instrumento previsto en la ley como Mecanismo de Participación Ciudadana.

²⁶ La ley 134 de 1994 contiene los Mecanismos de Participación ciudadana y además regula su procedimiento. Ninguno de sus artículos ha previsto la “*socialización*” como Mecanismo Participativo.

La Teoría del Estado Moderno producto de la transición del modelo de gobierno monárquico que concentraba el poder absoluto en el rey frente a una sociedad sometida a sus decisiones, tuvo su mayor expresión en la frase de Luis XIV “*El Estado soy yo*”, expresión que entró a ser controvertida con tal fuerza que fue necesaria una revolución política y social que dio origen al Estado Liberal, marco del Estado de derecho actual y fundamento de la ficción del “*Contrato Social*”²⁷, donde el individuo goza de seguridad jurídica con la garantía de no estar sometido a la arbitrariedad de los gobernantes.

La ficción del Contrato Social, es un acuerdo entre administrados y gobernantes, que supone una comunidad de ciudadanos que voluntariamente renuncian a la realización plena de sus expectativas para someterse a las reglas de la sociedad, recibiendo a cambio unos beneficios mayores como la seguridad y la justicia, dos poderes que respaldan la convivencia social en armonía, en un territorio común.

Con ligeras variaciones, el Estado se ha concebido bajo la ficción de un contrato del que deviene el sometimiento a una autoridad y unos gobernantes. El surgimiento de los pueblos antiguos se dio alrededor de las despensas o lugares donde se almacenaba y administraba el alimento (ENGELS, 1994) y con respecto a ello adoptaron decisiones políticas sobre formas de ocupación y organización social, negociación con otros pueblos, protección de agresiones externas y formas de mantener la integridad del patrimonio colectivo.

²⁷ Juan Jacobo Rousseau propone por primera vez en la Teoría del Estado, los principios del derecho político en 1762.

Al variar el criterio de ocupación del territorio con fines de habitarlo, se atendieron otros conceptos como el comercio o los desastres, de manera que se diversificaron las formas de ocupación y con ello las diferencias sociales. En el caso de las sociedades agrarias, las personas pertenecientes a los núcleos de familias principales se domiciliaban en los sitios cercanos a la despensa y en los extremos de la ciudad los cuerpos de defensa. Situación diferente ocurría con las sociedades dedicadas al comercio quienes preferían ubicarse en los sitios ribereños, o en un tejido de caminos para interconectarse con otros pueblos.

La globalidad impone a la sociedad actual, la necesidad de transformar paradigmas sobre las formas como “*siempre se han hecho las cosas*” y abandonar aquellas propuestas de desarrollo fundadas solo en la producción para el abastecimiento alimentario o el intercambio comercial. La validación y valoración del territorio hoy debe realizarse bajo criterios donde cuente sus elementos estructurantes y características determinantes a fin de apreciar alternativas y hallar diversidad de oportunidades para lograr una economía y un bienestar local amplios, a partir de propuestas elaboradas colectivamente con el beneficio de cada uno de sus miembros. El fundamento es una visión participativa.

Desde este contexto, ¿Cuál es la situación amplia, incluyente y equitativa que caracteriza el territorio objeto de estudio?. El marco socioeconómico que caracteriza la población habitante de la zona centro sur de Caldas se advierte en los datos que se extraen del informe de la *Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP, 2010)* datos que se validan con los resultados de la investigación sobre la cual se pretende construir la propuesta político institucional.

Según las estadísticas del año 2010 que presenta este documento, Caldas tiene el 17.5% de su población en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo que sitúa al departamento a nivel nacional como la cuarta entidad departamental con menos pobreza medida por este indicador, después de Valle del Cauca, Quindío y Risaralda. A nivel de subregiones dice el informe que la centro sur posee las mejores condiciones de vida, vistas desde este indicador.

La línea de indigencia en Caldas se alcanza a registrar en la capital Manizales, ciudad donde la canasta es más costosa que en los demás municipios. Según el informe, la canasta familiar mínima, en cifras del año 2005 era de \$103.624 mensuales por persona, valor que actualizado al Índice de Precios al Consumidor del año 2006 asciende a \$112.569 mensuales por persona, y por hogar promedio integrado por 4 miembros, en \$500.418. La metodología empleada para efectos del informe fue el de la canasta normativa de alimentos, que debe satisfacer el patrón de necesidades nutricionales, al mínimo costo y respetando los hábitos de consumo de la población en referencia. Estos datos que dan a conocer el panorama humano actual en los municipios de la zona, constituyen una importante referencia para justificar el avance de la presente investigación.

Las opciones para una organización territorial en Colombia

La organización administrativa del Estado Colombiano obedece a una división tripartita de poderes: Legislativo constituido por el Congreso de la República que se expresa a través de la Ley, con un marco de alcance nacional, el Ejecutivo que atiende al factor jurisdicción territorial para la prestación del servicio público y el Judicial al que se le atribuye la administración de

justicia atendiendo también a factores territoriales. Con ellos hay otras estructuras que corresponden a los órganos de control, la organización electoral y la Banca Pública.

En desarrollo de su competencia constitucional, el Congreso de la República a través de la Ley le corresponde según el artículo 150 numeral 4. Definir la división general del territorio, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus atribuciones.

En Colombia son reconocidas como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, sin embargo el Congreso puede darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en el marco de la Ley Orgánica. Por fuera de esa división general del territorio, la ley puede establecer otras formas de organización para el cumplimiento funciones y servicios a cargo del Estado, entre ellas: Las asociaciones de municipios y la Áreas Metropolitanas como las más conocidas, sin descartar otras formas que admite la autonomía de la voluntad que radica en las entidades territoriales.

Algunas formas de organización con entidades territoriales:

Asociación de Municipios

Tienen su fundamento en la Ley 489 de 1998, que los autoriza cuando se trate de prestar cooperación mutua para el cumplimiento de funciones administrativas o para prestar conjuntamente servicios a su cargo. Su creación se hace mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

El propósito de la asociación entre municipios no apunta al desarrollo armónico de los entes territoriales parte, y su operación se circunscribe a lo que se pacte en los convenios interadministrativos. La ley ha definido las asociaciones de departamentos, de provincias, de distritos y de municipios como entidades administrativas derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades territoriales que la conforman.

Desde este marco conceptual, no es la Asociación de los municipios del centro sur de Caldas, el modelo que se acoge a lo expuesto a lo largo de la investigación.

Área Metropolitana

A ellas se refiere el artículo 319 de la Constitución Nacional en los siguientes términos:

ARTICULO 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

La figura fue regulada por la ley 128 de 1994, donde son definidas como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.

Para efectos de adquirir el estatus de entidad territorial, por disposición de la Constitución Política, las Áreas Metropolitanas solo pueden convertirse en Distritos.

El modelo de Área Metropolitana para el territorio Centro Sur de Caldas, es acercado a los propósitos de integración que se han analizado para la integración de sus municipios.

Los Distritos

Al lado de los municipios y los departamentos, los Distritos son la tercera forma de entidad territorial. Su creación corresponde al Constituyente a través de la Constitución Política.

La característica que hace diferente el distrito de un municipio es la importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza. El primer distrito que tuvo Colombia fue el Especial de Bogotá creado por el Decreto Legislativo 3640 del 17 de diciembre en 1954. No se declararon más distritos sino hasta después de la Constitución de 1991.

Con exigencias de tan alto grado, es bastante complejo acceder a este modelo de entidad territorial.

La Provincia Administrativa y de Planificación

Es un proceso asociativo entre entidades territoriales autorizado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas orientadas a impulsar el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades, la organización conjunta de la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras del ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, y la gestión ambiental.

Según esta ley, dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento pueden constituirse en una provincia administrativa y de planificación mediante ordenanza expedida por la respectiva Asamblea Departamental, previa solicitud de los respectivos alcaldes municipales, los gobernadores o el diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios y con la autorización de los respectivos Concejos Municipales.

8. METODOLOGIA

Como investigación de tipo cualitativo, el proceso investigativo se realiza en tres fases: la primera busca definir la unidad objeto de investigación; para ello fue necesario acceder a información sobre el estado del arte en procesos asociativos entre entidades territoriales en el departamento de Caldas, el estado de la gobernanza y la participación ciudadana en las decisiones locales. La segunda fase se desarrolla en campo con la aplicación de una entrevista semiestructurada y la última fase que consiste en la elaboración de la propuesta.

Cada etapa cumplió con unos rigores específicos y propios de acuerdo con el objetivo que se pretendía agotar como se describe a continuación.

PRIMERA ETAPA: DEFINICIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS

La intencionalidad de llevar a cabo un ejercicio investigativo en materia de planificación y desarrollo para una región y que el mismo sea viable con un modelo práctico, es un trabajo sistémico donde la primera decisión a tomar es la identificación del territorio objeto de la propuesta.

La actividad política, el contacto con la comunidad en Manizales y los municipios vecinos, como parte del desempeño cotidiano de los autores de la actual propuesta, puso en conocimiento que no todas las administraciones de los municipios que limitan con Manizales tratan los problemas de sus comunidades en la misma forma como se realiza en la capital. Restringido el

campo de acción por los hitos limítrofes político administrativos, que impiden extender la actividad por fuera del territorio manizaleño a pesar que éste posee un territorio proyectado sobre suelo de municipios como Villamaría, Chinchiná y Palestina, motivó hacer consulta de proyectos de integración entre estos municipios, que permitan compartir gestión conjunta y amplia con las autoridades locales.

Esto permitió acceder a información sobre proyectos de asociación entre los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, bajo la denominación Centro Sur, con el nombre de Región, que se han gestionado por los gremios y las instituciones sin lograr consolidar esa unidad para el desarrollo, de donde se plantea el nuevo interrogante: ¿Por qué se han frustrado los proyectos de integración de los cinco municipios de la zona centro sur de Caldas?

La información consultada no dio respuesta al interrogante surgido, por lo que se acude a la opción de buscar esas razones en fuentes primarias, consultando la ciudadanía en cada municipalidad, lo que abre paso a la segunda fase.

Fuentes de información

Fuentes de investigación primaria: Consulta de la información yacente en la memoria social. Su obtención se logró en ejercicios de intercambio a nivel de campo que permitieron compartir historias, experiencias y otros elementos para acercar la investigación a la cultura local y comprender los procesos que han conducido al estado de cosas actual.

Fuentes de investigación secundaria: Literatura relacionada con la región cafetera, la Ecorregión, el marco legal y evolución histórica en materia de descentralización administrativa y participación ciudadana, entre otros documentos.

SEGUNDA ETAPA: FASE DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN PRIMARIA

Inicia esta etapa con tres interrogantes: Qué consultar, cómo consultar y a quienes consultar.

- Sobre qué consultar.

Se tiene clara la necesidad de identificar en los entrevistados los siguientes aspectos: su nivel de información y conocimiento del territorio, los proyectos y el reconocimiento de otros actores, el nivel de participación en la gestión local, su capacidad de manejo de información y su habilidad para tomar decisiones en forma colectiva. Esta información es clave para la construcción de productos como el mapeo de actores y el mapa de vulnerabilidades los que a su vez son insumos para la construcción de las herramientas políticas de gestión del territorio.

- A quien consultar.

Es necesario diferenciar entre agentes y actores. Los primeros se refieren a la institucionalidad en tanto que los actores son aquellos sujetos determinantes del éxito de las propuestas. Así se facilita fijar los criterios para la selección de los entrevistados. De acuerdo con esos criterios hay dos fuentes posibles para elegir los destinatarios de la entrevista, una de esas fuentes es la

información existente en bases de datos de las Secretarías de Desarrollo Social del Departamento de Caldas y de la Alcaldía de Manizales donde se accedió a datos de Juntas de Acción Comunal y Juntas Administradoras Locales.

La segunda fuente son los referidos. Se activa por consulta a los mismos usuarios de los servicios de las alcaldías municipales a quienes se indagó sobre funcionarios públicos, concejales y personas que éstos estimaran importantes para la conducción de la gestión local.

En cuanto a las características de los actores destinatarios de la entrevista, éstos debían reunir al menos uno de los siguientes requisitos:

- ✓ Ser miembro de una fundación, asociación sin ánimo de lucro u ONG local o ubicada en uno de los municipios de la zona centro sur.
- ✓ Ser servidor público o contratista de un municipio de la zona o de sus entidades descentralizadas.
- ✓ Pertenecer a una organización de base social: Junta de Acción Comunal, Junta de Vecinos o Junta Administradora Local.
- ✓ Pertenecer a un gremio productivo, investigativo, académico.
- ✓ Ser ciudadano habitante del territorio.

- **Cómo Preguntar:**

La estructura de las preguntas consignadas en la entrevista a aplicar deben conducir a obtener como resultado una percepción individual sobre la marcha de sus respectivas

administraciones, proporcionando datos útiles para los propósitos de la presente investigación.

De ello que la calidad de cada pregunta se debe evaluar en función que ella conduzca a tener datos y razones sobre:

- La caracterización político institucional de los municipios.
- Los actores reconocidos por la comunidad.
- La identificación de los proyectos potencialmente articuladores de una entidad territorial de segundo nivel.
- Las estrategias de unificación que se deben atender.
- Los motivos que han impedido desarrollar macroproyectos de beneficio común.

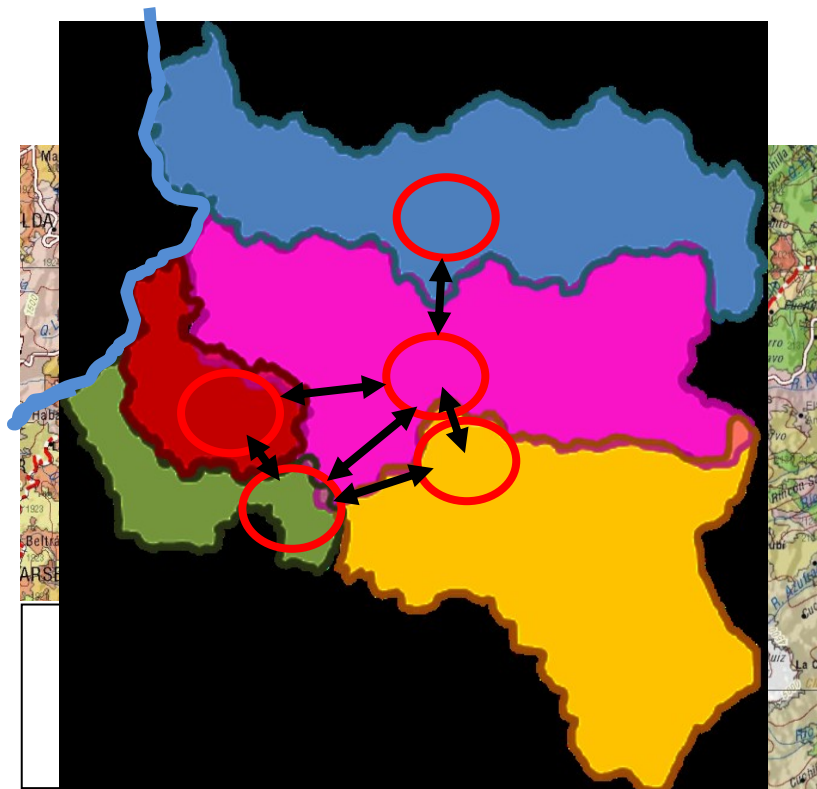
El interés en obtener este tipo de información está asociado con la intención de ligar la historia común, con el horizonte que se puede trazar en los Planes de Desarrollo y en los Planes de Ordenamiento Territorial de la nueva organización territorial y bajo esa perspectiva se elaboró y probó un cuestionario para entrevista semiestructurada.

El trabajo de campo se adelanta con la aplicación de la entrevista semi estructurada (*Ver anexo 1*) que contiene preguntas de percepción concluyentes sobre el reconocimiento de las autoridades locales, la calidad de la participación y de las normas de gobierno, y la confianza en la gestión pública.

Desarrollo del trabajo de campo:

Se llevó a cabo en los municipios que ocupan el entorno físico territorial del municipio de Manizales, formando un anillo conurbado conocido como Centro Sur del Departamento de Caldas, compuesto por los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, con unas relaciones mutuas que se han conservado en siglo y medio de vida administrativa municipal.

Para verificar las relaciones de interdependencia se hicieron ejercicios de monitoreo a la movilidad urbana - rural entre los cinco entes territoriales, en las vías Manizales – Neira; Manizales – Villamaría; Manizales – Chinchiná y Manizales – La Rochela –Arauca (Palestina). La verificación que representó mayor dificultad por este método fue la movilidad Manizales – Palestina hacia su cabecera.



Mapa 6. Relaciones históricas entre los Municipios de Centro Sur.

Este ejercicio dejó como fruto la identificación y confirmación de las fuertes relaciones Manizales – Villamaría; Manizales – Chinchiná; Manizales – Neira; Manizales – Palestina; Chinchiná – Palestina; Chinchiná Villamaría.

El ejercicio de observación de la dinámica cotidiana permitió igualmente verificar que en materia de ubicación de la infraestructura político administrativa, la característica común es que el edificio sede de la administración local se encuentra en la cabecera urbana, en el parque principal. Que en el mismo inmueble se concentran las sedes administrativas de la alcaldía, de los organismos de control y del Concejo Municipal, con excepción de la capital Manizales donde la sede municipal se ubica en un sector céntrico, en sede distinta a la del Cabildo y de los organismos de control, aspecto importante para la lectura que la ciudadanía hace respecto a esta cercanía física como factor de duda sobre la real independencia de los poderes públicos.

TERCERA ETAPA: VISUALIZACIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta diseñada, es de aquellas que competen a la iniciativa ciudadana y sobre el cual debe decidir la asamblea departamental de caldas mediante una ordenanza, y de la que se espera la creación de una entidad territorial como es la provincia administrativa y de planificación para el centro sur de caldas, organización político administrativa viable en el marco de la constitución política de Colombia y la ley orgánica de ordenamiento territorial.

La presentación para el trámite de aprobación se hará por cualquiera de los mecanismos de iniciativa normativa: Por iniciativa del Gobernador o de los alcaldes municipales, o por el 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los municipios interesados según el artículo 16 de la ley 1454 de 2011.

DERROTERO PARA EL MAPEO DE ACTORES

Los actores como sujetos considerados de manera individual o colectiva, en la investigación son apreciados por su capacidad de incidir en las dinámicas cotidianas del desarrollo local, generalmente representantes o miembros de instituciones públicas, privadas o mixtas cuya identificación se logró mediante consulta en bases de datos de la administración departamental y municipal.

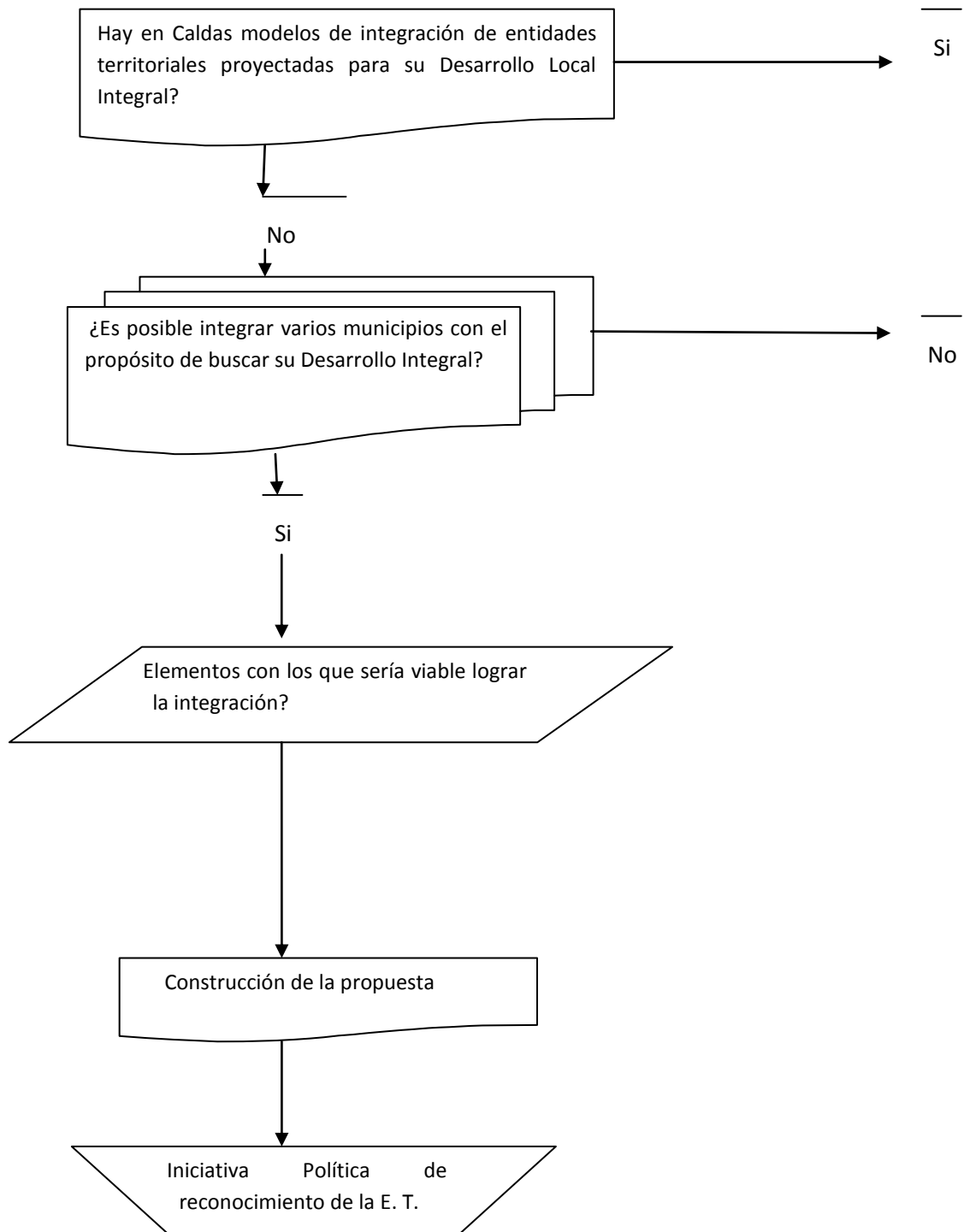
En la revisión de documentos se identificó información según la cual, existen trabajos que cumplen buena parte con el objetivo de “*Identificar los Actores Político Institucionales*” de la zona centro sur de Caldas²⁸, caso específico el referido al Proceso de Asociatividad dentro del programa CERCAPAZ promovido por la GTZ, sobre el cual la investigación agrega nuevos actores.

Para la construcción del mapa político administrativo, los actores se clasificaron de acuerdo con la actividad dentro de la cual ejercen su rol y aportan el valor agregado en los diversos espacios

²⁸ GTZ. *Mapa de Actores de la Subregión centro sur de Caldas. Programa CERCAPAZ, Proceso de Asociatividad Departamento de Caldas. Editado en Manizales en febrero de 2011.*

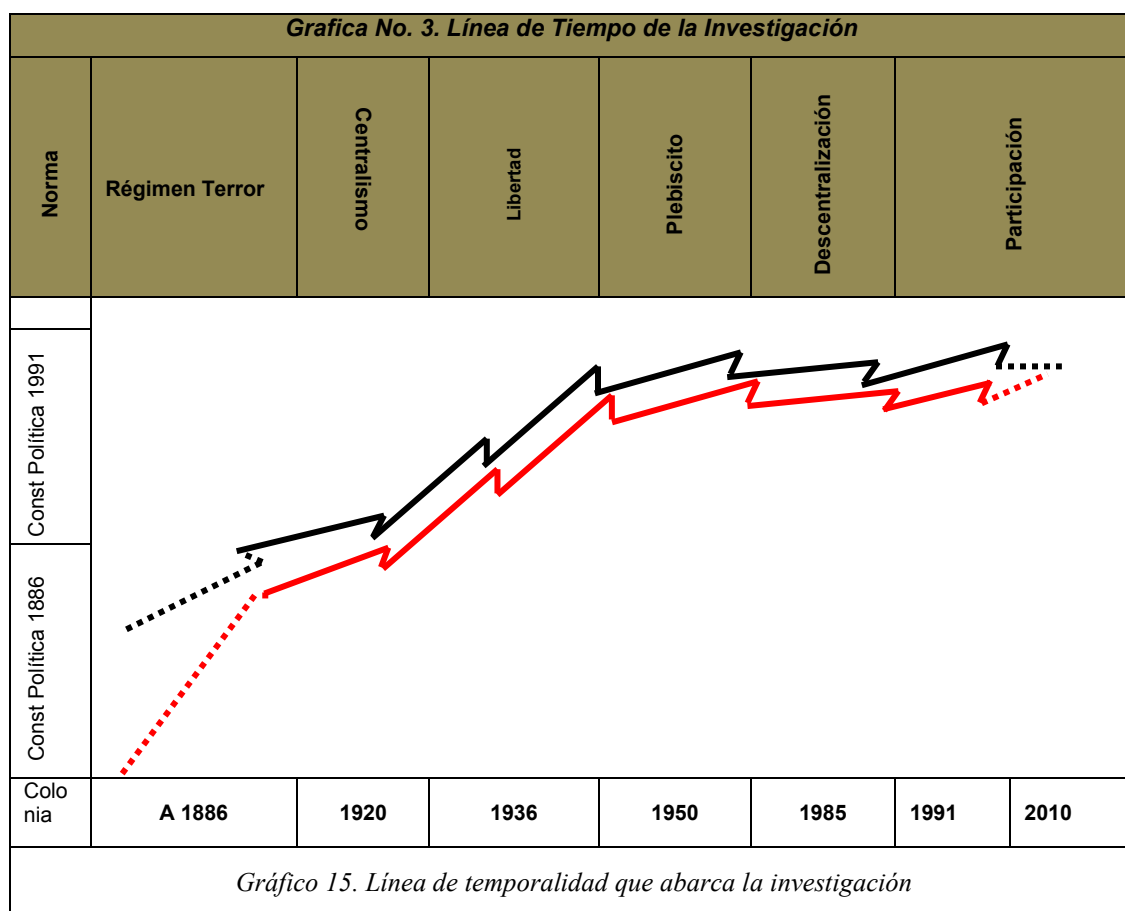
donde se les reconoce el liderazgo tales como cultura, actividad productiva, actividades sociales, situación ambiental, obras de desarrollo, conectividad y movilidad.

DESCRIPCIÓN SISTÉMICA DE LA METODOLOGÍA



9. TEMPORALIDAD O LÍNEA DE TIEMPO

La temporalidad de la investigación está asociada con las transformaciones de los modelos de gestión pública local que acontece con la normatividad que regula el ejercicio de la función pública en una sucesión que avanza paralela con la transición política desde las estructuras partidistas y sus estrategias de desempeño que permite apreciar el deber ser de la participación en la gestión vs. la realidad local de la comunidad participativa en veinticinco años de descentralización en el municipio colombiano: 1985 a 2010.



En el gráfico 3 se comparan los dos elementos: La temporalidad Normativa que se enfoca en las regulaciones vigentes en cada sociedad durante una ventana de tiempo y las transformaciones en la realidad de la democracia, con los cuales se mide la distancia de la participación ciudadana efectivamente reconocida en la norma y la disposición de los gobernantes a admitir una ciudadanía activa y participativa en sus decisiones. La comparación se realiza en un rango de tiempo que abarca un siglo de desarrollo democrático.

A partir de 1886 se tiene una Constitución Política institucionalmente estable, conservadora y desarrollada bajo la visión de los sesgos religiosos y sociales que siguiendo la tradición europea, imponen una fe religiosa y además consideran al hombre como un ser superior sobre las mujeres, los nativos y los esclavos,

El rango de tiempo que se analiza corresponde a la transición entre la vigencia de la Constitución Política de 1886 y la transición ideológica en 2010 con el cambio de mando presidencial de Álvaro Uribe Vélez a Juan Manuel Santos, espacio de temporalidad marcado por dos hitos: El centralismo conservador y restrictivo de la participación democrática de la constitución de 1886 y la tendencia neoliberal introducida por la Constitución de 1991.

10. ANALISIS DE INFORMACIÓN Y DE RESULTADOS

ANÁLISIS DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

Al asumir los costos de la reducción de la actividad y tamaño del Estado en el nivel nacional, a los municipios colombianos se les abrió espacios donde pueden hacer ejercicio de la iniciativa privada empresarial en áreas como la salud, la educación, el saneamiento. De esa manera era posible equilibrar el déficit que sobrevendría en la prestación de servicios que antes estaban a cargo del Gobierno nacional.

Esta tendencia a reducir el tamaño del Estado y en contrapartida a fortalecer los escenarios locales, emergió como onda expansiva con efectos en la gestión pública a nivel global, donde se modificaron instrumentos políticos conectados con la aldea global a través de un marco jurídico que configura la red rizomática con la que cada nación entabla convenios con otros Estados, fenómeno al cual Colombia y sus municipios no han sido ajenos.

Una revisión a las variaciones registradas en los últimos veinticinco años en la normatividad que regula la administración pública colombiana, permite evidenciar que esta ola tocó al país desde mediados de la década de los ochenta, cuando se asumió el proceso descentralizador que trasladó competencias del orden nacional a niveles locales, cuya financiación paulatinamente ha migrado de las arcas públicas nacionales a las locales, que se nutren en alto porcentaje de la tributación.

Ello condujo a que los municipios colombianos, sin distinción de tamaño ni de capacidades técnicas, financieras y económicas, tuvieran que abordar la gestión de sus propios asuntos. Para ello se les dotó con autonomía administrativa y unos recursos para la atención de los servicios públicos locales en salud, educación y saneamiento básico, provenientes de la participación en las rentas del Presupuesto General de la Nación.

“...Sin embargo la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas”. (FURTADO, 2010)

Bajo esta teoría, las regiones son pobres en función de su incapacidad para asociarse y resolver los problemas locales. De hecho, la estructura jurídica colombiana, no concibe la región como una entidad administrativa posible entre municipalidades.

El comportamiento esperado de una sociedad que busca superar los problemas planteados por su cotidianidad, requiere un articulador que canalice las fuerzas en las que las comunidades no lograr articular esfuerzos; el secreto radica en hallar ese agente, individual o plural, lo que requiere un proceso previo que permita su identificación, valoración y activación.

El desarrollo mediante una entidad territorial que involucre unidades administrativas pequeñas de tipo municipal, que es justamente donde se requieren las transformaciones de tipo estructural asociado a un permanente proceso de evolución de proyectos propuestos, apropiados y desarrollados por la comunidad que habita en ella, se aproxima comprometiendo a cada individuo que la conforma, en el desempeño de un rol que aporte en ese avance. (BOISIER, 2010), de modo que el proceso pueda mantenerse siempre activo.

LA VULNERABILIDAD EMOCIONAL DEL LIDERAZGO.

Al formular propuestas de iniciativa y desarrollo participativas, resulta válido admitir que gran adversario del desarrollo local es la inestabilidad de las decisiones sujetas a la sensibilidad humana que alterna ciclos de entusiasmo – desánimo, estados que son connaturales a los seres biológicos.

Como acontece con la economía y sus ciclos, el comportamiento de los hombres individual y colectivamente considerados, el de los grupos sociales y el de los ecosistemas y sus especies, registra variaciones que se dan entre propicias y desfavorables para el aprovechamiento del territorio, en movimientos de ida y retorno que no son diferentes de las situaciones que se registran en el ejercicio político desenvuelto al vaivén de la voluntad de los mandatarios de turno.

La construcción del desarrollo desde el timón de cuatro vértices en manos de la dirigencia, cuenta con que el escenario para activar la propuesta de desarrollo local, juega con elementos

inestables en lo social, lo económico, lo ecosistémico, lo cultural, entre los cuales debe lograrse el equilibrio sobre el camino de una propuesta sostenible. Gestionar esos hilos esquivos de un futuro estable para la entidad territorial es la propuesta hacia la cual conduce esta investigación.

ENTENDER LA VISIÓN INTERDISCIPLINARIA DE LA PLANIFICACIÓN

Reducir las brechas de desigualdad en los países que han abordado procesos de desarrollo, es una tarea que deben emprender equipos interdisciplinarios, que requieren el apoyo y la asistencia técnica de organismos de cooperación internacional para la creación de *alternativas de gestión*, en la *mejora de la capacidad* institucional y en el *monitoreo continuo del desempeño* de las entidades territoriales, (CONPES SOCIAL 91, 2005), que brinden garantías para el cumplimiento de los derechos humanos como requisito primario de paz y convivencia.

La visión unidisciplinar de la gestión local es un modelo de gerencia pública no superado en las entidades territoriales de hoy. Ella queda como reducto del reiterado ejercicio del modelo de democracia representativa entendida e interpretada como un desempeño monárquico, matizada en muchos casos como un tabú reservado a los “principales” del lugar, situación que mantuvo estático el logro de metas y propuestas con visión regional, y que urge superar para detener la brecha que continua segmentando la humanidad.

Los elementos y aportes para elaborar la visión de futuro aplicable a la entidad territorial, se deben abordar desde diversas áreas del saber, porque la construcción de una propuesta de desarrollo es un ejercicio comparable a la división del trabajo en un modelo productivo, que

finalmente debe reflejar el producto esperado desde la gestión pública: Superar las condiciones que amplían las brechas de la pobreza en un territorio. Así que la gestión de empresa pública se diferencia de la gestión de la empresa privada, en cuanto a que éstas buscan renta económica en tanto que aquellas pretenden la renta social.

