



**ENFOQUE TERRITORIAL PARA UNA PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN Y
GESTIÓN DE DESARROLLO LOCAL EN EL MUNICIPIO DE MURILLO-
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**

**Presentado por
Beatriz Valencia Gómez**

Dirigida por el profesor:

**JAHIR RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Magister en Ciencias Políticas, Magister en Educación,
Licenciado en Historia y Geografía**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MANIZALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRIA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACION TERRITORIAL**

**COHORTE II – 2009-2011
MANIZALES, NOVIEMBRE 30 DE 2011**

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Manizales, 2 diciembre de 2011

RESUMEN

El trabajo de investigación que se expone a continuación, pretende diseñar una propuesta de planificación y gestión de desarrollo local (endógeno), desde un enfoque territorial para comprender e intervenir la realidad del municipio de Murillo- Tolima, asumido como unidad de análisis.

En la caracterización de la realidad actual, entendida como un proceso de construcción social, se hará un análisis estructurado de las políticas públicas en el marco de las dimensiones del desarrollo tales como la ambiental, físico espacial, económico, socio cultural y político-institucional, las cuales se derivan de la opción de desarrollo optada. Este estudio permitirá describir e identificar categorías, dimensiones, variables e indicadores que hacen parte de la concepción teórica, con el fin de hacer un examen riguroso de los intereses y conflictos que movilizan a la población y a partir de su desagregación, establecer las tipologías de relaciones sociales que se presentan con el proceso de desarrollo, su planificación y gestión.

En el objetivo general del proyecto se anuncia la construcción de un modelo de desarrollo territorial sostenible para el municipio de Murillo- departamento del Tolima, soportado en un enfoque territorial desde el cual se perciban los procesos multidimensionales que han dado lugar a las políticas públicas a través de las cuales se han intervenido situaciones socialmente indeseables de su realidad local. El modelo o estilo de desarrollo propuesto se hará operativo a través de una propuesta de un ejercicio técnico y político de planificación y gestión territorial apoyada en la participación y acción comunicativa.

El abordaje del ejercicio asume las concepciones contemporáneas de desarrollo que han evolucionado desde el enfoque economicista asociado al crecimiento económico hacia la redistribución de los excedentes en la sociedad bajo los principios de equidad, justicia social, igualdad de oportunidades y centralidad del ser humano como actor y dinamizador principal del desarrollo.

En la reflexión acerca de la modalidad de desarrollo local y gestión de las políticas públicas sobresalen los conceptos de: Estado, Territorio y Población. El primero como la expresión más elaborada de orden y disciplinamiento social. La segunda como la expresión del proceso de ordenamiento espacial y significación social y, el tercero como expresión de identidad cultural de un “nosotros” frente a un “ellos”, es decir, un “yo” colectivo llamado Población.

El estudio examina diversas teorías de autores reconocidos a nivel internacional que han contribuido a fortalecer el desarrollo integral en regiones del mundo, y que servirán de soporte y de guía en la formulación de la presente propuesta de desarrollo local.

PRESENTACION.

El concepto del desarrollo ha transitado en las últimas décadas por la superación del enfoque meramente economicista, para redescubrir la relevancia del ser humano y de los factores intangibles como aportes al progreso de los territorios. La introducción de los conceptos de planificación y de planeación estratégica, para definir lineamientos y metas, con la finalidad de lograr el desarrollo territorial, son aportes realmente recientes.

Con la incorporación de la planificación y de la participación de actores sociales en ella, surgen en Colombia los planes de desarrollo en el nivel nacional, departamental y municipal, que desde la constitución de 1.991 le han dado la posibilidad a la sociedad de ser parte de la definición de políticas públicas para el crecimiento y desarrollo de nuestro país, regiones y por lo tanto de nuestros municipios, centrados en la división político-administrativa.

Ambos rasgos, lo reciente del concepto de desarrollo sostenible y del de planificación, han significado para los municipios colombianos y particularmente para los del Departamento del Tolima, la inexistencia de modelos de desarrollo territorial sostenibles. En su lugar se han implementado programas de gobierno, centrados en el corto plazo (vigencias realmente de aproximadamente 48 meses), los cuales con los cambios de gobernantes, se suelen interrumpir los procesos de los gobiernos anteriores e inclusive se van en contra vía, lo cual genera atrasos en los procesos de desarrollo, ya que no se tienen visiones reales asociadas a un proyecto político de región, socialmente construido y articulado a las potencialidades del territorio.

Así mismo los planes y estrategias no tienen proyecciones ni prospectivas en el largo plazo, fundamentalmente porque no se cuenta con el conocimiento suficiente de la realidad a intervenir, porque los funcionarios públicos no se comprometen suficientemente con la gestión de los proceso, porque no existe un empoderamiento social frente a la visión de desarrollo. Adicionalmente los sin sabores en la sociedad, que se manifiesta en: frustraciones e incertidumbre en la población, inversiones no rentables, obras inconclusas, obras no prioritarias, decrecimiento económico, migración de la población, escepticismo e incredulidad en las instituciones.

La importancia que adquiere el proyecto “Enfoque territorial para una propuesta de planificación y gestión del desarrollo local en el Municipio de Murillo Departamento del Tolima” tiene sus fundamentos en la necesidad de plantear enfoques teóricos como: prospectiva territorial, desarrollo regional sostenible, capitales intangibles del desarrollo y modelo de desarrollo.

Por otra parte, en términos prácticos ésta investigación se convierte en un instrumento fundamental para aportar una serie de planteamientos para el tema de la planificación que se viene trabajando en el Departamento del Tolima, tanto para los gobernantes de turno, que en la actualidad vienen liderando el progreso de cada uno de los municipios, como para los futuros gobernantes que serán los encargados directamente de contextualizar y poner en práctica estos conceptos.

En cuanto al contenido del proyecto de investigación es formulado teniendo en cuenta que la carencia de investigación sobre temas territoriales que contribuyan para el desarrollo de la región del norte del Tolima. El Municipio de Murillo al igual que los Municipios vecinos como Villahermosa, Santa Isabel y Líbano que se caracterizan por su bajo nivel de desarrollo, en los diferentes sectores de la estructura económica con una connotación en el sector primario de la economía (agropecuaria). Más aún cuando la población es eminentemente campesina quienes desarrollan los procesos económicos de forma artesanal debido a la carencia de transferencia tecnológica que dificulta incrementar los niveles de producción y por lo tanto le impiden competir en el escenario regional, nacional e internacional.

Por esta razón es necesario desde ya construir con las comunidades y con la experiencia y conocimiento desde la academia, nuevas propuestas que ayuden a todos los servidores públicos, a las instituciones y a la comunidad a entender, y a ser propositivos en el momento de emprender proyectos de desarrollo local en el Municipio y la Región.

Los territorios no son espacios predeterminados, ya definidos. Los concebimos como una construcción social, como espacios vivos, fruto de las interacciones de las personas y de las organizaciones allí localizadas, que encaran y proponen estrategias de desarrollo, que generan y gestionan conflictos, que aprenden, que impulsan proyectos que, una vez en marcha, transforman esos mismos territorios haciéndolos diferentes.

Se trata de espacios y de territorios capaces de generar ventajas competitivas a partir de sus recursos endógenos, y en una relación nueva con el entorno en el cual esos lugares se desarrollan. Nos interesa, en concreto, saber como “trabajan” esos lugares, como desarrollan actividades económicas, como se organizan, como se comunican con la globalización y como, en resumen, se “re-territorializan” para el progreso, para la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos que allí residen.

Lo que denominamos “desarrollo local” no hace referencia a una escala territorial determinada sino que se configura en torno a territorios donde se generan esas ventajas competitivas. Puede tratarse de regiones, de localidades, de ciudades, de Metrópolis, incluso pueden ser territorios que se constituyen atravesando las fronteras de los estados nacionales. Lo local es un espacio que puede referirse a diversas escalas territoriales posibles y que, en todos los casos, supone un lugar donde se toman decisiones significativas para su desarrollo.

A nuestro entender hoy se hace necesario repensar el enfoque del desarrollo local, encarando una reflexión que permita renovar y, en cierta medida, ampliar o “abrir” el concepto a nuevas perspectivas de análisis y de propuestas.

En primer lugar, porque no siempre el enfoque del desarrollo local ha establecido relaciones de buena convivencia entre los lugares y la globalización. Ante la pregunta, ¿cómo se insertan los territorios en los flujos globales?, encontramos un amplio abanico de respuestas posibles. Deberíamos pensar en profundidad sobre cómo aprovechan los territorios las diferentes oportunidades que brindan los procesos de globalización.

En segundo lugar, por qué sí que es cierto que el desarrollo local es principalmente o antes que cualquier otra cosa, “desarrollo económico local” y que debemos reafirmar y subrayar la idea de que, o generamos riqueza, valor agregado, empleo y, en general, actividades económicas reales y viables en los territorios, o no estaremos hablando de desarrollo del territorio en el sentido fuerte del término, es decir de aquello que asegura que la gente (los ciudadanos) tenga interés por vivir en el territorio. Viejo tema con fuertes implicaciones en América Latina, donde a menudo se ha teorizado sobre el desarrollo local como “otro desarrollo posible”, alternativo, social, participativo, etc. Pero la pobreza, el abandono de los territorios (la emigración), la vida en los no lugares, persisten “a pesar” de los esfuerzos del desarrollo local.

En tercer lugar, porque el desarrollo local debe ser una cuestión principalmente política y democrática. Un asunto que, tradicionalmente, ha estado alejado de las reflexiones sobre el desarrollo local. Recordemos que la ciudadanía se ejerce en la comunidad política. Los lugares, defendidos y promovidos por el desarrollo local, deben articularse y sumarse a esa comunidad política. El desarrollo local no puede ser solamente el espacio de los intereses (locales). El bien común y la ciudadanía también son desafíos para el desarrollo local.

En tiempos más recientes y como fruto de la integración y el intercambio global, aparecen asuntos en forma de verdaderos retos para nuestras sociedades, como son la gestión de la diversidad social, las identidades múltiples o las nuevas responsabilidades, temas que se despliegan en nuestros territorios, y que deberán ser integrados en nuestras políticas de desarrollo local.

A estos asuntos les dedicamos las notas que siguen, como una pequeña contribución a una reflexión necesaria de cara al fortalecimiento de la idea del desarrollo local, una idea que creemos más pertinente que nunca en los tiempos que corren y en los que se avecinan. Lo planteamos en términos de virtudes que es necesario activar o impulsar para que los territorios devenguen espacios reales de desarrollo.

ENFOQUE TERRITORIAL PARA UNA PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE DESARROLLO LOCAL EN EL MUNICIPIO DE MURILLO-DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

“No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros sino sus propios miembros quienes lo construyan”

BOISIER, Sergio. Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. CEPAL:

Santiago de Chile, 1999.

INTRODUCCION

El Departamento del Tolima tiene todas las condiciones para ser una región líder dada su posición geoestratégica excepcional y el contar con una variedad de pisos térmicos que la hacen especialmente atractiva para desarrollar diversas actividades, tanto agropecuarias, ambientales, empresariales y de negocios, turísticas, culturales, entre otras.

Históricamente el Departamento ha sido golpeado por la violencia en razón a las inequidades existentes. Los niveles de inequidad y pobreza son agobiantes y la realidad social muestra una situación desesperante a tal punto que su capital Ibagué ha sostenido el liderazgo nacional en el desempleo por más de 5 años consecutivos, con una tasa que bordea el 18%.

Los municipios muestran una situación aun más angustiosa dadas las limitaciones de recursos, los planes de gobiernos contradictorios, ausencia de un plan de desarrollo estratégico con acciones sostenidas de largo plazo, la pérdida de su vocación económica, la destrucción de las bases socio-culturales y la frustración general.

El Municipio de Murillo no es extraño a la situación anteriormente mencionada, por ello es importante construir una propuesta que busque el desarrollo territorial sostenible de este municipio y que sirva como modelo para la gestión de políticas públicas que se articulen integralmente para consolidar una estructura socioeconómica basada en la agregación de valor, en la búsqueda de nuevas posibilidades que le hagan apetecible en diversos mercados desde la potenciación de elementos cualitativos y aspectos endógenos que promueven el desarrollo.

El análisis del desarrollo territorial centrado en los capitales intangibles y en referencia a las cinco dimensiones del desarrollo, resalta la importancia de los actores locales y referencia las capacidades de valorar el entorno, de actuar de manera conjunta, de crear vínculos entre sectores y de garantizar relaciones estables y armónicas en el territorio en el marco de la sostenibilidad, entendiendo el desarrollo sostenible como lo definió el Informe de la Comisión Brundtland, donde se le describe como un “proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas” (ONU, 1987)¹.

¹ **Informe Brundtland.** Informe socio-económico elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland. Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común (*Our Common Future*, en inglés). En este informe, se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), definido como aquel que *satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo.

INTRODUCCIÓN.

1. CONTEXTO	16
1.1. REFERENCIAS HISTÓRICAS	16
1.1.1. Los hechos fundacionales	16
1.1.2. Procesos de poblamiento	17
1.1.3. Procesos de colonización	17
1.2. CARACTERIZACIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS.	20
Dimensiones y atributos	21
1.2.1. Dimensión ambiental	22
1.2.1.1. Plataforma natural	23
1.2.1.1.1. Suelos	23
1.2.1.1.2. Clima	25
1.2.1.1.3. Temperatura	26
1.2.1.1.4. Biodiversidad	26
1.2.1.1.5. Bosque	30
1.2.1.1.6. Tipo de Cobertura	33
1.2.1.1.7. Desastre Riesgo y Vulnerabilidad	33
1.2.1.1.8. Análisis y evaluación de fenómenos naturales	33
1.2.1.1.9. Amenaza Volcánica	34
1.2.1.1.10. Amenaza por Deslizamiento	36
1.2.1.1.11. Amenaza Sísmico	37
1.2.1.1.12. Recurso Hídrico	39
1.2.1.1.13. Cuenca Hidrográfica Rio Lagunilla	42
1.2.1.1.15. Subcuenca Rio Vallecitos	43
1.2.1.1.16. Cuenca Hidrográfica Rio Recio	44
1.2.1.1.17. Sub Cuenca Rio Azul	45
1.2.1.1.18. Sub Cuenca Rio la Yuca	46
1.2.2. Dimensión físico - espacial	48
1.2.2.1. División Político Administrativa	49
1.2.2.1.1. Población	50
1.2.2.1.2. Sistema de Ciudades o Municipios	54
1.2.2.1.3. Modelos de Ocupación	55
1.2.2.2. Modelos de ocupación	55
1.2.2.4. Centros poblados	55
1.2.2.5. Servicios públicos	56
1.2.2.5.1. Energía	56
1.2.2.5.2. Cobertura del Servicio	56
1.2.2.5.3. Calidad en la Prestación del Servicio	57
1.2.2.6. Acueducto	58
1.2.2.6.1. Cobertura del Servicio	59
1.2.2.6.2. Calidad del Servicio	59

1.2.2.6.3. Conflictos en la prestación del Servicio	60
1.2.2.6.4. Alcantarillado	62
1.2.2.6.5. Telecomunicaciones	63
1.2.2.7. Sistema de movilidad	64
1.2.2.7.1. Red vial	64
1.2.2.7.2. Conectividad Urbano Regional	65
1.2.2.8. Vivienda	66
1.2.3. Dimensión económica productiva	67
1.2.3.1. Zonificación de actividades productivas	69
1.2.3.2. Cultivos de Papa	70
1.2.3.2.1. Cultivo de la Arracacha	70
1.2.3.2.2. Ganadería Vacuna	71
1.2.3.2.3. Producción de cerdos	72
1.2.3.2.4. Producción Avícola	72
1.2.3.2.5. Manejo de Animales de Carga	72
1.2.4. Dimensión sociocultural	74
1.2.4.1. Aspectos Demográficos	74
1.2.4.2. Dinámica poblacional	79
1.2.4.3. Movilidad Demográfica	79
1.2.4.4. Educación	80
1.2.4.4.1. Preescolar, básica y media	80
1.2.4.4.2. Calidad de la Educación	82
1.2.4.4.3. Tasa de Escolaridad	82
1.2.5. Salud	83
1.2.5.1. Morbilidad	84
1.2.6. Dimensión político - institucional	85
1.2.6.1. Dinámica y representación política	86
1.2.6.2. Estructura y poder político	92
1.2.6.3. Autoridades Ambientales	94
1.3. PROCESOS Y CONFLICTOS	96
1.3.1. Procesos	96
1.3.1.1. El ordenamiento territorial	98
1.3.1.2. La institucionalidad de la gestión ambiental	102
1.3.1.3. Desarrollo socioeconómico	103
1.3.1.4. La integración territorial	104
1.3.2. Conflictos	105
1.3.2.1. Falta de coordinación interinstitucional	105
1.3.2.2. Falta de una cultura de planificación prospectiva	105
2. MARCO CONCEPTUAL	106
3. MARCO REFERENCIAL	106
3.1. Plan de desarrollo Municipal 2010 - 2011	106
3.1.1. Esquema de ordenamiento territorial	106
3.1.2. Visión Tolima 2025	108
3.1.3. Plan de desarrollo Departamental 2008 - 2011	109
3.1.4. Plan de gestión ambiental 2002 - 2012	109
3.2 MARCO TEORICO	110

3.2.1. Consideraciones preliminares	110
3.2.2. Acerca del concepto de desarrollo	118
3.2.3. Desarrollo territorial	118
3.2.4. Desarrollo local	119
3.2.5. Desarrollo Humano	122
3.2.6. Desarrollo Sostenible	123
3.2.7. Desarrollo Regional	127
3.3. Concepto de Hábitat	130
3.4.1. El concepto de Actores	136
3.4.2. Capitales sinérgicos	138
3.5.1. El derecho a la ciudad	145
3.5.2. Actores y territorio	147
3.5.3. Ciudadanía y participación	148
3.5.3.1. Desarrollos de la participación ciudadana	153
3.5.3.2. Espacios y roles	155
3.6. Políticas Públicas	157
3.6.1. La prospectiva estratégica territorial	159
4. METODOLOGÍA	162
4.1. Objetivos	167
4.1.1. Objetivo general	167
4.1.2. Objetivos Específicos	167
4.2. La pregunta de investigación	168

CAPITULO 1. CONTEXTO

REFERENCIAS HISTORICAS

LOS HECHOS FUNDACIONALES

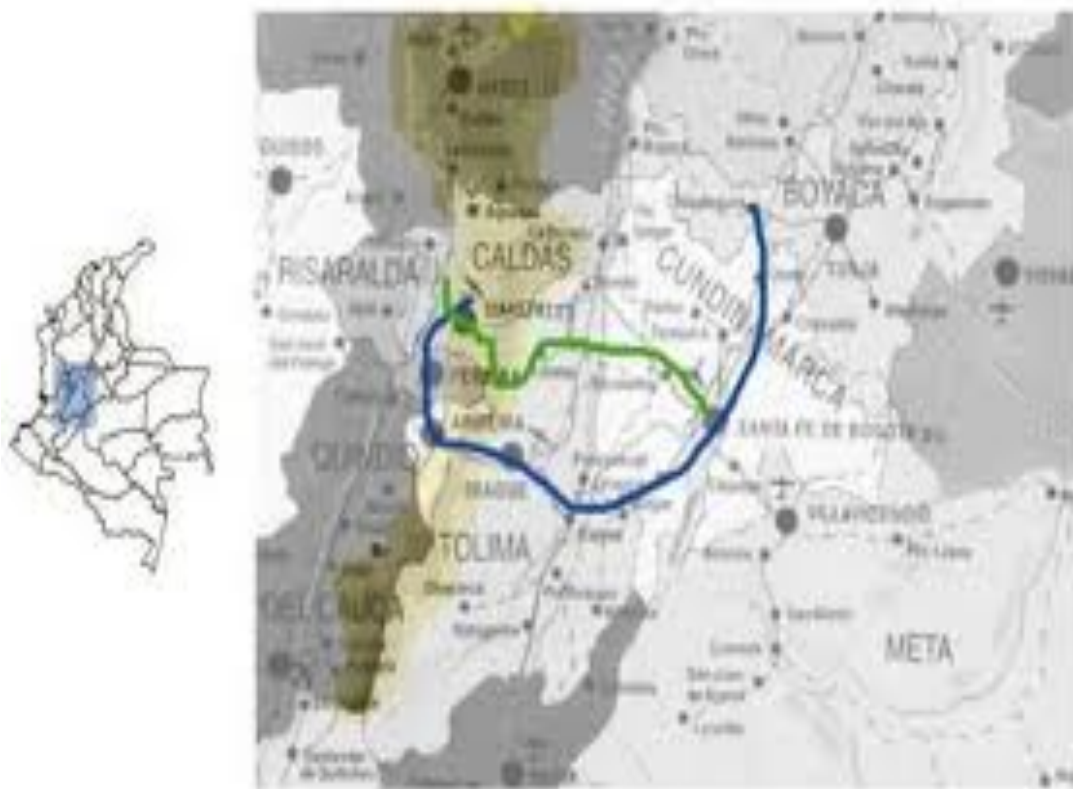
El municipio de Murillo fue fundado el 24 de octubre de 1872 por los señores Ramón María Arana, Clemente Cifuentes y Rafael Parra, entre otros. En 1873 la nación cedió 22 hectáreas de territorio para sus moradores y ejidos municipales, siendo el acto legal de su fundación el 14 de enero de 1877. Fue eliminado como entidad aldea por Decreto No. 216 de 1880 y con la Ordenanza No. 021 de julio de 1937 se ordenó la construcción de la carretera que comunica al Líbano con Murillo.

Fue Inspección Especial de Policía, dependiente del municipio del Líbano, pero en 1984, de acuerdo a la Ley 14 del 27 de noviembre de 1969, que dicta las disposiciones necesarias para la creación de nuevos municipios sus pobladores elevaron una petición formal a la Asamblea del Tolima y al Gobierno Nacional para que fuera elevado a la categoría de Municipio. Por Ordenanza No.083 del 5 de diciembre de 1985 Murillo fue insertado en la categoría de municipio con cabecera en la población del mismo nombre y fijados sus límites precisos, ordenanza sancionada por el doctor Eduardo Álzate García, Gobernador del Departamento del Tolima.

PROCESO DE POBLAMIENTO

La migración y el desplazamiento interno, propiciados por las desigualdades regionales, los conflictos sociales y políticos, las catástrofes naturales y el estado, han sido una constante en la historia de Colombia. Dentro de estas corrientes migratorias, la cundiboyacense fue una de la más grande y se desplazaron hacia las zonas frías de la cordillera Central. Allí tuvo su origen la desintegración de los resguardos y la crisis de las artesanías en el oriente del país en el siglo XIX, dando origen a una cadena de colonizadores hacia la vertiente oriental del río Grande de La Magdalena y el occidente del país. “Después de 1850, los campesinos hicieron del Estado de Boyacá un volcán colonizador que se desbordó hacia las vertientes de los Andes” (FALS BORDA, 1973: 10). Además, la crisis del tabaco en Ambalema y la dinámica cafetera surgida como consecuencia en el municipio del Líbano (Tolima) incrementó la demanda de trabajadores empobrecidos de Boyacá para la industria naciente en el norte del Tolima.

Ruta y área principal del asentamiento Cundiboyacense en Caldas



www.google.com.co (imágenes)

PROCESO DE COLONIZACION

En la historia regional se reconoce la importancia del Camino Nacional del Ruiz es decisiva en la migración Cundiboyacense hacia el sur de Antioquia y el actual departamento de Caldas. Al respecto del camino, Agustín Codazzi, quien llega a Manizales en 1852, considera que este trayecto “parece ser la vía natural entre el Este de Antioquia y el Alto Magdalena” (N.U.A., Protocolo 1884, T. 1: 94). Fue el camino más transitado antes de abrirse la carretera Bogotá-Manizales en 1938. El camino del Ruiz —ruta de colonización en el siglo XIX— es la vía obligada para los migrantes en todas fases de poblamiento y uno de los principales argumentos para iniciar nuevos procesos de distribución de tierras baldías en la zona. Este es el caso de la fundación del municipio de Murillo, ubicado a unos 22 kilómetros de la aldea del Líbano.

La fundación de Murillo y las primeras distribuciones de tierras baldías se hicieron gracias a los dirigentes locales libaneses de ascendencia antioqueña y de fuerte identidad liberal. A partir de 1873, se hicieron las primeras reparticiones en manos del ingeniero agrónomo don Ramón María Arana, encargado de hacer el trazado oficial del caserío. La cantidad inicial de tierras a repartir es de 7.680 hectáreas, cantidad que aumenta a 12.000 en 1877. El propósito de los dirigentes liberales locales con la fundación era proteger la apertura del camino del Ruiz, que reforzaba la comunicación entre Lérica y Manizales. En los primeros años no pocas familias antioqueñas asentadas en Líbano recibieron tierras baldías, pero a partir de la Regeneración (1886-1899) y con los cambios políticos de la administración local, el general Eutimio Sandoval se convierte en el principal promotor de la colonización y distribución de baldíos en Murillo. De ascendencia cundiboyacense estimula a no pocos de sus paisanos a poblar las partes frías de la cordillera. Es la fase en que el poder político-administrativo local es tomado por conservadores, y cuando se intensifica la distribución de tierras en Murillo con familias boyacenses, de igual identidad política que el régimen gobernante. La distribución oficial de tierras se hace desde el Líbano y es intensa hasta 1.915.

