

**ATRIBUTOS DETERMINANTES DE LOS NODOS O ACTORES EN
REDES SOCIALES COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL
SOSTENIBLE EN COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO, MUNICIPIO DE
MARQUETALIA, CALDAS, PERIODO 2000-2007.**

ROGELIO PINEDA MURILLO

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
MANIZALES
2008**

**ATRIBUTOS DETERMINANTES DE LOS NODOS O ACTORES EN
REDES SOCIALES COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL
SOSTENIBLE EN COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO, MUNICIPIO DE
MARQUETALIA, CALDAS, PERIODO 2000-2007..**

ROGELIO PINEDA MURILLO

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar el título de
Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente**

**Directora
Ec. MELVA SALAZAR DE CARDONA
M.Sc. En Desarrollo y Medio Ambiente
Directora del Centro de Investigaciones en Medio Ambiente y
Desarrollo –CIMAD, Universidad de Manizales**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
MANIZALES
2008**

AGRADECIMIENTOS

El autor desea expresar los agradecimientos a las siguientes personas e instituciones:

- Al Centro Internacional de Agricultura Tropical -CIAT, por el apoyo brindado durante la realización de la maestría.
- A los investigadores del CIAT, Sophia Álvarez por su gran apoyo en el tema de Análisis de Redes Sociales y a Mark Lundy por sus aportes en el tema de gestión pública y participación comunitaria.
- A Luis Alberto Giraldo Fernández, el ex-alcalde de Marquetalia (periodo 2003-2007), y al actual alcalde, Hugo Hernán González Medina (periodos 2000-2003 y 2008-2011), por el interés y apoyo.
- A Jaime Eduardo Jaramillo y Ovidio Muñoz, ex-investigadores del CIAT, por sus comentarios y aportes sobre métodos e instrumentos.
- A José Darío Moreno de la Alcaldía de Pereira, por sus aportes en la pre-definición de categorías de trabajo para la investigación.
- A Andrés Felipe Betancourt, director de la Agencia para el Desarrollo del Oriente de Caldas –ADER, por sus valiosos comentarios sobre los procesos de gobernabilidad y gestión pública en el Oriente de Caldas.
- A Nathalie Beaulieu, Senior Research del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC, de Canadá, por su aliento permanente, apoyo incondicional y comentarios al proyecto.
- A Hubert Mazurek, Senior Research del Instituto de Investigación para el Desarrollo –IDR, de Francia, por su apoyo a la iniciativa y revisión de textos.
- A los colegas del Centro de Estudios Ambientales –CEA de la Universidad Autónoma de Manizales, por su motivación y valiosos aportes.
- A Melva Salazar de Cardona, directora de la tesis, por sus valiosas orientaciones y asesoría en el proyecto.
- A todos los actores sociales e institucionales del municipio de Marquetalia por la colaboración en la etapa de campo, con el suministro de información primaria y secundaria.
- Y a todas las personas que de una u otra forma me aportaron para la culminación del trabajo.

DEDICATORIA

*A la memoria de mi Madre, por su entereza
A mi Padre, un buen ejemplo que seguir
A mis hermanos, por su confianza
A mi esposa Liliana y mi hijo Federico,
el estímulo para crecer como ser humano
Y a mi Ángel por acompañarme y guiarme
en el camino.*

CONTENIDO

	Pagina
RESUMEN	1
ABSTRACT.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
2.OBJETIVOS.....	4
2.1. OBJETIVO GENERAL	4
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	4
2.3. HIPÓTESIS	4
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
4. JUSTIFICACIÓN	7
5. MARCO CONTEXTUAL	9
5.1. TEMPORALIDAD O LÍNEA DE TIEMPO	9
5.2. ESPACIO GEOGRÁFICO DE ESTUDIO.....	9
6. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	12
6.1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	12
6.2. EL TERRITORIO	13
6.3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL.....	15
6.3.1. Los Planes de Desarrollo Municipal.....	16
6.3.2. Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal	17
6.3.3. Relaciones y Diferencias entre Procesos de Planificación	20
6.4. LO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO	20
6.5. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....	22
6.5.1. Las Juntas de Acción Comunal.....	23
6.5.2. Capital Social	24
6.5.3 Capital Humano	26
6.5.4. Pobreza Social	29
6.6. LAS CONCEPCIONES DEL DESARROLLO	30
6.6.1. Desarrollo Local.....	31
6.6.2. Desarrollo Económico	34
6.6.3. Desarrollo Humano.....	35
6.6.4. Desarrollo Sostenible	36
6.7. LA REGIÓN.....	39
6.8. LAS REDES SOCIALES.....	39
7. METODOLOGIA.....	42
7.1. UNIDAD DE ANÁLISIS Y DE INVESTIGACIÓN.....	42
7.2. TIPO DE INVESTIGACION.....	42
7.3. DISEÑO METODOLÓGICO	43
7.3.1. ETAPA PRELIMINAR	43
7.3.1.1. Selección del Municipio.....	43
7.3.1.2. Pre-selección de Atributos y Categorías	44
7.3.1.3. Selección de Herramienta de Trabajo	48
7.4. ETAPA DE REVISION BILIOGRAFICA	48
7.4.1. Revisión Bibliográfica General.....	48
7.4.2. Revisión Información Municipal	49
7.5. IDENTIFICACIÓN Y MAPEO DE ACTORES.....	49
7.6.DISEÑO DE INSTRUMENTOS	51
7.7. ETAPA DE CAMPO.....	52
7.8. PROCESAMIENTO Y SISTEMAIZACION DE INFORMACION	52

7.9. ANALISIS DE INFORMACION.....	56
8. RESULTADOS Y DISCUSION	57
8.1. INTRODUCCIÓN	57
8.2. MAPEO DE LAS REDES SOCIALES EN MARQUETALIA	57
8.2.1. Red de Recursos	58
8.2.2. Red de Ayuda Técnica.....	61
8.2.3. Red de Soluciones.....	63
8.2.4. Red de Respaldo Político	65
8.2.5. Red de Planeación.....	67
8.2.6. Red de Desarrollo Territorial Vs Transparencia	70
8.2.7. Red de Desarrollo Territorial Vs Capacidad de Gestión	73
8.2.8. Red de Desarrollo Territorial Vs Confianza	74
8.2.9. Red de Desarrollo Territorial Vs Participación	75
8.2.10. Red de Desarrollo Territorial Vs Pertenencia.....	76
8.2.11. Red de Desarrollo Territorial Vs Prospectiva.....	77
8.3. EL TERRITORIO DE MARQUETALIA Y SU CONTEXTO.....	78
8.3.1. El Territorio Local	78
8.3.2. Los Actores Sociales e Institucionales	81
8.3.3. El Territorio Regional	87
8.4. LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL.....	88
8.5. EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE EN MARQUETALIA.....	92
8.5.1. Dimensión Social	95
8.5.1.1. La Participación Ciudadana	95
8.5.1.2. Capital Social.....	97
8.5.1.3. Capital Humano	99
8.5.1.4. Las Juntas de Acción Comunal –JAC	101
8.5.2. Dimensión Económica	103
8.5.3. Dimensión Ambiental.....	107
8.5.4. Dimensión Institucional.....	109
8.5.5. Dimensión Política	111
8.6. REDES SOCIALES MUNICIPALES.....	113
9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	117
9.1. CONCLUSIONES	117
9.2. RECOMENDACIONES.....	118
10. BIBLIOGRAFIA	120
ANEXOS.....	128
1. Modelos de Encuestas.....	128
1.1. Modelos de Encuesta para Temas	128
1.2. Modelo de Encuestas para Atributos.....	129
2. Guía de Preguntas para Entrevistas.....	130
3. Glosario.....	131

LISTA DE GRAFICAS

	Pagina
1. Línea de Tiempo de la Investigación	9
2. La Secuencia del Desarrollo Territorial.....	14
3. El Concepto de Desarrollo: Evolución.....	31
4. La Estrategia del Desarrollo Local.....	33
5. Relaciones Territoriales y las Personas.....	34
6. Multidimensionalidad del Desarrollo Sostenible	37
7. Capital Social e Innovación en el Desarrollo Local	41
8. Relaciones entre Temas Seleccionados	47
9. Diseño de las Redes en NetDraw	54
10. Red de Recursos	58
11. Red de Asistencia Técnica	61
12. Red de Soluciones	63
13. Red de Respaldo Político	65
14. Red de Planeación	67
15. Red de Desarrollo Territorial Vs Transparencias.....	70
16. Red de Desarrollo Territorial Vs Capacidad de Gestión	73
17. Red de Desarrollo Territorial Vs Confianza	74
18. Red de Desarrollo Territorial Vs Participación	75
19. Red de Desarrollo Territorial Vs Pertenencia	76
20. Red de Desarrollo Territorial Vs Prospectiva.....	77

LISTA DE TABLAS

1. Matriz de Selección de Categorías	45
2. Actores Clasificados por Tipo y Nivel Territorial	50
3. Valores y Correspondencias Cualitativos de los Atributos	53
4. Simbología por Tipo de Actor.....	54
5. Simbología por Nivel Territorial	54
6. Caracterización de Actores de la Red	82
7. Promedio de los Atributos de los Actores por Característica.....	83

LISTA DE FOTOGRAFÍAS

1. Marquetalia. Panorámica de la Zona Urbana y Área de Influencia ...	78
2. Marquetalia. Panorámica Aérea Urbana	79
3. Mejoramiento de Vivienda Rural	97
4. Panorámica del Coliseo Multifuncional.....	98
5. Colegio Agropecuario Rural.....	99
6. Renovación de líderes Comunales en la Zona Rural.....	102
7. Centro de Acopio	104
8. Día de Campo: Agrioriente	107
9. Panorámica del Río La Miel.....	109
10. Panorámica del Palacio Municipal.....	111

LISTA DE MAPAS

1. Localización de la Zona de Estudio.....	10
2. Regionalización del Departamento de Caldas	87

RESUMEN

Ante el cuestionamiento del por qué en gran parte de los municipios colombianos, la planificación territorial no logra favorecer efectivamente el desarrollo local sostenible, mientras que en otros sí, se plantea un análisis de la relación territorio-planificación-desarrollo local sostenible. Para ello se toma como estudio de caso, el municipio de Marquetalia, Caldas. El objetivo de la investigación es identificar, los atributos determinantes y las relaciones que deben darse entre actores sociales e institucionales para que a través de procesos de planificación territorial, se propicie o favorezca el desarrollo local sostenible en los municipios colombianos.

El método utilizado consistió en una primera etapa, en una revisión de información secundaria que teoriza sobre el tema, así como de los instrumentos de planificación e informes de gestión del municipio. La segunda etapa consistió en la definición y desarrollo de instrumentos y la pre-definición de atributos o categorías de estudio con base en el análisis teórico y la realización de entrevistas semi-estructuradas a expertos en el tema. La tercera etapa fue el trabajo de campo donde se realizaron 16 encuestas cerradas e igual número de entrevistas focalizadas y semi-estructuradas, las cuales incluían todo tipo de actores sociales e institucionales presentes en el municipio. En la etapa final se procesó la información primaria para diagramar redes sociales mediante el software *NetDraw*, y se plantea la discusión y análisis, entrelazando: teoría-percepciones de los actores, y apreciaciones y criterios del autor.

El resultado final, confirma la existencia en Marquetalia, desde el año 2000 hasta la actualidad, de un proceso de buena gestión pública con alta participación comunitaria, lo cual está generando legitimización institucional y confianza en el territorio, pero que aún no es sostenible como proceso político innovador, debido a la baja capacidad comunitaria de autogestionar, aducido en los bajos niveles de educación y conocimiento. Adicionalmente se evidencian rezagos, como en gran parte de nuestro país, de una cultura política viciada y tradicional. En conclusión se evidencia, apoyados en redes sociales en el municipio, una clase gobernante de altas capacidades y sentido de pertenencia que fomentan el capital social, pero existen bajos niveles de capital humano en las comunidades, que de no atenderse rápidamente, harían a mediano plazo insostenible el proceso de gobernabilidad iniciado.

Palabras Claves: Territorio, Planificación Territorial, Desarrollo Local Sostenible, Gestión Política, Participación Comunitaria.

ABSTRACT

Based on the question, why does not the territorial planning help to favor effectively the sustainable local development in most Colombian municipalities while in some others it is effective? an analysis of the territory-planning-sustainable local development relationship is proposed. The municipality of Marquetalia in Caldas is taken as a case study. The research objective is to identify the determining attributes and relationships which must occur among the different social and institutional actors through which the territorial planning processes can promote or favor the sustainable local development in Colombian municipalities.

The method used consisted of a first phase including a revision of the secondary information, which theorizes about the topic as well as the instruments of the planning and management reports of the municipality. The second phase consisted of the definition and development of instruments and the pre-definition of attributes or categories of the study based on the theoretical analysis and the collection of semi-structured interviews to the experts of the topic. The third phase included the field work where 16 closed surveys were made as well as a similar number of focal and semi-structured interviews. These also included all kind of social and institutional actors of the municipality. In the final phase, primary information was processed in order to draw social networks by using the *NetDraw* software, and a discussion and analysis was made by intertwining theory-perceptions of the actors, and reflections and criteria of the author.

The results confirm the existence of a process of good public management with a high community participation in Marquetalia, since 2000 to date. This participation is creating institutional legitimacy and trust in the territory, but it is not yet sustainable as an innovative political process due to the fact of the low community capability of self-management. This is because of the low levels of education and knowledge. In addition, some obstacles are evident in most Colombian municipalities due to the fact of a traditional and vitiated political culture. As a conclusion, based on the social networks of the municipality, a governing political class of high capabilities and a sense of belonging, fostering the social capital can be evidenced opposed to the existence of low levels of human capital in the communities. The communities must be immediately intervened in order to make sustainable, in the medium term, the already started process of governability.

Key words: Territory, territorial planning, sustainable local development, political management, community participation.

1. INTRODUCCION

Colombia a partir de la nueva constitución del año 1991, inicia un interesante proceso de descentralización territorial que posibilita al municipio, como unidad básica de la división político-administrativa del país, autonomía e independencia territorial (DNP, 2002). Este proceso encuentra en la planificación territorial, la base instrumental para lograr dicha autonomía y fortalecimiento local, a través de los Planes de Desarrollo –PD y los Planes de Ordenamiento Territorial -POT.

Sin embargo, a pesar de haber transcurrido mas de una década de reglamentación de estos instrumentos y la exigencia a los municipios de su presentación, es innegable constatar algunos efectos referidos a la agudización en la desigualdad de los ingresos, aumento de la pobreza, indigencia, desempleo y desequilibrios regionales (Domínguez, 1999).

No obstante lo anterior, son frecuentes los casos o experiencias exitosas de buen gobierno en Colombia y Marquetalia en Caldas, actualmente es uno de ellos. Este municipio se toma como estudio de caso para la investigación, dado que el periodo 2000-2007, ha presentado indicios de alta gobernabilidad y buena gestión pública, evidenciados en: liderazgo a nivel nacional en la erradicación manual voluntaria de cultivos de uso ilícito, pacificación de un territorio asediado por grupos al margen de la ley, favorecimiento de la participación comunitaria, el haber sido evaluados como una muy buena experiencia de innovación social en América Latina y el Caribe por la CEPAL y el haber sido declarado el alcalde del periodo 2003-2007, como el mejor alcalde del país, en la categoría de municipios pequeños.

Marquetalia está ubicado en la zona central de la región andina, sobre la cordillera central al oriente del departamento de Caldas, en la hoya del río Magdalena. Tiene una extensión de escasos 90 Km², con una población de 14.860 habitantes, de los cuales el 40% reside en la cabecera y los restantes en la zona rural. Su vocación económica es básicamente agrícola, con cerca de un 50% de las tierras dedicadas al monocultivo de café, y la otra mitad dedicada a pastos, otros cultivos y solo un 4.5% en áreas protegidas (DANE y POT, 1999-2007).

El análisis que se realiza busca establecer la relación entre las teorías y los modelos, evaluación de la realidad y criterio del autor, de manera que quede claro el hecho de que conceptos tales como: territorio, planificación, desarrollo local sostenible, redes sociales, participación, organización, autonomía, autogestión, capital social y capital humano; lejos de ser neutros, tal como afirma Acosta (2006): “están mediados por la realidad, por los intereses y por las interpretaciones que realizan los diferentes actores sociales”

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Identificar los atributos determinantes y las relaciones que deben darse entre actores sociales e institucionales para que a través de procesos de planificación territorial, se propicie o favorezca el desarrollo sostenible en el municipio de Marquetalia, Caldas.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Revisar y analizar los conceptos que interrelacionan planificación, territorio, desarrollo y sostenibilidad.
2. Identificar los atributos determinantes en la relación territorio-planeación-desarrollo sostenible, a través de análisis de redes sociales, en el municipio de Marquetalia.
3. Analizar el proceso de gestión municipal 2000-2007, en relación a su impacto en términos de desarrollo local sostenible.
4. Proponer un marco teórico-metodológico, que coadyuve a una mejor gestión territorial en el logro del desarrollo local sostenible en los municipios Colombianos.

2.3. HIPÓTESIS

Existen atributos determinantes en las relaciones entre actores sociales en los municipios colombianos, para propiciar desarrollo local sostenible.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Problema de investigación surge a raíz de una pregunta sencilla que hace el autor en torno la gestión territorial local en Colombia y es simplemente: *“Por qué en gran parte de los municipios del país los instrumentos de planificación, no contribuyen efectivamente a la generación de desarrollo local sostenible, mientras que en algunos se está logrando?”*.

Ante esta pregunta surge una reflexión inmediata y es que la ineficacia de la planificación territorial como estrategia de desarrollo sostenible en los municipios, no esta asociada a aspectos legales o normativos¹, metodológicos², de instrumentos y herramientas³, así como de recursos físicos o financieros, que si bien limitan, no condicionan el desarrollo de un municipio. Definitivamente la primera aproximación al problema nos permite concluir que está relacionado con el recurso humano, es decir, la gente, sus actitudes, aptitudes y disposición para abordar o enfrentar las responsabilidades, retos y compromisos del desarrollo que han soñado o deseado para sus municipios.

En este sentido, se entiende que en la política de la planeación no es suficiente generar la normativa, las bases conceptuales y técnicas, las guías metodológicas, etc., sino que adicionalmente se requiere del establecimiento de relaciones adecuadas sociedad-gobierno-instituciones, para que se propicie dicho cambio. No obstante el análisis podría hacerse más complejo para un país como Colombia, donde se suman problemas sociales, de orden público, narcotráfico y corrupción.

Nuestro país a pesar de haber avanzado significativamente en la planificación de sus territorios desde el punto de vista normativo y técnico; aún carece de modelos o paradigmas de desarrollo orientados a la sostenibilidad (entendida en su significado más complejo); y en segundo lugar, la planificación en su conjunto, no ha propiciado el cambio hacia la visión de desarrollo deseado por los municipios y desafortunadamente, la política pública de la planeación no pasa muchas veces de formular buenos Planes de Desarrollo pero que no se ejecutan (Pinzón, 2005).

Muy probablemente en muchos municipios, la planificación se limita a dar cumplimiento a la exigencia del gobierno central, contratando consultores externos y tal como agrega el DNP, 2004: “La planificación del desarrollo municipal no debe limitarse a un ejercicio técnico, sino

¹ Todos los municipios están regidos por las mismas leyes y normas al respecto. Entre las principales esta la Ley 152/94 y La Ley 388/97.

² Existe una amplia disponibilidad de metodologías validadas para abordar eficientemente la planificación de los municipios

³ Igualmente existe gran variedad de herramientas de planificación que en la mayoría de los casos son proporcionadas por el Estado o son de libre acceso a través de Internet.

también a un espacio político, institucional, y de participación para construir consensos y una proyección al futuro, a partir de un diagnóstico y la expresión de intereses colectivo. La planificación con amplia participación de la sociedad civil es el primer paso para garantizar la gobernabilidad en el ámbito municipal” (Ley 152/94).

Realizar un análisis detenido de los atributos que sirven de soporte y a la vez condicionan las relaciones de todos los actores del municipio; así como las características de dichas relaciones, en torno a la formulación e implementación de procesos de planificación territorial, nos permitiría identificar los aspectos o elementos de carácter social y humano que favorecen el desarrollo local sostenible, partiendo de un estudio de caso en un municipio matizado por elementos positivos de buen gobierno.

4. JUSTIFICACIÓN

La gran mayoría de experiencias exitosas o frustrantes de gestión territorial local, no son difundidas y publicadas, desaprovechándose oportunidades valiosas de aprendizajes con estas lecciones (DNP, 2002). Cuando mas, se publican artículos cortos y generales, que no responden al rigor científico a través de la captura de información, sistematización, discusión, análisis y difusión, que nos permitan tenerlas en cuenta, como referentes teóricos, en el abordaje de procesos similares.

El enfoque territorial de la investigación va dirigido al municipio por dos razones fundamentales:

1. A partir de la nueva constitución de 1991 el país inicia el proceso de descentralización territorial que posibilita al municipio, como unidad básica de la división político administrativa del país, autonomía e independencia territorial (DNP, 2002).
2. El municipio, es el nivel territorial donde más instrumentos de planificación se aplican en Colombia: los Planes de Desarrollo -PDM y los Planes de Ordenamiento Territorial -POT, como la planeación básica e integral que aborda y relaciona todos los elementos del territorio en cada uno de sus componentes o dimensiones del desarrollo (lo social, lo económico, lo ambiental y lo político-institucional). Así mismo existen otros planes más sectoriales, de autonomía étnica o que involucran parcialmente a los municipios; entre estos están los Planes Agropecuarios Municipales, los Planes de Desarrollo Urbanístico, los Planes Maestros de Servicios Públicos (principalmente acueducto y alcantarillado), los Planes de Vida de Comunidades Indígenas y de Negritudes, los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Manejo de Reservas Ambientales, etc.
3. El municipio es el territorio físico y social donde se realizan todas las intervenciones públicas y privadas para generar desarrollo. El municipio es un espacio local concreto y tangible, mientras que los niveles⁴ meso-territoriales o intermedios como las regiones, provincias o departamentos, son la unión parcial de municipios y por ello el accionar de estos niveles meso o supra-territoriales siempre se concretará en el municipio.

Aunque sobre el tema de territorio, planeación y desarrollo local sostenible, existe mucha información y referentes bibliográficos que permiten formular un buen marco teórico, hay escasez de estudios específicos que relacionen los tres aspectos integralmente. Finalmente

⁴ Se definen los niveles territoriales como local, meso y supra territorial, correspondientes con los Municipios, los Departamentos y la Nación.

se considera que la escasez de estudios de este tipo en el país, es por si solo una razón y argumento de peso para abordarla, al complementar el acerbo teórico.

Esta investigación propone y aporta un marco teórico y metodológico para abordar problemáticas similares, así como el uso de software de libre distribución para el mapeo y análisis de redes sociales. Aparte del método y los instrumentos como aporte innovador de la investigación, se espera que la experiencia del buen gobierno en Marquetalia, sea revisada, analizada, adaptada y aprovechada por otros actores en municipios colombianos, para una mejor gestión territorial en el logro del desarrollo local sostenible. En este sentido se considera que esta investigación es pertinente, de actualidad y con un alcance social muy claro.

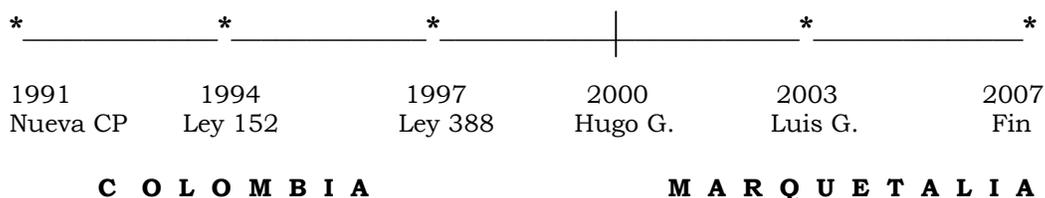
5. MARCO CONTEXTUAL

5.1. TEMPORALIDAD (Línea de Tiempo)

La línea de tiempo revisada y analizada en esta investigación, en el municipio de Marquetalia, corresponde al periodo 2000-2007, coincidente con dos periodos de gobierno de alcaldes municipales: Hugo Hernán González Medina (2000-2003) y Luis Alberto Giraldo Fernández (2003-2007). Este periodo de ocho años, se podría entender como el intento de inicio de la ruptura de la forma tradicional e ineficiente del manejo de lo público a nivel municipal, lo cual ha marcado de alguna forma al municipio en la vida política regional, departamental y nacional. Lo anterior, sin desconocer esfuerzos de gobiernos anteriores, que sin embargo no lograron el cambio del municipio en la vida pública que se está dando actualmente.

Como horizonte de tiempo preliminar a este estudio, se toma la década de los años 90, partiendo de la nueva Constitución Política de 1991 e inicio concretamente del proceso de descentralización territorial, la reglamentación de la Ley 152 de Desarrollo Territorial del año 1994, que exige a los municipios la formulación de Planes de Desarrollo y la Ley 388 de Ordenamiento Territorial, en el año 1997.

Grafica No. 1. Línea de Tiempo de la Investigación



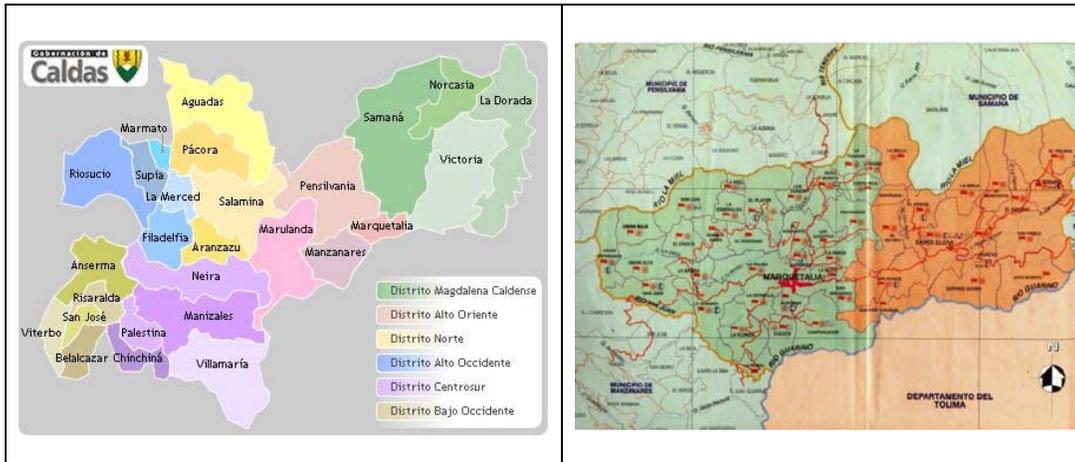
Fuente: Autor de la investigación, 2008.

5.2. ESPACIO GEOGRÁFICO DE ESTUDIO⁵

El municipio de Marquetalia está ubicado en la zona central de la región andina colombiana, sobre la cordillera Central al oriente del departamento de Caldas, en la hoya del río Magdalena, sobre la parte nor-oriental, ubicado a los 5° 18' de latitud Norte y 75° 3' de longitud Oeste del meridiano de Greenwich.

⁵ Información tomada del Esquema de Ordenamiento Territorial de Marquetalia -EOT, 1999-2007.

Mapa No. 1. Localización de la Zona de Estudio



Fuente: Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Marquetalia, 2000.

Marquetalia tiene una extensión de escasos 90 Km², limitando al norte con los municipios de Pensilvania y Samaná, al sur con el municipio de Fresno (Tolima), al oriente con el Municipio de Victoria y al occidente con el municipio de Manzanares.

Su población es aproximada a los 15.000 habitantes, de los cuales el 40% reside en la cabecera y los restantes en la zona rural. En cuanto su división político administrativa está conformado en la zona urbana por 12 barrios y en la zona rural por 48 veredas y un corregimiento, Santa Elena.

Marquetalia está dentro de una extensa región del flanco oriental de la cordillera Central, el relieve es de carácter montañoso y quebrado, fuertemente ondulado y pendientes pronunciadas con alturas que llegan a los 1.600 m.s.n.m. Los suelos son derivados de cenizas volcánicas, de grano fino, alta capacidad de absorción de agua y alto contenido de materia orgánica, lo que los clasifica como suelos moderadamente profundos y fertilidad natural de media a baja.

En cuanto al clima, su posición en la región Andina, le favorece teniendo pisos bioclimáticos cálido, templado y frío. Esto le permite grandes posibilidades en términos de diversificación de producción agrícola y en general de utilización del suelo, con una temperatura promedio de 20°C, lo que le genera un régimen térmico relativamente uniforme, en el cual las variaciones térmicas de un mes a otro, no son significativas a nivel de promedios. La red hidrográfica está conformada principalmente por los ríos La Miel, Guarín y San Juan; quebradas secundarias como Los Zainos, Alacranes, Danta, Dantica, El Matadero, Minutas, Los Chorros, La Marina, San Lorenzo, El Corozal, La Frijolera, La Parda y otras de menor importancia.

En cuanto a la cobertura del suelo, la vegetación nativa ha sido devastada en su mayor extensión en la ampliación de la frontera agrícola para el cultivo del café principalmente. El uso del suelo es básicamente agrícola, con cerca de un 50% de las tierras dedicadas al monocultivo de café, y la otra mitad está dedicada a pastos, otros cultivos y solo un 4.5% en áreas protegidas, principalmente bosques de galería.

El municipio no cuenta con una red vial adecuada tanto en su parte interna como externa. Es crítico el acceso desde los municipios de Victoria y Manzanares, aunque parte de este tramo está pavimentado. En general el sistema de comunicación vial en el momento, dificulta el desarrollo social y crecimiento económico del municipio.

En cuanto a equipamiento colectivo, cuenta en la zona urbana con dos colegios y un hospital de primer nivel. Adicionalmente algunos parques, un coliseo moderno, puesto de policía en remodelación, defensa civil y bomberos, entre otros.

6. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

El marco teórico presentado a continuación, relaciona de forma sucinta los conceptos que entrelazan, Territorio-Planificación-Desarrollo Local Sostenible. Más que un abordaje teórico amplio, se desea referenciar y conceptualizar sobre esta trilogía, de forma que enmarquen la discusión y resultados finales.

6.1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

La Constitución Política de Colombia en su artículo 1º, establece que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad, en el trabajo y solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Al respecto agrega la Carta Política, que las entidades territoriales para el ejercicio de su autonomía gozan de los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que le asigne la constitución.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar de las rentas nacionales.

Afirma Echeverri (2002), que la descentralización busca lo siguiente:

1. Democratizar la vida local para legitimar el Estado. *Rendición de cuentas.*
2. Se busca que los ciudadanos logren vigilar efectivamente las acciones de las autoridades. *Veedurías.*
3. Mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios sociales y públicos a cargo del Estado. *Calidad.*
4. Establecer regiones como promotoras del desarrollo. *Regionalización.*

Sostiene Castillo (2000), que la descentralización como centro de las reformas del Estado ha creado nuevas instancias y ha permitido que emerjan nuevos actores. Los espacios políticos emergentes (los gobiernos municipales) y la respuesta a nuevas preocupaciones políticas (la participación popular y los derechos de la ciudadanía), son los elementos que dan cuerpo a las iniciativas locales.

Efectivamente, la descentralización concebida como un medio para mejorar la capacidad de respuesta del Estado, ha mostrado algunas bondades de superar el rígido esquema centralista, que imperó antes de la elección popular de alcaldes y gobernadores (Castillo, 2000). A juicio de varios expertos internacionales, Colombia es uno de los casos más

exitosos en materia de descentralización en América Latina y del Caribe. No obstante lo anterior, no quiere decir que el proceso no requiera ajustes que garanticen su consolidación, por el contrario, es necesario promover mayor eficacia del gasto, esto es, que con los mismos recursos se obtengan mayores coberturas y mejor calidad de prestación de los servicios. (DNP, 2002).

Igualmente se afirma que, la descentralización ha producido impactos importantes a escala territorial, con la definición de mayores competencias y recursos, y la elección popular de alcaldes y gobernadores; que exige de las entidades territoriales una modernización institucional acorde con su compromiso más protagónico con el desarrollo de sus territorios (DNP, 2002).

En contraposición a lo anterior, Castillo (2000), afirma que: "...los pronósticos llevaban a creer que la descentralización en Colombia había de aportar elementos innovadores y de desarrollo regional, tal como lo había logrado en países como España. Los resultados una década después han sido totalmente diferentes: aproximadamente el 90% de los municipios están ilíquidos, mientras el 10% restante mantienen cierto equilibrio".

Así mismo Domínguez (1999), refuerza esta teoría anterior agregando que: "...igualmente se afirma que a partir de estos procesos de apertura económica, reforma del Estado y descentralización puestos en marcha por los gobiernos nacionales, es innegable constatar algunos efectos referidos a la agudización en la desigualdad de los ingresos, aumento de la pobreza, indigencia, desempleo y desequilibrios regionales".

Finalmente, Rojas (2002) del Banco Mundial, reafirma a los dos autores anteriores planteado al respecto que: "...los avances se han dado principalmente en aumento del gasto social y en aumentos de coberturas, sin embargo, los indicadores sintéticos calculados, evidencian que todavía se está lejos de alcanzar los niveles deseables de desarrollo, tanto en infraestructura social como en la prestación de los servicios y en el mejoramiento de la capacidad de gestión política, fiscal y administrativa".

6.2 EL TERRITORIO

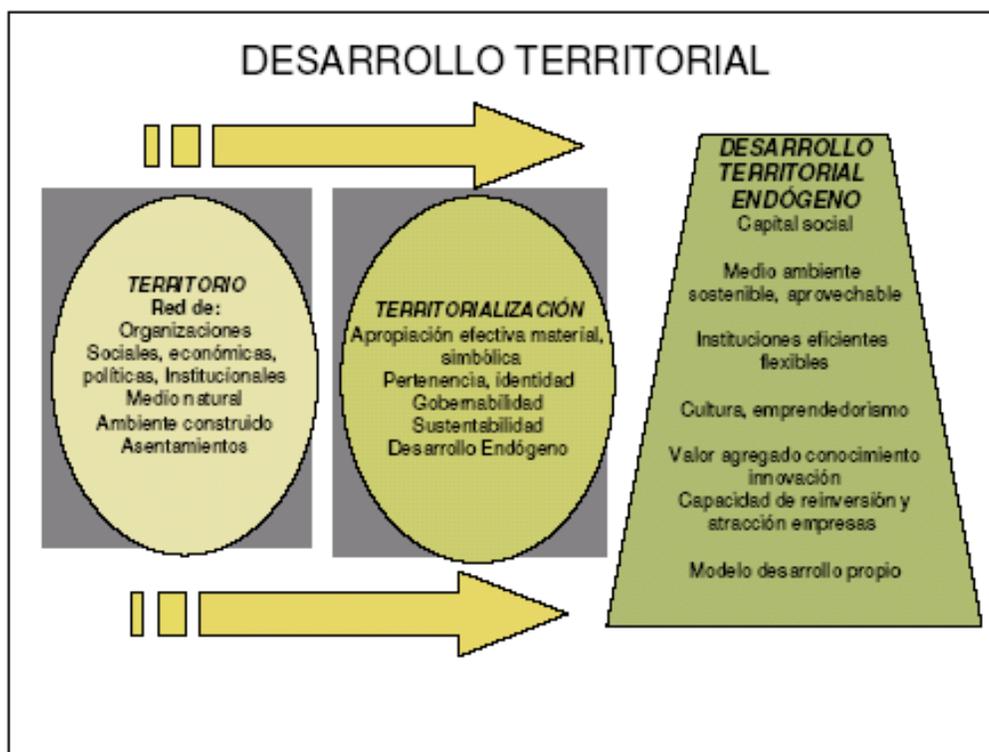
El territorio es entendido como una construcción social en un espacio determinando, que en el caso de esta investigación, corresponde con el municipio de Marquetalia. De acuerdo con Arismendy (2003), el municipio es una red de actores sociales que se caracteriza por un sistema de relaciones institucionales, económicas, sociales políticas y legales, que logra territorializar un espacio de vida particular. Adicionalmente este autor agrega que: "...los municipios son expresiones territoriales de grupos sociales con historia, ciencia y

expresiones políticas, con intereses colectivos que pueden garantizar que el hombre será el sujeto y objeto del desarrollo”.