EL HUMANISMO EN EL TECNICISMO URBANÍSTICO

Los colapsos y hasta la desaparición de culturas y civilizaciones que la historia relata prósperas y florecientes, hoy se analizan como resultante de sus propias acciones (DIAMOND, 2006). En tiempo presente, esto significa que aún la sociedad local con sus modelos de gestión, carece de garantía sobre resultados óptimos para su permanencia a futuro y que igual a lo acontecido con aquellas sociedades, ningún futuro está garantizado cuando se abandona el timón de su proyección de manera prospectiva y estratégica.

“Los procesos de desarrollo local son ante todo una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógeno, esto es, el impulso de la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresa, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, a través de una cooperación entre los agentes públicos y privados” (VÁSQUEZ, 2001).

La política entendida como el arte de orientar y organizar comunidades, es una forma de “gerencia” aplicada a la administración de los asuntos públicos y las formas de relacionarse

comunidad, gobernantes e instituciones determina el modelo de gobierno y nivel de gobernabilidad.

La transición de una democracia representativa a una democracia participativa, dirige el objetivo de la acción política a propiciar esfuerzos que mantengan vivo el entusiasmo participativo de la comunidad, preservando los elementos de cohesión e identidad culturales mediante procesos localmente controlados, lo que también se conoce como la transición “*de lo cultural a lo económico*”, donde “*convergen la necesidad de crear riqueza y la necesidad de salvaguardar los recursos naturales*”; *la urgencia por generar empleos y la urgencia por responder a necesidades esenciales de la población*” (VÁSQUEZ, 2001), que finalmente se convierte en uno de los principales retos de la planificación del territorio y de las sociedades.

La planificación del territorio debe superar los conceptos de espacios físicos simples, para construirla desde la dimensión de la complejidad. Ello hace necesario que la planificación de las comunidades se realice a partir de mapas sociales, mapas políticos, mapas institucionales, mapas de conflictividades y del valor que deben tener la comunicación y la participación de los grupos humanos. Ello reitera que los procesos de desarrollo local incrementan su posibilidad de éxito cuando tienen lugar a partir de propuestas participativas.

El deber ser de la gobernabilidad dice que la estructura física territorial carece de significado sin grupos sociales que la aprovechen, de ello que el trabajo de las ciencias y artes exactas representadas en cartografías y espacialización de hitos, ahora le abran paso a las ciencias

humanas para aterrizar los planos de las estructuras intangibles, como acontece con los mapas sociales y la ubicación de las conflictividades.

Ese mapa de relaciones es un tejido ausente en los planos urbanos, porque generalmente está signado por aspectos que suelen no tomarse en cuenta en el diseño urbano, pero pueden incidir en el éxito o fracaso de propuestas de planeamiento estratégico participativo. (BURIN, HERAS.2001).

La lectura de estas reflexiones dice de las propuestas que solo contienen intencionalidad de productividad económica como alternativa para el desarrollo local sin dotes de la realidad humanística, que ellas no garantizan la meta de lograr una integración de los municipios de la zona, para apuntar colectivamente al desarrollo.

Toda iniciativa de integración para el desarrollo, debe acompañarse de varios tipos de estrategias: De naturaleza financiera de forma que garanticen un mínimo de conservación de la capacidad de intercambio para lograr los medios de pago; de aportes en la educación que contribuyan en la transformación de aquel comportamiento humano con inclinación a la violencia; de sociedades compuestas por individuos con tendencia a tratar sus conflictos en los espacios de la razón, del diálogo y de la sana convivencia. Es un marco que requiere intervenciones políticas adecuadas, pertinentes y oportunas en materia de intervención de la familia y la educación que logre la inserción de la urbanidad en la sociedad del urbanismo.

LA CALIDAD DE LAS NORMAS COMO CONCEPTO POLÍTICO

Con dificultad se halla un medio más sutil y más seguro para alterar los soportes de la sociedad, que el “*envilecimiento del valor de la moneda*”, (ROJAS, 2007). El inicio de cada año se ha convertido en un espacio de “*alzada*”, maquillado por el espectro del incremento en el ingreso familiar en el cual se soporta toda justificación para incrementar precios en cada producto de la canasta doméstica.

Un marañoso procedimiento que activa hasta las más escondidas fuerzas de las leyes económicas, terminan conformando un tejido con interfaces de destrucción, que solo se sienten cuando decrece la capacidad adquisitiva del ingreso, pero difícilmente se explica, de tal forma que”... *ni un solo hombre entre un millón es capaz de notarlo.*” (ROJAS, 2007).

Es una situación que supera los niveles meso de la economía familiar, porque acontece más allá de lo local y logra alguna explicación en el concierto de lo global. Comprender cómo se dan esos intercambios, permite advertir los riesgos y prevenir externalidades que terminen afectando lo local. La ley es en gran medida una externalidad relativa en la teoría del desarrollo. Ella rige cada aspecto que concierne a éste en la medida que está presente en cada dimensión: Las leyes naturales, las leyes económicas, las leyes sociales, las leyes de gobierno.

Las estrategias sutiles que gobiernan las leyes de la economía cuando son aplicadas a los propósitos de inclinar la balanza de la acumulación en detrimento de la parte más frágil obran en sentido contrario del progreso. Las leyes también operan de esta manera en el marco del

comportamiento social donde pueden resultar comunidades sometidas a patrones culturales nocivos o discriminatorios, creando condiciones que hacen propicia la pobreza. Igual acontece con las reglas de la naturaleza y con las de la gobernanza, de donde pueden emerger cuadros normativos con consecuencias para la estabilidad de un ente territorial.

No todo estatuto es estrictamente externo e inmanejable, pues cuando se aborda en el espacio de la negociación, hacen presencia por lo menos dos que en igualdad de oportunidades logran puntos intermedios en la función gana – gana. Por ello se habla de la “externalidad relativa”.

En el ámbito de la gobernanza se dan leyes que moderan la convivencia y admite conciliar diferencias de apreciación sobre un mismo asunto. Las partes que debaten deben gozar de un mínimo principio de igualdad en trato y oportunidad de manera que los resultados satisfagan en equilibrio las voluntades que se enfrentan.

Este ejemplo es solo un bosquejo que muestra cómo de los resultados en la negociación y convivencia entre individuos de una comunidad, confirma que los criterios de calidad en las leyes necesariamente deben conllevar a justicia efectiva.

Otro escenario regulado pero ajeno a la propia voluntad del hombre, es el construido por las leyes naturales, visibles en la relación hombre – natura, donde el principio de justicia requiere un mínimo de comprensión de cómo funcionan los ecosistemas para su conservación, recuperación e intervención: El marco de las leyes de la naturaleza como determinantes en la construcción del hábitat humano.

La transparencia, la participación y la visibilidad en la gestión pública bajo el modelo de democracia participativa, son expresiones que han ido madurando una sociedad consciente de sus derechos y obligaciones en el marco de la gobernanza, espacio en el que han tejido unas normas o demandas mínimas de comportamiento por parte de los gobernantes frente a sus gobernados. Ellas, son indispensables para la existencia de sociedades justas y añade la complejidad de actuar en una aldea global, es decir, individuos con tendencias y manifestaciones no tradicionales.

No son solo las leyes de los hombres las que estructuran el deber ser del comportamiento del hombre. También existen leyes que gobiernan el propio ser y que establecen el patrón de conducta que impone una comunidad a través de sus raíces culturales, donde anida el contexto de la ley moral, al igual que preexisten otras normas que sin ser escritas, están condicionando y censurando los modos en que la sociedad se relaciona con la naturaleza.

EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS

Lo local como un sistema interconectado con otros nodos que ostentan la misma individualidad, inserta lo local en la teoría de los sistemas abiertos, como un elemento susceptible de integrarse y ser afectado por la complejidad de los intercambios. En estas reflexiones emerge la caracterización político institucional del territorio Centro Sur de Caldas

“... se empiezan a hacer visibles en algunos sectores de la sociedad, signos de comprensión de esa nueva realidad y se ha empezado a actuar de manera consistente en dirección a interconectarse con el mundo; a realizar nuevos tratados comerciales, a desencadenar serias políticas de movilidad e interconexión con el sistema mundial educativo, a fortalecer los niveles de presencia en las redes mundiales financiera y bancarias, y a actuar de una manera proactiva con sus políticas en los organismos multilaterales y diplomáticos mundiales”.(CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, 2010)

Para sobrevivir y perpetuarse en el tiempo, las sociedades requieren abrirse a los intercambios con la globalidad, y ello hace necesario conocer qué se tiene como potenciales de oferta y cómo ofrecerlo sin sacrificar su propia identidad, lo que requiere trazar y llevar a cabo propuestas sobre las cuales sea viable un desarrollo que aporte mejoras en la calidad y condiciones de vida locales.

Estos propósitos son plenamente posibles; es así como hay evidencias alrededor del mundo en sitios donde hay sociedades que están superando las barreras de la exclusión y la inequidad. Comunidades que han utilizado estrategias tendiendo lazos de intercomunicación con otros grupos humanos, abriendo espacios de intercambio para movilizar, ofertar y dar a conocer sus potenciales locales.

Cuando las crisis tocan los espacios locales, el peor escenario para permanecer es la inactividad de sus comunidades, con individuos en espera de un mesías que tome el timón, al que se le busque como protector y cargue con la responsabilidad general. Contrario a ello, la idea que debe madurar en estos escenarios es la construcción de capital social y político que conlleve la

formación de individuos pensantes y apropiados de sus espacios, dispuestos a tomar decisiones y adoptar diversas propuestas para superar las limitaciones.

Desde esta visión, la formulación de los instrumentos políticos para la gestión local ha sido abordada exclusivamente por la clase dirigente arraigada en las municipalidades, bajo estructuras rígidas e impenetrables, que a través del tiempo ha permitido a “caciques²⁹” y “gamonales³⁰”, mantener secuestrado el poder sin injerencia popular. (MOE, 2010).

A pesar de ello y sin el ejercicio de mecanismos participativos ciudadanos, ha sobrevivido la institución administrativa, independiente, con presupuesto y recursos propios llamada municipio. Así, en la zona Centro Sur de Caldas los cinco municipios superan el siglo de vida pública. (*Ver tabla 2*). Esta es la primera característica de la identidad político administrativa en esta zona: Que está compuesta por entidades territoriales sólidas.

Desde su fundación, los municipios de esta zona, han sobrevivido a las pruebas que les han planteado las crisis en la economía, los embates de la naturaleza, las transformaciones en los comportamientos sociales y hasta las dificultades en la prestación del servicio público. A todas ellas, la municipalidad ha dado respuestas logrando su permanencia, con y sin la concurrencia de otras formas superiores de organización pública del Estado. Es así como en las primeras décadas del siglo XXI cada entidad territorial

²⁹ En el lenguaje político se da el nombre de cacique a dirigentes que logran el favor popular para ser elegido el o quien tenga su favor, en forma reiterada a fin de mantener el dominio permanente del poder mediante el ejercicio del servicio público. La expresión se tomó del idioma taino usado por la etnia Arawak para designar aquellos que ejercen su mando sobre personas y un territorio conocido como “cacicazgo”. Significa “El señor responsable o autoridad de los hombres”

³⁰ El término “gamonal” se acuñó a mediados del siglo XIX en América Latina en un territorio al sur del Perú, para designar aquellas personas sin casta ni refinamiento, que lograron a ser hacendados y obtener poder político y social, mediante el uso de la violencia y medios ilícitos con los que expropiaron las tierras de los indígenas. El término se tomó del nombre de una planta perenne e invasora de la familia de la liliáceas conocida como el “Gamon”.

EDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS			
Municipio	Fundación		Edad
	Fecha	Año exped. Acto	
Chinchiná	1857	1880	132 años
Manizales	1848	1849	163 años
Neira	1842	1844	168 años
Palestina	1855	1876	136 años
Villamaría	1852	1878	133 años
<i>Tabla No. 11 Permanencia en el tiempo de las entidades territoriales de Centro Sur.</i>			

Lo anterior, desde el punto de vista de la municipalidad como unidad jurídica territorial, con capacidad de gestión. Pero la ausencia de vinculación comunitaria en la construcción de esas propuestas, han llevado la función pública por un lado, y los grupos humanos por el otro, cada uno actuando en solitario. El servicio público prestado bajo el criterio proveedor de “*atender una necesidad*” llega por una vertiente y al otro lado se halla una comunidad pasiva, conformista y dependiente de solucionar sus dificultades por la gestión de gobernantes y empresarios.

Este punto de encuentro jamás se ha percibido como el escenario propicio para un laboratorio social donde lo público y lo comunitario apropiaran el desarrollo como un desafío común. La mentalidad de gestores públicos y la mentalidad de las comunidades, carecen del criterio innovador que dé valor agregado a la forma como se atiende la necesidad para abrir paso a esa mezcla.

En ello se percibe ausencia de valor agregado para la gestión pública y hace que una propuesta de integración deba empezar por el mismo municipio en su contacto con la comunidad a través de la prestación del servicio público. En esta situación se identifica una segunda característica político administrativa de centro sur: Baja preparación de los actores para asumir la gestión pública local.

El aporte de la dirigencia política tradicional en la gestión de los municipios mediante la designación de actores sin preparación para la gerencia pública, se ha visto reflejada en que tales agentes omiten construir la trama de proyectos y presupuesto en función de las necesidades locales, así que estas no se traducen ni se inscriben en los Planes de Desarrollo, ni en los bocetos de ordenación del territorio.

Por ello con dificultad se logra coherencia entre la gestión y la atención que reciben las comunidades, mientras el sector económico representa solo una fuente para el presupuesto local, el mismo avanza en forma desarticulada de la estrategia administrativa local, quedando sueltos el medio ambiente, el urbanismo y la conectividad, que se quedan a la buena voluntad de quien desee defenderlos.

Una gestión local con estas características, desarrolla relaciones poco lógicas entre los elementos que deben integrarse al desarrollo, lo que pondría en dificultades avanzar en una gestión con visión integradora. Cada administración local cuenta con unos agentes caracterizados por un pensamiento tradicional con baja tendencia a la aceptación de opiniones externas con la

creencia de una gestión con metas superadas, posición que impide apreciar los vacíos de la ineficiencia, principal barrera de toda iniciativa colectiva que lamentablemente se reconocen cuando intervienen organismos de control. Esta inferencia se obtiene del análisis que en esta investigación se ha realizado a los Planes de Desarrollo.

En los instrumentos políticos de gestión local, luego de realizar un análisis vertical desde la perspectiva histórica, y una verificación horizontal entre los instrumentos de un municipio y otro, se halla cómo la dirigencia política en este territorio posee una fuerte inclinación al individualismo. Se configura una tercera característica del perfil político institucional en el territorio centro sur de Caldas.

El deterioro de la actividad política ejercida desde los partidos, la emergencia de personas y pequeños grupos con pensamiento político que buscan el poder por la vía de consultas y aprobación ciudadanas sumados a los actos aislados de voces que reclaman buen gobierno, dice de un liderazgo frágil en el territorio, fragilidad visible en situaciones como la ausencia de controles a la deforestación y al deterioro ambiental del territorio sin que se conozca sobre las sanciones impuestas, o dónde se han realizado los pagos que equilibran estas cuentas. Visible en las dudas ciudadanas que surgen por un pobre ejercicio de autoridad en asuntos de acceso a servicios públicos como salud y educación; visible en la reiterada aparición de construcciones espontaneas subnormales (OMPAD, 2010), visible en el continuo cierre de empresas (CAMARA DE COMERCIO DE MANIZALES, 2010), con el consecuente desempleo e incremento del subempleo.

El incremento de conductas contra el patrimonio (FISCALIA GENERAL DE LA NACION, 2010), da una lectura general de la fragilidad que está afectando a estas comunidades de Centro sur de Caldas en lo social y lo económico, reclamando a prisa gestión en el desarrollo humano. Esta es la cuarta característica de la institucionalidad política de Centro sur: La incoherencia de los planes de desarrollo con la realidad de las comunidades.

En verdad que los Planes de Desarrollo, son los nichos donde deberían anidar las propuestas para una integración futurista de segundo nivel que contenga la proyección de la zona pero fundamentada en los potenciales humanos. Esa característica es la que se busca verificar si se cumple en las herramientas político institucionales con que cuenta cada uno de los municipios para efectos de la gestión local en cada uno de ellos.

Este enjuiciamiento a la instrumentación política local, pretende construir a partir de los insumos existentes, unos instrumentos de gestión pública para la nueva entidad territorial, lo que hace necesario analizar los objetivos planteados en el tiempo de cada localidad y luego compararlos con los objetivos que se han propuesto sus pares.

En la *tabla 3* se transcribe el objetivo general de cada uno de los Planes de Desarrollo de estos municipios para la vigencia 2003 – 2007 cuya lectura hace evidente la ausente desconexión de estos instrumentos de forma horizontal hacia una integración y de manera vertical con la historia local, lo que no debe mirarse como acertado ni desacertado. Ello debe entenderse como fruto del manejo autónomo que han tenido los municipios, independiente de la gestión que realizan sus

vecinos, pero que hoy adquieren valor para la propuesta de integración, en la medida que se aprovechan las ventajas que otorga el territorio en la construcción del desarrollo.

VISION DE LOS PLANES DE DESARROLLO 2004 – 2007 DE LOS MUNICIPIOS DE CENTRO SUR DE CALDAS	
Municipio	Objetivo General
Manizales	Se enfatiza en su potencial como centro de actividades relacionadas con el conocimiento y el desarrollo de alta tecnología. (Manizales Eje del Conocimiento). Esto apoyado con un fortalecimiento de la diversidad de actividades económicas y productivas vistas dentro de un contexto regional. Busca potenciar su ubicación geográfica y sus especiales características ambientales y paisajísticas.
Villamaría	En el año 2009 será un polo de desarrollo agroindustrial y competitivo con el fortalecimiento de la economía microempresarial en los ámbitos departamental – regional dentro de un contexto de equilibrio socioeconómico, cultural y ambiental.
Chinchiná	Polo de desarrollo industrial para la Ciudad Región será un municipio competitivo de cara al Siglo XXI, capaz de jugar el papel determinante para el futuro regional aprovechando su estratégica posición geográfica en el eje occidental del desarrollo y de acceso a la cuenca del Pacífico. Ampliará y diversificará su base productiva y apoyado por su fortaleza en la producción de café industrializado, facilitará el proceso de reconversión de la industria cafetera.
Palestina	Plantea la necesidad de incluirse en las nuevas escalas de urbanización (regional, subregional y/o metropolitana), creando ventajas competitivas a partir de la acción coordinada de diversos actores que generan actuaciones sinérgicas en pro de una mayor dinámica , la inserción a una economía globalizada y del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
Neira	Destaca la búsqueda de ser más competitiva en sus alternativas económicas, dada su localización con respecto al nodo industrial del kilómetro 41 y el aeropuerto del Café.

*Tabla No.12 Visión de los Planes de Desarrollo en los Municipios de la zona Centro Sur de Caldas.
Fuente: Alma Mater, 2003. Ciudad Región Eje Cafetero.*

UN REFERENTE ESPECÍFICO

Para efectos del ejercicio, se toma como referente el municipio de Chinchiná:

Bajo la insignia “*Por la visibilidad de lo público*”, el Concejo municipal de Chinchiná aprobó con Acuerdo 018 del 2003, en el que se planteó como Visión:

“Chinchiná, municipio integrador regional, basado en el desarrollo humano sostenible en un ambiente de equidad social y de inclusión, optimizando sus ventajas competitivas y comparativas entorno al desarrollo económico y ambiental, generador de espacios participativos, todo ello enmarcado en principios éticos y culturales aceptados por toda la comunidad”

Si se compara la visión del Plan de Ordenamiento Territorial de éste municipio con la visión plasmada en su Plan de Desarrollo aprobado para el cuatrienio de la actual alcaldía, se aprecia cómo a pesar de ser el mismo municipio, cada plan marcha por su lado, marcando más que la diferencia de pensamiento de sus autores; la discontinuidad de visión hacia la cual se está construyendo el municipio.

Pero más allá de esta evidencia que surge de la revisión en una sola unidad territorial, es más sorprendente la diferencia de aspiraciones plasmadas en los Planes de Desarrollo de las demás entidades municipales, cuando todas han hecho referencia a la integración regional. Esa situación es la que se analiza enseguida.

La tradición cafetera que une histórica y culturalmente los municipios de la zona Centro Sur de Caldas como parte del Eje Cafetero, y que hoy es motivo de la declaración universal como Paisaje Cultura Cafetero, solo se conserva en el Plan de Desarrollo del municipio de Chinchiná con su visión de futuro cimentada en la industria cafetera.

Algo diferente sucedió con Palestina con un enfoque hacia las nuevas escalas de urbanización, mientras Villamaría le apostó a la microempresa, Manizales cifró su desarrollo en ser el “*eje del conocimiento*” y solo Neira con más visión de integración, fijó su meta en la competitividad apoyada en la localización geográfica respecto al nodo industrial del Kilómetro 41 y el Aeropuerto del Café.

Los planes de gestión pública como el ordenamiento del territorio y el desarrollo local, hoy se deben abordar con unas técnicas que hagan coherente la historia y la integración de las comunidades con relaciones de vecindad. Esta visión termina con antiguas prácticas aniquiladoras de los derechos civiles y políticos de los cuales gozan los ciudadanos en su libertad de elegir y ser elegido para los cargos de poder público y le abre paso al interés común.

Para confirmar la información anterior que ratifica como hasta el momento los instrumentos de gestión pública local en los municipios no apuntan hacia la integración, se tiene a continuación la *tabla 4* donde se transcribe el objetivo general de cada Plan de Desarrollo de los municipios que componen el territorio de la zona Centro Sur para la vigencia 2008 – 2011.

VISION DE LOS PLANES DE DESARROLLO 2008 – 2011 DE LOS MUNICIPIOS DE CENTRO SUR DE CALDAS	
Municipio	Objetivo General
Chinchiná	“CHINCHINA COMPROMISO DE TODOS 2008-2011”.Un nuevo concepto de Gobernabilidad local, que articule problemas sociales, económicos, culturales y políticos que afectan a los ciudadanos en especial a los más desfavorecidos, promoviendo la participación y la concertación.
Neira	“TODOS POR NEIRA”, Plan de desarrollo 2008-2011, La promoción del Desarrollo Social y Económico del Municipio a partir de una significativa participación de las comunidades en la ejecución de la inversión, que permita generar capacidades colectivas y crear condiciones necesarias y suficientes, para contribuir, con el desafío de impulsar a Neira como un Pueblo más competitivo y más equitativo, bajo condiciones crecientes de Sustentabilidad y Sostenibilidad.
Manizales	“MANIZALES: CIUDAD INTERNACIONAL DE CONOCIMIENTO CON OPORTUNIDADES PARA TODOS”, tendrá como objetivo central la creación de las condiciones sociales, culturales, económicas, territoriales, políticas e institucionales, para ampliar las oportunidades de desarrollo humano integral para todos sus habitantes. Con visión de ciudad: en el año 2032 consolidarse como el eje de la ciudad región internacional de conocimiento, conformada por los departamentos de CALDAS, QUINDÍO Y RISARALDA y como ciudad líder global en innovación y creación de valor, en armonía con sus riquezas naturales e impulsada por un talento humano de clase mundial y un entorno de inclusión social de toda su población en los beneficios de su desarrollo.
Palestina	Elaborar permanente derrotero institucional que conlleve a programas y proyectos en diferentes áreas para el desarrollo económico, social, urbanístico, administrativo, así como la supervisión de micro y macroproyectos de obras y desarrollo urbano y rural que den pie al fortalecimiento, la productividad y crecimiento al municipio.
Villamaría	“Todos por Villamaría” 2008-2011, Diversifica objetivos generales por áreas en salud, educación, cultura, infraestructura apuntando hacia el cubrimiento al 100% en servicios públicos.
<i>Tabla 13. Objetivos de los Planes de Desarrollo de los Municipios de la zona Centro Sur de Caldas vigentes a 2010.</i> <i>Elaboración propia.</i>	

La información consignada en la *Tabla 4*, no solo confirma las afirmaciones anteriores, sino que en ella es posible verificar que a 2010, los Planes de Desarrollo en los cinco municipios de la zona centro sur, no solo difieren en su horizonte, sino que hasta variaron en relación con la visión de los planes de desarrollo que les antecedió.

Chinchiná por ejemplo, abordó el tema de la gobernabilidad local mientras Neira asumió el desarrollo social enfocado en la participación con visión local. Palestina le apostó al crecimiento del municipio en las diversas dimensiones del desarrollo incluyendo el humano, Villamaría le apunta a la atención de los servicios públicos y Manizales pasa de ser el eje del conocimiento a una ciudad internacional del conocimiento proyectada a 2032 como el centro de la ciudad Región integrada por Caldas, Quindío y Risaralda.

Ninguno de ellos formuló propuestas para facilitar oportunidades de articularse con los municipios vecinos y aprovechar sus fortalezas; ninguno reconoce la posibilidad de asumir un liderazgo por fuera de ellos; en síntesis, la dificultad de una integración anida en gran parte, en la gesta política de cada territorio.

Los municipios de la zona centro sur de Caldas no están constituidos ni reconocidos como entidad territorial que los agrupe, lo que restringe el ordenamiento formal de este territorio. Sin embargo, subsiste el imaginario físico e histórico de una unificación como una aspiración de sus dirigentes por revivir aquellos espacios en los que se dio la unidad histórica, cultural, social y hasta económica, donde la unidad de pensamiento por un bien común permitan llevar a cabo obras que respondan a planes y proyectos para impulsar su desarrollo, fortaleciendo una integración endógena diferente de la conurbación natural que ha madurado al abrigo de la activa conectividad Manizales – Villamaría.

Los centros poblados como nichos culturales que conservan valores tradicionales del territorio, contienen un potencial de inmenso valor para la integración de una propuesta. En la *tabla 5* se expone la situación estratégica que poseen centros poblados como Arauca y el

Kilómetro 41, dos nodos geográficos significativos, posicionados en el corredor Cali – Medellín, vértices del Triángulo de Oro. Otras centralidades que poseen un alto potencial para incidir en el desarrollo del territorio son Llanitos y Rioclaro en Villamaría; Pueblo Rico y Llanogrande en Neira; La Cabaña, Lisboa, La Garrucha, El Tablazo, San Peregrino y Maltería en Manizales; el Trébol y La Esmeralda en Chinchiná; La Rochela – Santágueda y Cartagena, en Palestina.

LOS CENTROS POBLADOS COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN CENTRO SUR		
Municipio	Centro Poblado	Rol de centros urbanos estratégicos
Manizales	Kilómetro 41	Se visualiza como un punto que junto con Chinchiná y Palestina constituyen el nodo de la Geoestrategia, articulador de la subregión centro sur o formación metropolitana. El kilómetro 41 (Vereda Colombia del municipio de Manizales) es el epicentro de unos quince asentamientos urbanos que se encuentran localizados en algo más de cien kilómetros de longitud entre los municipios de La Virginia en Risaralda y Marmato en Caldas. Se planea como un nodo industrial y puerto seco.
Palestina	Arauca	Se planea su consolidación como un centro de intercambio y dotación de bienes para surtir las veredas cercanas no solo de municipio sino también de sus vecinos Risaralda y Anserma. Se plantean como dos polos de crecimiento urbano estratégicamente localizados con respecto a la troncal del Cauca y proyectos de infraestructura que posibilitan equilibrio urbano rural. Con ellos se busca: “Promover el desarrollo de áreas de expansión para VIS y así disminuir la presión inmobiliaria sobre Pereira.
<i>Tabla No. 14 Papel de los Centros Poblados en el Juego del Desarrollo Regional Fuente: Alma Mater 2003</i>		

A modo de colofón de este primer escenario se tiene que: El desarrollo entre 2004 – 20011 que corresponde a la planificación de la primera década del siglo XXI, planteó como visión para los municipios de la zona centro sur de Caldas, distintas orientaciones en cuanto al horizonte del desarrollo local. Todos ellos desarticulados de una visión de conjunto y poseen una tendencia que se conserva en los Planes de Desarrollo actuales revelando que un futuro común, hoy tiene serios inconvenientes en la voluntad política local, primer problema a superar por la propuesta.

CARACTERIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS POLÍTICO ADMINISTRATIVAS VIGENTES EN EL TERRITORIO CENTRO SUR DE CALDAS

Del análisis que permite la lectura de los instrumentos político administrativos locales transcritos, se tiene que la gestión de las entidades territoriales de la zona Centro Sur, está en manos de una dirigencia y unas instituciones en los que se identifican unos pilares característicos uniformes como son:

- Dirigen entidades Territoriales sólidas.
- Baja preparación de los actores para asumir la gestión pública de manera integrada.
- Individualismo en la gestión.
- Incoherencia transversal y vertical entre los planes de desarrollo, el ordenamiento del territorio y la realidad de las comunidades.

Estas características constituyen valores importantes al momento de formular una propuesta de integración que apunte hacia un desarrollo de la región en forma integral.

LOS INTENTOS POR INTEGRAR LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS.

La preocupación por el desarrollo de la región ha sido tema de discusión en diferentes escenarios, de manera que son varios los instrumentos que pretenden la construcción de territorio sostenible desde un criterio integral. Para la presente investigación se consultaron herramientas

como el Plan de Desarrollo para el Departamento de Caldas 2008 – 2011, la Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero y la Agenda Interna de Caldas.

- a. El Plan de desarrollo Departamental 2008 – 2011 *“Para hacer de Caldas nuestra mejor Empresa”* estableció como Visión a 2011, que Caldas sería un territorio propicio para la creación de riqueza con equidad y la generación de trabajo digno a partir de la ejecución de dicho plan de desarrollo y habría marcado el camino definitivo para garantizar a sus habitantes las posibilidades de un pleno desarrollo y de una convivencia armónica como garantía de una felicidad colectiva.
- b. La Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Eje Cafetero, proyecta la Región hacia el 2019 como sigue:

“...un territorio integrado política, social y económicamente, arraigado en sus culturas, socialmente equitativo, diversificado en su producción, ambientalmente sostenible y competitivo, donde se garantiza la paz y la seguridad ciudadana, planificado con base en sus potencialidades territoriales y valores ambientales, hábil en la concertación de prioridades regionales y efectivo en su realización, ambientalmente protegido, biodiverso y con una sólida infraestructura para la conectividad regional.”

- c. Por su parte, la Agenda interna de Caldas, propuso como visión:

“.. desarrollar encadenamientos productivos de alcance regional, consolidándose como centro del conocimiento, articulando integralmente su sistema de educación superior y centros

de investigación y conocimiento, en relación directa con las apuestas productivas que interesan al conjunto de los departamentos del eje cafetero.”

Los insumos que proveen estos instrumentos son útiles para tejer los elementos de las propuestas, encadenando anticipadamente los planes desde sus expresiones más locales a los propósitos de un mayor orden. De todo esto que el problema puede abordarse sobre instrumentos políticos e institucionales preexistentes, que han abordado idéntico asuntos: Buscar la integración del territorio centro sur de Caldas.

INFORMACIÓN PRIMARIA. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

La construcción del horizonte político institucional para una entidad territorial con los municipios de la zona centro sur de Caldas empieza con la formulación de una visión que concrete el querer de una mayoría, y para ello se consultan las bases sociales desde sus niveles más extremos donde se encuentran los problemas que impiden su integración. Esta información recopilada se llevó a mapas sociales, que son la materia prima para elaborar las herramientas de gestión y el punto de partida en la formulación de una propuesta.

Obediente a este criterio resultó procedente aplicar un instrumento de consulta y medición que permitiera evaluar o percibir cuál es la voluntad de integración de las comunidades que participan en el sector político institucional en los cinco municipios y hallar elementos de resistencia o elementos aperturistas al tejido de una entidad territorial.

Para ello fue de suma utilidad el instrumento de consulta de actores y es con fundamento en las respuestas que se hacen concretas las propuestas de un ordenamiento territorial y un plan de desarrollo para la nueva entidad territorial, tendientes a superar los asuntos que propone el mapa de conflictividad y que en síntesis confirma que la exclusión y la pobreza corresponden a situaciones atribuibles a problemas del desarrollo no resueltos, que promueven el aislamiento.

La tabulación de información descriptiva se realiza de tal forma que se recojan las diversas opciones con las cuales los habitantes de la subregión centro sur de Caldas perciben los fenómenos político administrativos y la oferta del territorio como opción de desarrollo.

Los hallazgos que facilitó el instrumento.

Doce entrevistas semiestructuradas se aplicaron en cada uno de los cinco municipios de la zona centro sur de Caldas, para un grupo total de 60 personas distribuidas en un 70% urbanos y 30% rurales, todos ellos líderes visibles de la política, la institucionalidad local y ciudadanos del común quienes proveyeron información que dejó en evidencia el desconocimiento generalizado del potencial natural y social que alberga el territorio, la escasa vinculación de los actores locales a los asuntos públicos, la baja valoración de los potenciales en capital humano y un descontento general con la capital del departamento.

Un ejemplo de esta última afirmación es la lectura que desde la dimensión psicológica amerita el sentir de los actores consultados, que muestra cómo los habitantes de Villamaría reclaman

cuando Manizales se presenta ante el mundo incluyendo en su potencial turístico el Parque de Los Nevados. Idéntica situación acontece con el sector de la Rochela en territorio de Palestina. Otra lectura para esta información es que preliminarmente ya existen territorios que son puntos de contacto hacia una integración.

LAS POTENCIALIDADES DEL TERRITORIO PARA DEFINIR SU VOCACIÓN.