Al comparar el número de adjudicaciones en las localidades del Líbano y Murillo encontramos algunas diferencias. La primera se relaciona con la cantidad de adjudicaciones realizadas, y la segunda con la titulación hecha según el sexo y el grupo familiar. En el caso de Murillo, el número es mayor en comparación a lo registrado en el Líbano. De un total de 16.000 hectáreas adjudicadas al Líbano solo se otorgaron 737 títulos; mientras que en Murillo, que recibió por decreto 12.000 hectáreas, se distribuyeron 1.018 títulos. (Isaías Tobasura, Colonización Boyacense. Instituto caldense de Cultura. Manizales, 2000; pag 132. 234)²

Con las anteriores cifras es posible concluir que en el Páramo de Letras y en las estribaciones del Volcán Nevado del Ruiz, se dio una fuerte tendencia a la pequeña y mediana propiedad de carácter familiar y de gran influencia cundiboyacense, mucho mayor que lo registrado en el Líbano; en donde se logra formar grandes propiedades,

² Profesor Titular de la Universidad de Caldas, Manizales, Colombia. Ingeniero Agrónomo, Magister en Desarrollo Rural y Magister en Sociología, Doctor en Sociología del Medio Ambiente. Miembro de Número de la Academia Caldense de Historia. Profesor investigador del Departamento de Desarrollo Rural en las cátedras de Sociología Rural, Sociología del Medio Ambiente, Desarrollo Rural, Extensión Rural. Par evaluador de Colciencias y del CYTEC

en parte favorecidas por la legislación a título de colono-cultivador. El fenómeno de poblamiento registrado en esta zona se ampara en una titulación de la propiedad que incluye grupos familiares: parejas, hermanos y familias enteras, cuyos títulos de propiedad incluyen de manera extraordinaria a las mujeres; situación opuesta a lo evidenciado en el Líbano, donde figuran especialmente los cabeza de familia en las titulaciones

Esta distribución de baldíos permitió el primer asentamiento cundiboyacense en una zona de homogeneización antioqueña. La diferenciación de los caracteres climatológicos y el ecosistema existente en la cordillera central facilitó que las dos corrientes se adaptaran a biotopos casi similares a los de su terruño natal. Sin embargo, la consolidación de procesos agroindustriales y en particular la expansión de la industria cafetera en la cordillera generan un nuevo proceso de migraciones en el que Antioqueños y Cundiboyacenses interactúan en función de su espíritu económico y condición socio laboral. Es un fenómeno que se evidencia con el enganche antioqueño y la migración laboral proveniente de la cordillera oriental en las primeras décadas del siglo veinte.

Los primeros decenios del siglo XX, los productores de café se habían acostumbrado a enviar agentes de reclutamiento a las tierras altas de Boyacá, para contratar trabajadores migratorios. En cuanto llegaban algunos de estos cosecheros permanecían durante algunos años a título de arrendatarios, y luego se desplazaban de la zona templada cafetera hacia la región fría y montañosa de Murillo, a unos kilómetros de distancia. En los baldíos que quedaban allí, esta segunda ola de migrantes comenzaba a sembrar pequeñas cosechas de papa, como lo habían hecho en Boyacá antes de comenzar la peregrinación (LE GRANT, 1988: 48-49).

El sistema laboral de la hacienda basado en arrendatarios, los abusos por parte de los terratenientes, la pobreza de las tierras en algunas regiones de Boyacá, y principalmente el Dorado de tierras baratas, y buenos salarios en el norte tolimense, impulsaron las nuevas corrientes de emigrantes. Hacia 1873 se da una nueva ola de emigrantes en las tierras de Murillo. En la zona de Santa Teresa, al sur del Líbano, la emigración empieza a darse desde 1880. Las gentes llegaban a Ambalema, cruzaban en canoa el río Magdalena y de allí a pie por entre trochas sinuosas y riachuelos, pasaban por el baldío de la Mesopotamia en el actual corregimiento de Santa Teresa, hasta llegar a las partes altas de la cordillera. Les favorecía un clima frío similar al del altiplano, las tierras baratas, y el desinterés de los antioqueños en montar sus industrias en esta zona.

Esa movilización dio origen a lo que más tarde sería la colonización boyacense y cundinamarquesa hacia la parte fría de la cordillera Central, principalmente de municipios de Caldas y Tolima cercanos al páramo de Letras y el Nevado del Ruiz. Los primeros migrantes fueron arrastrando a otros que luego de pasar el río, y trabajar como arrendatarios o peones en las fincas cafeteras, subieron hasta ubicarse en un medio ambiente que les resultaba familiar y propicio para desarrollar sus actividades ancestrales: el cultivo de papa, algunos cereales y la cría de ganado. Las presiones económicas y los conflictos sociales convirtieron a los boyacenses en caminantes y buscadores de refugio y fortuna lejos de lo más querido: "la tierrita". Este hecho pone en

tela de juicio o por lo menos relativiza la tesis del quietismo social, la pasividad y el apego a la tierra con la que siempre se les ha asociado.

CARACTERIZACION DE LA UNIDAD DE ANALISIS. ³

El municipio de Murillo está ubicado en el norte del Tolima a 2.950 mts sobre el nivel del mar, con una extensión de 417,29 Km² y una con una población de 5.075 habitantes aproximadamente según censo DANE 2005. De acuerdo a el plan de ordenamiento territorial el 3,21% del territorio está dedicado a la explotación agrícola; el 38,34% son pastos, el 4,91% bosques y el 53,54% está dedicado a otros usos. El área urbana del municipio de Murillo está constituida por 8 barrios y el área rural por el corregimiento el bosque y 27 veredas.

Tabla N° 01 Murillo, fundador, año de fundación y de creación.

Fundadores	Año de fundación	Año de creación
Ramón María Arana, Clemente Cifuentes y Rafael Parra, entre otros.	1.872	1.877

Fuente: Anuario Histórico-Estadístico del Tolima, 1958

El municipio de Murillo, se encuentra situado en el norte del departamento del Tolima, su cabecera está a una altura sobre el nivel del mar de 2.950 metros; a 144 Kilómetros de Ibagué, la capital del departamento; sus coordenadas y demás aspectos se observan en la siguiente Tabla.

Tabla N° 02 localización geográfica, temperatura y distancia a Ibagué.

Localización		Altura sobre el nivel del mar (Mt.)	Temperatura Media (oC)	Distancia a la capital (Km.)
Latitud Norte	Longitud Oeste			
4o55'	75o11'	2.950	12Oc	144

Fuente: Tolima en cifras 2008 – 2009

Extensión superficie y usos del suelo

³ Entendida como el componente cualitativo y cuantitativo de la unidad de análisis

El municipio tiene un área de 417,29 Kilómetros cuadrados, de los cuales sólo 1 kilómetro cuadrado, el 0,24%, corresponde al área urbana y el 99,76% al sector rural, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 03 extensión superficie

Area Total (Km2)	Area Urbana (Km2)	%	Area Rural (Km2)	%
417,29	1	0,24	416,29	99,76

Fuente: EOT Murillo 2002

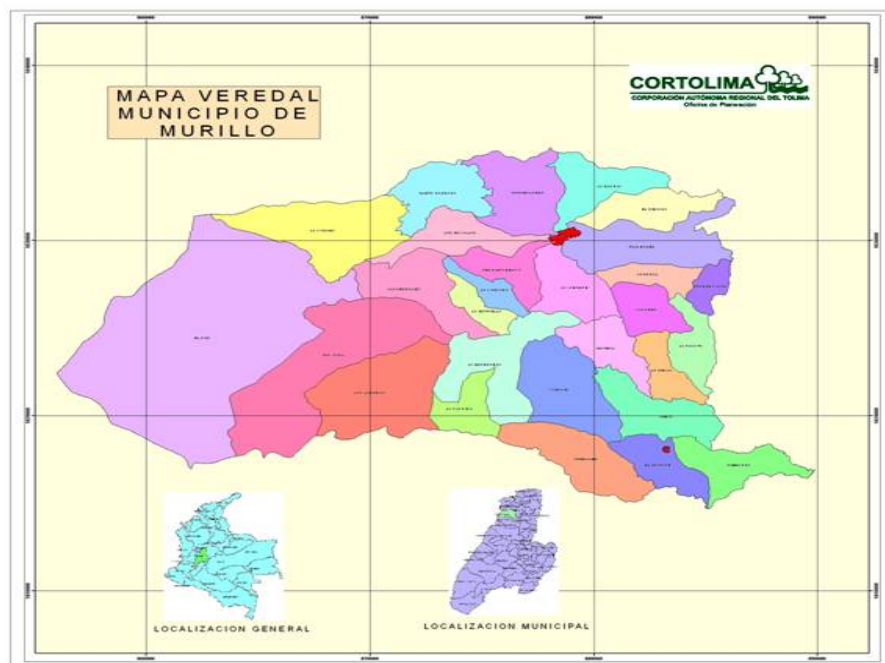
Con respecto al uso del suelo, el 3,21% del territorio está dedicado a la explotación agrícola; el 38,34% son pastos, el 4,91% bosques y el 53,54% está dedicado a otros usos. A continuación se observa su distribución.

Tabla N° 04 usos del suelo.

Usos	Hectáreas	%
Área Agrícola	1.340	3,21
Pastos	16.000	38,34
Bosques	2.049	4,91
Otros Usos (Protegidas)	22.340	53,54
Total	41.729	100,00

Fuente EOT Murillo 2002

Imagen N° 1 Mapa Físico Espacial del Municipio de Murillo Tolima



Fuente. Cortolima, 2009

1.2.1. DIMENSION AMBIENTAL

Esta dimensión reconoce al ambiente como base de la vida y, por lo tanto, como fundamento del desarrollo. También reconoce al ser humano como parte integral del ambiente y valora, con especial atención, los efectos positivos y negativos, de su accionar en la naturaleza, pero también, la forma en que la naturaleza afecta a los seres humanos. La incorporación del ambiente en las estrategias de desarrollo surge, de la necesidad, de proteger los recursos naturales y recuperar aquellos que han sido degradados por el ser humano. Agua, suelo, bosques, biodiversidad y poblaciones humanas constituyen un solo sistema y son interdependientes: un cambio en uno de los componentes genera un cambio en los otros. Por otra parte, los sistemas ambientales (las cuencas hidrográficas, p.ej.) muchas veces traspasan las fronteras nacionales. Por eso, el manejo de los recursos naturales exige una visión comprensiva y participativa del tema, que incluye tanto a los actores locales como a los nacionales e internacionales. (BIOGRAMA 2008 Sergio Sepúlveda. S.)⁴

1.2.1.1. Plataforma Natural

⁴ Economista Agrícola, PhD en Economía Agrícola (Cornell University). Autor del libro "Metodología para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios" y principal responsable del desarrollo del Biograma en sus tres versiones. Ha trabajado en distintos países latinoamericano como funcionario del BID y del IICA. Entre 2003 y 2008 se desempeñó como director de Desarrollo Rural de IICA a nivel hemisférico. Ha escrito una gran cantidad de obras sobre temas como la gestión del conocimiento, el enfoque territorial y la gestión integrada de recursos naturales.

1.2.1.1.1. Suelos

La clasificación de los suelos se tomo del estudio del que el IGAC realizo para el departamento del Tolima en 1.997, igualmente de la caracterización que realizó CORTOLIMA de la zona amortiguadora del PNN Los Nevados en 2.002.

En el municipio se encontraron 12 tipos de suelos, los cuales presentan fertilidad de moderada a baja, en la tabla No.05 se relacionan los suelos del municipio.

Tabla No.05 Suelos del Municipio de Murillo

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	USO PRINCIPAL	SIMBOLO
Áreas con nieves perpetuas	Protección	NP
Afloramientos rocosos, nieve temporal e inclusiones de suelos muy superficiales arenosos – arcillosos	Protección	MAA (f)
Superficiales a moderadamente profundos, bien y pobremente drenados. Texturas gruesas, ácidos muy ricos en materia orgánica y fertilidad baja	Protección	MDA (d,e,f,)
Profundos, bien drenados, texturas medianas, ácidos muy ricos en materia orgánica y fertilidad de moderada a baja	Pasto	MGA (eL,f1)
Muy superficiales y moderadamente profundos, bien drenados, ácidos, muy ricos en materia orgánica y fertilidad muy baja	Pasto	MGB (g)
Profundos, bien drenados, texturas medianas, ácidos, ricos en materia orgánica y fertilidad moderada	Cultivo, Pasto	MGC (d.e.e1)
Profundos, bien drenados, texturas medianas, ácidos y fertilidad moderada	Cultivo, Pasto	MGE (c)
Profundos y superficiales, bien drenados, texturas medianas, ácidos y ricos en materia orgánica. Fertilidad moderada.	Cultivo	MKB (f1)
Superficiales, de bien a excesivamente drenados, texturas medianas, ácidos, medios en materia orgánica, fertilidad baja	Pasto	MKD (f1)
Muy superficiales, bien drenados, texturas finas a medianas, ligeramente ácidos y fertilidad muy baja	Pasto	MKF (g1)
Muy profundos, bien drenados, texturas medianas, ácidos, ricos en materia orgánica y fertilidad moderada	Cultivo	MKG (c,d,e)
Moderadamente profundos, bien drenados, textura medianas a gruesas, muy ricos en bases y fertilidad moderada	Cultivo	MQD (f2)

Fuente: Diagnóstico EOT Murillo 2002

Los suelos ubicados arriba de la cota de 3.800 m.s.n.m. son aptos para la protección y preservación.

En la zona media del municipio ente los 2.800 y 3.800 m.s.n.m. se encuentran suelos aptos para pastos y rotación pastos – cultivos (papa, hortalizas, arracacha, frutales).

La cota por debajo de los 2.800 m.s.n.m. presenta suelos aptos para cultivos.

En su orden, la falta de planificación, la existencia de conflictos en el uso del agua, la deficiente disposición de residuos sólidos, la insuficiente infraestructura de tratamiento de aguas residuales y la carencia de espacio público suficiente, se han identificado como los más relevantes generadores de impactos negativos sobre el territorio y sus pobladores. Estos hechos están mediados por la falta de voluntad política, la ausencia de coordinación entre las diferentes instancias territoriales, o la insuficiente capacidad técnica de las entidades; son muy escasas las experiencias de trabajo mancomunado que se hayan abordado con el propósito de fortalecer una perspectiva integradora de visión y planificación colectiva de la subregión, denotando que existe una debilidad institucional para conducir procesos y liderar iniciativas de desarrollo regional.

Esta situación obedece, en una alta medida, a la visión extremadamente municipalista de la Ley 388 de 1997, como la califica Martínez (2003) al afirmar que las metodologías de planeación desprendidas de ese marco legal plantean pocos lineamientos de análisis, diagnóstico y prospectiva o la construcción de la visión del municipio, teniendo en cuenta el entorno subregional y regional.

1.2.1.1.2. Clima

La organización meteorológica mundial (OMT), define el clima como “el conjunto de las condiciones atmosféricas caracterizado por los estados del tiempo en una porción determinada de espacio”. El clima se determina por el análisis espacio tiempo de los elementos que lo definen y los factores que lo afectan. El clima no se puede caracterizar con base en observaciones aisladas, es necesario disponer de informaciones históricas del comportamiento de los eventos a analizar. Un comportamiento aislado de elementos del clima no tiene ningún valor desde el punto de vista climatológico.

Basados en la metodología de Caldas Lang, y considerando los datos climáticos anteriormente analizados se definieron 5 unidades climáticas descritas en la siguiente tabla.

Tabla No. 06 Clasificación Climática municipio de Murillo.

Tipo de Clima	Símbolo	Característica
Páramo Alto Húmedo	PAH	Precipitación anual multianual de 1.869 mm., temperatura entre los 6,0 y 8,5 °C. Altura superior a los 3.700 m.s.n.m.

Páramo Alto Semihumedo	PAsh	Precipitación anual multianual de 1.600 mm., temperatura entre los 6,0 y 8,5 °C. Altura superior a los 3.700 m.s.n.m.
Páramo Bajo Semihumedo	PBsh	Precipitación anual multianual de 1.500 mm., temperatura entre los 8,0 y 9,5 °C. Altura entre los 3.000 y 3.700 m.s.n.m.
Frío Humedo	FH	Precipitación anual multianual de 1.800 mm., temperatura entre los 8,0 y 12 °C. Altura entre los 2.000 y 3.000 m.s.n.m.
Templado Humedo	TH	Precipitación anual multianual de 2.000 mm., temperatura entre los 9,5 y 14 °C. Altura entre los 1.500 y 2.000 m.s.n.m.

Fuente. IDEAM 2008

1.2.1.1.3. Temperatura.

La temperatura se encuentra principalmente determinada por los pisos altitudinales. El factor de variación más importante de la temperatura es de tipo estacional a lo largo del gradiente altitudinal, por lo cual se puede establecer una zonificación general de acuerdo con los pisos térmicos (CORTOLIMA, 2002).

La temperatura promedio del municipio de Murillo es de 7.3 °C. En la tabla 7 se registran los datos medios mensuales y anuales de temperatura para las estaciones seleccionadas que cuentan con registros de temperatura.

Tabla No. 07 Datos mensuales y anuales de Temperatura.

Estación	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	Año
Murillo	10,0	10,1	10,4	10,3	10,5	10,3	10,2	9,8	8,8	9,7	10,1	10,1	10,0
Las Brisas	4,1	4,5	4,7	5,0	5,1	4,9	4,3	4,3	4,2	4,1	4,3	4,5	4,5

Fuente: IDEAM 2005

1.2.1.4. Biodiversidad

El Municipio de Murillo es rico en Biodiversidad ya que al encontrarse ubicado cerca al parque nacional los nevados es privilegiado al contar con tan gran riqueza natural. La Biodiversidad se puede definir como la variedad de especies de flora y fauna junto con la variedad genética, variedad de climas, ecosistemas, suelos y poblaciones que se encuentran en un lugar. Los expertos en el tema están de acuerdo que no existe una sola forma para medir la biodiversidad de un lugar y que ésta existe en diferentes niveles desde ecosistemas hasta los genes. (*Documento Eco Región Eje Cafetero*).

La fauna corresponde al conjunto de animales que viven en una zona, sin considerar animales domésticos. La presencia de estas especies es fundamental dentro de los procesos ecológicos de una zona, pues contribuye a procesos de polinización, dispersión de semillas, descomposición de detritos, control ecológico, así como en la productividad secundaria y la circulación mineral. Por lo anterior, cualquier tipo de actividad entrópica que genere desequilibrios en el ecosistema se puede ver reflejada en cambios en riqueza y abundancia de fauna. Existen especies que son mucho más sensibles a los cambios en el hábitat y que se constituyen en indicadores del estado de este, como son algunas especies de aves, insectos (hormigas, mariposas y mamíferos).

Tabla 07: Diversidad de especies del Área Especial de Manejo Integrado Azul - Recio.

GRUPOS	NUMERO DE ESPECIES
Aves	84
Mariposas	75
Mamíferos	41

Fuente: Plan de Manejo Área Azul-Recio.

Tabla 08. Especies endémicas y casi-endémicas listado IAVH registrados en el área de Manejo Integrado Azul-Recio

CALSIFICACION	AVES	MAMIFEROS
Endemico	Periquito de los nevados (Bolborhynchus ferrugineifrons)	Ardilla (Sciurus pucheranii) y ardilla (Microsciurus santanderensis)
Casi endémico	Abanico cariblanco (Myioborus ornatus) y la Tangara rastrojera (Tangara vitriolina)	

Fuente: Plan de Manejo Área Azul-Recio.

Tabla 09: Especies clasificadas de acuerdo a la convención CITES registradas en el área de Manejo Integrado Azul-Recio

	AVES	MAMIFEROS
APENDICE 1	Cóndor andino (<i>Vultur gryphus</i>)	Tigrillo (Leopardos tigrinus), Nutria o perro de agua (<i>Lontra longicaudis</i>), Oso de anteojos (Tremarctos ornatus), Danta (Tapirus pinchaque)
APENDICE 2	Águila paramuna (<i>Geranoaetus melanoleucus</i>), Cernícalo (<i>Falco sparverius</i>), Periquito de los nevados (<i>Bolborhynchus ferrugineifrons</i>), Búho real (<i>Bubo virginianus</i>), Currucutu común (<i>Otus choliba</i>), y los Colibríes (<i>Acestrura mulsant</i> , <i>Coeligena lutetiae</i> , <i>Coeligena torquata</i> , <i>Heliangelus exortis</i> , <i>Metallura williamii</i> , <i>Buteomagnirostris</i>)	Perro de monte ((<i>Canis</i>) <i>Cerdocyon thous</i>), Gato montes ((<i>Felis</i>) <i>Herpailurus yagouaroundi</i>), Puma (<i>Puma concolor</i>) y Marteja o mono de noche (<i>Aotus lemurinus</i>)
APENDICE 3	Gavilán caminero (<i>Buteo magnirostris</i>)	Hurón (<i>Eira barbara</i>), Perro de monte (<i>Potus flavus</i>), Agutí (<i>Dasyprocta punctata</i>), Armadillo cola de trapo (<i>Cabbassous centralis</i>), Perezoso (<i>Choloepus hoffmanni</i>)

Fuente: Plan de Manejo Área Azul-Recio.

Tabla 10. Especies clasificadas de acuerdo a Avifauna neotropical con prioridad (Stots et al, 2007) registradas en el área de Manejo Integrado Azul-Recio

PRIORIDAD	CONSERVACION	INVESTIGACION	SENSIBILIDAD A LOS CAMBIOS
ALTA	Pava negra (<i>Aburria aburri</i>) y Periquito	Periquito de los nevados (<i>Bolborhynchus</i>	Pava negra (<i>Aburria aburri</i>) y Rastrojero

	de los nevados (Bolborhynchus ferrugineifrons)	ferrugineifrons) y Cónдор andino (Vultur gryphus)	cejiblanco (Hellmayrea gularis gularis)
MEDIA	Cónдор andino (Vultur gryphus), Pato de torrente (Merganetta armata)	Pato paramuno (Anas flavirostris), Pato de torrente (Merganetta armata), Pato encapuchado (Oxyura jamaicensis), Vencejo cuellirojo (Cypseloides rutilus), Torcaza collareja (Columba fasciata), Guardacaminos cenizo (Lipaugus fuscocinereus), Pava negra (Aburria aburri), Caica paramuna (Gallinago nobilis)	Cónдор andino (Vultur gryphus), Pato encapuchado (Oxyura jamaicensis), Tororoi leonado (Grallaria quitensis) y cucarachero común (Troglodytes aedon)
BAJA	80 especies	8 ESPECIES	

Fuente: Plan de Manejo Área Azul-Recio.

De acuerdo con la información reportada por el EOT (2002), se expresa como una de las principales preocupaciones la pérdida constante y no evaluada de biodiversidad, igualmente en dicho documento se muestra que aun existe un alto porcentaje de comercio ilícito, representado por un reporte de 46% de uso de las especies reportadas. Inclusive, se reportaron algunas que están en los listados de especies en peligro como el puma. Tal como se mostró en los análisis anteriores, los efectos antrópicos del uso de fauna se ve reflejado en disminución de poblaciones y en reportes de algunas especies en muy pocas zonas del país; tal es el caso del Periquito de los Nevados (*Bolborhynchus ferrugineifrons*), Cónдор de los Andes (*Vultur Gryphus*) y Pato de torrentes (*Merganetta armata*), entre otros.

1.2.1.5. BOSQUE

Tabla 11. Zonas de vida del área de manejo Azul-Recio

Zona de vida	Símbolo	Características	Extensión
Bosque Muy Húmedo Montano	bmh-M	De 2.800 a 4.000 m.s.n.m.; temperatura de 6 a 12° C; precipitación de 1.000 a 2.000 mm.	830,5394
Bosque Húmedo Montano Bajo	bh-MB	De 1.800 a 3.000 m.s.n.m.; temperatura de 12 a 17° C; precipitación de 1.000 a 2.000 mm.	743,677
Bosque Húmedo Premontano	Bh-PM	De 800 a 2.000 m.s.n.m.; temperatura de 17 a 24° C; precipitación de 1.000 a 2.000 mm.	110,2228

Fuente: Plan de Manejo Azul-Recio.

De acuerdo con el Plan de Manejo del Área Azul-Recio, en la zona existen tres tipos de zonas de vida, como lo muestra la tabla anterior. La zona de Bosque muy Húmedo Montano ocupa la mayor extensión, seguido por el Bosque Húmedo Montano Bajo. Es decir, la principal extensión de esta área corresponde a zonas con temperaturas bajas y muy bajas y altitud sobre el nivel del mar superior a 1800

Metros. En la zona de Bosque muy Húmedo Montano se encuentran los ecosistemas de selva alto andina y páramo bajo. Como lo muestra el Plan de Manejo, la selva alto andina se caracteriza por un desarrollo arbustivo y una disminución del estrato arbóreo. Dentro de las principales comunidades florísticas reportadas se tiene:

Palmas de cera (*Ceroxylon parvifrons*) asociadas con familias de Lauraceas y géneros de *Weimmania* y *Miconia*

Comunidad de *Miconia*, *Clusia*, *Chusquea* y *Clethera*, con una gran abundancia de epífitas y hierbas de las familias *Ericaceae* y *Asteraceae*

Comunidad de *Weinmannia sp.* y *Vallea stipularis*, que corresponde a un matorral asociado con especies del género *Clusia*, *Miconia*, *Chusquea* y con gramíneas de porte alto.

En el ecosistema de Páramo Bajo se destacan las siguientes comunidades florísticas:

Comunidad Vallea, Freziera, Weinmannia y Cavendishia: matorrales abiertos en asocio con turberas de plantago y musgos.

Comunidades de Espeletia, Calamagrostis, Shefflera y Cavendishia, en asocio con hierbas de la familia Asteraceae y Ericaceae.

Turberas de Plantago y Senecios, en asocio con especies de la familia Asteraceae.

En el Bosque Húmedo Montano, se encuentra el ecosistema de selva andina, en el que se encuentra dosel, un estrato de menor altura e inclusive un estrato emergente de Palma de Cera (*Ceroxylon quindiuense*).

Como principales comunidades florísticas se tiene:

Palmas de cera (*Ceroxylon quindiuense*), muy escasa por las constantes Entresacas.

Robledales (*Quercus humboldtii*), actualmente no presentan altas densidades por la explotación.

Bosque de Weinmannia, Clusia y Miconia, principalmente en los cauces de los ríos, en asocio con Chusquea.