La Constitución Política en su artículo 311, define al municipio como entidad fundamental de la división político –administrativa del Estado y al que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir obras de demanda el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes. Este desarrollo municipal se propicia a través de la aplicación de dos instrumentos de planificación territorial, los Planes de Desarrollo (Ley 152/94) y los Planes de Ordenamiento Territorial (Ley 388/97), abordados mas adelante.

De acuerdo a la gráfica siguiente, un territorio es una red que debe territorializarse para generar desarrollo local endógeno, entendido como capital social..

Gráfica No. 2. La Secuencia del Desarrollo Territorial



Fuente: ARISMENDY, R., Francisco Javier. Capital Social Soporte e Instrumento para el Desarrollo Local. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2001.

6.3. LA PLANIFICACION TERRITORIAL MUNICIPAL

Iniciando con una aproximación sencilla al concepto de *Planeación*, se puede afirmar, según la *Teoría de la Planeación Estratégica*, que ésta consiste en establecer los procesos, los mecanismos, los medios y los recursos que permiten alcanzar una situación objetivo, a partir del reconocimiento de una situación de partida.

Desde el punto de vista territorial, planear significa prever y decidir hoy las acciones que pueden conducir a un futuro deseable o posible en un territorio determinado, con la utilización eficiente y racional de los recursos disponibles. La planificación es un proceso que busca soluciones a problemas y necesidades a través de acciones dirigidas al cumplimiento de metas y objetivos. Afirma el DNP (2004), que la planificación transforma la intención en acción, permite vislumbrar los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en ellos.

La planificación en el ámbito de la administración local o municipal, es una fase de gestión pública, definida como un proceso integral, sistemático y participativo, que articula los procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de las principales estrategias de desarrollo económico, social y ambiental, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática (DNP, 2004).

El DNP (2002) sostiene que “...*la planificación del desarrollo municipal no debe limitarse a un ejercicio técnico, sino también a un espacio político, institucional, y de participación para construir consensos y una proyección al futuro a partir de un diagnóstico y la expresión de intereses colectivo*”. La planificación con amplia participación de la sociedad civil es el primer paso para garantizar la gobernabilidad en el ámbito municipal.

Efectivamente, la planificación con amplia participación y empoderamiento de las comunidades ayuda a tomar ventajas de las oportunidades, a evitar conflictos, prevenir problemas y a construir municipios viables, gobernables y eficientes; así como comunidades responsables, participativas y cohesionadas. Así mismo, la planificación combina las funciones de la administración municipal y las organiza de manera interrelacionada, orientando la acción de la comunidad en campos tan importantes como el uso del suelo, la producción de bienes y/o servicios, el transporte, el medio ambiente, la provisión de servicios públicos, la dotación de infraestructura social, parques y recreación, entre otros (DNP, 2002).

El cumplimiento de un buen proceso de planificación en un municipio requiere de:

- Papel proactivo y liderazgo del alcalde
- Consenso y respaldo de la administración
- Desempeño de la oficina de planeación

- Relación permanente con el Concejo Municipal
- Fortalecimiento de los mecanismos de participación

En concordancia con el Consejo Nacional de Planeación -CNP, el instrumento de la planeación ha sido utilizado en Colombia como uno de los medios reguladores de las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales, en el proceso de consolidación de la democracia y construcción de la descentralización. La inscripción de los programas de gobierno⁶, la aprobación de los PDM y de los POT, y el ejercicio de la participación ciudadana a través de formas como los Consejos Territoriales de Planeación, hacen parte de este esfuerzo⁷.

Los factores explicativos de las deficiencias de la planificación territorial y en general de la gestión pública, son de variada naturaleza, destacándose entre ellos la limitada capacidad técnica, las deficiencias en la disponibilidad de información, la poca voluntad y liderazgo político, la desactualización de conceptos y metodologías de planificación y gestión del desarrollo, el desaprovechamiento de las lecciones y aprendizajes en casos avanzados, exitosos y frustrantes de la planificación, y la poca e inadecuada utilización de mecanismos de seguimiento y evaluación para corregir oportunamente, verificar resultados y exigir cumplimiento de principios y responsabilidades (DNP, 2004).

A nivel de instrumentos de planificación para los municipios se han definido básicamente: los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial. A continuación se realiza una breve discusión y reconstrucción teórica de cada uno de ellos.

6.3.1. Los Planes de Desarrollo Municipal

De acuerdo con el CNP, los planes de desarrollo anteriores a la Constitución de 1991 y a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, eran ejercicios que si bien recogían la visión y las prioridades del respectivo gobierno, no estaban sujetos a mecanismos que permitieran su real concreción y menos aún, su evaluación. Con la expedición de la Ley 152/94 o Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo en el país, los entes territoriales jurídicamente constituidos⁸ son obligados a formular, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo. Estos planes adquieren

⁶ Hace referencia a la inscripción formal que realizan los candidatos de los diferentes entes territoriales, durante su campaña en la elección popular.

⁷ Revista *Lo Público*. Consejo Nacional de Planeación, No. 4. Santafé de Bogotá, 200. www.cnp-snp.gov.co

⁸ La Constitución Política de Colombia y su división Político-Administrativa del país, define como entidades territoriales a los *Departamentos, Distritos, Municipios y los Territorios Indígenas*. Sin embargo existen otros entes territoriales como *Regiones, Provincias, Áreas Metropolitanas y Asociación de Municipios* que han logrado reconocimiento legal a través de actos legislativos independientes.

mayor relevancia y soporte en el momento que se promulga la ley 388/97 o Ley de Ordenamiento Territorial.

Si bien la planificación territorial en Colombia, reglamentada desde la constitución de 1991 y concretamente con la ley 152/94 (Ley Orgánica de Planes de Desarrollo), se hace en cascada⁹, en muchos casos no es posible enmarcar los proyectos en planes superiores por desfase en los tiempos, ya sea de duración atípica de los gobiernos como tal o por la realización de elecciones en fechas diferentes a las generales. Esto dificulta la adquisición de recursos para la ejecución de proyectos que no están enmarcados en niveles administrativos superiores.

Entrando a la conceptualización, en concordancia con el DNP, un Plan de Desarrollo se define como *“La carta de navegación o brújula que orienta el desarrollo socioeconómico, ambiental y territorial de un municipio, en los próximos 4 años (corto plazo). Sin embargo, estos planes deben tener visión de futuro deseado o sea trascendencia de mediano y largo plazo.*

Igualmente el DNP, define los PDM como un proceso de definición de consensos sobre un interés colectivo que se constituye para el largo plazo. Adicionalmente agrega *“...si no somos capaces de elaborar de esta forma los planes, estos se quedarán, como en otras ocasiones, relegados a documentos inconsultos e irrealizables cuya única función es la de cumplir con una norma”.*

De otro lado considera el DNP (2004), que el propósito de los planes de desarrollo ha sido disponer de un instrumento que permita a las autoridades territoriales orientar y racionalizar la acción del Estado para aprovechar de manera eficiente los recursos públicos y garantizar un mayor bienestar a la población. De acuerdo a lo anterior, toda la inversión pública debe realizarse en función de la ejecución de los planes de desarrollo, siendo estos vinculantes para el sector público e indicativos para el sector privado.

6.3.2. Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal

Si bien los procesos de planificación territorial en Colombia se han abordado desde varias décadas atrás, con algunos intentos aislados e incompletos para ordenar físicamente un territorio, solamente con la expedición de la ley 388/97 o Ley de Ordenamiento Territorial, se reglamenta y exige a los municipios emprender dicho proceso de planificación.

Aunque estos POT'S no han tenido resultados muy halagadores, por lo menos en su inicio, es importante resaltar que este proceso ha desatado

⁹ Los Planes de Desarrollo en Colombia se hacen a nivel Nacional, Departamental y Municipal.

diferentes dinámicas locales que merecen especial atención para la planeación participativa (CNP, 2000).

Aunque el gobierno nacional hizo un gran esfuerzo por redactar una ley que permitiera a los municipios abordar exitosamente un tema totalmente nuevo y de alta complejidad conceptual, jurídica, técnica y metodológica, en el momento de iniciar la formulación de los POT's, los municipios se encontraron con una cantidad de vacíos y ambigüedades que no fueron resueltos oportunamente, persistiendo aún algunos baches. Por otro lado, la exigencia del gobierno central a los municipios en materia de ordenamiento, no estuvo acompañada oportunamente por apoyo de tipo financiero, logístico, metodológico o de asesoría en general; cuando la importancia y trascendencia del tema ameritaba una total atención del Estado (CNP, 2000).

Fue así entonces, por solo referirnos a un aspecto de los mencionados anteriormente, como por la baja capacidad técnica de los municipios para asumir este reto (exceptuando las capitales de departamento), los alcaldes se ven obligados a contratar consultores externos, supuestamente expertos, cuando ni siquiera la autoridad central tenía claridad en muchos aspectos.

El CNP al respecto dice que si bien algunos de estos consultores cumplieron los plazos establecidos por ley para entrega del documento, se limitaron en la gran mayoría de casos a presentar un documento frío, que no respondía al llamado constitucional y mucho menos al de la ley 388/97, en cuanto a mecanismos de participación ciudadana e instancias de consulta, concertación y aprobación. En otros casos y debido a la carencia de recursos para contratar, estos planes fueron emprendidos por los propios funcionarios de las alcaldías, sin contar con la capacidad técnica y logística para abordarlos adecuadamente.

En este orden de ideas, el cumplimiento de los municipios con el documento, estuvo mas presionado por el temor a las sanciones del gobierno central en cuanto a cancelación de licencias de urbanismo y construcción, y de aportes y subsidios para diferentes programas sectoriales, en caso de no presentar el POT, que por la necesidad de planificar acertadamente su trabajo e iniciar un verdadero proceso de desarrollo prospectivo, basados en un instrumento de planificación territorial serio. Sin embargo, se dieron algunos casos en que se realizaron POT's muy responsablemente, asumidos directamente por los alcaldes y las comunidades, con el apoyo y asesoría de consultores particulares o el gobierno departamental.

Otro inconveniente se presentó con las instancias de aprobación como las CAR's¹⁰, quienes no tuvieron claridad desde un comienzo de su papel y en algunos casos obraron solamente como jueces, mostrándose

¹⁰ CAR. Corporaciones Autónomas Regionales Ambientales. Tiene jurisdicción departamental y son las representantes de la autoridad ambiental del país.

muy radicales en temas como la definición de los *suelos de protección*, solamente para nombrar un punto (CNP, 2000). También es importante reconocer que algunas corporaciones asumieron su compromiso, capacitando a los grupos técnicos locales encargados de formular los POT's y acompañando el proceso en todas sus etapas.

De otro lado, es importante mencionar que es contradictorio con el concepto de planificación en cascada que se aplica con los PDM, el hecho de que se estén realizando POT a escala municipal solamente¹¹, sin directrices departamentales, regionales y menos nacionales; quedándose sin clarificar la relación entre estos entes territoriales. Sin embargo, algunos departamentos y regiones por iniciativa propia han asumido la responsabilidad de ordenar su territorio y han generado directrices para guiar acertadamente estos procesos.

Conceptualmente se tienen varias definiciones de ordenamiento territorial, pero la expresada por la propia Ley 388/97 es la mas clara y completa. Al respecto dice: “El Ordenamiento Territorial se define como un instrumento técnico y normativo que comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los entes territoriales para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación del espacio físico”¹².

Otra definición plantea el Ordenamiento como “Un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”¹³.

Según el DNP (2002), el Ordenamiento Territorial, es una política de Estado, un instrumento de planificación y gestión, un proceso de construcción colectiva orientado a propiciar una adecuada organización político administrativa del país y el desarrollo armónico de las regiones; un medio para promover el equilibrio, la solidaridad y la complementariedad entre la nación y las entidades territoriales.

De acuerdo a la Dirección Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT, los municipios debe emprender la revisión y ajuste de los POT's, el cual es un procedimiento de carácter técnico y jurídico establecido por la ley de desarrollo territorial (Ley 388/97), con el fin principal de actualizar, modificar o ajustar sus contenidos y normas, de manera que se asegure la

¹¹ La ley 388/97 solo exige a los municipios la formulación y ejecución de sus Planes de Ordenamiento. Los demás entes territoriales, llámense departamentos, Regiones, Provincias o aún la Nación, no están incluidas en esta Ley.

¹² Ley de Ordenamiento Territorial. Ley 388 de 1997. www.dnp.gov.co

¹³ Op. Cit.

construcción efectiva del modelo territorial adoptado por el municipio. La revisión es una oportunidad para actualizar el plan vigente.

Finalmente podríamos concluir que aunque abordamos, en su inicio, tímidamente el tema del Ordenamiento Territorial en Colombia, se están obteniendo logros significativos, como la introducción de tres grandes elementos a la planificación, no tenidos en cuenta antes en nuestro país: 1) la visión de largo plazo o pensamiento prospectivo, 2) la espacialización o mapificación de la planeación y 3) la reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana.

6.3.3. Relaciones y Diferencias entre Procesos de Planificación

Con frecuencia tendemos a confundir o a definir en los mismos términos los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo. Si bien se guarda una estrecha relación entre ellos (articulación, complementariedad, correspondencia...), cada uno está caracterizado desde el punto de vista normativo, conceptual y metodológico de forma diferente.

Igualmente existen diferencias y relaciones de complementariedad y correspondencia a nivel interno dentro de cada uno de estos planes, dependiendo del nivel territorial en que se realice. Es así, como los PDM deben estar enmarcados en el Plan de Desarrollo Departamental y este a su vez dentro del Plan Nacional de Desarrollo; esta coherencia de planificación en cascada permite a los municipios jalonar recursos del departamento y la nación para ejecutar su plan. Desafortunadamente con los POT's no sucede igual ya que se carece de planes a escala territorial diferente al municipio, como se anotó anteriormente.

Para el DNP, los POT y los PD son instrumentos complementarios, dado que en estos últimos se definen estrategias y programas que afectan condiciones sociales, económicas y culturales de una población ubicada en una región o territorio, que debe ser organizada a fin de que no se convierta en una restricción al desarrollo, sino que explote sus propias potencialidades. Esto significa que para las sucesivas administraciones municipales, el contenido de mediano y largo plazo del POT será un insumo necesario para el proceso de elaboración y/o ajuste del plan de desarrollo.

6.4. LO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO

En la dimensión de lo público se hace necesario entrelazar conceptos asociados a la gestión y políticas públicas, así como a la gobernanza y gobernabilidad como requisitos para su formulación. A continuación abordamos brevemente cada uno de los conceptos.

Las Políticas Públicas son, de acuerdo a Pallares (1988), “El conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de la ciudadanos. En el caso del desarrollo territorial se trata de acciones dirigidas a crear determinadas condiciones sociales, productivas, ambientales, que garanticen adecuadamente estados de bienestar”.

Guerrero (2004), define política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o a inhibir el conflicto. Es el cauce que determina y orienta el curso que debe seguir la actividad gubernamental.

Vallejo (2003), afirma que desafortunadamente en cuanto a políticas públicas, se tiene prelación del corto plazo sobre el largo plazo: *“...a pesar de los discursos, en la práctica la sociedad ha perdido interés por la dimensión de lo público y le ha restado significado, y sin ésta, no hay cabida al pensamiento de largo plazo”*.

Para Garay (2002), resulta indispensable recuperar la dimensión de lo político como construcción colectiva del orden social y superar aquellas prácticas políticas que producen una crisis de representación de la vida social y terminan por ser un gran obstáculo para la construcción de lo público, ello requiere también la comprometida participación de los ciudadanos en las decisiones colectivas, sin evasiones ni purismos.

Igualmente Pinzón (2005), argumenta que solo hasta cuando los problemas sociales se traducen en derechos de la sociedad, adquieren entidad y se plantean como problemas de Estado; entonces emergerá la política pública en respuesta a las demandas sociales, lo que además implica que las comunidades adquieren el estatus de sujetos sociales.

De otro lado, respecto a los temas de gobernabilidad, el DNP (2004) afirma que la planificación con amplia participación de la sociedad civil es el primer paso para garantizarla.

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son ampliamente tratados y conceptualizados desde diferentes enfoques. Para Jiménez (2005), gobernabilidad se refiere a la capacidad o facultad de un sistema político para dar respuestas adecuadas frente a requerimientos y demandas sociales, mediante procesos de estructuración de políticas públicas. También este autor define gobernabilidad como la capacidad del gobierno para dar respuesta a las necesidades y demandas sociales.

Respecto a la gobernanza, Jiménez (2005) afirma que se refiere a un modo diferente de gobierno, mas cooperativo y diferente del modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad

civil, lo que corresponde esencialmente a la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas.

6.5. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Para Ibarra (2001), la participación se define y propone como poder, como capacidad de un grupo humano de definición, planificación, gestión y decisión de ámbitos que se viven colectiva y comunitariamente. La participación así entendida es el poder de un conjunto de individuos de gestionar por sí mismo y de formar comunitaria –cotidiana y horizontalmente- aquellos asuntos que le son propios.

El DNP (2004), afirma que el enfoque de la planificación participativa, incide en la calidad de vida de los pobladores, mediante el fortalecimiento de los actores sociales, de la ampliación de los espacios para la discusión pública de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, los acuerdos de gobernabilidad y el incremento de capital social que asume el reto de proponer el desarrollo de su municipio o región. Adicionalmente agrega que, el proceso de planificación participativa se basa en la construcción de la imagen futura del municipio, genera consensos, promueve el desarrollo de ciudadanía, enfrenta la segmentación social entre el área urbana y rural y es un medio para fortalecer las capacidades locales y el capital humano y social del municipio.

Igualmente es claro que las comunidades dentro de esta nueva estructura del Estado y la Nación, sobre todo a nivel local, tienen derechos, pero también tienen deberes y varias responsabilidades en el marco de una democracia participativa. Además de elegir mediante el voto popular a sus gobernantes, están en posibilidades y es su deber, el participar en la identificación de necesidades y potencialidades en su territorio para la priorización de proyectos. Igualmente en la co-ejecución de algunas estrategias de desarrollo y en la veeduría y evaluación de la gestión del gobernante.

Una participación efectiva requiere de los siguientes principios: generar transformación social, autonomía, selección de prioridades, realizaciones y estímulo. (Universidad Autónoma de Manizales -UAM, 2006).

De otro lado y respecto a los proyectos que se formulan sin la participación de las comunidades, Vallaeys (2006), considera que “es común la falta de ética y eficacia que condena un proceso de desarrollo definido a priori, desde el exterior, sin comprensión, ni consulta, ni participación de la población involucrada, para partir de un enfoque cultural etnocentrista para determinar lo que debe ser el “desarrollo”, lo que debe ser “lo mejor” para la población, este “debe ser” impuesto y es

lo que genera resistencia al desarrollo por parte de las poblaciones aparentemente “beneficiarias” de los proyectos”.

Vallejo (2006), afirma que “...cuando el objetivo es el bienestar de la comunidad en su dimensión intergeneracional, la racionalidad económica individual debe ser sustituida por una racionalidad colectiva que solo es posible generar desde la Sociedad Civil, enmarcada en un concepto participativo que, como lo postula Adela Cortina, da origen a grupos de civilidad que trasciende los intereses particulares, gremiales o de grupo en función de un bien común “universalizable”.

Finalmente con desesperanza, Uribe (2002), respecto a la participación ciudadana en lo público, afirma que:

“Hace diez años abrigábamos la esperanza de que la democracia participativa fuese algo así como la clave que abriría toda las puertas bloqueadas por siglos de exclusión y de abandono, terminando a su vez con las asimetrías locales y regionales y con los grandes abismos de la diferenciación social; pero ello no ocurrió así, hoy tenemos un país mas convulsionado, mas violeto y fragmentado, las ciudadanías virtuosas nunca aparecieron para recuperar la dignidad al Estado y a la política, y en lugar de una movilización permanente y organizada de la sociedad civil, una mezcla de silencios, ausencias y temores ha venido a instalarse en casi todos los espacios por donde transcurre la vida de los colombianos”.

6.5.1. Las Juntas de Acción Comunal -JAC

La Contraloría General de Risaralda –CGR, respecto a las JAC afirma que los seres humanos en el proceso de creación de relaciones de convivencia se ven abocados a modos culturales de vida que les permiten sobrevivir y desarrollarse. Por eso, se organizan formando un conjunto de instituciones y normas que les permiten interactuar de forma pacífica en busca de civilidad. Esa capacidad de las personas de un territorio en constituirse como grupo y adoptar sus propias normas es precisamente *La Soberanía*. Adicionalmente sostiene que las JAC se forman para autogestionar su desarrollo. Al asociarse de manera organizada, permite la autorregulación y la mejor protección de los derechos.

Las JAC son espacios de participación comunitaria¹⁴ donde las personas aprenden a asumir responsabilidades, gestionar y manejar recursos, planificar obras o actividades, y lo mas importante, a interactuar con otros miembros de la comunidad (UAM, 2006). Así pues, el reto de la sociedad civil, es encontrar en la organización civil y comunitaria, fuentes generadoras de confianza (capital social) y

¹⁴ Reglamentados por la Ley 134 de 1994, y la Constitución Política de 1991, artículos 2 y 103.

posibilidades reales de contribuir desde una concepción de lo público, al mejoramiento de su calidad de vida.

Las JAC son organizaciones sociales de amplia cobertura en el país, su existencia se ha fundamentado bajo el lema “la unión hace la fuerza”, allí convergen gentes de diferentes sectores sociales, culturales y políticos que residen en el territorio.

La multiplicidad de objetivos de las JAC, las colocan en ventaja frente a organizaciones en materia contractual; pues con una JAC es viable contratar desde la construcción de un pavimento, hasta temas de capacitación. Sin embargo en la realidad son pocas las juntas que lo han logrado por razones como las siguientes (CGR, 2003):

1. Falta de empoderamiento de los comités de trabajo, como capacidades de la organización, que genera desconfianza en el cumplimiento del objeto.
2. El caciquismo presidencial, que por cultura desarrolla la mayoría de JAC, no permiten conexidad e integridad en el manejo administrativo de estas organizaciones.
3. Las secuelas de las viejas políticas de los auxilios parlamentarios, no permiten visualizar la capacidad de empresa portante de los afiliados.

Respecto a la estructura de las JAC, están conformadas por la Asamblea de Afiliados que es la máxima autoridad; un grupo de dignatarios que administran la organización (presidente, vicepresidente, tesorero y secretario), un grupo de justicia comunitaria que falla en equidad sobre los conflictos comunitarios (comité conciliador); un fiscal que vigila el buen uso y manejo de los recursos y del patrimonio de la junta. Los socios restantes conforman comités de trabajo, responsables de dinamizar el objeto social de la junta, estos comités funcionan por sectores de desarrollo (Ley 134/94).

6.5.2. Capital Social: La Confianza como cohesionante básico

Según análisis del Banco Mundial, existen cuatro formas básicas de capital:

Natural: construido por la dotación de recursos naturales con que cuenta el territorio.

Construido: generado por el ser humano, que incluye infraestructura y bienes de capital financiero, comercial, etc.

Humano: Determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población y,

Social: definido como el grado de confianza que existe entre actores de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas en la misma y el nivel de asociatividad que la caracteriza (Putnam, 1995)

A continuación se hace referencia brevemente a las concepciones de capital social y humano.

Arismendy (2002), define capital social simplemente como aquel que hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. Igualmente agrega que el capital social y la participación ciudadana mejoran la eficacia en la toma de decisiones, por esta razón tanto el presupuesto participativo como las agendas ciudadanas representan un conjunto de redes solidarias que generan cambios estructurales que favorecen el desarrollo institucional.

Igualmente Arismendy (2002), afirma que "...otra forma en que el tejido social se ha cohesionado para formar parte del desarrollo político gubernamental es vinculando las administraciones locales con la ciudadanía a través de diferentes mecanismos de participación".

El capital social posee diferentes componentes dentro de los cuales la actitud participativa en las decisiones colectivas toma gran importancia precisamente porque aumenta el compromiso y responsabilidad de los individuos, mejora la eficacia de las decisiones públicas, se genera un clima de cooperación y sinergia que evidentemente aumenta todo lo influyente en los factores productivos, estimula la creatividad en general y permite optimizar el suministro de bienes públicos (Camagni, 2005).

Para Kliksberg (1998), el capital social hace referencia a elementos cualitativos que comprenden tanto los valores compartidos por grupos, prácticas culturales y capacidades para actuar sinérgicamente, generando redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad.

Para Sen (1990), las capacidades de las personas "dependen de una variedad de factores, incluidos las características personales y de la estructura social. Por otra parte, si se considera que una persona también puede tener metas no directamente vinculadas a su vida privada, es decir objetivos sociales, las capacidades requeridas deben ir más allá de lo estrictamente individual. Así, por ejemplo, si el propósito de una persona es lograr una vida decente para su familia, mejor educación o un ingreso suficiente, ésta puede ampliar sus destrezas a fin de llegar a tales objetivos. Sin embargo, si su meta es la búsqueda de un entorno de vida solidario y la seguridad en su vecindario, entonces no son suficientes ni la educación ni un ingreso adecuado. Precisa además de capacidades que lleven a promover comportamientos colectivos en el barrio, como la solidaridad o la responsabilidad pública.

En este caso, lo que haga el individuo debe poder afectar la calidad de vida de toda la comunidad.

Al mismo tiempo Sen (1990) agrega que, la ausencia o presencia de algunas de estas capacidades colectivas puede definir el logro de ciertas habilidades individuales. Por ejemplo, existen evidencias empíricas que muestran que la confianza social, los valores promotores de acciones cooperativas o el sentido de solidaridad determinan la eficacia de ciertos servicios sociales como la educación, la salud o el mercado.

De acuerdo a la CEPAL (2001), el capital social fomenta la acción colectiva, el autocontrol y la responsabilidad social al acercar entre sí a los seres humanos por medio de la confianza, la reciprocidad y el respeto por las reglas de juego; estos elementos son esenciales para todo proceso de desarrollo y, especialmente, el sostenible. Para que esto se de es necesario:

1. Enriquecer las expectativas de los pobres como mecanismo básico para fortalecer la confianza en el cambio social y reducir la aversión al riesgo.
2. Empoderar a las organizaciones de la sociedad para que tengan capacidad de diseñar normas y su respectiva sanción como mecanismos estimulantes en afianzar el respeto a reglas y el dominio de la ley.
3. Finalmente es necesario construir eslabonamientos verticales entre las organizaciones de base y el resto de la sociedad para distribuir mejor los recursos disponibles en ésta, garantizar su sostenibilidad y extender las oportunidades a todos los sectores sociales.

Arango (2006), refiere como entorno desfavorable para que se propicie o favorezca el capital social, los siguientes factores:

1. Pobreza
2. Desigualdad social
3. Desastres naturales
4. Pérdida de legitimidad de las instituciones
5. Ausencia de confianza en el gobierno y
6. Presencia de conflicto armado y desplazamiento forzoso.

6.5.3. Capital Humano: El Rol de la educación en la participación

El capital humano es entendido como el bagaje de conocimiento, información, capacidades y destrezas formadas en poblaciones específicas pertinentes para generar valores agregados en procesos productivos dados, y en distribuir los beneficios generados por éste de la mejor forma posible. (Sepúlveda, 2002).

Para Drucker (1993), la educación es identificada junto al conocimiento como claves para la construcción del capital humano y el futuro de las sociedades, es la única forma de avanzar y de formar una sociedad libre y justa.

Boissier (2004), refuerza esta teoría afirmando que una razón del fracaso del desarrollo en América Latina, lo atribuye a la ausencia de conocimiento en las sociedades (Sociedad del Conocimiento, Tecnologías de Información y comunicación -TIC) y a que el bienestar de la sociedad no depende de bienes y servicios, sino de valores.

Igualmente Arango (2005), afirma que en condiciones de inequidad educativa es imposible avanzar hacia sistemas de gobierno más democráticos y a formas de distribución de la riqueza más justas. No hay duda que la diferencia entre países ricos y pobres está en el nivel educativo de la población, donde si bien es cierto que el aparato escolar presenta una tendencia a conservar las diferencias sociales, representa el único instrumento que poseen los pueblos para modificar las tendencias de perpetuación de la inequidad presente en la sociedad.

Según Hidalgo (1997), la planificación participativa como proceso social es más político que técnico y debe tener un carácter eminentemente educativo, vinculado a procesos de gestión social, y tiene que ver por lo tanto con decisiones tomadas por la mayoría de la población en su beneficio. Igualmente agrega que la participación social se da en ámbitos políticos, comunitarios e institucionales.

Respecto a los Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134/94)¹⁵, el Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad de Caldas, 2001, sostiene que para lograr una simetría en la negociación de problemas y conflictos sociales, se requieren procesos de educación-participación para fortalecer los diferentes actores, ya que existe desconocimiento de la legitimidad y desconfianza entre actores.

Según la Trocha Nacional Ciudadana –TNC (1998), se trata de desarrollar una sociedad con capacidad para generar conocimiento y actuación sobre su realidad y entorno para utilizarlos en el proceso de concebir y forjar su futuro, construyendo y convirtiéndose en motor de desarrollo de cambio social (construcción social endógena).

¹⁵ Los mecanismos de participación ciudadana se dividen en:

- 1- Normativos y legislativos: Iniciativa popular legislativa, Iniciativa popular normativa, La revocatoria del mandato y El referendo
- 2- Administrativos: Derecho a intervenir en los procesos administrativos, Audiencias públicas administrativas, Derecho de petición de información Consultas a comunidades indígenas y negras y las Veedurías.
- 3- Judiciales: Acción de tutela, Acciones populares, Acción de cumplimiento, Acción de nulidad y la Acción penal.

Igualmente agrega la TNC, que la educación y el conocimiento han sido reconocidos en este tiempo como determinantes del desarrollo de las naciones, instrumentos privilegiados de equidad, factores de volumen y la calidad del empleo, y piezas claves en las estrategias de recuperación de la vida local y regional. Sin embargo los avances de Colombia en este campo no han sido los más notables en el curso de las últimas décadas y se compara desfavorablemente con los de países en similar estado de desarrollo.

De acuerdo con Garay (2002), para lograr una real participación ciudadana se necesita avanzar hacia una verdadera inclusión social. Esto implica la construcción de un entorno que garantice, en condiciones de igualdad, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades de los individuos en medio de la diversidad. Igualmente agrega que la educación y la cultura son base para la refundación de la sociedad, por configurar un elemento central para la inclusión social y el desarrollo de la civilidad, la formación de ciudadanos protagonistas y la aplicación social de los saberes y conocimientos.

Respecto a los viejos paradigmas de la educación, la TNC (1998) afirma que, "...es indispensable darle como norte a la transformación de la educación en Colombia el propósito de incentivar la creatividad de los niños y adultos para romper paradigmas de dependencia y reemplazarlos por esquemas de innovación, independencia, autoestima y generación de valores e ideales".

Finalmente referente a la igualdad de género y papel protagónico de los jóvenes en el desarrollo de los municipios, especialmente los de connotación rural, Echeverri (2000), manifiesta que se considera clave en procesos de desarrollo local sostenible, la inclusión de las mujeres, especialmente las rurales, sus condiciones de vidas actuales tienen que ver con condiciones de inequidad histórica, que ha repercutido en deficiencias en la formación de capital humano. De manera que no tomar en cuenta la especificidad de las mujeres rurales, y la necesidad para el desarrollo de su capital humano y social, atenta contra la rentabilidad social de los procesos y profundiza la magnitud de los desequilibrios de desarrollo.

Es pues un aspecto primordial la inserción productiva de las mujeres en el medio rural, lo que merece especial atención, dado que las mujeres representan cerca de la mitad de la población rural. En este sentido la equidad de género no es sólo un asunto de justicia, sino de una cuestión de eficiencia y productividad y, al mismo tiempo, impone la necesidad de buscar alternativas consecuentes con el potencial de los recursos humanos para cerrar las brechas de la inequidad (IICA, 2000).

Igualmente en el caso de la juventud rural, las razones de la opacidad que recubre su participación es estructural en las economías rurales obedece a una naturaleza distinta (IICA, 2000). Esta debe más a la

configuración adultocéntrica, que legitima el reconocimiento de los aportes a la economía. Esta concepción es reforzada por el marco legal, que impone un determinismo erario a la asunción de derechos y deberes ciudadanos. La imposibilidad “legal” de tomar decisiones sobre asuntos que afectan directamente el proyecto de vida de los jóvenes, impone límites al acceso de los segmentos juveniles atractivos para la producción (ej. capital financiero y créditos), lo que afecta la gestión de iniciativas productivas autogestionarias, y ha confinado gran cantidad de proyectos juveniles al énfasis asistencialista (IICA, 2000).

No obstante, la importancia rural se perfila de manera acentuada en el contexto de la globalización, y en la necesidad de la reorientación de la agricultura tradicional hacia la agricultura especializada, proclive a la formación de cadenas agroalimentarias. La importancia del joven como agente multiplicador del cambio productivo se da en la cristalización de los eslabonamientos hacia el procesamiento de productos agrícolas y su comercialización, así como en la articulación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en los procesos productivos (IICA, 2000).

6.5.4. La Pobreza Social

Klikberg (2002), sostiene que el mundo tiende cada vez más a dividirse entre ganadores y perdedores. Estos últimos superan muchas veces a los primeros. Sobre 6.500 millones de personas, 3.000 millones ganan menos de dos dólares diarios, y otros 1.500 millones menos de un dólar diario. Son pobres. Su número creció en relación a 1980. Las distancias sociales aumentan. La diferencia de ingresos entre el 20% de la población mundial que vive en los países mas ricos y el 20% que vive en los países mas pobres era de 30 a 1 en 1960; paso a ser de 60 a 1 en 1990 y en 1974 ya había llegado a 74 a 1. El 20% mas rico es dueño del 86% del producto bruto mundial, tiene el 82% de las exportaciones y recibe 68% de las inversiones extranjeras. El 20% mas pobre tiene el 1% en todos esos rubros.

De otro lado, al teorizar sobre pobreza, Sen (1995) habla de pobreza absoluta y considera que el concepto de pobreza debe partir de una consideración absoluta en términos de capacidades de las personas. Es decir, hay que formular cuáles son los límites dentro de los cuales una persona no puede desarrollarse como persona y esto para nada tiene que ver con el enfoque utilitarista, o sea, bienes, recursos, rentas.

La pobreza se visualiza con causa y efecto de los desequilibrios estructurales nacionales y se postula que cualquier esfuerzo que se realice para resolver problemas ambientales será neutralizado, a menos que se adopte una perspectiva distributiva más amplia para resolverlo. Tanto lo pobres rurales como urbanos generalmente se ven compelidos a hacer un uso intensivo de los limitados recursos naturales a los

cuales tienen acceso. Al mismo tiempo, sus objetivos de corto plazo los inducen a minimizar sus costos de producción. Ambas situaciones provocan costos ambientales que se traducen en un alto grado de erosión del suelo, la alteración del microcuencas y las fuentes de agua, la pérdida en la calidad del agua disponible, el vertido de efluentes contaminantes, entre otros (Sepúlveda, 2002).

Específicamente para Colombia, de acuerdo con el PNUD, aunque los indicadores de pobreza han mejorado en los últimos años, la pobreza continúa siendo un problema que afecta casi la mitad de la población. La pobreza es un problema multidimensional que no solo abarca la falta de ingresos sino también la exclusión del acceso a derechos sociales.