Las opiniones de los entrevistados apuntan a que sus municipios son fuertes en diversas actividades en las que se afianzaría su desarrollo. El gráfico que viene a continuación refleja la opinión de la población consultada acerca de las potencialidades de su territorio para apostarle al desarrollo.

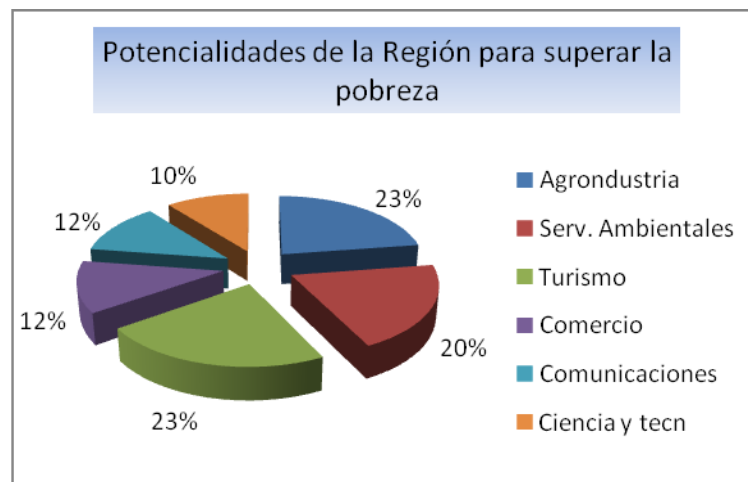


Gráfico 16. Potencial uso del suelo global

En la tabla 15 se especifican los datos obtenidos en el trabajo de campo, donde se resalta el valor de actividades como la agroindustria, los servicios ambientales y el turismo como los potenciales del desarrollo para centro sur.

Vocación del Territorio	Potencialidades de la Región para superar la pobreza	Porcentaje	Chinchiná	Neira	Manizales	Palestina	Villamaría
Agrindustria	17	28%	6	4	1	3	3
Serv. Ambientales	15	25%	1	6	1	1	6
Turismo	17	28%	3	2	2	7	3
Comercio	9	15%	2	2	2	2	1
Comunicaciones	9	15%	1	0	6	1	1
Ciencia y tecn	8	13%	2	1	3	1	1

Tabla 15. Información consolidada por cada municipio

De acuerdo con estos datos, las actividades en todo el territorio se agrupan en el gráfico 16 así:

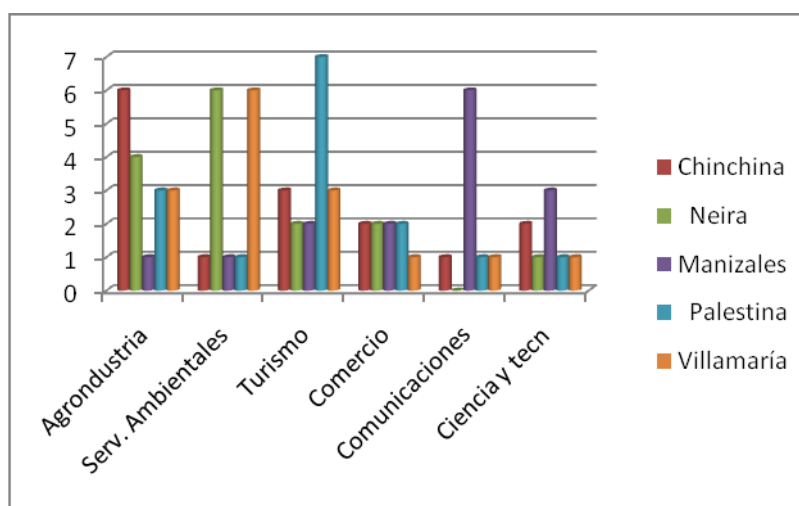


Gráfico 17. Potencial por municipios

Según esta percepción, la ciudadanía considera que la vocación de sus municipios se da en las siguientes actividades:

- **Chinchiná:** Agroindustria seguida de Comercio y Turismo.
- **Neira:** Actividad agroindustrial y servicios ambientales.
- **Manizales:** En comunicaciones seguida de ciencia y tecnología, comercio y turismo.
- **Palestina:** Turismo seguido de la agroindustria.
- **Villamaría:** Servicios ambientales seguido de actividad agroindustrial y el turismo

Información útil, porque de acuerdo con esa vocación del territorio es posible construir los instrumentos de ordenamiento territorial para la entidad territorial que se proponga.

LO QUE CONOCEN LOS ACTORES DE LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS

La entrevista dejó percibir que el conocimiento que los habitantes de la zona centro sur tienen acerca del territorio es muy vago.

Muestra de lo anterior es que, por ejemplo, el 90% de los entrevistados solo sabe que la forman cinco municipios unidos por un área de influencia geográfica que incluye la capital del departamento.

Para unos pocos, la integración de los cinco municipios es una estrategia de la que apenas se empieza a hablar y un 10% sabe que parte de esa estrategia son los macroproyectos como el aeropuerto del café, el anillo vial centro sur, y la proyección turística y cafetera.

CONOCIMIENTO DEL TERRITORIO	
La forman 5 municipios	88%
Estrategia de integración	10%
Conocimiento de Macroproyectos	2%
<i>Tabla 16. Conocimiento de lo local</i>	

Gráficamente esta información se expresa así:

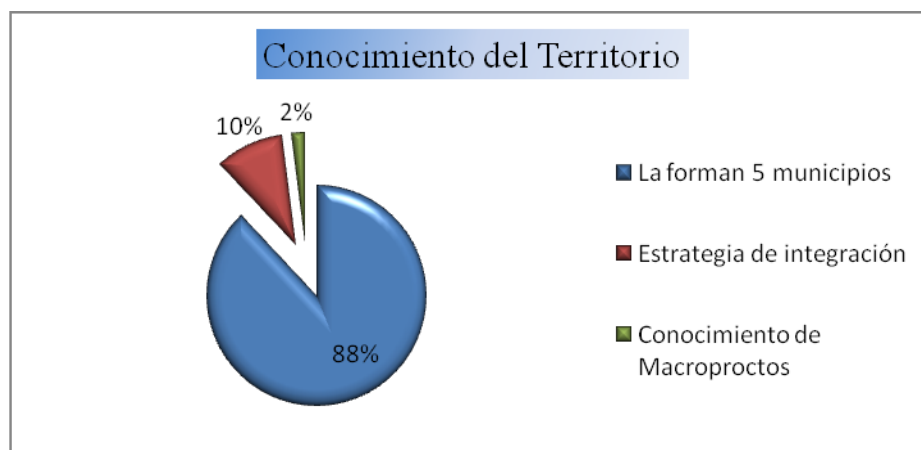


Gráfico 18. Conocimiento que los actores tienen del territorio

Lo que plantea este resultado en la construcción de la propuesta, va más allá que la necesidad de publicitar el territorio y la inclusión de sus habitantes en la elaboración de la misma, para fortalecer la educación pública en el conocimiento de los municipios y sus interacciones con entidades territoriales vecinas que pueden contribuir al crecimiento de la subregión.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA TOMA DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO DE SU MUNICIPIO.

PARTICIPACION EN LA TOMA DE DECISIONES LOCALES	
Trabajo comunitario	80%
Opinión en medios	10%
Servidores públicos	10%
<i>Tabla 17. Participación ciudadana local</i>	

Información que se presenta en la siguiente gráfica.

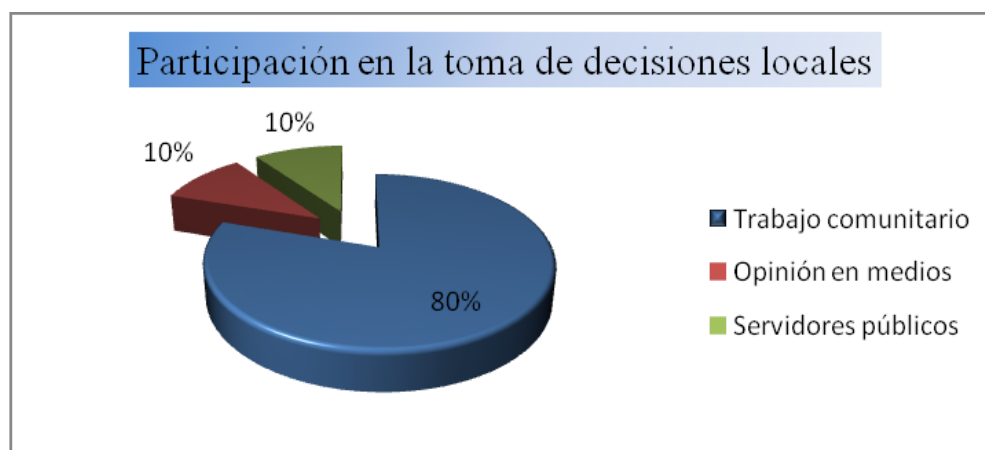


Gráfico 19. Participación de los actores en toma de decisiones locales

El 80% de los entrevistados manifestó que ha participado en diversas formas de interacción a partir del trabajo realizado con la comunidad; el 10% lo ha hecho manifestando su opinión en medios masivos y un 10% como actores directamente involucrados en la organización municipal.

Estos resultados reflejan que a nivel de los municipios, aún no se ha desarrollado la participación de la comunidad en la toma de decisiones locales, aspecto útil porque la formulación y desarrollo de la propuesta depende del nivel participativo que se logre para la gestión de los asuntos que interesan a todos.

CREDIBILIDAD EN LO PÚBLICO.

La aplicación del instrumento dice que, para un 10% de los entrevistados no hay confianza en lo público. Para un 30%, sería efectivo pero si se elimina la corrupción; para otro 10% se debe corregir el acceso a la información, y para los demás simplemente hay credibilidad en lo que se hace desde la administración.

CREDIBILIDAD EN LO PUBLICO	
No hay confianza en lo público	10%
Si se elimina la corrupción	30%
Corregir acceso a la información	10%
Hay credibilidad en la gestión pública	50%
<i>Tabla 18. Gobernabilidad</i>	

Estos resultados pueden graficarse en la siguiente forma:

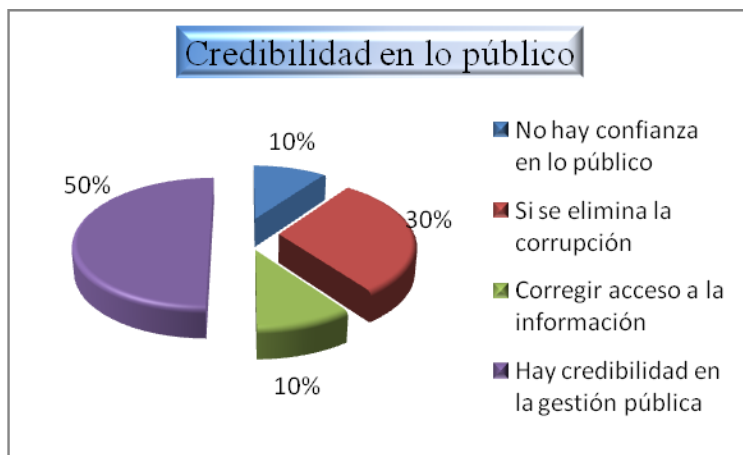


Gráfico 20. Credibilidad en lo público

Lo anterior confirma la necesidad de avanzar en la recuperación de la credibilidad en lo público como opción de gobernabilidad. Esto traduce que los agentes del desarrollo, además de su capacidad política deben desarrollar habilidades técnicas en lo público.

LA LIBRE PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES

La consolidación de datos obtenida en el trabajo de campo para esta pregunta dejó la siguiente información:

Para un 30% de los entrevistados, las personas votan por que reciben un beneficio personal. La comunidad considera que hay clientelismo. El 40% de las personas encuestadas piensan que la participación todavía es muy tímida y solo se da cuando hay elección de gobernantes. Con un opinión diferente a los anteriores, 12 personas que equivalen al 20% de la población encuestada

consideran que la comunidad simplemente no participa en la toma de decisiones porque no hay una cultura y un 10% de la población opina que la ciudadanía si participa ampliamente.

LIBRE PARTICIPACION EN ELECCIONES LOCALES	
Hay Clientelismo	30%
Electores tímidos de fácil inducción al voto	40%
Abstencionismo	20%
Libre Elección	10%
Tabla 19. Libertad del elector	

Las respuestas obtenidas tras esta pregunta, confirman los hallazgos de la Misión de Observación Electoral cuando afirma que hay complacencia ciudadana con el clientelismo electoral, situación a la cual se agrega el escaso conocimiento de la dinámica electoral.

La incidencia de los resultados se verifica en el siguiente gráfico

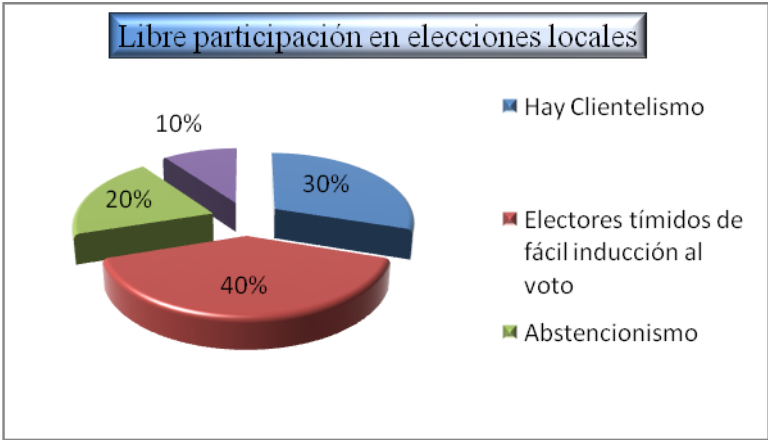


Gráfico 21. Injerencias en la libre participación en elecciones locales

AGENTES CON INJERENCIA EN LA POLÍTICA LOCAL.

Las personas consultadas tienen reconocimiento generalizado al liderazgo que ejercen los partidos políticos cuya presencia local cubre un 70%, seguido de la imagen de que goza la Gobernación de Caldas en un 15%.

Los actores consultados reconocen igualmente la acción y la injerencia en la vida local por parte de los gremios en especial el cafetero y de los organismos no gubernamentales del orden nacional e internacional en un 5%. Un 10% reconoce la incidencia de las alcaldías y otras dependencias de la administración en la dinámica política cotidiana.

Los resultados obtenidos se presentan en la tabla 21.

AGENTES CON INJERENCIA EN LA POLITICA LOCAL	
Partidos políticos	70%
Gobernación de Caldas	15%
Gremios	5%
Alcaldías municipales	10%
<i>Tabla 20. Reconocimiento de actores</i>	

Gráficamente éstos datos se expresan:

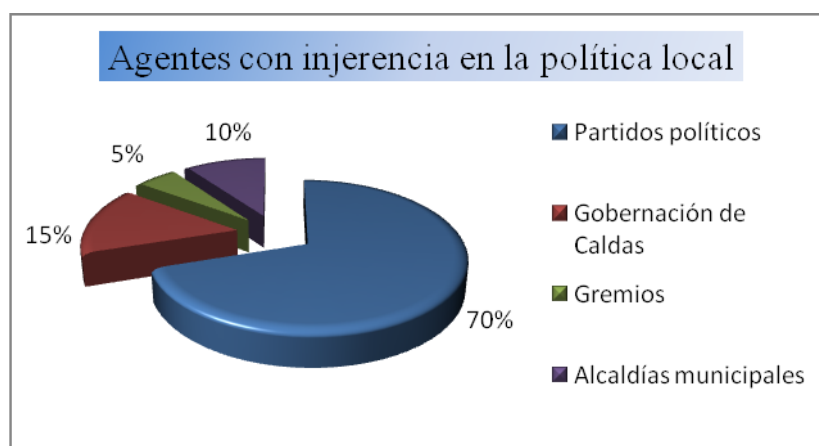


Gráfico 22. Agentes con incidencia en las decisiones políticas locales

LA MOTIVACIÓN DEL ACTOR POR PARTICIPAR.

De la población consultada, el 90% posee una sensibilidad hacia la búsqueda del bien de su comunidad y el sentido de pertenencia como factores que los incita a participar en los asuntos públicos. El otro porcentaje lo hace solo porque cumple una función remunerada.

MOTIVACION DE LOS ACTORES POR PARTICIPAR	
Búsqueda del bien común	90%
Sólo se cumple una función	15%
Tabla 21. Motivación a la participación	

Es mayoritario el interés por participar en los asuntos de la administración pública, cuando los asuntos revisten un carácter de “*bien común*”, lo que muestra un marcado liderazgo ciudadano hacia la solidaridad.

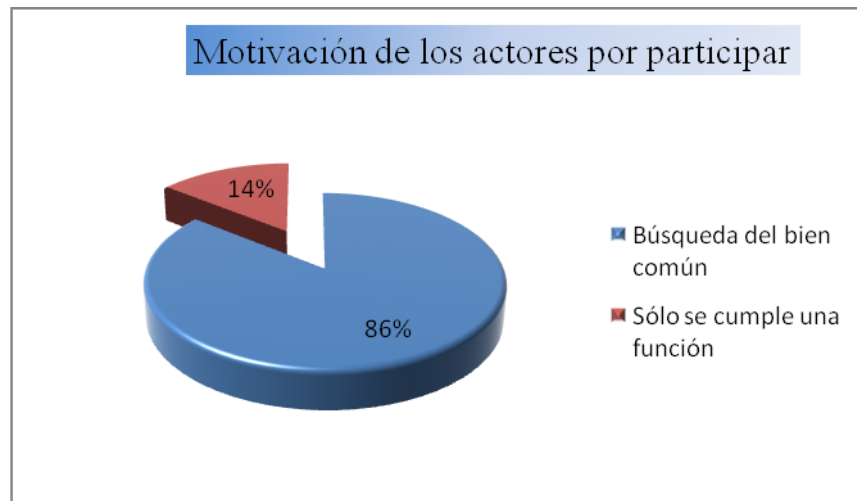


Gráfico 23. Motivación de los actores a participar

No sorprende los resultados en este caso, los que solo confirman cómo es un sentir natural entre la población de este territorio, ser propicios con quienes son víctimas de calamidades.

Este es un valor social que ha sido utilizado con fines particulares que hoy puede jugar a favor de la integración si las estrategias

PERCEPCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL MUNICIPIO.

La población que resolvió la entrevista tiene su propia opinión sobre la situación económica y social en que se encuentra el territorio. A la pregunta *¿Cuál es la situación social y económica en su municipio?* se dieron respuestas como estables, buenas, mal, regulares y delicadas, donde la opción “*Mal*” tuvo la mayor elección.

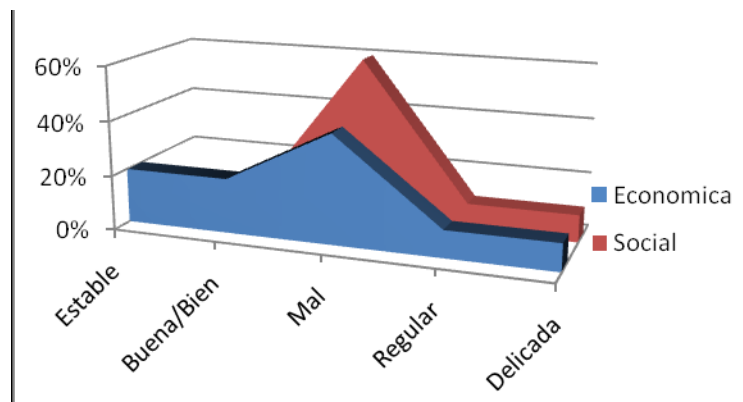


Gráfico 24. Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en la región.

El gráfico que se alimenta de los datos contenidos en la siguiente tabla, genera alerta por la gobernabilidad en la región, en la medida que se percibe cómo dos elementos fundamentales del desarrollo se encuentran en crisis: Lo social y lo económico

Percepción sobre la situación social y económica del municipio		
	Económica	Social
Estable	20%	10%
Buena / Bien	20%	10%
Mal ³¹	40%	60%
Regular	10%	10%
Delicada	10%	10%
Tabla No.22. Situación social y económica		

Esta información se desglosa por municipios, con el fin de presentar una mayor especificidad:

³¹ La comunidad se siente afectada con el desempleo, inequidad en la inversión, pocos proyectos productivos, pobreza, desigualdad, falta oportunidades

Chinchiná: Municipio éste donde lo más crítico se encuentra en la economía.

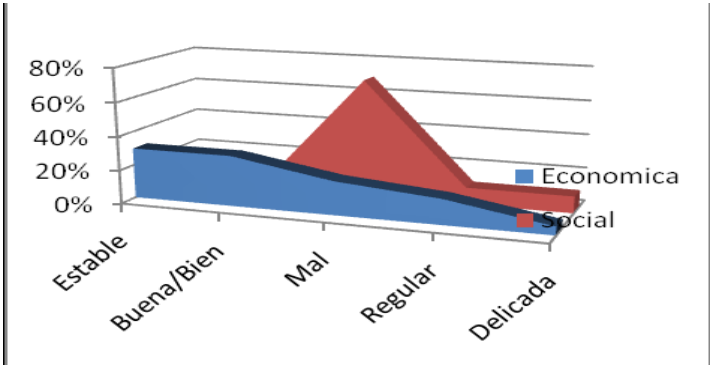


Gráfico 25. Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Chinchiná

Neira: La crisis afecta en idéntica forma lo social y lo económico en el municipio de Neira.

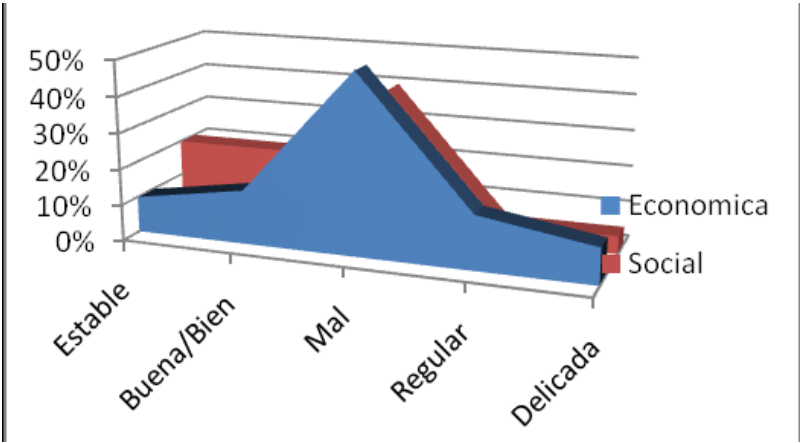


Gráfico 26. Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Neira

Manizales: El aspecto más crítico que afecta a Manizales es el económico.

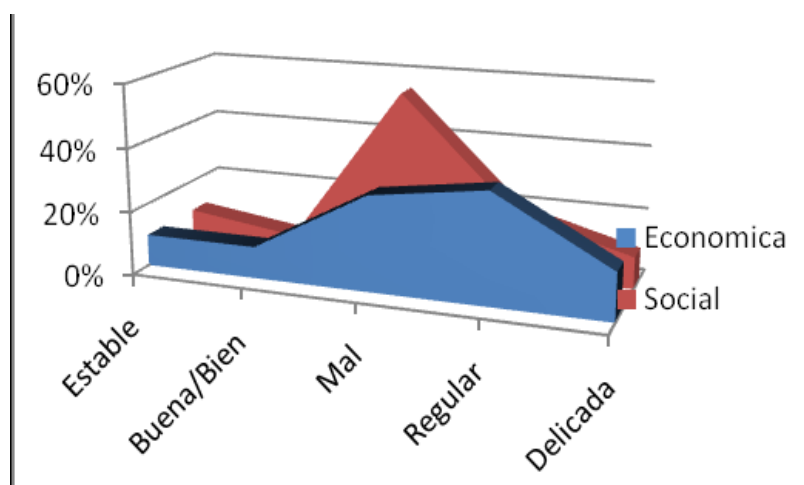


Gráfico 27. Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Manizales

Palestina: Al igual que los demás municipios, en Palestina la crisis toca con la economía.

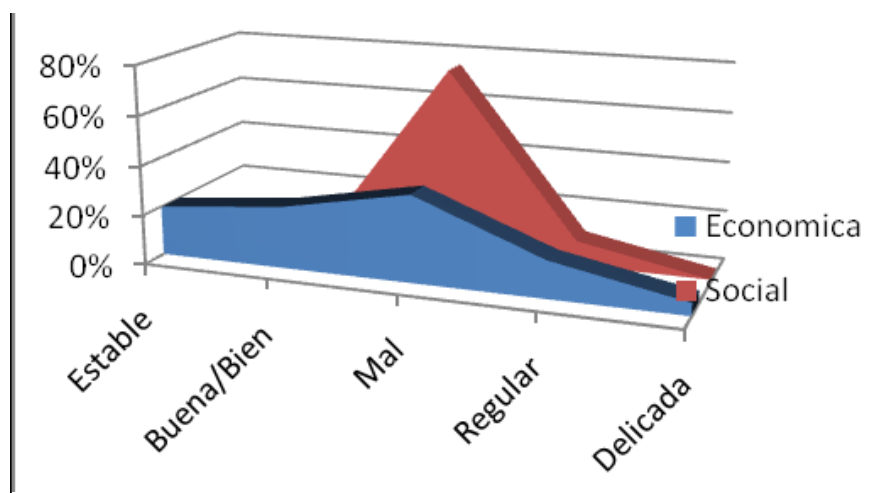


Gráfico 28. Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Palestina.

Villamaría: Para este municipio, la crisis afecta indistintamente lo social y lo económico

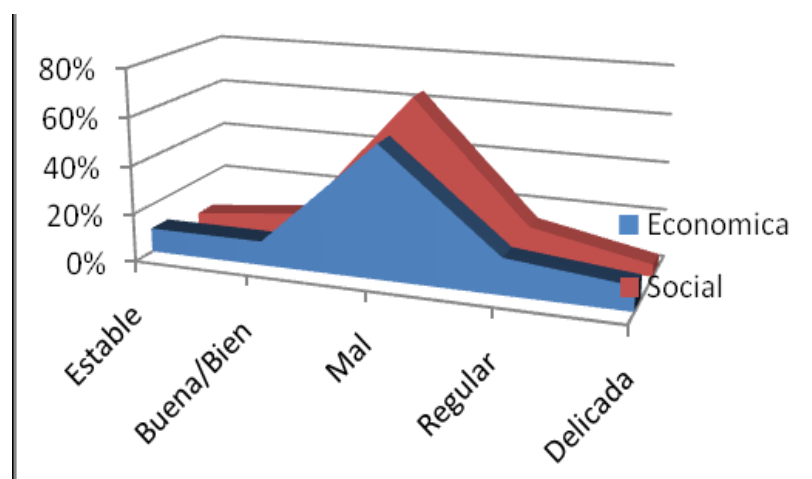


Gráfico 29. Percepción ciudadana sobre la situación económica y social en Manizales

USO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (MPC) COMO HERRAMIENTA PARA PRESIONAR DECISIONES PÚBLICAS.

Esta pregunta se diseñó para obtener dos tipos de respuesta. Una es sobre el conocimiento de la existencia de los instrumentos y derivada de esta respuesta la percepción particular sobre el uso. En la primera pregunta se tuvo que la mayoría de las personas consultadas sabe que existen pero son de poco uso. Algunos no sabían sobre qué se les preguntaba al hablar de los Mecanismos de Participación Ciudadana.

CONOCIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA	
Son de poco uso	70%
NS/NR	10%
Otras respuestas	20%
Tabla 23. Uso de los Mecanismos Participativos	

La lectura de estos resultados revela el nivel de desconocimiento que se tiene en la zona centro sur del departamento de Caldas de una normatividad que data del año 1994, que forma parte de la estrategia legal que respalda la descentralización administrativa.

Las respuestas se presentan en el gráfico 29:

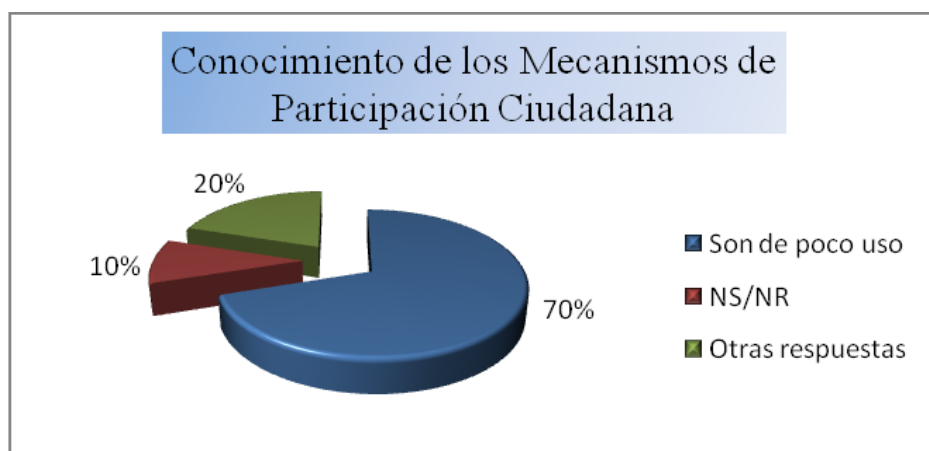


Gráfico 30. Conocimiento de los Mecanismos de Participación ciudadana entre los actores de la región

En términos generales, la mayoría de los entrevistados conoce la existencia de los mecanismos participativos, pero en esa misma proporción deja de hacer uso de ellos.

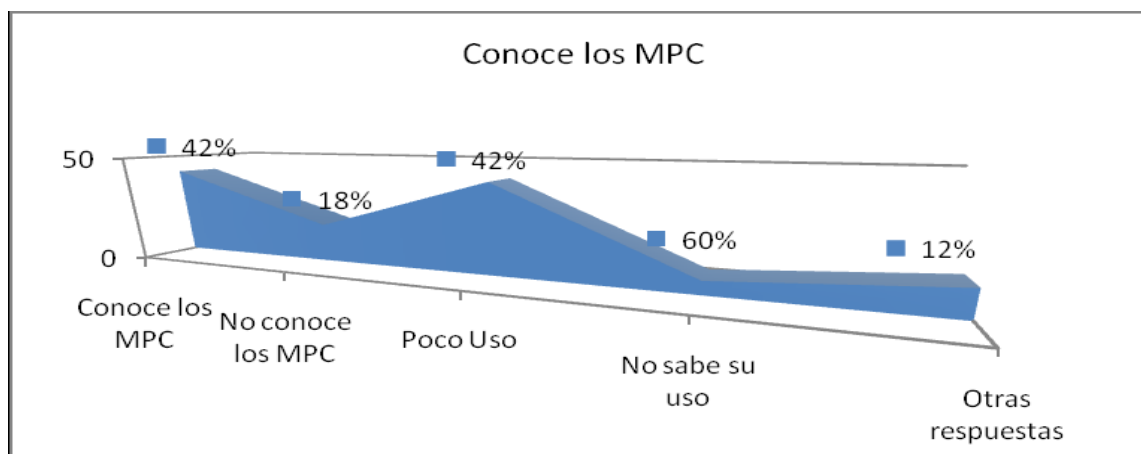


Gráfico 30. Conocimiento de los Mecanismos de Participación ciudadana entre los actores de la región.

CARACTERIZACIÓN LOCAL EN LO POLÍTICO E INSTITUCIONAL.

El objetivo de la pregunta apunta a verificar la fortaleza del liderazgo local en cada uno de los municipios para lo cual se interrogó sobre las características de los líderes.

Al referirse a la forma como se ejerce el liderazgo en los municipios de la zona centro sur de Caldas, los actores consultados señalaron las situaciones que se describen a continuación:

CARACTERIZACIÓN DEL LIDERAZGO LOCAL	
Falta de liderazgo	10%
Politización de las instituciones	30%
Grupos cerrados (Administración – Gremios)	20%
Estancamiento del desarrollo	10%
Monopolios de poder	30%
Tabla 24. Liderazgo en los municipios de la zona	

La percepción generalizada que la ciudadanía tiene sobre la administración pública y las instituciones es que se encuentran “*politizadas*”, entendiendo por tal, que las decisiones trascendentales del territorio, la toman los líderes de los grupos políticos. Esta situación se blindó de la intervención de los ciudadanos con estrategias que monopolizan el poder a través de grupos cerrados conformados entre la administración pública y los gremios.

El peso de estas opiniones se verifica en el gráfico siguiente:

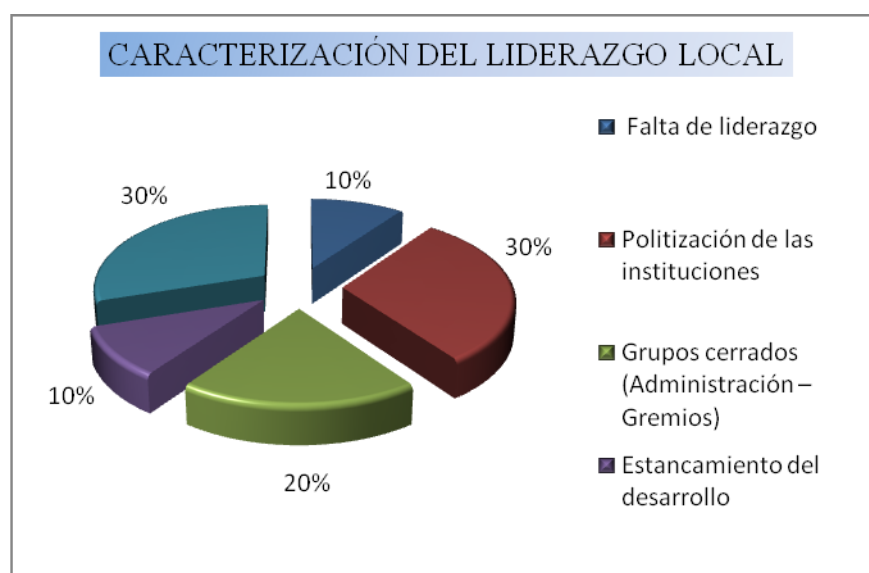


Gráfico 31. Caracterización del liderazgo local

Y según las respuestas, son estas condiciones las que favorecen aspectos que dificultan el desarrollo local como:

➤Corrupción:	20%
➤Instituciones fuertes:	10%
➤Baja apertura a la participación:	50%
➤NS / NR:	20%

LOS PROYECTOS QUE POTENCIALMENTE ARTICULARÍAN LA ENTIDAD TERRITORIAL EN CENTRO SUR.