El Bosque Húmedo Premontano presenta la menor extensión de las diferentes zonas de vida. En este, las principales comunidades florísticas son

Comunidad de Cecropia y Ficus, asociado a bosques de galerías, se encuentra allí especies de anturios y helechos arbóreos; se encuentra en asocio con géneros Oreopanax.

Comunidad de Lauraceae, principalmente de los géneros Nectandra, Ocotea y Persea, asociados con especies de los géneros Oreopanax, Heliconia y Aegiphila.

Tabla N 12. Nombres comunes de árboles y arbustos utilizados

USO	NOMBRE COMUN
Alimento	Guayabo, chachafruto, aguacate, madroño, mandarino, limón, guamo, naranjo
Medicina	Espadero, cedro, guamo, matarratón, eucalipto,
Combustible	Siete cueros, encenillo, guamo, chilca, guayabo de monte, rabo de chivo, acacia, guayabo, velillo, arboloco, chaparro, manzanillo, cenizo, sano oscuro, coralito, eucalipto, pino, espadero, candelo, niguito, nogal, guamo

Forraje	Chilca, guamo, matarratón, eucalipto Madera , Encenillo, eucalipto, siete cueros, gavilán, guadua, calabazo, urapán, niguito, guayabo, chilca, candelo, mote, roble, cucharo, limón, naranja, laurel, pino, espadero, arboloco, nogal, guamo.
Ambiental	Aliso, yarumo, laurel, níspero, danto, encenillo, roble, nogal, niguito, espino de oro, siete cueros, rabo de chivo, drago, velillo, chilca, maguey, mote, mantequillo, guadua, espadero, calabazo, arboloco, balso, cedro, manzanillo, , chaquiro, naranjuelo, palma de cera, guasco, candelo, truco, tachuelo, arrayán, yolombó, guayabo de monte, quimulá, cerezo, chaparro, olivo, gavilán, urapán

Fuente: encuesta de caracterización socioeconómica EOT 2002

1.2.1.6. Tipos de cobertura

En cuanto a los árboles reportados en el monte, se tiene que los de mayor frecuencia son aquellos que son usados principalmente como fuente de madera, entre ellos el laurel, encenillo, roble y cedro. Se observa un segundo grupo de árboles reportados en el monte, que corresponden a aquellos considerados en la categoría de ambiental o de protección. Con relación a los árboles que son fuente de alimento, se observó que, presentaron frecuencias muy bajas en árboles de la finca y frecuencias mucho más bajas en el reporte de árboles del monte.

1.2.1.7. Desastres: riesgo y vulnerabilidad

El tema de los desastres es, claramente, un problema de desarrollo de los países, si las consecuencias de los desastres naturales son un problema de desarrollo, enfrentarlos de manera sistemática y coherente en sus causas, en la prevención, mitigación, reconstrucción y transformación para reducir la vulnerabilidad— debe ser objetivo explícito de las estrategias de desarrollo de los países. No es una casualidad que 95% de las muertes por desastres naturales en la década de los años 90 se hayan producido en países en vía de desarrollo, ni que, para algunos de éstos, ciertos fenómenos naturales hayan resultado devastadores para el nivel de vida de sus poblaciones y sus posibilidades de desarrollo, mientras que en los países desarrollados las consecuencias sobre el conjunto de la actividad económica y la población son marginales. Debido a la creciente importancia de los desastres, ha adquirido relevancia y actualidad el término

vulnerabilidad. Desde el punto de vista general, puede definirse como la probabilidad de que una comunidad, expuesta a una amenaza natural, según el grado de fragilidad de sus elementos (infraestructura, vivienda, actividades productivas, grado de organización, sistemas de alerta, desarrollo político-institucional y otros), pueda sufrir daños humanos y materiales. La magnitud de esos daños, a su vez, también está relacionada con el grado de vulnerabilidad.

1.2.1.8. Análisis y evaluación de fenómenos naturales

La identificación y análisis de los fenómenos naturales que en algún instante afecten al municipio de Murillo van a permitir visualizar a nivel local y regional los dominios de cada fenómeno, conocido esto se avanza en la planeación para el desarrollo del municipio. Las amenazas naturales a las que se encuentra expuesto el municipio y que ocurren con mayor frecuencia son:

- Amenaza volcánica.
- Amenazas por deslizamiento.
- Amenaza sísmica.

1.2.1.9. AMENAZA VOLCÁNICA

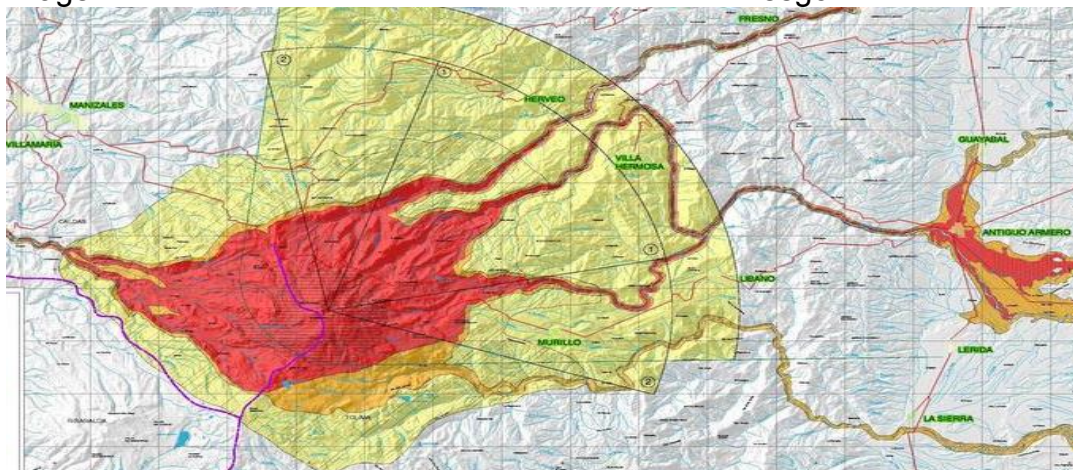
Según la ubicación del municipio, este se encuentra en área directa de influencia debido a la presencia del macizo volcánico conformado por los Domos volcánicos de Santa Isabel y le Volcán del Ruiz.

MAPA DE AMENAZAS

En la elaboración del Mapa Actualizado de Amenaza Volcánica Potencial del Nevado del Ruiz, se establecieron los siguientes tipos de amenaza:

FLUJOS DE LAVA: Tendrían una distribución radial excéntrica, que podría recorrer unos 9 km (pero los más peligrosos son los 4 primeros) y rellenarían las cabeceras de los ríos Azufrado, Lagunillas, Gualí, Molinos, Claro y la quebrada Alfombrales. El área amenazada no sobrepasa los 90 km² y dado que esto afectaría las zonas por encima de los 4000 m.s.n.m., no afectaría población alguna y muy pocos cultivos. Asociado a cualquier flujo de lava se genera descongelamiento y por lo tanto lahares, que son mas peligrosos que el flujo de lava mismo.

Imagen n°1 riesgo volcanico



Fuente: Ingeominas 2009

a. Amenaza volcánica de los domos volcánicos de Santa Isabel

El volcán nevado Santa Isabel se encuentra ubicado en los límites de los departamentos de Risaralda, Caldas y Tolima, a una altura de 4.965 m.s.n.m. que permite la presencia de un casquete glaciar de 7 Km.² Es fuente hídrica para los ríos Claro, Otún, Azul y Totarito.

El conjunto de domos que la conforman se encuentran en la intersección de las fallas Palestina y Salento, de donde se le ha preferido llamar “complejo de Domos de Santa Isabel”. Se han identificado tres domos llamados NORTE, CENTRO Y SUR. Se considera un volcán activo en estado de reposo con edad desde el Pleistoceno – Holoceno. Las áreas más próximas al nevado, menos de 10 Km están expuestas a flujos piroclásticos y de lodo, colapso y explosión de domos y caída de piroclastos (formando capas de espesor mayores de 20 cm. Los flujos de lodo se dirigirían por el río Recio.

En el área de influencia del Complejo se identificaron flujos piroclásticos en la zona próxima al Domo Norte, tratándose de depósitos de ceniza, escoria más pómez. Si el fenómeno se llegara a presentar surgirían los siguientes mecanismos:

Colapso de flujos de lava. Genera coladas de lava.

Colapso gravitacional de domos-colada. Genera flujos piroclásticos.

Flujos de lodo por fusión de hielo y nieve. Del análisis de la información existente se generan zonas de amenaza

Zona 1

Cubre un área aproximada de 9.5 Km. De radio alrededor del nevado y presenta el mayor grado de amenaza.

Zona 2

Se extiende en forma semicircular, en un radio aproximado de 13 a 14 Km. alrededor del nevado. Este radio dentro del municipio de Murillo llega hasta la laguna La Frontera. La zona podría ser cubierta por piroclastos de caída (ceniza); la distribución de los materiales sería controlada por los vientos en el momento del evento.

Zona 3

Corresponde a la región de más baja amenaza volcánica. Su radio está cercano a 20 Km donde dentro del municipio de Murillo llegaría hasta La Esperanza, presentando piroclastos de caída en acumulaciones de bajo espesor; al igual que en la zona anterior los vientos desempeñarían un papel importantísimo en la distribución de las cenizas.

b. Amenaza volcánica del Nevado del Ruiz

El volcán Nevado del Ruiz se encuentra localizado en la cresta de la Cordillera Central, en los límites de los departamentos de Caldas y Tolima. Su cima alcanza 5.321 m.s.n.m. y presenta un cráter activo de 870 x 830 m de diámetro y 247 m de profundidad (cráter Arenas). La Olleta al W y La Piraña al E, son dos volcanes secundarios del Nevado del Ruiz.

En este edificio volcánico nacen los ríos Güalí, lagunillas y Recio, afluentes del río Magdalena, y tributarios del río Chinchina. El nevado del Ruiz está clasificado como un estratovolcán activo con una historia evolutiva de 1.8 millones de años, es decir que inició su actividad en el Plioceno. El municipio de Murillo está expuesto a tres zonas de amenaza generadas por este volcán.

Zona de Amenaza Alta

Está localizada en los alrededores inmediatos al volcán. Los flujos piroclásticos, Lanares y caída de piroclastos son los eventos que se generarían en un situación de actividad. El municipio de Murillo estaría involucrado a través del río Lagunilla y del río Recio.

Zona de Amenaza media

En esta zona hay exposición a la acción de flujos piroclásticos y caída piro clástica. Se localiza en la zona media del municipio.

Zona de Amenaza baja

Hay exposición a flujos piroclásticos y caída de piroclastos. Está localizada hasta inmediaciones del casco urbano del municipio.

1.2.1.10. Amenaza por deslizamiento

En este caso se expresa como el principal proceso erosivo natural que se desarrolla sobre las diferentes litologías cartografiadas en el área de estudio con agentes detonadores que intervienen directamente en el desarrollo de los deslizamientos como son: altas pendientes, labores de cultivo y de ganadería , al igual que la recurrencia de las aguas lluvias.

El 40% de los movimientos de masa ocurridos en el municipio, se presentaron sobre el Batolito del Bosque dado el alto grado de meteorización en que está dispuesto el cuerpo y el corte de vías sobre el mismo.

Estos movimientos de masa fueron clasificados en su mayoría como rotacionales, presentándose también traslacionales y diédricos en menor cantidad.

Los efectos directos de estos deslizamientos recaen sobre las vías y sobre cultivos originando conflictos en determinadas áreas dado que afecta directamente sobre el

sustento de los habitantes de la región y acomete en contra de la poca infraestructura vial allí localizada.

Tabla N 13 Tipos de deslizamientos de mayor recurrencia en el municipio de Murillo.

Tipo de Movimiento	Litología	Zona de Influencia
Diédricos	Granodiorita muy fracturada	Vereda Las Lagunas, Vereda Río Azul
Rotacional	Saprolito de Granodiorita, cobertera de piroclastos (Ceniza, lapilli, pómez) y paleosuelos	Carretera Murillo - El Bosque, Vereda El Oso, La Esperanza, La Estrella, Río Azul, Alfómbrales, Requentaderos, Las Lagunas, La Florida, Canaan, Guamal, La Bella, El Sinaí, Corozal, La Vinagre, La Picota, La Cascada, Requentaderos y parte del corregimiento El Bosque
Rotacional	Flujos de lava e ignimbritas meteorizadas, cobertera de piroclastos	Vereda Pajonales, Vereda las Novillas, La Gloria, alrededores del casco urbano y vía Murillo – Manizales
Traslacional	Rocas metamórficas y cobertera de piroclastos	Vereda Pradera Alta, Vereda La Picota, Vereda Piemorro, Vía Murillo - Líbano.

Fuente: EOT Murillo 2002

Igualmente sobre los deslizamientos se propiciaron sobre flujos de lodo, de escombros y Lanares, generando consecuencias sobre cultivos, cauces de ríos, quebradas y vías, como lo ilustra la tabla 5 donde se observa las zonas de influencia de los movimientos de masa de cada tipo de depósito al igual que sus efectos.

Tabla N 14. Principales zonas de influencia de los deslizamientos.

Tipo de Amenaza	Zona de Influencia	Consecuencias
Caída Piroclástica	El 95% del territorio	Perdida de infraestructura, viviendas, contaminación de aguas, pérdida de cultivos y animales
Flujo Piroclástico	Vereda La Cabaña, Vereda El Oso; asociados al Río Lagunillas y el Río Recio	Perdida de viviendas, daños en la carretera Murillo Manizales, pérdida de cultivos y animales
Flujos de Escombros y/o Lanares	Asociados al Río Recio y Lagunillas, afectan las veredas: La Cabaña, Santa	Perdida de viviendas, daños en la carretera Murillo Manizales, pérdida de cultivos

	Bárbara, Sabanalarga, El Oso	y animales
Flujos Fluvio-torrenciales	Relacionados con El Río Vallecitos, Río Azul, Río Recio, Río Lagunillas, Río La Yuca; afectan veredas como Piemorro, El Oso, El Recodo, La Cabaña, Río Azul, Sabanalarga.	Pérdidas de cultivos y animales.

Fuente: EOT Murillo 2002

1.2.1.11. Amenaza sísmica

Es importante el conocimiento y localización del municipio de Murillo con respecto a las zonas de amenaza sísmica para una eficaz planeación de proyectos de desarrollo y conservación en la región. Los parámetros para determinar la amenaza sísmica en una zona determinada se basan en tres (3) principales aspectos:

Sismicidad histórica. Esto hace referencia a los informes orales o escritos tanto de pobladores de la región como de medios de información, sobre la ocurrencia de fenómenos sísmicos en tiempos históricos. Esta valoración es únicamente de carácter cualitativo ya que en esa época no existían instrumentos de medición, a lo cual se le adiciona la no posible verificación de la información.

Evidencias neotectónicas. Se refieren a indicios que dejan los fenómenos de tipo sísmico tanto en el relieve como en la litología, los cuales detectados en campo (estrías, ruptura de clastos, cambios altimétricos, espejos de falla, silletas, lomos de ballena) permiten hacer una evaluación de la posible magnitud del evento y el tiempo en el cual ocurrió.

Sismicidad instrumental. En la actualidad la medición con instrumentos es la principal herramienta para el estudio de los fenómenos sísmicos. Esta valoración cuantitativa hace posible el tratamiento estadístico de la información la cual puede ser presentadas en cuadros y en mapas temáticos (de aceleración, de isosistas, de epicentros), los cuales permiten ubicar a una determinada región dentro de una zona de amenaza sísmica.

Es así como en la figura 14 vemos que el área de estudio se encuentra enmarcada en una zona de amenaza sísmica intermedia (Estudio general de amenaza sísmica en Colombia, 1997), acercándose a la zona de amenaza sísmica alta.

1.2.1.12. RECURSO HIDRICO

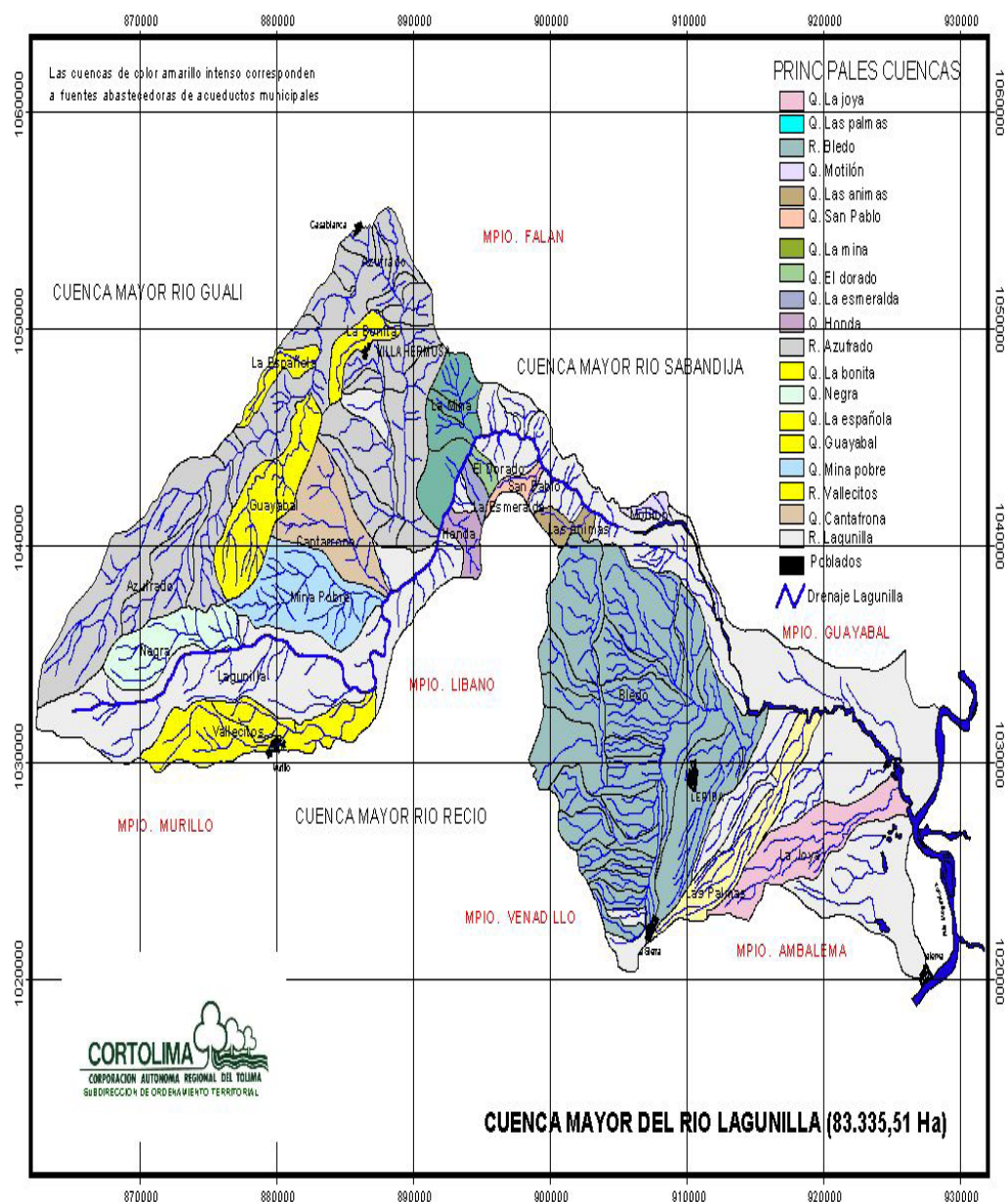
En el municipio de Murillo la presencia humana y las actividades agropecuarias (ganadería extensiva, cultivos de papa y arveja) ejercen fuerte presión sobre los suelos, permitiendo un aporte alto en material en suspensión como arena, grava, cantos rodados y en algunos casos pedregones, el cual permite la alta actividad dinámica de las cuencas vertientes (CORTOLIMA, 2002).

La demanda de agua en el municipio se representa principalmente en el uso domestico con $2,5 \text{ m}^3$ día, el cual abastece 2.659 habitantes residentes en el sector rural y 1.620 del sector urbano.

El uso para las actividades agropecuarias no es significativo, ya que los predios no cuentan con sistemas de riego y almacenamiento de agua.

El agua se utiliza principalmente tomándola directamente del nacimiento por medio de manguera o caneca plástica, solo el 10% de la población rural cuenta con acueducto veredal.

Imagen N° 2 Cuenca Mayor del Rio Lagunilla



Fuente. Cortolima 2009

TABLA No 15. Principales Tributarios de las Cuencas Hidrograficas.

Cuenca	Subcuenca	Tributarios	Veredas
Río Recio	Río Azul	Quebrada. El Escudo	Río Azul
		Quebrada Mozul	El Oso
		Quebrada Seca	Río Azul
		Quebrada Fangual	Río Azul

		Quebrada los Patos	Las Lagunas
		Quebrada Costa Rica	Río Azul
		Quebrada La Capilla	Las Lagunas
		Quebrada Las Palomas	Las Lagunas
		Quebrada La Selva	Río Azul
		Quebrada La Coveña	Río Azul
		Quebrada La Frontera	Río Azul
	Quebrada El Crimen	Quebrada El Cisne	El Oso
		Quebrada Chorriadero	El Oso
	Quebrada El Oso	Quebrada corales	El Oso
		Quebrada La Lechosa	El Oso
		Quebrada Romeral	Alfómbrales
		Quebrada Alfómbrales	Alfómbrales
	Quebrada Esperanza	Quebrada Montaña Fría	La Esperanza
		Quebrada La Estrella	La Estrella
		Quebrada La Cascada	La Cascada
	Quebrada Dantas	Quebrada El Retiro	Requintadero
		Quebrada Las Partidas	Requintadero
		Quebrada La Vinagre	La Vinagre
		Quebrada Cajones	Cajones
	Quebrada Guamal	Quebrada Churrumbulun	Canaan
		Quebrada Canaan	Canaan
		Quebrada Poal	Canaan
		Quebrada La Danta	Canaan
		Quebrada La Capilla	Canaan
	Quebrada La Bella	Quebrada Las Cruces	La Bella
		Quebrada El Encanto	La Picota
		Quebrada Corozal	Corozal
		Quebrada La Arenosa	Pradera Alta
	Quebrada Castrellón	Quebrada La Guerrera	Pajonales
		Quebrada Agua Bonita	Pajonales
	Río La Yuca	Río Manso	Piemorro
Río Lagunillas	Quebrada Agua Blanca	Quebrada El Coquito	La Cabaña
		Quebrada Rosarito	La Cabaña
	Quebrada Santa Bárbara	Quebrada Peñitas	Santa Bárbara
		Quebrada Sabanalarga	Sabanalarga
		Quebrada Patio Bonito	Sabanalarga
	Quebrada El Cedral	Quebrada La Alcancía	El Recodo
	Río Vallecitos	Quebrada El Billar	La Cabaña
		Quebrada La Reforma	Las Novillas
		Quebrada San Miguel	Sabanalarga

Fuente: EOT Murillo 2002

2.2.1.4.1. Calidad de agua

Las comunidades actualmente utilizan el agua para muchos fines como son: uso doméstico, irrigación, uso pecuario, recreativo, piscícola. Cada uno de ellos tiene

requerimientos específicos de calidad, pero a su vez originan cambios en el agua usada, ocasionando conflicto cuando el usuario afecta la calidad de agua de tal manera que su valor queda disminuido, estos cambios ocasionados por el hombre se denominan contaminación (CORTOLIMA, 2002).

En el municipio se localizaron tres fuentes de contaminación hídrica principales:

Actividad pecuaria: Predomina la explotación de ganadería de doble propósito, la cual contamina el agua mediante el arrastre de heces fecales y erosión. Igualmente se encuentran dos trucheras que aunque generan una contaminación puntual no generalizada para el municipio afecta directamente el agua que se utiliza en el casco urbano del municipio y el Líbano.

1.2.1.13. Cuenca hidrográfica del Río Lagunilla.

El río Lagunilla nace en el flanco oriental del Nevado del Ruiz.

La cuenca del río Lagunilla presenta un área de beneficio de irrigación de aproximadamente 11.010 Ha con un caudal base de 12.009 m³/sg; suelos de textura franco arenosa bajo nivel freático y buena capacidad de drenaje, con una baja susceptibilidad a la erosión (CORTOLIMA, 2002).

En el municipio cuenta con una extensión de 7.693 Ha, limitando al norte con el municipio de Villahermosa y al sur con la cuenca del río Recio.

Se caracteriza por ser una cuenca muy quebrada y con amplios cañones, los cuales se acentúan en la parte oriental.

1.2.1.14. Subcuenca Río Vallecitos

Esta Subcuenca perteneciente a la cuenca del Río Lagunilla es la que abastece el acueducto del municipio, tiene una extensión de 2.975 Ha.

El río Vallecitos presenta dos nacimientos, en la finca el toro y casa roja, este ultimo un extenso humedal que se encuentra en peligro como consecuencia de los drenajes artificiales construidos como parte de preparación del terreno para cultivo. La finca el toro fue adquirida por CORTOLIMA, los humedales de este predio se encuentran aislados y protegidos.

Desde su nacimiento hasta la finca los andes en la vereda las novillas, donde el río se encañona, el cauce se encuentra desprotegido, este se encuentra rodeado de potreros y cultivos de papa, no se observa ningún tipo de vegetación protectora, incluso en algunas fincas los cultivos de papa llegan hasta el cauce del río poniendo en peligro a la población beneficiaria del acueducto municipal por contaminación química.

Imagen N° 3 Cuenca Río Vallecitos



Fuente. Diagnóstico rural EOT Murillo 2002

En esta zona drenan aproximadamente 10 riachuelos desde la parte alta, estos no se encuentran protegidos, los potreros y cultivos de papa llegan hasta sus cauces. La quebrada la novillas, principal afluente del río Vallecitos nace en el alto de la reforma, el nacimiento se encuentra rodeado de un pequeño bosque, el cauce se encuentra totalmente desprotegido con cultivos de papa y potreros a menos de un metro. En el recorrido de las Novillas desde su nacimiento hasta su unión con el río Vallecitos encontramos 4 humedales drenados y tres nacimientos totalmente desprotegidos. En la vereda las novillas se localiza una truchera, la cual toma el agua directamente del río Vallecitos, esta agua cae directamente al río sin tratamiento previo. En la zona se encuentran 12 viviendas, las cuales no cuentan con un sistema apropiado de tratamiento de aguas residuales.