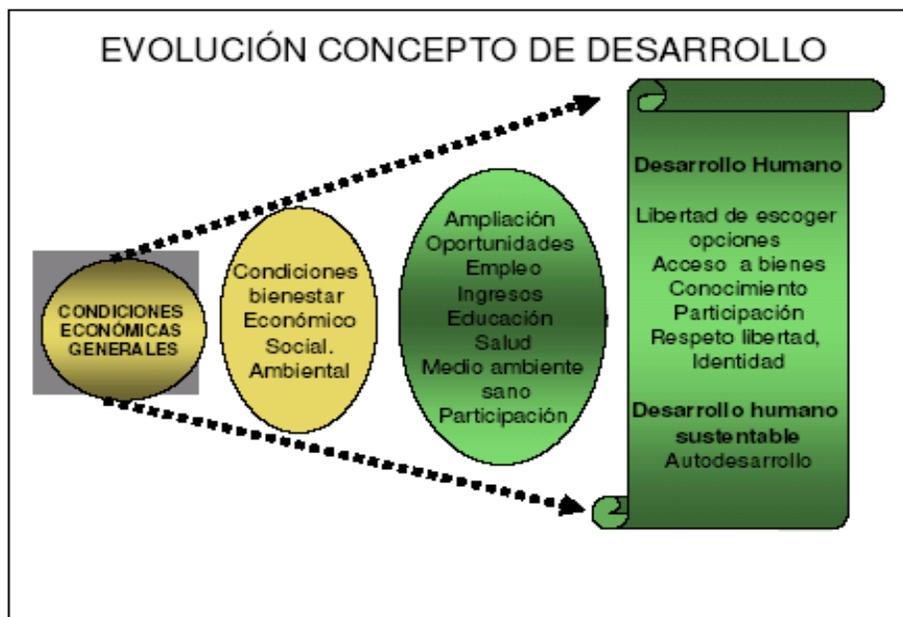
Algunas regiones han dado pasos importantes para la superación de la pobreza, sin embargo, el país se caracteriza por una alta exclusión social y por marcadas desigualdades, no solo en el ingreso de los pobres frente a los mas ricos, sino en inequidades regionales, en diferencias entre áreas urbanas y rurales y la falta de oportunidades para minorías étnicas, mujeres y población desplazada. PND (2006).

6.6. LAS CONCEPCIONES DEL DESARROLLO

El concepto del desarrollo ha tenido una construcción relativamente reciente y se planteó con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, donde aparecen conceptos espaciales como el Primer Mundo (potencias occidentales), Segundo Mundo (bloque comunista) y Tercer Mundo (países subdesarrollados). En este inicio, el concepto de desarrollo era concebido fundamentalmente como crecimiento económico, medido por el nivel de producción de cada país. Sin embargo el concepto se ha ido transformando rápidamente con la inclusión de nuevas concepciones como el replanteamiento de la relación estado y mercado, la diversidad cultural entre las sociedades y la existencia de una base de recursos naturales cuyas relaciones se denominan comúnmente medio ambiente (Revesz, 2006).

Estas transformaciones y giros del desarrollo han hecho aparecer varios términos y conceptos asociados a él desde una mirada territorial como el desarrollo local o endógeno, el desarrollo regional, el desarrollo sostenible y el desarrollo humano entre otros. La gráfica siguiente sintetiza la evolución del concepto.

Gráfica No. 3. El Concepto de Desarrollo: Evolución.



Fuente: Fuente DNP (2002)

De acuerdo con Serna (2005), el indicador de PIB para medir desarrollo, esta siendo altamente cuestionado, pues se confunde crecimiento con desarrollo y desarrollo con bienestar y este con felicidad, pero sabemos que no es igual crecimiento a desarrollo, y que tampoco es igual bienestar y felicidad, surgiendo la necesidad de formular nuevos indicadores socioeconómicos y ambientes para concretar el concepto de desarrollo sostenible.

Para esta investigación, el concepto de desarrollo irá enfocado desde lo territorial local, es decir el municipio, y desde la concepción del desarrollo sostenible, incluyendo en él el concepto de desarrollo humano.

A continuación se expone una breve mirada por estas diferentes concepciones del desarrollo.

6.6.1. Desarrollo Local

Afirma Garay (2002), que lo local es el municipio en su doble connotación territorial, lo urbano y lo rural. Lo urbano se identifica como el punto en donde se aglomera parte de la población y el algunos casos un componente importante de la actividad económica del municipio, más la infraestructura de servicios. Lo rural, da cabida a los asentamientos poblacionales dispersos y actividades económicas de poco valor agregado, de tipo extractivo y generalmente asociadas a agropecuario, forestal, minero, acuícola y servicios complementarios.

Adicionalmente anota que en el caso del gobierno local es claro que su responsabilidad va mas allá de la simple prestación de determinados servicios y que su compromiso debe abogar por el bienestar social, cultural y económico de los ciudadanos, pues la cercanía de sus instituciones a los demás actores y la identificación de intereses hacen que su papel de promotor, dinamizador y coordinador del desarrollo sea central. Sus tareas pueden ir desde mejorar las obras de infraestructura hasta potencializar la innovación, pasando por la formación de recursos humanos (Garay 2002).

Muñoz y Holguín (2006), sostienen que la sociedad civil es un actor esencial en el desarrollo local. Si no existe una sociedad civil organizada y dinámica, con una clase política, empresarial y trabajadora y unas organizaciones sociales fuertes, con capacidad y disposición de sumar esfuerzos para provocar un despegue del desarrollo, de nada valen los esfuerzos del Estado en materia de inversión, capacitación del recurso humano, protección del medio ambiente, etc.

Para estos autores se identifican seis condiciones que permiten potencializar el desarrollo local endógeno:

1. Existencia de un tejido humano dinámico
2. Identidad social
3. Existencia de centros sociales dinámicos
4. Densidad y diversidad de redes de información
5. Capacidad social para asimilar cambios y,
6. Grado de diversificación del mercado de trabajo

Así mismo definen factores que pueden obstaculizar este desarrollo:

1. Bajos niveles de información del recurso humano
2. Carencias en el acopio y procesamiento de información y
3. Escaso desarrollo de la planificación y gestión pública y privada.

Intentar leer lo local territorial como totalidad desde un enfoque sistémico implica, para Garay (2002), descomponerlo, como sistema que es, en los diferentes subsistemas que lo integran o intentar dar cuenta de cada uno de ellos. Ellos son:

Patrimonio Natural: El territorio, sus características ecosistémicas y su disponibilidad actual y potencial de recursos naturales renovables y no renovables, es decir su base u oferta natural.

Social: La población y sus características demográficas, sus niveles educativos y capacidad científico-tecnológica, capital cognitivo, capital social, su organización institucional, sus niveles de fragmentación y segregación, grados de conflictividad, participación ciudadana.

Económico: Medio ambiente construido y artificial, capacidad productiva, capitales acumulados e infraestructura instalada y

acumulada, circuitos mercantiles, identificación de ventajas comparativas, competitividad sistémica, racionalidad económica.

Público: organización del Estado, sistemas y regimenes políticos, apoyo a la producción de capital y a la reproducción de la fuerza de trabajo, visión prospectiva de largo plazo del territorio, adaptabilidad institucional y capacidad innovadora, tradición democrática, compromiso con la comunidad, racionalidad administrativa, transparencia, capacidad de gestión, relaciones políticas.

Cultural: tradiciones –historias, mitos, cuentos-, corrientes ideológicas, racionalidad operante, identidad, modos de vida –costumbre, folclor-, permeabilidad al cambio, patrimonio histórico, artes plásticas, artes representativas, artes visuales, creencias, y el imperio de una política cultural del consumo o del desarrollo.

La grafica siguiente señala las dimensiones y aspectos que debe abordar el desarrollo local.

Gráfica No. 4. La Estrategia del Desarrollo Local



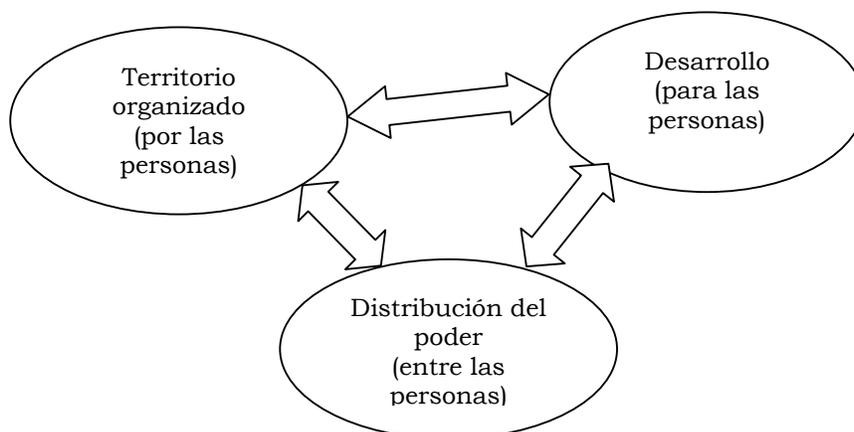
Fuente: PNUD. Objetivos del Desarrollo del Milenio. 2008.

Vásquez (1999), define el desarrollo endógeno como la habilidad para innovar a nivel local. Como la capacidad para transformar el sistema socioeconómico, la habilidad para reaccionar a desafíos externos con promoción del aprendizaje social y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local.

Adicionalmente afirma que el desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación activa de la comunidad local en los procesos de desarrollo. “...no se trata tanto de mejorar la posición del sistema productivo local como de mejorar el bienestar económico, social, y cultural del la comunidad local en su conjunto”. El desarrollo endógeno se caracteriza por la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio gracias a la iniciativa y, en todo caso, bajo control de los actores locales.

Para Boissier (2005), el desarrollo local es un proceso territorial y autónomo, ejecutado por las personas en su lugar. La gráfica siguiente, relaciona territorio, desarrollo y poder en el municipio.

Gráfica No. 5. Relaciones Territoriales y las Personas



Fuente: Sergio Boissier, Ensayo Epistemológico y Axiológico sobre Gestión del Desarrollo Territorial: Conocimiento y Valores. Chile 2005.

6.6.2. Desarrollo Económico Local

Para la CEPAL (2001), el desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno.

Así mismo argumenta que, el desarrollo económico local exige una actuación decidida de las instancias públicas territoriales, lo cual obliga a incorporar esta dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse a las tareas de mejorar la capacidad de gestión de los recursos transferidos a los gobiernos locales y de modernizar la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de

los gobiernos locales debe incorporar también la capacitación de éstos en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de que puedan construir conjuntamente con los actores privados y la sociedad civil local los entornos territoriales innovadores que son necesarios para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas. Sólo así pueden las municipalidades superar su tradicional actuación asistencial y distributiva y colaborar en la generación de riqueza y empleo productivo (CEPAL, 2001).

Continúa la CEPAL (2001) agregando, que se hace necesaria una mayor valorización de los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales. Igualmente una organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio y la superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza, mediante la incorporación de la dimensión de desarrollo productivo local y de apoyo a las microempresas y pequeñas empresas.

De otro lado para Sen (1995), el proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las “capacidades” de la gente. Este enfoque se centra en lo que la gente puede hacer y el desarrollo se ve como un proceso de emancipación de la obligada necesidad de vivir menos o ser menos.

6.6.3. Desarrollo Humano

De acuerdo con Ibarra (2001), el desarrollo humano significa todo lo contrario de paternalismo, para hacer del protagonismo de las personas una de las claves del bienestar colectivo. En él se subraya como fundamento la educación a todo nivel.

El enfoque de desarrollo humano, desarrollo de capacidades, tiene su principal exponente a Amartya Sen. Sobre la base de sus aportes se configuró la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁶ que anualmente publica el PNUD. Para Sen (1995), el crecimiento económico es solo un medio, no es el fin: es un medio para lograr el desarrollo. Define la pobreza ya no solo como falta de acceso a bienes sino como falta de oportunidades. Una estrategia para erradicar la pobreza debería empezar por lo tanto por desarrollar las capacidades de las personas. Otro tema clave es la libertad de escoger. En la medida

¹⁶ El índice de desarrollo humano es una medida que el PNUD calcula desde 1990 y da una medida multidimensional del desarrollo y comprende tres dimensiones: 1) Ingreso suficiente, 2) Una vida larga y saludable (Esperanza de Vida al Nacer) y 3) El acceso a la educación. Un país con desarrollo humano alto está arriba de 0,80; para 2004 el IDH de Colombia era de 0,78, lo que lo ubica en el grupo de países de desarrollo medio (PNUD, 2007).

que las personas tengan más opciones, es decir, puedan escoger mas, serán mas libres y al ser mas libres habrá mas desarrollo.

De esta manera, el concepto de capital social se vincula al de desarrollo humano, porque estimula capacidades individuales y colectivas. De forma más concreta y tal como se expone anteriormente, el capital social está conformado por redes de relaciones sociales como la familia y ciertos rasgos de una cultura institucional como la confianza en las instituciones o el cumplimiento de normas, que afectan el sentido y la posibilidad de la acción individual y colectiva. De manera que el capital social es fundamental para el logro de ciertas capacidades.

De otro lado, se tiene la teoría de Max-Neef del desarrollo a escala humana, la cual parte de la crítica a la concepción tradicional del desarrollo, tanto desde los modelos que defienden al capitalismo como el dependentismo. Se evidencia sus virtudes y fracasos. Uno de los puntos de partida es la humanización del desarrollo, el deterioro del equilibrio ecológico, la participación de las comunidades, son elementos claves para la discusión del desarrollo. La economía debe servir a las personas por lo que el desarrollo a escala humana, según Serrano (2002), es una propuesta de América Latina para el mundo en la visión de Max Neef, desde esta perspectiva se propone un enfoque de tipo antropocéntrico:

“... los tipos de desarrollo aplicados hasta ahora no han tenido otro resultado que cerrarnos las puertas para nuestro futuro “ (Max-Neef).

No hay un solo tipo de desarrollo. Existen diferentes formas de este. El Estado es incapaz de estimular la formación de espacios que promuevan el desarrollo a escala humana pero aquí es necesario el entender también la dinámica privada, que poco aporta (Serrano, 2002).

Continua agregando Serrano (2002), que los modelos dominantes presentan para Max-Neef un serio problema, en la medida que la teoría económica y en particular la corriente dominante, se mueve con unos supuestos que el mundo real no puede aceptar, sin embargo tal discusión no puede dejarse en tales términos, el problema de la teoría no es su forma de interpretar los problemas de la realidad, es efectivamente obtener de los modelos interpretaciones que conduzcan a la elaboración de políticas “correctas”.

6.6.4. Desarrollo Sostenible

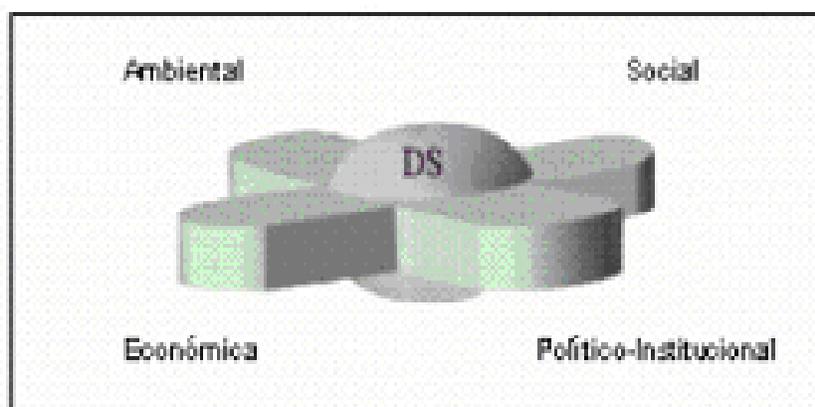
El informe Bruntland en 1987, definió el desarrollo sustentable o sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Si bien esta definición se centra básicamente en la protección del medio ambiente y la conservación de las bases biológicas

de la vida, trata de formular estrategias integrales de desarrollo, que articula en las dimensiones económicas, ecológicas, y sociales en un solo concepto.

Edwards y Sepúlveda (2000), definen desarrollo sostenible como el manejo racional de los recursos naturales como aquel proceso que permite el uso de la base de recursos sin afectar su capacidad de producción en el corto plazo y de su reproducción en el largo plazo, es decir, incorpora explícitamente las necesidades de las generaciones presentes y de las futuras generaciones.

En la definición del IICA (2002) de desarrollo sostenible se sostiene que: “...para que el desarrollo sea sostenible debe ser concebido como un proceso multidimensional e intertemporal, en el cual la trilogía equidad, sostenibilidad y competitividad se sustentan en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, institucionales, políticos y tecnológicos-productivos”. (ver diagrama adjunto)

Gráfica No. 6. Multidimensionalidad del Desarrollo Sostenible



Fuente: IICA (2002).

El desarrollo sustentable o sostenible implica pasar de un desarrollo pensado en términos cuantitativos, basado en el crecimiento económico, a uno de tipo cualitativo, donde se establecen estrechas vinculaciones entre aspectos económicos, sociales y ambientales, en un renovado marco institucional democrático y participativo, capaz de aprovechar las oportunidades que suponen avanzar simultáneamente en estos tres ámbitos, sin que el avance de uno, signifique ir en desmedro de otro.

El reto es pues, superar los antagonismos entre crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental, con resultados satisfactorios para todas las partes involucradas. Lograr el reforzamiento mutuo a veces implicará sacrificar un objetivo en favor de otro, sobre todo en países donde la superación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas son la principal prioridad, a pesar de que ello signifique la depredación de sus ecosistemas.

Según el DNP (2002), el desarrollo humano sostenible significa que la comunidad busca directamente la solución de sus problemas, y no al paternalismo y proteccionismo por parte de las élites o gobernantes de tendencias mesiánicas o de tecnocracias esclarecidas. Debe ser una propuesta autodefinida por la comunidad, de acuerdo con sus potencialidades, oportunidades y sus restricciones particulares, buscando romper los paradigmas tradicionales.

De acuerdo con Boissier (2001), por más adjetivos que se le den al concepto de desarrollo, éste puede solo ser sustentable, endógeno, descentralizado, capilar y descentrado:

- Sustentable, de acuerdo a lo definido por la Comisión Brundtland.
- Endógeno por la capacidad de autogenerar su propio desarrollo
- Descentralizado, donde el territorio pasa a ser sujeto colectivo.
- Capilar, que se expande desde abajo hacia arriba y a todos lados
- Local, desde el mismo municipio y,
- Descentrado, dispersión en el territorio del mismo desarrollo.

Vallejo (2003), afirma que el desarrollo sostenible debe estar fundamentado en un reencuentro cultural con la naturaleza, y en la construcción de capital social como base de visiones y pensamientos colectivos de largo plazo, que nos identifican como especie. Continúa agregando que, como todos los problemas del desarrollo, el de la sostenibilidad no se restringe a la esfera de lo técnico. Tanto su origen como su solución están en el ámbito del comportamiento humano, histórico, contingente y situado y, por lo tanto, esencialmente socio-cultural.

Serna (2002), sostiene que las nuevas conceptualizaciones sobre el desarrollo involucran la necesidad de alcanzar un desarrollo sostenible sin destrucción, compatible con la capacidad de carga de la biosfera y además con la conservación y la mejora de los ecosistemas ecológicos, que son la base de cualquier tipo de desarrollo humano, es decir, que no puede existir un verdadero desarrollo si es a costa del medio ambiente.

En contraposición con lo anterior, Nixon (2001) afirma que la especie humana se engaña al subirse al carro atractivo pero absolutamente vacío del “desarrollo sostenible” con su promesa de rescatar a los seres humanos del desastre medio ambiental que ellos mismos han propiciado.

6.7. LA REGIÓN

La región se entiende como la unidad de análisis, planificación y acción para el desarrollo sostenible. Este espacio de operación se convierte en el escenario territorial en el que se procesan relaciones sociales y económicas históricamente determinadas, cuyas fronteras son fácilmente reconocibles. Esta unidad territorial presenta cierto grado de homogeneidad desde el punto de vista de su potencial y de sus limitaciones, tanto ecológicas y productivas como sociales e institucionales. Desde esta perspectiva, presenta un escenario apropiado para asignar recursos que promuevan su transformación multidimensional. (IICA; 2002).

Al respecto afirma Gaviria (2002) que para Colombia el balance para las regiones es negativo, y se evidencia en los siguientes aspectos: baja gobernabilidad, ilegitimidad y ausencia del Estado en diversos puntos del país, violencia por disputas territoriales, deterioro ambiental, marginalidad de territorios y sectores sociales, y falta de un mayor reconocimiento de la diversidad cultural y étnica. El fenómeno de violencia que padecemos, la debilidad institucional y la escasa gobernabilidad en diversas zonas, ha sido aprovechada por la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares, quienes actúan en gran parte de los municipios del país.

Una gran oportunidad de reordenamiento de los entes territoriales del país, hacia la consolidación de regiones formalmente constituidas, estaría en la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)¹⁷ que cursa actualmente en el Congreso de la República y por cierto con mucho retraso, ya que esta ley incentivará y avalará a los territorios nacionales a generar nuevas dinámicas territoriales basadas en el reconocimiento de su homogeneidad geográfica y cultural.

6.8. LAS REDES SOCIALES

El estudio sobre redes sociales en todo el mundo ha producido una considerable cantidad de literatura. En este sentido las definiciones de redes son numerosas. A continuación abordaremos solo algunas de ellas que sintetizan mejor el concepto.

Madariaga et al, (2003) respecto al tema redes inicia diciendo que “...el tema de redes sociales es uno de los hallazgos científicos más interesantes, no solo para explicar cómo se sobrevive en condiciones difíciles, sino también para rescatar el valor de lo comunitario y el papel tan importante que juega la interacción social en los procesos de desarrollo humano”. La red es un testimonio que permite rescatar la

¹⁷ Para ver información sobre LOOT, dirijase a www.dnp.gov.co

confianza de las personas que viven en condiciones adversas en que ellos mismos son los principales actores del cambio social.

En las redes se construye una visión compartida a partir de la interconexión para el intercambio horizontal de saberes, experiencias y posibilidades. Es la visión compartida lo que da sentido histórico y político al quehacer de la red (Madariaga, 2003). Agrega que en contextos de pobreza, las redes son mecanismos efectivos que utiliza la gente en desventaja socioeconómica para subsistir.

Para Speck y Rueveni (1975) la red social "...es un conglomerado de individuos que se reúnen en un lugar y momento determinado con el fin de organizar más estrechamente las relaciones y lograr todo el apoyo que se necesita para la adaptación social".

Para Zimmermann (2004) las redes son un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vincula a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera para alcanzar metas comunes.

Arias (2002), describe las redes como un conjunto de nodos y relaciones que existen en un contexto determinado. Adicionalmente agrega: "estamos inmersos en redes, nacemos en una red familiar, nos movemos en redes de transporte, a través de nuestras vidas construimos redes de amigos, etc.

Las redes sociales se pueden definir como una estructura característica de la gobernanza, donde estas redes son interorganizaciones autoorganizadas, con tendencia a la autonomía, dentro de las cuales se elaboran políticas públicas.

Para Arismendy (2003), el capital social está formado por un conjunto de redes y relaciones que unidos de manera sinérgica incrementan el potencial productivo de una sociedad; además de esto, los estudios concluyen que son las relaciones de confianza el factor que mejor explica los movimientos económicos.

De acuerdo con Papadopoulos (2002), los actores en red se relacionan de modo más cooperativo, lo que implica la negociación y no la imposición como modo de llegar a acuerdos. Esto no excluye la posibilidad de conflicto, sino la posibilidad de intercambiar recursos, conciliar intereses y lograr compromisos mutuos.

Existen tres tipos de redes según la forma como se estructuran sus interrelaciones o conexiones:

1. Las Centralizadas, aquellas donde existe un nodo (actor) que centraliza las relaciones de las redes y adquiere un rol protagónico fundamental, es decir, este actor tiene todo el poder de gestión sobre los demás nodos de red. Este tipo de actores genera dependencia de las redes, de tal forma que si se debilitan o desaparecen en la red, la red podría caerse.

2. Descentralizada, aquellas donde el poder o protagonismo está distribuido en varios nodos (actores) que a su vez dominan redes secundarias o sub-redes. La capacidad de gestión está más repartida y la red no es tan vulnerable a pérdida o decaimiento.

3. Distribuidas, son las redes donde no existen dominios de poder o centralización de éste, es decir todos los nodos (actores) pueden ser centros de poder.

Las redes pueden analizarse por tres propiedades: sus características estructurales, la función de los vínculos y los atributos de los vínculos.

El siguiente gráfico nos relaciona las redes con el desarrollo local, resaltándose dentro de ella, la importancia del capital social y de la innovación.

Gráfica No. 7. Capital Social e Innovación en el Desarrollo Local



Fuente: Redes, Desarrollo e Innovación (2001).

Finalmente Madariaga (2003) define la confianza como el pegamento que cohesiona las redes sociales y hace posible el intercambio recíproco esencial para la supervivencia de los sectores pobres.

7. METODOLOGIA

7.1. UNIDAD DE ANÁLISIS Y DE INVESTIGACIÓN

El área de la investigación esta representada por el nivel o escala territorial más local en la división político administrativa del país: el municipio. Aunque la investigación se desarrolló mediante un estudio de caso en un municipio específico, que por lo general no permite extrapolar resultados, si se podría aportar al resto de municipios del país, ya que comparten características similares desde el punto de vista técnico, normativo, de instrumentos y métodos, en la aplicación de las políticas, procesos e instrumentos de planificación territorial.

La unidad de análisis en la que se centró la investigación es el municipio colombiano y la unidad de trabajo o unidad específica fue el municipio de Marquetalia en el departamento de Caldas.

7.2. TIPO DE INVESTIGACION

El estudio se considera básicamente de tipo cualitativo (descriptivo y explicativo) ya que el propósito es describir, revisar, evaluar y analizar las relaciones que deben darse entre planificación y territorio, para propiciar desarrollo local sostenible. Sin embargo tuvo momentos cuantitativos cuando se entró a tabular información expresada matemáticamente en gráficos y relaciones, a través del software de Análisis de Redes Sociales, NetDraw.

Como estudio de caso, según Pérez (1994), existen diversos tipos: descriptivo, evaluativo e interpretativo. Este en particular se considera de tipo evaluativo, pero también implicará descripción, explicación, interpretación y juicio.

La investigación fue desarrollada por momentos en forma espiral, es decir se volvía a cuestionar los resultados y análisis de los avances de cualquier momento, a medida que se iba avanzando (acción – reflexión – acción). En este sentido, el estudio pretendió categorizar, describir, establecer relaciones, interpretar, comprender y dar sentido a las relaciones y acciones que se dan entre actores sociales e institucionales en un territorio en busca de paradigmas de desarrollo.

A continuación, en el diseño metodológico, se describen los principales pasos y técnicas utilizadas en el proceso.

7.3. DISEÑO METODOLÓGICO

7.3.1. ETAPA PRELIMINAR

En la etapa preliminar o etapa de aprestamiento de la investigación, se definieron tres aspectos básicos: 1. La selección del municipio a trabajar como estudio de caso, 2. La pre-definición de atributos y relaciones a estudiar y 3. La herramienta básica que apoyaría la investigación. A continuación se describen brevemente cada una de ellas.

7.3.1.1. Selección del Municipio

Técnica: Revisión de información secundaria, visitas directas, observación y entrevistas.

Para formular la propuesta de investigación y seleccionar el municipio de trabajo, se realizaron visitas y entrevistas a técnicos, estudiosos, investigadores y profesores universitarios, que trabajan con el tema de planificación territorial local, entre estos están: El Departamento Nacional de Planeación –DNP (Dirección de Desarrollo Territorial), La Federación Colombiana de Municipios –FCM, La Universidad Nacional de Colombia (Departamento de Geografía), La Pontificia Universidad Javeriana (Departamento de Estudios Rurales y Ambientales), La Universidad de los Andes (Centro Interdisciplinario de Desarrollo Regional –CIDER), Las Gobernaciones del Valle del Cauca y Caldas y las Corporaciones Autónomas Regionales del Valle –CVC y Caldas, Corpocaldas. Estas últimas instituciones departamentales por el interés particular del autor de la investigación de trabajar el estudio de caso, en alguno de estos dos departamentos.

En casi todas las consultas realizadas, se coincidió en reconocer la importancia y pertinencia de la investigación, pero al mismo tiempo, la dificultad de encontrar un municipio tipo o “ideal” en Colombia, que permitiera sistematizar y analizar una experiencia de buen gobierno municipal, a través de la aplicación eficiente de los procesos de planificación territorial local. No obstante, se discutió y acordó en la validez de encontrar un municipio con experiencias o elementos positivos de buen gobierno o buena gestión pública, que se pudieran rescatar y centrar la investigación en ellos. Fue así entonces, como se seleccionó el municipio de Versailles en el Valle del Cauca¹⁸ y Marquetalia en Caldas. La selección final fue de este último municipio, por ser un caso de buen gobierno sostenido desde el año 2000 hasta el momento, con indicadores claros de éxito y experiencia positiva, como el

¹⁸ En la década de los años 90, el municipio de Versailles, Valle, desarrolló una experiencia muy exitosa, reconocida a nivel nacional, de planificación participativa, a través de una iniciativa espontánea de la comunidad en conformar un Comité de Participación Ciudadana que apoyara y velara por el desarrollo del municipio.

reconocimiento nacional en programas como la erradicación manual de cultivos de uso ilícito y el ganar el premio al mejor alcalde del país en la categoría de municipios pequeños en el año 2007¹⁹. Adicionalmente otro criterio de selección, y de mucha relevancia, fue el poder identificar y abordar todos los actores involucrados muy fácilmente, por la actualidad o vigencia del proceso; a diferencia de Versalles en donde el proceso está debilitado en la actualidad y gran parte de los actores de interés, están por fuera del municipio y en actividades diferentes a las que los asociaban con el proceso de interés.

6.3.1.2. Pre-selección de Atributos y Categorías

Técnicas: Grupos de discusión y conversatorios con expertos en el tema de planificación y desarrollo territorial.

Para la realización de los conversatorios se seleccionó un grupo de personas que tenían experticia y gran conocimiento del tema, tanto académico como práctico. Posteriormente se seleccionaron cinco candidatos a los cuales se les consultó sobre el interés que tenían en apoyar el estudio, a través de conversatorios y entrevistas, concretándose citas de trabajo.

Para la realización de las entrevistas se desarrolló una guía de preguntas que básicamente pretendía identificar, por parte de los entrevistados, los atributos (categorías) relevantes que favorecen la relación territorio-planificación-desarrollo local sostenible.

Estos fueron los pasos seguidos en esta actividad:

1. Conversatorios y entrevistas grabadas a partir de unas preguntas guía.
2. Digitación de entrevistas en un editor de texto.
3. Construcción de cuadros o matrices de las categorías referenciadas con sus argumentos.
4. Resumen las categorías referenciadas en las entrevistas de cada uno, mediante palabras claves.
5. Finalmente se compararon las categorías y se seleccionan las comunes de acuerdo a las frecuencias.

Las categorías predefinidas fueron las siguientes:

- Participación o inclusión
- Transparencia u honestidad

¹⁹ La Organización Colombia Líder, seleccionó los mejores alcaldes del país en el 2007, por categorías de municipio según su número de habitantes, con base en los siguientes criterios: impacto, gestión integral, replicabilidad, innovación, sostenibilidad y participación. El alcalde de Marquetalia 2003-2007, ganó en la categoría de municipios pequeños (menos de 20.000 habitantes), concursando con 800 municipios del país.

- Pertenencia o arraigo
- Capacidad de gestión o liderazgo

En la tabla de la página siguiente se presenta la matriz resumen de selección de las categorías, por cada uno de los expertos entrevistados:

Tabla No. 1. Matriz de Selección de Categorías

EXPERTO ENTREVISTADO	CATEGORIAS RESUMEN	CATEGORÍAS COMUNES
1	<ul style="list-style-type: none"> • Participación • Pertenencia • Transparencia • Capacidad de gestión 	Capacidad de Gestión: 4 Participación: 3 Pertenencia: 3 Transparencia: 3
2	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de gestión • Sostenibilidad • Pertenencia • Compromiso • Transparencia • Institucionalidad fuerte • Recursos 	Innovación: 2 Responsabilidad: 2 Sostenibilidad: 2 Compromiso: 2 Institucionalidad fuerte: 1 Recursos: 1 Sinergias: 1
3	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso • Responsabilidad • Participación • Innovación • Pertenencia 	Reciprocidad: 1 Confianza: 1 Humildad: 1 Visión común: 1
4	<ul style="list-style-type: none"> • Participación • Innovación • Sinergias • Reciprocidad • Capacidad de Gestión • Confianza • Humildad • Transparencia • Visión Común 	<p style="text-align: center;"><u>CATEGORIAS FINALES</u></p> <p>1. Capacidad de Gestión 2. Participación 3. Pertenencia 4. Transparencia</p>
5	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de gestión • Sostenibilidad • Responsabilidad 	

Fuente: Autor de la investigación, 2008.

Posteriormente en el proceso de desarrollo de la investigación (trabajo de campo) y como aporte directo de los actores entrevistados en el municipio, surgieron dos categorías adicionales: *prospectiva o visión común de futuro y confianza*. Finalmente se trabajó con las seis siguientes, que se asocian con atributos o propiedades de los actores, definidas así:

1. Participación o inclusión:

Mecanismo que permite a todos los actores sociales de un territorio, hacer parte integral y dinámica de todos los procesos que se lleven a cabo, en busca del beneficio colectivo y del modelo de desarrollo deseado para dicho territorio.

2. Transparencia u honestidad

Actuar dentro de la legalidad o reglas de juego establecidas. Para el caso de los municipios, es evitar la corrupción a todo nivel y en todo sentido.

3. Pertenencia o arraigo

Se entiende como el apego o sentimiento de pertenencia que deviene de la permanencia continuada en el territorio, para este caso en el municipio de Marquetalia.

4. Capacidad de gestión o liderazgo

Entendida como Capital Humano de las poblaciones. Es el bagaje de conocimientos, información, capacidades y destrezas formadas en poblaciones específicas, pertinentes para generar valores agregados en procesos productivos dados, y distribuir los beneficios generados por éste de la mejor forma posible.

5. Prospectiva o visión común de futuro

Capacidad de planear el futuro, de imaginar y visionar el territorio que se desea a largo plazo, con base en vocación, restricciones y potencialidades existentes en el municipio.

6. Confianza

Se considera el fundamento de la gobernabilidad. Es así como se da la confianza de las comunidades en que en que la voluntad general será respetada por los Estados y los gobernantes, y la confianza en que los gobernantes encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas, en que se manifiesta el acuerdo social.

Seguidamente se definieron como temas estratégicos a través de los cuales se relacionaban los actores, en los procesos de planificación y desarrollo territorial municipal, los siguientes:

1. Recursos

La existencia y movilidad de recursos en un municipio es la base para generar desarrollo. Aunque existen diferentes categorizaciones para el término *recurso*, para este caso se refería básicamente a recursos económicos o financieros.

2. Ayuda técnica

Entendiéndose los instrumentos de planificación territorial del municipio (Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento

Territorial) como instrumentos técnicos, la ayuda o apoyo técnica por parte de personas/instituciones es permanente en la formulación, ejecución y seguimiento a planes, programas y proyectos municipales.

3. Soluciones

Este tema o aspecto se incluyó para indagar por otro tipo de apoyo que solicitaba y/o brindaban los actores, diferentes a recursos económicos o ayuda técnica. Por ejemplo solución de problemas de orden público, apoyo en capacitaciones, etc.

4. Respaldo político

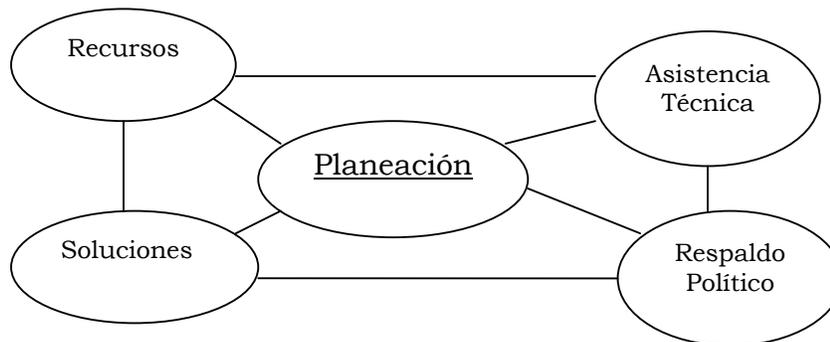
Las relaciones y acciones que propician desarrollo municipal, están claramente enmarcadas en lo político, como acciones ejercidas por todos los actores locales y de niveles superiores que tienen intereses o apoyan al municipio, como lo regional, departamental, nacional e internacional.