La consulta sobre los proyectos que lograrían sacar la zona hacia su desarrollo, tuvieron manifestaciones en cuanto a su aceptación general para su realización. La pregunta daba libertad de elegir varios proyectos, razón por la cual esta medición no se ajusta a un comportamiento de tendencia estadística normal, pero da una lectura de orientación que es útil para la construcción de las herramientas políticas.

Las posibles actividades para el desarrollo del territorio se presentan en el gráfico 32, donde se tuvo finalmente, que la mayor tendencia apunta a un desarrollo soportado en lo turístico, seguida de proyectos con visión integral del territorio.

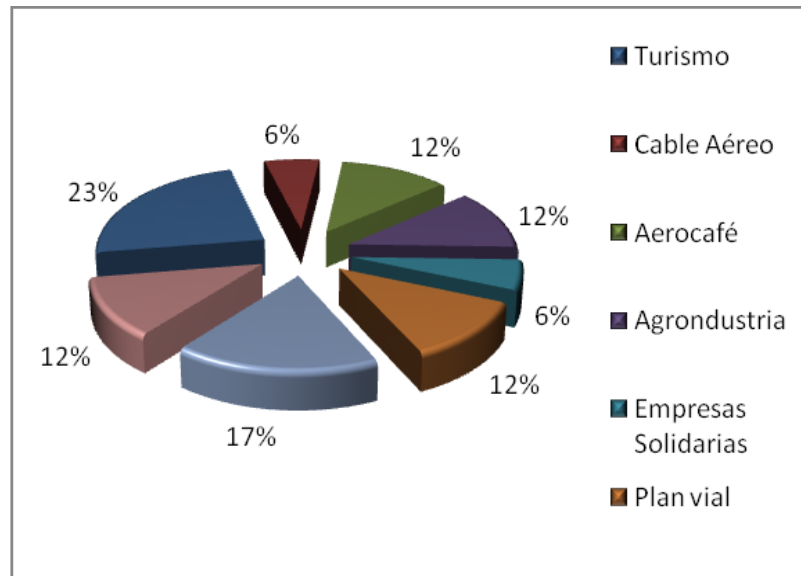


Gráfico 32. Proyectos que aportarían al desarrollo de la entidad territorial

PÉRDIDA DE ATRACTIVOS DE LOS MUNICIPIOS EN LA ZONA CENTRO SUR COMO CAUSA DE MIGRACIÓN.

El objetivo de esta pregunta se orienta a buscar respuesta a las migraciones con base en la pérdida de atractivos locales que hace de los municipios lugares donde no es posible alcanzar metas de desarrollo individual y colectivo. La consulta sobre las razones para la migración de población, arrojó los siguientes resultados:

PERCEPCIÓN DE LA PÉRDIDA DE ATRACTIVOS EN LA ZONA COMO UNA DE LAS CAUSAS DE MIGRACIÓN	
Considera que el territorio no ha perdido su atractivo	40%
Considera que el territorio si ha perdido su atractivo	50%
NS/NR	10%
Tabla 25. Atractivos de la zona	

Lo anterior refleja cómo a pesar de las dificultades, existen atractivos para permanecer en el territorio, y que las migraciones pueden ser consecuencia de otros factores situacionales que hacen perder el interés por lo local en forma temporal, conservando la tendencia de la población a retornar a la zona. Volver a casa.

La información obtenida se expresa gráficamente así:

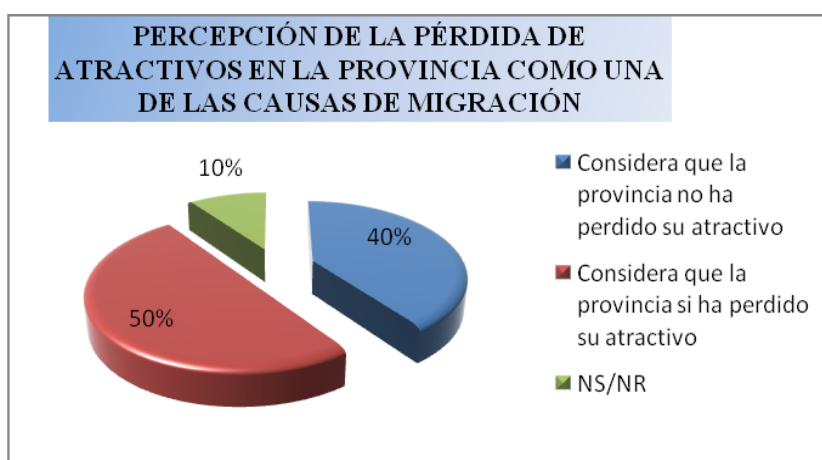
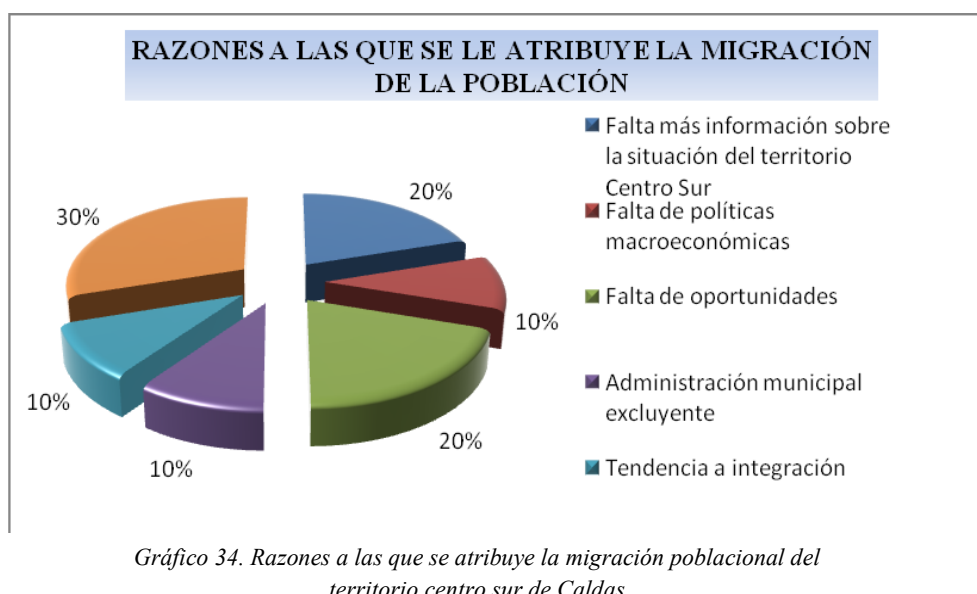


Gráfico 33. Pérdida de atractivos del territorio

Sobre las razones a las que se puede atribuir la migración de la población se encontró lo siguiente:

RAZONES A LAS QUE SE LE ATRIBUYE LA MIGRACIÓN DE LA POBLACIÓN	
Falta más información sobre la situación del territorio Centro Sur	20%
Falta de políticas macroeconómicas	10%
Falta de oportunidades	20%
Administración municipal excluyente	10%
Tendencia a integración	10%
NS/NR	30%
Tabla 26. Causa de las migraciones en la zona	



LA PERCEPCIÓN SOBRE PÉRDIDA DE POBLACIÓN.

La mayoría de personas entrevistadas estima acerca de la pérdida de población lo siguiente:

PERCEPCIÓN SOBRE PÉRDIDA DE POBLACIÓN	
Considera que hay pérdida de población y capital humano	90%
Percibe que no hay pérdida de capital humano ³²	10%
Tabla 27. Percepción sobre pérdida de población.	

Gráficamente puede apreciarse el peso de esta opinión en la totalidad de entrevistados, de la que invita a reflexión sobre estrategias para retener este capital.

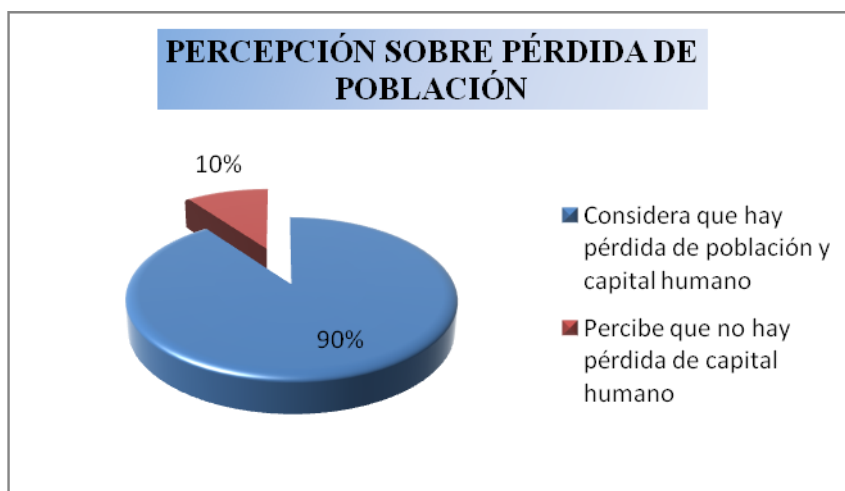


Gráfico 35. Se percibe pérdida de capital humano

³² Es uno de los diez "capitales intangibles" (Boisier, 2000), al lado del capital cognitivo, capital simbólico, capital cultural, capital social, capital cívico, capital institucional, capital psicosocial, capital mediático y capital sinérgico, el capital humano corresponde a aquellos individuos que reúnen atributos de calidad y competitividad personales que los hace útiles en el crecimiento y desarrollo de un territorio.

Se identifican como las principales causas para que las personas migren las siguientes:

PRINCIPALES CAUSAS DE MIGRACIÓN	
Ausencia de oportunidades	70%
Desempleo	10%
Vivienda	10%
Macroproyectos (San José, Aerocafé, Tren del Oeste)	10%
Tabla 28. Percepción sobre pérdida de población	

En las respuestas obtenidas a esta pregunta se advierte el impacto que en materia de migración han tenido la ausencia de oportunidades para generar empleo que alcanza una cifra del 80% y los macroproyectos asociados con el desarrollo.

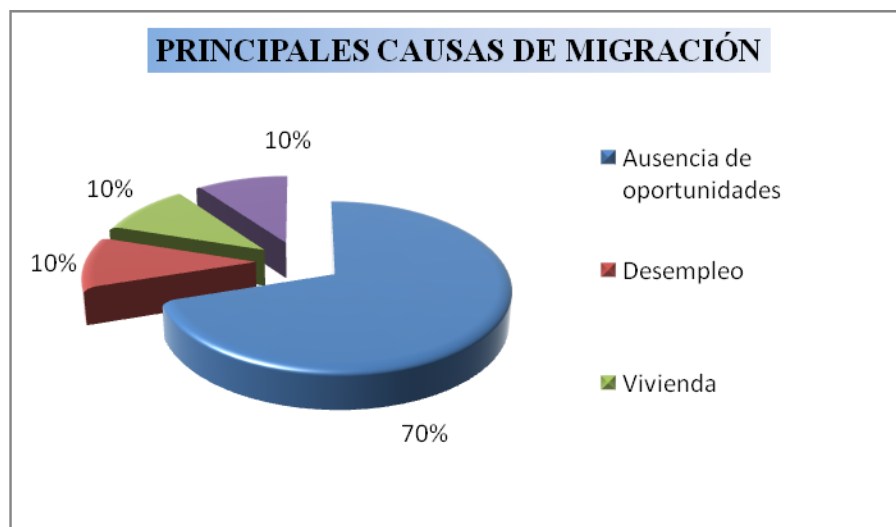


Gráfico 36. Causas a las que se atribuye las migraciones

Si esta percepción es válida, entonces los proyectos que tienen por objetivo grandes obras de infraestructura e inversión, que se han presentado como aportes para el desarrollo, requieren ser examinadas y valoradas en su componente social, puesto que sus efectos han sido contrarios a sus propósitos de inclusión, generación de empleo y oportunidades para el desarrollo de la sub región centro sur del departamento de Caldas. .

Son varios los proyectos macro que se encuentran en proceso de ejecución en este territorio, que en conjunto absorberían la oferta laboral local, como son: Aerocafé, Comuna San José, Zona franca Andina, entre otras, que más sin embargo a la luz de estas percepciones, ellos no están generando empleo para la población.

PERCEPCIÓN SOBRE DEGRADACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DEL TERRITORIO.

PERCEPCIÓN SOBRE DEGRADACION ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DEL TERRITORIO	
Hay degradación integral en todo el territorio	80%
No hay degradación	20%
<i>Tabla 29. Percepción integral sobre degradación del territorio</i>	

La población habitante de la zona centro sur de Caldas, percibe que el territorio se ha degradado en forma integral. Son pocos los que no alcanzan a enterarse de la situación.

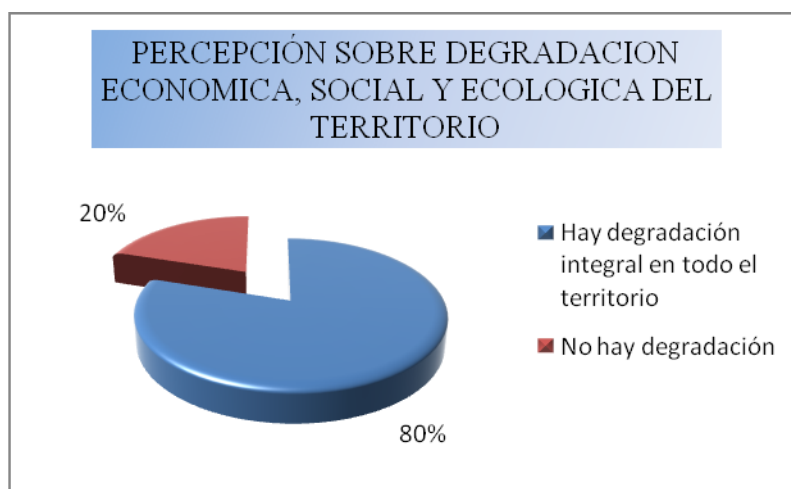


Gráfico 37. Percepción sobre la degradación del territorio

Los soportes de estas percepciones se sustentan en las siguientes evidencias:

EVIDENCIAS DE DICHAS PERCEPCIONES	
Ausencia de políticas públicas	10%
Ausencia política ambiental clara	10%
No hay control en áreas protegidas	10%
NS/NR	70%
<i>Tabla 30. Evidencias de las que se percibe la degradación</i>	

La situación evaluada con el alto índice de ausencia de respuesta, dice que entre los actores no hay conciencia o criterio cierto sobre las causas de la posible degradación de su territorio, pero tampoco hay posiciones que la descalifiquen. Los resultados permiten graficarse en la siguiente forma:

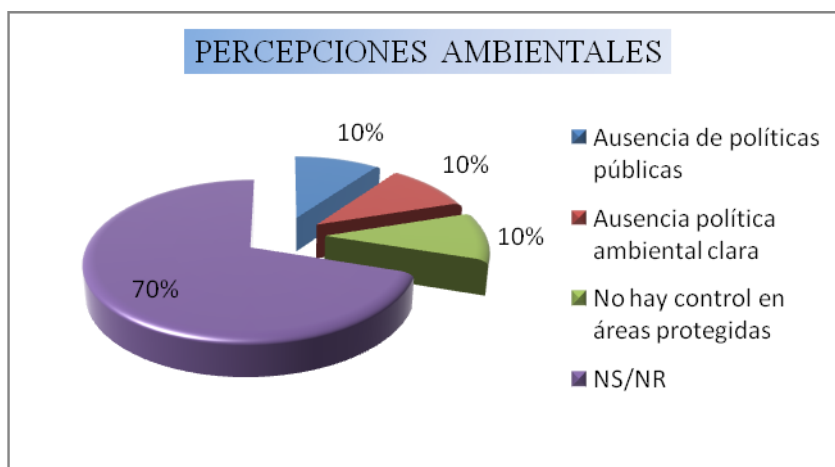


Gráfico 38. Causas del deterioro integral del territorio

LO MÁS DESTACADO DEL MUNICIPIO POR PARTE DE LA COMUNIDAD.

Los resultados de las entrevistas hicieron referencia a los siguientes atributos del territorio, donde el hallazgo más importante es la valoración que se da a la gente y al paisaje.

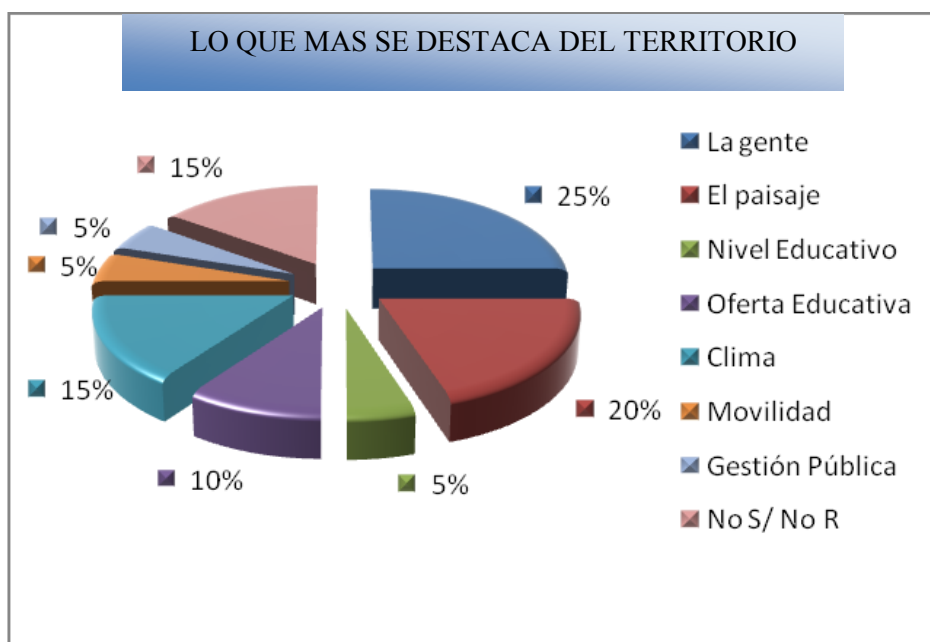


Gráfico 39 Lo más destacado del territorio

La jerarquía de esta valoración según la entrevista, se da así:

La gente: Valorada como lo mejor que posee lo local, hace referencia a la existencia de un capital humano útil en la construcción del desarrollo. Un bien intangible que puede obrar como el motor del empuje que se requiere para poner en acción la propuesta.

El paisaje: Destacado en segundo lugar, como un activo físico que constituye un referente de desarrollo muy marcado y al cual hace alusión un significativo número de entrevistados como soporte del desarrollo.

La oferta y el nivel educativo: Pilares que contribuyen en la construcción de Capital Humano, destacados por el 30% de los consultados.

El Clima: Destacado también por el 30% de los consultados, es un valor ambiental escaso en la banda tropical del planeta, y que es buscado por las condiciones de equilibrio biológico humano.

Movilidad: Destacada por un número más reducido de los entrevistados, pero es un activo que al lado de las tecnologías de la información y la comunicación, tiene gran valor para efectos del intercambio y la inserción en la aldea global.

Capacidad de la administración para superar las crisis: Se funda en el éxito del desempeño fiscal que ha logrado superar condiciones críticas en las finanzas públicas. Esto ratifica que al frente de las administraciones hay personas capaces, que han demostrado que funcionan bajo condiciones de presión.

Si los municipios de la zona centro sur identifican y valoran potencialidades en su territorio, la interpretación es que aún es posible un desarrollo y el mismo es posible de forma integrada, deducción que fortalece el interés en formular la propuesta. Para ello resulta adecuado hacer un desglose de los resultados obtenidos por cada municipalidad.

La información obtenida fue útil para construir el inventario de activos a partir de la percepción de los actores entrevistados.

LOS ACTIVOS MAS VALORADOS EN LOS MUNICIPIOS	
La gente	50%
El paisaje	40%
El nivel educativo	10%
La oferta educativa	20%
El clima	30%
La movilidad	10%
La administración pública	10%
<i>Tabla 31. Lo más valorado por los líderes en sus municipios</i>	

Por cada municipio se hizo el ejercicio para identificar las potencialidades, logrando resultados como los que se insertan en los siguientes gráficos:

Chinchiná:

Es el municipio donde se tiene mejor valoración por la gente, por el clima y por su paisaje, tres activos de primordial importancia para actividades como los servicios ambientales y el turismo.

Entre los valores físico territoriales, este municipio goza de una prodigiosa ubicación para todo corredor estratégico en el Triángulo de Oro, por lo que la movilidad es otro de sus más preciados valores que lamentablemente solo se valoró con un 7%.

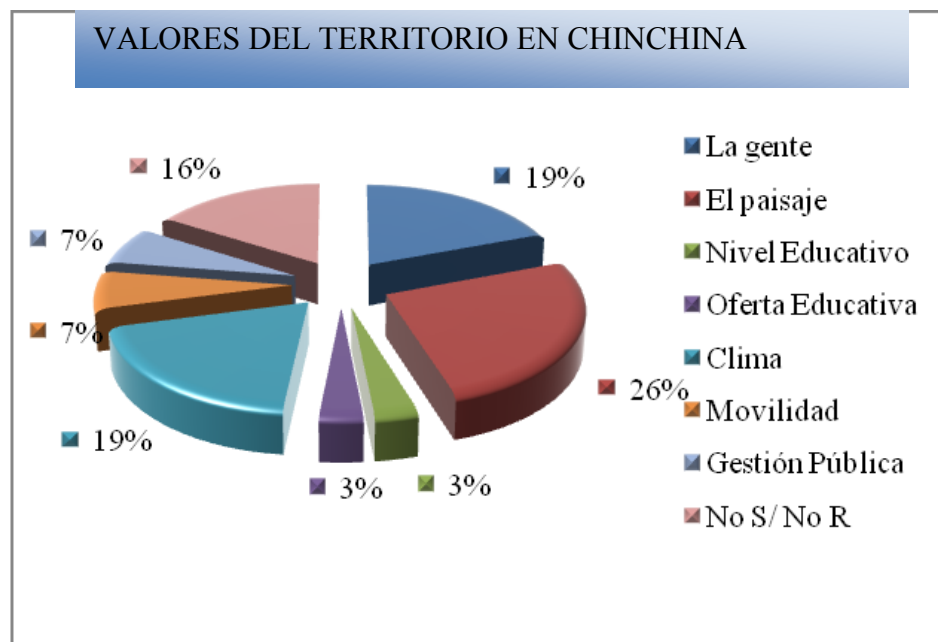


Gráfico 40. Lo más destacado del territorio en Chinchiná¹

Neira:

En Neira donde lo más valioso es la gente con un 47%, es muy baja la valoración ciudadana por su territorio, opción que tuvo un 5% de respuestas.

En este municipio se requiere un mayor esfuerzo por desarrollar los mecanismos de participación ciudadana, debido a que el reconocimiento por la gestión de la administración pública es muy bajo.

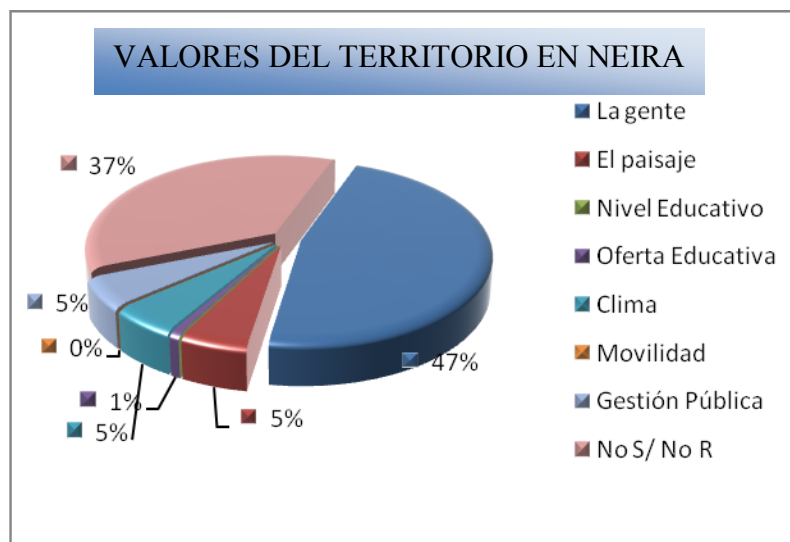


Gráfico 41. Lo más destacado del territorio en Neira

Manizales:

En la capital hay más elementos presentes en el territorio que fueron valorados por los líderes. Tales elementos son la gente, la oferta y el nivel educativo.

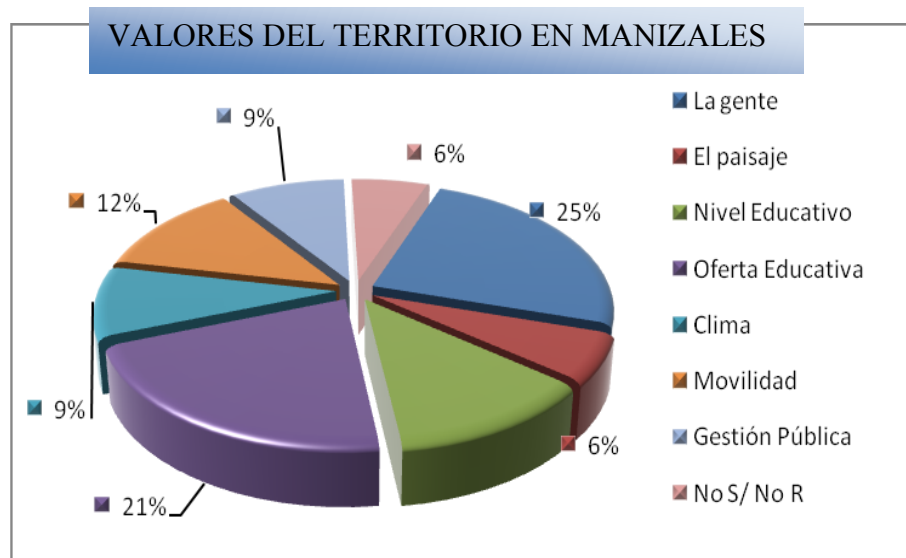


Gráfico 42. Lo más destacado del territorio en Manizales

Sin embargo, hay otros valores derivados de la ubicación físico territorial de la zona contigua al río Cauca, donde se tiene el centro poblado Kilómetro 41, que pertenece al corregimiento Colombia, donde hay elementos paisajísticos, climáticos y de movilidad valiosos.

Palestina:

Para los habitantes del municipio de Palestina lo más valioso de su territorio es su gente y su paisaje.

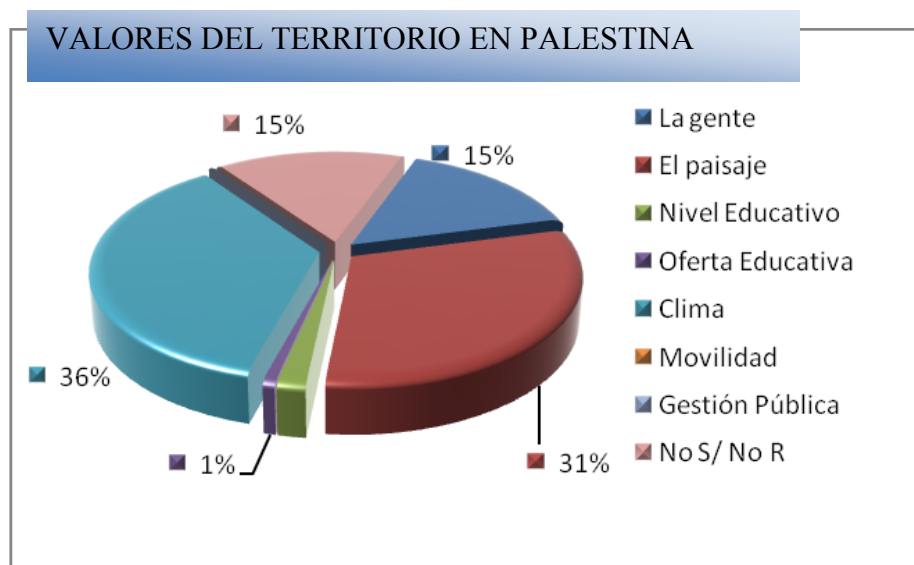


Gráfico 43. Lo más destacado del territorio en Palestina

Villamaría:

Diferente a lo que perciben los ciudadanos de los demás municipios, en Villamaría prima la valoración paisajística de su territorio con un 40% de reconocimiento. La gente y la oferta educativa tuvieron un segundo lugar con un 23% de respuestas para cada una de esas opciones.

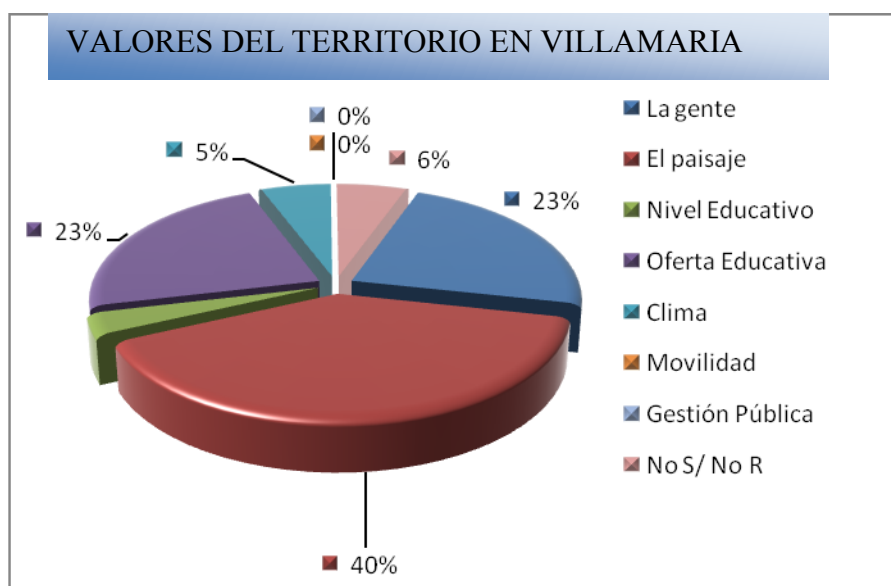


Gráfico 44. Lo más destacado del territorio en Villamaría

LO QUE MENOS DESTACA DE SU MUNICIPIO

Además de los valores que los ciudadanos destacaron de su territorio, también se averiguó entre los entrevistados, qué aspectos censuran entre todo aquello que estiman puede afectar la integración de los municipios en una entidad territorial.

La experiencia con este acercamiento mostró la censura hacia prácticas como la politiquería y la apatía ciudadana, cada uno con un 70% de los señalamientos.

El principal factor calificado en forma negativa fue el desempleo que con un 80% de acogida ocupó el primer puesto entre todas las opciones.

Otros factores motivo de censura, que ponen freno al posible desarrollo es el “Crecimiento urbano desordenado” que al lado de la pobreza contaron con un 60% de votos para cada uno.

La información en detalle y el consolidado se pueden verificar en la tabla 32.

ASPECTOS NEGATIVOS EN CADA MUNICIPIO						
Opción	Consolidado	Chinchiná	Neira	Manizales	Palestina	Villamaría
Apatía ciudadana	70%	75%	75%	75%	58%	67%
Pobreza	60%	67%	83%	50%	67%	33%
Informalidad	40%	8%	100%	33%	8%	50%
Crecimiento urbano desordenado	60%	67%	75%	83%	42%	33%
Desempleo	80%	83%	75%	92%	83%	67%
Clientelismo	50%	58%	42%	58%	50%	42%
Corrupción	50%	67%	33%	67%	42%	42%
Falta Lideres	40%	42%	50%	17%	42%	50%
Orden y seguridad	50%	67%	25%	25%	75%	58%
Politiquería	70%	75%	58%	75%	67%	75%
Bajas oportunidades	10%	0%	17%	8%	17%	8%
Tabla 32. Lo más censurado a nivel local						

En su orden, la construcción del desarrollo local implica abordar asuntos que obran negativamente y por ello ameritan ajustarse. Los principales son:

- El desempleo
- La politiquería
- La apatía ciudadana por lo público
- La pobreza
- El crecimiento urbano desordenado

Los siguientes gráficos ilustran los resultados globales y municipio por municipio:

Consolidado: Situación general del territorio, aspectos que detienen su desarrollo.