1.2.1.16. Cuenca hidrográfica del Río Recio.

Esta cuenca discurre sobre suelos de textura franco arenosa y arenosa franca, presentando un buen drenaje superficial con excepción de los suelos de textura arenosa franca con cobertura vegetal de pantano; los suelos tienen susceptibilidad a la erosión entre baja y muy baja (CORTOLIMA, 2002).

Imagen No. 4 Cuenca Río Recio



Fuente. Diagnóstico rural EOT Murillo

La cuenca hidrográfica del río Recio es la de mayor extensión del municipio con 34.000 Ha. Limita al norte con la cuenca hidrográfica del Lagunillas y al sur con el Municipio de Santa Isabel y la cuenca hidrográfica de la Yuca. El principal afluente del río Recio es el río Azul.

El río se encañona a los 2.800 m.s.n.m., esto ha permitido la conservación del bosque de galería. En la parte alta presenta una cobertura vegetal característica de humedales de páramo (turberas de plantago, distichia y calamagrostis); la parte media y baja presenta una vegetación representada principalmente por pastos, cultivos y matorral y bosques densos.

1.2.1.17. Subcuenca Río Azul.

Nace en el humedal de Santa Isabel y Mosul a 4.600 m.s.n.m., estos humedales se encuentran muy afectados por el pisoteo de ganado vacuno y las quemadas constantes. Se caracteriza por presentar gran cantidad de humedales y lagunas, el área de la subcuenca es de 8.570 hectáreas. El 80% del área pertenece a zona de páramo.

Imagen N°. 5 Desembocadura del Río Azul al Recio.



Fuente. Diagnóstico rural EOT Murillo

Presenta una cobertura en la zona de páramo de pastos y turberas de calamagrostis y plantago; en la parte baja presenta bosque denso, pastos y cultivos de papa.

1.2.1.18. Subcuenca Río la Yuca.

La subcuenca hidrográfica del río la Yuca se encuentra en la parte sur del municipio, su corriente principal el río la Yuca constituye el límite entre el municipio de Murillo y Santa Isabel. El principal afluente es el río Manso.

Esta subcuenca presenta una extensión de 4.095 hectáreas. La cuenca presenta suelos inestables con una susceptibilidad a la erosión entre media y alta. La cobertura vegetal es principalmente pastos y cultivos de papa y arveja; en algunos sectores presenta matorrales y bosques densos.

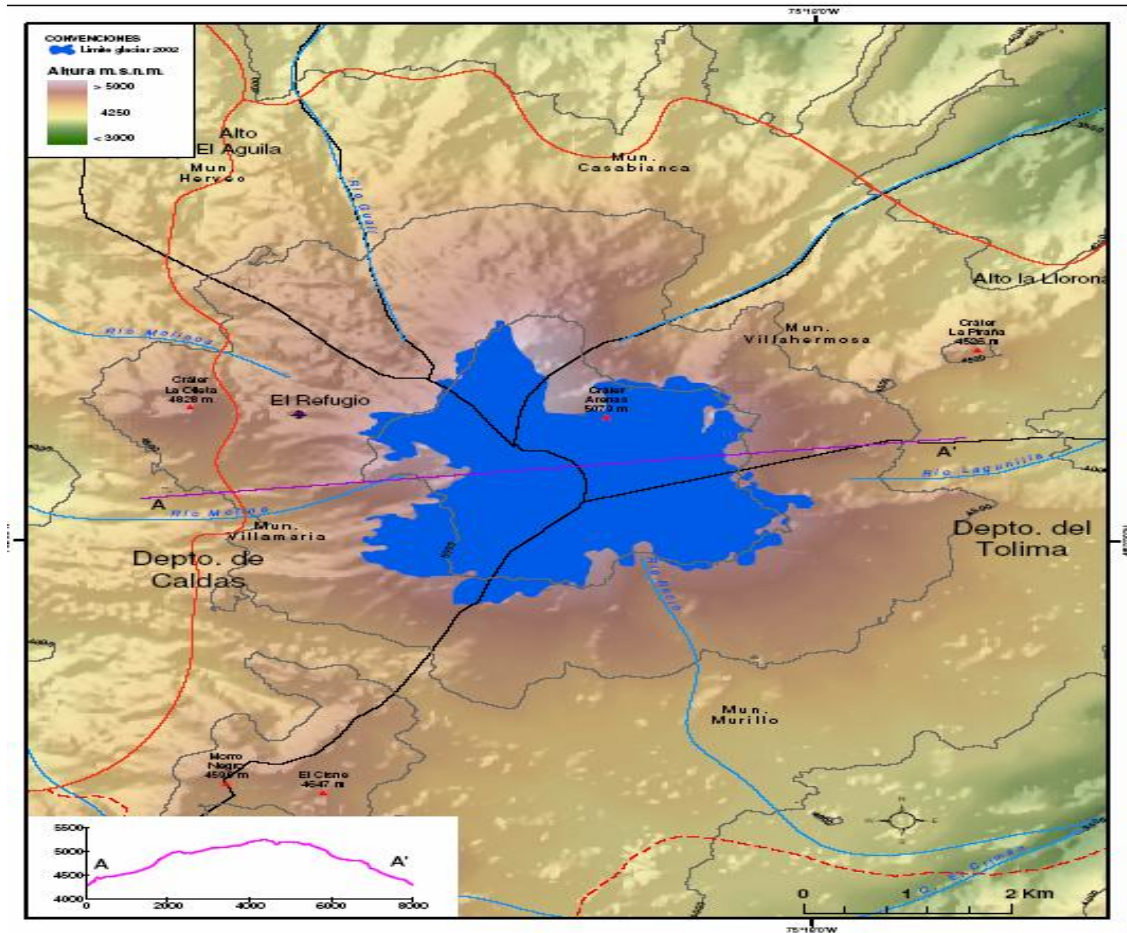
Imagen N° 6 Crater Arenas, Volcán Nevado del Ruiz.



Fuente: Cortesía Jorge Luis Ceballos, IDEAM, Ecosistemas e Información Ambiental

El Nevado del Ruiz, presenta cuatro grandes receptores de drenajes: el río Lagunillas, río Gualí, río Recio y río Chinchiná. Los tres primeros vierten sus aguas a la vertiente oriental de la cordillera Central entregando sus aguas al río Magdalena.

Imagen de ubicación Fisico Espacial del Parque Nacional Los Nevados (Colombia)



Fuente: www.google.com.co (imágenes)

1.2.2. DIMENSION FISICO – ESPACIAL

El casco urbano de Murillo está situado en el norte del Departamento del Tolima, con coordenadas de 4° 55' de latitud norte y 75° 11' longitud este, con una altura aproximada de 2.950 metros sobre el nivel medio del mar. El territorio municipal presenta una extensión de 41.837 Ha, limita por el norte con el municipio de Villahermosa, al sur con el municipio de Santa Isabel, al oriente con el municipio del Líbano y al occidente con los municipios de Villa María (Caldas) y Santa Rosa de Cabal (Risaralda). El municipio cuenta con el macizo montañoso del nevado del Ruiz, que comprende los nevados del Ruiz, Santa Isabel y el Paramillo Del Cisne, posee los ríos Azul, Recio, La Yuca, Lagunilla y Vallecitos, los cuales son afluentes del Magdalena, el 21% del territorio pertenece al Parque Nacional Natural los Nevados.

“Partiendo del nacimiento del Río Lagunillas en el Nevado del Ruiz y siguiendo su dirección hasta la confluencia con el Río Vallecitos. Se continúa hasta encontrar la desembocadura de la quebrada Peñones, siguiendo en esta dirección hasta el puente de su mismo nombre sobre la carretera que conduce al Líbano. Siguiendo el trazado de la carretera que lleva a Murillo hasta el Insencial y partiendo de este en la línea recta hasta el cerro del mismo nombre. Del nacimiento de la quebrada La Cascada hasta su desembocadura en el Río Recio. Prosiguiendo en dirección sureste (SE) por el camino que conduce a la escuela La Picota hasta la confluencia de los caminos Sinaí y San Fernando en la cuchilla del Sinaí por esta misma y colindando con los límites de la Hacienda Nápoles por el camino que conduce El Alto El Cacho. Del Río Manso y siguiendo de sus aguas hasta su desembocadura en Río la Yuca. Prosiguiendo por este mismo y en dirección oeste (O) hasta encontrar el punto de unión de las quebradas Romeral y Los Palos. Siguiendo la dirección de la quebrada Los Palos que limita con el municipio de Santa Isabel, pasando por el cerro La Coca, Laguna Verde, Cuchilla La Civera, Cuchilla Los Arango, hasta llegar a los Valles de Santa Isabel. Se continúa en esta dirección hasta encontrar los límites que separan a Risaralda, Caldas y Tolima. Posteriormente y en dirección norte (N) pasando por los límites de la Cordillera Central hasta el Nevado del Ruiz donde nace el Río Lagunillas que fue el punto inicial de partida “¹

Área comprendida dentro de los límites municipales y deducida la correspondiente al casco urbano y Suburbana; dentro de ella se encuentran 27 veredas sobre las que solo se tienen un pequeño centro poblado de incipiente desarrollo como es el de Bosque que únicamente disponen de escuela, puesto de salud e Iglesia ; el cuales, según disposiciones de Planeación Nacional se le puede considerar así por el número de vivienda.

Son generalmente tierras no aptas para el desarrollo urbano; bien sea por oportunidad o porque su destinación es para usos agrícolas, pecuarias, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas

1.2.2.1. División Político-Administrativa

¹ Ordenanza No 083 de diciembre 5 de 1985. Asamblea del Tolima.

El área urbana del municipio de Murillo está constituida por 8 barrios y el área rural por el corregimiento el bosque y 27 veredas.

Área Urbana

El área urbana de Murillo está conformada por ocho barrios como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 16 Murillo, barrios del área urbana.

No.	Barrio	No.	Barrio
1	8 de Marzo	5	Sector Centro
2	Villa Morena	6	Sector La Laguna
3	Villa Castellana	7	Sector 3 Esquinas
4	Kennedy	8	Sector Los Tanques

Fuente: Secretaría de Planeación Municipal de Murillo 2010

Área Rural

El área rural del municipio de Murillo la conforman: el corregimiento de El Bosque y 27 veredas.

Tabla N° 17 Murillo, corregimientos.

Corregimiento
El Bosque

Fuente: Secretaria de Planeación Municipal de Murillo 2010

La distribución de las veredas se presenta en la siguiente tabla.

Tabla N° 18 Murillo, veredas del área rural.

No.	VEREDAS	No.	VEREDAS	No.	VEREDAS
1	Alfombrales	10	La Estrella	20	Piemorro
2	Arenales	11	La Florida	21	Pradera Alta
3	El Bosque	12	La Gloria	22	Río Azul
4	La Bella	13	Guamal	23	El Recodo

5	La Cabaña	14	Las Lagunas	24	Sinai
6	La Cascada	15	Mozul	25	Santa Barbara
7	Cajones	16	Las Novillas	26	Sabana Larga
8	Canaan	17	El Oso	27	La Vinagre
9	Corozal	18	Pajonales		
10	La Esperanza	19	La Picota		

Fuente: Secretaría de Planeación Municipal de Murillo

Población

De acuerdo con los resultados del Censo del 2005, Murillo tenía 5.075 habitantes, 1.189 personas menos que las registradas en 1993, lo cual representa un crecimiento negativo del 18,27%. En el intervalo 1973 – 1985; la población disminuyó en un 6%; y en el periodo 1985 – 1993, creció el 6,62%. La evolución de la población y su distribución urbana - rural se muestra en la siguiente tabla. Se presenta información a partir de 1973, año en el cual aún era corregimiento del municipio del Líbano, por esta razón no existen cifras de los censos anteriores.

Tabla N° 19 Población por edades últimos censos

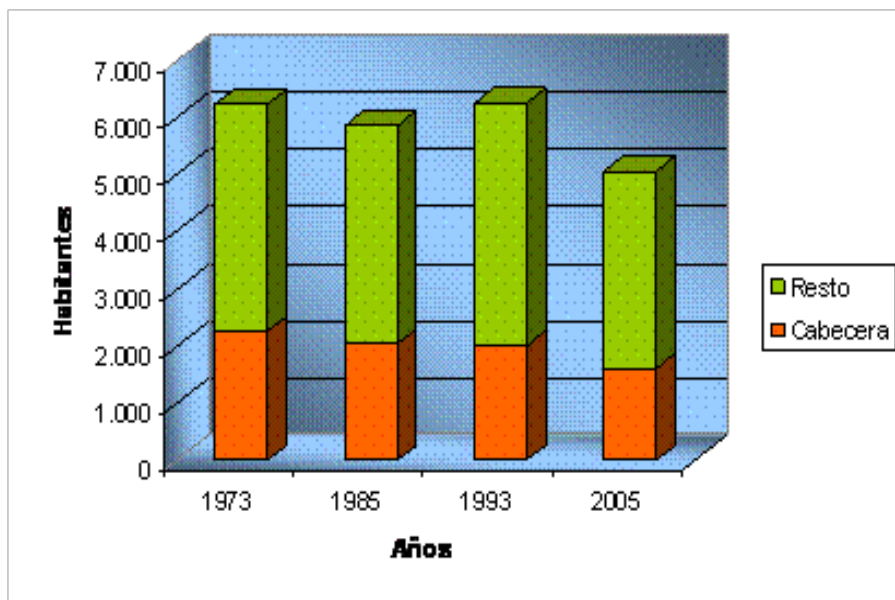
Censos	Total	Cabecera	%	Resto	%
1973	6.252	2.257	36,10	3.995	63,90
1985	5.875	2.034	34,62	3.841	65,38
1993	6.264	2.016	32,18	4.248	67,82
2005	5.075	1.609	31,70	3.466	68,30

Fuente: DANE 2005

Al revisar la composición de la población y su evolución se observa que la población ubicada en la cabecera municipal en 1973 era del 36,10% y ha venido reduciendo su participación; en 1985, correspondía al 34,62%; en 1993, fue del 32,18% y en el 2005, el 31,7%, con una disminución de 20,19%, con respecto a 1993.

Tabla N° 20 ponderación Población Murillo últimos censos

La
al
el



Fuente: Dane 2005

población ubicada en el sector rural; pese a haber aumentado su participación, al pasar del 63,9% en 1973 a 68,3% en el 2005; descendió el 13,24% durante período 1973 – 2005. En la siguiente

gráfica se ilustra la evolución histórica de la población en el municipio de Murillo, clasificada por zonas. Allí se nota que tanto la población de la cabecera municipal, como en el resto del municipio ha descendido.

De acuerdo con la información del censo 2005, la población por edades muestra una importante concentración en los menores de 15 años con un 36,6%, cifra inferior a la del 93 (41,17%); entre los 15 -30 años se ubica el 24,05%, contra un 7,01% registrado en 1993, lo que indica que el 60,65% de los habitantes era menor de 30 años y el 7,01% de la población supera los 60 años; en el 93 estos valores correspondían al 67,64 y 5,22%, respectivamente. En la siguiente tabla se observa la distribución de los habitantes por grupos quinquenales de edad y sexo, según los censos de 1993 y 2005.

Tabla N° 21 últimos censos poblacionales Municipio de Murillo Tol

GRUPOS DE EDAD	Censo 1993					Censo 2005				
	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Total	Hombres	%	Mujeres	%
0 – 4	867	476	13,84	391	13,85	594	299	10,69	295	12,97

5 – 9	878	482	14,01	396	14,02	622	319	11,38	303	13,33
10 – 14	834	458	13,31	376	13,32	641	332	11,86	309	13,60
15 – 19	623	342	9,94	281	9,95	510	286	10,21	224	9,86
20 – 24	550	302	8,77	248	8,78	370	192	6,84	178	7,83
25 – 29	485	267	7,75	219	7,75	340	191	6,81	150	6,57
30 – 34	463	255	7,40	209	7,40	325	176	6,30	149	6,53
35 – 39	387	212	6,17	174	6,17	325	173	6,19	152	6,66
40 – 44	299	164	4,78	135	4,78	317	173	6,19	143	6,30
45 – 49	196	108	3,13	88	3,13	286	170	6,08	116	5,09
50 – 54	227	125	3,63	102	3,63	219	138	4,94	81	3,56
55 – 59	127	70	2,03	57	2,03	170	116	4,14	54	2,39
60 – 64	128	71	2,05	58	2,05	136	90	3,22	46	2,03
65-69	81	45	1,30	37	1,30	99	68	2,42	32	1,40
70-74	64	35	1,03	29	1,03	51	35	1,24	16	0,72
75-79	29	16	0,46	13	0,46	46	27	0,95	19	0,86
80 y Más	24	14	0,41	10	0,35	23	15	0,55	7	0,32

Total	6.264	3.441	100,00	2.823	100,00	5.075	2.799	100,00	2.276	100,00
-------	-------	-------	--------	-------	--------	-------	-------	--------	-------	--------

Fuente. Censo DANE 2005

En efecto, la participación ciudadana resulta fundamental. Una ciudadanía alerta y activa es la mejor garantía para generar un cambio e impulsar patrones de uso que aseguren un equilibrio entre la producción y la conservación. Por supuesto, es necesario analizar cuáles actores sociales son los más susceptibles de convertirse en agentes multiplicadores de cambio. Es necesario recordar que una estrategia de desarrollo de este tipo debe promover el manejo racional e integral de los recursos naturales, generando acciones que contribuyan a mejorar las condiciones sociales de la población.

1.2.2.1.2. Sistema de ciudades y/o Municipios

La identificación y jerarquización de los asentamientos urbanos es un tema esencial en la fase de análisis territorial (para definir el modelo territorial actual) y Constituye una de las condiciones para la formulación del modelo territorial del Municipio de Murillo Tolima el cual se está referenciando.

Concretamente, la definición del sistema de ciudades y/o Municipios actual es la base para la distribución equilibrada de las dotaciones, sobre todo de los equipamientos básicos supramunicipales (educativos, culturales, sanitarios, deportivos y asistenciales), de algunos servicios públicos y privados (correos, bomberos, mataderos, plazas de mercado, centros comerciales, etc.). Todas estas dotaciones condicionan estrechamente las funciones urbanas de cada núcleo.

Se hace importante convertir en realidad un nuevo modelo de desarrollo que solucione situaciones de exclusión social y de pobreza, que genere condiciones para aprovechar la situación geoestratégica para el comercio internacional y la biodiversidad, que reactive la economía para orientarla por un sendero de crecimiento y desarrollo sostenible, de competitividad y de democratización de la propiedad. Un modelo que afiance los valores culturales y promueva la riqueza ambiental; que potencie, articule y dinamice el territorio para que funcione como un sistema de ciudades y/o Municipios, que propicie una gerencia pública eficaz y de unidad regional, que genere políticas públicas regionales, y que fortalezca la capacidad de investigación, innovación de desarrollo de tecnologías que sirvan de base para la construcción de una renovación social basada en el conocimiento.

En esta perspectiva el sistema de ciudades y/o municipios debe aportar al nuevo modelo de desarrollo territorial. El Plan señala, desde la dimensión territorial, un nuevo ordenamiento del territorio que sea ambientalmente sostenible, organizado, articulado, con ejercicio pleno de la autonomía y fuerte identidad cultural, potenciado y en red de ciudades o Municipios locales, regionales y del conocimiento para insertarnos en la nación y el mundo, en el contexto del territorio concebido como *una construcción espacial, social e histórica, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas forma de uso, apropiación y distribución del territorio.*

1.2.2.1.3. Modelos de Ocupación.

La visión 2025 del departamento del Tolima habla de la necesidad de crear sinérgias entre las diferentes sub regiones que permitan fortalecer y apoyar las (ideas-fuerza) lo cual contribuya significativamente al desarrollo del Tolima, es decir, al mejoramiento de la calidad de vida de los tolimenses; para lograr esto se identificaron las principales fortalezas del Departamento y plantearon tres alternativas a desarrollar las cuales apuntarle al desarrollo de este Departamento: a) la industria cultural y turística; b) la agroindustria de alto valor agregado; y c) la logística. En todos estos casos el uso apropiado de tecnología es crucial para posicionar de forma competitiva estas ideas-fuerza. Es por ello que la cuarta idea-fuerza de propiciar simultáneamente la incorporación de la ciencia y la tecnología como parte del quehacer cotidiano de los tolimenses.

El eje de desarrollo rural Libano – Murillo – Manizales conformado principalmente por los dos primeros Municipios y localizados en la alta montaña de la cordillera central cerca al Páramo de Los Nevados, además de ser una importante despensa agropecuaria, proveedora de cerca de 15.000 litros diarios de leche, aparece en la Agenda de productividad y Competitividad del Tolima (2005) con la perspectiva de habilitación de la carretera Murillo - Brisas y su conexión con la ciudad de Manizales en el departamento de Caldas, con lo cual puede constituirse en un potencial polo de desarrollo por su dinámica económica y su fuerte tejido asociativo articulado a procesos productivos de productos lácteos, frutas y hortalizas; Además del gran potencial Turístico con que cuenta por encontrarse cerca al Parque Nacional Natural los Nevados..

Finalmente, los procesos migratorios han sido factores determinantes del tipo de poblamiento de estos Municipios; en el caso de Murillo, se ha concentrado un importante núcleo de población Cundiboyacense , aportante de mano de obra no calificada para cosecha de la papa, las hortalizas, la cría y ceba del ganado y otras actividades agropecuarias, siendo fruto de procesos de colonización e implantación de un modelo de desarrollo propio de esta región.

1.2.2.5. Servicios Públicos

1.2.2.5.1 Energía

La calidad y cobertura de los servicios públicos en cualquiera municipalidad son manifestaciones de la iniciativa de sus gobernantes, de la capacidad de gestión, de la eficacia en la inversión y de la dinámica de su desarrollo; igualmente, ello se traduce en el bienestar ciudadanos y en la calidad de vida siendo estos, entre otros, los elementos que bien pueden calificarlos.

El servicio de energía eléctrica en el departamento del Tolima comprende la generación, la transmisión, la distribución y la comercialización. El servicio de energía eléctrica a los municipios es prestado por la Empresa ENERTOLIMA, compañía energética del Tolima S.A. ESP

Las empresas tienen oficina en el municipio, y hace presencia en la zona Urbana en el corregimiento del Bosque y en 15 de las 27 veredas que conforman el Municipio, ya que las otras 12 no cuentan con las redes de fluido eléctrico para prestar el servicio en su totalidad.

1.2.2.5.2. Cobertura del servicio

Actualmente existen 513 matrículas de usuarios del servicio de energía y alumbrado público, representando una cobertura del 100% en la zona urbana. El alumbrado público se liquida bajo la modalidad de fórmula tarifaria integral, lo que quiere decir que el valor a pagar de la factura incluye el costo del servicio de alumbrado público. En opinión de ENERTOLIMA⁵, el mantenimiento de este servicio lo debe prestar la administración municipal en lo que respecta a luminarias; los costos derivados de otros componentes del mantenimiento corren por cuenta de ENERTOLIMA. Sin embargo, hay que anotar que el 32% de las luminarias no se encuentran en funcionamiento. La fórmula tarifaria liquida para estratos 1, 2 y 3. Para el estrato 1 hay 163 usuarios, para el estrato 2 se contabilizan 309 usuarios y para el estrato 3 se identificaron 62 usuarios. Es decir, el estrato 1 representa el 33% del total de los usuarios, el estrato 2 el 57%, y el estrato 3 el 10%. El estrato 1 y el 2 cuenta actualmente con un subsidio del 50% y del 40% respectivamente. Pero el estrato 3, en este año (2009) se le desmontó el subsidio progresivamente, de modo que en el mes de mayo era del 2%, en el mes de junio era del 1%, y en el mes de julio ya no aplica. De los 513 matriculados se reportaron 447 matrículas residenciales, 43 matrículas comerciales y 13 matrículas oficiales.

TABLA No 22. Usuarios y Tipos de Tarifa de Energía

Usuarios	Usuarios Estrato 1	Usuarios Estrato 2	Usuarios Estrato 3	Totales	Usuarios Tarifas residenciales	Usuarios Tarifas comerciales	Usuarios Tarifas oficiales	Totales
	163	309	62	513	447	43	13	513

⁵ La Compañía Energética del Tolima es una empresa de servicios públicos privada, sometida al régimen general de los servicios públicos domiciliarios, que ejerce sus actividades dentro del ámbito del derecho privado como empresario mercantil y su domicilio principal es la ciudad de Ibagué, departamento de Tolima. Fue constituida mediante escritura pública No.0002189 del 11 de agosto de 2003 de la Notaría Cincuenta y Seis (56) de Bogotá D.C, en aras de mantener la continua y adecuada prestación del servicio de energía eléctrica en el departamento del Tolima dada la liquidación obligatoria de la antigua Electrificadora prestadora del servicio.

Fuente: Consolidado extractado del Listado de Facturación de ENERTOLIMA, Mayo, 2009.

1.2.2.5.3. Calidad en la prestación del servicio

En lo que toca al tema del alumbrado público, existe un conflicto entre la administración municipal y ENERTOLIMA, en el sentido de que el mantenimiento y reposición de luminarias son funciones que se delegan de la empresa a la alcaldía o viceversa, sin que en concreto se presten estos servicios. En las consultas adelantadas con ENERTOLIMA, se arguye que la fórmula tarifaria es Integral, y por supuesto incluye los costos de mantenimiento del alumbrado público; y que los recaudos correspondientes a este servicio le son transferidos a la Alcaldía. Sin embargo, la Alcaldía argumenta que esos gastos de mantenimiento le corresponden a ENERTOLIMA. En este punto, el hecho relevante es que el 23% (94) de las viviendas encuestadas no cuentan con las luminarias ni con la infraestructura, y la salida a este conflicto no es otra que la aclaración en torno a las responsabilidades contempladas en el contrato de prestación del servicio de alumbrado público.