5. Planeación

El último tema clave sobre el cual indagar, es la planeación, como base y fundamento del desarrollo municipal. Todas las acciones tendientes a mejorar las condiciones del territorio, especialmente la calidad de vida de la población, deben estar sustentadas en principios de planeación territorial. Qué se hace?: formular, ejecutar, y evaluar. Qué?: planes, programas y proyectos.

La siguiente gráfica muestra la relación entre los temas a través de los cuales se relacionan los actores en torno a los procesos de planificación territorial.

Gráfica No. 8. Relaciones entre Temas Seleccionados



Fuente Autor de la Investigación, 2008.

7.3.1.3. Selección de la Herramienta de Trabajo

Después de una búsqueda minuciosa apoyada en internet, de software para realizar el análisis de redes sociales, se decidió trabajar con NetDraw (versión 2.074) ya que era gratuito, se adaptaba muy bien a los resultados buscados y existían personas en el medio con gran experticia que estaban dispuestas a apoyar el trabajo. *NetDraw*²⁰, fue diseñado por técnicos de la Universidad de Boston, Estados Unidos. Las bases de datos de la información se podían trabajar en el software licenciado Ucinet o en Excel de Office, prefiriéndose este último por manejo y acceso libre.

7.4. ETAPA DE REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

La revisión bibliográfica estuvo dividida en: 1) la información general que relacionaba, a través de redes sociales, los temas territorio-procesos de planificación-desarrollo local sostenible, y 2) la información secundaria directamente del municipio que permitía documentar, analizar y evidenciar el proceso de buen gobierno que se estudiaba.

7.4.1. Revisión Bibliográfica General

Aunque sobre los temas de planeación, territorio y desarrollo sostenible existe mucha información y referentes bibliográficos, no existen estudios específicos que relacionen los tres aspectos y menos para Colombia.

En temas de territorio y planeación se trabajó con información de Sergio Boissier (2001, 2005), Orlando Fals Borda (2001), Francois Vallaey (2006), El Departamento Nacional de Planeación –DNP (1998, 2002, 2003, 2005), el Consejo Nacional de Planeación –CNP (1997, 1998, 2001), El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA (2002), el Centro Internacional de Agricultura Tropical –CIAT (2002), El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC (1996, 1997), La Constitución Política de 1991, La Ley 388/97 (Ordenamiento Territorial), la Ley 152/94 (Planes de Desarrollo), la Ley 134/94 (Mecanismos de Participación Ciudadana) y Reglamentación de las Juntas de Acción Comunal (1994), entre otros .

En temas de desarrollo y de lo público, se trabajó con Amartya Sen (1995,1998), Martha Nussbaum (1998), Bernardo Kliksberg (2002), Pedro Ibarra (2001), Néstor José Pinzón (2005), Ciro Alfonso Serna (2005), César Vallejo (2003), Francois Vallaey (2006), Luis Jorge Garay

²⁰ Network Visualization Software. Para descargar el NetDraw, dirijase a la siguiente página web: (www.analytictech.com)

(2002), El DNP (1998, 2002, 2003, 2005), el CNP (1997, 1998, 2001), La CEPAL (2001, Banco Mundial (2002) y el IICA (2002), entre otros.

Para el tema de redes sociales se trabajó con Arthur Zimmermann (2004), Camilo Madariaga (1999), Raimundo Abello (1999), Omar Sierra (1999) y Sophia Alvarez del CIAT (2007).

7.4.2. Revisión Información Municipal

Así mismo se revisó la información del municipio de Marquetalia correspondiente a los diferentes procesos de planificación territorial desde el año 2000 hasta el 2007 (Planes de Gobierno, Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial), así como los informes de gestión y evaluación que se han realizado por los diferentes alcaldes. Igualmente se revisó información del municipio enviada a la CEPAL para el concurso de experiencias de innovación local y la Fundación Colombia Líder que otorga el premio de mejor alcalde en el país.

7.5. IDENTIFICACIÓN Y MAPEO DE ACTORES

Una vez realizada parte de la revisión bibliográfica general y particular del municipio, se procedió a identificar los actores relevantes para la investigación con el apoyo adicional de informantes claves como los alcaldes, líderes comunitarios y algunas instituciones, que conocían el proceso cercanamente. Era claro que se tenía que incluir un espectro muy amplio de actores, pues el desarrollo local sostenible involucra a toda la población e instituciones del municipio y además, cuidando de no tener información muy sesgada o con un solo punto de vista de la situación.

Los actores se agruparon en tres categorías: 1) Públicos, 2) Privados y 3) Organizaciones Comunitarias. Así mismo se clasificaron por nivel territorial en 1) Local, 2) Regional, 3) Departamental, 4) Nacional e 5) Internacional.

En la siguiente tabla se relacionan los actores que fueron entrevistados y encuestados directamente (1 al 12), los incluidos en las encuestas pero no entrevistados (13 al 20) y los nombrados por los actores entrevistados, que tampoco fueron entrevistados (21 al 29).

Tabla No. 2. Actores clasificados por Tipo y Nivel Territorial

No.	Nombre del Actor	Tipo de Actor	Nivel Territorial	Acrónimo en el Estudio
1	Alcalde Municipal	Público	Municipal	ALCA
2	Gabinete Municipal	Público	Municipal	Gabi
3	Concejo Municipal de Respaldo	Público	Municipal	Con_Re
4	Asociación de Juntas de Acción Comunal	Organización Comunitaria	Municipal	Asoj
5	Oposición	Público	Municipal	Opos
6	Comité de Cafeteros	Privado	Municipal	Com_Caf
7	Agrioriente	Organización Comunitaria	Municipal	Agri
8	Iglesia	Privado	Municipal	Igle
9	Deportes y Recreación	Público	Municipal	Dep_Rec
10	Juventud	Organización Comunitaria	Municipal	Juve
11	Diputados a la Asamblea	Público	Departamental	Asam
12	Agencia para el Desarrollo del Oriente de Caldas	Privado	Regional	Ader
13	Corpocaldas	Público	Departamental	Corp
14	Gremios	Privado	Municipal	Grem
15	Gobernador	Público	Departamental	Gobe
16	Gabinete Gobernador	Público	Departamental	Gab_Gob
17	Policía	Público	Municipal	Poli
18	Congresistas de la República	Público	Nacional	Cong
19	Acción Social	Público	Nacional	Acc_Soc
20	Bancos	Privado	Municipal	Banc
21	Cooperación Internacional	Público/Privado		Cop_Int
22	Consejo de Cuenca, Río La Miel	Organización Comunitaria	Regional	Con_Cue
23	Ministerios y Organismos del Orden Central	Público	Nacional	Min_Cen
24	Personería	Público	Municipal	Pers
25	Dirección Nacional de Estupecientes	Público	Nacional	Estu
26	Universidad de Caldas	Público	Departamental	Uni_Cal
27	SENA	Público	Departamental	Sena
28	Cooperativa de Caficultores	Privado	Municipal	Cop_Caf
29	Colonias	Organización Comunitaria	Nacional	Colo

Fuente: Autor de la investigación, 2008

7.6. DISEÑO DE INSTRUMENTOS

Los siguientes son los instrumentos aplicados en el desarrollo de la investigación.

Observación: Se realizaron visitas y recorridos por sitios estratégicos del municipio para observar el estado actual del territorio, acciones emprendidas e impactos, durante la línea de tiempo de la investigación. Esta información fue registrada mediante notas o diarios de campo, mapas y fotografías.

Encuestas (Ver anexo No. 1 Modelo de Encuestas Aplicadas): se realizaron encuestas con preguntas cerradas para conocer opiniones concretas y tipo de relación de actores sociales relevantes, en los temas de trabajo. La aplicación de las encuestas permitió la diagramación de redes sociales en el software utilizado. En total se realizaron 16 encuestas a personas que representaban 12 actores, relacionados en la tabla anterior del 1 al 12.

Se realizaron dos tipos de encuestas: una para los temas a través de los cuales se relacionaban los actores en planificación y desarrollo local sostenible y otra para indagar sobre opiniones acerca de las cualidades o características de los actores. En las páginas siguientes se presentan los modelos de encuestas aplicadas.

Para las encuestas por temas (Recursos, Apoyo Técnico, Soluciones, Respaldo Político y Planeación) se les preguntaba los encuestados a quien recurrían, solicitaban o buscaban para que les brindara apoyo en cada uno de los cinco temas previamente definidos. Igualmente se califica la frecuencia o intensidad de esta solicitud, mediante una escala de 1 a 4, donde 1: Mucho, 2: Moderado, 3: Poco y 4: Nunca, adicionalmente se dejó la valor 5: No responde, en el caso que no tuvieran elementos o argumentos para responder o que en lo personal preferían no responder a la pregunta.

Para el caso de los atributos o características de los nodos (Transparencia, Participación, Pertinencia, Gestión, Prospectiva y Confianza), se les preguntaba a los encuestados si consideraban a cada uno de los actores nombrados como transparentes, participativos, etc., y que en una escala de 1 a 4, cuantificaran ese atributo del actor, así: 1: Mucho, 2: Moderado, 3: Poco, 4: Nada y 5: No Responde, por causas similares al valor 5 para el caso de los temas.

Entrevista (Ver anexo No.2. Guía de Entrevistas): se realizaron 16 entrevistas semi-estructuradas, a los mismo actores que se encuestaron, las entrevistas contribuyeron a identificar apreciaciones y opiniones personales de los actores sobre las diferentes temáticas abordadas, así como a corroborar o contradecir la información previa sobre el proceso de buen gobierno y participación ciudadana que se viene dando en el municipio. Así como en las encuestas, se trató de identificar un grupo a entrevistar, que tuviera representantes de cada uno de los actores estratégicos en el proceso, tanto de la corriente política de los alcaldes del periodo analizado, como de la oposición y neutrales como el caso de la iglesia.

En el anexo de presenta la guía de preguntas empleadas para realizar las entrevistas, las cuales se llevaron a cabo mas como conversatorios dirigidos, donde los actores tuvieron la oportunidad de manifestar y expresar sus opiniones ampliamente. En promedio cada entrevista tuvo una duración de dos horas, las cuales fueron grabadas y transcritas posteriormente para su análisis

Grupos de Discusión: se conformaron durante la investigación, grupos informales de discusión con investigadores y estudiosos del tema, incluyendo la asesora del trabajo. Esta práctica aportó bastante a la investigación en el ajuste de los instrumentos, el procesamiento de la información y principalmente, en la discusión y resultados finales.

7.7. ETAPA DE CAMPO

El trabajo de campo consistió en recorridos de observación, tanto en la parte urbana como rural del municipio, la aplicación de las entrevistas y encuestas a los actores previamente seccionados. Adicionalmente se realizó parte de la revisión de información secundaria que se tenía disponible, principalmente en la alcaldía.

7.8. PROCESAMIENTO Y SISTEMATIZACION DE INFORMACION

Para el caso de las entrevistas, fueron digitadas a partir de las grabaciones realizadas y después depuradas tratando de identificar opiniones claves para el estudio y las coincidencias de opiniones sobre temas particulares, lo cual permitió corroborar la hipótesis planteada.

Las encuestas fueron sistematizadas y tabuladas para trabajarlas en el software de Redes Sociales. Dado que los actores para el estudio correspondían a instituciones u organizaciones, cada actor se hizo coincidir con la institución u organización que representaba y para el caso de tener mas de dos entrevistas (personas) por actor, se sacó un promedio aritmético de las respuestas numéricas, encontrándose en la mayoría de los casos mucha similitud en las respuestas de personas

que representaban una misma institución. Esto se hizo para el caso de Alcalde (dos alcaldes entrevistados), Concejo Municipal (dos concejales entrevistados), Gabinete Municipal (dos funcionarios entrevistados) y la Asociación de Juntas de Acción Comunal –Asojuntas (dos representantes entrevistados).

Para el caso de los atributos o características de los nodos, se promediaron los valores que se tenían de cada uno de los actores en cada tema, es decir, los valores graficados en la red corresponden a los promedio para cada actor, por atributo, de acuerdo a lo respondido por el resto de actores. Para todos los atributos estos valores oscilaron entre 2.0 y 3.0, es decir, entre medios y altos.

Dado que los promedios de los atributos arrojaron cifras decimales, se reconstruyó la tabla de valores para su interpretación, a partir de la inicial definida (3: Mucho, 2: Moderado, 1: Poco y 0: Nada). La tabla reconstruida para leer los valores es la siguiente:

Tabla No. 3. Valores y Correspondencias Cualitativas de los Atributos de los Nodos (Características de los Actores).

VALOR	CORRESPONDENCIA	COLOR
1.0	Muy Bajo	[Color oscuro]
1.1		
1.2		
1.3	Bajo	[Color rojo]
1.4		
1.5		
1.6	Moderado Bajo	[Color rosa]
1.7		
1.8		
1.9	Moderado	[Color naranja]
2.0		
2.1		
2.2	Moderado Alto	[Color amarillo]
2.3		
2.4		
2.5	Alto	[Color verde claro]
2.6		
2.7		
2.8	Muy Alto	[Color verde oscuro]
2.9		
3.0		
—	No Información	[Color gris]

Fuente: Autor de la Investigación, 2008.

Respecto al atributo de *Tipo de Actor* (públicos, privados y organizaciones comunitarias), se identificaron con los siguientes colores:

Tabla No. 4. Simbología por Tipo de Actor

TIPO DE ACTOR	COLOR
Público	Yellow
Privado	Blue
Organización Comunitaria	Red

Fuente: Autor de la Investigación, 2008.

Para identificar el *Nivel Territorial* de operación de cada actor, se seleccionaron los siguientes colores:

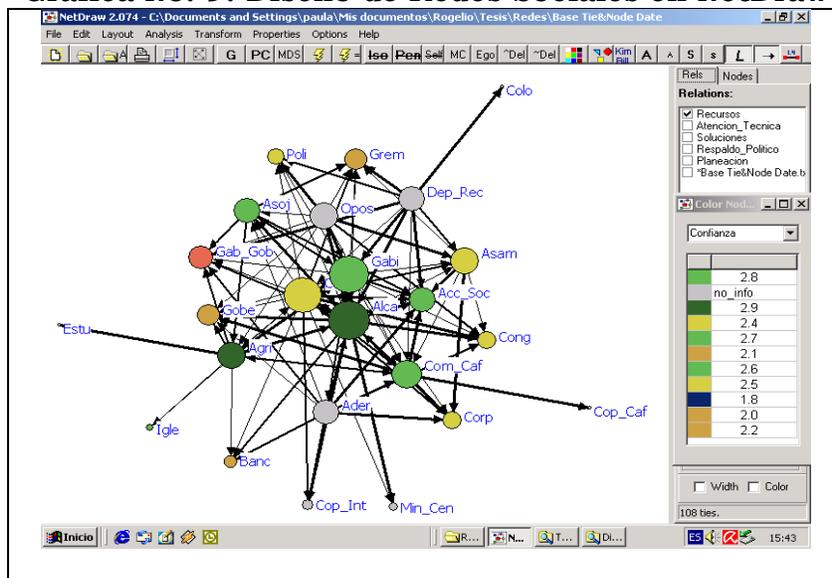
Tabla No. 5. Simbología por Nivel Territorial

NIVEL TERRITORIAL	COLOR
Municipal	Yellow
Regional	Red
Departamental	Green
Nacional	Blue
Internacional	Black

Fuente: Autor de la Investigación

La información de las encuestas, como se anotó anteriormente, se procesó mediante el software de distribución gratuita *NetDraw*, de Análisis de Redes Sociales.

Grafica No. 9. Diseño de Redes Sociales en NetDraw



Fuente: Autor de la Investigación, 2008.

Algunas definiciones básicas para trabajar con mapeo de redes son las siguientes:

- **Nodos:** representan las personas o instituciones en las redes
- **Vínculos:** son las distintas relaciones entre los actores o los nodos
- **Atributos:** son las características específicas de los nodos

NetDraw permitió establecer tipología, intensidad, frecuencia y direcciones de las relaciones entre actores (llamados nodos) a través de los temas seleccionados (recursos, ayuda técnica, soluciones, respaldo político y planeación); esta información se llevo a Excel y después a archivos planos o de texto (txt), bajo el nombre de Tie Date (temas a través de los cuales existen relación en la red). Igualmente, con respecto a las características de los actores o nodos (participación, transparencia, capacidad de gestión, pertenencia, prospectiva y confianza) se tabuló la información en Excel y después en archivos planos (txt), bajo el nombre de Node Date (atributos de los nodos).

En general se obtuvieron seis redes básicas (una por cada tema o factor de relación y una adicional donde se integran todos los temas). Estas redes básicas a su vez se combinaron con los atributos o características de los nodos que se les encontraba mayor pertinencia, relación o asociación, así: la red de recursos son el atributo transparencia, asistencia técnica con capacidad de gestión, soluciones con pertenencia, respaldo político con participación y planeación con prospectiva. Para el caso de la red que reúne todos los temas, denominada red de desarrollo territorial, se combinó a su vez con cada uno de estos atributos.

Adicionalmente la red nos mostró los actores (nodos) por tipo (público o privado) y nivel territorial de su accionar (local, regional, departamental, nacional e internacional).

NetDraw permitió dibujar redes diferenciando claramente los actores o nodos por círculos de diferente tamaño de acuerdo a que tan relacionados, influyentes o estratégicos son en la red, la intensidad o frecuencia de la relación con las líneas de relación de diferente grosor; y por colores que nos muestran por gamas (técnica del semáforo, donde verdes son valores positivos o altos, amarillo son valores intermedios o moderados y rojos son valores negativos o bajos), atributos de los nodos como nivel de transparencia o confianza, que se percibe en cada uno de los actores, por los actores restantes.

7.9. ANALISIS DE INFORMACION

El análisis de la información primaria (encuestas) a través de *NetDraw* se realizó mediante el módulo de análisis reticular, Social Analysis Network (Análisis de Redes Sociales).

Los diagramas o redes dibujadas fueron el resultado de cruce de información de cada uno de los temas con los atributos o características de los nodos de pertinencia. Adicionalmente se cruzó la red completa de todos los temas con cada uno de los atributos. Los mapas o diagramas reticulares obtenidos en total fueron 11, definidos así:

1. Recursos con Transparencia
2. Asistencia Técnica con Capacidad de Gestión
3. Soluciones con Pertenencia
4. Respaldo Político con Participación
5. Planeación con Prospectiva
6. Desarrollo Territorial con Confianza
7. Desarrollo Territorial con Transparencia
8. Desarrollo Territorial con Capacidad de Gestión
9. Desarrollo Territorial con Pertenencia
10. Desarrollo Territorial con Participación
11. Desarrollo Territorial con Prospectiva

A partir de la información de cada una de los diagramas de redes y los cruces anteriores realizados, se estableció el tipo o tipos de redes, estructura, función, nodos dominantes, nodos intermediarios, nodos centrales, nodos mal relacionados o mal conectados, dependencia, etc. Este análisis fue contrastado con la demás información existen en el capítulo siguiente de discusión y resultados finales.

8. RESULTADOS Y DISCUSION

8.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo inicia con una interpretación técnica, a manera de fichas, de cada uno de los diagramas de redes obtenidas, a través del trabajo de campo con los actores del desarrollo territorial en Marquetalia y el procesamiento en el software NetDraw.

El Análisis propiamente, inicia con el territorio local y regional, continuando con el mapeo de actores, para entrar a las dimensiones del desarrollo local sostenible, una por una. Se finaliza con una breve discusión sobre las redes sociales en Marquetalia, como la estrategia de lograr la sostenibilidad del procesos político de buen gobierno que se ha iniciado a principio de esta década, objeto de esta investigación.

8.2. MAPEO DE LAS REDES SOCIALES EN MARQUETALIA

La confianza representa el pegamento que cohesiona las redes sociales y hace posible el intercambio recíproco, esencial para la supervivencia de los sectores pobres.

Camilo Madariaga

Tal como explicó detalladamente en el proceso metodológico de esta investigación, se realizaron cruces entre los actores (Nodos) con los temas que se relacionan a través de la planificación territorial local (Recursos, Apoyo Técnico, Soluciones, Respaldo Político y Planeación); y con las características de los nodos (Atributos), que resultaron de mayor pertinencia con el tema (Transparencia, Confianza, Capacidad de Gestión, Pertenencia, Participación y Prospectiva).

Los parámetros definidos para la evaluación de las redes, fueron los siguientes:

- **Función:** Se refiere al propósito de la red o de las redes. Para este caso hay una función general que es propiciar Desarrollo Local Sostenible, pero dependiendo de cada cruce de red, la función específica varía.
- **Tipología:** tipo de red de acuerdo a tres estructuras o tipologías básicas: 1) Red Centralizada, 2) Red Descentralizada y 3) Red Distribuida.
- **Direccionalidad:** Hace referencia al sentido en que fluye los vínculos de la red. Estos pueden ser unidireccionales o bidireccionales.

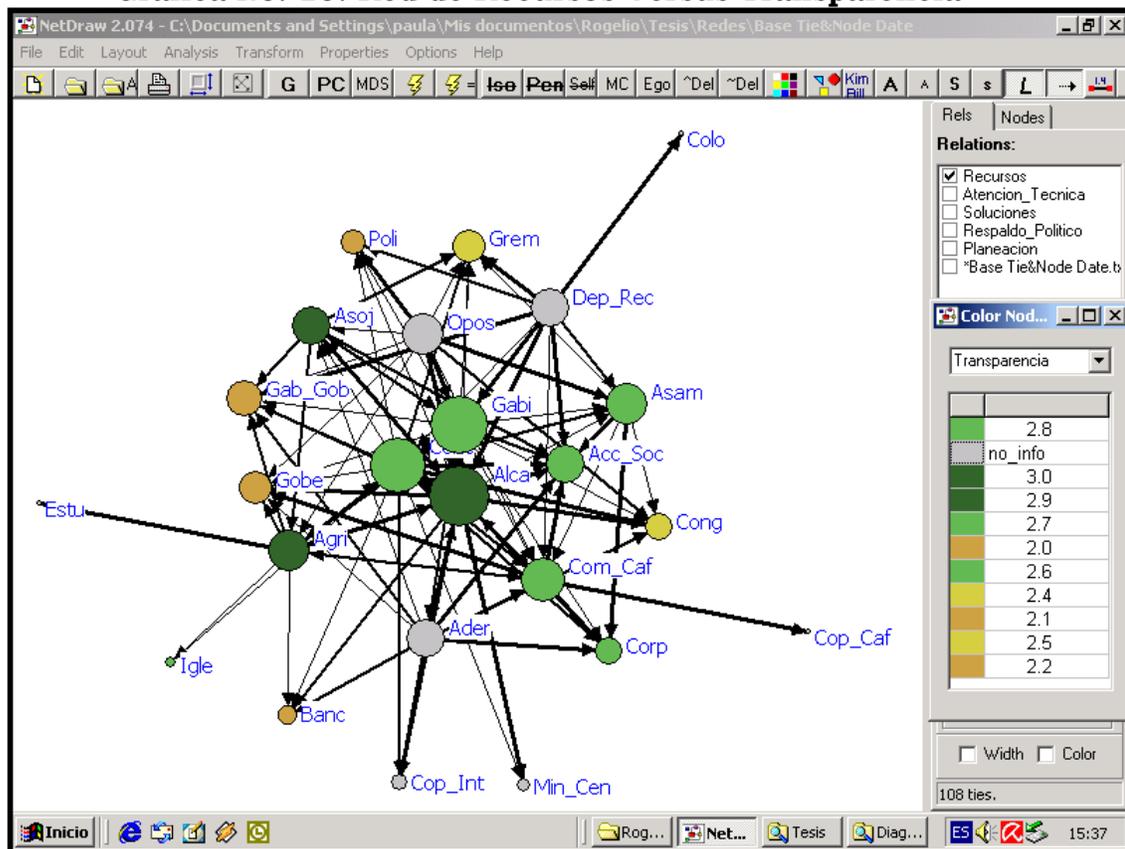
- **Jerarquías:** Nodos o actores que ejercen mas poder, centralizan o están mejores relacionados que otros (tamaños de los nodos). Lo ideal en las redes sociales es disminuir al máximo las jerarquías, para tratar de establecer relaciones horizontales.
- **Intensidad:** Fuerza, intensidad o frecuencia del vínculo. Se determina por el ancho o grosor de las líneas que unen los nodos.
- **Atributos de los Actores:** son las características de los nodos, por lo general se refieren a disposiciones o aptitudes de los actores.
- **Nodos Estructurantes:** los nodos que están mal relacionados o conectados en la red y se consideran primordiales para el funcionamiento y propósito de la misma, se les determina como estructurantes.

Las redes obtenidas fueron las siguientes:

8.2.1. RED DE RECURSOS

Red de Recursos y Transparencia

Grafica No. 10. Red de Recursos Versus Transparencia



Fuente: Investigación del Autor, 2008

Función: (Objeto de la Red)

Gestión del desarrollo territorial local a través de la solicitud de recursos a diferentes niveles territoriales.

Tipología: (Estructura de la Red)

Básicamente predomina la *centralización* en el otorgamiento de recursos a través de los nodos: Alcalde, Gabinete Municipal y Concejo Municipal. El manejo de recursos económicos en el municipio tiene una fuerte centralización y dependencia de lo público, en el gobierno municipal. Entre las razones, para que sea el gobierno municipal a quien más se le solicite recursos, podrían ser: 1) Es la institución que más recursos maneja en el municipio, 2) Siempre que se les solicita recursos, responde positivamente y 3) Han manejado transparentemente los recursos, generando confianza en las comunidades.

Como tipología secundaria se observa la *descentralización* en los nodos: Comité de Cafeteros, Acción Social y la Oposición. Los dos primeros como otorgadores de recursos y el último nodo como solicitante de recursos.

Direccionalidad de la Red: (Flechas de salida y llegada)

La red de recursos se mueve en doble vía, desde y hacia el gobierno local, pues a este le solicitan recursos y a su vez, éste solicita a entidades departamentales y nacionales como la gobernación y Acción Social. De otro lado la relación con el Comité de Cafeteros, la Asamblea, Gobernación y Acción Social, es básicamente unidireccional, es decir, a estas entidades les solicitan desde el municipio, pero ellas no solicitan a actores locales.

Jerarquías de la Relaciones (Tamaños de los Nodos)

De acuerdo a los tamaños de los nodos, los mejor relacionados o conectados en la red y por lo tanto, los que manejan el poder en recursos económicos son los del gobierno municipal. Esto podría inferir que existe una alta dependencia para generar desarrollo en el municipio, de los recursos oficiales, ya sean generados por el municipio o transferidos por la nación.

Los nodos secundarios en poder económico son el Comité de Cafeteros como actor local, La Asamblea (Diputados de la región) como nodo departamental, y Acción Social como nodo Nacional.

Intensidad de los Vínculos: (Grosor de las líneas)

Hacia los nodos de jerarquía alta y media se nota alta intensidad de solicitud de recursos, es decir, se solicitan recursos con frecuencia de parte de los nodos que se conectan con el gobierno municipal. Al Comité de Cafeteros y Acción Social, también se le solicitan muchos recursos.

Atributos de los Actores: (Colores de los Nodos)

El atributo involucrado en esta red, es la *Transparencia*. De acuerdo a la tabla de colores según el método del semáforo (*Verde: Alta Transparencia, Amarillo: Moderada Transparencia y Rojo: Poca Transparencia*); se percibe una muy alta transparencia por los demás actores en el manejo de recursos, en el Alcalde, Agrioriente y Asojuntas; seguida por una alta transparencia en el Concejo Municipal, Gabinete Municipal, Comité de Cafeteros, Acción Social y la Asamblea Departamental.

De otro lado, se percibe por los demás actores de la red, moderada transparencia en los Gremios y Congreso y moderada moderada-baja transparencia en la Policía, Bancos y Gobernación.

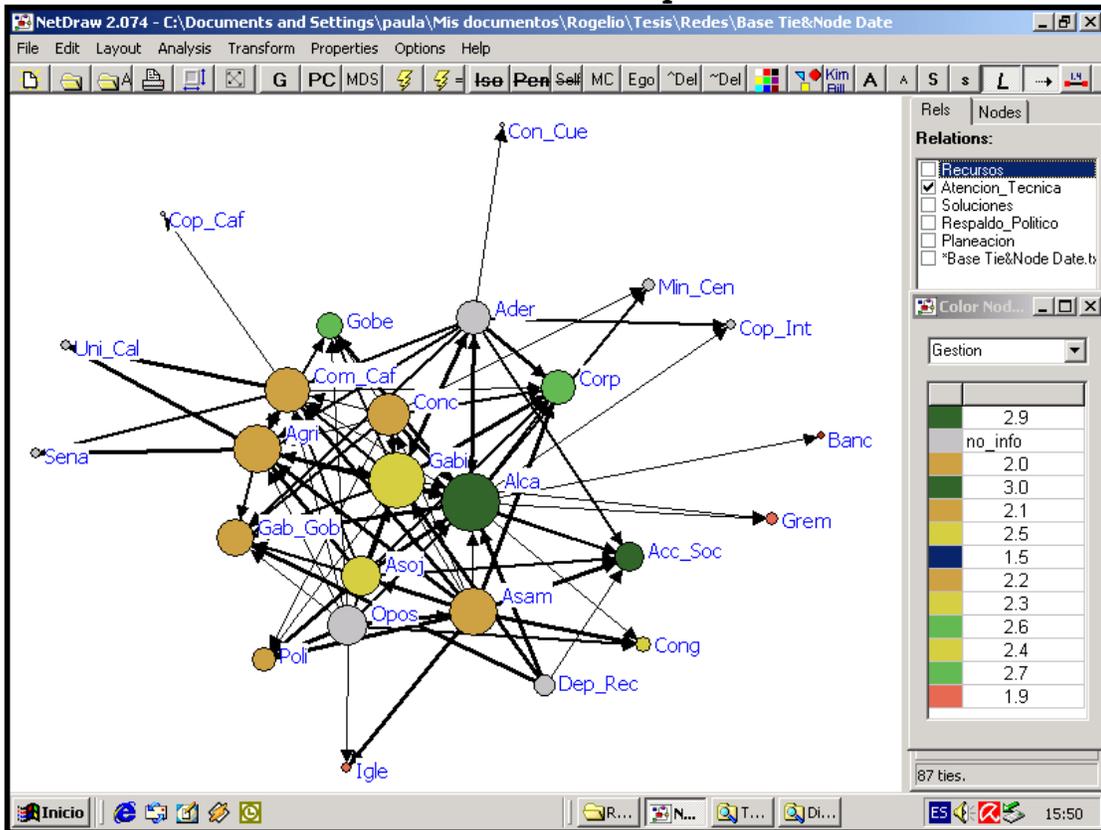
Nodos Estratégicos Mal Relacionados: (Nodos aislados y poco visibles).

Los Bancos y especialmente la Cooperación Internacional, por su gran importancia en desarrollo local, son nodos definidos como estructurales para esta red de recursos en el municipio, que están mal relacionados o conectados. Esto podría significar que los bancos, especialmente del Estado, no cumplen la función de apoyar el desarrollo del municipio con créditos o financiamiento ya que son poco buscados, especialmente en crédito rural. Respecto a la Cooperación Internacional no se aprovecha adecuadamente por los actores, especialmente las organizaciones comunitarias, entre las razones podrían estar: 1) por el desconocimiento de que existe, 2) por la baja capacidad de las instituciones u organizaciones de base, especialmente Agrioriente y las JAC, de acceder a recursos y 3) la gestión esta centrada el Gobierno Municipal y la Agencia para el Desarrollo del Oriente de Caldas –ADER, cumpliendo un rol de intermediarios en caso de ser buscados por estas organizaciones comunitarias.

8.2.2. RED DE ATENCIÓN TÉCNICA

Red de Atención Técnica y Capacidad de Gestión

Gráfica No. 11. Red de Recursos Capacidad de Gestión



Fuente: Investigación del Autor, 2008

Función:

Gestión del desarrollo territorial local a través de la solicitud de la asistencia técnica a diferentes niveles territoriales.

Tipología:

Básicamente predominan dos tipologías en la red de prestación de asistencia técnica: 1) la *centralización* a través de dos nodos: Alcalde y Gabinete Municipal y 2) la *distribución* en el resto de actores, es decir, se comparte hacia la periferia de la red entre varios actores, la prestación de asistencia técnica. Es entendible que el Gobierno Municipal centralice parte de la Asistencia Técnica a través de sus secretarías o dependencias, en cumplimiento de sus obligaciones (salud, educación, vivienda, vías, lo agropecuario, etc.), pero llama la atención que el Comité de Cafeteros como entidad pionera y protagonista de la asistencia técnica en un municipio eminentemente cafetero, tenga un papel moderado en la red.

Direccionalidad de la Red:

La red de asistencia técnica se mueve básicamente en una sola vía, es decir, unidireccional, a excepción de la Alcaldía y el Comité de Cafeteros donde tiende a ser más de doble vía.

Jerarquías de la Relaciones:

De acuerdo a los tamaños de los nodos, los mejor relacionados o conectados en la red y por lo tanto, los que manejan la asistencia técnica son del Gobierno Municipal. Esto podría advertir que existe una alta dependencia para impulsar el desarrollo, especialmente rural, en el municipio, de la función que cumplan los funcionarios de la alcaldía.

Los nodos secundarios de importancia están el Comité de Cafeteros y Agrioriente como actores locales.

Intensidad de los Vínculos:

Hacia lo nodos de jerarquía alta y media como el gobierno municipal y Agrioriente, respectivamente, se nota alta intensidad de solicitud de asistencia técnica. Aunque al Comité de Cafeteros, los demás actores le solicitan medianamente asistencia técnica, no lo hacen muy frecuentemente, de acuerdo con el ancho o grosor de los vínculos.

Atributos de los Actores:

El atributo involucrado en esta red, es la Capacidad de Gestión. De acuerdo a la tabla de colores según el método del semáforo, se percibe una muy alta capacidad de gestión en el Alcalde y Acción Social. Seguida por una alta capacidad de gestión por parte de Corpocaldas y el Gobernador.

De otro lado, se percibe por los demás actores de la red, moderada-alta capacidad de gestión en el Gabinete Municipal y Asojuntas, y moderada en el Concejo Municipal, Policía, Agrioriente, Comité de Cafeteros, la Asamblea y el Gabinete del Gobernador.

Nodos Estratégicos Mal Relacionados

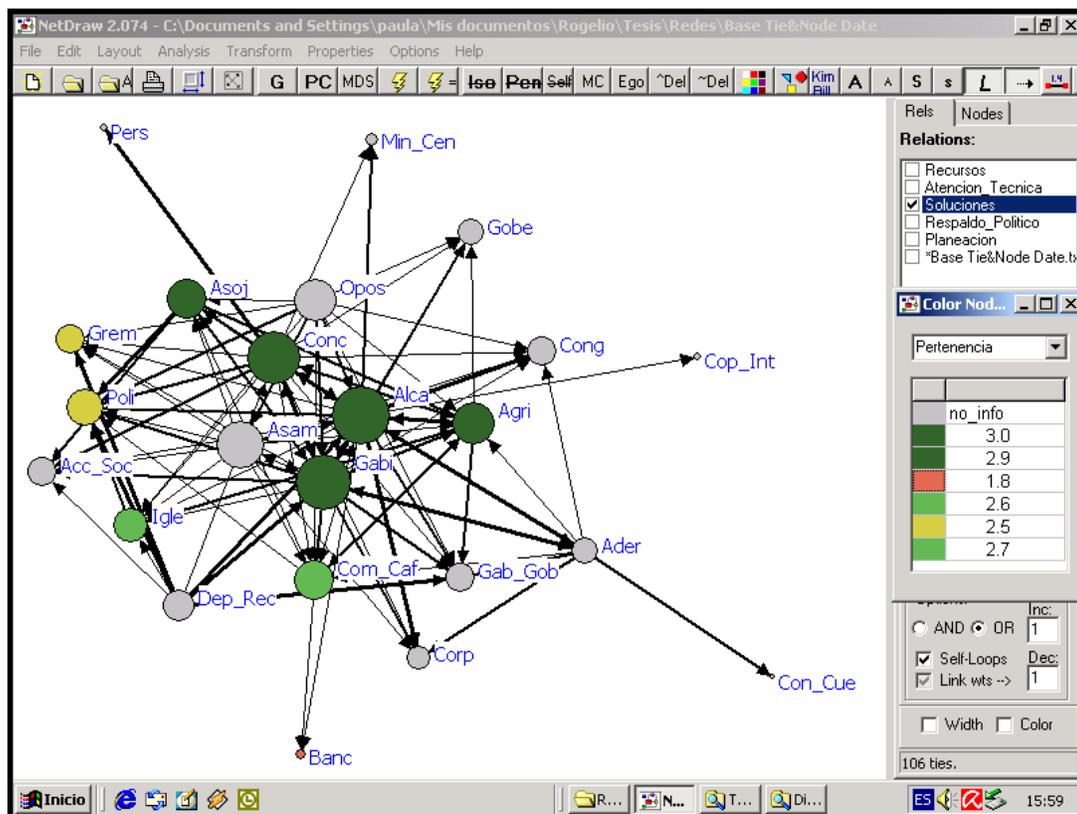
Las instituciones educativas del nivel departamental, como la Universidad de Caldas y el SENA son nodos definidos como estructurales para esta red de asistencia técnica en el municipio, que están mal relacionados o conectados. De esta forma se subutiliza la función de estas instituciones por doble vía; podrían suceder dos cosas,

de un lado el municipio no aprovecha demandando adecuadamente estos recursos, especialmente a través del SENA y por otro, estas instituciones tienen débil presencia municipal por poco interés y oferta de programas y proyectos.