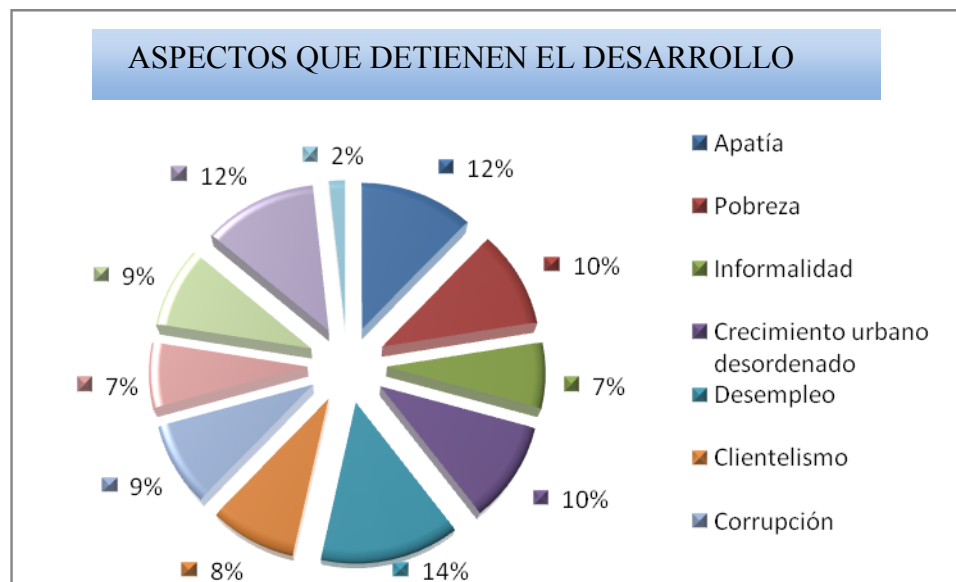


Gráfico 45. Lo más censurado del territorio centro sur de Caldas

La situación valorada en cada uno de los municipios se expresó así:

Chinchiná: Pone en primer lugar la apatía ciudadana, la informalidad y la pobreza.

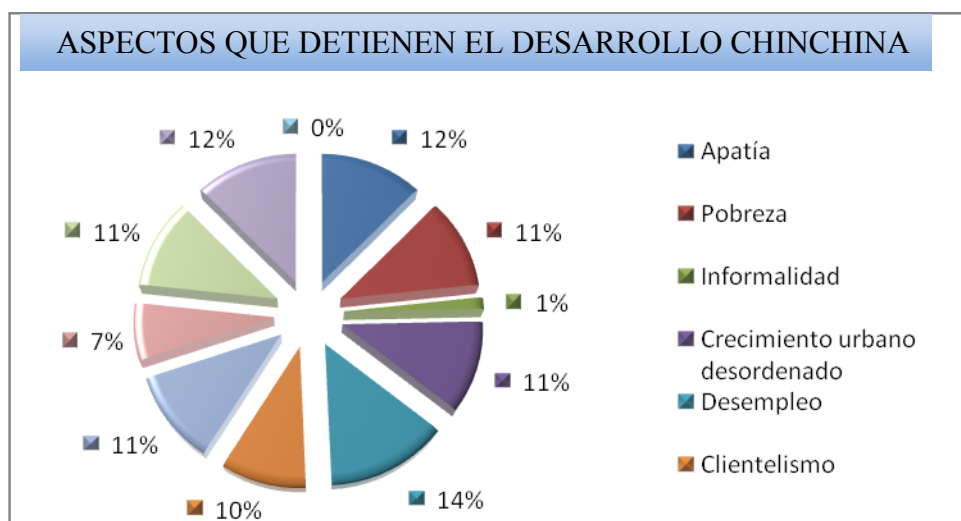


Gráfico 46. Lo más censurado del territorio en Chinchiná

Neira: Los actores destacan igualmente la informalidad, la apatía y problemas en la ocupación del territorio como crecimiento urbano desordenado.

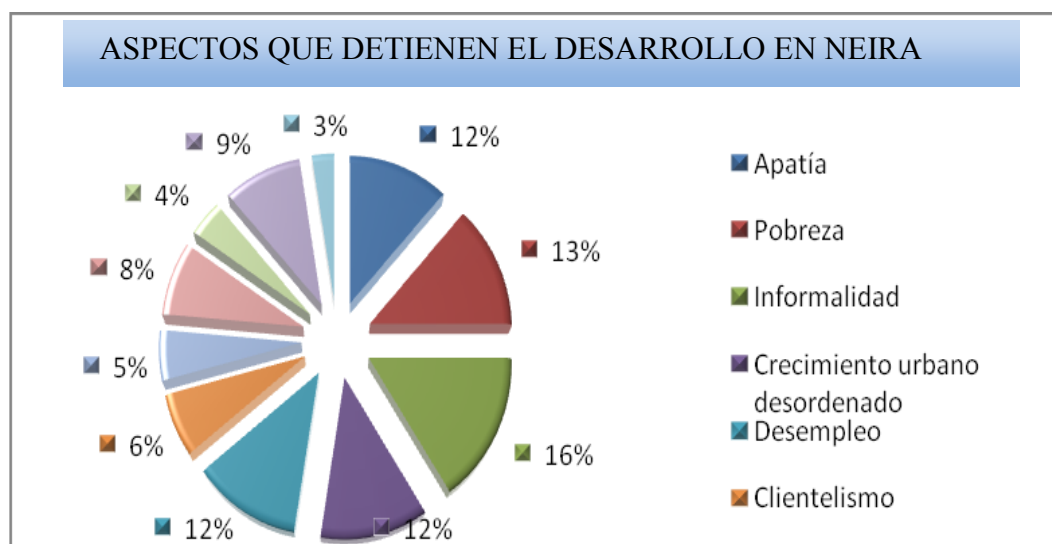


Gráfico 47: Lo más censurado del territorio en Neira

Manizales: En la capital del departamento, los entrevistados consideran que los principales frenos para la integración y el desarrollo se concentran en el desempleo, la informalidad y el clientelismo.

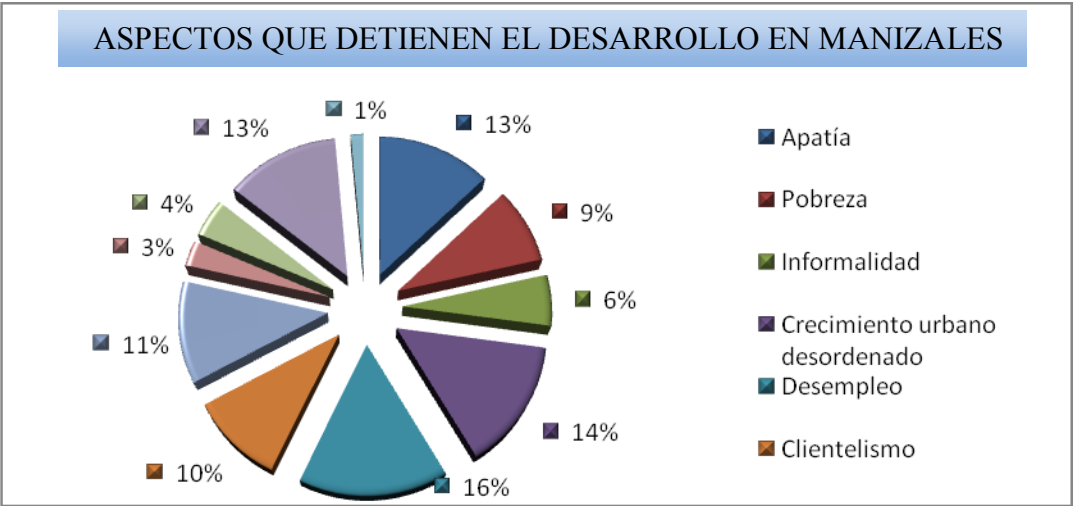


Gráfico 48: Lo más censurado del territorio en Manizales

Palestina: La construcción del desarrollo en este municipio encuentra sus principales problemas en el desempleo, seguido de la escasez de oportunidades y la pobreza.

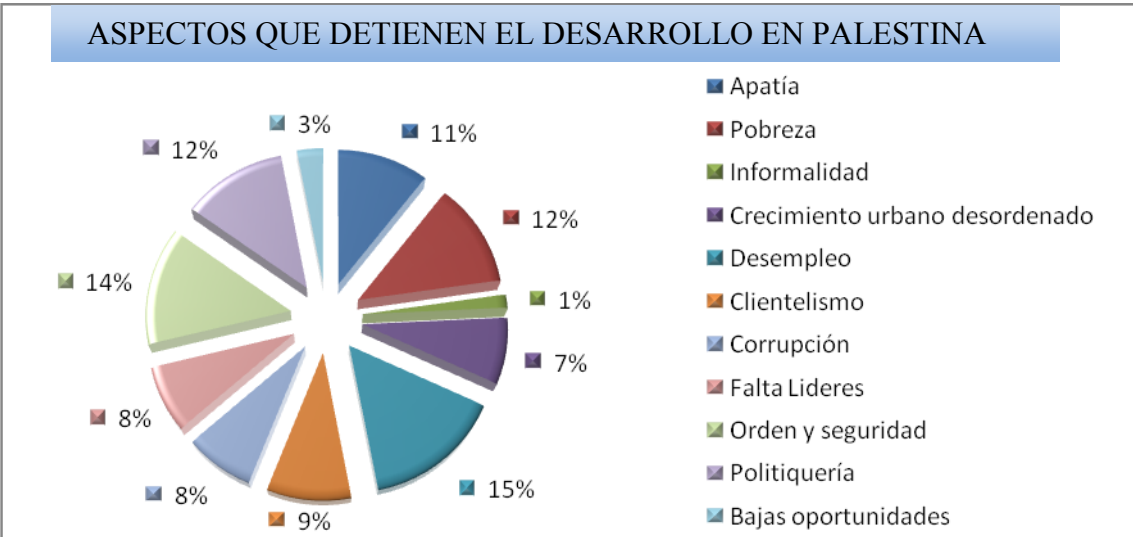


Gráfico 49: Lo más censurado del territorio en Palestina

Villamaría: Estiman los actores consultados que este municipio registra como principal problema, un crecimiento urbano desordenado.

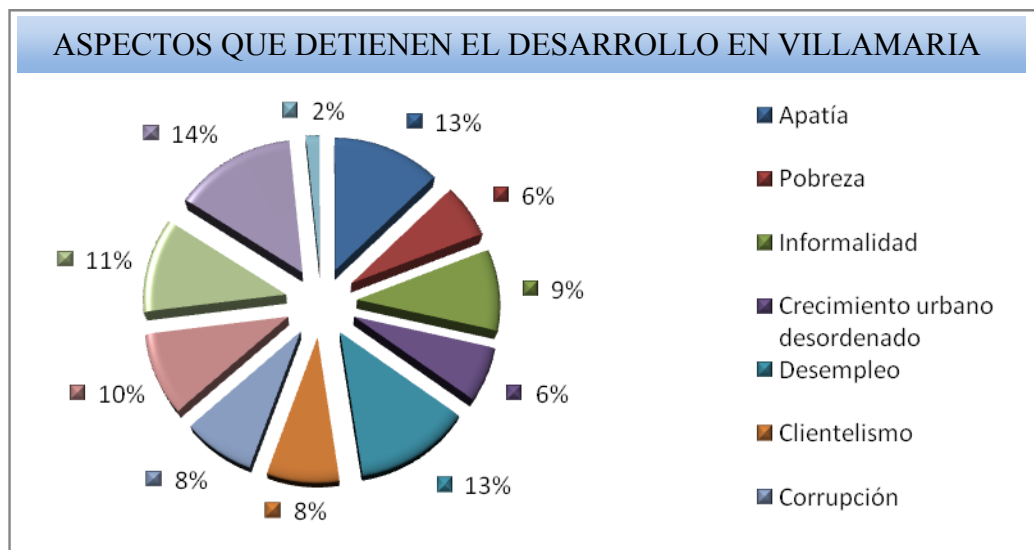


Gráfico 50: Lo más censurado del territorio en Villamaría

Corolario de este ejercicio en cada municipio, se tiene que tres son los principales problemas que se deben abordar en la formulación de la propuesta tendiente a lograr la integración para el desarrollo integral de la zona centro sur del Departamento de Caldas: Apatía, desempleo y falta de planificación. Para ello será necesario hacer uso de estrategias que convoquen la participación de la ciudadana, impulsar iniciativas económicas y planificar el territorio en forma sostenible.

PERCEPCIÓN SOBRE LA BAJA OCUPACIÓN DE LA ZONA RURAL

La situación del sector rural también un tema sobre el cual se indago y los entrevistados propusieron varias razones para explicar por qué este sector se encuentra en abandono y por qué la vocación rural se ha reducido:

Razones de tipo macro:

- Faltan proyectos productivos: 30% considera que faltan proyectos de empresa.
- Bajo apoyo a lo rural: 40% estima que falta apoyo a las actividades rurales.
- Zonas inseguras: El 10% considera que la ruralidad es insegura
- No sabe/ No responde: El 20% se abstuvo de dar respuesta.

Razones de tipo sectorial:

- Ausencia SS PP: Un 20% atribuye el abandono rural a la deficiencia en servicios públicos
- Sin oferta educativa: Un 20% percibe que la oferta educativa es precaria e insuficiente y por ello los campesinos migran
- Calidad de las vías: Un 15% piensa que las dificultades en las vías reduce el interés por la ruralidad.
- No hay vivienda digna: Para un 15% la deficiente calidad de la vivienda rural representa un des-estímulo para la población campesina.
- No hay problemas: El 20% de los entrevistados no percibe problemas.
- NS / NR Un 10% se abstiene de responder la pregunta.

Esta información se presenta consolidada en el siguiente gráfico presenta esta información consolidada, según la cual: Faltan apoyo y proyectos que estimulen el desarrollo de la ruralidad.

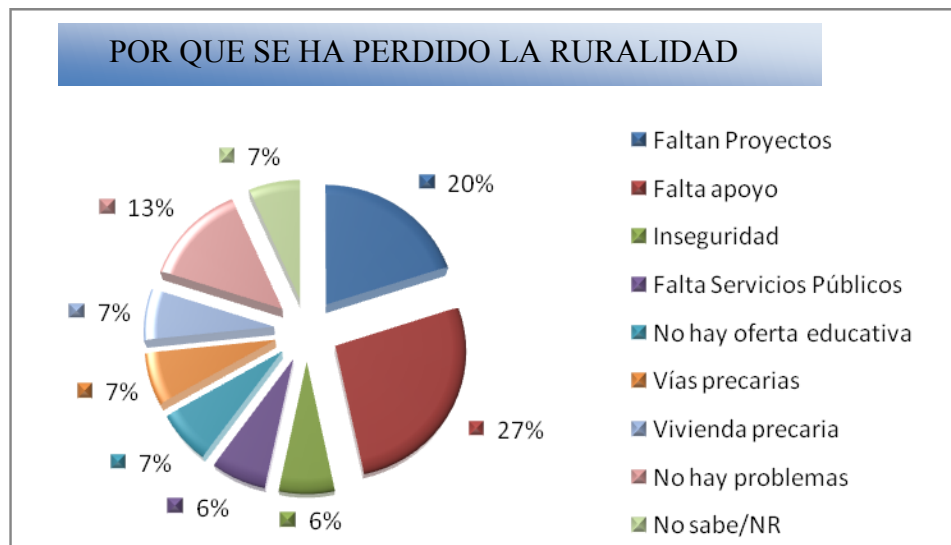


Gráfico 51. Razones para que haya pérdida de ruralidad

PERCEPCIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS SOCIALES QUE OCASIONA EL TRASLADO DE POBLACIÓN RURAL A LO URBANO.

De acuerdo con la población entrevistada, la migración rural con el fin de establecerse en la ciudad genera problemas urbanos:

PERCEPCIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS SOCIALES QUE OCASIONA LA MIGRACIÓN	
Si genera problemas sociales	60%
No genera problemas	20%
NS / NR	20%
Tabla 33. Problemas que conlleva la migración rural a lo urbano	

Esta información se presenta en el grafico 52:

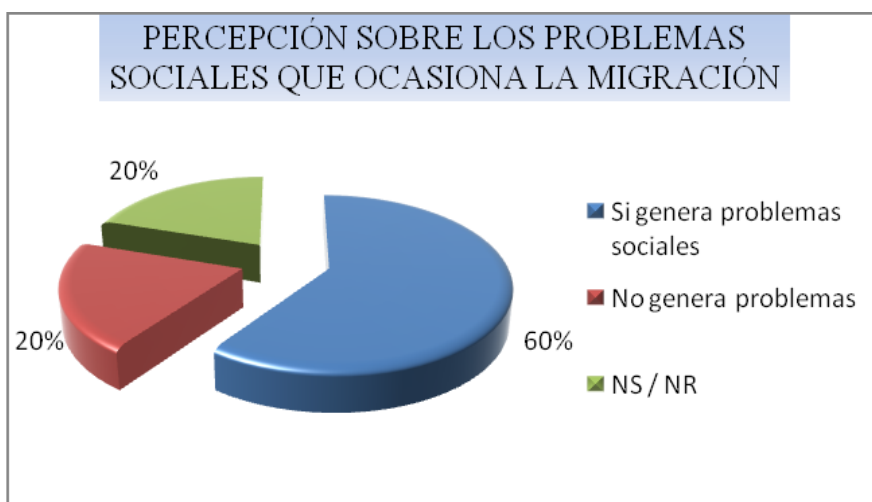


Gráfico 52. La migración rural genera problemas urbanos

Entre quienes opinaron que la migración rural a lo urbano genera problemas, se identificaron los más visibles de esa migración tales como: Ampliación de los cinturones de miseria, hacinamiento, desempleo y vulnerabilidad social. Esos problemas del campesino que migra a la ciudad tienen que ver con factores como:

PROBLEMAS DEL CAMPESINO QUE MIGRA A LA CIUDAD	
Hacinamiento	10%
Desempleo	20%
Cinturones de miseria	20%
Vulnerabilidad	30%
NS / NR	20%
<i>Tabla 34. Problemas de las migraciones rurales a la ciudad</i>	

Gráficamente esta información estadística se expresa como sigue:

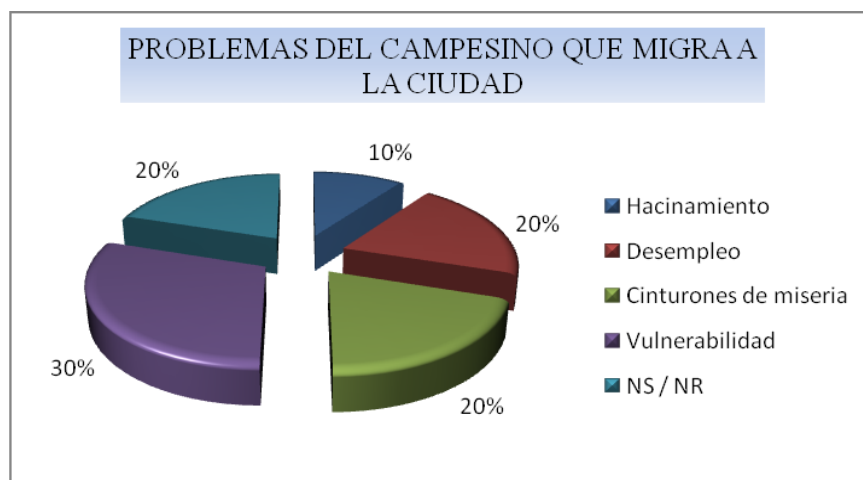


Gráfico 53. La migración rural genera problemas urbanos

En esta información se identifican problemas coyunturales para el desarrollo de las ciudades, en su construcción del futuro en cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, que se hace concreta en lograr que una población supere su situación de pobreza.

PERCEPCIÓN SOBRE LOS LOGROS DEL MUNICIPIO EN LO RURAL.

La población consultada acerca de la gestión local afirma que:

LOGROS MUNICIPALES EN EL SECTOR RURAL	
Si se han logrado frutos en la ruralidad	30%
No se ha logrado éxito en la ruralidad	50%
NS / NR	20%
Tabla 35. Apoyo a la ruralidad	

La mitad de las personas encuestadas estima que no se han logrado proyectos exitosos en el sector rural, sector que carece de apoyo.

El sector agropecuario, sin duda, no ha sido el eje central de la administración pública local, en la zona Centro Sur, y la percepción de la ciudadanía considera que se ha dejado al margen uno de los sectores más importantes vinculados con la historia del desarrollo local en la subregión centro sur del departamento de Caldas.

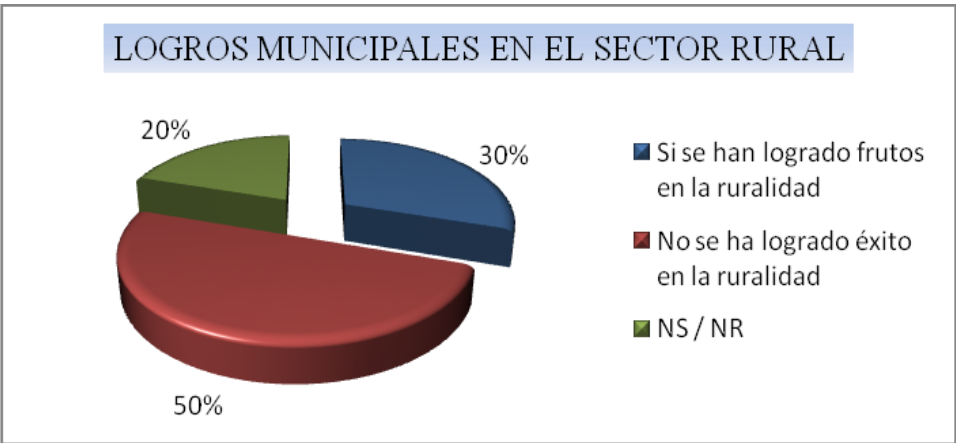


Gráfico 54. Se han logrado resultados en el desarrollo del sector rural

Las principales causas para que se presente atraso en el desarrollo rural desde la perspectiva político institucional, según los entrevistados obedece especialmente a la falta de ejecución de los proyectos ya iniciados, la inequidad con lo rural en la inversión pública y el descuido de la ruralidad.

Si bien se ha identificado que la vocación del territorio es esencialmente rural, no se logran explicaciones concretas a la falta de planes de desarrollo que involucren la ruralidad en las propuestas.

CAUSAS DE ATRASO RURAL	
Falta ejecución de los proyectos	20%
Inequidad en la distribución de la inversión pública	30%
Total descuido	40%
NS / NR	10%
Tabla 36. Causal de Atraso Rural	

El impacto de cada una de estas causas del atraso rural se percibe en el siguiente gráfico:

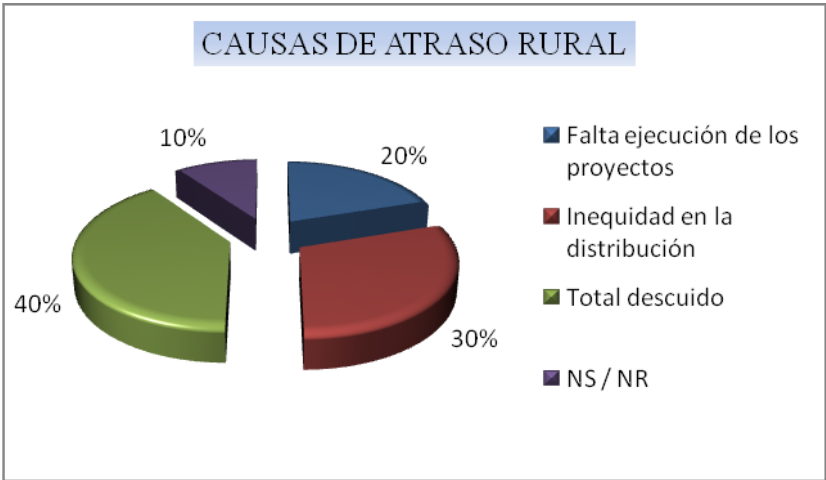


Gráfico 55. Principales causas del atraso rural

PERCEPCIÓN SOBRE EL EMPODERAMIENTO POLÍTICO Y CIUDADANO POR LO LOCAL.

Sobre el compromiso de los dirigentes, líderes y actores por sacar adelante las aspiraciones de sus localidades, los entrevistados dijeron.

PERCEPCIÓN SOBRE EL EMPODERAMIENTO POLÍTICO Y CIUDADANO POR LO LOCAL	
Si hay empoderamiento de los líderes por lo local	20%
No hay empoderamiento	50%
Con fines personalistas	20%
NS / NR	10%
<i>Tabla 37. Empoderamiento de los líderes hacia el desarrollo local</i>	

La mitad de los entrevistados estimaron que hay bajo compromiso de los líderes locales por dar curso al progreso local. Al menos la quinta parte opina que sus líderes buscan propósitos particulares.

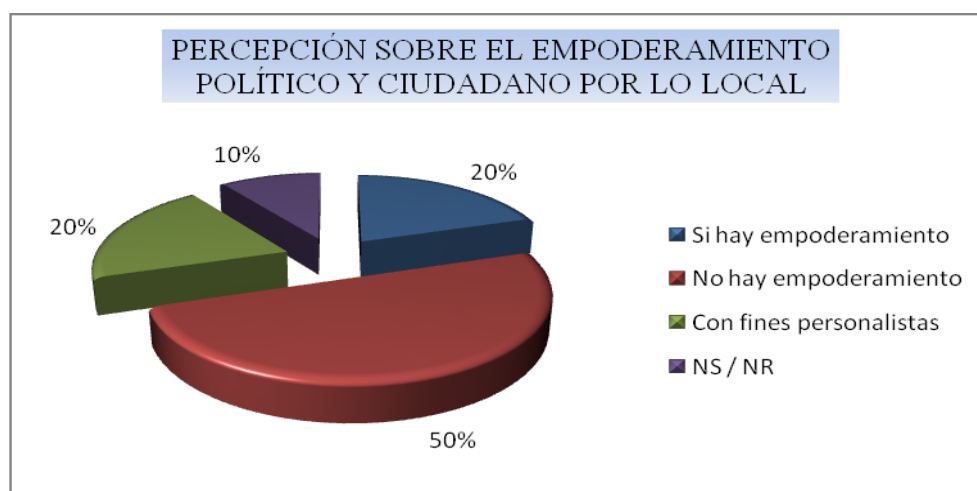


Gráfico 56. Empoderamiento de los actores locales con el desarrollo del territorio centro sur.

PERCEPCIÓN SOBRE LOS INTERESES FRUSTRADOS DE SU MUNICIPIO QUE SE PUEDEN RESCATAR PARA EL PROYECTO CENTRO SUR.

Las siguientes fueron las respuestas obtenidas entre los encuestados quienes opinaron sobre las iniciativas de desarrollo que se han quedado en expectativa.

PROYECTOS DE DESARROLLO FRUSTRADOS	
Paisaje Cafetero y el ecoturismo	40%
Educación para la competitividad	30%
Distrito Agroindustrial y la iniciativa empresarial	10%
Participación ciudadana	10%
NS / NR	10%
Tabla 38. Proyectos frustrados	

Se verifica en este orden, la expectativa local por los proyectos fundados en la oferta paisajística ambiental y la evocación por la tradición cafetera. En ambos aspectos, el territorio centro sur tiene futuro enfocado hacia el desarrollo ambiental y la continuidad de la cultura ancestral ligada con el café.

En ambos casos y de acuerdo con estos resultados, se debe apuntar a instrumentos que intervengan la educación para fortalecer la competitividad bajo principios ambientales y culturales.

Gráficamente se verifica el peso de las respuestas que dicen cuál es la realidad del liderazgo local en pro de lograr la culminación de proyectos iniciados en los municipios de la subregión centro sur del departamento de Caldas:

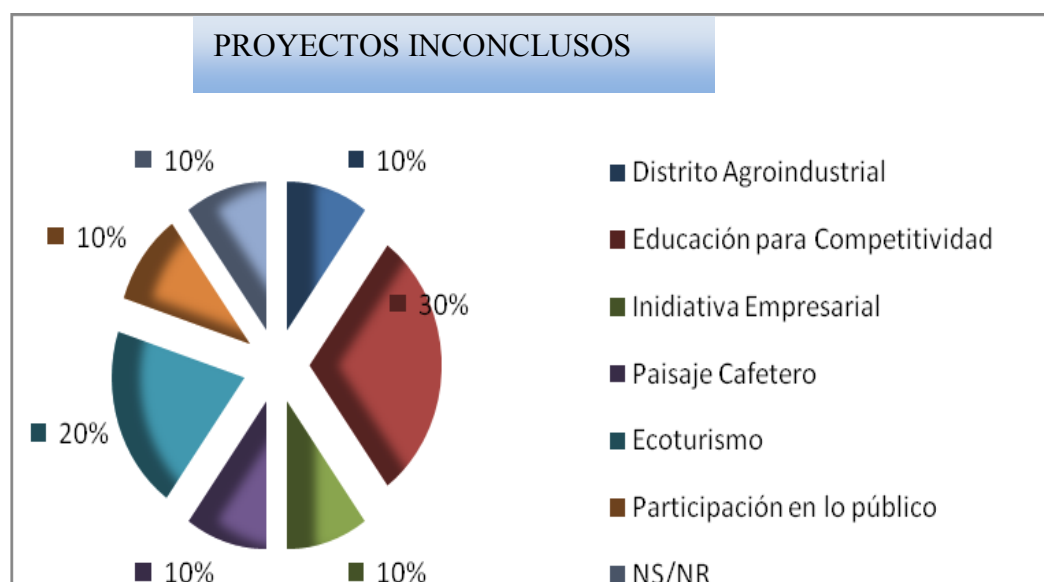


Gráfico 57. Proyectos inconclusos en el desarrollo del territorio centro sur.

IDENTIFICACIÓN DE ACTORES SOCIALES CON PRESENCIA EN EL TERRITORIO.

El conocimiento de los entrevistados sobre la presencia local de instituciones y organizaciones para impulsar el desarrollo, es bajo, de acuerdo con las respuestas recibidas. El mayor conocimiento de los servicios a cargo del Estado y del municipio, de la institucionalidad y otros agentes del desarrollo, se da con relación a la ubicación de la administración pública.

La consolidación de respuestas tuvo los siguientes resultados.

IDENTIFICACIÓN DE ACTORES SOCIALES PRESENTES EN EL TERRITORIO	
Organizaciones no gubernamentales	40%
Administración Pública	40%
Comités/Gremios	10%
NS / NR	10%
Tabla 39. Actores sociales presentes	

Varias son las formas en que se expresa la dimensión político institucional: Ciudadanía, Organizaciones No Gubernamentales, redes sociales, Instituciones y Gobierno. La verificación realizada en trabajo de campo dice que en centro sur hay presencia de cada uno de estos actores, independiente de la efectividad o no de la gestión que realizan. Hay un bajo conocimiento de la

existencia de redes sociales por lo que ninguno de los entrevistados hizo referencia a esta forma de organización.

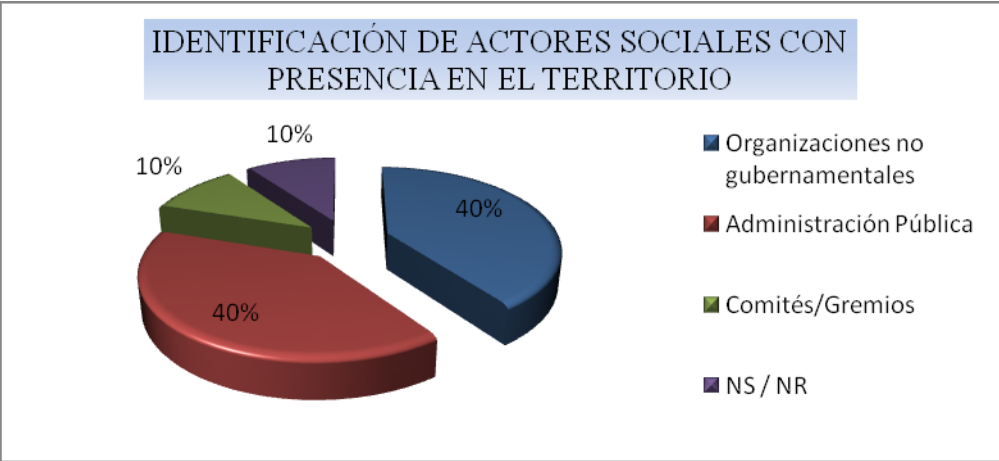


Gráfico 58. Organizaciones presentes en el territorio según su naturaleza

ÁREAS DE DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LOS ACTORES SOCIALES

De acuerdo con su actividad, los actores se clasifican en las siguientes áreas:

ACTORES SOCIALES CLASIFICADOS POR ÁREAS	
Ambientalistas	10%
Asociaciones	10%
JAC	20%
JAL	10%
Cooperativas	10%
Organizaciones públicas de familia	20%
NS / NR	20%
Tabla 40. Áreas de actividad para los actores	

La mayor presencia de organizaciones verificada se halló en los sectores de Gobierno y Educación donde hay presencia de Juntas de Acción Comunal y Asociaciones de Padres de Familia. Ambos nichos son de amplia importancia para la generación de actividad participativa por que intervienen comunidades a nivel de barrios y comunidad educativa a nivel de jardines, escuelas y colegios. La información recopilada se describe en el siguiente gráfico:

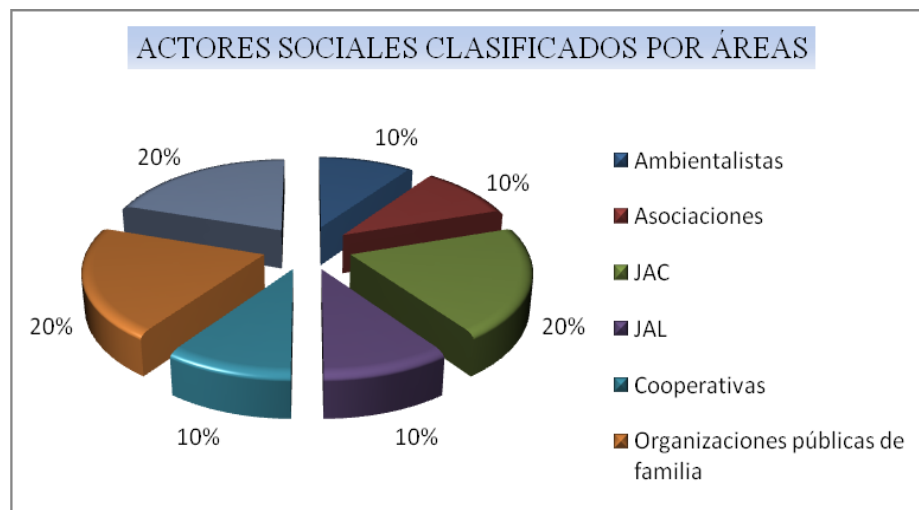


Gráfico 59. Organizaciones presentes en el territorio según su actividad

PERCEPCIÓN SOBRE EL RESPALDO CIUDADANO HACIA LA ADMINISTRACIÓN

Interrogados los ciudadanos sobre el respaldo que amerita la gestión de los gobernantes locales, se obtuvieron diversas apreciaciones que finalmente midieron popularidad de los mandatarios y líderes actuales. Más de la mitad manifestó que sus gobernantes no tienen o gozan de poco respaldo de sus comunidades. La tabla 42 describe cómo solo el 20% de entrevistados estimó positiva la gobernanza local.