En cuanto a la calidad del servicio de alumbrado público era esperable que un buen porcentaje de los encuestados pusiera en entredicho la eficiencia del servicio. Así pues, el 29% (122) de los usuarios consideran que es un buen servicio, el 22% (92) afirma que es un servicio de calidades regulares, y el 25% (106) sostiene que es un servicio de pésima calidad. De este modo, el 47 % (198) de los usuarios no están conformes con el servicio de alumbrado público, y esto sin tener en miras a los 94 usuarios mencionados atrás (que están incluidos en la casilla Ns/Nr de la siguiente TABLA) que no cuentan ni con las luminarias ni con la infraestructura correspondiente.

TABLA No 23. Calidad del Servicio de Alumbrado Público

Calidad	Buena	%	Regular	%	Mala	%	Nr/Ns	%	Total
N°	129	29	92	22	106	25	95	24	415

Fuente: Consolidado extractado del Listado de Facturación de ENERTOLIMA, Mayo, 2009.

1.2.2.6. ACUEDUCTO.

La administración del servicio se encuentra a cargo de la Junta Administradora de Servicios Públicos, entidad sin ánimo de lucro, elegida por la asamblea general de usuarios del acueducto, cuenta con personería jurídica, registró ante la cámara de comercio de la ciudad de Honda, registró ante la superintendencia de servicios públicos domiciliarios; y registro ante la dirección de impuesto y aduana nacionales. Presta los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en la zona urbana del Municipio de Murillo, desde el primero de mayo de 1998.

Las tarifas se cobran mediante un estudio previo de consumos estimados por estrato, ya que en el municipio no existen medidores. Actualmente tiene las siguientes funciones:

- a) Facturación y recaudo por el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo.
- b) Recepción de reclamos y refacturación.
- c) Mantenimiento de las redes de acueducto y alcantarillado.
- d) Funcionamiento y mantenimiento de la planta de tratamiento de agua para consumo humano, y de la planta de tratamiento de aguas residuales descargadas por algunas zonas del casco urbano.
- e) Recolección de residuos sólidos en la zona urbana.
- f) Administración y aseo de calles y andenes o aseo barrido.
- g) Elaboración de proyectos para el mejoramiento del servicio.

1.2.2.6.1. Cobertura del Servicio

Actualmente se reportan 535 suscriptores o matriculas, de las cuales 483 son matrículas activas de vivienda, y 35 son matriculas activas de lotes, para un total de 518 matrículas activas; 17 matrículas restantes se hallan inactivas. De este modo, el servicio de acueducto se le presta a 493 inmuebles de 473 identificados en la zona urbana. De los 493 inmuebles sólo 460 reciben el servicio integral de acueducto, alcantarillado y aseo. De las 43 viviendas restantes, 14 cuentan con acueducto y alcantarillado, y las otras 29 sólo tienen el servicio de acueducto. 35 lotes no construidos que corresponden a las 35 matrículas activas de lotes, reciben el servicio de acueducto con propósitos de riego. Y 10 viviendas no cuentan con ninguno de estos servicios.

En la zona urbana, catastro nacional, seccional Ibagué, reporta 684 predios para el Censo 2005. En la investigación de campo se identificaron 443 predios construidos, por lo que se calculan 201 predios restantes no construidos. De estos 201 predios, 42 cuentan con las acometidas de acueducto, pero no de alcantarillado, y sólo 35 tienen matrícula activa, los 17 restantes tienen suspendido el servicio. Por lo tanto, existen 159 predios no construidos de la zona urbana que no cuentan con la red de acueducto; y 463 predios construidos que tienen el servicio de acueducto, a lo que se le suman 10 viviendas que no cuentan con la red. Igualmente, se determinó que estos 159 predios no construidos, tienen parcialmente o no tienen la red primaria y secundaria de acueducto.

Por otro lado, existen 434 predios construidos con el servicio de alcantarillado y 39 sin este servicio. De los 211 predios no construidos, 159 no cuentan con la red de alcantarillado, y los 52 restantes sí cuenta con ella, pero sin acometidas. Lo que permite ver que hay 486 predios con la red de alcantarillado, y 198 predios sin esta red. Finalmente, los 159 predios no construidos que no tienen red primaria y secundaria de acueducto y alcantarillado, son lotes con dimensiones entre los 1.000 y 10.000 m², susceptibles de ser subdivididos o para implantar urbanizaciones, lo que ya los tipifica como lotes urbanizables no urbanizados. Así pues, el servicio de acueducto tiene una cobertura del 75% (515 predios) y un déficit de cobertura del 25% (169 predios); y el servicio de alcantarillado tiene una cobertura del 71% (486 predios), y un déficit de

cobertura del 29% (198 predios) en la zona urbana del municipio. En cuanto al servicio de aseo domiciliario se determinó que 116 viviendas no lo reciben, lo que corresponde al 24.5% de los usuarios. Y finalmente, el consolidado de encuestas reportaron 156 inmuebles que no reciben el servicio de aseo de espacio público o aseo barrido, lo que representa el 33% de los usuarios.

La zona urbana de Murillo se provee de las aguas del río Vallecitos. Cuenta con una planta de tratamiento que no cumple con los mínimos requisitos para el tratamiento físico y químico del agua con destino al consumo humano. Esta planta tiene básicamente 3 componentes: una bocatoma, un tanque desarenador y un tanque de almacenamiento. La bocatoma se nutre con un aforo de 22 litros/segundo y una tubería de 8" en cemento, este mismo aforo es el que nutre el tanque desarenador. Desde el tanque desarenador hasta el tanque de almacenamiento hace conexión una tubería de 8" en PVC a lo largo de 200 metros, y continúa con una tubería de 6" en asbesto cemento a lo largo de 50 metros. Desde el tanque de almacenamiento hasta la red de distribución urbana hace conexión una tubería de 6" también en asbesto cemento, con un aforo de 18 litros/segundo.

1.2.2.6.2. Calidad Del Servicio

El agua que actualmente consume la población de la zona urbana se somete a un proceso de tratamiento físico y químico insuficiente para hacerla apta para el consumo humano, pues el tanque desarenador instalado no es suficiente para suplir el proceso necesario de decantado que sí se obtiene mediante un tanque sedimentador y, adicionalmente, no existe ningún proceso de floculación.

Al tanque de almacenamiento se le realiza mantenimiento cada 15 días, y pasa por un proceso de clorado, que en épocas de invierno es imposible ejecutar, dadas las inmanejables condiciones físicas del agua; y según los informes suministrados por la Oficina de Servicios Públicos, la tubería retiene el cloro que se le aplica dado el estado de deterioro que presenta. Durante la misma época de invierno, los filtros de la boca toma y de los tanques se taponan, por lo que se hace necesario también un sistema eficiente de filtros.

Por otro lado, la Junta de Servicios Públicos y el Hospital del municipio, han identificado problemas de salud derivados del consumo de agua sin un tratamiento adecuado, y de los malos hábitos de higiene de la población. A esto se le suma el alto grado de alteración de las características del agua del río Vallecitos, debido al mal uso de los suelos y a los productos agroquímicos que se utilizan para los cultivos propios de la región. A la luz del decreto 475 de 1998, es prioritario que la población urbana cuente con un líquido de calidad de acuerdo a lo que allí se establece sobre potabilidad del agua. A este respecto, la planta de tratamiento tampoco cuenta con un "equipo simplificado para análisis de agua de consumo humano", indispensable si se quiere realizar una evaluación continua a las condiciones de potabilidad del agua que se le brinda a la población.

El servicio es interrumpido una o dos veces en el mes, para someter a los tanques a sus respectivos procesos de asepsia, pues no existen tanques de almacenamiento

adicionales o tanques de reserva para garantizar la continuidad del servicio. Además de las anteriores consideraciones, la población misma percibe, según la encuesta aplicada a 415 usuarios, estos conflictos de potabilidad y de discontinuidad del servicio. Así pues, sólo el 37% (154) de los encuestados afirma tener un líquido de buena calidad, mientras el 30 (124) y 32% (132) opinan que el agua es de una calidad regular y mala respectivamente. De esta forma, el 62% de los usuarios encuestados no están conformes con la calidad del agua que se les brinda.

1.2.2.6.3. Conflictos En La Prestación Del Servicio

En primera instancia se debe mencionar el conflicto generado por la planta de tratamiento de agua para consumo humano. Pues, en efecto, los procesos de sedimentación y de floculación, los tanques de reserva, el sistema de filtros, los procesos eficientes de tratamiento químico y bacteriológico, y el monitoreo de la calidad del líquido mediante un laboratorio simplificado, son inexistentes. Adicional a esto se requiere el cerramiento de la planta, la caseta para el laboratorio y el servicio de energía eléctrica. Debido a lo anterior, la planta de tratamiento debe ser mejorada y ampliada necesariamente.

En segunda instancia, se debe considerar el tema de la contaminación de la cuenca del río Vallecitos, derivada del drenaje o filtración de agroquímicos aplicados a los cultivos de papa principalmente, en predios ubicados cerca o relativamente cerca de esta cuenca. Adicional a esto, debe también tenerse en miras las actividades contaminantes derivadas de la práctica del cultivo de truchas río arriba de la bocatoma. Y en tercera instancia, se debe tocar el tema de la incapacidad presupuestal de la Junta de Servicios Públicos para realizar el mantenimiento de la red de acueducto, y la reposición del 85% de la red de acueducto.

La cuenca del río Vallecitos agrupa distintas veredas y presenta una densidad de vivienda dispersa. En ella se practican actividades agropecuarias de forma tradicional y semitecnificada, que la contaminan continuamente por el uso indiscriminado o no controlado de agroquímicos y la modifican radicalmente en sus características pedológicas y vegetativas. El sistema acueducto no sólo comprende la infraestructura de la planta de tratamiento y la red de distribución, sino también la cuenca o área generadora del recurso hídrico, que en este caso es la del río Vallecitos. Para que este sistema funcione, la cuenca en mención debe ser considerada como un área de tratamiento ambiental especial, con el fin de conservarse o recuperarse para garantizar la permanencia del recurso. Esta recomendación no sólo es válida para el municipio de Murillo, sino también para el municipio de El Líbano y el de Lérida, cuyos acueductos se abastecen igualmente del río Vallecitos, dando lugar a un número aproximado de 80.000 usuarios. Para emprender esta empresa es necesaria la participación de la comunidad del área de tratamiento, y la elaboración de un plan de manejo de cuencas inscrito en un plan de desarrollo municipal y departamental.

La cuenca del río Vallecitos se ha visto alterada y empobrecida en su capacidad hídrica por los siguientes factores: deforestación y quemas, cultivos en pendientes altas, sobrepastoreo, recepción de residuos sólidos y aguas residuales de las viviendas rurales y urbanas de Murillo, sobredocificación de agroquímicos y pesticidas, residuos

derivados de las actividades agropecuarias (incluyendo las trucheras ubicadas 800 metros río arriba de la bocatoma de la planta de tratamiento de Murillo), escombros resultantes de la construcción de obras civiles, y sedimentación de material de afirmado de las carreteras sobre los afluentes o sobre el mismo río.

Entre cuyos efectos negativos se pueden contar principalmente: disminución en los caudales, erosión o remociones en masa, deterioro de la calidad del agua, incidencia de enfermedades en la población, además del impacto ambiental sobre toda la cuenca. En virtud de los informes suministrados por la Oficina de Servicios Públicos se determinaron las patologías asociadas significativamente al consumo de agua sin el tratamiento adecuado en la zona urbana del municipio, el año 2001. Entre los casos más relevantes se identificó la enfermedad diarreica aguda, representando el 75% (280) de la población afectada. Aunque los hábitos de higiene están asociados a esta patología, es bastante probable que se deba principalmente al consumo de agua no tratada, como lo demuestran los estudios más típicos de enfermedades diarreicas en Colombia. Y finalmente, la población infantil entre los 5 y 14 años resultó ser la más comprometida en estos registros, pues representa el 34% (126) de la población afectada, reportando todas las patologías.

1.2.2.6.4. Alcantarillado

La red de alcantarillado fue construida hace 34 años, tiene una longitud aproximada de 9,321 kilómetros, con una tubería de 14, 12 y 10". La mitad de los pozos de inspección se encuentran cubiertos por recebo o pavimento, y las alcantarillas de evacuación de aguas lluvias se hallan obstruidas en su totalidad. La red tiene las siguientes características: es un alcantarillado mixto, es decir, recoge tanto las aguas residuales como las aguas lluvias; está conformado por tubería de cemento, la cual se encuentra deteriorada por agotamiento de su vida útil, salvo la de los barrios "Villa Morena", "Villa Castellana" y "8 de Marzo", cuyas redes fueron construidas hace 15 años, y representan al igual que la red de acueducto, el 15% de la red de alcantarillado.

Por tanto, la reposición de la red de alcantarillado es también del 85%. La disposición final de las aguas residuales tiene como destino el río Vallecitos y la quebrada de Castrillón. El 35% de las aguas residuales producidas en la zona urbana se conducen a una planta de tratamiento de aguas residuales, cuya capacidad de descontaminación, es tan sólo de un 30%. La planta de tratamiento vierte el agua tratada al río Vallecitos, pero en virtud del anterior estudio, el río continúa recibiendo una carga contaminante del 70% de las aguas residuales que ingresan a la misma. De este modo, al río Vallecitos se descarga el 34.5% y a la quebrada de Castrillón el 55% de las aguas residuales generadas en la zona urbana, y el 10.5% de las aguas residuales restantes corresponden a las efectivamente tratadas.

1.2.2.6.5. Telecomunicaciones

La empresa que actualmente está prestando el servicio de telecomunicaciones en la zona urbana del municipio y en el centro poblado El Bosque es TELEFONICA TELECOM, COMCEL Y COMPARTEL. En la zona urbana cuenta con instalaciones

adecuadas, para la prestación de un buen servicio, es importante aclarar que debido a la masificación de las telecomunicaciones por teléfonos celulares, muchas de las matriculas de telefonía fija se han cancelado. Aumentado significativamente el uso de celulares en la gran mayoría de la población tanto de la zona rural del perímetro urbano.

El uso de las TIC ha venido creciendo paulatinamente en esta última década (2.000 – 2010) gracias en primera medida al esfuerzo que ha hecho el gobierno nacional y programa de gobierno en línea que busca que todas las entidades públicas en todos sus ordenes cuenten la interconectividad en todos los territorios, y la mayoría de la población que accede a este recurso son los estudiantes que por diversos motivos lo utilizan.

Su población poco a poco se ha ido familiarizando con las nuevas tecnologías de la información lo ha permitido que todas las personas, sin importar su edad, sexo, estrato socioeconómico y nivel educativo puedan tener acceso a ellas.

1.2.2.7. Sistema de Movilidad

1.2.2.7.1. Conectividad Urbano Regional

Existe un eje vial terciario que atraviesa el municipio de oriente a occidente, que también se constituye en un eje vial de primer orden a nivel regional, pues es el único que comunica a El Líbano con Murillo y Manizales. Esta vía podría, en algún momento, sustituir el tránsito regional que comunica el eje cafetero con Bogotá, si el tramo Murillo-Manizales fuera pavimentado y adecuado para todo tipo de tránsito y la vía Líbano-Bogotá pasando por Cambao se adecuara para estos propósitos, pues no sólo los tiempos de viaje se reducirían, sino también la economía de viaje.

Esta alternativa le ofrecería a Murillo una amplia gama de las posibilidades de desarrollo, en la medida que este eje vial propiciaría el comercio de productos agrícolas y de productos con valor agregado; estimularía el ecoturismo por cuanto el flujo de tránsito y transporte se encargaría de exhibir el alto valor paisajístico de sus territorios, al igual que su seguridad se incrementaría al tenor de una política nacional de protección de las mercancías que circularían por esa misma vía.

En cuanto a la red vial municipal, se constituyen en caminos no carretables en buena parte de las épocas del año. El acceso desde el casco urbano a las veredas, se realiza en general por caminos de herradura con una topografía accidentada y travesías, bien sea a caballo y mulas o caminando. De este modo, la red vial rural es total ineficiente e insuficiente para dinamizar la comercialización de los productos agropecuarios. A esto se le suma el hecho de que uno de los corregimientos más productivos, como El Bosque, tiene acceso directo al casco urbano con una carretera en muy malas condiciones de accesibilidad debido a su condición topográfica.

A continuación se relaciona la conectividad urbano-regional y departamental, con las distancias y estado de las vías. Esta información permite dimensionar la calidad y cobertura de la infraestructura vial del municipio en el contexto regional y nacional.

Evaluación que por supuesto indica de inmediato un fenómeno de aislamiento o incomunicación relativa del municipio, o bien por el mal estado de las vías, o bien por no ser transitables durante todo el año; situaciones que se deben al deterioro de la carpeta asfáltica, recebos no compactados, y ausencia de obras de arte, como gaviones, muros de contención, alcantarillas, entre otras, que protegen la transitabilidad de las vías.

Finalmente, las vías rurales se constituyen en un problema fundamental para el desarrollo del municipio, pues el territorio rural apenas cuenta con algunos tramos parcialmente afirmados que comunican el casco urbano con algunas veredas circunvecinas, y la comunicación interveredal es prácticamente inexistente.

Tabla No 24. Conectividad Vial Urbano Regional y Departamental. Murillo 2009.

De Murillo a	Pasando por	Distancia en Km	Estado de la Vía
Bogotá	Líbano-Honda	242	Pavimentada, transitable en casi todas las épocas del año
Ibagué	Líbano-Lérida	147	Pavimentada, transitable en casi todas las épocas del año.
Santa Isabel	Santa Teresa-El Bosque	101	Recebo compactado en algunos tramos, y transitable en casi todas las épocas del año.
Manizales	Brisas	66	Recebo Compactado en algunos tramos, y transitable casi todas las épocas del año.
Villahermosa	Gato Negro	59	Pavimentada en un tramo y Recebo Compactado parcialmente en otros, y transitable en algunas épocas del año.
El Líbano	El Agrado	22	Pavimentada, y transitable en casi todas las épocas del año.

Fuente: Informe Secretaría de Planeación, Murillo, 2009.

1.2.2.7.2. CONECTIVIDAD VIAL URBANO-RURAL

La principal vía de comunicación es la carretera Manizales-Murillo-Líbano, como se dijo anteriormente atraviesa el municipio de Oriente a Occidente. Por esta vía hacia Manizales se encuentran la carretera Murillo-La Gloria, afirmada parcialmente, Murillo-Sabanalarga, también sin asfaltar y con recebo compactado en algunos sectores, Murillo-Las Novillas y Murillo-Casa Roja-Alfombrales afirmadas parcialmente. Estas vías secundarias son de gran importancia, permiten la movilidad de grandes volúmenes

de papa, leche y ganado. Hacia el Líbano se encuentra la vía Murillo–El Recodo en mal estado, sin afirmado y solo transitable parcialmente en época de verano.

De Murillo a Corregimiento del Bosque encontramos la vía Murillo–Canaan–El Bosque, parcialmente afirmada e interrumpida en el sector del Río Recio a Granates. Esta carretera transformará las relaciones comerciales del Bosque y las veredas por la cual pasa. El comercio de la arveja se abrirá por esta ruta hacia el Eje Cafetero, Valle del Cauca y Bogotá. De la Vereda La Esperanza hacia el Bosque está la carretera que se une en el sector de granates a la Vía Murillo–Canaan–El Bosque. Es una carretera en muy mal estado sin afirmado y parcialmente transitable. Las demás vías de comunicación son caminos de herradura en mal estado, por los cuales los campesinos tienen que desplazarse a pie o en lomo de mula o caballo con sus productos. En época de invierno se hace más difícil su circulación, carecen de obras civiles y por la inestabilidad de los suelos y las pendientes se convierten en ríos de lodo.

1.2.2.8. Vivienda

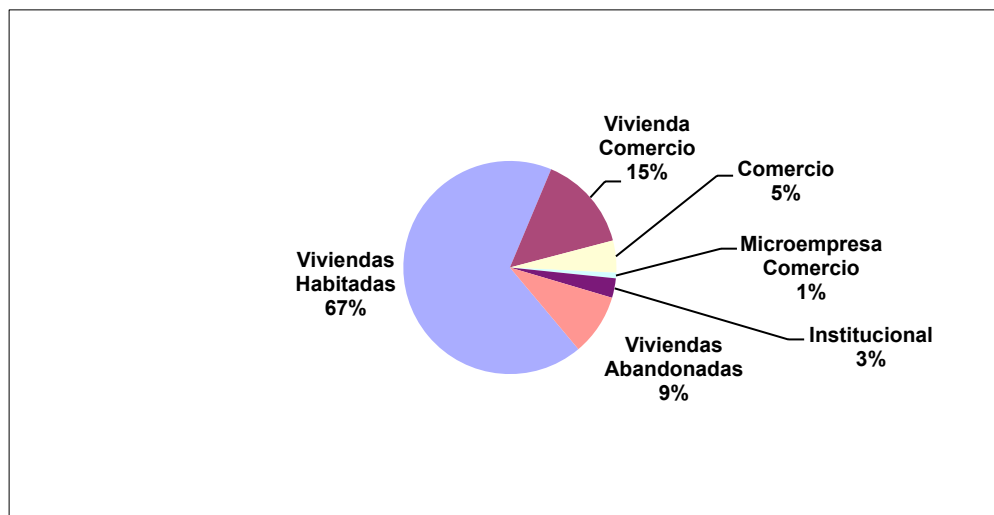
El tipo de vivienda está relacionado con el clima y las formas de vida de los habitantes. Las viviendas en madera permiten conservar mejor el calor, mitigando el frío de la región, además se facilitaba la consecución de los materiales en la misma zona para su construcción. La utilización del ladrillo y cemento está ligado a la disminución de los bosques y la normatividad establecida para la conservación de los recursos naturales. En general, la vivienda urbana como rural tiene un mal estado de conservación, exceptuando algunas viviendas de madera o de concreto que han conservado sus fachadas o han sido construidas recientemente.

La vivienda urbana tiene un diseño arquitectónico sobrio y funcional, como la mayoría de la “arquitectura popular”, sus cocinas son pequeñas y una parte importante aún conservan la hornilla, la cual usan en algunas ocasiones cuando no pueden acceder al gas propano. Los espacios de reunión o sociales de las casas son también reducidos, casi siempre compartidos con el espacio dedicado al comedor. Algunas viviendas construidas un poco después de la fundación del asentamiento cuentan con espacios interiores más amplios, espacios de circulación y contemplación alrededor de la casa y de jardines interiores.

De las 432 viviendas, se encuestaron 388, pues las 44 restantes se encuentran desocupadas. En el estudio del Componente Urbano se determinaron los niveles de acceso de las viviendas a los servicios públicos básicos y complementarios. De este modo, se encontró una cobertura del 100% del servicio de energía eléctrica. Una cobertura del 86.34% (335 viviendas) del servicio de agua, alcantarillado y aseo, cuyo déficit de cobertura indica que 10 (2.58%) viviendas no cuentan con ninguno de estos servicios, 29 (7.47%) sólo cuentan con el servicio de acueducto, y 14 (3.61%) con acueducto y alcantarillado sin el servicio de aseo. Igualmente, se encontró una cobertura de alumbrado público del 77% (298 viviendas), y una cobertura del servicio de telefonía fija del 45.36% (176 viviendas). Finalmente, se determinó, en lo que corresponde al sistema de evacuación de las aguas residuales de las viviendas, que el 89.95% (349) cuentan con los puntos de desagüe y sanitario conectados a la red de alcantarillado; pero el 7.22% (28 viviendas) no cuentan con puntos de desagüe y

utilizan letrina, y el 2.84% (11) tampoco tienen puntos de desagüe, y depositan los residuos orgánicos y las aguas residuales en solares, zanjas y drenajes. Para mayor comprensión de este estudio, véase el aparte de Servicios Públicos del Componente Urbano.

Fuente: Encuesta EOT, Junio, 2002



Gráfica No 01 Uso de las Construcciones en la Zona Urbana. 2002

En lo que toca a la calidad y los materiales de las construcciones se discriminaron en viviendas, vivienda- comercio, comercio y microempresa-comercio, inmuebles que siempre y cuando estuviesen habitados se les aplicó la respectiva calificación. Esta última contempló tres aspectos fundamentales de un sistema constructivo, como son paredes, pisos y cubierta, que reportan de forma sensible el estado de conservación y la calidad de las construcciones.

1.2.3. Dimensión Económica Productiva

Esta dimensión se relaciona con la capacidad productiva y el potencial económico de los territorios rurales para generar los bienes y riquezas necesarios para el presente y el futuro, de sus habitantes. Se reconoce la importancia del trabajo conjunto de todos los sectores productivos (perspectiva multisectorial) para vincular actividades primarias con actividades propias del procesamiento y el comercio de productos finales todo en un marco de uso sostenible de los recursos naturales.

Para esto, se promueve la formación de cadenas agroalimentarias y de clusters, los cuales permiten enlazar las actividades primarias con las actividades intermedias y pasar, así, de una economía sectorial a una economía territorial. Al incluir las cadenas agroalimentarias y los clusters como elementos de análisis, esta dimensión incorpora, también, la tecnología (insumos, maquinarias). Esta se emplea tanto en la producción agropecuaria y forestal, como en la transformación, el procesamiento y el transporte de productos. Estos argumentos sientan la base para discusión de la competitividad,

requisito fundamental para el desarrollo de una economía territorial, y junto a ella, la erradicación de la pobreza, a través de una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo.