8.2.3. RED DE SOLUCIONES

Red de Soluciones y Pertenencia

Gráfica No. 12. Red de Soluciones Versus Pertenencia



Fuente: Investigación del Autor, 2008

Función:

Gestión del desarrollo territorial local a través de la solicitud a la solución de problemáticas, diferentes a recursos económicos o asistencia técnica, a diferentes niveles territoriales.

Tipología:

Básicamente predomina una tipología en la red de soluciones y es la *centralizada*. El Gobierno Municipal a través del Alcalde, Gabinete Municipal y Concejo Municipal, junto con la Asamblea, son los nodos

más buscados para la solución de problemas. Claramente la gestión o poder de dar soluciones a problemas de los demás actores, está concentrada en lo público. Llama la atención el rol discreto de la Policía y de alguna forma el de la Iglesia en esta red, cuando pudiera ser mucho mayor el apoyo que pueden brindar en tantas problemáticas, diferentes a las señaladas anteriormente.

Direccionalidad de la Red:

La red de soluciones, en los nodos principales o mejor relacionados, se mueve básicamente en doble vía, pues el gobierno local pide soluciones a las JAC, Agrioriente y la Policía y estos a su vez piden soluciones al gobierno local. Sin embargo, desde el nivel local al departamental se mueve en una sola vía, es decir, los actores locales solicitan soluciones a los departamentales, pero no al contrario.

Jerarquías de la Relaciones

De acuerdo a los tamaños de los nodos, los mejor relacionados o conectados en la red y por lo tanto, los que proveen mas soluciones a problemas son del gobierno municipal y la asamblea. Podría existir una alta dependencia para impulsar el desarrollo en el papel del municipio y su capacidad para gestionar y cumplir con sus deberes y responsabilidades.

Intensidad de los Vínculos:

Hacia el gobierno municipal se nota alta intensidad de solicitud de soluciones. Mientras que para la Asamblea, como el otro nodo de alta jerarquía en el tema, la intensidad o frecuencia de solicitudes varía entre moderada y baja. Esto hace que el nodo principal en el tema sea el Gobierno Municipal.

Atributos de los Actores:

El atributo involucrado en esta red, es la Pertenencia. De acuerdo a la tabla de colores según el método del semáforo, se percibe una muy alta pertenencia en el Gobierno Municipal y ello podría explicar la razón de ser los más buscados para solucionar problemas. Llama la atención la percepción de la pertinencia moderada en los gremios y la policía y moderada-baja en los bancos. Sin embargo, es entendible un poco en estos dos últimos actores, por hacer presencia en el municipio pero con funcionarios y directrices departamentales.

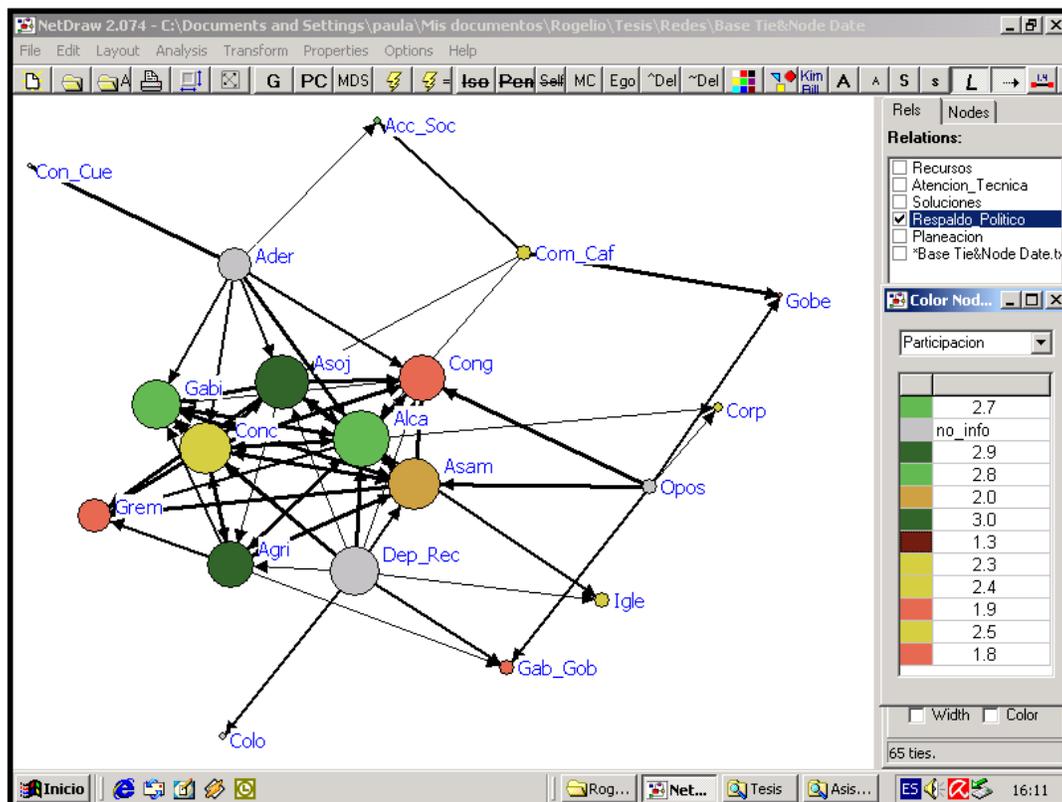
Nodos Estratégicos Mal Relacionados:

El Gobierno Departamental, El Congreso de la República y los Ministerios Centrales de la Nación son nodos definidos como estructurales para esta red de soluciones en el municipio, que están mal relacionados o conectados. Se estaría desaprovechando el apoyo en tantos problemas del municipio por estas entidades, debido probablemente a la falta de demanda específica de los actores o la falta de mayor oferta de estas entidades.

8.2.4. RED DE RESPALDO POLÍTICO

Red de Respaldo Político y Participación

Gráfica No. 13. Red de Respaldo Político Versus Participación



Fuente: Investigación del Autor, 2008

Función:

Gestión del desarrollo territorial local a través de la solicitud de respaldo político a diferentes niveles territoriales.

Tipología:

Básicamente predomina una tipología en la red *Descentralizada*, aunque pudiera afirmarse que el nodo Alcalde ejerce cierta centralidad en la red, pero no muy marcada. El poder de las relaciones políticas está relativamente distribuido en los actores locales: Alcalde, Concejo Municipal, Gabinete Municipal, Asojuntas y Agrioriente, y en la Asamblea como actor departamental. Es decir se concentra en lo público y las Organizaciones Comunitarias.

El rol del gobierno departamental es muy bajo o discreto en esta red, debido fundamentalmente a diferencias de partidos políticos entre los gobiernos municipales del periodo analizado y los gobernadores del departamento en ese mismo periodo.

Direccionalidad de la Red:

La red de respaldo político se mueve básicamente en doble vía (bidireccionalmente), en la red descentralizada de mayor jerarquía. En general cada uno de los actores solicita y a su vez otorga, respaldo político desde su función.

Jerarquías de la Relaciones:

De acuerdo a los tamaños de los nodos, se dan dos tipos redes, una de distribución equitativa en respaldo político (red descentralizada) y otra red externa con tendencia a ser *distributiva*, pero sin mayor importancia en este caso por estar mal relacionados o conectados. Podría afirmarse que el tema de lo político en el municipio posee un rol muy importante en la red, los actores más estratégicos en la planificación y desarrollo territorial: El gobierno municipal y las organizaciones comunitarias.

Intensidad de los Vínculos:

Es notoria la alta intensidad o frecuencia, entre todos los actores de la red descentralizada, en la solicitud u otorgamiento de respaldo político. Esta frecuencia podría hacer pensar en una reactivación de gestión política y credibilidad en lo público.

Atributos de los Actores:

El atributo involucrado en esta red, es la Participación, entendido como que tan participativos o incluyentes en sus procesos o acciones son los actores de la red. De acuerdo a la tabla de colores según el método del semáforo, se percibe como muy altamente participativos a las

Organizaciones Comunitarias (JAC y Agrioriente) y seguidamente del Gobierno Municipal; moderadamente participativos el Concejo Municipal y la Asamblea; y poco participativos en su accionar, los Gremios y el Congreso.

Nodos Estratégicos Mal Relacionados:

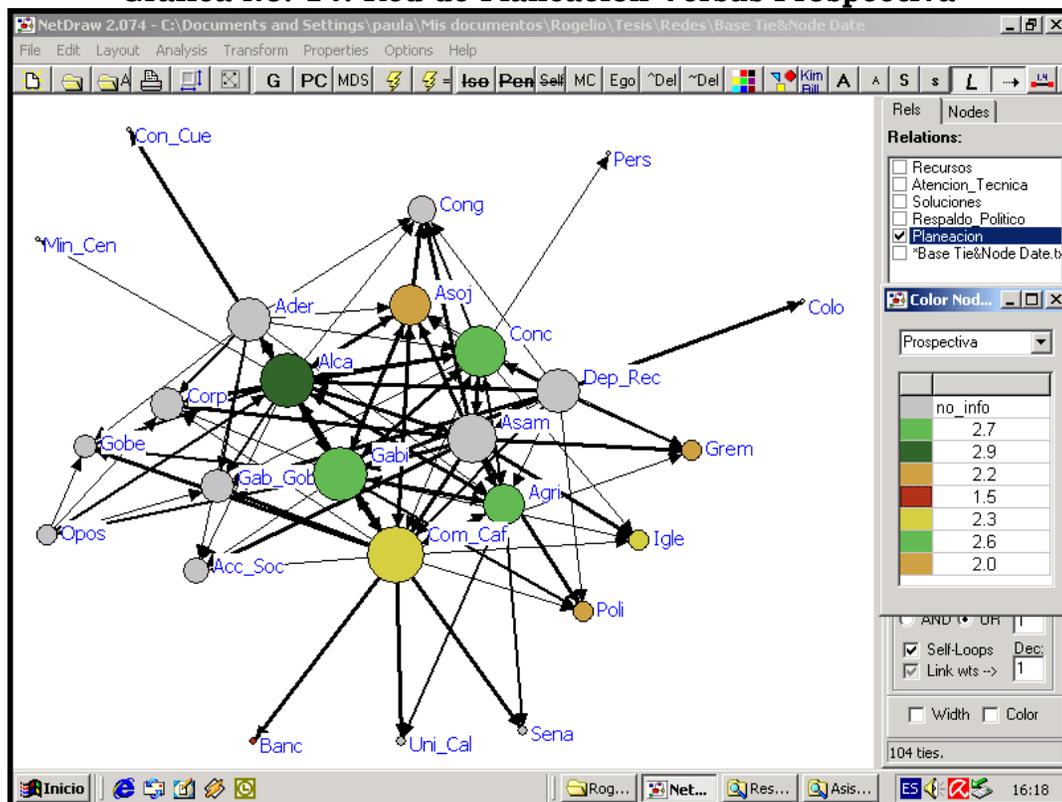
A nivel local, la Iglesia y los Gremios y a nivel departamental la Gobernación, son nodos definidos como estructurales para esta red de respaldo político en el municipio, que están mal relacionados o conectados.

Los gremios y muy especialmente a la iglesia por su función moral y social, se le reclama en el municipio mayor protagonismo, así mismo el apoyo del nivel departamental podría ser mejor aprovechado por el municipio y al mismo tiempo, por el mismo departamento.

8.2.5. RED DE PLANEACIÓN

Red de Planeación y Prospectiva

Gráfica No. 14. Red de Planeación Versus Prospectiva



Fuente: Investigación del Autor, 2008

Función:

Gestión del desarrollo territorial local a través de la solicitud de apoyo en planeación a diferentes niveles territoriales.

Tipología:

Básicamente predomina una tipología en la red *Descentralizada*. El poder de las relaciones de planificación está relativamente distribuido en los actores locales: Alcalde, Concejo Municipal, Gabinete Municipal, Asojuntas, Agrioriente y Comité de Cafeteros; y en la Asamblea y la Gobernación como actores departamentales. Es decir se concentra el lo público y las Organizaciones Comunitarias.

El rol del Gobierno Departamental, ADER, Acción Social y Corpocaldas, es intermedio en el tema de planeación en la red. Probablemente por ser actores de niveles diferentes al local y que tienen una responsabilidad mucho mas amplia en los territorios.

Direccionalidad de la Red:

La red de planeación se mueve básicamente en doble vía (bidireccionalmente). En general cada uno de los actores solicita y a su vez otorga, apoyo en planeación desde su función o quehacer institucional.

Jerarquías de las Relaciones

De acuerdo a los tamaños de los nodos, podría afirmarse que el tema de planeación en el municipio hay distribución equitativa o repartición del poder en la planeación. Esto es un elemento o aspecto positivo que favorece el desarrollo local sostenible, pues la toma de decisiones es repartida entre gran parte de los actores locales.

Intensidad de los Vínculos:

Es notoria la alta intensidad o frecuencia, entre todos los actores de la red descentralizada, en la solicitud u otorgamiento de apoyo en planeación. Esta frecuencia o intensidad en las relaciones podría expresarse como un interés actual por el tema que favorece el desarrollo, la vida política y la gobernabilidad en el municipio.

Atributos de los Actores:

El atributo involucrado en esta red, es la Prospectiva, entendida como la capacidad de planear o soñar a largo plazo, es decir, con visión colectiva de futuro deseado. De acuerdo a la tabla de colores según el método del semáforo, se percibe como muy alta prospectiva al Gobierno Municipal, seguido por Agrioriente; como de moderada prospectiva al Comité de Cafeteros y Asojuntas. La percepción media del Comité de Cafeteros podría explicarse en la continuidad casi permanente al monocultivo del café, pero llama mucho la atención la calificación por los actores, de la organización comunitaria (Asojuntas) como de moderada prospectiva.

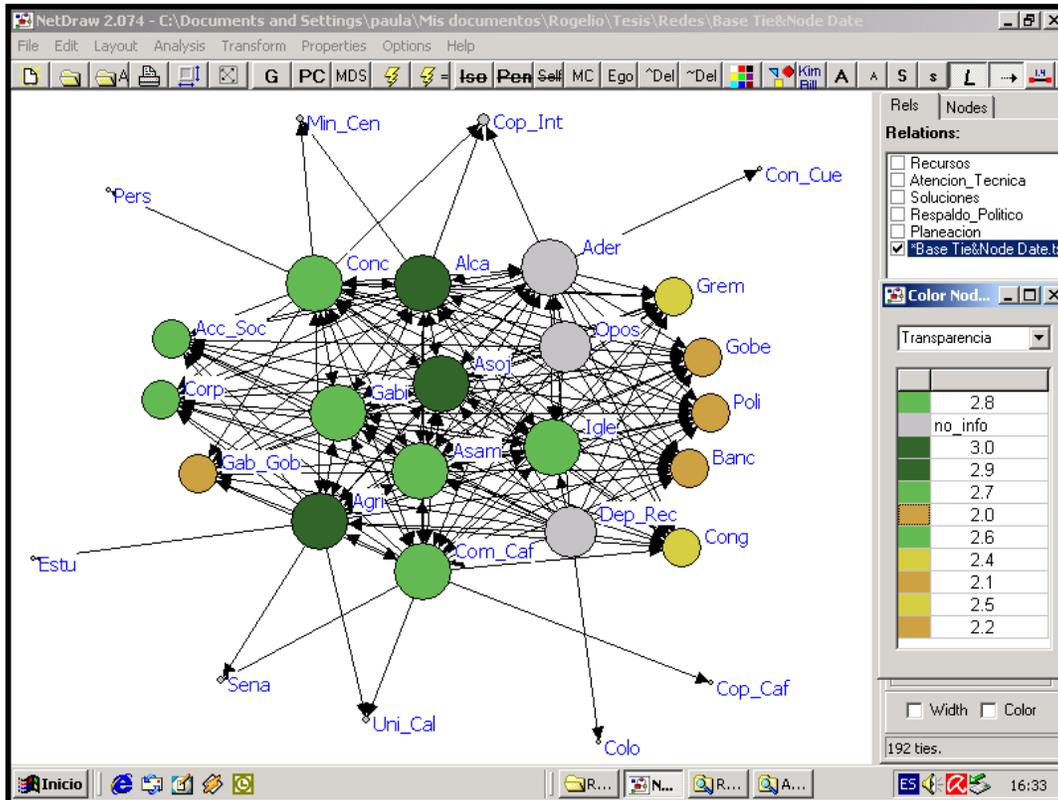
Nodos Estratégicos Mal Relacionados:

A nivel local, la Iglesia y los Gremios y a nivel departamental la Gobernación y las entidades de educación (Universidad de Caldas y SENA), son nodos definidos como estructurales para esta red de planeación en el municipio, que están mal relacionados o conectados. Los del nivel local tienen el deber y obligación de construir municipio con visión de largo plazo, porque es su territorio y el nivel departamental (gobierno y educación) poseen conocimiento y recursos para apoyar al municipio en la definición de su visión colectiva de futuro deseado.

8.2.6. RED DE DESARROLLO TERRITORIAL

Red de Desarrollo Territorial y Transparencia

Gráfica No. 15. Red de Desarrollo Territorial Versus Transparencia



Fuente: Investigación del Autor, 2008

Función:

Gestión del desarrollo territorial local a través de la solicitud de apoyo en todos los temas predefinidos (Recursos, Asistencia Técnica, Soluciones, Respaldo Político y Planeación, a diferentes niveles territoriales.

Tipología:

La estructura de la red es de tipo *Descentralizada*.. Podría afirmarse que la gestión o responsabilidad del desarrollo territorial, a nivel general, se distribuye relativamente, entre los actores locales, aunque es posible percibir algún nivel de centralidad en lo público local, tal como se manifestaba notoriamente en algunos de los temas anteriores.

Direccionalidad de la Red:

En cuanto a la direccionalidad de la red es posible identificar dos vías: 1) una red interna o local que funciona en doble vía (bidireccionalmente), donde los actores locales, especialmente el gobierno y las organizaciones comunitarias, dan y reciben, y 2) una red intermunicipal que funciona en una sola vía (unidireccional), donde los actores regionales, departamental, nacionales e internacionales, solo dan, pero no reciben. Esto se explica por el hecho de que su función esta mas en el dar apoyo que el recibir, pero también por ausencia de información ya que varios de estos actores fueron incluidos en la red, pero no se tenía previsto encuestarlos.

Jerarquías de la Relaciones

De acuerdo a los tamaños de los nodos, se observan tres tipos de jerarquías o dominios nodales en la red: 1) los nodos centrales de mayor jerarquía o mas relacionados (Gobierno Municipal, Comité de Cafeteros, la Asamblea y las Organizaciones Comunitarias); de especial interés en esta semired central es la aparición de la Iglesia en un rol mas protagónico; 2) los nodos de jerarquía intermedia que rodean a los anteriores y que corresponde con instituciones públicas del nivel departamental, a excepción de los Gremios y la Policía que son locales y aparecen aquí, pero como se menciona antes, operan con funcionarios y directrices de niveles superiores, lo cual le da cierta lógica a su ubicación y jerarquía en la red; y 3) los nodos de menor jerarquía, muy distantes de la red central y que corresponden principalmente con instituciones públicas del orden departamental y nacional.

Intensidad de los Vínculos:

La intensidad o frecuencia de los vínculos, entre todos los actores de la red, se identifica como de moderada a alta, es decir, se evidencia un interés con tendencia a lo alto, por participar y hacer partícipes a los demás actores, en todas las acciones relacionadas con la gestión del desarrollo territorial, a través de los procesos de planificación.

Atributos de los Actores:

El atributo involucrado en esta red, es la Transparencia. De acuerdo a la tabla de colores según el método del semáforo, se percibe una muy alta y alta y transparencia en los nodos centrales de mayor jerarquía (Gobierno Municipal, Organizaciones Comunitarias y Comité de Cafeteros); como de moderada transparencia los gremios y el congreso y muy llamativo, la percepción de moderada-baja transparencia para el gobierno departamental, la policía y los bancos. En esta última

institución los actores asociaron la poca colaboración y apoyo al municipio, como baja transparencia.

Nodos Estratégicos Mal Relacionados:

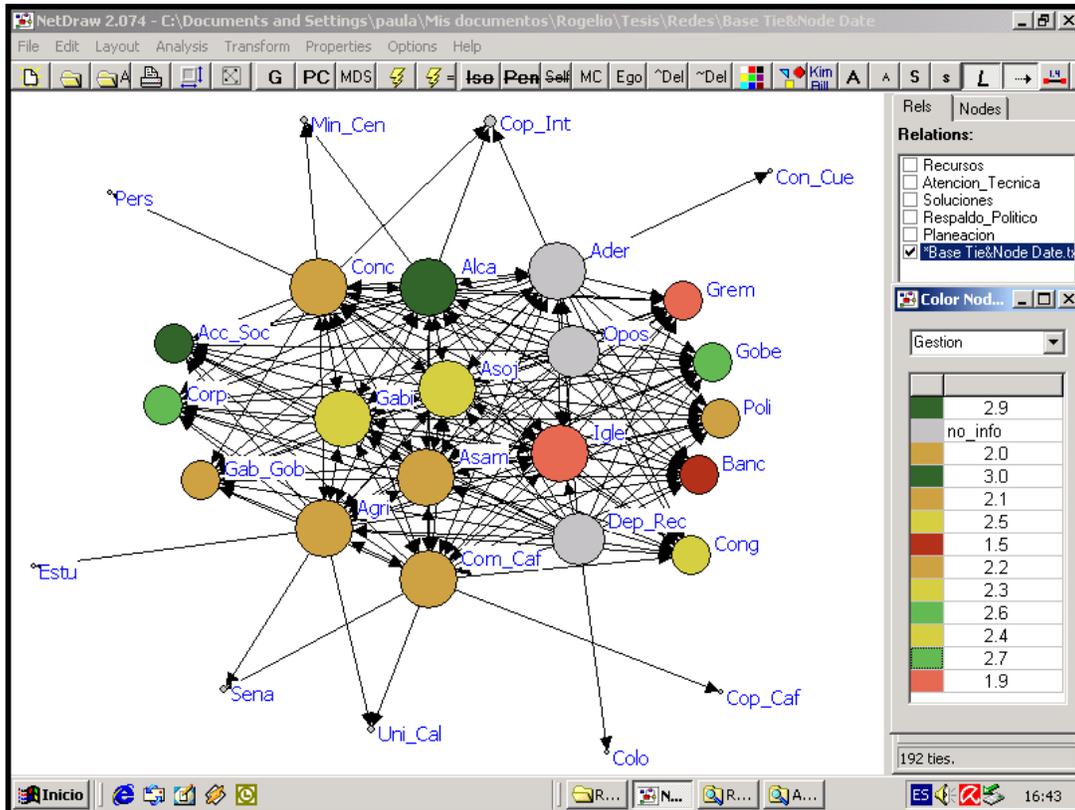
Como nodos mal conectados y definidos como estructurales o estratégicos en la red, se tiene las entidades de educación (Universidad de Caldas y SENA) del orden departamental, los Ministerios del Gobierno Nacional y la Cooperación Internacional.

Para las redes presentadas en adelante, solo varía el atributo de los nodos, pues los vínculos se mantienen igual, es decir la estructura de la red a través de los temas es la misma (Red de Desarrollo territorial).

8.2.7. RED DE DESARROLLO TERRITORIAL

Red de Desarrollo Territorial y Capacidad de Gestión

Gráfica No. 16. Red de Desarrollo Territorial Versus C. de Gestión



Fuente: Investigación del Autor, 2008

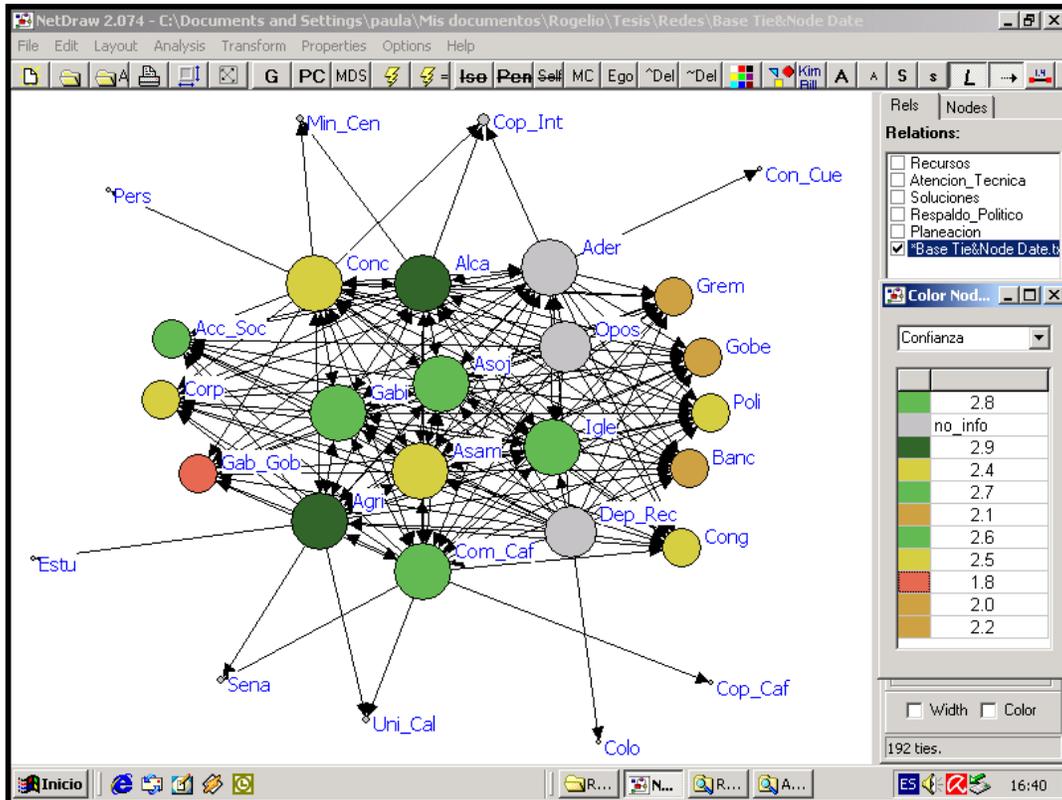
Atributos de los Actores:

El atributo involucrado en esta red, es la Capacidad de Gestión, de acuerdo a la tabla de colores según el método del semáforo, se percibe una muy alta y alta capacidad de gestión en el alcalde, Corpocaldas, Gobernador y Acción Social; moderada en Asojuntas y el Gabinete Municipal; moderada-baja en Agrioriente, Comité de Cafeteros, Policía, Concejo Municipal y el Gabinete de la Gobernación, y baja, la Iglesia, los Gremios y el Banco. Llama la atención la calificación de la Iglesia por ser un nodo bien relacionado o de jerarquía en la red, probablemente por su papel moral e espiritual, pero se le considera con muy poca capacidad de gestión, es decir, actor pasivo.

8.2.8. RED DE DESARROLLO TERRITORIAL

Red de Desarrollo Territorial y Confianza

Gráfica No. 17. Red de Desarrollo Territorial Versus Confianza



Fuente: Investigación del Autor, 2008

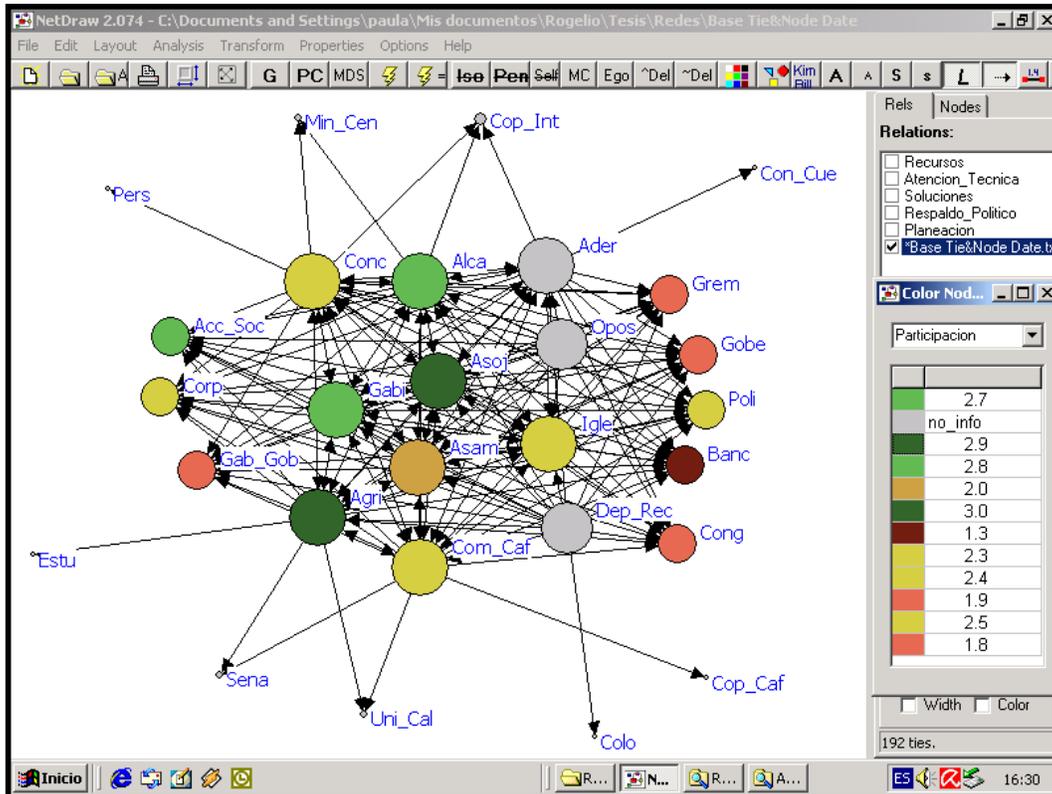
Atributos de los Actores:

El atributo involucrado en esta red, es la Confianza, de acuerdo a la tabla de colores según el método del semáforo, se percibe una muy alta y alta confianza en el Alcalde, Agrioriente, Gabinete Municipal, Asojuntas, Comité de Cafeteros y la Iglesia; moderada en el Concejo municipal, la Policía, Corpocaldas, La Asamblea y el Congreso; moderada-baja en los Gremios, Bancos y el Gobernador; y muy baja en el Gabinete del Gobernador.

8.2.9. RED DE DESARROLLO TERRITORIAL

Red de Desarrollo Territorial y Participación

Gráfica No. 18. Red de Desarrollo Territorial Versus Participación



Fuente: Investigación del Autor, 2008

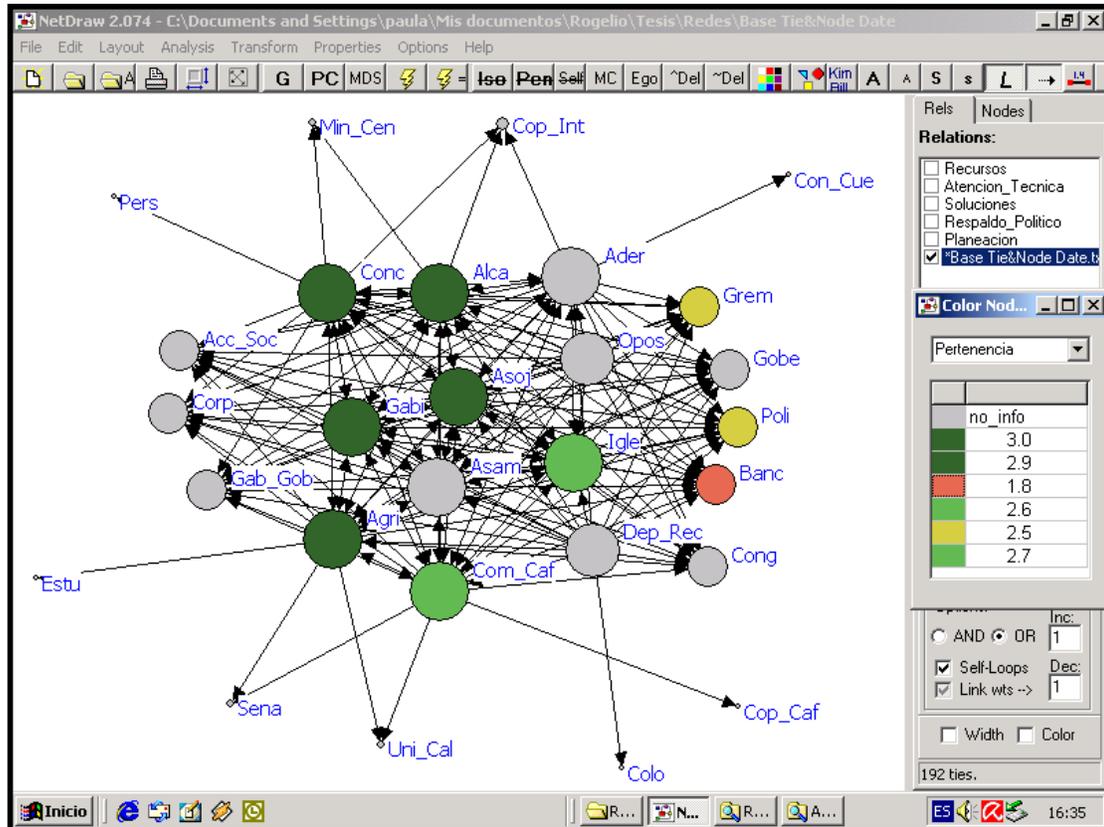
Atributos de los Actores:

De acuerdo a la tabla de colores, metodología del Semáforo, se percibe una muy alta y alta participación o inclusión en Agrioriente, Asojuntas, el Alcalde, el Gabinete y Acción Social; Moderada en el Concejo Municipal, la Iglesia y el Comité de Cafeteros y moderada-baja en los Gremios, el Gobierno Departamental, el Congreso; y baja en los Bancos.