PERCEPCIÓN SOBRE EL RESPALDO CIUDADANO HACIA LA ADMINISTRACIÓN	
Si tienen respaldo	20%
No tienen respaldo	50%
Tienen poco respaldo	30%
Tabla 41. Respaldo a la administración local	

Gráficamente puede verificarse el peso de las respuestas sobre este aspecto consultado

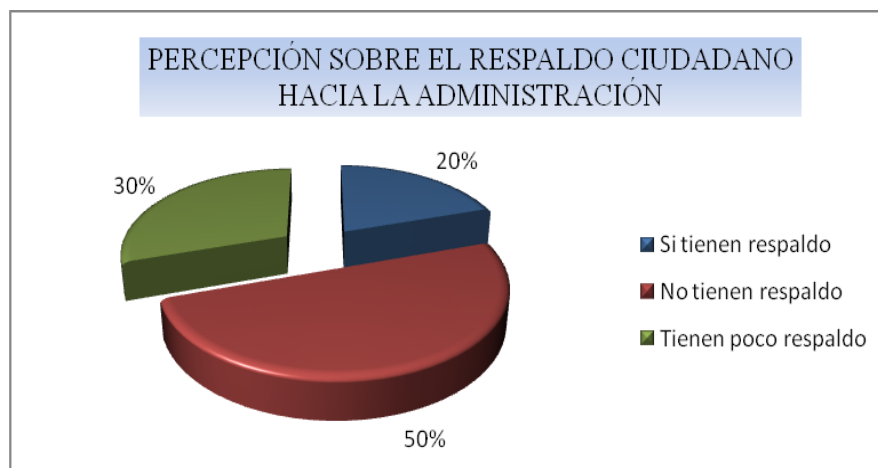


Gráfico 60. Popularidad de los gobernantes en los municipios del territorio centro sur

INCIDENCIA DE LOS GAML O “BACRIM” EN EL DESARROLLO DE LA MUNICIPALIDAD.

Un tema muy sensible tiene que ver con la presencia de grupos armados como factor que incide en el desarrollo local. Las respuestas obtenidas fueron las que se detallan en la tabla 43:

INCIDENCIA DE LOS GRUPOS ARMADOS EN EL DESARROLLO DE LA MUNICIPALIDAD	
Si Inciden	55%
No Inciden	20%
No hay GAML	10%
Otras respuestas	15%
Tabla 42. Incidencia de la GAML en el desarrollo local	

Aunque el abordaje de este problema se trata de una forma muy reservada o cauta, hay un alto porcentaje de actores que no solo estima que este tipo de fuerzas existe en este territorio sino que tienen una alta injerencia en el desarrollo. Como aspecto que concierne a la seguridad, debe prevenirse sucesos que reiteren actos de desplazamiento campesino, así que las propuestas de gestión pública apuntando a la integración local para buscar el desarrollo, deben considerarlo como un factor que condiciona los proyectos. En el gráfico puede verificarse el alto impacto que por este motivo se genera.

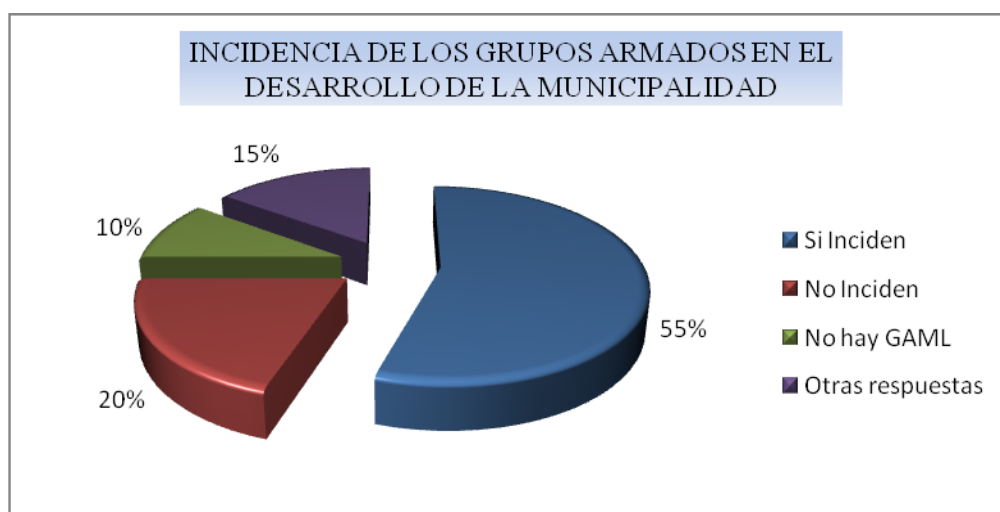


Gráfico 61. Incidencia de grupos al margen de la ley en el desarrollo del territorio.

PERCEPCIÓN SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y EQUIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL.

En materia de exclusión social, las personas fueron indagadas acerca de cómo se sentían tratados por la administración municipal en la distribución de beneficios del desarrollo. Las respuestas apuntaron en su mayoría a la existencia de trato excluyente. La tabla 44 contiene las dos opciones que fueron aceptadas.

PERCEPCIÓN SOBRE IGUALDAD DE TRATO Y EQUIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA	
Hay equidad	45%
No hay equidad	55%
Tabla 43. Equidad en la gestión pública local	

Si la exclusión se percibe por los actores como una práctica en la gestión pública de centro sur, debe existir incidencia en la superación de las Necesidades Básicas Insatisfechas en este territorio. Los resultados confirman que hay prácticas excluyentes por ende, existen grupos humanos vulnerables desatendidos.

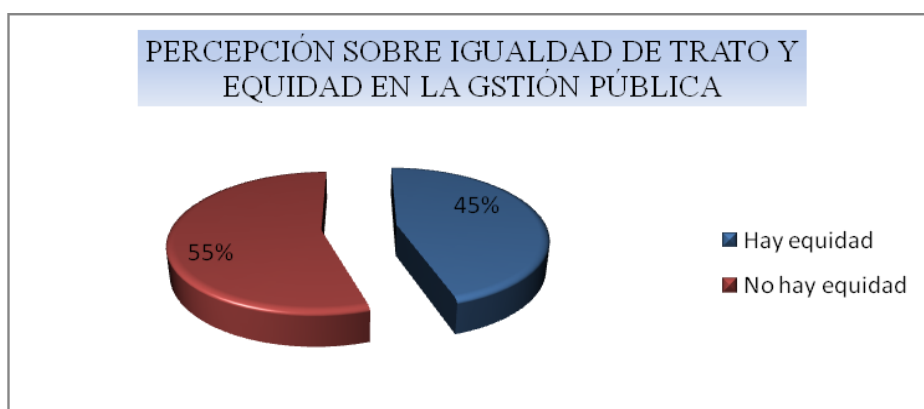


Gráfico 62. Percepción sobre equidad social

PERCEPCIÓN SOBRE EL EJERCICIO CIUDADANO POR PEDIR CUENTAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

PERCEPCIÓN SOBRE EL EJERCICIO CIUDADANO DE PEDIR CUENTAS A LA GESTIÓN PÚBLICA	
Considera que la comunidad si pide cuentas	25%
Estima que la comunidad no pide cuentas	35%
Cree que hay poco interés en pedir cuentas	40%
Tabla 44. Interés ciudadano en la rendición pública de cuentas	

Es marcado el desinterés de la ciudadanía por pedir cuentas a sus gobernantes. Aunque de hecho, esa es una costumbre democrática que vino con la descentralización del Estado, también es cierto que el arraigado modelo democrático representativo jamás se ha esforzado por educar la comunidad hacia este tipo de instrumentos.

Ello explica el elevado porcentaje de respuestas que marcaron el desinterés ciudadano por pedir cuentas a sus administradores públicos, correlativo con la baja intención de éstos por hacerlo y con la molestia que causa entre los ejecutores del gasto público que los ciudadanos pidan cuentas de su gestión.

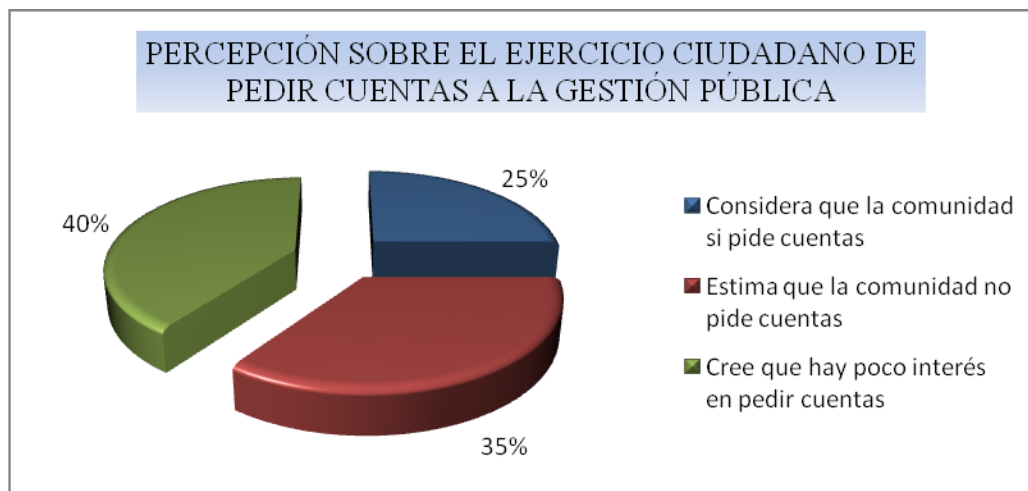


Gráfico 63. Interés por rendir/ pedir cuentas de la gestión pública

PERCEPCIÓN SOBRE PERSECUSIÓN O REPRESALIAS POR EL EJERCICIO DEL CONTROL POLÍTICO A LA GESTIÓN PÚBLICA.

El derecho de petición llevado al rango de derecho fundamental, es el instrumento de comunicación por excelencia entre gobernantes y gobernados.

Paralelo con el derecho de petición se encuentra el derecho de acceder a la información, como regla primaria para pedir cuentas a los gobernantes, que a veces se ve restringido por el uso de estrategias represivas contra el ciudadano insistente, generalmente de tipo estigmatizante, ratificando la tendencia de aquellos, los gobernantes, a evitar los controles, ante todo los controles sociales, que en personalidades débiles son neutralizados con lisonjas o prebendas de escasa monta.

Esta es la inferencia que resulta después de obtener respuestas en las que se indagó sobre la veracidad de estas prácticas. Ellas condujeron a dejar confirmado este comportamiento en una forma generalizada, en especial por parte de contratistas.

CONTROL SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA	
Se ha sentido censurado por ejercer control sobre la gestión pública	65%
No se ha sentido censurado por ejercer control sobre la gestión pública	35%
<i>Tabla 45. Aceptación del control en la gestión pública</i>	

La censura tácita o expresa es una de las prácticas más generalizadas entre los gobernantes que perciben molesto que la ciudadanía pida se le rinda cuentas de su gestión e inversión. Esta práctica que antes de la constitución de 1991 apenas se podía concebir posible, hoy todavía cierra a la ciudadanía, no solo el derecho a participar en las decisiones que los afecta, sino que impide acceder a gobernantes transparentes.

El gráfico 62 muestra el peso que aún tiene entre la comunidad el temor a la censura por ejercer la facultad ciudadana de pedir cuentas.

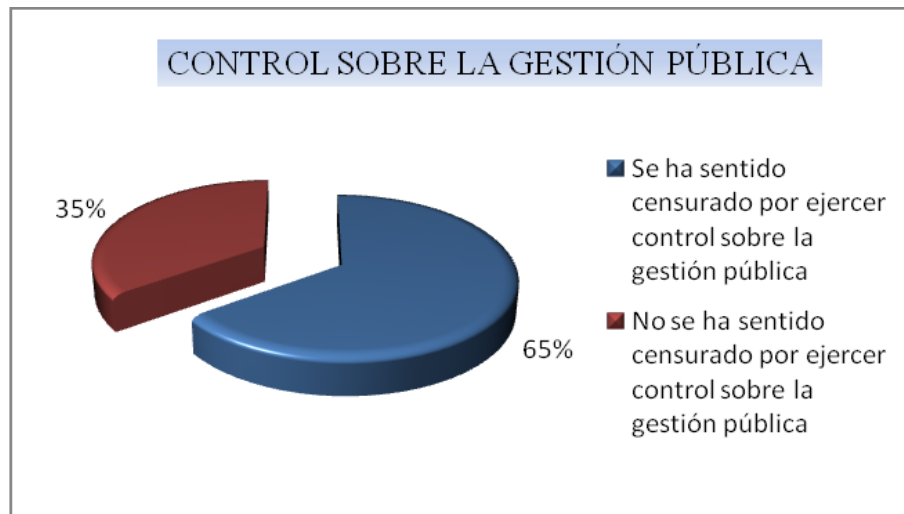


Gráfico 64. Libertad para pedir / rendir cuentas

INTERÉS DE GRUPOS FOCALES POR PARTICIPAR

La facultad de pedir cuentas a los gobernantes tiene una actividad que le es correlativa y tiene que ver con los intereses para ejercerla. Para validar si la participación tiene fundamento personal o focalizado, se indagó sobre ello. Las respuestas que dieron los entrevistados apuntaron a señalar que el mayor abstencionista sobre las cosas de la administración pública es la base popular, dato interesante porque en la prestación del servicio público es quien demanda mayor atención del servicio que presta la administración pública.

PARTICIPACIÓN DE GRUPOS FOCALES	
La base poblacional no le interesa participar	55%
Los estratos sociales 1, 2 y 3 no participan	25%
Cultos religiosos no participan	10%
Jóvenes indiferentes	10%
Tabla 46. Participación de grupos focales	

La percepción generalizada apunta a que la base social, o ciudadanía general no le interesa la participación en lo público. Respuestas más calificadas señalan a los estratos sociales 1, 2 y 3 como los responsables de la baja participación. Si se tiene en cuenta que la base ciudadana en Colombia la componen justamente estos dos estratos sociales, se tendría que el 80% de la población no participa en la gestión pública.

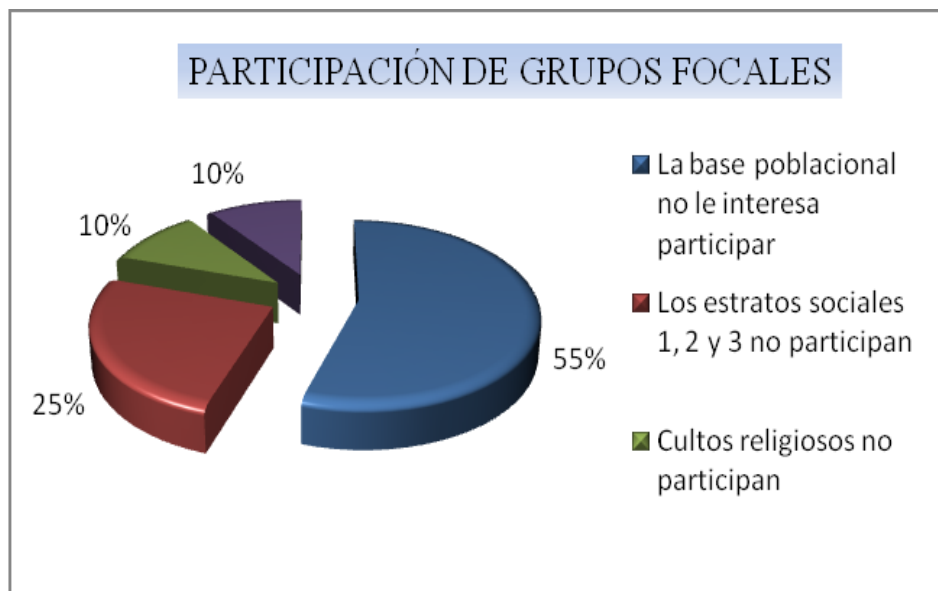


Gráfico 65. Interés de la comunidad por desarrollar la participación

FORMACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y AGENTES POLÍTICOS PARA ATENDER EL RIESGO A FUTURO.

La teoría del riesgo se ha cimentado generalmente sobre los asuntos de orden ambiental. Sin embargo, en el marco de la sostenibilidad, hablar sobre el riesgo es atender los factores que en prospectiva amenazan el futuro de una colectividad sentido éste en el que una sociedad también tiene en riesgo su futuro si carece de gobernantes y gobernabilidad adecuados.

Aunque ese fue el sentido de la pregunta, las respuestas giraron en torno a la preparación local para la atención de emergencias y así se entenderá la información recopilada.

PREVENCIÓN DEL RIESGO	
Si hay prevención	30%
No hay Prevención	65%
Poca prevención	5%
<i>Tabla 47. Estado de la prevención del riesgo.</i>	

El riesgo político es un indicador que es materia de la politología, se encuentra en proceso de construcción por las numerosas variables que envuelve, que se da a medida que se comprenden los términos a los que se extiende la gobernanza. Situación diferente es la que tiene que ver con

la preparación ante desastres naturales, donde la mayoría de entrevistados atinaron a señalar que en el territorio no existe prevención del riesgo ni se está preparado para atender los desastres.

Aunque el asunto de los desastres abarca una extensa temática, la gestión del riesgo es un componente que por mandato legal debe quedar comprendido en los instrumentos político administrativo para la gestión pública.

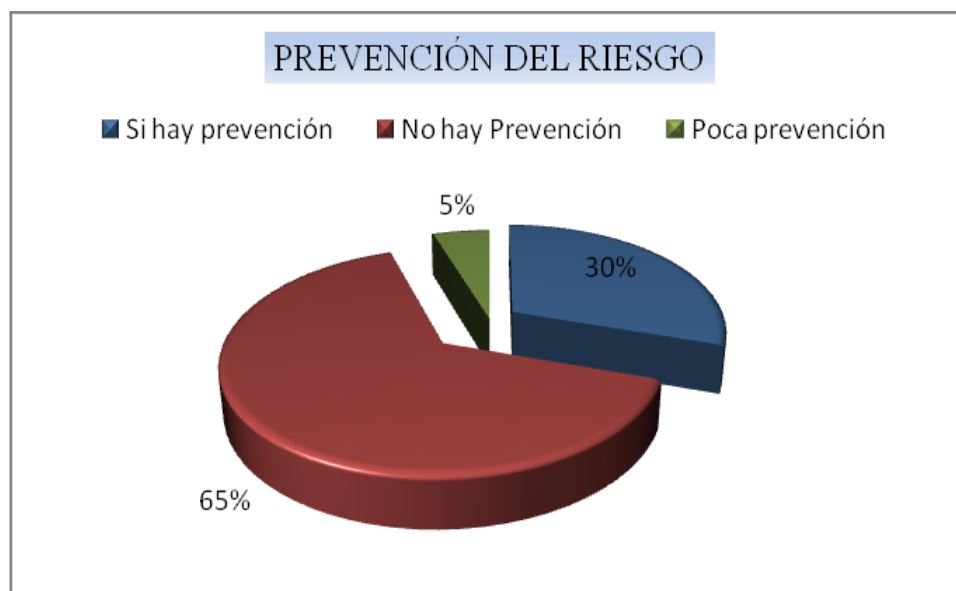


Gráfico 66. Estado de la gestión del riesgo político

CREDIBILIDAD EN LA DEMOCRACIA

Pretende esta pregunta, medir en la población que dinamiza lo político e institucional en los municipios, si la democracia es un instrumento que amerita credibilidad en el sentido de ser la vía para la expresión popular.

Para ello los entrevistados debían entender que la democracia es la forma como se organiza un Estado donde el mandato o gobierno obedece a las decisiones que toma el pueblo en forma directa o indirecta, lo primero es lo que se conoce como democracia participativa que se manifiesta a través de los mecanismos de participación ciudadana. Bajo esa prevención así se expresaron los actores:

CREDIBILIDAD EN LA DEMOCRACIA	
CREE	75%
NO CREE	15%
NS / NR	10%
Tabla 48. Credibilidad en la democracia como mecanismo para lograr el desarrollo	

La conclusión luego de verificar las opiniones recibidas, dice que: pese a la baja credibilidad en los gobernantes, la comunidad cree en la democracia como una forma de avanzar en la integración para el desarrollo. El 75% de los entrevistados habla de la credibilidad hacia la institución. El gráfico lo revela así:

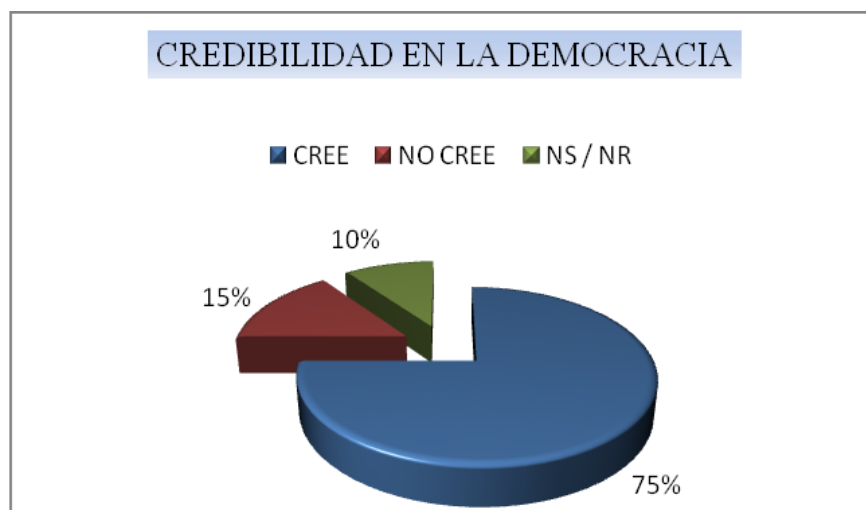


Gráfico 67. Credibilidad en la democracia como instrumento para el desarrollo del territorio

EFFECTIVIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE CONFIANZA ENTRE CIUDADANOS Y DIRIGENCIA.

El objetivo de esta pregunta se centra en medir cómo perciben los actores una propuesta de desarrollo construida en relaciones armónicas entre ciudadanos y gobernantes, logrando una alta aceptación a la opción según la cual el éxito del desarrollo hace necesaria unas relaciones coherentes entre gobernantes y gobernados.

De acuerdo con los actores entrevistados, los gobernantes deben superar el temor a la ciudadanía y dar apertura a los mecanismos participativos de forma que su gestión sea vigilada. Así lo confirma el peso que la respuesta obtuvo entre los líderes locales.

ÉXITO DE LAS RELACIONES ARMONICAS ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS	
Es efectiva	81%
No es efectiva	19%
<i>Tabla 49. Percepción sobre el éxito de relaciones armónicas Estado – Administrados</i>	

De hecho, la opinión de la comunidad consultada no transcribiría nada nuevo a la teoría política, donde se tiene registrado el modelo administrativo del Estado. Tres ramas de poder público, unos organismos de control y unas estructuras jerárquicas, que funcionan ya sea de manera desconcentrada o descentralizada, todas ellas giran para prestar un servicio público cuya razón de ser, es el bien común de los gobernados. Para ello la Constitución Política previó que su

funcionamiento fuera armónico y coordinado, a fin de lograr hacer efectivo el Estado de Derecho.

Sin embargo, en esa estructura aún es frágil la concepción de la comunidad como parte del Estado, no como receptor de su actividad y contribuyente para solvencia de sus arcas, sino como parte de la toma de decisiones, donde hasta ahora solo logra llegar como “*Veedor*”. En ese sentido y para la ciencia política, resulta de supremo valor este resultado.



Gráfico 68. Percepción del éxito de una propuesta de desarrollo ciudadanos y gobernantes

EJERCICIO DE LOS MECANISMOS DE COMUNICACIÓN ADMINISTRACIÓN – COMUNIDAD SOBRE LA TOMA DE DECISIONES.

Pretende esta pregunta, medir cómo es popular en los municipios de centro sur de Caldas, el uso de los mecanismos de participación democrática para la toma de decisiones de importancia estratégica. El enfoque de la misma se circunscribe a verificar la vigencia de la Ley 134 de 1994

en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana como estrategia de toma y comunicación de decisiones que afectan la comunidad en general.

PARTICIPACION CIUDADANA EN LA ADOPCIÓN DE PROYECTOS	
La administración socializa los proyectos y decisiones	65%
La administración no socializa sus decisiones	15%
Pocas veces socializa porque hay intereses particulares	10%
NS / NR	5%
<i>Tabla 50. Mecanismos de comunicación de las decisiones administrativas</i>	

Esta información que se expresa gráficamente así, dice cómo en los municipios de la subregión centro sur de Caldas, se ha empezado a dar una tendencia a convocar la comunidad para dar a conocer algunos proyectos.



Gráfico 69. Participación en la decisión de proyectos

Sin embargo, la participación ciudadana va más allá de una práctica de reunir ciudadanía, que la mayoría de veces se lleva a cabo para cumplir requisitos legales. Las respuestas marcan la tendencia de los entrevistados a confundir la participación con la “*socialización*”. En modo alguno fue posible hallar referencia a prácticas como la consulta popular local de cuya aplicación no se encontró ninguna evidencia.

CAPACIDAD PARA IDENTIFICAR ACTORES LOCALES QUE AMERITEN CREDIBILIDAD Y CONFIANZA.

La actividad desplegada por grupos y organizaciones de beneficio común, que han puesto como propósito de vida trabajar por grupos humanos vulnerables, es percibida y reconocida por la comunidad. Sea que ella se realice desde una órbita particular, o como propósito de las organizaciones no gubernamentales o como la prestación de un servicio público, las personas consultadas identificaron actores que les ameritan credibilidad y confianza, incluyendo actores que realizan su gestión en forma anónima.

Los siguientes actores fueron referidos por los entrevistados en cada campo de acción:

Político: ICBF, Concejales Adriana Arango, Víctor Hugo Cortés, Personería Manizales, Ministerio del Transporte Germán Cardona, ASSBASALUD Bernardo Gallego, Academia ESAP, Universidad Autónoma, Universidad de Manizales.

Sociales: Comité Intergremial / ASMUMCAF/ Corporación Cívica de Caldas/ Federación de ONG Ambientales/ ANUC Caldas/ CGT Caldas/ Juntas de Acción Comunal, Federación de Cafeteros, Escuela Municipal de Ciudadanía, ONG. Fundación Mensajeros del Sol – FUNSOL- Fundación de Mujeres por la Vida - FUNMUVI, Fundación Visión y Gestión, Fundación Johnatan, Fundación Tobías, Fundación Ideas, Comité Popular de Usuarios de Servicios Públicos, Observatorio de Conflictos Ambientales, CUT, SINTRAELECOL, Voceros Comuna San José.

Instituciones Cámara de Comercio/ Universidades/ Fe y Alegría/ Fundación Luker/ Gota de Leche/ Concejo/ Personería/ CHEC en RSE/ CONFAMILIARES/ Iglesia/ Acuamaná/Hospital San Antonio, CELEMA, Súper de Alimentos, Nutrir, Cruz Roja, Policía Nacional, Medios de comunicación.

Personas: No visibles/ Moisés Gallego/ Julio Restrepo/ Luz Mary Gutiérrez/ Alirio Mendieta/Julián Mejía Botero/ Gilberto Cardona Rodas/ Gustavo Ocampo/ Jairo Antonio Mejía Álvarez/ Jorge Enrique Valencia/ José Vitalino Castrillón, Arturo Calle, Ángela Botero, Ernesto Gutiérrez, Antanas Mockus, Julio Restrepo Morales.

NIVEL ACADÉMICO DE LOS ENTREVISTADOS:

La entrevista se aplicó sin atender al criterio de la formación profesional del entrevistado. Sin embargo es útil conocer que al momento de resolver el cuestionario, sin importar el grado de formación académica, todos estaban en capacidad de resolver las preguntas.

Las personas encuestadas tenían el siguiente nivel académico:

NIVEL ACADÉMICO DE LOS ENTREVISTADOS		
BACHILLERES	39	65%
TÉCNICOS / TECNÓLOGOS	9	15%
PROFESIONALES	6	10%
ESPECIALISTAS	3	5%
OTROS	3	5%
<i>Tabla 51. Perfil académico de la población entrevistada</i>		

El conocimiento del territorio y de los fenómenos que acontecen en él, resultaron más valiosos que el perfil profesional de los entrevistados, porque de esa forma se tiene noticia del grado de información en que se encuentra la comunidad en relación con los asuntos de su desarrollo, a la vez que se advierte amplia madurez en las respuestas, con lo que la calidad de información accedida tiene alto grado de confiabilidad.

El consolidado de perfiles muestra la alta participación de personas que reunían como mínimo el perfil de bachiller.

También se cuenta con entrevistas que se aplicaron a profesionales al frente de fundaciones y organizaciones de beneficio común. Los especialistas corresponde a académicos que hacen su presencia en el territorio y están vinculados con la educación superior o participan en procesos de investigación.

Gráficamente se expresa esta información:

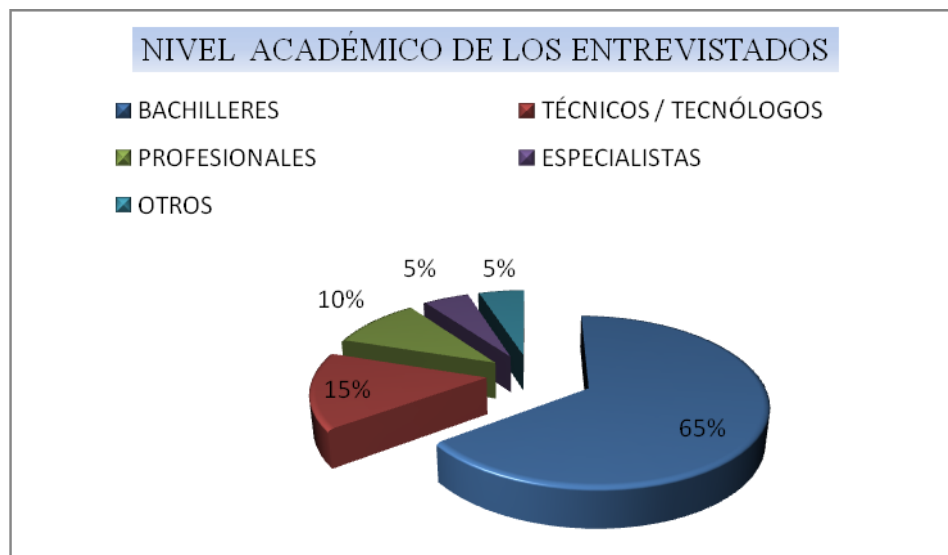


Gráfico 70. Nivel académico de los entrevistados

MAPA DE CONFLICTIVIDAD PARA UNA PROPUESTA

Las respuestas dadas por los entrevistados representan insumos fundamentales para construir propuestas. De acuerdo con ella se advierte que la siguiente es la realidad que se presenta en la zona centro sur:

- ✓ Desintegración familiar y social
- ✓ Escasa preparación para el liderazgo
- ✓ Desconfianza entre comunidad y agentes políticos
- ✓ Desempleo
- ✓ Des-ruralización
- ✓ Falta de inversión en proyectos productivos
- ✓ Falta inversión social.
- ✓ Deterioro ambiental y ecosistémico

✓Exclusión

✓Restricciones al ejercicio del control

Un plan de trabajo con enfoque político e institucional fundado en la oferta de valores físico espaciales del territorio, debe avanzar con propuestas construidas sobre este mapa de vulnerabilidad del cual también se tienen hallazgos desde los cuales es posible evaluar el estado de los capitales del desarrollo..

LOS CAPITALES PARA UN DESARROLLO EN LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS

El inicio de toda empresa debe contar con tres elementos: Infraestructura física, talento humano y proyectos para integrar ambos valores. En materia de talento humano la entrevista dejó otra información relevante y tiene que ver con características particulares de los actores y su área de interés participativa, tema objeto de valoración para hallar su espacio óptimo donde es apto desempeñar su rol dentro del rompecabezas del desarrollo.