Forman parte esencial de esta dimensión el acceso a los activos productivos, la creación de mercados para actividades sostenibles (agricultura, turismo, tecnologías de la información), el establecimiento y la promoción de mercados e industrias locales, y la valoración de los recursos naturales en los ámbitos nacional y local. La capacidad de gestión de los productores es otro componente fundamental, pues de ella depende que se logre avanzar de un estadio de producción tradicional a otro moderno. La capacidad de manejar de forma eficiente y competitiva las unidades productivas, en un contexto de cambios drásticos, tanto desde la oferta (producción) como desde la demanda (mercados) es sin duda, un factor decisivo para garantizar el éxito de la transformación productiva. De ahí la importancia de sopesar las características particulares de los actores sociales presentes en el territorio, tanto en lo que respecta a su participación real en la producción agrícola, como en lo concerniente a su inserción potencial. (Biograma 2008)

Las relaciones económicas y productivas de las unidades territoriales son tan importantes como las que se generan en los mercados, pues ambos afectan y modifican las tendencias productivas tradicionales, p.ej. globalización y calidad de productos.

El municipio de Murillo ha venido experimentando desde el año 2.000 una tasa vegetativa en el crecimiento de su población. Situación que se presenta tanto en la zona rural como en la zona urbana. En efecto, el municipio no pudo sustraerse de la crisis agraria derivada del proceso de apertura y globalización económica puesto en marcha desde principio de los noventa. Los productos agropecuarios que antes de la crisis mostraban en promedio unas rentabilidades positivas, entraron en un proceso de producción insostenible, debido a la inseguridad alimentaria de distintas regiones de Colombia, a la importación de perecederos comercializados a precios muy por debajo del precio sostenible de los productos del agro colombiano. Algunos cereales, como arroz, cebada, sorgo y otros, y algunos tubérculos como la papa, a lo que se le suman productos a base de éstos bajo distintas presentaciones con valor agregado, contribuyeron a generar esta crisis de insostenibilidad de la productividad agraria y a modificar la dieta alimentaria por bienes sustitutos con valor agregado en la población colombiana.

De este modo, la actividad productiva de Murillo se vió afectada de distintas formas. En primer lugar, los precios de comercialización de sus productos, como la papa, su renglón más productivo, no dejaban las utilidades netas necesarias para reproducir sus condiciones de producción, ni para dejar, obviamente, márgenes de ahorro. En segundo lugar, las alternativas económicas del agro no ofrecieron la capacitación técnica, la asistencia crediticia, y los canales de comercialización indispensables para que los productos fueran rentables. Y en tercer lugar, los municipios circunvecinos, que ofrecían otras alternativas de empleo en otros renglones de la agricultura, también entraron en una crisis económica de la cual ninguno se ha repuesto. Como es el caso de El Líbano, cuya sentida crisis cafetera se evidenció con las movilizaciones sociales de 1994, y de

muchos municipios cafeteros del Viejo Caldas como Chinchiná, Palestina, Marsella, Calarcá entre otros.

En este contexto, el municipio de Murillo ingresó a una fuerte crisis económica, la cual se vio reflejada en el comportamiento de la población desde finales de los 90s pues es a partir de este período que la dinámica demográfica empieza a mostrar crecimientos negativos a tasas muy preocupantes. Como era de esperarse, la mano de obra empezó a desplazarse a ciudades capitales como Bogotá, Manizales e Ibagué, con la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida. Asimismo, la población más vulnerable se desplazó poco a poco con las personas en edad productiva, generando un proceso de acelerada emigración derivada de la inseguridad económica en el municipio.

A la disminución de las áreas cultivadas se presentó el aumento de la ganadería extensiva de doble propósito, generando insubsistencia de mano de obra, donde un agregado y su familia manejan una finca ganadera sin necesidad de contratar más mano de obra. También la inequitativa tenencia de tierra ha hecho que los campesinos migren de un territorio a otro en busca de mejores oportunidades de trabajo.

1.2.3.1. Zonificación por actividades Productivas

“Murillo es un municipio netamente agropecuario, sus condiciones climáticas, el origen de los suelos y la tradición cultural han permitido que la ganadería de doble propósito y cultivos como la papa, arveja, arracacha, maíz, frijol, yuca, caña, plátano, café; hortalizas como cebolla, zanahoria, repollo, cilantro, acelga, entre otras y frutales como tomate de árbol, lulo, mora, granadilla; sean un renglón importante dentro de la economía del municipio como fuente de ingresos y empleo para los pobladores⁶.”

Los niveles de incertidumbre generados por la indefinición de políticas claras para el sector agropecuario, ante la imposición del nuevo modelo de desarrollo Económico que ha generado una caída en las áreas ocupadas en el cultivo de la papa lo que ha llevado la agricultura a un estado precario ha contribuido para que el sector agropecuario en la conformación del Producto Interno Bruto del Municipio de MURILLO, ha venido disminuyendo del 32,3% para 2.001 hasta el 50.2% en el año 2.008, significando con ello la pérdida de importancia del sector agropecuario en la Economía Municipal.

1.2.3.2. Cultivo de la Papa

El cultivo de la papa, es el principal producto agrícola del Municipio de Murillo, ha sido motor de su desenvolvimiento económico, social y cultural. Junto con la ganadería se constituyen en las principales fuente de empleo en el sector rural. Se siembra en todo el área rural del municipio, con excepción de las pequeñas franjas cafeteras.

Este cultivo, conlleva una serie de etapas o acciones que van desde la preparación del lote, hasta la cosecha, selección y comercialización. En una hectárea se siembran 5 cargas de semilla pareja y unas 7 de semilla gruesa, de las cuales se obtiene una producción promedio de 50 cargas. Cabe anotar que los periodos en que la papa sube a los valores consignados como altos son pocos, en tanto que la fluctuación mayor se

⁶ Diagnóstico Rural EOT Murillo 2002

da entre precios bajos y precios que no superan el doble del valor asignado a los precios medios.

1.2.3.2.1. Cultivo de Arracacha

Este cultivo se encuentra ligado principalmente a la zona comprendida entre los 2.000 y los 2.800 m.s.n.m., es el tercer cultivo en importancia, se encuentran algunas personas con tradición en su manejo.

Siembra: la arracacha se siembra sobre tierrero (lote procedente de cultivo, generalmente de papa), ya que el lote queda más “pulpo” (arado y picado) además de fertilizado a través de la fertilización aplicada al cultivo de papa precedente. También se hace sobre lotes provenientes de cultivo de arveja, aunque esto es menos común.

1.2.3.2.2. Ganadería Vacuna

La producción de ganado vacuno es, en conjunto con el cultivo de papa, uno de los renglones productivos más importantes del municipio de Murillo, un gran porcentaje de los predios, destina áreas para el manejo de ganado. La ganadería es un componente siempre presente en predios de mediano a grandes hectáreas, en donde los propietarios ausentistas ejercen dicha producción, entre otras razones, por las facilidades que representa la posibilidad de su administración a distancia. Un ejemplo que ilustra este esquema lo constituye el hecho de que cuando un animal se mata (por circunstancias ajenas a la voluntad del agregado), el agregado le lleva la oreja al propietario para de esta manera demostrar o corroborar lo sucedido.

En las fincas en las cuales existe el componente de producción vacuno, se definen diferentes énfasis productivos, que no son excluyentes entre sí, y que se describen así:

Ganadería de Cría y Levante: Característica de las zonas altas del municipio, áreas superiores a los 2.500 m.s.n.m. , en donde predomina la topografía pendiente a ondulada, predios aptos para promover la formación muscular en el periodo de cría y levante.

Ganadería de Engorde: Característica de zonas medias en donde predomina la topografía plana a ondulada y que presenta las condiciones para promover mayores ganancias de peso en los animales, debido al menor desgaste físico. En la medida en que la porción de predios que reúnen esta condición es menor, dichos predios mantienen una tendencia a manejo exclusivo en función de este énfasis productivo.

Ganadería de Doble Propósito: Los predios que son manejados bajo este esquema, corresponden al mayor porcentaje dentro del municipio. Aquí se conjugan la ganadería de cría, levante y engorde, con la producción de leche. Un predio en el cual se tiene este tipo de producción cuenta con cerca del 20% de becerros (entre 5 días y 8 meses); 40% de animales entre los 8 y los 30 meses, de los cuales el 70% son hembras y el 30% machos; y un 40% de animales mayores de 2 ½ años de los cuales el 39% son vacas lecheras, el 15% vacas (no lecheras) el 43% novillos y el 2% reproductor.

1.2.3.2.3. Producción de Cerdos

En las diferentes fincas del municipio de Murillo es común encontrar la producción de cerdos a pequeña escala (1 a 5 cerdos), como una de las vías de sostenimiento económico de la familia que vive en el predio. Ello obedece a las posibilidades que brinda el espacio; a la disposición de alimento proveniente de las sobras, el pelado (residuos) de las cocinas, la disponibilidad de papa (redrojo y picada) y de suero derivado de la producción de cuajada; así como a las condiciones de manejo, integrado a las labores de las mujeres en el hogar.

En cualquier predio se pueden sacar en un año entre 2 y 6 cerdos de un peso aproximado a 8 arrobas y cuyos costos incluyen el valor del lechón, la capada, la purgada, el consumo de papa y suero, así como la mano de obra utilizada. El número de hectáreas que en promedio se tienen por cabeza de ganado es de 1,2, valor que se considera independientemente a las edades de los animales, sin embargo se plantea que un animal adulto es manejado con un área cercana a 2 hectáreas para su sostenimiento.

1.2.3.2.4. Producción Avícola

La cría de gallinas, es un componente común en el manejo productivo de los predios, actividad que es realizada por las personas que habitan en él, como un medio de economía familiar que garantiza algunos niveles de bienestar. El manejo de gallinas se realiza en espacios domiciliarios, bajo esquema de “gallina suelta”, alimentadas con maíz, en algunas ocasiones cultivado en la misma finca, además de desperdicios de la cocina y de los que los mismos animales buscan y escarban en los patios.

La producción de gallinas se da en función del autoabastecimiento, mediante el consumo esporádico de ellas; de la producción de sus huevos para alimentación de la familia y los y trabajadores; y eventualmente su venta o la de sus huevos en el mercado más cercano Sumada a la producción de gallinas se encuentra en algunos predios, el manejo de pavos (piscos) y de patos con fines de autoconsumo.

1.2.3.2.5. Manejo de Animales de Carga

Existen dos formas de manejo de animales de carga: uno caracterizado por la tenencia de animales con fines de apoyo doméstico (a las necesidades del predio), y otro bajo el sistema de arriería, que consiste en el mantenimiento de una mulada (conjunto de mulas) con el fin de vender servicios de flete de carga de la producción que sale de las áreas rurales.

El primer caso es común en un gran porcentaje de los predios, generalizándose en extensiones medias en adelante y con amplias distancias y dificultades con relación a accesos viales y el casco urbano donde se comercializan los productos. En este caso el número de animales que se tienen dependen de las necesidades mismas del predio y de las capacidades de inversión de los propietarios (para el trabajo de la finca) y/o de

los agregados (para su uso personal). Estos animales son alimentados aprovechando las pasturas del predio, sumado al suministro de sal, miel de purga, y cáscaras y desechos provenientes de la cocina. Esta opción de manejo de animales de carga contribuye a la sostenibilidad económica del predio.

El sistema de arriería, es un esquema productivo en el cual un propietario de animales de carga, pone a disposición su conjunto de mulas, para el fleteo de diversos productos e insumos agrícolas. Es una práctica común en zonas más alejadas, y en torno a la cual se intensifica el trabajo en épocas de cosecha. El valor del flete depende de la distancia y de los precios que se estén pagando en el mercado por los productos rurales.

1.2.4. DIMENSION SOCIOCULTURAL

En el centro de la discusión del DRS (Desarrollo Regional Sostenible) se encuentra el ser humano, su organización social, cultura, modos de producción y patrones de consumo. Se trata, entre otros, de un proceso de fortalecimiento de sujetos, grupos y organizaciones para que puedan constituirse en actores sociales y consolidarse como tales. De ahí que la equidad destaque como uno de los objetivos primordiales del desarrollo. Asimismo, en esa dimensión se reconoce la diversidad cultural como uno de los elementos distintivos de la comunidad latinoamericana. Objetivo Ambiental

Establecer un modelo de desarrollo territorial sostenible, basado en los sistemas productivos del municipio y el manejo adecuado de los recursos naturales; persiguiendo la conservación, preservación, recuperación y protección de estos, estableciendo un sistema municipal de áreas protegidas e impulsando el Ordenamiento Ambiental del municipio. Esta diversidad se refiere a la identidad étnica, y a los aspectos culturales que amalgaman y diferencian a las sociedades. Estos aspectos entrelazan el conjunto de relaciones sociales y económicas que se establecen en cualquier sociedad, y determinan, en buena medida, el grado de acceso a las diversas formas del poder político regional y local. La diversidad cultural como elemento de análisis retoma el principio básico del desarrollo endógeno. Este plantea que la población local debe comandar su propio proceso de desarrollo y acoge la diversidad cultural inherente a los grupos humanos como el potencial para satisfacer el bienestar común.

Las diferencias de género, de edad, de etnia, deben mirarse entonces, como recursos socioculturales que exigen una estrategia de desarrollo específica; no obstante deben articularse al tejido social a fin de lograr el bien común. En esta dimensión, las alianzas sociales, la conformación de grupos de interés y la práctica de resolución de conflictos, se perciben como mecanismos naturales de acceso al poder y del ejercicio de los derechos (“empoderamiento”, en la misma línea de pensamiento de Sen)⁷. Por lo tanto, los lazos de interacción social resultan decisivos para promover y consolidar el proceso de participación y democratización regional y local.

En el contexto anterior, es importante destacar el concepto de capital social, que hace referencia a “la capacidad de actuar sinérgicamente, generando redes y

⁷ (“empoderamiento”, en la misma línea de pensamiento de Sen)

concertaciones al interior de la sociedad” (Kliksberg, 1998)⁸. Este concepto tiene como una de sus premisas la capacidad de negociación de las organizaciones humanas; la cual está relacionada con su capacidad para generar institucionalidad y que esta incluya los valores e intereses fundamentales de las organizaciones. El territorio también resulta clave para esta dimensión, porque es el espacio en el cual la población crece, se desenvuelve, transforma y relaciona, por medio de actividades productivas, económicas, sociales y culturales, pero también porque esas acciones modifican el paisaje y se convierte en un reflejo del desarrollo cultural de la población.

1.2.4.1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

En 1985 Murillo se segregó del municipio de El Líbano, y a partir de ese año empezó a consolidarse como municipio. Por ello, en el censo DANE de 1985, Murillo aparece aún como un corregimiento de El Líbano, y sólo hasta el censo de 1993 aparece como municipio. Desde luego, Murillo es un municipio de reciente conformación, lo que también le ha generado todo tipo de problemas político-administrativos, que van desde los bajos índices de gestión administrativa hasta irregularidades en contrataciones. En el contexto del Tolima, Murillo cuenta con una de las poblaciones más bajas del departamento, desde 1993 con 5.460 habitantes, y para el 2009 con apenas 5.073 (Tolima en cifras 2009) habitantes, siendo la tendencia a decrecer en los próximos años según las proyecciones del DANE.

En 1993, Murillo representaba tan sólo el 0.47% de la población total del departamento, y el 1.38% de la población de su ciudad capital Ibagué. Su composición poblacional daba cuenta de una alta participación de la población rural, lo que igualmente puede confirmarse para este año. Véase la siguiente Tabla.

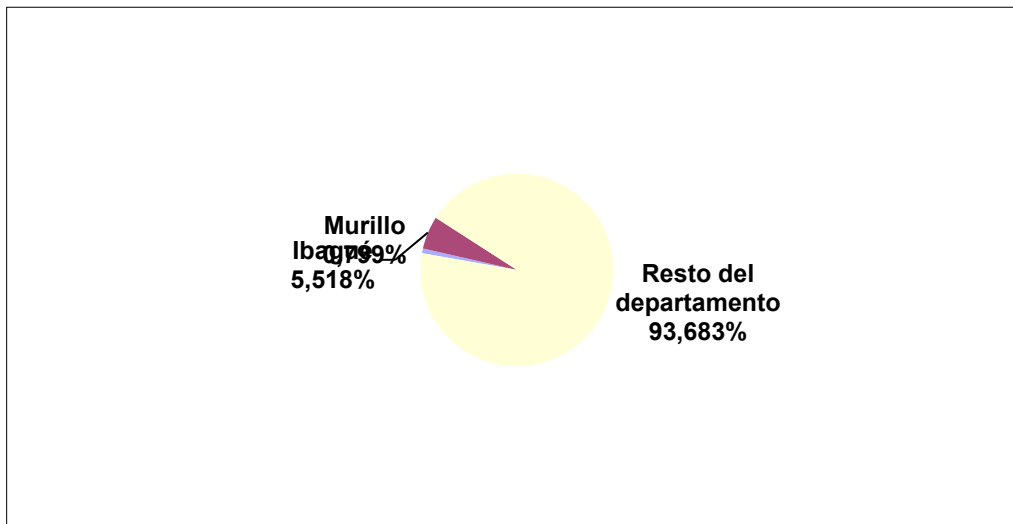
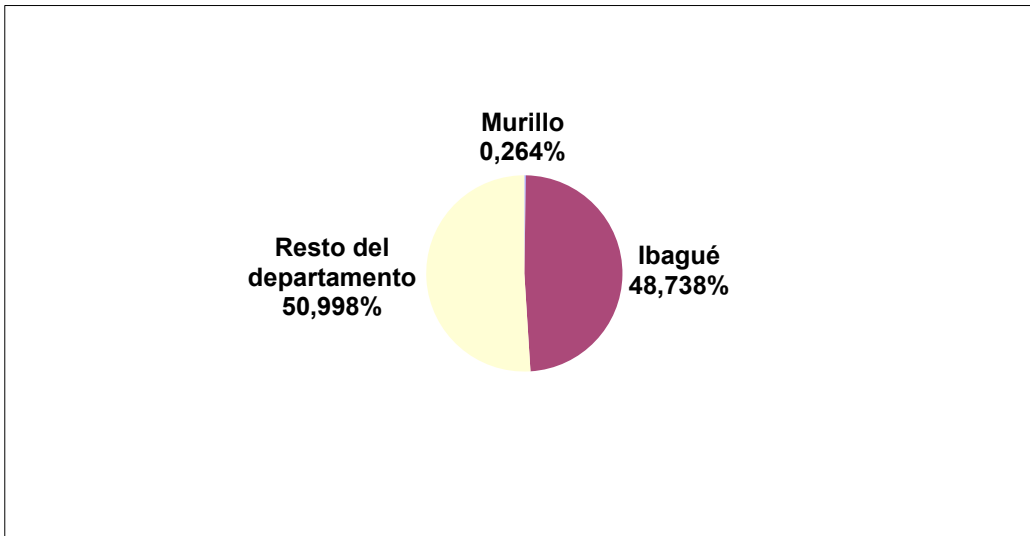
Tabla No 25. COMPOSICIÓN URBANO - RURAL EN MURILLO Y EL DEPARTAMENTO 2005 - 2009.

Censo	Ente Territorial	Total	Urbano	%	Rural	%
2005-2009	Murillo	5.073	1.595	31.81	3.478	64.19
	Ibagué	520.974	491.647	93.16	29.327	6.84
	Tolima	1.383.323	896.095	60.69	487.228	39.31

Fuente: Censo Dane 2005 y Tolima en cifras 2009.

Gráfica No 02 Composición Urbana En Murillo Y El Departamento 2009.

⁸ (Kliksberg, 1998)



Gráfica No 03 Composición rural En Murillo Y El Departamento 2009.

Tabla No 26. COMPOSICIÓN URBANO-RURAL EN MURILLO 1993, 2000 – 2002 Y 2005

Censo	Total	Urbano	%	Rural	%
DANE 1.993	5.460	1.860	33.81	3.614	66.19
SISBEN 2.000	4.339	1.818	41.89	2.521	58.11

TOLIMA EN CIFRAS 2009	5.073	1.609	39.75	3.466	52.27
-----------------------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Censo Dane 2005 y Tolima en cifras 2009.

1.2.4.2. Dinámica poblacional

Como tendencia general en el municipio, comprobable desde 1993, la población de hombres representa mayor peso porcentual que el de las mujeres. Para 1993, los hombres representaban el 54.93%, en el 2000 el 53.44%, y para este año el 53.4%. Esta circunstancia se explica, principalmente, por los procesos de migración que ha experimentado la población más vulnerable desde el momento mismo de la crisis económica de los noventa y por el arrecia miento del conflicto armado. Véase la siguiente Tabla.

Tabla No 27. COMPOSICIÓN POR SEXOS DE LA POBLACIÓN DE MURILLO 1993, 2000, 2002 y 2005

Censos	Total	Hombres	%	Mujeres	%
1.993	5.460	2.999	54.93	2.461	45.07
2000	4.339	2.319	53.44	2.020	46.56
2002	4.279	2.283	53.4%	1.996	46.6%
2005	5.073	2.726	54.1%	2.347	44.93

Fuente: DANE 1993, SISBEN Murillo 2000, y Encuesta EOT 2002, DANE 2005

Con miras a establecer la proyección de la población desde el 2002 hasta el 2011, se consideró la tasa vegetativa anual propuesta por el DANE, la cual es aproximadamente de -0.01584, y opera para el período decenal entre 1995 y 2005. Esta tasa arroja un comportamiento índice anual promedio que se halla por encima de las tasas anuales calculadas para los períodos 1985-2002 y 1993-2002. Sin embargo, las encuestas aplicadas mostraron que para el 2002, la población se ajustaba a las proyecciones del DANE, exceptuando el comportamiento de la población urbana, que por el conflicto armado desvió la estimación en un 14.78%, debido al desplazamiento de 44 familias. Así pues, de 1901 habitantes proyectados se encontraron 1620, pero los 281 habitantes faltantes se aproximan al número de familias desplazadas, si se promedian 5 personas por cada una. Adicionalmente, es esperable que la población desplazada regrese en su mayoría, si el escenario de la confrontación armada se desplaza a otros municipios. Por lo anterior, la tasa vegetativa empleada por el DANE para realizar las proyecciones, cumple con un buen margen de ajuste respecto al comportamiento de la población. En el contexto demográfico regional y departamental, se estima que Murillo tendrá una

participación progresiva con tendencia a la baja, de tal suerte que para el 2002 el índice de participación respecto a la población de Ibagué pasará de 1.177% a 0.975% en el 2011; y respecto a la población departamental, pasará del 0.393% en el 2002 al 0.350% en el 2011. Finalmente, el departamento continuará creciendo a tasas ligeramente positivas (3.3 a 3.2 %), como la mayoría de sus municipios, exceptuando Espinal, Carmen de Apicalá, Villahermosa, Fresno, Falan, Herveo, Lérica, Melgar, entre otros, los cuales aumentaran el tamaño poblacional significativamente. Por el contrario, municipios como Murillo, y su vecino, El Líbano, están experimentando tasas vegetativas de crecimiento. Véase la siguiente Tabla.

Las cifras anteriores muestran un importante fenómeno de despoblamiento del municipio, el cual deberá ser enfrentado con estrategias político-económicas para retener la población y estimular los procesos de poblamiento. Entre las estrategias más viables, se consideran aquellas que apunten al fortalecimiento del sector agropecuario, ambiental y ecoturismo en el área de participación de su territorio en el PNN los Nevados, que integre una política de precios sustentables, accesibilidad vial, canales permanentes de comercialización, y políticas de concertación con los actores armados en aras de la protección de la infraestructura productiva, de bienes y servicios y recursos ambientales, y de su respectivo talento humano.

Tabla No 28. Proyecciones de la Población para Murillo, Ibagué y el Departamento del Tolima. 2.002 – 2.011

MURILLO	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011
Cabecera	1.620	1.887	1.871	1.855	1843	1832	1820	1809	1797	1786
Resto	2.659	2714	2770	2828	2887	2947	3008	3071	3135	3200
Total	4.279	4601	4641	4683	4730	4779	4828	4880	4932	4986
<i>IBAGUÉ</i>										
Cabecera	407.957	412.820	417.658	422.414	427.540	432.719	437.951	443.238	448.563	453.457
Resto	27.117	26.965	26.802	26.623	26.436	26.251	26.067	25.885	25.720	25.615
Total	435.074	439.785	444.460	449.037	453.976	458.970	464.018	469.123	474.283	479.315
Participación %										
MURILLO/ IBAGUÉ	1.177	1.208	1.175	1.142	1.112	1.083	1.054	1.027	1.000	0.975

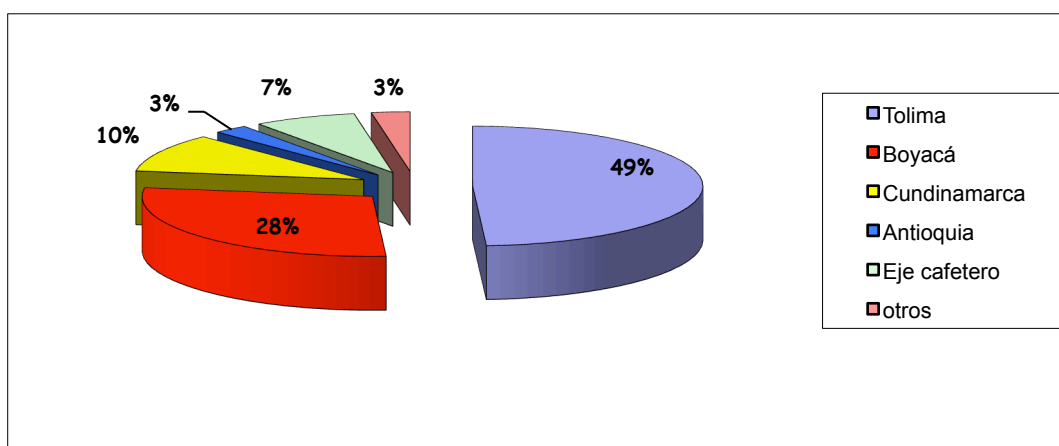
TOLIMA	821.972	829.689	837.279	844.632	851.980	859.393	866.869	874.411	882.018	900.156
Cabecera	482.978	479.255	475.424	471.421	467.363	463.248	459.079	454.852	450.568	446.859
Resto	1.304.850	1.308.944	1.312.703	1.316.053	1.319.343	1.322.641	1.325.948	1.329.263	1.332.586	1.335.723
Participación %										
MURILLO/Tolima	0.393	0.406	0.398	0.390	0.383	0.376	0.369	0.362	0.356	0.350

Fuente: Colombia: Proyecciones Municipales de Población por Área, 1995-2005. Estudios Censales, DANE, febrero, 2001, páginas 145-148, (Citado en Caracterización ambiental y socioeconómica del Líbano. Cortolima. 1997) y Estimaciones EOT 2005-2011.