8.2.10. RED DE DESARROLLO TERRITORIAL

Red de Desarrollo Territorial y Pertenencia

Gráfica No. 19. Red de Desarrollo Territorial Versus Pertenencia



Fuente: Investigación del Autor, 2008

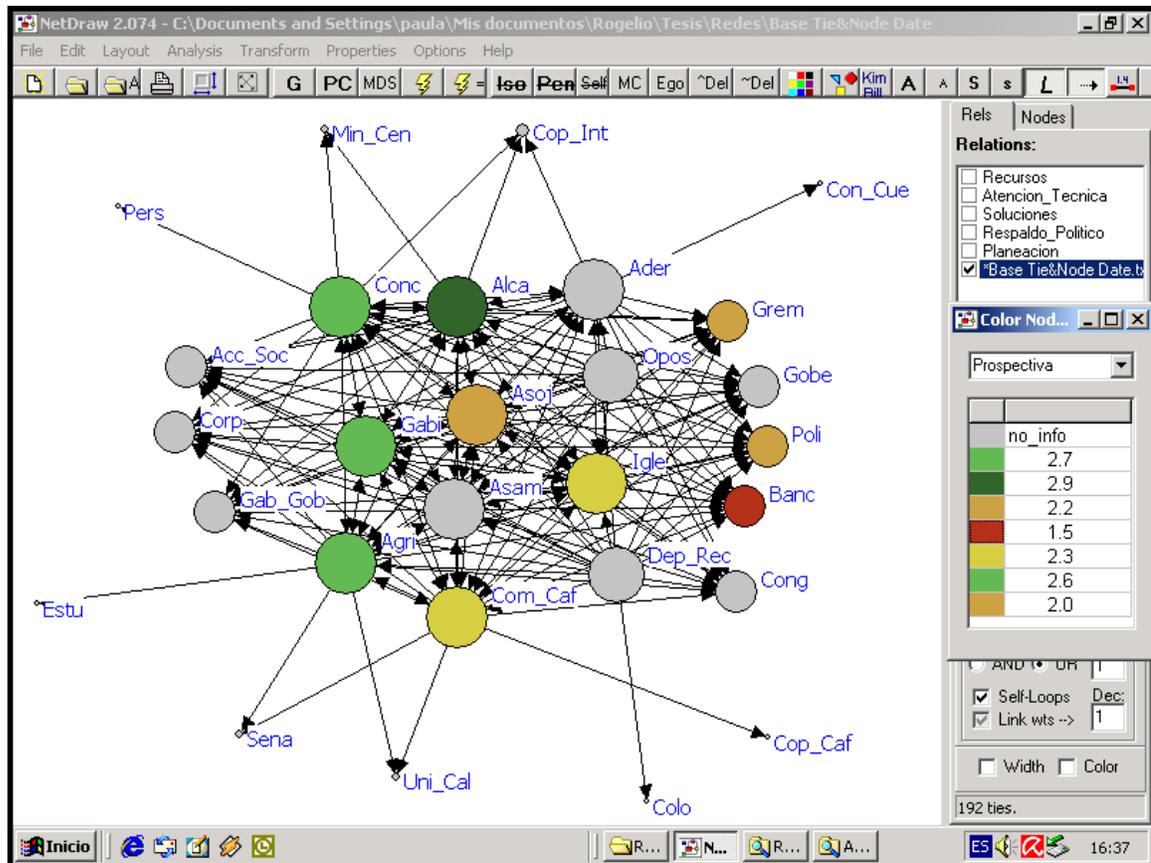
Atributos de los Actores:

De acuerdo a la tabla de colores, metodología del Semáforo, se percibe una muy alta y alta pertenencia en el Gobierno Municipal, las Organizaciones Comunitarias, el Comité de Cafeteros y la Iglesia; moderada, los gremios y la Policía y moderada-baja en los Bancos.

8.2.11. RED DE DESARROLLO TERRITORIAL

Red de Desarrollo Territorial y Prospectiva

Gráfica No. 20. Red de Desarrollo Territorial Versus Prospectiva



Fuente: Investigación del Autor, 2008

Atributos de los Actores:

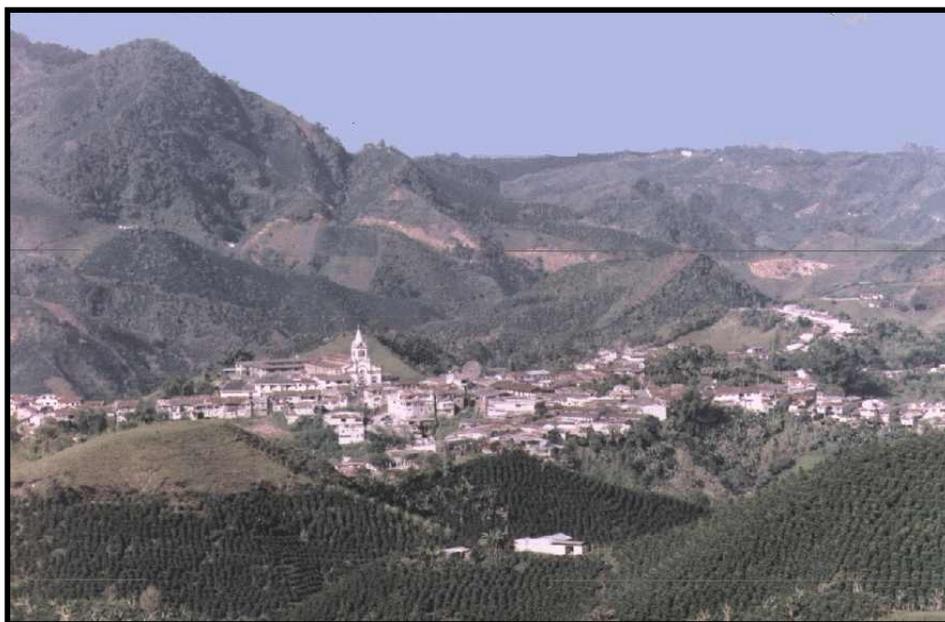
De acuerdo a la tabla de colores, metodología del Semáforo, se percibe una muy alta y alta prospectiva en el Gobierno Municipal y Agriciente; moderada en la Iglesia y el Comité de Cafeteros, moderada-baja en Asojuntas, los Gremios y la Policía y baja en los bancos.

8.3. EL TERRITORIO DE MARQUETALIA Y SU CONTEXTO

8.3.1. El Territorio Local

Marquetalia como territorio es una construcción social con identidad histórica y cultura, que se asocia, ocasional e equívocamente con el vago recuerdo de la toma militar en 1.963 a una zona en el departamento del Tolima con el mismo nombre, en la que se contextualizaba el nacimiento de la guerrilla en Colombia. Esto ocurre principalmente cuando las personas de fuera del departamento de Caldas, escuchan por primera vez el nombre del municipio.

Fotografía No. 1. Marquetalia. Panorámica de la Zona Urbana y su Área de Influencia.



Fuente: Alcaldía Municipal, 2007.

Respecto al territorio, se encontró un concepto muy particular de un ex-alcalde (2003-2007) entrevistado: *“...ser mandatario local en un municipio, es una oportunidad muy especial, ya que la única administración que tiene territorio es la administración municipal. Las CAR, las gobernaciones, no tiene territorio, entonces su accionar debe pasar solo a través del municipio, la tarea es entonces identificar las necesidades y entender las dinámicas institucionales, para buscar apoyo y recursos para el municipio”*.

Continúa agregando este actor político sobre la difícil situación socioeconómica del año 2000: *“...encontramos un municipio apartado del desarrollo, desconectado de la región, tanto física como socialmente, asediado por la presencia de autodefensas ilegales y con auge de cultivos ilícitos”*.

El municipio de Marquetalia es uno de los municipios mas pequeños del departamento de Caldas, con escasos 90 Km², cuenta con una población de 14.860 habitantes de los cuales, 5.984 corresponden a la cabecera municipal y 8.876 al resto rural. Marquetalia tiene una tendencia de crecimiento anual del 0.23%²¹.

**Fotografía No. 2. Marquetalia. Panorámica
Aérea de la Zona Urbana.**



Fuente: Alcaldía Municipal, 2007.

Desde el año 2000 hasta la actualidad, el municipio viene experimentando un cambio paradigmático de desarrollo, evidenciado por una alta gestión pública de sus gobernantes. Como se describe anteriormente, antes del 2000 el municipio estaba sumido en caos de ingobernabilidad y pérdida de legitimidad institucional, por el cultivo de ilícitos y la presión de los grupos al margen de la ley, especialmente los paramilitares que retomaban el poder del asedio de la guerrilla.

Lo anterior coincide claramente con lo argumentado por Gaviria (2001) al afirmar que *“...el fenómeno de violencia que padecemos, la debilidad institucional y la escasa gobernabilidad en diversas zonas, ha sido aprovechada por la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares, quienes tienen actúan en gran parte de los municipios del país”*.

Esta dura situación del municipio en el año 2000, se considera el detonante del cambio y la recuperación de la legitimidad institucional y pacificación del territorio: *“...algo que potencializó el desarrollo en*

²¹ Datos proyectados del DANE a Junio 30/2007.

Marquetalia fue la aparición de los cultivos ilícitos, fue la coyuntura, como la bomba de Hiroshima o el terremoto de Armenia” (Ex-funcionario del Gabinete Municipal 2003-2007).

Para potencializar este desarrollo, muy manifestado en la productivo, se plantearon metas de desarrollo económico rural a través del esquema de cadenas productivas como propuesta de diversificación al café y alternativa a lo ilícito en un programa que llamaron “Marquetalia: Campo 100% Legal”, convertido en Modelo Nacional en Erradicación Manual y Voluntaria. Aquí nacieron los Grupos Móviles de Erradicación que apoyan al Gobierno Nacional.

En concordancia con Echeverri (2002), y los objetivos de la descentralización en Colombia, podemos afirmar que el municipio del Marquetalia ha iniciado un proceso juicioso hacia el cumplimiento de esta tarea, argumentado en:

1. *Democratizar la vida local para legitimar el estado. Rendición de cuentas.* Los alcaldes de los periodos analizados realizaron permanentemente reuniones, talleres, consejos comunitarios e informes por medios de comunicación, para contarle a la población los avances en los diferentes procesos de gestión y las inversiones realizadas. Los actores del municipio en la Red de Recursos (Grafica No.10), perciben los alcaldes del periodo analizado, como altamente transparentes.

2. *Se busca que los ciudadanos logren vigilar efectivamente las acciones de las autoridades. Veedurías.* Esto se ha promovido a través de las JAC a nivel urbano y rural. Sin embargo el municipio requiere capacidad crítica, capacidad de gestión y racionamiento de lo público en los ciudadanos, obtenida a través de la capacitación formal e informal, es decir, fortalecimiento del capital humano. Si bien se percibe alta transparencia, confianza, inclusión y pertenencia (gráficas No. 14,16,17 y 18.) en las comunidades de base, también es claro que se perciben con baja capacidad de gestión y prospectiva (Gráfica No.15 y 19).

3. *Mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios sociales y públicos a cargo del Estado.* El municipio ha avanzado notablemente en coberturas de educación y saneamiento básico, en este último es pionero en Caldas con la creación de un relleno sanitario de altas calidades técnicas: “...el relleno sanitario de Marquetalia está recibiendo residuos sólidos de cinco municipios de la región y no precisamente por cercanía o accesibilidad de las vías, sino por eficiencia y cumplimiento de la normatividad ambiental vigente” (Ex-alcalde 2003-2007).

En el proceso de la descentralización en Marquetalia se están creando nuevas instancias y permitiendo que emerjan nuevos actores. Los gobiernos municipales están renovando lo público y abriendo nuevos espacios para la participación popular y los derechos de la ciudadanía, Castillo (2000).

Sin embargo y en concordancia con los que plantea Rojas (2002) del Banco Mundial acerca de la experiencia de la descentralización en Colombia, Marquetalia ha tenido aumentos en gasto social y en aumentos de coberturas, sin embargo, los indicadores sintéticos calculados evidencian que todavía se está lejos de alcanzar los niveles deseables de desarrollo, tanto en infraestructura social como en la prestación de los servicios y en el mejoramiento de la capacidad de gestión política, fiscal y administrativa.

8.3.2. Los Actores Sociales e Institucionales

La siguiente matriz resume las características de los actores sociales e institucionales (mapa de actores) abordados en las encuestas y entrevistas, con base en los diagramas y análisis de redes.

Adicionalmente se identifica el tipo de actor (público o privados) y el nivel territorial de su accionar (local, regional, departamental, nacional e internacional).

Tabla No. 6. Caracterización de los Actores de la Red

Actor	Nivel Territorial	Tipo	Jerarquía en la Red	Características o Atributos de los Actores					
				Transparencia	Incluyentes	Capacidad de Gestión	Pertenencia	Prospectiva	Confianza
Alcalde	Local	Público	Alta	Muy Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alta	Muy Alto
Gabinete Municipal	Local	Público	Alta	Alto	Alto	Medio	Muy Alto	Alta	Alto
Concejo Municipal	Local	Público	Alta	Alto	Medio	Medio Bajo	Muy Alto	Alta	Medio
Asojuntas	Local	Organización Comunitaria	Alta	Muy Alto	Muy Alto	Medio	Muy Alto	Medio Bajo	Alto
Agrioriente	Local	Organización Comunitaria	Alta	Muy Alto	Muy Alto	Medio Bajo	Muy Alto	Alto	Muy Alto
Comité de Cafeteros	Local	Privado	Alta	Alto	Medio	Medio Bajo	Alto	Medio	Alto
Bancos	Local	Público	Bajo	Medio Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio Bajo
Gremios	Local	Privado	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio bajo	Medio Bajo
Policía	Local	Público	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Bajo	Medio	Medio bajo	Medio
Iglesia	Local	Privado	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Alto
Gobernador	Departamental	Público	Bajo	Medio Bajo	Bajo	Alto	-	-	Medio Bajo
Gabinete	Departamental	Público	Bajo	Medio Bajo	Bajo	Medio Bajo	-	-	Bajo
Asamblea	Departamental	Público	Alto	Alto	Medio Bajo	Medio Bajo	-	-	Medio
Corpocaldas	Departamental	Público	Bajo	Alto	Medio	Alto	-	-	Medio
Acción Social	Nacional	Público	Medio	Alto	Alto	Muy Alto	-	-	Alto
Congreso	Nacional	Público	Bajo	Medio	Medio Bajo	Medio Bajo	-	-	Medio

Fuente: Autor de la investigación, 2008.

La siguiente tabla relaciona cuantitativamente, los promedios de las características de los actores o atributos de los nodos (participación o inclusión, transparencia u honestidad, pertenencia o arraigo, capacidad de gestión, prospectiva o visión de futuro y confianza infundida).

Tabla No. 7. Promedio de los atributos de los actores por característica.

ACTOR	CARACTERÍSTICAS DE LOS NODOS					
	Incluyentes	Transparentes	Pertenencia	Gestión	Prospectiva	Confianza
Alcalde	2,8	2,9	3,0	3,0	2,9	2,9
Concejo	2,4	2,7	2,9	2,2	2,6	2,4
Gabinete M	2,8	2,8	3,0	2,4	2,6	2,6
Corpocaldas	2,5	2,7		2,6		2,5
Asojuntas	3,0	3,0	2,9	2,5	2,2	2,7
Gremios	1,9	2,5	2,5	1,9	2,0	2,2
Gobernador	1,9	2,1	- ²²	2,7	-	2,0
Gabinete G.	1,8	2,0	-	2,1	-	1,8
Comité Café	2,3	2,6	2,6	2,2	2,3	2,6
Agrioriente	2,9	3,0	3,0	2,0	2,7	2,9
Iglesia	2,5	2,6	2,7	1,9	2,3	2,7
Policía	2,4	2,2	2,5	2,0	2,2	2,4
Asamblea	2,0	2,7	-	2,1	-	2,4
Congreso	1,9	2,4	-	2,3	-	2,4
Acción Social	2,7	2,8	-	2,9	-	2,8
Bancos	1,3	2,0	1,8	1,5	1,5	2,1
	2,3	2,6	2,7	2,3	2,3	2,5
	Medio	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto

Fuente: Autor de la investigación, 2008.

Con base en la evaluación cualitativa y cuantitativa anterior, podemos deducir que los atributos o características con valores altos: pertenencia, transparencia y confianza se asocian mas con valores y con capital social; mientras que los valores medios: participación, gestión y prospectiva, están asociados con formación, capacidades, es decir, con capital humano.

A continuación se hace una breve caracterización y análisis particular para cada actor con base en las matrices anteriores y los diagramas de redes anteriores (Gráficas 10-19).

²² Los campos que aparecen sin valor es porque no fueron evaluados. Para los actores externos al municipio (nivel meso y supra) no se les indagó por pertenencia y prospectiva, por ser características pertinentes desde lo local.

Alcaldes (periodos 2000-2007)

Centralizan mucho la red en el manejo de recursos, asistencia técnica y solución a problemas, en los temas de respaldo político y planeación comparten más descentralizadamente las funciones. Son percibidos como altamente transparentes, incluyentes, con capacidad de gestión, pertenencia, prospectivos y confiables. En general por todos los actores de la red, los alcaldes son muy bien calificados, asociado a un alto capital humano.

Gabinete Municipal

Al igual que en el caso de los Alcaldes, centralizan la red en recursos, asistencia técnica y soluciones; así mismo comparten mas descentralizadamente los temas de respaldo político y planeación. Se perciben como altamente transparentes, incluyentes, pertenencia, prospectivos, confiables, pero moderados en su capacidad de gestión. En resumen se asocia un alto capital humano en los funcionarios de la alcaldía.

Concejos Municipales

Igual que con los actores anteriores, centralizan la red en el manejo de recursos, asistencia técnica y solución a problemas; comparten las funciones con los demás actores en respaldo político y planeación. Se perciben con alta transparencia, pertenencia y prospectiva; moderados en inclusión y confianza y entre medio y bajo en capacidad de gestión. Se podría concluir que los concejos municipales hay alto capital social, pero bajo capital humano.

Asojuntas

Poseen un nivel de jerarquía intermedio en la red para todos lo temas, es decir no son nodos centrales o que centralizan la red, a excepción de respaldo político donde adquiere un estatus muy importante. Se perciben como alta transparencia, pertenencia e incluyentes; moderados en capacidad de gestión y entre medio y bajo en prospectiva. Al igual que los concejos municipales, se perciben con alto capital social y bajo capital humano.

Agrioriente

Poseen un nivel de jerarquía intermedio en todos los temas de la red, es decir, no centralizan la red en ninguno de estos temas. Se perciben como altos en todos los atributos a excepción de capacidad de gestión como medio-bajos. Por este último atributo se podrían calificar también como bajos en capital humano.

Comité de Cafeteros

Posee un nivel de jerarquía intermedio en todos los temas de análisis de redes, a excepción de respaldo político donde se clasifican como de baja jerarquía o mal relacionados. Se perciben como altos en transparencia,

pertinencia y confiabilidad; moderados en prospectiva, inclusión y medio-bajos en capacidad de gestión. Se les reclama mas protagonismo en asistencia técnica y capacidad de gestión, la cual no se asocia a falta de capital humano, sino mas bien a estrategia de sistemas de calidad que han implementado, que según los actores públicos locales, no les permite realizar muchas actividades de apoyo a las comunidades, sino está previamente enmarcadas en los planes, programas y proyectos.

Bancos

Es uno de los actores de menor jerarquía o mal relacionados en la red para todos los temas. Se perciben como medio-bajos en transparencia y confianza y bajos en prospectiva, capacidad de gestión, pertenencia e inclusión. Se considera un actor estructural clave en la promoción del desarrollo económico del municipio.

Gremios

Poseen baja jerarquía para todos los temas en la red, aunque no tanta como los Bancos. Se perciben como moderados en transparencia y pertenencia; medio-bajo en prospectiva y confiabilidad y bajos en capacidad de gestión e inclusión. De acuerdo a esto se evidencia bajo capital social y humano en los gremios, por lo que deben buscarse estrategias de inclusión rápidamente para el beneficio de toda la red.

Policía

Poseen una jerarquía entre media y baja en la red para todos los temas. Se perciben como moderados en pertenencia, inclusión y confianza, y entre medios y bajos en prospectiva, capacidad de gestión y transparencia. Preocupante esta ultima característica, que genera deslegitimación institucional y desconfianza en la comunidad.

Iglesia

Posee muy baja jerarquía en todos los temas en la red, a excepción de la red de soluciones donde adquiere un estatus de mayor jerarquía. Se percibe como de alta transparencia, pertenencia y confianza; moderados en prospectiva e inclusión, y bajos en capacidad de gestión. Con este actor se presenta la disyuntiva de exigirle más protagonismo, apoyo y acompañamiento al municipio en busca del desarrollo local sostenible o que cumpla su función espiritual solamente. Si embargo este actor históricamente ha tenido un papel más de educación para la sumisión y “aceptación del destino”, que para el autodesarrollo y emancipación de las comunidades.

Gobernador

Posee un nivel de jerarquía medio en todos los temas de la red, a excepción de respaldo político con un nivel bajo. Es percibido con alta capacidad de gestión; medio-bajo en transparencia y confianza, y bajo en inclusión. No obstante, los gobernadores del periodo de análisis de

esta investigación a pesar de ser de corrientes políticas diferentes a los alcaldes electos de Marquetalia, apoyaron decididamente el municipio.

Gabinete Gobernación

Posee un nivel de jerarquía medio en todos los temas de la red, a excepción de respaldo político con un alto. Se percibe como medio-bajo en transparencia y capacidad de gestión y bajo en inclusión y confianza.

Asamblea

Posee un nivel de jerarquía media en todos los temas. Se percibe como alto en transparencia, medio en confianza, y medio-bajo en capacidad de gestión y en inclusión.

Corpocaldas

Posee un nivel de jerarquía medio para los temas de recursos, asistencia técnica y planeación. Se perciben como altos en transparencia y capacidad de gestión, y medios en inclusión y confianza.

Acción Social

Posee una jerarquía moderada en todos los temas de la red, a excepción del respaldo político donde es bajo. Se percibe como alto en transparencia, capacidad de gestión, inclusión y confianza.

Congreso

Posee una jerarquía que varía de medio a bajo en todos los temas de la red, a excepción del respaldo político que es alto. Se perciben como medio en transparencia y confianza, y medio-bajo en capacidad de gestión e inclusión.

Actores Estructurales Mal Relacionados

La cooperación internacional y las instituciones de educación superior que tienen alguna presencia en el municipio (SENA y Universidad de Caldas) son actores estructurales o básicos para el desarrollo municipal y que están mal conectados o relacionados. Sus vínculos son débiles y centrados en uno o máximo dos actores del municipio, por lo que cualquier otro actor que los requiera debe recurrir a terceros como intermediarios.

En conclusión, se evidencia una red en busca del desarrollo territorial de Marquetalia, con alto capital social, pero moderado-bajo capital humano. Las relaciones o vínculos fundamentales entre los actores a través de procesos de planificación territorial, *respaldo político y planeación*, son de tipo descentralizado, es decir, se comparten con cierta horizontalidad las funciones, derechos y deberes ciudadanos y políticos. Estas características la hacen positiva y propicias para lograr

el desarrollo local sostenible, pero debe trabarse mucho en el tema de capital humano.

8.3.3. El Territorio Regional

El desarrollo regional del departamento no responde a las necesidades de bienestar de la población, a las potencialidades existentes en su territorio y a los desafíos del entorno.

César Vallejo.

Marquetalia pertenece a la subregión o distrito Alto Oriente de Caldas, junto con los municipios de Pensilvania, Manzanares y Marulanda. Según Planeación Municipal, la subregión tiene una población de 69.428 habitantes que representa el 7.1% de la población de Caldas. De esta población, el 36% se ubica en las cabeceras municipales y el 64% en los centros poblados y en lo rural disperso²³.

Mapa No. 2. Regionalización del Departamento de Caldas



Fuente: Gobernación de Caldas 2006.

La subregión enfrenta actualmente varias problemáticas de las señaladas por Gaviria (2001), como baja gobernabilidad, ilegitimidad y ausencia del Estado, violencia por disputas territoriales, deterioro ambiental, marginalidad de territorios y sectores sociales, y falta de un mayor reconocimiento de la diversidad cultural y étnica. Ante esto y

²³ Planeación Municipal de Marquetalia, Diagnóstico 2008.

como estrategia privada de desarrollo regional, recientemente se ha constituido la Agencia para el Desarrollo del Oriente de Caldas -ADER, corporación sin ánimo de lucro constituida por actores locales, regionales, nacionales e internacionales de los sectores público, privado y de la sociedad civil organizada, quienes confluyen en el propósito de impulsar la integración y el desarrollo de los municipios del oriente de Caldas²⁴. *“El oriente de Caldas es una región extraordinaria; la diversidad de flora y fauna la hacen rica y reconocida en el mundo por su gran número de especies de aves, mamíferos, anfibios, reptiles. Además su potencial hídrico la ha convertido en una zona de interés para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos”*. ADER (2007).

Esta estrategia permitirá dar cumplimiento a uno de los objetivos de la descentralización en Colombia: establecer regiones como promotoras del desarrollo. Echeverri (2000).

8.4. LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL LOCAL

*No planificar es, simplemente,
ser diferentes al futuro.*

Sergio Boissier.

La mayoría de nuestras entidades territoriales están en crisis, una crisis que no es únicamente fiscal, sino una crisis social y política, pero principalmente y lo mas preocupante, una crisis de orientación en el largo plazo. Los municipios se han quedado en las discusiones presupuestales (a un año) o sobre los horizontes de sus planes (a tres años), olvidando el largo plazo y dejando de lado la construcción de futuro.

César Vallejo.

La planificación territorial en Marquetalia ha sido un proceso en el que han centrado sus gobiernos, la gestión territorial: *“...el éxito de estos alcaldes es la planeación y construcción de largo plazo del municipio”*.(Actor Privado Regional). Sin embargo, la orientación ha estado centrada en los Programas de Gobierno y en Planes de Desarrollo, pero no se le ha prestado la atención suficiente al Esquema de Ordenamiento Territorial, el cual esta en mora de revisar y ajustar, según estipula la misma ley 388/97.

Esta construcción de largo plazo en un proceso consensuado donde prima el interés colectivo sobre el particular es la orientación real que deben tener los PDM (DNP, 2002).: *“...si no somos capaces de elaborar de esta forma los planes, estos se quedarán, como en otras ocasiones,*

²⁴ www.orientedecaldas.org

relegados a documentos inconsultos e irrealizables cuya única función es la de cumplir con una norma” (DNP, 2002).

Desafortunadamente los dos procesos de planificación territorial básicos del municipio, PD y EOT, se trabajan por separado, sin articulación, o en el peor de los casos y como es muy frecuente en nuestro país, los gobernantes terminan siempre por cumplir, o al menos comprometerse, con los dispuesto solo en el PD, por reflejar su apuesta política en el momento que fueron elegidos.

El caso Marquetalia al respecto, no es diferente a la generalidad del país: *“...los alcaldes ven los PD y los POT como dos procesos diferentes y la apuesta esta siempre en los PD por ser el compromiso con las comunidades”.*(Ex-funcionaria de la Alcaldía 2000-2007). Continúa agregando respecto al Esquema de Ordenamiento Territorial: *“...el POT era un esquema como tantos, lo acomodaron a un Marquetalia, un consultor como tantos, pero hay que revisarlo cuidadosamente porque desborda la capacidad de recursos del municipio”.*

Queda claro la importancia de los POT's, al ser instrumentos de planificación, mediante los cuales los entes territoriales integran y proyectan en su territorio las políticas y estrategias económicas, sociales, ambientales, y culturales, con el fin de lograr coherencia entre sus objetivos de desarrollo y los procesos de uso y ocupación del territorio (DNP, 2002).

Adicionalmente agrega DNP, los Planes de Ordenamiento y los Planes de Desarrollo son instrumentos complementarios, dado que en estos últimos se definen estrategias y programas que afectan condiciones sociales, económicas y culturales de una población ubicada en una región o territorio, que debe ser organizada a fin de que no se convierta en una restricción al desarrollo, sino que explote sus propias potencialidades. Esto significa que para las sucesivas administraciones municipales, el contenido de mediano y largo plazo del POT será un insumo necesario para el proceso de elaboración y/o ajuste del plan de desarrollo.

De otro lado, el municipio ha tenido claridad en la importancia de articular la planeación local con la departamental y nacional, pues se han tenido planes de desarrollo²⁵ (2000-2003 y 2004-2007) articulados con la planeación de niveles territoriales superiores. Este aspecto ha sido destacado incluso por la oposición política del municipio: *“...lo mejor en los alcaldes ha sido la articulación de los planes de desarrollo a los planes de desarrollo departamentales y nacionales, lo que le ha*

²⁵ Plan de Desarrollo 2000-2003: Marquetalia Cuenta Contigo. Alcalde Hugo Hernán Gonzáles Medina y Plan de Desarrollo 2003-2007: Marquetalia Vive, Grandes Sueños, Grandes Realidades. Alcalde Luis Alberto Giraldo Fernández.

permitido jalonar recursos y recibir apoyo de los programas y proyectos nacionales” (Líder Político de la Oposición).

De alguna forma, el municipio a través de sus gobernantes principalmente, ha venido privilegiando la planeación de largo plazo (Gráfica No. 19): *“...entre los mas importante de estos alcaldes es que no están pensando en proyectos de agua tibia sino en grande, y es concientizando a la gente que no es regalando tejas o cemento que progresamos, sino con grandes obras que se reflejan en el futuro”.* (Líder deportivo del municipio). No obstante, aún es posible percibir vestigios de la política tradicional del país basada en dadivas, asistencialismo y paternalismo, donde los alcaldes son vistos por las comunidades, especialmente las mas pobres, como redentores o Mesías.

Respecto a los PD, los programas y proyectos deben terminar en la definición de metas concretas y alcanzables DNP (2002), aspecto logrado en el municipio, *“...las metas definidas en el PD son aterrizadas, realizables, a las que se les hace seguimiento desde el gobierno municipal y las comunidades”.* (Ex-alcalde 2003-2007).

Otra gran ventaja que ha tenido el proceso político de Marquetalia es la continuidad con gobernantes simpatizantes o del mismo partido político *“...lo mas notorio o importante es que entre ellos se entendieron en el mismo idioma”.* (Líder Comunal).

Estos PD han tenido en todas sus etapas una amplia participación comunitaria. Tal como anota el DNP (2002), la planificación con amplia participación de la sociedad civil es el primer paso para garantizar la gobernabilidad en el ámbito municipal. *“...para la formulación del Plan de Desarrollo se trabajó con el conocimiento de las comunidades. El Programa de Gobierno se acercaba a lo que ellos querían, y esto en general para Marquetalia, debía girar alrededor del esquema del desarrollo productivo, pues una vez la economía familiar se estabilizaba, los demás problemas se iban resolviendo”.* (Ex-alcalde 2003-2007).

Es claro pues la apertura de espacio de participación comunitaria en el municipio: *“...el éxito del PDM es la aplicación de la ley en cuanto a participación, organizar el Consejo Territorial de Planeación, las JAC., etc., se le dio peso y valor, y deciden en la inversión”.* (Ex-alcalde 2000-2003). Podría afirmarse que el municipio ha cumplido su tarea en cuanto a cobertura de la participación, pero la calidad de la misma es cuestionada, precisamente por el bajo nivel de capital humano formado (Ver tablas No. 7 y 8, y caracterización de los actores); falta cualificar a los actores comunitarios, mas allá de temáticas técnicas, en lo público, en derechos y deberes democráticos, en gobernabilidad. Solo así se tendrá una participación de calidad, pensada en la racionalidad del territorio, de acuerdo a sus restricciones y oportunidades reales. Tal

como afirma el DNP (2002), uno de los factores explicativos de las deficiencias de la planificación y en general de la gestión territorial, está en la baja capacidad técnica y de formación o cualificación de los actores sociales.

Otra de las claves de la efectividad de los procesos de planificación, está en su misma formulación, que sea claro y concreto. *“...un plan de desarrollo de 500 paginas, tipo tesis, es un absurdo, pues bastan solo 20 hojas concretas sobre metas priorizadas, para planear el desarrollo en el periodo de gobierno”*. (Ex-alcalde 2003-2007). Continúa agregando el mismo entrevistado: *“...en un plan de desarrollo no debe ponerse cosas como velar por el orden publico, se trabajará con transparencia..., pues es algo inherente a las funciones del alcalde”*.

Finalmente en cuanto a los Planes de Desarrollo de Marquetalia se podría afirmar que han considerado estrategias de revitalización de la vida municipal (DNP, 2002), en las cuales se destaca:

1. *La asociación de municipios en regiones*. Creación de la Agencia para el Desarrollo del Oriente de Caldas -ADER

2. *Generar procesos agroindustriales de acuerdo a su vocación agropecuaria con alianzas público privadas*. En la actualidad los proyectos de cafés especiales, central de mieles, caucho, plantas aromáticas con valor agregado y cacao, entre otros.

3. *Invertir en programas educativos que consulten la vocación económica y las realidades sociológicas*. Al respecto se está implementando un Centro Regional de Educación Superior CERES, para la subregión del Oriente de Caldas con sede en Marquetalia; así mismo estableciendo convenios para formación universitaria a nivel de tecnologías con universidades de programas agropecuarios.

4. *Generar procesos para incrementar las rentas propias*. Se ha realizado la actualización catastral que permitirá aumentar los recaudos por impuesto predial y la implementación del cobro de tarifa por recolección de basuras.

5. *Fortalecer procesos de arraigo en el campo y la zona urbana*. Se ha venido trabajando con redes de ocupación del tiempo libre, especialmente para niños y jóvenes.

Respecto al Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT de Marquetalia, requiere probablemente mas que una revisión y ajuste

como reglamenta la ley 388/97²⁶, una reformulación a la luz de las nuevas dinámicas socioeconómicas y macroproyectos del territorio como: sistemas productivos promisorios, transversal vial de Caldas y proyecto hidroeléctrico La Miel, entre otros.

El actual EOT posee debilidades y vacíos estructurales que requieren su replanteamiento. Tal como afirma el Consejo Nacional de Planeación al respecto, los POT's en sus inicios fueron realizados por consultores que si bien algunos de estos cumplieron los plazos establecidos por ley para entrega del documento, se limitaron en la gran mayoría de casos a presentar un documento frío, que no respondía al llamado constitucional y mucho menos al de la ley 388/97, en cuanto a mecanismos de participación ciudadana e instancias de consulta, concertación y aprobación.

Quedará como tarea básica para ADER, definir unas directrices o lineamientos de ordenamiento territorial regional, que orienten claramente a los municipios, entre ellos Marquetalia, en la revisión y ajuste que por ley deben emprender los municipios a los POT's. Así mismo identificar problemáticas y oportunidades que puedan abordarse regionalmente para su solución o aprovechamiento, respectivamente.

8.5. EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE EN MARQUETALIA

Los Problemas Complejos se Enfrentan con Soluciones Complejas.

Edgar Morin

Es claro que el problema del desarrollo no es técnico, que se restringe al ámbito del comportamiento humano y una buena estrategia para impulsarlo esta en el fortalecimiento de las redes sociales existentes en el territorio.

Rogelio Pineda

Se inicia esta discusión con algunos aspectos que en la actualidad ponen en riesgo la sostenibilidad del proceso político de buen gobierno que vive Marquetalia. Un líder de la oposición comenta: “...es difícil la sostenibilidad porque aún se maneja una mentalidad paternalista, lo que vulgarmente llamamos, llenar barrigas”.

²⁶ De acuerdo a la Dirección Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT, Los municipios debe emprender la revisión y ajustes de los POT's, el cual es un procedimiento de carácter técnico y jurídico establecido por la ley de desarrollo territorial (Ley 388/97), con el fin principal de actualizar, modificar o ajustare sus contenidos y normas de manera que se asegure la construcción efectiva del modelo territorial adaptado por el municipio. La revisión es una oportunidad para actualizar el plan vigente.

1. Existen rezagos de la política tradicional en visualizar los gobernantes como redentores, entregando dádivas en los consejos comunitarios o reuniones comunitarias.

2. Hay ausencia de capital humano en la comunidad; falta formación, conocimiento e información que les permita desarrollar una racionalidad territorial con la cual tomen decisiones de calidad. Es claro que el principal reto de la dimensión social, dentro del enfoque del desarrollo sostenible lo constituye el fortalecimiento del capital humano, especialmente a través de la educación. Jaramillo (2003).

3. Falta educación en lo público, en la vida democrática. *“...necesitamos educación en lo político, tanto para nosotros como comunidades como para los gobernantes”*. (Líder comunitario rural)

4. Aún es notorio ver que lo individual aún prima sobre lo colectivo. *“...tener contenta toda la gente es muy berraco, pues cada uno quiere tirar para lo suyo, lo individual, y lo que beneficia a todos no es mas importante”*.(Líder Comunitario).