Fue por ello que la identificación de actores con presencia en el territorio, se realizó una clasificación de acuerdo con los diferentes espacios en que ellos intervienen, ya sea desde lo social, lo económico, lo ecosistémico, lo físico territorial y lo político, porque es donde su incursión posee un valor como capital intangible.

Atendiendo a ese criterio de la especialidad a la que se aplican los ciudadanos en sus municipios, se elabora la clasificación temática que se presenta en el gráfico 3, donde puede verificarse los espacios temáticos donde el actor tiene interés en participar, escenarios éstos desde los cuales pueden contribuir a la estructura de un desarrollo local.

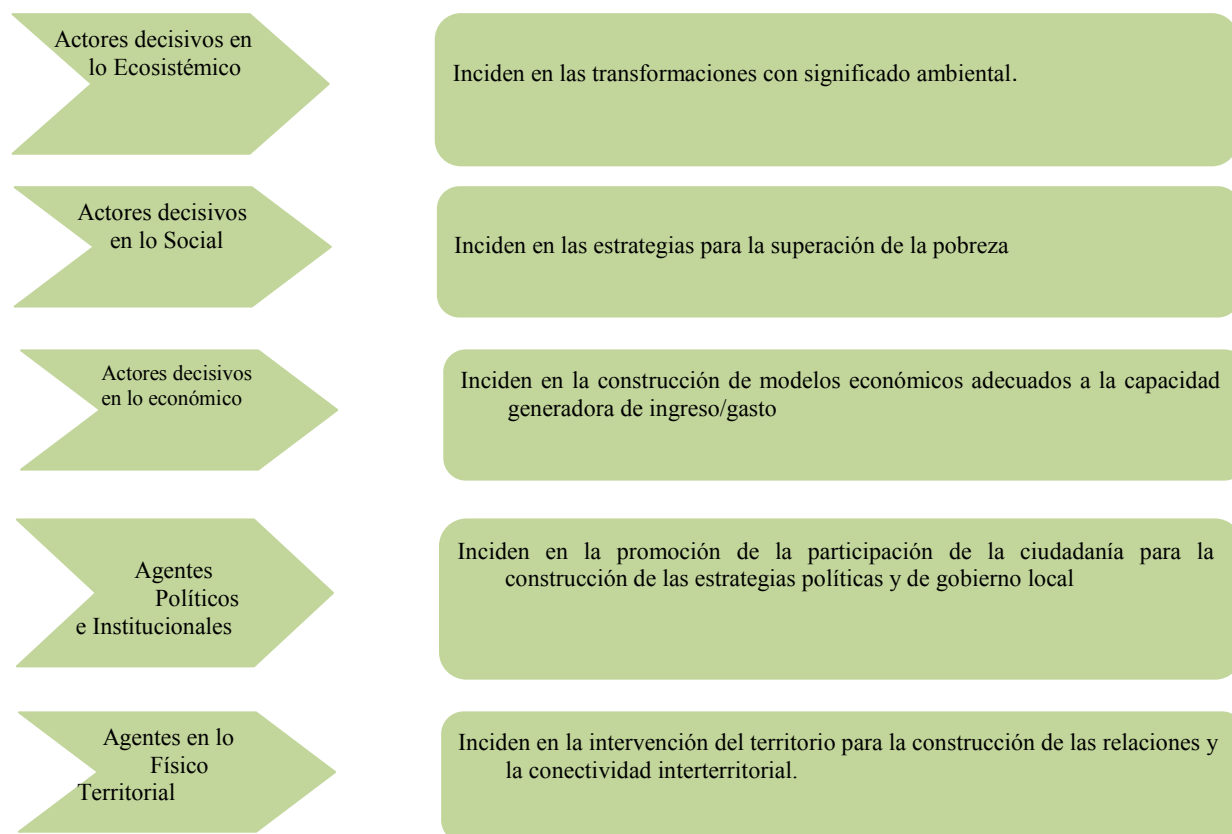


Gráfico 71. Áreas donde se Identifican Agentes decisivos en las dimensiones del desarrollo de la Provincia Centro Sur

Así se reconoce que la gobernabilidad es una construcción multidimensional que se aborda permitiendo a los líderes naturales continuar desarrollando la gestión en aquellas áreas donde son

reconocidos, pero sujetos a una estrategia dirigida y coordinada dentro de la ejecución de los proyectos atendiendo a una planeación estratégicamente dirigida a un desarrollo local integral.

“Cada escenario territorial a su vez plantea una gobernabilidad de carácter más endógena o exógena en el afán de emprender iniciativas de transformación socioterritorial con sentido público. La definición sobre la mejor gobernanza para direccionar de manera más acertada la acción concertada, deberá considerar los equilibrios de poder y niveles de empoderamiento que prevalecen entre los distintos actores resolutivos a considerar. (ORELLANA, 2010)

AGENTES Y ACTORES

MAPA DE ACTORES DE LA ZONA CENTRO SUR DE CALDAS		
Políticos/ Institucionales	Civiles/ institucionales	Academia/ Ciudadanía
Movimientos Políticos	ASOPANELA	Observatorio de Conflictos Ambientales
Juntas de Acción Comunal	Asociación de Tenderos	Instituto de Estudios Ambientales.
Juntas Administradoras Locales	Asociación Iglesias Cristianas.	Escuela de Carabineros
Dirección Territorial de Salud de Caldas	Fundación Mensajeros del Sol – FUMSOL	Universidad Santo Tomás
ASBASALUD	Fundación de Mujeres por la vida. FUNMUVI	Vendedores Informales o en espacio público
Batallón de Infantería Ayacucho	Federación de ONGs Ambientales de Caldas	Transportadores de servicio público urbano
INVÍAS	Observatorio de Concejo Municipal de Manizales	
Secretaría de Desarrollo económico Gobernación Caldas	La Patria/ Q’hubo	
Rama Judicial – Consejo Seccional de la Judicatura	Noticieros regionales	
Tabla 52. Mapa de actores para proponer en el proceso de Asociatividad		

Sin embargo, luego de realizar la consolidación de la información obtenida en el trabajo de campo, se halló que la gran mayoría de agentes y actores referidos por los entrevistados, ya habían sido convocados a un proceso de asociatividad para el centro sur de Caldas, proyecto construido dentro las varias fórmulas de integración que se han propuesto para la integración del territorio centro sur hacia un desarrollo local integral.

El Proceso de Asociatividad para centro sur de Caldas 2010 - 2011, clasificó solo actores y lo hizo diferenciando actores vinculados al proyecto, y actores que se pretenden vincular. En la tarea adelantada en esta investigación se avanza a proponer que a dicho marco de interés sean ingresados otro grupo de actores y se tenga otro subcapítulo para los agentes del desarrollo local para centro sur del departamento de Caldas.

En cuanto a los sujetos dinamizadores del territorio, deben quedar claros los conceptos de agentes y actores, donde aquellos son ejecutores de los proyectos a modo de coordinadores de la aplicación de los recursos, la vinculación ciudadana y el logro de metas, en tanto que la nominación de actores la recibe todo aquel que habita y genera presiones en el territorio.

El proceso de asociatividad en la subregión centro – sur de caldas: *“Hacia la construcción de un pacto colectivo por la paz y el desarrollo en la subregión centro - sur de Caldas”* adelantado por la academia, gremios, organizaciones no gubernamentales convocados a través de la Cámara de Comercio de Manizales, había identificado con la nominación genérica, unos “actores” en este territorio.

Actores vinculados en el proceso de Asociatividad para centro sur de Caldas

5. Actores vinculados al proceso de asociatividad de Caldas. 2010 – 2011.

ENTIDAD	NOMBRE	CARGO	PROYECTOS QUE DESARROLLAN EN LA SUBREGIÓN DE IMPACTO
INSTITUCIONALES / PÚBLICOS			
ALCALDÍAS			
Chinchiná.	María Magdalena Builes Giraldo.	Alcaldesa.	Anillo Vial - Planes Parciales. Revisión del PBOT.
	Nicolás López Alvarán	Secretario de Planeación.	
	María Fernanda Salazar C.	Oficina de Desarrollo Económico.	
Palestina.	Carlos Alberto Ocampo Vasco.	Alcalde.	AEROCAFE, Troncal Occidente.
Villamaría.	Gustavo Adolfo Pérez Agudelo,	Secretario de Planeación.	Revisión del PBOT.
	Luis Fernando Marín Osorio.	Alcalde.	Zona Franca, Río Claro, Cable Aéreo.
Neira.	Carolina Granada Díaz,	Secretaría de Planeación.	Revisión del PBOT.
	Luis Gonzaga Correa García.	Alcalde.	Puerto Logístico 41, Tren de Occidente.
	Mario Andrés Guarín A.	Secretario de Planeación.	Revisión del PBOT.
Manizales.	Juan Manuel Llano Uribe.	Alcalde.	Zona Franca Maltería, Ciencia y Tecnología, Kilómetro 41, Plan Vial.
	Roberto Arias Aristizabal.	Secretario de Planeación.	Revisión del POT.
	Norberto Aristizabal Serna.	Oficina de competitividad.	Vía Bogotá, AEROCAFE, Cable Aéreo, Plan Turístico de Caldas.
Instituto de Financiamiento Promoción y Desarrollo de Manizales. INFIMANIZALES.	William Naranjo Quintero.	Director de Operaciones.	Saneamiento Básico. Plan Gestión Regional, Cuenca Chinchiná, Campoalegre, SIG, Agenda Ecorregión.
Corporación Autónoma Regional de Caldas, CORPOCALDAS	Wilford Rincón Arango Adriana Martínez S.	Subdirector de Planeación. Profesional especializado.	
Gobernación de Caldas.	Maria Leonor Vélez Aristizabal.	Profesional Unidad Desarrollo Regional.	Plan de Acción Inmediata, Macroproyecto Aeropuerto del Café.
Central Hidroeléctrica de Caldas CHEC.	Carlos Arturo Franco	Líder Gestión Ambiental.	PAI, Quebrada Chinchiná.
GREMIALES / PRIVADOS			
Cámara de Comercio de	Gildardo Arnel Arenas.	Presidente Ejecutivo.	ASOEJE, Proyecto Integración Territorial.
Manizales.	Adriana Cristina Mejía S.	Directora Unidad de Desarrollo Regional.	
	Gustavo Robledo Vásquez.	Coordinador del Comité de Impulso.	
Cámara de Comercio de Chinchiná.	John Jairo Quintero Alzate.	Presidente Ejecutivo.	Integración Territorial, Censos Empresariales, Ruta del Café, Ventanilla Verde y Ambiental, Turismo, Competitividad (Consultoría) y Formación.
Comité Intergremial de Caldas.	Lina María Ramírez Londoño.	Directora.	Plan Estratégico Manizales.
Asociación de Cámaras de Comercio del Eje Cafetero, ASOEJE.	Luis Carlos Ríos Orozco.	Secretario Ejecutivo	Integración Territorial.
ACADÉMICOS. Públicos – Privados			
Universidad de Caldas.	José Fernando Olarte Osorio.	Coordinador de Gestión de Proyectos y Transferencia de Conocimiento.	Ciencia y Tecnología, Responsabilidad Social Empresarial (Caldas Territorio Socialmente Responsable).
Universidad Católica de Manizales.	Carlos E. garcía López.	Director de Investigaciones y Desarrollo Regional.	Ambiental, Centro de Cambio Climático.
	Juan Carlos Gallego López	Laboratorio de Urbanismo, Patrimonio y Arquitectura.	
Universidad Autónoma de Manizales.	Jahir Rodríguez R.	Coordinador.	Maestría en Desarrollo Regional.
Universidad de Manizales.	Carlos Humberto González Escobar.	Asesor. El Centro de Proyección Social de la Universidad de Manizales.	Responsabilidad social.
SOCIALES / COMUNITARIOS			
Escuela Municipal de Ciudadanía	Alirio Mendieta Pacheco.	Presidente.	Formación Ciudadana.
	José Jairo Arias Gonzáles.	Asesor.	
Corporación Aldea Global	Doralice Ortiz Ortiz.	Directora.	Inclusión social.
	Alexander Ramírez	Consultor	
OTROS			
Concejo municipal de Manizales	Islén Antonio Pineda Zuluaga.	Presidente	Agenda de Integración Territorial.
Concejo municipal de Manizales	Hermán Loaiza Martínez.	Concejal	Tren de Occidente.
Concejo de Palestina	Jorge Isaac Cardona Echeverri.	Presidente	Aeropuerto del Café.
Concejo de Villamaría	Gustavo Idarraga.	Presidente	Cable Aéreo.
GTZ	Jahir Rodríguez R.	Asesor.	Fortalecimiento del proceso de asociatividad en Caldas. Programa CERCAPAZ.
	Calos Lozada Riascos	Asesor	

Tabla N° 53. Actores vinculados con el proceso de asociatividad. Fuente: Documento presentación del Proceso de asociatividad centro sur. Hacia la construcción de un pacto colectivo para el desarrollo. Manizales, 2010.

Actores que se pretenden vincular:

Institucionales

- ✓ Gobernación de Caldas
- ✓ Asamblea Departamental
- ✓ Concejos Municipales de Neira y Chinchiná.
- ✓ Instituto de financiamiento, promoción y desarrollo de Caldas – INFICALDAS
- ✓ Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- ✓ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF
- ✓ Corporación Aeropuerto del Café.
- ✓ Departamento Nacional de Planeación.
- ✓ Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- ✓ Empresas Prestadoras de Servicios Públicos.
- ✓ Oficinas Municipales de atención y prevención de desastres
- ✓ Consorcio Tren del oeste.

Gremiales

- ✓ Federación Nacional de Cafeteros – Comité departamental – Municipal de Cafeteros.
- ✓ Cooperativa de Cafeteros.
- ✓ Centro de Investigación Nacional CENICAFE
- ✓ Sociedad Promotora Arquímedes.
- ✓ Asociación Nacional de Cacaoteros – Cooperativa de Cacaoteros.
- ✓ Empresas de Transporte Intermunicipal.

- ✓ Corporación Cívica de Caldas
- ✓ Sociedad de Mejoras Públicas
- ✓ Cámara colombiana de la construcción – Regional Caldas - CAMACOL
- ✓ Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales CRECE
- ✓ Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO.
- ✓ Fundación LUKER
- ✓ Fundación UNE
- ✓ Asociación de Horticultores del Triángulo del Café – ASHOL .
- ✓ Proyecto forestal para la cuenca del río Chinchiná – PROCUENCA –
- ✓ Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias. ACOPI
- ✓ Asociación Hotelera de Caldas – COTELCO
- ✓ Confederación Agro – solidaria AGRO-SOLIDARIA
- ✓ Corporación de Investigación – CORPOICA
- ✓ Caja de Compensación Familiar de Caldas. CONFAMILIARES
- ✓ Fundación Manuel Mejía.
- ✓ Corporación para el Desarrollo de Caldas.
- ✓ Fundación Ecológica Cafetera.
- ✓ Periódico La Patria.
- ✓ Canal de Televisión del Triángulo del Café Colombiano – TELECAFE.
- ✓ Medios de Comunicación.
- ✓ Instituto Caldense para el Liderazgo.
- ✓ Autopistas del Café.

Instituciones académicas Público – privadas

- ✓ Red de universidades Públicas del eje cafetero – ALMA MATER.
- ✓ Sistema Universitario de Manizales – SUMA.
- ✓ Fundación Universidad – Empresa – Estado eje cafetero.
- ✓ Universidad Nacional sede Manizales.
- ✓ Universidad Autónoma de Manizales. Programa Paz y Competitividad.
- ✓ Universidad de Caldas. Doctora en Estudios Territoriales.
- ✓ Universidad de Manizales. Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
- ✓ Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.
- ✓ Corporación Universitaria Santa Rosa de Cabal – UNISARC.
- ✓ Centros Regionales de Educación Superior – CERES –
- ✓ Universidad Antonio Nariño.
- ✓ Fundación Luis Amigó.
- ✓ Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

Organizaciones Sociales y Políticas

- ✓ Fundación para la Estimulación adecuada del Niño con Proyección Comunitaria – FESCO
- ✓ Federación de Organizaciones No Gubernamentales de Caldas.
- ✓ Asociación de vecinos Santágueda .AVCECOLSA
- ✓ Iglesia – Pastoral Social.
- ✓ Asociación Juntas Administradoras Locales.
- ✓ Asociación Juntas de Acción Comunal
- ✓ Consejo Territorial de Planeación.

- ✓ Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.
- ✓ Organizaciones Populares de vivienda – CPV
- ✓ Comité Popular de Usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios.
- ✓ Consejo de Desarrollo Sostenible de Chinchiná.
- ✓ Partidos Políticos y sus representantes a corporaciones públicas.

LOS AGENTES Y SUS INSTRUMENTOS: OTROS CAPITALES

La recolección de información en la población que articula la gestión pública con la gestión privada, fue una actividad de primordial importancia para identificar a través de ellos, cómo se hacen realidad en el territorio los instrumentos político administrativo. Si la realidad que se vive en cada uno de sus municipios es la proyectada en sus planes de ordenamiento y de desarrollo.

Cada municipio tiene una visión de gestión conforme a lo propuesto por su mandatario a través de su Programa de Gobierno, plasmado en el respectivo Plan de Desarrollo. Este instrumento rige en forma paralela con otro instrumento que desarrolla el ordenamiento para ese territorio. Ambos deberían ser compatibles y armónicos, pero ante todo, reflejar la realidad en que el mismo se encuentra.

La realidad que se percibió durante el trabajo de campo es que la ciudadanía usa y dispone del territorio conforme a sus propios proyectos, sin sujetarse a los usos de suelo previstos en los Planes de Ordenamiento Territorial, y por otro lado, las propuestas de los planes de Desarrollo dejan de consultar la proyección prevista en ese ordenamiento.

Estas disfuncionalidades en la organización del Estado entendido como la integración de Población - Territorio – Gobierno, síntoma de falencias en la Gobernabilidad, no debería frustrar el interés en integrar los municipios de la zona centro sur de Caldas, conservando el respeto a la autonomía local, pero abriendo puertas a la integración de los cinco municipios en una organización territorial, abordando un primer gran reto como el de articular y armonizar todos estos instrumentos construyendo una visión común.

LOS PROYECTOS DE DESARROLLO EN CURSO.

La información recaudada aporta los materiales básicos para construir los nodos de una integración político institucional sustentada en las fortalezas del territorio incluyendo los proyectos en curso; es a partir de ellos que sería posible estructurar herramientas políticas que vinculen la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones para construir territorio.

En ese sentido resulta válido analizar el estado de los proyectos que pueden ser los potenciales articuladores de la zona centro sur, conforme a lo que se verificó en el trabajo de campo.

Tren del oeste.

Situación actual: Suspendido por razones físico territoriales y contractuales.

Aeropuerto del Café

En ejecución pero intervenido por diversas autoridades que investigan presuntos actos de corrupción con los dineros asignados al proyecto.

Plan Departamental de Aguas

Por medio del Decreto 3200 del 29 de Agosto de 2008, el Presidente de la República de Colombia dictó normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento, cuyo primer objetivo era el de "*Contribuir al cumplimiento de las metas sectoriales contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio*", según el documento Conpes Social 091 de 2006.

Los PDA, son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional, formuladas y ejecutadas para lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Sin embargo, ha sido poca la aceptación de esta estrategia para el manejo del agua, que se percibe por las comunidades como una forma de privatizar el acceso a ella.

El 29 de noviembre de 2011, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial anunció que los planes departamentales de agua serían sustituidos por un programa nacional que se llamaría "*Agua para la Prosperidad*" del que todavía se desconoce su orientación. Pese a esas

dificultades, lo que no puede dejarse de involucrar en un proyecto de articulación del territorio, es la riqueza hídrica de la zona centro sur de Caldas.

Patrimonio Cultural de la Región Centro Sur

En riesgo por dos factores: Uno se enfoca en la ausencia de un presupuesto destinado a atender un plan de desarrollo cultural. Y una segunda razón radica en la indisciplina rural con los usos del suelo.

Anillo Vial Centro Sur.

Suspendido por razones de financiación. Los propietarios de los predios deben acogerse a la distribución de la contribución de valorización por concepto de la obra.

Autopista de la Montaña o “Autopistas de la Prosperidad”

Es un proyecto de alto costo que avanza con algunas dificultades debido a que se ejecuta con cargo al presupuesto de la Nación, con la participación de la Gobernación de Antioquia, del Municipio de Medellín e ISA. Ésta última es la encargada de construir las dobles calzadas y proveer el mantenimiento hasta el retorno de la inversión que se estima en 5.6 billones de pesos de los cuales aporta 3.6 billones mientras la Nación aporta un billón.

El proyecto consiste en estructurar, desarrollar, construir, operar y mantener cuatro corredores en doble calzada en una longitud de 900 kilómetros pertenecientes a la red arterial del país.

Esos cuatro corredores son:

- **TÚNEL DE OCCIDENTE – EL TIGRE:** en el Urabá Antioqueño donde se intervienen 338 kilómetros.
- **DON MATÍAS – CAUCASIA:** Son 251 kilómetros que forman parte de la Troncal de Occidente.
- **SAN JOSÉ DEL NUS – PUERTO BERRÍO:** 77 Kilómetros que unen la Troncal del Magdalena con la Troncal de Occidente.
- **ANCÓN SUR – TRES PUERTAS:** Un tramo de 234 Kilómetros en la Troncal de Occidente y comunica a Medellín con el Eje Cafetero, donde el Kilómetro 41 y Chinchiná reciben los beneficios.



Mapa 7. Trazado de los tramos de Autopistas de la Montaña. Fuente.
www.autopistasdelamontaña

Terminal de carga en el Kilometro 41

Esta estrategia de desarrollo que articularía los municipios de Palestina, Manizales y Neira, solo se encuentra en proyecto.

Puerto Seco y Zona Franca en el Kilómetro 41

Se encuentra solo como propuesta de proyecto que buscaría aprovechar la potencialidad del territorio en el corredor Cali - Medellín

Ciudadela del conocimiento y la innovación “*La Nubia*”

Es un proyecto cuyo impulso lo inició la Universidad Nacional a través de su rector William Ariel Sarache Castro, que igualmente solo está formulado.

Puerto de Tribugá

Esta iniciativa gestada desde la región cafetera, a la que hoy se unen varios departamentos, que pretende hacer realidad la posibilidad de acceder a la cuenca del Pacífico, se encuentra en plena ejecución.

Sin ignorar su enorme impacto ambiental a la biodiversidad biológica de las reservas chocoanas, su realización tiene especial importancia para la entidad territorial que se organice con los municipios de centro sur.

11. ANALISIS DE VIABILIDAD PARA LA INTEGRACIÓN

Los contextos que describen las características del territorio, la situación del desarrollo, de la participación ciudadana y de la gobernanza/gobernabilidad en la subregión centro sur del departamento de Caldas, son los referentes para verificar en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuál es la forma de organización territorial aplicable a cinco municipios que conforman una corona conurbada alrededor de la capital del departamento.

Y es procedente buscar una organización institucionalizada, porque ella da mayor poder vinculante a los compromisos de región. Cuando los actores son cambiantes y con ellos sus propósitos de unificación, un Ordenamiento Territorial con Planes de Desarrollo coherentes, son cartas de acción obligadas que cuando son construidas colectivamente, difícilmente se revocan.

Por ello en este capítulo se analizan las varias formas que establece la Ley 1453 de 2011 como opciones de ordenar el territorio para fines de adelantar esfuerzos conjuntos y de región.

LA OPCIÓN DE CREAR REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN

El imaginario generalizado posicionó el concepto de Región Centro Sur conformada con los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina y Villamaría, propuesta que amerita ser validada en el contexto jurídico constitucional y legal vigentes.

Prevé el artículo 306 de la Constitución Nacional:

“ARTICULO 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.”

De acuerdo con esta norma de superior jerarquía, no es viable la constitución de una entidad territorial de esta naturaleza, pues las regiones solo pueden constituirse entre departamentos con propósitos de desarrollo económico y social. Sin embargo, los requisitos para su reconocimiento deben ser establecidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, según lo expresa el artículo 307 de la misma Constitución Política.

Las regiones así constituidas, tienen la posibilidad de convertirse en entidades territoriales, mediante Ley, debido a que su reconocimiento es competencia del Congreso de la República donde la decisión además requiere ser aprobada por referendo aprobatorio de los ciudadanos de los respectivos departamentos.

A la ley orgánica de ordenamiento territorial, hoy Ley 1454 expedida el 28 de junio de 2011, también le fue otorgada la facultad de establecer las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones, así como su participación en los ingresos del Fondo Nacional de Regalías.

Significa lo anterior que por tratarse de la integración de municipios, no es jurídicamente viable hablar de constituir una Región.

LA OPCIÓN DE CREAR UNA PROVINCIA

Situación similar acontece con la potestad de crear Provincia, otra forma de asociatividad entre entidades territoriales, que junto a las regiones fue establecida en la ley orgánica de ordenamiento del territorio para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

El caso de las provincias como opción de organización territorial para los municipios de centro sur del departamento de Caldas, no era una idea clara antes de expedirse la ley orgánica de ordenamiento territorial, lapso de tiempo en el cual se pensó en la constitución de una Región. Es con la entrada en vigencia de la ley orgánica que se define la figura de la Provincia Administrativa y de Planificación, con facultades autónomas y con personalidad jurídica, quedando planteada la posibilidad de formar una entidad territorial de esta naturaleza entre los municipios de la zona centro sur de Caldas.

En principio se cuentan con elementos suficientes para buscar la asociación de los municipios de centro sur bajo el molde de Provincia, pues a esta altura del análisis, queda descartada la opción de crear una región con los cinco municipios de la corona que tendría a Manizales como eje, pero quedan por analizar otros modelos de organización territorial que es necesario evaluar antes de descartar como sería el modelo de Asociaciones de Municipios, las Áreas Metropolitanas y los Distritos.

El artículo 300 de la Constitución Nacional, establece cuáles son las competencias de las Asambleas Departamentales y en el numeral 6 ha dicho que compete a éstas:

“6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.” (El subrayado es nuestro).

La Constitución Nacional reservó a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la facultad de establecer los requisitos bajo los cuales las dumas pueden ejercer su atribución para crear y suprimir municipios, segregar y agregar sus territorios, así como la facultad de organizar provincias. (El subrayado es nuestro).

La palabra “organizar”, es amplia cuando se contextualiza con el artículo 321 de la Constitución Nacional, que ratifica la apreciación anterior: A los municipios les está reservada la forma de organización en provincias que posteriormente pueden ser reconocidas como entidades territoriales.

“ARTICULO 321. Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

Pero la normativa vigente para organizar formas de asociación entre entidades territoriales es mucho más amplia, y al escoger el modelo de organización, se debe realizar el ejercicio para toma de decisiones que permita seleccionar la opción más conveniente para el desarrollo del territorio, de donde la organización más adecuada para los municipios es el de Provincia, por estar estos insertos en un mismo departamento.

No obstante la norma ser precisa en cuanto a reservar la conformación de provincias a municipios de un mismo departamento, queda el vacío sobre la posibilidad de integrar Provincia con municipios que pertenecen a varios departamentos.

En concreto, los asuntos que toca la norma constitucional que son aplicables al propósito de integración bajo el esquema de Provincia son:

- ✓ El régimen administrativo de las provincias es el establecido por la Ley de ordenamiento territorial. Ley 1454 de 2011, que todavía no tiene una regulación.
- ✓ Se organizan para cumplir funciones delegadas por entidades nacionales o departamentales, las que les asignó la ley y los municipios que la componen. Esto significa que en ausencia de

delegación de funciones, la integración del territorio se debe fortalecer con la participación local.

- ✓ Son creadas mediante ordenanza.
- ✓ La iniciativa radica en el Gobernador, los alcaldes de los municipios interesados y el número de ciudadanos que estableció la Ley de Ordenamiento Territorial. Ley 1454 de 2011.
- ✓ Su presupuesto se forma con aportes de los ingresos corrientes departamentales y municipales, en los montos que establezcan la Asamblea y los Concejos.

12. LA PROPUESTA

El conocimiento del territorio, aunado a la revisión bibliográfica y el contacto con los actores en los municipios de Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina, Villamaría donde se realizó trabajo de campo, generaron insumos suficientes para obtener los elementos necesarios para identificar y proponer una alternativa de desarrollo como opción política que aprovechando las bondades físico territoriales conduzca a la creación de una entidad territorial conformada con estos municipios cuyas relaciones cotidianas de vecindad han fortalecido lazos comunes, que pueden ser concretos y productivos en función de un desarrollo común.

Obrando en el marco de la Constitución y la ley colombiana, la forma de integración más adecuada para los cinco municipios de la zona centro sur del Departamento de Caldas es la creación de una entidad territorial que responde a la figura descrita en la ley de Ordenamiento Territorial como Provincia Administrativa y de Planificación, que adoptaría el nombre bajo el cual se han tejido las varias intenciones de integración como Centro Sur.

EL IMPULSO QUE REQUIERE EL DESARROLLO DE LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA CENTRO SUR

“...la concepción que nos propone Godet (1996), el fundamento de la planificación que se propone, descansa en conjugar tres componentes del llamado triangulo griego, a saber: anticipación, acción y apropiación, interrelación que garantiza la complementariedad entre la intuición y la razón. El primer componente, dice relación con aplicar una visión prospectiva al

análisis para generar una reflexión estratégica respecto a la complejidad y dinámica del territorio. Mientras que el segundo componente, nos habla de la voluntad estratégica que subyace al propósito de transformar o inducir la transformación en el territorio. Y, el tercer componente, corresponde a la motivación y movilización colectiva necesaria para materializar la acción.” (ORELLANA, 2010)

Anticiparse, actuar y apropiarse del territorio, logrando la interrelación entre intuición y razón sobre lo que se espera de éste, se asocia con la voluntad de sus gentes para generar propuestas de planificación donde el “*anticiparse*”, requiere “*conocer*” de manera previa “*lo que se tiene*” y el “*actuar*” necesita de la motivación para transformar esos activos.

Las decisiones políticas que nacen de las instituciones ciudadanas para ser gestionadas y ejecutadas por la administración pública, en ninguna forma están sujetas al vaivén de la discrecionalidad o la “*propia voluntad*” del gobernante de turno, lo que hace de la participación de todos en las decisiones que los afecta, el estado ideal de democracia.

En este estadio donde la institucionalidad se mueve por los razonamientos y la lógica de los grupos por encima de la imposición de criterios particulares, aparece con mejor claridad el concepto de “bien común”, así la manifestación de la ciudadanía sea movida por unos actores que dinamizan la participación. Esos actores son los canales de organización y expresión de las decisiones tomadas en ejercicio de la democracia, y por eso son importantes en la construcción de la propuesta política que abarque de forma universal todas esas perspectivas.

“La Planificación Estratégica Territorial (PET) consiste en identificar y analizar los factores demográficos, económicos, sociales, culturales, políticos y tecnológicos, que caracterizan la situación actual y las tendencias que pueden condicionar las transformaciones del territorio (incluyendo el espacio local), para establecer una estrategia y una gobernanza efectiva. (ORELLANA, 2010)

Las reflexiones se hacen concretas dado que para impulsar la propuesta es necesario dinamizar los esfuerzos hacia la construcción de las herramientas políticas de las cuales está dotada toda entidad territorial: Un Plan de Gobierno, un Plan de desarrollo con su estructura financiera y un Plan de Ordenamiento Territorial.

ELEMENTOS DE LA PROPUESTA

La formulación de la propuesta se sustenta en dos tipos de pilares: Los fundamentos sustanciales del Estado y los componentes estructurales de gobierno, dos soportes que requieren fortalecerse para que haya Gobernabilidad:

I. Elementos sustanciales del Estado

- a. El Territorio:** El capital físico espacial, que comprende ubicación estratégica, dotación natural e infraestructura de conectividad.

b. La Gente: El capital humano radicado en los actores destinatario de los resultados derivados de las acciones que se ejercen sobre el territorio. Comprende las distintas formas de activar los mecanismos de participación ciudadana.

c. El Gobierno: Capital Político e Institucional, dinamizado a través de los instrumentos de gestión. La Ley, las normas y su fuerza coercitiva,

II. Componentes estructurales del Gobierno

Son tres los componentes articuladores de la propuesta de “*Provincia*”, que la dinamizan y la hacen posible:

a. Unos instrumentos de gestión: El Ordenamiento Territorial de la Provincia:

Uno de los soportes estructurales de la propuesta es la concepción del territorio visto como una unidad con vocación de aprovechamiento económico sostenible determinado por la tasa mínima de resiliencia de los ecosistemas, los suelos, la infraestructura vial, el desempeño tecnológico y de comunicaciones, y las habilidades humanas:

El conjunto de elementos necesarios para construir el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial para Centro Sur, parten del conocimiento de la vocación de los usos del suelo, generalmente definidos en los actuales planes de ordenamiento municipales. Alrededor deben gravitar los Planes de Desarrollo de los entes territoriales vinculados.

b.Los instrumentos de interacción: Un Plan de Desarrollo para la Provincia

La elaboración de los Planes de Desarrollo nacional y locales, se han guiado dentro del marco establecido por la Ley 152 de 1994, partiendo de un Plan de Inversiones con su contenido de planes, programas, proyectos y subproyectos, acompañados de un presupuesto para su financiación. En la visión de esta propuesta dicha estructura vincularía además del capital económico, los capitales sinérgicos (BOISSIER, 2010) para avanzar hacia un esquema de trabajo colectivo que haga posible la sostenibilidad de la “*Provincia*”.