1.2.4.2. Movilidad Demográfica

Existen dos procesos demográficos de migración identificables; uno que hace referencia al desplazamiento de la población a otros municipios debido a la inseguridad social y económica, y otro de carácter intramunicipal de movilidad de la zona urbana a la zona rural, por motivos de trabajo en actividades agropecuarias. Por otro lado, existe un proceso histórico de migración al municipio, jerarquizable en función de los orígenes del proceso.

Gráfica No 4. Migración



Fuente: Dane 2005

La migración que se presenta de Murillo hacia otras regiones del país tiene como causas la crisis económica del sector agropecuario, la situación de orden público y la falta de tenencia de tierra. Las familias se ven obligadas a desplazarse de un municipio a otro en busca de mejores oportunidades.

El 16% de los habitantes está dispuesto a abandonar la región, planteando como causas la situación económica, la falta de empleo, la falta de tierra propia y el orden público. El 84% está dispuesto a quedarse, justifican la mínima estabilidad económica que tienen, se sienten bien en la región o han vivido toda su vida en el Municipio.

1.2.4.4. Educación

1.2.4.4.1. Preescolar, básica y media

Colombia ha venido adoptando en los últimos años una serie de políticas y estrategias educativas tendientes a incrementar las tasas de cobertura escolar, para lo cual sus principales acciones han sido orientadas desde los principios de eficiencia, inclusión y equidad. Para ello, el Ministerio de Educación ha formulado y tiene en aplicación la estrategia denominada —Revolución Educativa, sustentada en un plan de modernización del sector. De acuerdo con el Ministerio⁹ de Educación (2009), el plan define cinco acciones para transformar la educación en Colombia; estas son: Educación durante toda la vida; educación para la innovación, la competitividad y la paz; fortalecimiento de las Instituciones Educativas; modernización permanente del sector y gestión participativa.

De acuerdo con los cálculos del Ministerio 41, en el año 2009 el sistema educativo colombiano tenía 11'311.688 alumnos matriculados, de los cuales el 73,6% corresponde a instituciones educativas oficiales, el 16,5% a instituciones privadas y el 9,9% a educación pública contratada con ejecutores privados. En el lapso de los últimos siete años, la cobertura educativa nacional se ha incrementado en un 13,2%. Según la Gobernación del Valle del Cauca (2009), en los municipios no certificados la matrícula total oficial se incrementó en 2.001 cupos en el año escolar 2008-2009, respecto al año escolar 2007-2008. El incremento se dio en secundaria, media y adultos, mientras preescolar y primaria presentaron disminuciones de 11 y 2.955 alumnos matriculados. Sin embargo, para el PNUD (2008)

La pertinencia y calidad del sistema educativo radica en la posibilidad de alcanzar altos niveles de desarrollo y competitividad. Es el conocimiento el que permite que las sociedades puedan lograr mayores índices de equidad y justicia. En esencia la educación ayuda a que la gente se mueva en contextos propicios para crecimiento integral.

Murillo cuenta con 27 escuelas rurales, Para la educación secundaria; los jóvenes del sector rural deben acudir al colegio de: Murillo, El Bosque y Líbano. En la tabla, encontramos que el 72.12 % de la población ha estudiado o están estudiando algún

⁹ Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Cobertura y Equidad. (2009). Taller de Secretarios de Educación, diciembre de 2009. Bogotá, D. C. Consultado el 19 de enero de 2010 en: (http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-212806_archivo_pdf_ENS7.pdf).

grado de primaria; la mayoría de los adultos solo estudiaron hasta segundo o tercero de primaria. La población analfabeta suma el 13 %. Solo el 0.31 % ha realizado estudios superiores. El bajo nivel de escolaridad en educación media está relacionado con la distancia a los centros educativos y los recursos económicos; la mayoría de los niños después de terminar la primaria se ven obligados a trabajar. Los estudiantes de las diferentes veredas que puedan continuar con los estudios secundarios deben hacerlo en el casco urbano de Murillo, en el corregimiento del Bosque, en Santa Isabel o el Líbano; de acuerdo a las vías de acceso y de transporte; en algunos casos se requiere el traslado de su residencia a estas zonas.

Tabla No 29. Escolaridad

VEREDA	N	P	B	T	U	L	O
LAS NOVILLAS	3	35	14		4	4	
SABANA LARGA	8	87	19	1	2	8	
LA GLORIA	10	98	41	1	1	3	
REQUINTADEROS	10	72	17			2	
PAJONALES	15	79	20			10	
LA VINAGRE	7	75	18			12	
EL RECODO	8	63	13	1		4	1
SANTA BARBARA	5	59	9			3	2
LA BELLA	3	29	5			3	
COROZAL	5	43	6				
CAJONES	4	57	10	1		7	
ALFOMBRALES	4	45	10			1	
RIO AZUL	2	33	5	1		2	
PRADERA ALTA	5	28	1			1	
LA ESTRELLA	2	25	1			1	
LA PICOTA	1	40	2	1		3	
LA CASCADA	3	31	9			2	
LA CABAÑA	9	41	5				
EL BOSQUE	12	122	21	1		5	
ARENALES	3	81	17			6	
LA ESPERANZA	4	67	9			7	
SINAI	12	66	12			2	
LAS LAGUNAS	8	26	7			2	
EL OSO	1	29	1			2	
CANAAN	33	66	23				

GUAMAL	4	73	12			1	
LA FLORIDA	3	49	1			4	
PIEMORRO	3	85	3			7	3
TOTAL	187	1604	311	7	7	102	6
PORCENTAJE S	8.41	72.12	13.98	0.31	0.31	4.59	0.27

N: ninguna, P: primaria, B: bachillerato, T: técnico, U: universitario, L: analfabeta, O: otro

Fuente Censo EOT 2002 FCV

1.2.4.4.2. Calidad de la Educación

El tipo de educación que se da en el sector rural es de escuela nueva, donde un educador enseña en todos los grados, desde preescolar hasta quinto de primaria todas las asignaturas correspondientes con ayuda de guías o manuales. Esto puede generar en algunas ocasiones que el profesor por carencia de tiempo no pueda cumplir en su totalidad con los programas académicos, se suma también las horas de enseñanza que se pierden por la demora de algunos educadores que recorren largas distancias para llegar a los centros educativos.

1.2.4.4.3. Tasa de Escolaridad

De 977 personas ubicadas en edades 5 a 19 años del sector rural encontramos que 519 niños, o sea el 53% están estudiando en la básica primaria, 112 jóvenes, equivalentes al 11% se encuentran estudiando en bachillerato. Lo anterior indica que hay un 35% de niños y jóvenes en edad escolar que se encuentran en otras actividades. Es un porcentaje alto relacionado con la justificación expuesta por los jefes de hogar que argumentan como principales causas la falta de recursos económicos y la distancia a los centros educativos; además la deserción por la movilidad espacial de las familias, la falta de centros educativos y de profesores.

1.2.5. Salud

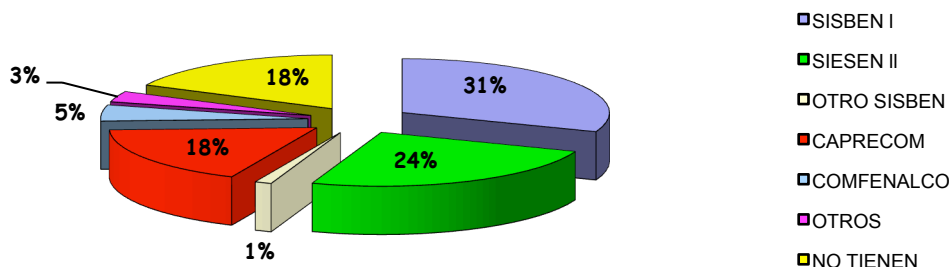
El sector rural cuenta con un puesto de salud en la vereda La Esperanza, ofreciendo la atención básica: Medicina preventiva (vacunación) y atención ambulatoria, el corregimiento del Bosque cuenta con un centro de salud el cual presta el mismo servicio que el de la Esperanza.

Para los demás servicios de salud más complejos los habitantes del sector rural recurren a los Hospitales de Murillo, Santa Isabel y Líbano. En La gráfica No 5 se describe el desplazamiento de las familias a estos centros de salud y hospitales.

La seguridad social para el municipio está dada principalmente por el sistema de seguridad social subsidiado –SISBEN-.

La cobertura de salud es del 81.9%, el 19.1% restante no se encuentra afiliado o es beneficiario a algún sistema de salud.

Gráfica No 5. Cobertura en Salud



El grado de subsidio del SISBEN varía de acuerdo al nivel. Considerando la condición económica de la población del municipio el 67.2% de los beneficiarios del sistema se encuentran en el grado I y II, distribuidos el 36.92% en el I y el 30.1 en el II, en los otros niveles del Sisben se encuentran el 1.5% de la población; el 21.5% se encuentra afiliado a Caprecom, el 5.93% a Comfenalco y el 3.9% se encuentran en otro sistema.

1.2.5.1. Morbilidad

Las enfermedades que se presentan con mayor frecuencia son: Infecciones Respiratorias Agudas (IRA), parasitismo intestinal (PI), enfermedad diarreica aguda (EDA), dermatopatía, infecciones vías urinarias (IVU), enfermedad ácido péptica (EAP), hipertensión (HTA), artritis reumática (AR), vaginitis, migraña clásica, enfermedades cardiovasculares (observar tabla No 32).

Se encontró que la enfermedad que más se presenta en la población infantil son las infecciones respiratorias agudas (IRA) en un 73.3% y le sigue las enfermedades diarreico agudas (EDA) en un 11%; en los jóvenes se presenta con mayor frecuencia el IRA y le sigue la migraña. Los adultos tienden a sufrir principalmente de IRA, migraña, artritis y úlcera. El IRA puede estar relacionado con la alimentación, las condiciones climáticas y la utilización indiscriminada de productos químicos en los cultivos.

El 69 % de las personas que aplican químicos a los cultivos manifiestan padecer malestares como dolor de cabeza, mareos, ardor en los ojos, dolores musculares, entre otros. Estos síntomas de intoxicación son frecuentes por la excesiva aplicación de insecticidas, herbicidas y fungicidas que se utilizan principalmente para el cultivo de la papa y arveja como el Dithane, Curatane, Furadan, Curacron y Duter. Solo el 31 % de las personas que han llegado a aplicar químicos manifiestan no presentar síntomas de intoxicación.

El 75 % de las familias encuestadas recurren a otro tipo de medicina como el uso de plantas medicinales para el manejo de las enfermedades más comunes en la región.

Entre los motivos que se encuentran para el uso de plantas medicinales tenemos: La distancia que hay para llegar a los centros de salud, tradición familiar por el uso de las mismas, el costo de los medicamentos y en algunos casos la inclinación por la medicina natural. En la región todavía existe el servicio de parteras y se presta en las veredas más distantes de los centros médicos; también están los “sobanderos” que prestan su servicio en todo el municipio. Las plantas más utilizadas son: Abrojo, acedera, apio, árnica, aroma, borraja, caléndula, cidrón, cola de caballo, diente de león, eucalipto, hinojo, limón, limoncillo, llantén, malva, manzanilla, mejorana, mora, ortiga, paico, ruda, sábila, salvavida, sarpoleta, sauco, toronjil, veranera, verbena, violeta, vira y yerbabuena.

1.2.6. DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

La dimensión Político-institucional tiene como prioridad la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana. La democracia hace posible la reorientación del sendero del desarrollo y, por lo tanto, la reasignación de recursos, permitiendo su redistribución entre diferentes actividades y grupos sociales. Los elementos en que se apoya la dimensión son: a) El fortalecimiento institucional, b) la participación ciudadana en procesos de toma de decisión, c) la autonomía administrativa de los gobiernos locales y las comunidades. Todo ello bajo la égida, la transparencia y el predominio de valores que apoyen los procesos democráticos.

Para tal fin se debe considerar la estructura y el funcionamiento del sistema político (nacional, regional y local) ya que este es el nicho para tomar decisiones sobre el modelo de desarrollo que se desea seguir. El sistema institucional público responde a las características del sendero de desarrollo escogido. En esta instancia se hace necesario dialogar con los actores que representan a los diversos grupos de interés y planificar los diversos tipos de equilibrios políticos por medio del proceso de negociación. El resultado final de estas negociaciones se refleja en el tipo y el volumen de recursos que se asignen a distintos programas y proyectos que, de una u otra forma, beneficiarían al territorio y satisfacen las demandas y necesidades de los grupos.

De esa forma, la dimensión política e institucional involucra al sistema institucional público y privado, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones Gremiales y grupos de interés, entre otros. El proceso de descentralización del aparato público, el fortalecimiento de los gobiernos locales y un interés renovado por la democratización, permiten vislumbrar un nuevo papel para los gremios de la sociedad civil y para las Gongs. Eso implica un reordenamiento del aparato público, en sentido amplio, y de los canales, formas y mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

Los gobiernos regionales/locales y el sector público, sin embargo, continuarán desempeñándose como articuladores del proceso y, en casos en que la participación

directa de la sociedad civil resulte imposible, también como promotores de las acciones de DS. Desde la perspectiva de DRS, los espacios locales y regionales se transforman en foros de negociación e intercambio de demandas de los grupos sociales, en los cuales, los técnicos del sector público – como instancia que representa al Estado – cumplen solamente la función de agentes del desarrollo. Ambas partes (actores y agentes) pueden llegar a conformar equipos que promuevan y ejecuten propuestas de desarrollo coherentes con las demandas de las mayorías.

La sinergia que se logre entre las instancias de gobiernos locales, nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, puede convertirse, en un escenario para la formulación de políticas DRS, acorde a las características de cada territorio.

Esta transformación pretende acrecentar de manera significativa los mecanismos de participación política de la sociedad civil, cambio que resulta esencial para consolidar el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y de las instituciones regionales, y para lograr un cambio en el “modo de estar” del gobierno central en cada unidad territorial. La comunidad organizada será la que defina cuáles son los problemas que más la afectan, la que proponga soluciones y la que, seguramente, estará dispuesta a cofinanciar algunos de los proyectos.

A las acciones impulsadas por la comunidad organizada, el Estado debe responder de forma orgánica y sistemática, apoyando incluso iniciativas dirigidas a fomentar la capacidad de gestión de las organizaciones de la sociedad civil, para que puedan asumir muchas de las funciones que tradicionalmente le corresponde al Estado y para las que los ciudadanos no han sido debidamente preparados.

En esta dimensión se sientan las bases de una posible renovación y ajuste del marco institucional, como parte del proceso de modernización del sector público. Adicionalmente, es necesario aprovechar el nuevo papel que asume el sector privado y los mecanismos de interacción entre ambos. Este principio es parte de una de las hipótesis básicas de cualquier propuesta de desarrollo con visión de largo plazo: la necesidad de incentivar la autonomía y la capacidad de gestión de los actores sociales agentes económicos.

Finalmente, es necesario recordar que, tanto el diagnóstico, como la gestión de estrategias de DRS deberán tomar en cuenta el llamado “clima político”: está claro, p.ej., que la receptividad de un tipo de estrategia no economicista, es decir, con un fuerte componente social y ambiental será mayor en algunos gobiernos, y esto debe ser considerado al momento de formular estrategias de desarrollo. (Sepúlveda 2008)

1.2.6.1. Dinámica y representación política

El Departamento del Tolima hasta comienzos del año 2.000 se caracterizaba por ser de ideología política liberal en la mayoría de sus municipios, pero a partir del año 2002 la consolidación del proyecto Uribista en el Tolima ha impactado el comportamiento de la vida política de los tolimeses, advirtiendo que hay más uribismo que partidos.

También en el Tolima: más uribismo que “partidos” De los senadores electos para el período 2006-2010 oriundos del Tolima, solamente alcanzaron curul el Conservador

Luis Humberto Gómez Gallo, el candidato Mauricio Jaramillo, del Partido Liberal y Carlos Enrique García Orjuela, del Partido Social de Unidad Nacional. Los tres senadores repiten en el Senado. Por el Polo Democrático Alternativo fue reelegido Jorge Enrique Robledo, con lo que la cuota de senadores oriundos del Tolima se eleva a cuatro (4). Del total de votos depositados para Senado en el Tolima (288.884), solamente el 29.5% (84.295) lo fueron por los candidatos oriundos del propio departamento, con lo que se muestra que la “pesca” de votos por candidatos foráneos tiene una presencia demasiado importante. Sin embargo los candidatos oriundos del Tolima obtuvieron un total de 234.247 en todo el país, con lo que se hace prácticamente una tabla rasa entre los dos resultados. En la Cámara, resultaron electos dos representantes por el Partido Liberal; dos por el Partido Social de Unidad Nacional y dos más por el Partido Conservador.

Las elecciones del año 2007 en el ámbito Departamental vemos como cinco partidos presentan sus candidatos a la Gobernación, en su orden el Partido Conservador, el Partido Liberal, el Polo Democrático Alternativo, Alas Equipo Colombia y el Partido Verde obteniendo el triunfo el Partido Conservador con el candidato Oscar Barreto Quiroga, seguido del candidato del Partido Liberal obteniendo la segunda votación.

Tabla N°30 Votos para la gobernación del Tolima

Principio del formulario	Final del formulario
--------------------------	----------------------

ELECCIONES: OCTUBRE 28 DE 2007






TOLIMA

Total Instaladas :	Mesas 2,637	Total Candidatos :	por 371,54 (72.48% 2)
Mesas Informadas :	2,637 (100.00%)	Votos en Blanco :	43,610 (8.51%)
Potencial Electoral :	887,28 2	Votos Válidos :	415,15 (80.99% 2)
Total Votantes :	512,62 (57.77%) 2	Votos Nulos :	11,331 (2.21%)
		Votos no Marcados :	86,139 (16.80%)

Código	Candidato	Partido	Votos	Porcentaje * (%)
002	OSCAR QUIROGA	BARRETO PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	181,275	35.36
003	LUIS DELGADO	CARLOS PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	144,149	28.12
005	HUILLMAN CALDERON AZUERO	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO	18,646	3.64

001	ANGEL MARIN DUQUE	MOVIMIENTO EQUIPO COLOMBIA	ALAS-	16,341	3.19
004	ALFREDO SARMIENTO NARVAEZ	PARTIDO VERDE OPCIÓN CENTRO		11,131	2.17

CANDIDATOS CON MAYOR VOTACION

OSCAR BARRETO QUIROGA	
LUIS CARLOS DELGADO PEÑON	
HUILLMAN CALDERON AZUERO	
ANGEL MARIN DUQUE	
ALFREDO SARMIENTO NARVAEZ	

Fuente: www.registraduria.gov.co

Asamblea y gobernación para 2008-2011

La barrida proclive al “uribismo” se alzó con el 60% de las curules, pues de las 15 que tiene la Asamblea 3 pertenecen al Partido Conservador; 3 a la “U”, 2 a Cambio Radical y 1 a Convergencia Ciudadana. El Partido Liberal tiene 5 curules y el Polo Democrático Alternativo obtuvo solamente 1. Aquí se constata que el liberalismo logró obtener 5 diputados y no 4 como se presagiaba y que efectivamente al Polo Democrático Alternativo no le alcanzó la votación sino para 1 diputado, saliendo derrotada la candidatura del sector del ex diputado Huillman Calderón Azuero, quien se había erigido como el candidato de la organización a la gobernación del departamento. El diputado electo pertenece al grupo del ex gobernador y ex senador Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez. En el total de votos depositados para Asamblea, el 17% lo obtuvo el liberalismo y el 5.6% el PDA, mientras el uribismo obtuvo el 77% de los votos por candidatos electos. El cuadro 31 muestra este comportamiento.

Tabla N° 31. Curules Asamblea Dpto Tolima.

Asamblea por partidos 2008-2011			
Partido	Total Votos	%	No. Curules
Partido Liberal Colombiano	87914	17.03	5
Partido Social De Unidad Nacional " Partido De La U"	52187	10.11	3
Partido Conservador Colombiano	58920	11.41	3
Polo Democrático Alternativo	29088	5.63	1
Partido Cambio Radical	28765	5.07	2
Partido de Integración Nacional PIN	20654	4.78	1

Fuente. Formulación propia

El proceso y dinamismo para la elección de Alcalde en el Municipio de Murillo estuvo bastante agitado, debido a la gran cantidad de candidatos presentados para acceder a la primer jefatura, en total fueron cinco los aspirantes, avalados por los Partidos ;

Convergencia Ciudadana, Cambio Radical, Liberal, Opción centro y el movimiento Afrocolombiano.

Esto deja claro la poca cultura Partidista e ideológica de sus habitantes, la falta de liderazgo y organización política que desarrollan sus representantes, frente a la dinámica político- electoral.

Tabla N° 32 Estadísticas elección de Alcalde Municipio de Murillo Tol

ALCALDE






ELECCIONES : OCTUBRE 28 DE 2007

TOLIMA : MURILLO

Total Mesas Instaladas :	11		Total Votos por Candidatos :	1,873	(94.17%)
Mesas Informadas :	11	(100.00%)	Votos en Blanco :	28	(1.41%)
Potencial Electoral :	3,772		Votos Válidos :	1,901	(95.58%)
Total Votantes :	1,989	(52.73%)	Votos Nulos :	44	(2.21%)
			Votos no Marcados :	44	(2.21%)

Código	Candidato	Partido	Votos	Porcentaje * (%)
003	VICTOR MANUEL ROMERO ACOSTA	PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	579	29.11
004	ANTONIO JOSE GARCIA RODRIGUEZ	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	479	24.08
001	JAVIER ANTONIO SAZA SIERRA	MOVIMIENTO NACIONAL AFROCOLOMBIANO "AFRO"	445	22.37
002	MISAEAL OVALLE	PARTIDO CAMBIO RADICAL	352	17.70
005	OCTAVIANO PINEDA	PARTIDO VERDE OPCIÓN CENTRO	18	0.90

CANDIDATOS CON MAYOR VOTACION

VICTOR MANUEL ROMERO ACOSTA	
ANTONIO JOSE GARCIA RODRIGUEZ	
JAVIER ANTONIO SAZA SIERRA	
MISAEAL OVALLE	
OCTAVIANO PINEDA	

Fuente: www.registraduria.gov.co

Es importante anotar aquí que el candidato ganador, nunca pudo tomar posesión de su cargo, debido a varias investigaciones que se llevaban en su contra, por su desempeño como secretario de gobierno del municipio durante la administración saliente; lo que llevó a que este partido presentar una terna ante el Gobernador del Departamento y se designara a un Alcalde encargado hasta el momento en que se decretaran nuevas elecciones.

Para la elección de consejo solo cuatro de los cinco partidos que presentaron candidatos a la Alcaldía obtuvieron curules en el Consejo Municipal quedando Opcion centro si ninguna representación. El Partido Liberal entra con tres concejales, seguido de Convergencia Ciudadana en su momento con tres, el partido Cambio Radical con dos y entrando el Partido Conservador con un concejal.

Tabla N° 33 Estadísticas Elección de Consejo Municipio de Murillo Tolima

CONCEJO

ELECCIONES : OCTUBRE 28 DE 2007

TOLIMA : MURILLO

Total Mesas Instaladas : 11	Total Votos por Listas : 1,382 (71.83%)
Mesas Informadas : 11 (100.00%)	Votos en Blanco : 52 (2.70%)
Potencial Electoral : 3,772	Votos Válidos : 1,434 (74.53%)
Total Votantes : 1,924 (51.01%)	Votos Nulos : 252 (13.10%)
	Votos no Marcados : 238 (12.37%)

Partido	Votos	Porcentaje * (%)	Con Voto Preferente
<u>PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO</u>	351	18.24	Si
<u>PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA</u>	307	15.96	Si
<u>PARTIDO CAMBIO RADICAL</u>	257	13.36	Si
<u>MOVIMIENTO NACIONAL AFROCOLOMBIANO "AFRO"</u>	178	9.25	Si
<u>PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO</u>	175	9.10	Si
<u>PARTIDO VERDE OPCIÓN CENTRO</u>	114	5.93	Si

PARTIDOS CON MAYOR VOTACION

PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	
PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	
PARTIDO CAMBIO RADICAL	
MOVIMIENTO NACIONAL AFROCOLOMBIANO "AFRO"	
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	

Fuente: www.registraduria.gov.co

1.2.6.2. Estructura y poder político

Como se mencionó anteriormente y de acuerdo a los resultados obtenidos en los comicios electorales realizados en todo el País para elegir el nuevo congreso de la república y el nuevo presidente para el periodo 2010 – 2014, podemos observar que el Departamento ha vivido una transformación en su ideología política viéndose reflejado en los resultados obtenidos por los Partidos a nivel Departamental.