De otro lado si analizamos a Boissier (2005), el desarrollo local en Marquetalia aún no se constituye como proceso territorial autónomo, ya que:

1. El territorio es organizado por las personas. En Marquetalia hay una notable influencia de la clase política dirigente: El alcalde, su gabinete y Concejo Municipal. Hay decisiones son tomadas sin consultar, pensando siempre en que “es lo mejor” para las comunidades: *“...una de las cosas que mas me gusta de estos alcaldes es que hacen las cosas para las comunidades sin consultar siempre, pues ellos saben que es lo mejor para nosotros”*. (Líder Rural). En el mismo sentido otro actor comunitario expresa: *“...yo pienso que los alcaldes deben hacer cosas que la gente no quiere, pero es lo que la gente necesita y no es necesariamente es lo que piden”*.

En este orden de ideas, la misma comunidad, de alguna forma, justifica la toma de decisiones no concertadas con ellos. Pero es claro que en la medida que los actores sociales se sientan protagonistas de su destino y no sean manipulados por procesos de planificación centralizados, serán los primeros en defender e incorporar medidas planteadas por las autoridades (CONDESAN, 2000).

Este es el peligro de formular proyectos sin consultar o concertar con las comunidades: *“...es común la falta de ética y eficacia que condena un proceso de desarrollo definido a priori, desde el exterior, sin comprensión, ni consulta, ni participación de la población concernida,*

para partir de un enfoque cultural etnocentrista para determinar lo que debe ser el “desarrollo”, lo que debe ser “lo mejor” para la población, este “debe ser” impuesto y es lo que genera resistencia al desarrollo por parte de las poblaciones aparentemente “beneficiarias” de los proyectos. Vallaey (2006).

2- *Distribución del poder entre las personas.* Notoriamente el poder se ve muy concentrado en el gobierno local.

3- *Desarrollo para las personas.* De alguna forma es la finalidad de los mandatarios, que obran con buenas intenciones, pero hasta que punto podrá lograrse sin autonomía de las comunidades. Según Sen, el desarrollo es de las personas, ampliando opciones y fronteras.

No obstante todo lo anterior, es importante destacar aspectos y dinámicas socioeconómicas y políticas que se viene dando en el municipio para potencializar el desarrollo local sostenible (Muñoz y Holguín, 2006):

1. *Existencia de un tejido humano dinámico:* Esta en proceso de formación y consolidación, aunque se detectan debilidades como el bajo rol de los gremios y cualificar la organización comunitaria.

2. *Identidad social:* asociada con el arraigo o pertenencia de los pobladores que es muy alta en general.

3. *Existencia de centros sociales dinámicos:* Principalmente en las JAC, Los Consejos Territoriales de Planeación y ahora en redes de ocupación del tiempo libre.

4. *Densidad y diversidad de redes de información:* En consolidación.

5. *Capacidad social para asimilar cambios:* resistencia civil al cultivo de coca y presencia de grupos al margen de la ley.

6. *Grado de diversificación del mercado de trabajo:* en lo productivo, existencia de un procesos de diversificación cafetera estable y con identificación de sistemas de producción muy promisorios, bajo el concepto de cadenas agroindustriales.

El desarrollo humano sostenible significa que la comunidad busca directamente la solución de sus problemas, y no al paternalismo y proteccionismo por parte de las elites o gobernantes de tendencias mesiánicas o de tecnocracias esclarecidas. Debe se una propuesta autodefinida por la comunidad, de acuerdo con sus potencialidades, oportunidades y a sus restricciones particulares, buscando romper los paradigmas tradicionales.(DNP, 2002).

Respecto al desarrollo humano, Marquetalia para el año 2004, presentaba un Índice de Desarrollo Humano –IDH de 0.64, por debajo, para este mismo año, del índice departamental (0.78) y nacional (0.70) (PNUD, 2007). La apuesta en adelante del municipio, a través de sus procesos de planificación, debe estar dirigida al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM, lo cual es una apuesta internacional (189 países) para superar los niveles críticos de desarrollo humano, y en tal sentido hay oportunidad de acceder a recursos nacionales e internacionales para alcanzar los mínimos requeridos en cada objetivo. Estos son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la educación básica universal
3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud sexual y reproductiva
6. Combatir en VIH/SIDA la malaria y el dengue
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

8.5.1. DIMENSIÓN SOCIAL

Un proceso de planificación participativa no es solo democratizar y descentralizar la toma de decisión, es también educativo.

CONDESAN (2000).

8.5.1.1. La Participación Ciudadana

Tal como se comentó anteriormente ha sido muy evidente la participación comunitaria en el proceso político de análisis: “...*la estrategia utilizada en Marquetalia es Poder en Manos de la Gente, es decir, de la comunidad. Lo que se hace es que el alcalde y concejo renuncien a las cosas que hacen siempre y esto pasa hacer responsabilidades de la comunidad. Cómo qué necesito y qué hago con los recursos?. Esto es sencillo en teoría pero es complicado en la práctica, porque la tradición política o politiquera era difícil de quitarla*”. Continúa agregando: “*la ventaja cuando la comunidad propone la obra es que se espera lógicamente su apoyo*”.(Ex-alcalde 2000-2003).

No obstante lo anterior, la participación real y efectiva debemos entenderla como la capacidad de la comunidad de definición, planificación, gestión y decisión de ámbitos que se viven colectiva y comunitariamente.(Ibarra, 2001).

Sin embargo, de otro lado también está la dificultad para congregar, reunir y convocar a la comunidad en torno a objetivos colectivos, pues existe mucha apatía e incredulidad en lo público por la vieja tradición de hacer política: *“...la participación es esencial y ellos la han fomentado, el problema es que venimos de una tradición donde el político es un caudillo que actúa solo, y cuando se nos llama a participar ni siquiera vamos porque estamos llenos de prejuicios y decimos que ellos traen todo listo..., bueno y en verdad muchas veces es así”*.(Sacerdote del municipio).

El pensamiento colectivo se está construyendo en la comunidad, al menos en los líderes comunales se nota cierto grado de madurez en su raciocinio y pensamiento colectivo. *“...hacer pensar a la gente en lo colectivo es bien berraco, yo se lo dijo con un ejemplo, si hay una vereda sin vía de penetración y existe la plata para hacerla, pongámosle que vale 500 millones, pero se le ofrece a la gente de 1 millón a cada uno y no hacerla, la gente prefiere la plata y no la vía. Entonces a veces la gente pide cosas enguanda, en bobaditas, yo pienso que es mas importante obras de desarrollo que hagan progresar el pueblo”*. (Líder de Asojuntas)

“...ha habido solidaridad y empeño por lo colectivo, es un valor en el campesino. Pero le falta orientación, que esa participación que se hace con gusto, sea de calidad”.

Una estrategia muy valiosa que han implementado estos gobiernos es el pedir siempre a las comunidades un aporte en las obras que realizan, generándoles mayor compromiso y pertenencia, esto promueve el capital social (Camagni, 2005): *“...algo importante que se hizo en Marquetalia es lograr que la gente aporte, yo pongo y ustedes ponen también, y esto podía ser mano de obra, acompañamiento, almuerzos en los convites. Cuando la gente recibe y no le cuesta nada, al otro día regala, así es cuando se les dan casas regaladas después las venden y vuelven a la otra administración a pedir nuevamente. La gente se apropia mas de lo que tiene porque le cuesta un esfuerzo tenerlo”*.(ex-funcionaria de la alcaldía 2000-2007).

Fotografía No.3. Mejoramiento de Vivienda Rural con Aporte de Mano de Obra por parte de la Comunidad.



Fuente: Alcaldía Municipal, 2007.

8.5.1.2. Capital Social

El capital social está conformado por redes de relaciones sociales como la familia y ciertos rasgos de una cultura institucional como la confianza en las instituciones o el cumplimiento de normas, que afectan el sentido y la posibilidad de la acción individual y colectiva.

Camilo Madarriaga

Muchos autores de la teoría de capital social coinciden en afirmar que lo que lo cohesiona es la confianza: “...la confianza es transversal en todo lo que pasa en la vida pública del municipio. Si en un gobierno no hay confianza, puede haber de todo lo demás, pero sin ella nada funciona, la confianza es la que une, la que pega” (Ex-funcionario Alcaldía 2003-2007).

La confianza como lo que promueve el capital social (Arismedy, 2002): “...el resultado del imperio de lo legal, la legitimidad institucional y que la gente lo disfrute. El problema de orden público deslegitima las instituciones y generan desconfianza, temor”.(Ex-alcalde 2000-2003)

Otro indicador de capital social en el municipio es la solidaridad. Lo que promueve el capital social es la ayuda recíproca o colaboración, con que

actúa o responde la comunidad ante una eventualidad (Arismey, 2002): *“...en Marquetalia existe mucha solidaridad, la gente, sin necesidad de hacer una campaña, cuando ven necesidades van y dicen qué necesitan..., qué hay que hacer..., en que puedo ayudar. Todos ayudan desde el alcalde hasta el barrendero, pero no novelariando, sino apoyando”*. (Concejal 2003-2007).

Una estrategia importante para promover capital social con la juventud, es el desarrollo de proyectos orientados a su inclusión e interés en temas de poca simpatía para ellos como la política: *“...los jóvenes no nos interesamos mucho por la política, pero ahora es como diferente porque nos dan oportunidades de participar como en el Concejo Municipal”*.(Joven estudiante de 11 bachillerato).

Igualmente se desarrollan proyectos de aprovechamiento del tiempo libre, utilizando la construcción moderna de un coliseo multifuncional, no solo para actividades deportivas, sino sociales, políticas y culturales *“...estos alcaldes han trabajado proyectos para el aprovechamiento del tiempo libre de nosotros, involucrando los estudiantes con el trabajo social del municipio. Cada uno de nosotros puede escoger que hacer de acuerdo a sus gustos y eso es muy chévere”*. (Joven estudiante de 11 bachillerato).

Foto No. 4. Panorámica del Coliseo Multifuncional de Construcción Reciente



Fuente: Alcaldía Municipal, 2007.

El alto sentido de pertenencia de la comunidad, es otro indicador de capital social (Diagramas No. 18): *“...el sentido de pertenencia de la gente de Marquetalia que vive fuera del municipio, se nota cuando uno visita sus oficinas en Manizales o Bogotá y tienen de fondo una imagen*

religiosa y al lado un cuadro con la panorámica urbana del pueblito, eso hace que uno se erice de emoción y a veces hasta chocoliamos los ojitos”.(Líder deportivo).

Finalmente el haber podido erradicar los cultivos de coca voluntariamente, de forma manual, creyendo en la posibilidad de cambio de las instituciones legales, en un momento de mucha desesperanza e incertidumbre en el municipio, es también un indicador de capital social. Adicionalmente hay un elemento moral importantísimo en este tema, dejar de valorar el cultivo de coca solo por su rentabilidad económica en medio de tanta pobreza y valorar más la pacificación del municipio y la recuperación de la legalidad en todos los aspectos de la vida pública del municipio.

8.5.1.3. Capital Humano

Un niño que no eduquemos es predestinarle una vida marginal y en miseria.

Patricia Castrillón

El municipio de Marquetalia en cobertura de la educación, al menos la básica primaria, está bien clasificado a nivel de Caldas, pero habrá que trabajar fuertemente en el tema de la calidad, pertenencia, conectividad, vocaciones, etc. Más allá de esto y de acuerdo con lo sostenido por la TNC (1998), es urgente transformar la educación con el propósito de incentivar la creatividad de los niños y adultos para romper paradigmas de dependencia y reemplazarlos por esquemas de innovación, independencia, autoestima, generación de valores e ideales.

Fotografía No. 5. Colegio Agropecuario Rura



Fuente: Alcaldía Municipal, 2007

Sin embargo, es claro que la responsabilidad y compromiso de la educación no es exclusiva del gobierno local, pues existe dificultad cultural con los padres de familia, principalmente en la zona rural, para que envíen los niños a estudiar y no prefieran dejarlos trabajando en las fincas desde muy corta edad.

A pesar de estas dificultades y cuellos de botella, el tema debe continuarse trabajando incansablemente, buscando permanentemente estrategias que logren la inclusión total de la población en edad escolar, pues en el caso del desarrollo rural, solo a partir de la educación se pueden generar valores agregados en procesos productivos dados, y en distribuir los beneficios generados por éste de la mejor forma posible (Sepúlveda, 2002). Los bajos niveles de educación escolar rural redundan claramente en un aporte a la pobreza rural del municipio y de acuerdo con Drucker (1993), la educación es identificada junto al conocimiento, como la única forma de avanzar y de formar una sociedad libre y justa. Esto es lo que llama también Boissier (2002), Sociedad del Conocimiento y Tecnologías de Información y Comunicación –TIC, aduciendo que el bienestar de la sociedad no depende de bienes y servicios, sino de valores.

A nivel rural, los jóvenes en Marquetalia deben verse tal como lo define el IICA (2000), como agentes multiplicadores del cambio productivo que se da en la cristalización de los eslabonamientos hacia el procesamiento de productos agrícolas y su comercialización, así como en la articulación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Igualmente Arango (2005), afirma que en condiciones de inequidad educativa es imposible avanzar hacia sistemas de gobierno más democráticos y a formas de distribución de la riqueza más justas. Adicionalmente para Hidalgo (1997), la planificación participativa como proceso social es más político que técnico y debe tener un carácter eminentemente educativo.

Esta es pues la concepción de desarrollo humano que debe privilegiar el municipio, tal como lo define Sen como desarrollo de capacidades, saliendo de la pobreza al aumentar las oportunidades. *“...para nosotros como gobernantes locales es claro que la sostenibilidad del proceso radica en la educación, somos pequeños cafeteros hay gente muy pobre y el nivel educativo es muy bajo, para que esto sea sostenible tenemos que trabajar mas en educación. Sin embargo para mi es un problema de valores, ha escuchado sobre las trampas de la pobreza?. Porque tenemos lustrabotas que dan educación a sus hijos y otros que teniendo plata, no da educación a sus hijos”.* (Ex-alcalde 2000-2003).

La tasa de analfabetismo actual del municipio, es la segunda mas alta de la subregión con 12.5%. Los siguientes valores indican, con preocupación, los porcentajes de población (mayor de 15 años) que accede a diferentes niveles de educación:

Nivel educativo a 2006 de personas de 15 años y más.

Sin ningún estudio	10.1%
Primaria	64.2%
Secundaria	23.5%
Tecnológico	0.3%
Universitario	1.3%
Posgrado	0.5%

Fuente: Alcaldía Municipal, 2008

8.5.1.4. Las Juntas de Acción Comunal –JAC

Marquetalia esta viviendo un proceso interesante de fortalecimiento de las JAC, logrando avanzar en el propósito de autogestión del desarrollo (Contraloría General, 2006): *“...con los líderes comunitarios se trabajó desde las secretarías del despacho, se apoyaron desde lo legal, hubo cambios de dignatarios, se les aportó y la gente se daba cuenta que tenían que nombrar líderes genuinos. Ahora casi con total grado de certeza puedo decir que hay líderes visibles e íntegros en Marquetalia”*.(Ex-funcionario de la Alcaldía, 2003-2007).

Esta renovación incluía el cambio de líderes anquilosados que llevaban muchos años en el poder: *“...la gente por temor o por no peliar los dejaban ahí, pero poco a poco buscamos que fueran reemplazados por jóvenes, y se logró renovar todo el cuadro directivo con nuevas ideas.”*.(Ex-funcionaria de la Alcaldía, 2003-2007).

El municipio empleó una estrategia de presión para consolidar las JAC: *“...armamos convites, las mingas y todo proyecto que se ejecute era bajo la regla de todos ponemos, reduciendo mano de obra por aporte de ellos. Luego les sugerimos que tuvieran en cuenta, cuando seleccionaban personas para los beneficios, que primero pensarán en lo comunitario y colectivo. Yo les decía, apoyemos primero a los que salen al convite, que apoyan a la escuela, entonces la gente sabía que debía apoyar para beneficiarse. Alrededor del acueducto, escuela, la vía y centro de salud, se congrega a la comunidad.* (Ex-alcalde 2000-2003).

Fotografía No. 6. Renovación de Líderes Comunales en la Zona Rural



Fuente: Alcaldía Municipal, 2007.

Finalmente se podría afirmar que Marquetalia con las JAC, está cumpliendo bien su papel en consolidar espacios de participación comunitaria²⁷ donde las personas aprenden a asumir responsabilidades, gestionar y manejar recursos, planificar obras o actividades, y lo mas importante, a interactuar con otros miembros de la comunidad (UAM, 2006). Un logro y éxito concreto del trabajo de las JAC con el apoyo del gobierno municipal es la *droguería comunitaria*, que expende medicamentos a todo el público en general, pero a bajos precios. No obstante, es clara también la necesidad de un mayor nivel de cualificación de la comunidad: “...no es llevando capacitaciones sobre JAC en abstracto sino a través de prácticas, de procesos, de proyectos concretos, es decir, aprendamos haciendo”. (Líder Regional Privado).

²⁷ Reglamentados por la Ley 134 de 1994, y la Constitución Política de 1991, artículos 2 y 103.

8.5.2. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA

Un estudio de Banco Mundial sobre 192 países concluye que solo el 16% del crecimiento económico se puede atribuir al capital físico, un 20% al capital natural y 64% es atribuido al capital humano y social.

Bernardo Kliksberg.

Marquetalia en el año 2000 poseía una cobertura importante en cultivos ilegales, coca principalmente, lo cual le daba un estatus de ilegalidad a todo lo público en el municipio. *“...para nosotros fue muy importante lo que hizo el alcalde de ese entonces, exponiendo la vida en contra de los paramilitares, con la erradicación de cultivos, convenció a la gente de que eso no era bueno para ellos, ni para el futuro del municipio. En aquella época recuerdo que había asociaciones para financiar el cultivos en las que participaban empresarios y concejales del municipio. Entonces de que legitimidad institucional podríamos hablar?”.*(Líder de Organización Productiva)

Esta situación fue claramente influenciada por la crisis cafetera ya que el monocultivo de café era muy intenso en el municipio, los agricultores se quedaron sin opciones y ante el conflicto social del municipio y la rentabilidad que ofrecía cultiva coca, esa fue una opción clara para muchos: *“...cuando se rompió el pacto cafetero en el año 1989, se agravó todo y se vino una época muy mala para nosotros y aunque la gente tenía cositas, como sus vaquitas, las fueron vendiendo, ya en el 2000 no había que feriar ni que vender y la gente empezó a sembrar coca por todos lados”.*(Agricultor cafetero).

A partir del Plan de Desarrollo *Marquetalia 100% legal*, y *Marquetalia vive grande sueños, grande realidades*, se desarrolló la estrategia de promover cultivos legales con enfoque de cadena, que tuvieran sostenibilidad en el tiempo, comercialización, seguridad y rentabilidad aceptable, pues es claro que la rentabilidad de la coca, no es comparable con ningún otro cultivo por promisorio que sea.

Esta reorientación de la agricultura tradicional hacia la agricultura especializada, proclive a la formación de cadenas agroalimentarias, es considerada clave para competir en el contexto de la globalización. (IICA, 2000).

Esta estrategia de diversificación agropecuaria fue llevada a concurso de la CEPAL²⁸ y si bien no ganaron el primer puesto, se sienten muy orgullosos de haber quedado entre los finalistas. *“...nos presentamos a la convocatoria CEPAL mas de 1.000 propuestas de toda América Latina, pasamos entre la 50 mejores, nos pidieron mas documentos y quedamos*

²⁸ Experiencias Locales en Innovación y Desarrollo Productivo en América Latina y del Caribe. CEPAL, 2007.

entre los 20 preseleccionados, nos visitaron y quedamos de terceros. El trabajo simplemente se basó en mucho empoderamiento de lo local. Hoy Marquetalia es pionero en la conformación de cadenas productivas, es modelo y es copiado por otros municipios”.(Ex-funcionario de la Alcaldía 2003-2007).

La Umata²⁹ del municipio vivió un proceso de transformación o evolución muy importante; “...antes en la Umata, el apoyo al campesino era con una huerta casera, estanques piscícolas, vacunas..., en fin proyectitos. Pero sentimos la necesidad de pensar en algo que cambiara el panorama económico del municipio, que de verdad generara ingresos y que no nos volviera tan sensibles a las crisis del café. Debíamos proponerle algo a la gente que de verdad les generara ingresos. Hoy estamos muy contentos con lo que tenemos”. ”.(Ex-alcalde 2003-2007).

En el momento el municipio tiene definidos canales de comercialización para sus productos, especialmente con supermercados de cadena e Bogotá. “...ya están los canales de comercialización, faltan los volúmenes, pero esto es mas de tecnología, el valor mayor está en la organización de los productores en Agrioriente. La mentalidad de la gentes es lo importante y a esto yo llamo capital social”. ”.(Ex-alcalde 2000-2003).

Fotografía No.7. Centro de Acopio. Proyecto de Diversificación en Cultivos Promisorios



Fuente: Alcaldía Municipal, 2007.

²⁹ Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria.

Sin embargo, la política de desarrollo productivo no ha tenido la continuidad necesaria y debe estar mas focalizada a unos cuantos productos muy promisorios, pues en el momento se tienen varias opciones que podrían distraer, atomizar esfuerzos y disminuir el impacto final buscado: *“...el problema grave es que los procesos no se completan, montamos los proyectos y no le hacen seguimiento hasta el final. Y producir no es tan complicado como comercializar. Además tenemos cultura de todo es muy artesanal, tenemos problemas de poscosecha, los productos llegan maltratados, aporriados, etc. El proceso empezó bien pero hay que mejorarlo permanentemente”*. Continúa agregando *“...Creo que hay que escoger 3 cosas concretas solamente muy promisorias y continuar con eso y no meternos en varias cosas como ahora. Las tres cosas para mi mas llamativas son el aguacate, el café y la caña”*.(Líder Asociación de Productores).

Otro tema en el que debe trabajar fuertemente el municipio con sus productos agrícolas promisorios es la calidad, tal como manifiesta un productor: *“...hoy en día no podemos trabajar a medias, todo debe ser de la mejor calidad, la gente es muy exigente y paga caro o paga bien, pero por la calidad, no reciben cosas con defectos”*.

Si bien Agrioriente es una buena iniciativa de producción y comercialización del municipio, debe fortalecerse mucho en temas de calidad, producción sostenible, volúmenes comprometidos y el mercadeo. Para esto se requiere capacitación y formación a los agricultores, pero también apoyo y acompañamiento desde las universidades y el SENA, actores estratégicos mal relacionados en la red (Ver grafica No. 11), al igual que concursar en proyectos nacionales como Fondo Emprender, Incubadoras de Empresas, Alianzas Productivas e internacionales buscando recursos y cooperación internacional como Fontagro, entre otros. Adicionalmente tratar en lo posible, de dar valor agregado a la materia prima para acceder a mercados directos, mas posicionados y con mejores precios.

Respecto a las relaciones de mercado con los productos básicos del agro y como una estrategia para mejorar los ingresos de los campesinos, en el municipio se eliminaron los intermediarios de tal forma que los agricultores vendieran directamente a los expendios y obtuvieran mejores precios y de otro lado se beneficiaron también los consumidores.

De acuerdo con información del Comité Municipal de Cafeteros de Marquetalia (2008), el cultivo de caucho en el departamento de Caldas, tiene su mayor potencial en el oriente caldense y existe una asociación de productores de caucho con más de 300 hectáreas establecidas en Marquetalia, Victoria y Samaná. CONIF dice que las zonas de mayor potencial en Caldas son estos 3 municipios. Sin embargo el cultivo del

caucho no es fácil de inculcar en los agricultores, pues como sostiene el Comité de Cafeteros, *“...el agricultor esta enseñado a ver resultados en máximo año y medio y ver resultados a los 6 años que da el caucho es difícil de asimilar y aceptar”*.

De otro lado, hay 10 veredas involucradas con el cultivo de cafés especiales, representando un 30% de la caficultura del municipio Marquetalia. Adicionalmente se han establecido 1.700 hectáreas en cacao con la ayuda de la Fundación Darío Maya y el proyecto Midas³⁰ de la cooperación internacional norteamericana.

Estas actividades productivas anteriores, podrían consolidarse en un proceso de desarrollo económico local, definido como un proceso de crecimiento y cambio estructural. En el momento en que la comunidad organizada, a través de Agrioriente principalmente, sea capaz de liderar este proceso de cambio estructural, estaríamos hablando de desarrollo local endógeno (CEPAL, 2001).

Para que esto se de en Marquetalia, y de acuerdo con la teoría de desarrollo económico de la CEPAL (2001), se requiere una actuación decidida del gobierno municipal y aún de las instancias públicas territoriales superiores a través de la capacitación de los gobiernos locales en su papel de animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de que puedan construir conjuntamente con los actores privados y la sociedad civil local, los entornos territoriales innovadores que son necesarios para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas. Sólo así podrá Marquetalia superar su tradicional actuación asistencial y distributiva, y colaborar en la generación de riqueza y empleo productivo.

Este asistencialismo de alguna forma se ve reflejado en programas como los de Acción Social, donde otorga subsidios con las cuales no podría vivir una familia dignamente, pues para el caso concreto del programa de Familias Guardabosques, otorgan \$120.000 bimensuales. De otro lado, que pasaría con estas familias “beneficiadas” en el momento que termine el programa de Acción Social?.

Si bien a través de Agrioriente se está tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales, no existe una organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio, que impulsen el desarrollo productivo local y de apoyo a las microempresas y pequeñas empresas.

³⁰ Midas: Mejores Ingresos para el Desarrollo Alternativo. Proyecto USAID, Cooperación Internacional Norteamericana.

Marquetalia posee en la actualidad indicadores favorables de crecimiento y desarrollo: la tasa de desempleo mas baja de Caldas, el Producto Interno Bruto -PIB ha aumentado en los últimos años, las condiciones de pobreza han disminuido. Sin embargo aún posee problemas graves de accesibilidad e infraestructura vial, equipamiento colectivo y pobreza. Pobreza asociada tanto a ingresos, como a bajas capacidades de las personas, Sen (1995).

Fotografía No. 8. Día de Campo. Agrioriente



Fuente: Alcaldía Municipal, 2008.

8.5.3. DIMENSIÓN AMBIENTAL

Todos los pueblos son descendientes del bosque. Cuando el bosque muera, nosotros moriremos. Velar por la tierra es nuestra obligación hacia nuestros ancestros, quienes nos la pasaron para las futuras generaciones.

Declaración de Leticia.

De acuerdo con el IICA (2000), en una economía como la de Marquetalia que basa su desarrollo en actividades propias del sector primario, la dotación ambiental, cualquiera que esta sea, debe ser considerada y tratada como la mayor fuente de riqueza material. Es así como el municipio debe centrar toda su atención en la política ambiental a la recuperación y protección de los ecosistemas estratégicos, que aunque solo representan el 5% del área del municipio, debido a la transformación casi total del paisaje natural (bosque Andino) para darle

paso a la caficultura tecnificada de variedad caturra a libre exposición, tienen una alta importancia en su recurso agua, aparte de abastecer el acueducto urbano y veredales, aporta caudal a los proyectos hidroeléctricos Miel I y Miel II.

Analizando el caso Marquetalia, a la luz de la teoría económica ambiental del IICA (2000), en cuanto a la racionalidad que opera en el proceso de apropiación y uso de los recursos naturales, esta se manifiesta bajo dos lógicas:

- La de las fallas del mercado, en donde la racionalidad del capital se impone en cuanto conduce a la maximización del beneficio económico sin reparar los daños que se pueden causar al medio ambiente. En Marquetalia esta lógica se manifiesta principalmente en las actividades propias de la agricultura comercial del café como la sobreexplotación del suelo, monocultivo y uso de agroquímicos que causan graves daños al suelo, la flora, la fauna y las corrientes hídricas. Adicionalmente el beneficio húmedo del café genera altos niveles de contaminación en las aguas por materia orgánica de sus aguamieles.
- La segunda racionalidad que opera se asocia con la población en su afán por sobrevivir. Esto se expresa en lo rural en Marquetalia en la economía campesina cuya práctica –como es bien sabido– muchas veces no produce ni siquiera el mínimo para la subsistencia. Desde esta lógica se legitiman entonces acciones en contravía de la vocación de los territorios que causan daños ambientales irreparables, por decir lo menos.

No obstante el tema de la pobreza incide notablemente en lo ambiental. Se visualiza la pobreza como causa y efecto de los desequilibrios estructurales nacionales, regionales y municipales y se postula que cualquier esfuerzo que se realice para resolver problemas ambientales será neutralizado, a menos que se adopte una perspectiva distributiva más amplia para resolverlo. (Sepúlveda, 2002).

En este sentido la sostenibilidad ambiental del municipio, asociado en este caso a lo ecosistémico, dependerá primero que todo de la capacidad del gobierno municipal de garantizar al menos la seguridad alimentaria de la población mas pobre, a fin de que no degraden los recursos naturales con prácticas como la deforestación para leña, la erosión por prácticas agrícolas inadecuadas, la caza y el aumento de la frontera agrícola, entre otros.

Fotografía No. 9. Río La Miel en su paso por el Municipio



Fuente Alcaldía Municipal, 2008.

Sepúlveda (2002), ratifica esta teoría cuando manifiesta que tanto los pobres rurales como urbanos, generalmente se ven compelidos a hacer un uso intensivo de los limitados recursos naturales a los cuales tienen acceso. Al mismo tiempo, sus objetivos de corto plazo los inducen a minimizar sus costos de producción. Ambas situaciones provocan costos ambientales que se traducen en un alto grado de erosión del suelo, la alteración de microcuencas y fuentes de agua, la pérdida en la calidad del agua disponible, el vertido de efluentes contaminantes, entre otros.

8.5.4. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Nuestra meta Municipal: Implementar una herramienta gerencial que permita eficiencia administrativa y conduzca al Sistema de Gestión de Calidad y certificación del Municipio.

Ex-alcalde 2003-2007

Marquetalia ha ido recuperando la pacificación del municipio, la legitimidad de las instituciones, la gobernabilidad, la esperanza y confianza de sus pobladores, después de vivir un proceso difícil y complejo, que coincide con lo expresado por Gaviria (2002), “...el fenómeno de violencia que padecemos, la debilidad institucional y la escasa gobernabilidad en diversas zonas, ha sido aprovechada por la

guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares, quienes actúan en gran parte de los municipios del país.

El municipio, con una iniciativa exclusiva del gobierno local del año 2000, pudo erradicar más de 120 hectáreas de coca y otro tanto en semilleros. Al ver el gobierno nacional los resultados, se empezó a interesar, como el Comandante de la Policía departamental, y a recibir apoyos a nivel productivo de empresa privada, como el caso de la Fundación Arturo Calle y del gobierno central a través de Acción Social y de la oficina de la Primera Dama. Estas iniciativas se asocian con políticas públicas, es decir, *“...actividades del gobierno, encaminadas a estimular la colaboración social o a inhibir el conflicto”*. (Guerrero, 2004). *“...en la erradicación manual voluntaria, en Marquetalia nos adelantamos al grueso del estado, por ejemplo la constitución de grupos móviles de erradicación, el alcalde acosaba al ejército y la policía para trabajar en el tema, cuando era lo contrario en el resto del país, una comunidad atemorizada, esperando la llegada del ejército y la policía”*.(Ex-alcalde 2000-2003).

Claramente se percibe un ambiente de tranquilidad y confianza en la institucionalidad pública. *“...cuál es la cultura que se está dejando en este proceso político que vivimos actualmente?: la de la legalidad, de la transparencia, de la participación. El 99.9% de la gente no quiere la violencia o cultivos ilícitos y cuando aparecen, la gente inmediatamente se moviliza, llama, pide ayuda. De aquí no salimos por berracos pero estuvimos en la cuerda floja, una situación difícil como para salir corriendo por la violencia.”*. (Ex-concejal 2000-2007).

Evidentemente una gran fortaleza institucional en lo público que tiene el municipio es que sus alcaldes y gabinete es gente profesional, con alto sentido de pertenencia, conocen la realidad del municipio, son acuciosos. Sin embargo anota un entrevistado, que por estas razones ellos creen que no hace falta que les digan que pasa y que hacer. Esto es lo que les lleva a tomar decisiones y formular proyectos, en ocasiones sin la participación de las comunidades.

Otra gran fortaleza de la institucionalidad pública es la rendición de cuentas. *“...bimensualmente había una reunión con todos los miembros de las JAC, mas de 200 personas, para que el alcalde y el gabinete compartieran inquietudes, propuestas, etc.”*. (Ex-alcalde 2000-2003).

Fotografía No. 10. Panorámica del Palacio Municipal



Fuente: Alcaldía Municipal, 2008.

Finalmente es necesario que el municipio se administre como empresa, donde el gerente es el alcalde y los clientes las comunidades que demandan, pero también tienen sus responsabilidades y deberes. Esta empresa se debe apoyar con la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad, con indicadores concretos que permitan evaluar claramente los logros y avances en la gestión pública. Al respecto se ha avanzado considerablemente al lograr reducir los gastos de funcionamiento de la alcaldía, que en año 2000 era de 136.4% y en la actualidad es de 53%. Adicionalmente a través de gestión pública, han logrado doblar, para el año pasado, el presupuesto municipal de 2.489 a 5.262 pesos.

8.5.5. DIMENSIÓN POLITICA

La política es una profesión estigmatizada si algún día uno se equivoca la comunidad es muy dura, pero cuando la comunidad participa es diferente. A pesar del consenso, de la voluntad, nos equivocamos pero no hay crítica porque es un proceso en donde estamos todos.

Ex-alcalde 2000-2004

La comunidad marquetona ha iniciado un proceso de educación y culturización en lo público, por ejemplo y muy rescatable por cierto,

están entendiendo la necesidad de pagar por un servicio público que antes no se hacía, como la recolección de basuras y ha admitido la actualización catastral del municipio, para pagar un impuesto predial justo. De alguna forma están entendiendo que el futuro del municipio depende de los esfuerzos y la legalidad con que actúen todos los ciudadanos (DNP, 2002 y CNP, 2004).

Es importante valorar que hay una necesidad sentida desde la misma comunidad de la importancia de la educación para vida democrática municipal, en lo público, *“...al pueblo nos falta mucho educación en participación comunitaria y política, porque habemos (SIC) muchos que pensamos ciegamente y solo en arreglar mi problema. No votamos por proyectos o ideas y todavía vendemos el voto. Aunque hay una cosa por rescatar, yo creo que si en las próximas elecciones no gana un alcalde simpatizante o amigo del proceso político actual, tampoco será una hecatombe, porque vamos dejando una cultura que no desaparecerá fácilmente”*. (Ex-concejal 2000-2003).

Varios actores regionales entrevistados coinciden en afirmar que Marquetalia respecto al departamento, lleva la delantera en todo lo concerniente con organización y participación comunitaria, pero, *“...aun no son maduros, porque si fueran maduros no habría que trabajar tanto en las campañas electorales, para ganar”*. Continúan agregando que: *“...la sostenibilidad del proceso se lograría cuando la comunidad madura, ponga la agenda del gobernante, cualquiera que sea, porque es el municipio el que elige. Sin embargo viéndolos desde los gobernantes, Marquetalia es de lo mejorcito que se ha visto en Caldas, pero de la base social, aun falta.”* (Líder Regional).

Algunos actores locales sostienen que el exceso de democracia no siempre es bueno para el pueblo, pero es claro que con una comunidad capacitada, formada, que maneje adecuadamente el conocimiento y la información, no hay riesgo que correr. *“...esta bien que uno no tiene que consultar todo, pero para modificar el medio hay que reflexionar sobre él, compartir su visión de desarrollo y de territorio con la comunidad, discutirla y concertarla, muy probablemente uno llega a lo mismo, pero con ellos”*. (Líder Regional).

Marquetalia aprovechó políticamente una coyuntura con directivos de Acción Social, que eran de la región y manejaban el movimiento político de la zona. *“...las puertas se abren cuando uno tiene un amigo en esa entidad, pero en adelante eso depende de uno y de los resultados que uno muestre. Ayuda que uno tenga amigos, pero por si solo, no se encuentra recursos. El pasado gobernador electo para el departamento, en Marquetalia tuvo pocos votos, pero fue un gran aliado para nosotros porque le mostramos que podíamos ayudarlos a mostrar resultados”*. (Ex-alcalde 2000-2003).