Ello significa que la apertura a la iniciativa pública, privada y mixta se enfocaría con preferencia a desarrollar los capitales intangibles partiendo de la identificación de los talentos y valores locales mediante el establecimiento de un Banco de Activos para toda la Provincia Administrativa y de Planificación, donde se incluyan los capitales sociales, ecológicos, ambientales e histórico – culturales.

c. Los instrumentos dinamizadores: La Participación Ciudadana

Expansión de prácticas que conduzcan a hábitos por lo público, mediante el ejercicio reiterado de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que los afectan, descritos en la Constitución y la Ley 134 de 1994, tales como: Foros, cabildos abiertos, audiencias públicas, rendición de cuentas, informes de gestión públicos, iniciativa legislativa y normativa, derecho de petición, acciones de cumplimiento, acciones de tutela, acciones populares, acciones de grupo, veedurías ciudadanas, comités de usuarios, acceso del gobierno en línea y manejo de las tecnologías de la información, entre otras.

RECUPERACIÓN DEL CAPITAL POLÍTICO: GRUPO MOTOR HACIA EL LIDERAZGO INCLUYENTE

Para poner en marcha la propuesta de creación de la entidad administrativa y de planificación, se requiere la conformación de un Grupo Motor, que se encargue de activar los mecanismos necesarios para dar trámite a la iniciativa creadora de la entidad territorial.

Entre los requisitos para dar curso a esa iniciativa se tiene la necesidad de personas cuyo pensamiento haya roto los paradigmas de la representación como modelo de gobierno, y visualice el territorio como un reino de la democracia participativa.

Esa visión debe ser concreta en la conformación de las instancias de gobierno, pensando en una Asamblea Provincial donde cumplan roles los alcaldes, los delegados de los Concejos Municipales, de los Consejos gremiales, los Consejos de Juventud, de los Consejos de Paz, las Juntas de Acción Comunal y Juntas Administradoras Locales, las organizaciones femeninas, las organizaciones ambientales, organizaciones financieras, asociaciones de hecho con capacidad de darse su propio reglamento, organizaciones del sector agropecuario, líderes comunitarios, científicos, investigadores, académicos, personeros, contralores, organismos de socorro, gremios transportadores, gremios profesionales, entre otras expresiones de la comunidad, cuyas funciones serán las de sugerir o formular propuestas de desarrollo integral.

La comunicación de los extremos, esto es entre los Alcaldes y el habitante de la vereda más lejana, se haría por medio de las Juntas de Acción Comunal, a quienes puede encomendarse ser ejecutores de las estrategias de difusión y consolidación participativa de base social.

La dificultad para que esta propuesta avance, radica en que la ley 1453 de 2011 aún no ha sido reglamentada, siendo justamente la estructura organizativa parte de los temas que debe tocar su regulación.

LA CAJA DE HERRAMIENTAS: LOS DINAMIZADORES COMO OBREROS APLICADOS AL DESARROLLO.

Para la gestión adecuada de la integración Estado - Comunidad, que haga posible lograr un desarrollo local integral, se requiere un último recurso que es quizá el más importante, porque da noticia puntual del territorio. Es la caja de herramientas, cuya dotación debe partir del contacto con la comunidad y la subsecuente elaboración de los Mapas Sociales en un proceso donde se incluyen Agente / Actores – Compromisos – temporalidad. Es esta cartografía la base para formular los proyectos que se insertan en los planes y que se asocia con las metas a cumplir en el corto, mediano y largo plazo y de donde se construyen los indicadores de gestión.

Los elementos contenidos en esa caja de herramientas o “*box tools*” son de tipo político institucionales porque juegan papel primordial en la planificación punto a punto del territorio y del desarrollo de la entidad territorial, y sobre ellos se deben apuntalar el Ordenamiento del territorio, el plan de desarrollo y la participación ciudadana.

UNA VISIÓN GENERAL PARA EL PLAN DE ORDENAMIENTO Y PARA EL PLAN DE DESARROLLO

La construcción del horizonte hacia el cual va el desarrollo local, debe articular o por lo menos aproximar los intereses comunes de todos los actores que comparten el territorio. Ello requiere a la vez, hallar las determinantes del desarrollo, acorde con los mapas de conflictividades y bondades construidos con cada comunidad en cada territorio. De éste ejercicio deben surgir los elementos para construir mapas más amplios de los cuales puede surgir la visión de la entidad territorial.

El desglose de estos mapas, permite otros ejercicios en los cuales se hacen coincidir las identidades territoriales que contiene la “*Provincia*”. De esa forma la propuesta concibe varios territorios a gestionar como sigue:

- ✓ El territorio Social con su variable cultural, histórica, patrimonial e institucional.
- ✓ El territorio virtual con su variable educación, tecnología, innovación y emprendimiento.
- ✓ El territorio ambiental con sus variables biocenosis, fauna, flora, pendientes orográficas, humedales, riesgo geológico, huella ecológica y recursos del subsuelo.
- ✓ Territorio económico con su variable servicios públicos, empleo-empresa, ingreso familiar, ordenamiento del suelo, vivienda, balanza comercial, plaza de mercado, predial y deuda local.

- ✓ El territorio político e institucional con su variable esfuerzo fiscal, costo del servicio público, conectividad, justicia, rendición de cuentas, participación ciudadana, elecciones limpias y control de la gestión.

Los territorios identificados representan el punto de partida en la elaboración de los instrumentos políticos, debido a que los conflictos hallados deben ser objeto de tratamiento a través de las propuestas. A título de sugerencia se presentan algunas en las tablas 53 y 54.

TERRITORIOS QUE DEBE INTEGRAR LA GESTIÓN POLITICA	
Socio – Cultural	¿De dónde vienen y cómo se integran las comunidades que habitan Centro Sur?
Virtual	¿Cómo se comunica este territorio con la Aldea Global?
Ambiental – Ecosistémico	¿Cuál es el perfil ambiental de este territorio?
Económico	¿Cómo sobreviven las comunidades que habitan en este territorio?
Político e Institucional	¿A qué le apunta la gestión pública del territorio?
<i>Tabla 54. Territorios a gestionar</i>	

Con la respuesta obtenida para cada interrogante se construye el respectivo mapa de vulnerabilidad sobre el cual deben darse una o más propuestas para ser atendidos en la gestión pública de la entidad territorial a través de programas o proyectos específicos.

Es ese ejercicio el que resume la forma como se daría la dinamización de la “*Provincia Administrativa*”, creando oportunidades de acercamiento para facilitar el contacto con las comunidades, donde es válida la estrategia de las “*expediciones urbanas*” que utilizó la Escuela de Ciudadanía³³.

TRATAMIENTO POLÍTICO INSTITUCIONAL PARA LA DINAMIZACIÓN DE LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN CENTRO SUR DE CALDAS	
CONFLICTO	TRATAMIENTO
Desintegración social	Activar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar
Desconfianza entre comunidad y actores políticos	Fortalecer los Mecanismos de Participación Ciudadana.
Deficiente educación para el liderazgo	Instrumentar y fortalecer la educación política
Desempleo	Rediseñar los Planes de Desarrollo hacia un enfoque productivo empresarial
Pobreza	Intervenir la educación pública para incrementar la formación en crecimiento individual y autoestima
Des-ruralización	Planes de desarrollo con énfasis rural
Falta de inversión en proyectos productivos	Vincular la academia y los gremios en la formulación de proyectos sostenibles
Falta inversión social	Plan de Desarrollo Social articulado con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar
Deterioro ambiental y eco sistémico	Plan de Desarrollo Rural articulado con el Plan de desarrollo Ambiental y Agendas ambientales
Exclusión	Fortalecer las organizaciones de base social y reconocer grupos minoritarios y vulnerables.
Restricciones al ejercicio del control	Reformas en las Leyes de Participación, de Ordenamiento Territorial, del Plan de Desarrollo, del Presupuesto Público, del Sistema Nacional Ambiental y Control Social, para acceder a herramientas efectivas que hagan realidad los Mecanismos de Participación.
<i>Tabla No. 55 Mapa de vulnerabilidad integral para la dinamización del desarrollo de la Provincia Centro Sur. Elaboración propia.</i>	

³³ La Escuela de Ciudadanía es una convocatoria ciudadana realizada a través de la ESAP, Concejo Municipal de Manizales, Personería Municipal de Manizales, Instituciones Públicas, algunos gremios y ciudadanos reconocidos por sus prácticas democráticas a crear ciudad y ciudadanos para sanear las costumbres políticas y buscar otras formas de hacer gestión pública. Entre esas prácticas se retomó las expediciones a los barrios.

Desde esta lectura, a modo de propuesta³⁴, emergen elementos para construir una visión de la “Provincia”, de manera aproximada y a largo plazo con metas intermedias que sean verificables en revisiones periódicas cada cuatro años.

“Hacia 2032 la Provincia Administrativa y de Planificación centro sur del departamento de Caldas logra consolidarse y establecerse como un territorio gobernable, sistémicamente articulado a la red de bienestar familiar y al plan de desarrollo ambiental, dotada de una infraestructura de comunicaciones y estrategias de competitividad que la posicione en el mercado mundial con productos de alta demanda, sin deteriorar el medio ecosistémico.”

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA LA ENTIDAD TERRITORIAL

Además de los instrumentos de gestión para activar la propuesta político administrativa, ella debe contar con una estructura ajustada al estado de derecho, en el marco de la Constitución Política, donde está prevista la facultad que tienen las entidades territoriales para formar organizaciones de un orden superior como es el caso de la Provincia.

Esta deberá ser concertada con los actores y agentes con presencia en el territorio, atendiendo a las restricciones en el gasto público y con un alto desempeño en términos de la gestión, dado que el funcionamiento de la Provincia no debe generar cargos al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

³⁴ En la definición y aprobación de esta propuesta de visión debe convocarse la participación de todos los actores que se han identificado en el mapa de actores y otros que sean identificados con potencial para incidir.

Aunque la Provincia, tiene la condición de entidad administrativa de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de aquel que corresponde a las entidades que la conforman, en ningún caso pueden generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades territoriales que se asocien.

Su presupuesto se nutre de los recursos asignados por la Asamblea y los Concejos de los ingresos corrientes del respectivo departamento o municipio, luego la organización administrativa sugiere que la entidad territorial puede tener un Consejo Provincial integrado por representante de los concejos de los cinco municipios y un Alcalde Provincial Rotativo con periodos de tiempo previamente concertados y con responsabilidades propias del cargo.

Como parte de las restricciones, existe en materia electoral, la relacionada con la prohibición expresa que hace la ley frente a que la Provincia se constituya en una circunscripción electoral especial: *“En ningún caso la Provincia Administrativa y de Planificación podrá constituir circunscripción electoral especial dentro de la división política administrativa territorial del país”*. Ley 1454 de 2001 art 16.

La ley viabiliza el modelo de entidad territorial propuesto como resultado de la investigación en los siguientes términos:

Artículo 16. “Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza

en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras del ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Lo anterior no implicará que Municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos concejos municipales”.

Aunque la ley 1453 de 2011 no ha sido reglamentada, a título de propuesta puede presentarse la siguiente estructura funcional:

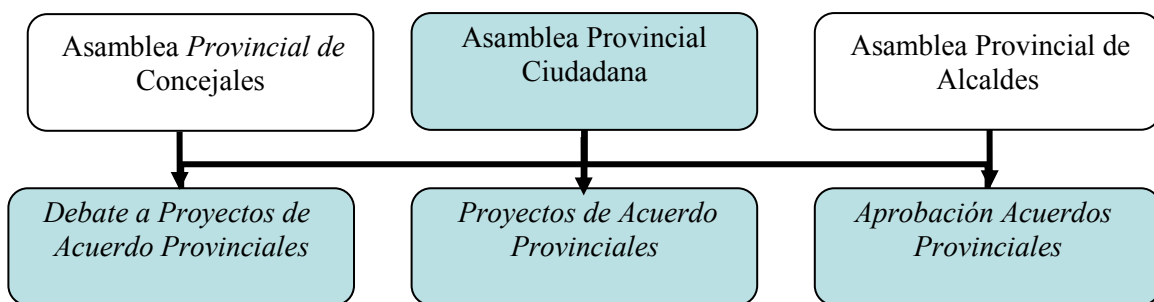


Gráfico 72. Propuesta de una estructura administrativa para la Provincia Administrativa Centro Sur de Caldas. Elaboración propia

PLAN DE ORDENAMIENTO PARA LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN CENTRO SUR DE CALDAS

Se recomendaría mantener intacta la autonomía territorial de los municipios, manteniendo la vocación definida en los Planes de Ordenamiento Local, dentro del Plan de Ordenamiento Territorial para la “**Provincia**”. En cada municipio se identificó una vocación del territorio la cual se registra a continuación.

VOCACIÓN Y USOS DEL SUELO POR MUNICIPIO EN LA PROVINCIA CENTRO SUR	
Municipio	Tipo de desarrollo
Chinchiná	Industrial, turístico y agropecuario
Neira	Agropecuario, deportivo y turístico
Manizales	Cultural, industrial, conocimiento, ciencia y tecnología
Palestina	Turístico, comercial y agropecuario
Villamaría	Ambiental, agropecuario y turístico
Tabla No. 56 Vocación y usos del suelo por municipio. Elaboración propia	

PLAN DE DESARROLLO PARA LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN CENTRO SUR DE CALDAS

Los planes de desarrollo tratan de integrar las dimensiones económica, social, físico territorial y ecosistémica en sus respectivos municipios, sin considerar la posibilidad de integrarse en sus esfuerzos con los municipios vecinos. La tarea de un plan de desarrollo de segundo nivel, se

apoyaría en estos instrumentos políticos para articular sus potencialidades y posibilidades a partir de las necesidades y demandas de sus pobladores.

La definición de actividades socioeconómicas, requerimientos en infraestructura para la producción y conectividad, el desarrollo educativo y social, entre otros, deben ser elementos fundamentales para construir estrategias para viabilizar la articulación de actividades en cadenas productivas y cadenas de valor que beneficien el desarrollo para la Provincia.

Para ello se debe introducir el concepto de valor agregado en esta integración de actividades, como gran potencial que controle la pérdida de producción, atendiendo a situaciones de sobreoferta productiva, cosecha temprana u otras situaciones contingentes.

13. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, se abren posibilidades de integrar los municipios de la zona Centro sur de Caldas, a partir de la creación de una Provincia Administrativa y de Planificación dotada con instrumentos de gestión pública, la cual es viable en el marco político e institucional vigente en el país.

Para que la propuesta sea dinamizada, es necesario adelantar dos estrategias orientadas a su conocimiento e introducción entre los grupos políticos, las administraciones locales, los líderes sociales, las organizaciones no gubernamentales, los gremios y la comunidad. La primera estrategia es la constitución de un grupo motor que sea el dinamizador de la propuesta y la segunda estrategia es propiciar los escenarios de encuentro donde se mida el nivel de aceptación de la propuesta para avanzar hacia otra etapa donde se construya el documento base de creación de la entidad territorial.

La tarea de vincular actores necesita ser planeada y ejecutada desde el orden local, mediante la vinculación de organizaciones de la sociedad civil, del sector público, el sector privado y la academia a través del Sistema Universitario de Manizales – SUMA-, trascendiendo hasta los niveles regionales y nacionales y de la cooperación internacional, para continuar desarrollando el trabajo articulado y concertado en pro de la zona centro sur del departamento de Caldas, bajo la figura de la “Provincia Administrativa y de Planificación Centro Sur”.

Dar viabilidad a la propuesta, requiere de un grupo motor o colectivo de personas cuyo pensamiento sea abierto, participativo, sin intereses ni prevenciones de tipo particular y con un gran compromiso y actitud por el cambio. Actores con perfil integrador que favorezcan las sinergias para dar vida a los instrumentos de gestión, de interacción y dinamizadores requeridos para dar viabilidad a la propuesta. Su primera actividad será la construcción de agendas para reunir los actores y agentes del desarrollo local, primero en sus municipios, y luego en un escenario regional de donde salga la iniciativa de ordenanza para la creación de la Provincia Administrativa y de Planificación Centro Sur de Caldas.

La ley admite que la provincia sea organizada como una forma administrativa mediante acuerdos suscritos en documentos regionales con los que posteriormente se obtendría la declaración como entidad territorial. Por ello sería ideal para avanzar hacia la consolidación de la propuesta con las siguientes actuaciones previas:

- ✓ Incluyendo en los planes de desarrollo de los municipios que conforman la provincia, un capítulo que hable sobre sus posibilidades de integración.
- ✓ Los Planes de Desarrollo de estos municipios recojan la propuesta de creación de la provincia.

- ✓ Incluir en el Plan de Desarrollo Departamental un capítulo que hable de integración de los municipios de la zona centro sur de Caldas.

- ✓ En caso de avanzar en la consolidación de una estructura administrativa, con miras a su reconocimiento como entidad territorial, se adopte un estilo de gerencia rotativo que de oportunidad de dirigirla a los alcaldes de los municipios que se integren a ella.

- ✓ Los Planes de Desarrollo se articulen entre lo ambiental y lo físico territorial al Plan de Desarrollo de la Provincia.

14. BIBLIOGRAFIA

ACOSTA M, Amilkar. Hacia un encuadramiento territorial en, Construyendo un nuevo País.

ELJACH, P. Gregorio. Audiencias Públicas Nacionales escritos e informes 1994 – 1995.

Comisión de Ordenamiento Territorial. 1995. Presidente Aurelio Iragorri H.

ALMAMATER- FOREC. *Eje Cafetero, un territorio de oportunidades. Construcción de un ordenamiento territorial para un desarrollo sostenible en la eco Provincia del Eje Cafetero.*

Convenio CARDER – FONADE Ministerio del Medio Ambiente número 1068. Pereira, septiembre 2004.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1991. Constitución Política de Colombia.

BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. En Cuadernos de Clase 03 – 02. Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio - Universidad Autónoma de Manizales. Segundo Seminario. Compilador Jahir Rodríguez Rodríguez. 2010

BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando. En Cuadernos de Clase 03 – 02. Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio - Universidad Autónoma de Manizales. Segundo Seminario. Compilador Jahir Rodríguez Rodríguez. 2010

BOISIER, Sergio. Decodificando El Desarrollo Del Siglo XXI: Subjetividad, Complejidad, Sinapsis, Sinergia, Recursividad, Liderazgo y Anclaje Territorial. En Cuadernos de Clase 03 – 02. Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio - Universidad Autónoma de Manizales. Segundo Seminario. Compilador Jahir Rodríguez Rodríguez. 2010

BOISIER, Sergio. Globalización, geografía política y fronteras. En Aldea Mundo. Año 7. Número 13. – Abril de 2003. VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Entre la soberanía y la globalización. Santiago de Chile, 2002.

BURIN, David, HERAS, Ana Inés. Desarrollo Local. Una Respuesta a escala humana de la globalización. Ediciones CICCUS, La Crujía. Buenos Aires. Argentina. Abril 2001. Pag. 114. ISBN. 987-9355-10-5

CADAVID Misas, Roberto (1996), Historia de Antioquia. Editorial Marín Vieco, Medellín. ISBN 958-9172-23-7.

CATEDRA INCAE. Bussiness School. Cátedra Fundación Poma para la superación de la Pobreza. Jorge Vinicio Murillo Rojas. Managua, Costa Rica. Julio 2010. Sitio web. www.incae.com

CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES, CAFETEROS Y EMPRESARIALES. La Calidad de vida en Manizales: Resultados Preliminares Informe para el Foro sobre Calidad de Vida. Noviembre 24 de 2009. Documentos CRECE.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. CEPAL – ONU. Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana. Espacio Público. Documento de Proyecto. Consultora Olga Segovia. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Fondo de Desarrollo Naciones Unidas. Santiago, 2005.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Edición Escuela Superior de Administración Pública.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 134 de 1994. Mecanismos de Participación Ciudadana

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 152 de 1994. Ley orgánica de Planeación.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997. Ordenamiento Local.

DANE. Encuesta nacional de Calidad de Vida 2010. Publicaciones DANE. Marzo de 2010.

DAVILA, Carlos. Teorías Organizacionales y Administración. Enfoque Crítico. Mc Graw Hill. Bogotá. 1990.

DE CAMBRA BASSOLS, Jordi. “Desarrollo y subdesarrollo del concepto desarrollo. Elementos para una reconceptualización”. 2000. En El resignificado del desarrollo. Buenos Aires, 2000. Centro de ediciones gráficas y audiovisuales. UNIDA.

DELGADO, Pedro. SALCEDO, Tulia. Aspectos conceptuales sobre los indicadores de calidad de vida. Noviembre 18 de 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION – DNP. Pobreza Rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales. En: Efectos *de la demografía sobre el bienestar de las madres y sus hijos*. Misión para el Diseño de una Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. MDERPD. Bogotá, 2007.

DIAMOND, Jared. Colapso. Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen. Editorial Debate, Barcelona, 2006. ISBN: 958-639-329-1

DNP, DANE, Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), junio de 2010.

_____. Pobreza Rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales. Anexo 4.2 *La pobreza rural a nivel internacional y en Colombia*. Misión para el Diseño de una Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. MDERPD. Bogotá, 2007.

_____. *Pobreza Rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales. Políticas para el crecimiento y la superación de la pobreza rural en Colombia*. Misión para el Diseño de una Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. MDERPD. Bogotá, 2007.

DURAND, Gilbert. *Lo Imaginario*. Ed. Del Bronce. Traducción y epílogo de Carme Valencia. Barcelona, mayo de 2000

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA. Caficultura, modelo de paz. Diciembre, 2009. LXXIII Congreso Nacional Cafetero. Pag. Web. Eje 21. www.eje21.com.co Consultada en julio 10 de 2010.

FORNAGUERA, Miguel, GUHL Ernesto. *Ordenación del territorio colombiano en base al epicentrismo regional*, CID, Universidad Nacional de Colombia (mimeografiado), Colombia, Bogotá, 1968.

FAJARDO M. Darío. Proyecto Reconstrucción del Estado de Derecho en las regiones. GTZ - FESCOL. FRIEDRICH EBERTH STIFTUNG. *Propuesta para una política de asentamientos y reordenamiento territorial*. Julio de 2008.

FUNDACION SOCIAL. *Desarrollo Integral Local*. 1 Serie DIL. Rodrigo Quintero Marín, Publicaciones Fundación Social. Septiembre, 2004.

_____. *Desarrollo Integral Local*. 2 Serie DIL. Publicaciones Fundación Social. Caso DIL Medellín. Noviembre, 2004.

GARAY, Luís Jorge, La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Ministerio de Agricultura, Bogotá, 2005.

GARRIDO, Juan Fernando. Guerra y pobreza en Colombia. Universidad ICESI, Estudios Gerenciales. Febrero de 2002.

GLEIK, James. Teoría del Caos en www.geofisica. Enero de 2010.

GONZALEZ E. Carlos Humberto. *Desarrollo agroindustrial sostenible: SubRegión Centro-Sur de Caldas*. Universidad de Manizales, Facultad de Economía y Administración de Empresas, Manizales, febrero de 2007.

_____. *La Gestión del Desarrollo: Perspectivas*. En Desarrollo, Globalización y Competitividad. Cuadernos de Clase Número 02 – 02. Pag. 61. Colección Desarrollo, Región y Paz. Universidad Autónoma de Manizales, Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. Compilador Jahir Rodríguez Rodríguez., Manizales, enero de 2010.

GTZ. CERCAPAZ. Mapa de Actores de la sub Región Centro Sur de Caldas. Proceso de Asociatividad. Programa Cercapaz. Palestina, 2011.

HENAO H. Javier. El Poder Municipal. Actualizado con las leyes 131 y 136 de 1994. Biblioteca Jurídica Dike. 6ª Edición. 1994.

IGAC. Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia. Versión 2009.

LIEVANO A. Indalecio. *Los Grandes conflictos sociales y económicos de nuestra Historia*. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, 1996.

KLOOTERMAN Jeannette. *Caracterización de las Relaciones de Genero en el Eje Cafetero, Colombia.. PROYECTO DESARROLLO DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA EN EL SECTOR FORESTAL*. PACOFOR. Convenio FAO – Holanda – Carder, CRQ, Corpocaldas, Cortolima. 1999.

GARCIA, Antonio. *Geografía Económica de Caldas*. Publicaciones Banco de la República. Archivo de la Economía Nacional. Bogotá. 1978.

MAYORGA, Wilson. Determinantes sectoriales del Desempleo. En Planeación y Desarrollo. Volumen XXXVIII, numero 1 (2006) 103-131. DNP. Departamento Nacional de Planeación. Enero – Junio 2006.

M. MAX-NEEF. “En Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro”. Proyecto 20 Editores, Medellín, Colombia 1997. Cepaur, Fundación Dag Hammarskjöld. Citado por Pedro Delgado y Tulia Salcedo en Aspectos conceptuales sobre los indicadores de calidad de vida.

MDERPD. NUÑEZ, Jairo, ESPINOSA, Silvia. Determinantes de la pobreza. Mayo de 2005.

MESEP/ Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad - RESULTADOS FASE 1: EMPALME DE LAS SERIES DE MERCADO LABORAL, POBREZA Y DESIGUALDAD. Bogotá, Agosto 2009

MUNERA López, María Cecilia. 2005. *El desarrollo desde una perspectiva semántica*. Escuela de hábitat Cehap, En Ensayos FORHUM. Miradas al hábitat. Medellín. Facultad de Arquitectura Universidad de Antioquia.

NACIONES UNIDAS. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del vigésimo aniversario. Mundiprensa, 1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, USA, 2010.

NUÑEZ, Jairo, RAMIREZ, Juan Carlos. Determinantes de la pobreza en Colombia. Noviembre de 2002. Universidad de Los Andes. Documento CEDE.

ORELLANA, Arturo. *Planificación Estratégica Territorial (PET): Una herramienta para el desarrollo regional y local*. En: Cuadernos de Clase. Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. II Cohorte. Universidad Autónoma de Manizales. Manizales, 2010.

PALMA, Julieta. URSZUA, Raul. Políticas contra la pobreza y ciudadanía social. Caso “*Chile Solidario*”, Gestión de las transformaciones sociales. Universidad de Chile. Departamento de Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos. Serie de Documentos de Políticas MOST-2. UNESCO 2005.

PERFETTI del Corral, Mauricio, HERNÁNDEZ Ortiz, José Fáber. Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales CRECE. Estudios Regionales Número 10. Cambio en las condiciones de vida en el eje cafetero en la década de los noventas. Manizales, agosto de 2003.

PEREZ, Jerson. *Dimensión Espacial de la Pobreza en Colombia. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. Banco de la República. Enero 2005

PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano. Eje Cafetero 2004. Un Pacto por la Región. Documentos de clase. <http://www.pnud.org.co/region/default.htm#IDH Eje>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, “*La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*”. Director del Proyecto: Dante Caputo. (2004).

RAMIREZ, Carlos E. Pobreza en Colombia, tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000. Universidad ICESI, diciembre 20 de 2002.

RAMIREZ, Carlos E., RODRIGUEZ B. Johan. Pobreza en Colombia. Tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000. Universidad Javeriana. Bogotá, diciembre de 2002.

RIVERA P. Jorge Andrés. Paisajes alterados: Retrospectiva del manejo ecológico social de la vertiente de la cordillera central, eje cafetero colombiano. Revista Luna Azul, Universidad de Caldas, octubre de 2008. pg. 15

RODRIGUEZ, Jahir. El contexto de la ecoregión Eje Cafetero. Módulos de Clase. Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. Universidad Autónoma de Manizales. Manizales, octubre de 2009.

ROJAS H. Jorge. Comunidad Humana, Desarrollo y Biosfera. Hacia una sustentabilidad Integral. En Forum de Sostenibilidad. Cátedra Unesco. Revista sobre Desarrollo Sostenible de la UPV/EHU, N° 1 - 2007

SACHS, Jeffrey. El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo. Serie DEBATE. Arena abierta. Editorial Random House. Mondadori Ltda. ISBN: 958-639-303-8. Bogotá, 2006.

SEN, Amartya, Desarrollo y Libertad, Primera Edición, Barcelona España, Editorial Planeta, Mayo de 2000.

SENADO DE LA REPUBLICA – Presidencia. Municipios Colombianos. Índice Monográfico de los municipios del país. Bogotá 1989.

SMITH, Thomas. SMITH, Robert. Ecología. Estructura de las comunidades. Pearson. Addison Wesley. 6ª edición. 2006.

SUNKER, Oswaldo. Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde adentro. En Integración y equidad. Bogotá, Ed. Tercer Mundo editores.1994.

SUNKER, Oswaldo y PAZ, Pedro. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI, 1971.

TIRADO M. Álvaro. Nueva Historia de Colombia. Editorial Planeta. Tomo 1. Colombia Indígena Conquista y Colonia. Bogotá. 1996.

TIRADO M. Álvaro. Nueva Historia de Colombia. Editorial Planeta. Tomo I. Historia Política 1886 – 1946.. Bogotá. 1996.

Universidad Autónoma de Manizales. CARRION, Gustavo. Planificación, legislación y gestión ambiental. Tercer Seminario en Planificación Estratégica Territorial. Cuadernos de Clase 03 – 02. Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. Compilador Jahir Rodríguez Rodríguez. 2010

VICTORI, Catalina. El desarrollo local como ámbito de cooperación para las entidades locales. En Desarrollar lo Local para una globalización alternativa. Conferencia Cooperación Local para el Desarrollo. Donastia – San Sebastián Octubre de 2001. Pag 37

www.eje21.com.co LXXIII Congreso Nacional Cafetero. Caficultura, modelo de paz. Diciembre, 2009.

www.colimbiaestad.gov.co. Biblioteca virtual DANE, Estadística de Colombia. 1886. Consultada en 21 agosto de 2010.

www.cervantesvirtual.com. Observatorio virtual de transferencia de tecnología. Constituciones Hispanoamericanas. Consultada en 21 de agosto de 2010.

www.lapatria.com. Edición domingo 28 de marzo de 2010. Pag. 4b.

<http://es.wikipedia.org>

ANEXO 1

GUIA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA INDAGAR LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES FRENTE AL CONOCIMIENTO DEL TERRITORIO, LA PARTICIPACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD EN LOS MUNICIPIOS DE CENTRO SUR DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS

- ✓ ¿Cuáles son las potencialidades del territorio Centro- Sur que permitirían superar las condiciones de pobreza de la población?
- ✓ ¿Qué Conoce sobre los municipios de la zona Centro-Sur del departamento de Caldas y su integración?
- ✓ ¿Ha sido participe en la toma de decisiones públicas para la construcción y proyección del desarrollo local?
- ✓ ¿Cree en la política y en lo público?
- ✓ ¿Cree que el pueblo participa localmente en la toma de decisiones de los problemas que los afectan?
- ✓ ¿Cuáles son los agentes que tienen injerencia política en el municipio y en la zona?
- ✓ ¿Cuáles son sus motivaciones para participar en las decisiones que se toman para el desarrollo local?
- ✓ ¿Cuál es la situación social y económica actual de su municipio?
- ✓ ¿Cree que existen mecanismos de participación ciudadana que ejerzan presión para la toma de decisiones en lo público? ¿Cuáles?
- ✓ ¿Qué caracteriza su municipio en lo político o en lo institucional?

- ✓ ¿Cuáles cree que pueden ser los proyectos que pueden articular los municipios con la zona Centro-Sur?
- ✓ ¿Ha perdido atractivo su municipio o territorio de centro-sur para su población?
- ✓ ¿Cree usted que hay desplazamiento de población de su municipio a otras partes? ¿cuáles?, ¿porque?
- ✓ ¿Cree que hay una degradación económica, social y ecológica del territorio por causa de inactividad pública?
- ✓ ¿Qué es lo que más destaca de su municipio?
- ✓ ¿Qué es lo que más censura de su municipio?
- ✓ ¿Por qué la zona rural tiende a ser abandonada?
- ✓ ¿La migración rural a lo urbano genera más problemas sociales?
- ✓ ¿Cree que su municipio ha logrado hacer algo por integrarse con los demás municipios de la zona centro sur de Caldas?
- ✓ Quiénes han hecho y quiénes han dejado de hacerlo?
- ✓ ¿Qué empoderamiento tienen los representantes políticos y los ciudadanos de la zona Centro-Sur para orientar esfuerzos en beneficio del desarrollo del municipio y del territorio?
- ✓ ¿Cuáles han sido los proyectos frustrados y que podemos rescatar para un beneficio común de los municipios de la zona?
- ✓ ¿Cuáles son los actores, las redes sociales presentes en el territorio?
- ✓ ¿Las actuales estructuras de poder en el municipio o en la zona centro-sur gozan de respaldo en la comunidad?
- ✓ ¿Cómo cree que la violencia o los grupos al margen de la ley han incidido en el desarrollo de la zona y de su municipio?

- ✓ ¿Se siente usted tratado con igualdad, equidad y justicia en su municipio?
- ✓ ¿Cree que los ciudadanos de su municipio ejercen con libertad su derecho a pedir cuentas de la gestión pública que realizan sus dirigentes?
- ✓ ¿Se siente usted perseguido o mal tratado por agentes del estado cuando trata de hacer control político a la gestión pública realizada?
- ✓ ¿Cree usted que hay comunidades que no participan o no les interesa participar en nada?, ¿Cuáles son?, ¿porque?
- ✓ ¿Hay formación política en su municipio para evitar riesgos futuros?
- ✓ ¿Cree usted en la democracia?
- ✓ ¿Cree usted que una de las soluciones a los problemas de los municipios es crear confianza entre los ciudadanos y lo político-institucional?
- ✓ ¿Cuando la administración toma decisiones las socializa o toma en cuenta la opinión de la comunidad?