La gobernanza en Marquetalia ha aumentado, gobernanza referida a un modo diferente de gobierno, mas cooperativo y diferente del modelo jerárquico tradicional que se ha visto reflejada en los alcaldes del periodo analizado (Jiménez, 2002). *“...cuando a la gente se le preguntaba al final de la alcaldía como le parecía el alcalde, decían era un alcalde muy buena gente y uno asocia eso con valores y carisma, lo identifican con familia del pueblo, esa familiaridad le dan titulo de bondadoso, del amigo”.*(Ex-alcalde 2003-2007).

Respecto a la rendición de cuentas del municipio, Marquetalia hizo la tarea bien hecha: *“...éramos muy abiertos a la criticas y discusión con los programas radiales, teníamos uno que llamaba Administración al Día, y la gente mandaban cartas y mensajes, y todo se contestaba y eso daba confianza a la gente. Esto era informes de gestión semanal, yo decía:...fui a Manizales a hacer gestión en esto y esto, y por eso no me encontraban..., ya que la gente se queja de ir a la alcaldía y no encontrar al alcalde. ”.*(Ex-alcalde 2000-2003).

“...antes del 2000 se hacia política diferente, en fines de semana que son los días de mercado, las colas de gente de la alcaldía salían del edificio, todos pidiendo para sus necesidades del día a día, mercadito, droga, cuadernos, etc., y la alcaldía satisfacía en buena medida eso. Ahora ese asistencialismo se ha acabado preguntándoles que necesitan, vamos a trabajar juntos con los lideres; ahora ya no hay colas, fue dificil pero la gente lo está entiendo y viendo los beneficios de eso. Lo de antes era enterrar el presupuesto en cositas”. ”.(Ex-funcionario 2000-2003).

Estas capacidades de los gobiernos para dar respuestas a las demandas y necesidades de la gente, define gobernabilidad (Jiménez, 2005) y podría asociarse a capacidad, formación, educación y profesionalismo del gobierno municipal. *“...para gobernar el municipio no es suficiente ser buena gente o el bonachón, se necesita ser profesional, capacidad de gestión y de interactuar. La universalización que da la universidad, ya que puede entender el mudo de forma mas holística”.*(Ex-alcalde 2000-2003).

8.6. REDES SOCIALES MUNICIPALES

*Las Redes Sociales, el vínculo efectivo entre
planificación territorial y desarrollo local sostenible.*
Memorias Congreso DNP

Las redes sociales son uno de los hallazgos científicos más interesantes, no solo para explicar cómo se sobrevive en condiciones difíciles, sino también para rescatar el valor de lo comunitario y el papel tan importante que juega la interacción social en los procesos de desarrollo humano. (Madariaga et al, 2003)

La red es un testimonio que permite rescatar la confianza de las personas que viven en condiciones adversas, de que ellos mismos son los principales actores del cambio social. Estas condiciones adversas para el municipio de Marquetalia partieron de una difícil situación socioeconómica y de orden público que tuvo su momento más crítico al inicio de esta década. Siete años después, el municipio ha superado en gran parte esta problemática, recuperando la gobernabilidad política, legitimidad institucional y amplia participación comunitaria. No obstante persisten problemas estructurales, de fondo, que solo con procesos sostenibles a largo plazo, como el vivido actualmente, es posible su superación paulatina. Entre estos problemas está la pobreza, desigualdad social y los bajos niveles de educación.

En el tema de planificación territorial se evidencia la generación de redes y concertaciones al interior de la sociedad marquetona para abordar los retos y desafíos del desarrollo; a esto denominamos capital social, desde la óptica de Kliksberg (1998). Las graficas de redes muestran, en general, una tipología descentralizada, es decir de relaciones horizontales sin jerarquías notorias, a excepción de los temas de manejo de *Recursos y Asistencia Técnica*; adicionalmente se evidencia alta pertenencia, transparencia y confianza, al menos de lo público y comunal. Las redes de sociales en Marquetalia, hasta ahora invisibilizadas, esta generando confianza institucional.

Esta generación de capital social, en concordancia con la CEPAL (2002), fomenta la acción colectiva, el autocontrol y la responsabilidad social al acercar entre si a las comunidades por medio de la confianza, la reciprocidad y el respeto por las reglas de juego.

Respecto a los factores que generan entorno desfavorable para que se propicie capital social y definidos por Arango (2006), se afirma que el municipio esta en proceso de superación de: 1) la pérdida de legitimidad de las instituciones, 2) la ausencia de confianza en el gobierno y 3) la presencia de conflicto armado y desplazamiento forzoso. Si embargo aún mantiene tres factores desfavorables sin superación como: 1) la pobreza 2) la desigualdad social, y 3) los desastres naturales.

El fenómeno o proceso político de Marquetalia explicado a través de redes sociales, evidencia puentes de conexión indispensables entre el municipio, las instancias y actores sociales con el Estado, como las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, etc. Igualmente evidencia brechas que impiden oportunidades de desarrollo a través de la cooperación internacional, las centros de educación superior del nivel departamental y nacional, y las roles discretos que cumple la iglesia y principalmente los gremios, estos últimos percibidos como poco confiables, por los demás actores de la red, al igual que la policía en el municipio. A través

de la redes en Marquetalia se persiguen intereses comunes y tal como lo manifiesta Zimmermann (2004), los actores admiten que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

Las redes indudablemente sirven para fomentar el desarrollo económico de Marquetalia, juntando iniciativas privadas con el interés público. Zimmerman (2004).

De alguna forma en Marquetalia, tal como lo describe *País Rural*³¹ con experiencias similares de redes sociales en el país, se está propiciando lo siguiente:

1. Generando lazos de amistad que han tomado una connotación importante en la medida que se están beneficiando procesos que favorecen el desarrollo local sostenible.
2. Se está restableciendo la confianza entre instituciones, y lo más importante, entre la sociedad civil y el Estado. Esto es importante en la medida que favorece el fortalecimiento del tejido social y del capital social.
3. Los intereses particulares se están poniendo al servicio de intereses comunes que buscan un desarrollo local más integral y equitativo.
4. Posee un talento humano con capacidad de participar en la formulación de políticas sectoriales.

No obstante, debe fortalecerse mucho la red, de tal forma que, en el mediano plazo, este en capacidad de:

1. Convocar y establecer alianzas con organizaciones de los diferentes sectores económicos, incluyendo organizaciones de pequeños productores, con el fin de aunar esfuerzos en pro del desarrollo municipal. Apoyar procesos de organización comunitaria y desarrollo municipal.
2. Propiciar el surgimiento de una nueva institucionalidad para el desarrollo municipal.
3. Adelantar procesos de formación a través de un capital humano calificado.
4. Influir, en el buen sentido de la palabra, en la formulación y aplicación de las políticas nacionales y regionales.
5. Fortalecer el capital social y humano en el municipio.

³¹ www.paisrural.org

Es evidente que la redes de Marquetalia muestran que la sociedades organizadas (Asojuntas y Agrioriente) forman subredes secundarias o de centralidad, pero, como se anotó anteriormente, se ve que el poder y el liderazgo están en manos de lo público o gubernamental. Ante esto es importante lo que anota la ESAP (2004)“...*la posibilidad de avanzar por la senda del desarrollo endógeno local compromete transformaciones en los esquemas organizativos del Estado y de la sociedad civil y en las formas de relacionarse, de tal manera que las políticas económicas locales puedan moverse en la complejidad de gobernar a través de redes en vez de jerarquías.*”

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.1. CONCLUSIONES

- Los alcaldes, claramente, han visto la planeación como la estrategia de fortalecimiento local y desarrollo en el municipio y no simplemente como un requisito más del gobierno departamental o nacional. Adicionalmente es evidente el impulso a la participación comunitaria, generando interés, responsabilidad y confianza en las comunidades.
- La actual situación financiera del municipio es sólida, estable y con buenas expectativas hacia el futuro. Posee una buena capacidad de pago, de endeudamiento y presenta los mejores niveles de inversión toda su historia, con grandes reducciones en sus gastos de funcionamiento.
- En Marquetalia actualmente se evidencia un buen gobierno municipal con capacidad y buena intencionalidad, pero aún se percibe en la clase política general, cierto tipo de liderazgo carismático, populista y mesiánico, pero no realmente democrático que crea conciencia ciudadana y fomenta la capacidad para participar de los procesos, no solamente como objetos del desarrollo, sino como sujetos.
- Aún es posible notar que las comunidades ven a sus dirigentes públicos como una elite virtuosa ilustrada, “superdotada”, que esta muy por encima de ellos y que por ser “buenas personas!”, les hacen favores y los tienen en cuenta; cuando esto es realmente su responsabilidad y obligación estatal. Por lo anterior, se requiere mucho trabajo en educación y fortalecimiento de las redes sociales, de tal forma que desaparezcan o disminuyan notablemente, los centros de jerarquías y se establezcan relaciones horizontales, donde cada actor tiene su rol con derechos y deberes claramente definidos.
- Debido al bajo nivel de cualificación de la organización comunitaria en Marquetalia (JAC y Agrioriente), es decir de capacidades de autodesarrollo, en el momento se perciben más como objetos que como sujetos del desarrollo. No obstante es importante reconocer los esfuerzos de los mandatarios locales de inclusión, pero el problema se considera más de fondo y estructural: *necesidad de educación*.

- La falta de educación formal del municipio se evidencia en sus indicadores y es una problemática en la cual hay conciencia de sus gobernantes, por lo que se están diseñando estrategias para abordarla adecuadamente. Otro vacío está en la necesidad de educación para la política, democracia y vida ciudadana, tanto a las comunidades de base como a los gobernantes. En esto coinciden gran parte de los actores sociales, políticos e institucionales del municipio.
- El papel del gobierno central a través de Acción Social -ACCI, tiene gran acogida en el municipio, pero valdría la pena definir indicadores de monitoreo y seguimiento, así como medir impactos, para verificar como estos apoyos se traducen realmente en bienestar, calidad de vida y desarrollo humano para la población.
- Las redes sociales existentes en Marquetalia, principalmente a nivel de organizaciones de base (JAC y Agrioriente), son precisamente una alternativa coherente con la visión de las comunidades más pobres o necesitadas, como personas activas en la solución de sus problemas y no como entes ávidos de acciones puramente asistencialistas, motivadas por la compasión de los favorecidos.
- Los mapas o gráficas de redes se constituyen en una excelente guía para la toma de decisiones en el municipio, ayudan por ejemplo a determinar a quienes involucrar en un proyecto y a quienes consultar durante los procesos de planificación. También es un buen punto de partida para estimular la discusión entre actores claves, sus relaciones y los beneficios de trabajar en forma colaborativa para construir una red que funcione hacia objetivos comunes.

9.2. RECOMENDACIONES

- Las relaciones, para que se favorezca el desarrollo local sostenible en el municipio, deben estar cimentadas en capital social y capital humano fortalecido. Respecto al primero, el municipio tiene un avance notorio, pero el segundo no, y es más un problema estructural que se debe abordar como una apuesta de largo plazo, pero con acciones de corto plazo, como el trabajo con los niños y jóvenes, especialmente los rurales, que es donde más profunda es la brecha en la educación.
- En adelante, el municipio debe estar dirigiendo permanentemente sus procesos de planificación, al logro de los Objetivos de

Desarrollo del Milenio –ODM, pues es allí donde se puede medir la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas públicas. Adicionalmente les permitirá obtener recursos nacionales e internacionales destinados a su superación, ya que es un pacto mundial al cual los países ricos y la cooperación internacional están dirigiendo muchos recursos.

- Se hace necesario que el gobierno municipal sea suficientemente descentralizado y abierto para que pueda responder a las prioridades de las comunidades, especialmente las más vulnerables y pobres. Así mismo, las comunidades tienen que ser capaces de movilizarse y organizarse para alcanzar sus propios objetivos.
- Marquetalia tiene aún un largo camino, con buen inicio, que recorrer para fortalecer las relaciones sociales, creando condiciones más equitativas para los productores rurales (Agroriente) y las organizaciones comunitarias (JAC), que no están bien conectados a nodos o actores de las redes donde fluyen recursos y toma de decisiones, como las universidades y la cooperación internacional, entre otros.

10. BIBLIOGRAFIA

- ALCALDÍA Municipal Marquetalia, Caldas. Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal 1999-2007 –EOT. Marquetalia, 1999.
- ALCALDÍA DE MARQUETALIA. Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003. Marquetalia, 2000.
- _____ . Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007. Marquetalia, 2004.
- _____ . Informe de gestión Municipal 2004-2007. Marquetalia, 2007
- ACOSTA, Alejandro. Modulo de Desarrollo Socioeconómico y Político. Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Universidad de Manizales, 2006.
- ARANGO, Maria Eugenia. La Construcción de Capital Social. Universidad Autónoma de Manizales. Manizales, 2006.
- ARIAS, RICHARD ET AL. El papel de las Tecnologías de Información en la Generación y Fortalecimientos de las Redes Organizaciones. Bogota,2002.
- ARISMENY, Francisco Javier. Capital Social Soporte e Instrumento para el Desarrollo Local. Universidad Nacional del Colombia. On Line Internet http://www.planea.org.co/web/inputs/Ponencia_14_ArismendyRodr%C3%ADguezFJ.pdf
- BAUTISTA, César Augusto. Políticas del Ordenamiento Territorial. Manizales, 2002.
- BOISSIER, Sergio. Biorregionalismo: La Ultima Versión del Cuento del Traje del Emperador. En Revista: Territorio No. 5. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Desarrollo Regional – CIDER. Universidad de los Andes. Bogotá, 2001.
- _____. Ensayo Epistemológico y Axiológico Sobre Gestión del Desarrollo Territorial: Conocimiento y valores. Chile, 2005.
- BIFANI, Paolo. Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África. Madrid, España. 1999. 59 p.

- CAMAGNI, Roberto. Incertidumbre, Capital Social y Desarrollo Local: Enseñanzas para una Gobernabilidad Sostenible del Territorio. En Revista No. 2: Investigaciones Regionales. 2005.
- CAF, PNUD y DNP. Planificación: Base de la Gestión Municipal. Lineamientos Generales para la Formulación del Plan de Desarrollo Municipal. Bogotá, 2004.
- CÁRDENAS, Mauricio. Pobreza y Desigualdad en América Latina. Editorial Tm. Bogotá, 1999.
- Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales –CIDER. Revistas Territorios: *Democracia, Descentralización y Desarrollo; Marginalidad y Territorio; Gobernabilidad Local; Construcción Social del Territorio*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia, 2004-2005.
- Centro Internacional de Agricultura Tropical -CIAT. Plan de Ordenamiento Territorial Municipal de Puerto López, Meta. Villavicencio, 2000.
- CIAT. Plan de Desarrollo Municipal de Puerto López 2001-2004 – *Por la Unidad y Reconciliación de Puerto López*. Puerto López, 2002.
- _____. Metodología de Participación Ciudadana Basada en una Visión Común de Futuro. Cali, 2000.
- CEPAL. Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: E Busca de un Nuevo Paradigma. Chile, 2003.
- CLARK, Louise. Manual Para el Mapeo de Redes Como una Herramienta de Diagnóstico. CIAT-DFID. Bolivia, 2006.
- CNP. La Trocha Nacional Ciudadana. Bogotá. 1997. On Line Internet: www.cnp-snp.gov.com
- Corporación Andina de Fomento –CAF. Capital Social., Clave para una Agenda Integral de Desarrollo.
- CONTRALORIA GENERAL DE RISARALDA. Organización para la Gestión y el Control Social. Pereira, 2003.
- CONCEJO NACIONAL DE PLANEACION -CNP. Revista Lo Público, No.9. Bogotá. 2001.

- _____. La Sociedad Civil Construye Nación. Editorial Intergráficas. Bogotá, 1998.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de la República de Colombia, 1991. www.juridica-colombia.com.co
- _____. Mecanismos de Participación Ciudadana, Ley 134/94. Bogotá, 1994.
- _____. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 388/97. www.dnp.gov.co
- _____. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152/94. <http://www.minhacienda.gov.co/Presupuesto/Documentos/RegimenPresupuestal/ley152de1994.htm>
- CORDERO, Paula y SEPULVEDA, Sergio, Temas de Comercio y Medio Ambiente. IICA. Costa Rica, 2004.
- CORTINA, Adela. Ciudadanía Civil: Universalizar la Aristocracia, en Ciudadanos del Mundo. Alianza Editorial. Madrid, 1998.
- DNP y CAF. Memorias del Seminario: Construcción de un Futuro para los Colombianos desde sus Territorios. Bogotá, 2003.
- _____. Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal. Bogotá, 2005.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Balance de una Década. Memorias Seminario Internacional de la Descentralización en Colombia. Bogotá, 2002.
- DNP. Guía para la Formulación de Planes de Desarrollo Municipal. Bogotá, 1998. www.dnp.gov.co
- _____. Territorio, Desarrollo Territorial, Política: La Perspectiva Territorial como Factor Clave para el Desarrollo Regional. En Documentos para el Desarrollo Territorial No. 68. Bogotá, 2002.
- DRUCKER, Peter. La Instrucción, Medio por Excelencia para Salir de la Pobreza. 1995.

- DIAZ, Javier. Capital Social, organizaciones de Base y el Estado: Recuperando los Eslabones Perdidos de la Sociabilidad. CEPAL. Chile, 2002.
- ECHEVERRY, Juan Carlos. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Balance de una Década. En Seminario Internacional de la Descentralización en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2002.
- EMERGÍ, Louis y NÚÑEZ, José. El Desarrollo Económico y Social en los Umbrales del Siglo XXI. BID. 615 p.
- ESAP. El estado y su Organización en Colombia. Programa de Gobernabilidad para Colombia. Bogota, 2004.
- _____. Fortalecimiento de la Organización Comunitaria. Programa de Gobernabilidad para Colombia. Bogota, 2004.
- _____. Control Social en la Gestión Pública. Programa de Gobernabilidad para Colombia. Bogota, 2004.
- FARRA Q., Maria A. Descentralización, Municipio y Desarrollo Rural. Serie -IER-20m. Bogota, Colombia.
- IGAC, Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales. Bogotá 1997.
- _____, Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Departamental. Bogotá 1997.
- _____, Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Urbanos – Aplicables a Ciudades. Bogotá 1996.
- GARAY, Luis Jorge. Repensar a Colombia, Hacia un Nuevo Contrato Social. Con el apoyo de PNUD y ACCI (Acción Social). Editorial Panamericana. Bogota, 2002.
- GAVIRIA C., Guillermo. Balance y Perspectivas de la Descentralización en Colombia, una Mirada desde la Región. 2001. On Line Internet <http://www.federacionnacionaldedepartamentos.org.co/invitado/invitadoguillermogaviria.htm>
- GÓMEZ G., Luis Jair. El Concepto de Sostenibilidad Ecológica: Génesis y Límites. Universidad Nacional. Bogotá, Colombia. 2005. 140 p.

- HIDALGO, P. Propuesta Metodológica para la Formulación e Implementación de Proyectos de Desarrollo Conservacionistas. Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Tarapacá. En Gobiernos Locales y Desarrollo Rural Sostenible en los Andes, Chile, 1997.
- IBARRA, Pedro. Participación Política y Desarrollo Humano. En Ensayos Sobre Desarrollo Humano. Editorial Icara. España, 2001.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA. Desarrollo Sostenible Microregional. Costa Rica, 2002.
- IICA. Metodología para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible en Espacios Territoriales. Costa Rica, 2002.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO –IRD. Congreso Internacional: Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Bolivia, 2006.
- JARAMILLO, Fidel. Capital Social: Articulador del Desarrollo Sostenible. 2003.
- KLIKSBURG, B. Hacia una Economía con Rostro Humano. México, 2002.
- NOREÑA, María Teresa. Módulo de Participación Comunitaria y Organización del Productores. Universidad Autónoma de Manizales. Manizales, 2002.
- NIXON, C.R. El Desarrollo Sostenible: Un Espejismo y una Trampa Peligrosa. 2001.
- MAVDT. Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial. Guía Metodológica No. 2. Bogotá, 2004.
- MEJIA, Germán. Gestión Pública: Una Visión Desde el Mercado. En Revista INALDE No. 15. Universidad de la Sabana. Bogotá, 2007
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT. La Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial. Guía Metodológica No. 2. Series Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá, 2005.

- MONCAYO, Edgardo. Nuevos Enfoques del Desarrollo Territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Universidad Nacional. Bogota, Colombia.
- MUÑOZ, Oscar Hernán y HOLGUÍN, Mariela. El Papel de los Municipios Colombianos en la Planeación y Gestión del Desarrollo Local: Sus Fundamentos Teóricos Conceptuales. Bogotá, 2000.
- OBSERVATORIO DE CONFLICTOS AMBIENTALES. Mecanismos de Participación Ciudadana para la Gestión Ambiental. Universidad de Caldas. Manizales, 2001.
- PAPADOPOULOS. Démocratie, Gouvernance, Management de Interdependance: Desrapports Complexes. En Santiso, (dir) A la Recherche de la Démocratie Mélanges Offerts a Guy Hermet. Paris, 2002.
- PLANTEL. La Planificación Territorial en Ecuador. Quito, 2005.
- PINZON, Z., Néstor. Políticas Públicas y Planificación del Desarrollo Local. En Revista Administración y Desarrollo, No. 44. Facultad de Investigaciones, ESAP. Bogotá, 2005.
- REVESZ, Bruno. Gobernabilidad Democrática, Descentralización y Desarrollo Territorial Local y Regional. En memorias del Congreso Internacional de Gobernabilidad y Gobernanza e de los Territorios en América Latina. Bolivia, 2006.
- SECRETARIA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA. Plan Maestro del Desarrollo Regional Integral Prospectivo y Sostenible al 2015. Cali, 2002.
- SERRANO, Edgar David. Elementos de Análisis en la Teoría del Desarrollo. Universidad de Caldas. Manizales, 2002.
- SEN, Amartya. Nuevo Examen de la Desigualdad. Alianza Economía. Madrid, 1995.
- SEN, Amartya y NUSSBAUM, Martha. La Calidad de Vida. Economía Contemporánea. España, 1998.
- SERNA, Ciro Alfonso. Desarrollo Sostenible, Economía Ambiental y Economía Ecológica. Universidad de Manizales. Manizales, 2005.
- SERNA, Ciro Alfonso y LÓPEZ, Francisco Javier. Ciencia, Método e Investigación. Universidad de Manizales. Manizales, 2005.

- SERNA R., Gabriela. Módulos del Seminario de Investigación II. Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Universidad de Manizales. Manizales, Colombia. 2006.
- SERRANO, Edgar David. La región y su Desarrollo: Contexto Nacional. Universidad de Caldas, Maniales, 2002.
- SPECK y RUEVENI. Citado por Madariaga et al. En Redes Sociales, Infancia, Familia y Comunidad. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia, 1999.
- UNIVERSIDAD DE MANIZALES. Memorias del Congreso Internacional por el Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Manizales, 2007.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES. Capital Social Base del Desarrollo: Cartilla Básica para Beneficiarios. Manizales, 2006.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AMNIZALES –UAM. Capital Social Base del Desarrollo. Programa de Familias Guardabosques, Acción Social. Manizales, 2006.
- UNIVERSIDAD DE BOSTOM -USA. Software NetDraw. On Line Internet www.analytictech.com
- UNESCO. Medir y Evaluar Desarrollo. En Revista Internacional de Ciencias Sociales No. 143. 1995.
- URIBE, Maria T. Promesas Incumplidas de la Democracia Participativa. En Revista de Fortalecimiento de los Centros Territoriales de Planeación. Defensoría del pueblo. Bogotá 2002.
- VALLEJO, César. Sostenibilidad Signo de Capital Social. Corporación regional del Quindío. Memorias. Armenia, 2003.
- VALLAEYS, Francois. Desarrollo y Ciudad Región. En Revista Anfora -UAM. Año 13 No.21. Manizales, 2006
- VASQUEZ, Antonio. Desarrollo, Redes e Innovación: Lecciones Sobre Desarrollo Endógeno. Editorial Pirámide. España, 1999.
- VEGA M., Leonel. Hacia la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional. Bogotá Colombia. 2005. 242 p.

- WHITE, Harrison. La Construcción de las Organizaciones Sociales como redes. Universidad de Columbia. Estados Unidos, 1999.
- WILCHES-CHAUX, Gustavo. Y qué es eso del Desarrollo Sostenible. Compilaciones, 2003.
- ZIMMERMANN, Arthur. La Gestión de Redes: Caminos y Herramientas. Quito, 2004.

ANEXOS

1. MODELO DE ENCUESTAS

1.1. Modelo de la Encuesta Para Temas

ENTREVISTAS PARA REDES DE ACTORES SOCIALES

Nombre Actor:

Institución o Entidad:

Tipo de Actor:

Nivel territorial:

PARA TEMAS RELACIONADOS CON PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A quien recurre, solicita o busca para que le brinde apoyo en:

1. RECURSOS
2. AYUDA TÉCNICA
3. SOLUCIONES
4. RESPALDO POLÍTICO
5. PLANEACIÓN

Responda de acuerdo a la frecuencia así:

1. Frecuentemente
2. Moderadamente
3. Ocasionalmente
4. Nunca
0. No respondo

ACTOR	Temas y Frecuencia				
	1	2	3	4	5
Alcalde					
Concejo Municipal					
Gabinete Municipal					
Corpocaldas					
Juntas de Acción Comunal -ASOJUNTAS					
Gremios					
Gobernador					
Gabinete Gobernación					
Comité de Cafeteros					
Agrioriente					
Iglesia					
Policía					
Agencia para el Desarrollo Oriente -ADER					
Representantes –ASAMBLEA					
Representantes – CONGRESO					
Acción Social					
Bancos y Organismos de Financiamiento					
Otros que desee nombrar					

1.2. Modelo de la Encuesta Para Atributos

ENTREVISTAS PARA REDES DE ACTORES SOCIALES

Nombre Actor:

Institución o Entidad:

Tipo de Actor:

Nivel territorial:

PARA CUALIDADES O CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES

Como califica los siguientes actores con respecto a:

1. PARTICIPATIVOS O INCLUYENTES
2. TRANSPARENCIA U HONESTIDAD
3. PERTENENCIA O ARRAIGO
4. CAPACIDAD DE GESTIÓN O LIDERAZGO
5. PROSPECTIVA O VISIÓN DE FUTURO
6. CONFIANZA

Responda calificando su respuesta, así:

1. Mucho
2. Moderado
3. Poco
4. Nada
0. No respondo

ACTOR	Atributos y Nivel					
	1	2	3	4	5	6
Alcalde						
Concejo Municipal						
Gabinete Municipal						
Corpocaldas						
Juntas de Acción Comunal -ASOJUNTAS						
Gremios						
Gobernador						
Gabinete Gobernación						
Comité de Cafeteros						
Agroriente						
Iglesia						
Policía						
Agencia para el Desarrollo Oriente ADER						
Representantes -ASAMBLEA						
Representantes - CONGRESO						
Acción Social						
Bancos y Organismos de Financiamiento						
Otros que desee mencionar						

2. GUÍA DE ENTREVISTAS

Guía de Preguntas para las Entrevistas

1. Nombre completo, edad, profesión, cargo que ocupa actualmente y sede de trabajo.
2. Cual considera que ha sido el suceso mas importante en el municipio, desde el año 2000, es decir, en los últimos dos periodos de alcaldes?.
3. Si trabajó o trabaja con las administración municipal, cómo describe su experiencia?.
4. Cómo considera que la relación entre actores ha funcionado para propiciar desarrollo sostenible a través de los procesos de planificación territorial?
5. Cómo han sido esas relaciones, que características tienen?
6. Como ha sido el proceso de participación comunitaria?
7. Qué impacto han tenido los programas y proyectos?
8. Qué nivel de complacencia detecta en la comunidad?
9. Cómo cree que se manifiesta el mejoramiento de la calidad de vida de la población o desarrollo local con las alcaldías de estudio?.
10. Que fortalezas y debilidades considera que hay en la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial en el municipio?
11. Cuales considera que son los factores que inciden en la eficacia de la planificación territorial para generar desarrollo local sostenible?
12. Cuáles factores considera principales o fundamentales?
13. Como cree que se manifiesta o expresa cada factor?
14. Considera que ha habido seguimiento y evaluación a la gestión pública, al mandatario a los procesos de planificación?
15. Cual considera usted que es la estrategia para poner a funcionar a trabajar a una comunidad en torno a objetivos comunes?
16. Si cree que en Marquetalia a ha propiciado Desarrollo Sostenible, cómo cree que se ha manifestado?
17. Que instituciones o entidades públicas o privadas considera que nivel local, departamental, nacional o internacional, fueron claves para sacar adelante el proyecto de buen gobierno en Marquetalia?
18. Considera que en el municipio se ha construido nueva institucionalidad y políticas públicas, en los últimos dos gobiernos?
19. Desea hacer comentarios o aclaraciones adicionales?

3. GLOSARIO

- **Autonomía Territorial:** Es la capacidad jurídica que le permite a las entidades públicas descentralizadas, territoriales y por servicios, y a otros organismos del Estado, determinar asuntos internos de su organización, su funcionamiento y del cumplimiento de su misión.
- **Arraigo:** se entiende como el apego o sentimiento de pertenencia que deviene de la permanencia continuada en el territorio
- **Bienestar:** Sistema social en el que el Estado garantiza el disfrute, por parte de todos, de aquellos servicios que se consideran básicos: educación, salud, seguridad social, cobertura del desempleo, justicia gratuita, etc.
- **Calidad de Vida:** La calidad de vida es el bienestar, felicidad, satisfacción de la persona que le permite una capacidad de actuación o de funcionar en un momento dado de la vida. Es un concepto subjetivo, propio de cada individuo, que está muy influido por el entorno en el que vive como la sociedad, la cultura, las escalas de valores.
- **Confianza:** para el Consejo Nacional de Planeación -CNP, la confianza es el fundamento de la gobernabilidad. Es así como se da la confianza de las comunidades en que en que la voluntad general será respetada por los Estado y los gobernantes, y la confianza en que los gobernantes encontraran la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas, en que se manifiesta el acuerdo social (plan, programa o proyecto).
- **Capacidad:** entendida como Capital Humano de las poblaciones. Es el bagaje de conocimientos, información, capacidades y destrezas formadas en poblaciones específicas pertinentes para generar valores agregados en procesos productivos dados, y en distribuir los beneficios generados por éste de la mejor forma posible.
- **Capacitación:** estrategia para adquirir capital humano. Acceso a conocimientos e información.
- **Capacidad de gestión:** entendida como Capital Humano de las poblaciones, para este caso en cabeza del mandatario municipal, el alcalde. Es el bagaje de conocimientos, información, capacidades y destrezas formadas en poblaciones específicas pertinentes para generar valores agregados en procesos productivos dados, y en distribuir los beneficios generados por éste de la mejor forma posible.

- **Capital Social:** hace referencia a los elementos cuantitativos que comprende tanto los valores compartidos por grupos, practicas culturales y “capacidades para actuar sinérgicamente, generando redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad (Klikberg 1998).
- **Compromiso:** sentimiento o necesidad de responder a lo prometido o para lo que es comprometido.
- **Conciliación:** búsqueda de acuerdo por un conflicto determinado en una comunidad.
- **Credibilidad:** es la confianza y seguridad que tienen los diferentes actores del territorio en los planteamientos o acciones que cada uno realiza en beneficios de los demás.
- **Democracia:** La democracia es la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. En este régimen político la soberanía reside en el pueblo y es ejercida por éste de manera directa o indirecta.
- **Derechos:** privilegios como ciudadanos. Por ejemplo los que les otorga la participación ciudadana en la legislación vigente.
- **Deberes:** obligaciones como ciudadanos, también otorgadas por convicciones morales, sociales o legales.
- **Ejecución:** en planeación se refiere *al hacer* o implementar los diferentes planes, programas o proyectos de un procesos cualquiera.
- **Empoderamiento:** Es un proceso de cambio en el que las comunidades aumentan su acceso al poder y como consecuencia transforman las relaciones desiguales de poder entre los diferentes actores sociales e institucionales de un territorio.
- **Evaluación:** sistema que permite cuantificar y cualificar el cumplimiento de las metas de un plan en el municipio
- **Equidad e igualdad:** distribución de recursos equitativamente entre una sociedad. Acceso a oportunidades por igual.
- **Felicidad:** Es un estado que dota, a quienes lo disfrutan, de la sensación de autorrealización y plenitud para con uno mismo y los elementos del entorno circundante, ya sea éste físico o imaginado.
- **Fiscalización y Veeduría:** Vigilancia que ejerce una persona o grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas.

- **Gobernabilidad:** en una democracia, en donde el Estado es un instrumento supremo de la sociedad para la acción colectiva, la gobernabilidad debe entenderse como la relación construida entre los asociados (población) y los gobernantes, que les permite a estos conducir a la colectividad por los derroteros definidos por aquellos.
- **Impacto:** es el resultado directo que ha tenido el cumplimiento de una meta u objetivo en la población o comunidad afectada. Este puede ser positivo o negativo de acuerdo a la consistencia con los objetivos propuestos.
- **Libertad:** (para conducir sus relaciones sociales y personales) La palabra libertad designa usualmente la capacidad de decidir sobre realizar o no una determinada cosa. Facultad innata del ser humano de obrar de una manera o de otra.
- **Negociación:** hallazgo de acuerdo, encuentro de una salida concertada al conflicto.
- **Participación Ciudadana:** es el mecanismo que permite a todos los actores sociales de un territorio, hacer parte integral y dinámica de todos los procesos que se lleven a cabo, en busca del beneficio colectivo y del modelo de desarrollo deseado para dicho territorio.
- **Participación:** es el mecanismo que permite a todos los actores sociales de un territorio, hacer parte integral y dinámica de todos los procesos que se lleven a cabo, en busca del beneficio colectivo y del modelo de desarrollo deseado para dicho territorio.
- **Pertenencia:** se entiende como el apego o sentimiento de pertenencia que deviene de la permanencia continuada en el territorio, para este caso el municipio.
- **Programa de Gobierno:** Lo constituyen los compromisos y directrices para el desarrollo de los municipios y departamentos, planteados por los candidatos a alcaldías y gobernaciones para su elección.
- **Plan de Desarrollo:** La mayoría de nuestras entidades territoriales están en crisis, una crisis que no es únicamente fiscal, sino una crisis social y política, pero principalmente y lo más preocupante, una crisis de orientación en el largo plazo. Los municipios se han quedado en las discusiones presupuestales (a un año) o sobre los horizontes de sus planes (a tres años), olvidando el largo plazo y dejando de lado la construcción de futuro.

- **Plan de Ordenamiento Territorial:** Localización de las directrices económicas, políticas, sociales y ambientales en el territorio. El plan de ordenamiento territorial busca ordenar el espacio, la ocupación y el uso del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres.
- **Poder:** es comprendido en la definición de Max Weber, como la "posibilidad" ("chance") que tienen ciertas personas o grupos para influir sobre los campos de acción de otras personas o grupos incluso en contra de sus propios intereses y voluntad, pero atendiendo a que el poderoso dispone de ciertas posibilidades de sancionar al que no se someta.
- **Respaldo:** es el apoyo que recibe la comunidad de las acciones gubernamentales o de las diferentes instituciones públicas y privadas del municipio. También se entiende en viceversa, como el respaldo del gobierno local y las instituciones a las comunidades.
- **Redes:** puede definirse como el sistema de relaciones y/o contactos que vinculan a una comunidad/actores/gobierno entre sí. Dicha red siempre tiene como objetivo el mejoramiento de las condiciones actuales y el beneficio colectivo de la población.
- **Redes sociales:** Es un conglomerado de individuos que se reúnen en un lugar y momento determinado con el fin de organizarse más estrechamente las relaciones y lograr todo el apoyo que se necesita para la adaptación social (Speck, 1975)
 - **Nodos:** representan las personas o instituciones en las redes
 - **Vínculos:** son las distintas relaciones entre los actores o los nodos
 - **Atributos:** son las características específicas de los nodos
- **Seguimiento:** acompañamiento permanente al desarrollo del plan, en cuanto a logros o cambios que se deban introducir.
- **Transparencia:** actuar dentro de la legalidad o reglas de juego establecidas. Para el caso de los municipios es evitar la corrupción a todo nivel y en todo sentido.
- **Voluntad política:** libre albedrío de un mandatario local para realizar acciones en su municipio en beneficio de la población.