Tabla. N° 34 Resultado elección senadores del Tolima periodo 2010 - 2014

NOMBRE	PARTIDO	N° VOTOS
JUAN MARIO LASERNA	CONSERVADOR	54.383
GUILLERMO ANTONIO SANTOS	LIBERAL	39.709

Fuente: Elaboración propia con los resultados de los boletines finales de la Registraduría Nacional

Tabla N° 35 Resultado Elección Cámara de Representantes Tolima periodo 2010 - 2014

NOMBRE	PARTIDO	N° VOTOS
CARLOS EDWARD OSORIO	UNIDAD NACIONAL "U"	16.837
JAIME ARMANDO YEPES	UNIDAD NACIONAL "U"	15,945
HERNANDO CARDENAS CARDOSO	PARTIDO CONSERVADOR	16.415
ALFREDO BOCANEBGRA VARON	PARTIDO CONSERVADOR	14.675
ORSMERY MARTINEZ	CAMBIO RADICAL	24.276
RUBEN DARIO RODRIGUEZ GONGORA	PARTIDO LIBERAL	18.598

Fuente: Elaboración propia con los resultados de los boletines finales de la Registraduría Nacional

Lo anterior muestra como Los partidos de la U y el Conservador obtuvieron cada uno dos curules en la Cámara, dejando al partido liberal con una y a Cambio Radical con la otra.

Se refleja el crecimiento que el Uribismo ha tenido en todos los rincones del Departamento, y esto se ratifica en la elección de Presidente de la República el 20 de junio de 2010 en la que el Dr Juan Manuel Santos candidato del partido de la U Obtiene la mayor votación en todo el Departamento.

La siguiente es la información presentada por la Registraduria Nacional del estado civil sobre los resultados electorales en las elecciones regionales que se llevaron a cabo el día 30 de octubre del 2011.

Tabla N° 36

ELECCIONES GOBERNACIÓN DEL TOLIMA		
RESULTADOS OFICIALES		
NOMBRE CANDIDATO	VOTOS	PORCENTAJE
LUIS CARLOS DELGADO PEÑON	243712	49.22%
LUIS FERNANDO CAICEDO LINCE	174579	35.26%
JORGE ENRIQUE GARCIA ORJUELA	15907	3.21%
HECTOR ORLANDO ZAMBRANO SAENZ	10863	2.19%

Total Votos por Candidato	445061	76.71%
Votos en Blanco	49992	10.09%
Total Votos Válidos	495053	85.32%
Votos Nulos	14169	2.44%
Votos No Marcados	70981	12.23%
Total Votos	580203	

Fuente: Registraduria nacional 2011

Tabla N° 37

ELECCIONES ALCALDE MURILLO - TOLIMA			
RESULTADOS OFICIALES			
NOMBRE CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
BEATRIZ VALENCIA GOMEZ	CONSERVADOR COLOMBIANO	1283	60.49%
EFRAIN MORENO HOYOS	CAMBIO RADICAL	820	38.66%

Total Votos por Candidato	2103	95.85%
---------------------------	------	--------

Votos en Blanco	18	0.84%
Total Votos Válidos	2121	96.67%
Votos Nulos	37	1.68%
Votos No Marcados	36	1.64%
Total Votos	2194	

Fuente: Registraduría nacional 2011

RESULTADOS ELECTORALES PARA CONCEJO MUNICIPIO DE MURILLO

Tabla N° 38

Candidato	Votos	Partido	Curul
01  CESAR AUGUSTO GARCIA QUIROGA	128	Conservador	SI
02  MARIA LILIAN URIBE VARGAS	127	Conservador	SI
03  NEYLA SALINAS MONSALVE	125	Conservador	SI
04  MARCO OCTALIVAR CORTES CORTES	122	Conservador	SI
05  EUTIMIO CASTELLANOS MORENO	115	Conservador	SI
06  CARLOS ARTURO GARCIA	71	Conservador	SI
07  HUBERT CORTES	88	Conservador	SI
08 CARLOS PATIÑO	48	Conservador	SI
09  SANDRA RONCACIO	95	Conservador	SI

Fuente: Registraduría nacional 2011

La dinámica electoral ha cambiado progresivamente, en muy poco tiempo si se tiene en cuenta que el Tolima ha sido un Departamento de tradición Liberal en la mayor parte de su Territorio, sobre todo en su Capital Ibagué y los municipios que componen su meseta.

1.2.6.3 Entidades Ambientales

La autoridad ambiental del departamento del Tolima es la Corporación Autónoma Regional Tolima –CORTOLIMA, que tiene presencia institucional en todo el Departamento a través de cuatro Direcciones Territoriales (DT) zoonificadas así:

Dirección Territorial Norte: Sede Armero Guayabal, con jurisdicción en los municipios de, Ambalema, Armero Guayabal, Casabianca, Fálán, Fresno, Herveo, Honda, Lérica, Líbano, Mariquita, Murillo, Palocabildo, Santa Isabel, Venadillo y Villahermosa.

Dirección Territorial Sur Oriente: Sede Melgar, con jurisdicción en los municipios de Carmen de Apicalá, Flandes, Cunday, Suárez, Icononzo, Melgar y Villarrica.

Dirección Territorial Oriente: Sede Purificación, con jurisdicción en los municipios de: Guamo, Saldaña, Coyaima, Prado, Dolores, Alpujarra, Natagaima y Purificación.

Dirección Territorial Sur: Sede Chaparral, con jurisdicción en los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas, Ortega, Rioblanco y San Antonio.

Sede Principal ubicada en Ibagué: Municipios que la conforman: Alvarado, Anzoátegui, Coello, Cajamarca, Espinal, Ibagué, Piedras, Rovira, Roncesavalles, San Luis y Valle de San Juan.

La formulación de sus planes, la ejecución de los mismos no es concertada ni suficientemente divulgada a las comunidades; en su mayoría, las administraciones Municipales desconocen, por ejemplo, sus responsabilidades en la ejecución de los POMCH, al tiempo que muchas organizaciones de la sociedad civil desconocen su existencia. De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 65° de la Ley 99 de 1993, y como parte de su competencias atribuidas en materia de medio ambiente, los municipios deberán *—promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales*ll, así como *—adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional*lll, al tiempo que deberán *—colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables*ll.

Esta normatividad supone la necesidad de disponer un escenario institucional con la suficiente capacidad de interlocución y articulación que admita una permanente coordinación para el cumplimiento de las responsabilidades compartidas, lo que constituye uno de los retos más importantes para el Tolima. La red institucional para la formulación y ejecución de una política de desarrollo regional sostenible desde lo ambiental, además de la que CORTOLIMA como autoridad ambiental regional y las Secretarías de Agricultura del departamento y los municipios, tiene en las ONG

ambientalistas de carácter regional y local un grupo de interlocutores que merecen un mejor tratamiento, tanto en la promoción de su mejoramiento organizativo como en el fortalecimiento de su capacidad de gestión.

1.3. PROCESOS Y CONFLICTOS

1.3.1. Procesos

El departamento del Tolima cuenta con una nutrida batería de instrumentos de planificación: Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), la Agenda interna departamental de productividad y competitividad, el Plan de Acción trienal Cortolima, El Plan Departamental de Aguas, los Planes de Desarrollo 2008-2011 del departamento y del Municipio de Murillo, sus Planes de Ordenamiento Territorial y los demás instrumentos de planeación de los entes públicos son de vital importancia para reconocer las diferentes miradas existentes en torno a la región norte, así como para identificar en qué grado existe una visión compartida del territorio.

De conformidad con la normativa vigente, El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) es "el instrumento de planificación estratégico de largo plazo para el área de jurisdicción de CORTOLIMA, que permite orientar su gestión, encauzar e integrar las acciones de todos los actores regionales y garantizar que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones"; cuya vigencia es de 10 años.

En cuanto al desarrollo sostenible de carácter regional, son cada vez mayores las coincidencias frente a que este no proviene de lejos, de afuera, sino más bien de una serie de disposiciones al interior de cada región, entre las que se mencionan: la capacidad de generar iniciativas para retener o retribuir la riqueza en la región, el capital humano formado y dispuesto en formas de organización innovadoras y dinámicas y, la capacidad de asimilar y orientar los elementos tecnológicos. Dicho desde la geografía humana: *"el espacio no es el todo homogéneo e isotropo de la economía espacial neoclásica en el cual se inscribe una actividad económica que, a partir del azar inicial, se aglomera o se fragmenta siguiendo solo las reglas del mercado. Al contrario, el espacio es la dimensión material de las relaciones sociales. Campo de fuerzas donde interactúan los factores históricos con la acción de múltiples agentes sociales"*. La planeación es entonces *"un proceso que intenta producir una determinada modificación preestablecida en la estructura de una parte de la totalidad...instrumentación técnica efectiva de un determinado proyecto político distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales"*. Mattos¹⁰.

La participación en los ejercicios de planeación y, en particular, durante las definiciones de la realidad en los diagnósticos, parte entonces de concertar el lugar (sistema de valores e intereses) desde el cual se genera información, se interpreta y desde el cual se usa. Por consiguiente, se trata, con la información que se tiene, de acordar el sentido de los planes y discursos, para luego definir el tipo de información que se requiere. Ello supone que el saber está depositado en múltiples actores sociales y que, se trata es de profundizar la democracia para garantizar el intercambio de los mismos, y luego si,

¹⁰ De Mattos, Carlos A. *Los límites de lo posible en la planificación regional*. Revista de la CEPAL, Santiago, 1982.

avanzar en las interpretaciones técnicas que apoyarán el cómo se pueden lograr los objetivos colectivamente propuestos. sobre lo social.

La agenda interna de productividad y competitividad del Tolima se elaboró con el propósito de formular “la estrategia de productividad y competitividad de este departamento y tiene como eje la generación de empleo y como objetivo un desarrollo económico y social participativo que reduzca la pobreza y la desigualdad”.

Su visión de competitividad departamental¹¹: es la de “Contribuir a la construcción armónica del desarrollo, promoviendo la generación de riqueza, incentivando el desarrollo social y humano, liderando la gestión pública, propiciando la mejor distribución de los recursos, fomentando la organización y participación ciudadana y comunitaria, impulsando el combate a la pobreza y auspiciando la generación de trabajo”.

La Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA¹², es un ente corporativo autónomo de carácter público; creado por la Ley 10 de 1981, modificado por la Ley 99 de 1993, que se relaciona con el nivel nacional, departamental y municipal, integrado por las entidades territoriales de su jurisdicción, dotado de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargado por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

1.3.1.1. El ordenamiento territorial

Algo más de cuatro décadas necesitó el país para aprobar un primer marco normativo sobre la política de desarrollo urbano que, de manera articulada, reuniese los principales aspectos relacionados con la política, los procedimientos y los instrumentos de planeación y de gestión territorial; la Ley 9ª de 1989 o Ley de reforma urbana constituyó un esfuerzo importante que permitió integrar en 128 artículos los diferentes aspectos que permitieron a los diversos actores, y especialmente a las autoridades municipales, contar con un instrumento de política que, al tiempo que dotó a los entes territoriales locales de modificaciones en materia de la planeación del desarrollo municipal⁶¹, les entregó valiosas precisiones para el manejo de instrumentos de gestión como la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, la legalización de títulos para la vivienda de interés social, los procedimientos para el otorgamiento de licencias urbanísticas y para la imposición de sanciones, los bancos de tierras y sus herramientas como la integración y el reajuste de tierras, o los instrumentos financieros para la reforma urbana, entre otros.

Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia en el año 1991, se producen nuevos criterios políticos que contribuyen a afianzar la transición de una cultura de la planeación a otra, más prospectiva, del ordenamiento territorial: La gestión

¹¹ Gobernación del Tolima. Plan de Desarrollo 2004-2007. “Todos con todo por el Tolima”, p.11

¹² Plan de acción PGAR Tolima 2008 – 2011 pag 14

del suelo, como objeto de las acciones de gobierno, es elevada a la categoría de política pública, otorgando a las entidades territoriales municipales la competencia para ese propósito y ratificando su autonomía; el principio mediante el cual el interés general, entendido como interés social y como interés público, tiene prevalencia sobre el interés particular⁶², constituye el soporte sobre el cual se apoyan los conceptos de justicia y equidad, contenidos en los principales instrumentos de planeación y de gestión presentes en el acervo normativo del desarrollo territorial. Con la Constitución Política de 1991 llega la Ley 3ª de 1991⁶³ y tras ella la Ley 99 de 1993⁶⁴, la Ley 128 de 1994¹³

y la Ley 388 de 1997⁶⁶, alimentadas, complementadas y desarrolladas por decretos reglamentarios y por una copiosa jurisprudencia, las cuales provocan un proceso de reorganización administrativa del Estado, que inicia la adaptación de sus diferentes organismos y entes territoriales para hacer frente a esa potente batería de normas e instrumentos de gestión que transforma los escenarios de actuación política en los municipios colombianos. La dimensión de estos cambios en la percepción del desarrollo territorial es descrita por Maldonado *et al* (2006:13) en los siguientes términos:

Durante el proceso de formulación de la Ley 388 se planteó reiteradamente que uno de los principales objetivos de esa norma era dotar a las administraciones municipales de herramientas eficaces para la gestión y la financiación de las decisiones políticas de ordenamiento municipal. Dichas herramientas permitirían que tales decisiones políticas pasaran de ser meros enunciados, o un listado de buenos propósitos, a convertirse en acciones concretas, expresadas en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades y, sobre todo, en el logro de una mayor y duradera integración social-urbana. Visto de otra manera, la Ley 388 tiene sentido en tanto los procesos municipales de planeación territorial articulen, con todo el potencial que esta ley ofrece, los instrumentos de planificación con los de gestión y financiación que, en últimas, son lo mismo.

La Ley 388 de 1997 ha significado un avance muy importante en el ordenamiento normativo del desarrollo territorial, toda vez que ha fortalecido y afianzado la estructura de gestión del territorio por parte de las administraciones locales, al tiempo que ha propiciado un escenario jurídico que reconoce la autonomía municipal para el ejercicio de la función pública del urbanismo y que garantiza la prevalencia del interés general sobre el particular: en primer lugar, ha permitido el cambio positivo que significó pasar del planeamiento puntual, reducido a los códigos de urbanismo, al ordenamiento

¹³ Mediante la Ley 9ª de 1989 se modificó el Código de Régimen Municipal (Decreto Ley 1333 de 1986), propiciando para los municipios, distritos, áreas metropolitanas y para la intendencia de San Andrés y Providencia, un marco normativo más amplio y preciso que buscaba —... *lograr* condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo (Artículo 1°).

⁶² Constitución Política de Colombia, Artículo 58.

⁶³ —Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda y se dictan otras disposiciones.

basado en una visión integral del territorio con, por lo menos, un horizonte de tiempo de mediano plazo, logrando que las administraciones locales hicieran uso de instrumentos técnicos de planeación y gestión para su toma de decisiones sobre la forma de actuar sobre el territorio; de otro lado, como política pública del desarrollo urbano, se basó fundamentalmente en cinco principios básicos: la función social y ecológica de la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el particular; la distribución equitativa de cargas y beneficios del urbanismo; la función pública del urbanismo; y la participación democrática de los individuos¹⁴. Con estos principios, la Ley está consagrando la igualdad de derechos de los ciudadanos frente a las normas y está asignando a los gobiernos municipales

la obligación de no otorgar la norma de manera gratuita e incondicionada a propietario o urbanizador alguno, al tiempo que obliga a los gobiernos municipales y a los particulares a adoptar instrumentos concretos de financiación de la urbanización o de cumplimiento de los fines de ordenamiento⁶⁸; En virtud de ello, y de acuerdo con lo expresado por Maldonado (2007), para que se pueda materializar el beneficio de los predios particulares a causa de decisiones o acciones urbanísticas públicas, sus propietarios deberán compensar ese beneficio asumiendo responsabilidades como la cesión de porciones de suelo para los elementos urbanísticos colectivos, transferir a la colectividad una porción de los incrementos en los precios del suelo producidos por la acción urbanística del Estado, prever unos porcentajes del suelo intervenido para su destinación a vivienda social, o conservar los elementos de valor ambiental, histórico, arquitectónico o cultural.

El escenario normativo que la legislación ofrece al desarrollo territorial, con la Ley 388 de 1997 como norma emblemática, acompañada de las leyes asociadas o complementarias y los decretos reglamentarios de las mismas⁶⁹, se ha visto enriquecido y desarrollado con —...una interesante jurisprudencia, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que desde principios de la década del 1990 ha complementado, precisado y desarrollado las categorías constitucionales y legales⁷⁰ (Maldonado et al, 2006. p.16), lo que ha contribuido a darle solidez y consistencia a las normas, lo mismo que ha permitido que las acciones de gobierno ejecutadas por los agentes territoriales y demás actores públicos estén investidas de una mayor legitimidad y reconocimiento social y ciudadano.

No obstante que se registran avances significativos en la aplicación del marco normativo de desarrollo territorial, subsisten aún dificultades en su comprensión y serias contradicciones o interpretaciones, que discurren según los intereses que ellas representen. Mientras que el tema del desarrollo urbano está destinado al manejo por parte de expertos en la mayoría de los municipios, los propietarios y los gremios de la construcción hacen serios cuestionamientos al precario nivel técnico de las oficinas de Planeación Municipal, se quejan de la lentitud de los trámites ante las diferentes

¹⁴ —Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

⁶⁵ —Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

⁶⁶ Llamada Ley de Desarrollo Territorial, es una atemperación de la Ley 9ª de 1989 a los términos de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁶⁷ Ley 388 de 1997, artículos 2, 3 y 4.

instancias del Estado y controvierten abiertamente el sentido de aplicación de los instrumentos financieros y de gestión.

En el campo de la aprehensión y ejecución de los instrumentos de que dispone la ley se puede advertir que, si bien la mayoría de los municipios colombianos ha formulado sus planes de ordenamiento territorial, sus niveles de desarrollo y aplicación sugieren que falta un mayor y más profundo conocimiento de sus instrumentos, derivando ello en una pobre apropiación de los mismos por¹⁵ parte de los gobiernos locales, lo que incide de manera directa en la manifestación asimétrica de los impactos causados en diversas ciudades, según hayan sido aplicados, de manera consistente o no, los recursos que estas normas aportan. Incluso puede afirmarse, sin temor a equivocaciones, que en la mayoría de los municipios colombianos persisten viejos conceptos y viejas prácticas que favorecen el desarrollo —predio a predio y que impiden aprovechar el enorme potencial de crecer y desarrollarse de manera planificada con visión de futuro, con criterios de sostenibilidad y, algo que reviste la mayor importancia para el desarrollo sostenible de las ciudades, con ampliadas y diversificadas fuentes de recursos para la financiación del desarrollo urbano provenientes del sentido de equidad y de justicia social, toda vez que distribuyen equitativamente los esfuerzos y los beneficios originados por el desarrollo urbano, al obligar a los propietarios del suelo a compensar los incrementos en el precio de sus tierras compartiendo esa plusvalía de manera solidaria con la colectividad, lo que se traduce en bienestar y desarrollo armónico.

No obstante el significativo avance que la Ley 388 de 1997 y sus normas complementarias han representado para los procesos ordenados de planificación y gestión del suelo urbano, no puede decirse lo mismo cuando se contextualiza su utilidad desde la perspectiva del desarrollo regional, toda vez que, como se dijo antes, su orientación esencial hacia el desarrollo urbano y su aplicabilidad en el ámbito municipal la convierten en un dispositivo legal excesivamente municipalista, en las palabras del investigador Pedro Martínez, quien afirma que la ausencia de competencias departamentales en los procesos de ordenamiento territorial, induce a una dramática desarticulación en la planificación y gestión del desarrollo regional, como se explicará más adelante.

Uno de los aspectos más recurrentes en los municipios colombianos, desde la perspectiva de la planificación y el ordenamiento territorial, es el serio conflicto que ocasiona la fuerte desarticulación entre los alcances territoriales que la norma otorga a los municipios y las atribuciones asumidas por el gobierno nacional cuando interviene de varias maneras y cada vez más en el ordenamiento municipal, decidiendo sobre asuntos puntuales o que intentan resolver problemas coyunturales. En general, la intervención del gobierno termina autorizando intervenciones públicas o privadas que las normas locales de ordenamiento territorial no permitían. Es el caso de los Macroproyectos (Sistemas de Transporte Masivo o Zonas Francas, por ejemplo) que emprende e implanta el gobierno nacional en territorios locales riñendo, en la mayoría de los casos, con las normas municipales, a las que termina sometiendo a

¹⁵ Ley 388 de 1997, Artículos 15 y 37. La Ley 388 de 1997 ha sido desarrollada, complementada y reglamentada con normas como el Decreto 2181 de 2006, el Decreto 4300 de 2007, la ley 1151 de 2007, el Decreto 564 de 2006 y el controvertido Decreto 4065, promovido por los gremios de la construcción a instancias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

modificaciones cada vez más frecuentes a través de decretos o leyes sin unidad de materia y sin consideración del contexto local o regional. Con este tipo de interferencia se corre el riesgo de que se esté creando inestabilidad jurídica en los procesos de ordenamiento territorial.

1.3.1.2. La institucionalidad de la gestión ambiental

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia, el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; el marco legal que se desprende de la Constitución determina el escenario institucional de la planificación ambiental, que tiene en la Ley 99 de 1993 su norma jerárquica fundamental; en su artículo 1°, los numerales 12 y 14 establecen como principios generales ambientales que el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo y que las Instituciones Ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Los numerales 1° y 2° del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, establecen que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente y están encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas nacionales en materia ambiental definidos por la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

El plan de ordenación y manejo es el instrumento fundamental de planificación y administración de los recursos naturales en una cuenca hidrográfica; por ello, la articulación de los actores públicos, privados y comunitarios es un imperativo que debe prevalecer no sólo en el proceso planificador sino también en su ejecución y seguimiento, que es una de las principales deficiencias que se advierten en los procesos de manejo de cuencas hidrográficas: los municipios y demás actores locales, por lo general, desconocen los POMCH y su articulación a la gestión de tales planes es tímida y marginal, lo que induce a proponer que se hace necesario desarrollar dispositivos institucionales y herramientas específicas de gestión (como convenios interinstitucionales o fondos compartidos de gestión, por ejemplo) que hagan eficiente la intervención en las cuencas hidrográficas, que son las unidades fundamentales de gestión para la planificación y administración de los recursos naturales con prioridad en los recursos agua, suelo y flora.

1.3.1.3. Desarrollo Socioeconómico

La planeación del desarrollo local puede ser considerada como el —proceso social y político continuo, permanente y sostenible orientado a la identificación de una serie de objetivos, estrategias, metas, procedimientos y recursos disponibles que respondan a

los fines que hayan sido propuestos en un momento dado por la sociedadll.¹⁶ La Ley 152 de 1994 —Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece los lineamientos generales de la planeación en los entes territoriales, dispone los contenidos de los planes, la metodología y los tiempos de formulación así como las acciones de seguimiento y control.

Existe una relación muy estrecha entre los Planes de Desarrollo Municipal y las fuentes de recursos disponibles para la financiación de las obras e inversiones que se desprenden del proceso planificador, así como con la estructura de seguimiento y control a través de los organismos de control del Estado. Los municipios, bajo el esquema del Sistema General de participaciones, terminan condicionando los alcances de sus planes de desarrollo a los recursos disponibles que, además, están distribuidos por sectores, asunto que también es objeto de vigilancia y seguimiento por parte de los organismos de control; esta circunstancia conduce, en muchos casos, a la desnaturalización de la integralidad de los instrumentos de planeación, haciendo que estos orienten su atención hacia una metodología de planeación sectorial (salud, educación, agua potable) que, por obedecer más a criterios presupuestales que a la misma dinámica territorial y a las necesidades de la población, compartimentaliza la gestión, reduce su impacto y aumenta la ineficiencia de la gestión del desarrollo.

1.3.1.4. La integración territorial

De acuerdo con el espíritu del Artículo 289 de la Constitución Política de Colombia, con la ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, la Ley 99 de 1993 del Sistema Nacional Ambiental y la Ley 614 de 2000 mediante la cual se crean los Comités de Integración Territorial, y en cumplimiento de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para determinar las relaciones de colaboración que deben existir entre los entes territoriales, se propone que el Valle del Cauca adopte y ponga en funcionamiento una instancia formal de planeación y gestión del desarrollo regional.

Si bien el escenario normativo vigente en Colombia no ofrece posibilidades sólidas para la implementación de procesos consistentes y duraderos de ordenamiento territorial de alcance regional, ante la ausencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que el país sigue esperando desde la promulgación de la Constitución Política de 1991¹⁷, el gobierno nacional ha dispuesto, a través de la Ley 614 de 2000, la creación de los Comités de Integración Territorial, definidos en el Artículo 2° como cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; así mismo serán

¹⁶ Muñoz L.; M. T. y Uribe L., M. Planes de desarrollo territoriales: herramientas para superar la crisis. Corporación Viva la Ciudadanía. (www.viva.org.co/herramientas/Herra076.pdf).

¹⁷ Una de las más importantes perspectivas de modificación de los entornos de ordenamiento, planificación y gestión territorial propuestas durante 17 años de intentos fallidos de adopción de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial por parte del Congreso de la República, la ofrecen las múltiples posibilidades de organizar el territorio en entes territoriales de distinto tamaño, recursos y competencias, que pudiesen ocuparse de manera más idónea de la complejidad geográfica y socioeconómica del país.

escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997

Estas instancias de planificación recopilarán la información que sea necesaria para el desarrollo de su objeto, proveniente de cualquier institución pública o privada y en particular de aquellas en él representadas, al tiempo que promoverán la creación de un sistema de información geográfico integrado para el área de influencia.

1.3.2. Conflictos

1.3.2.1. Falta de coordinación interinstitucional

Existe una visión fragmentada del territorio; el municipio se mira desde adentro, es generalizada su incapacidad de convocar a la sociedad civil, y cada institución, sea pública o privada, tiene su propia agenda de actuación. A pesar de los esfuerzos que han hecho los entes Departamentales, en sus Planes de Desarrollo, por lo general, han terminado formulando acciones desarticuladas y simplistas que, a falta de una visión holística del territorio, fruto de la deliberación colectiva y la concertación, continúan causando débiles impactos sobre la gente y el territorio.

1.3.2.2. Falta de una cultura de la planificación prospectiva

Las administración municipal difícilmente trascienden sus límites territoriales, sus Planes de Desarrollo terminan siendo un instrumento legitimador de sus presupuestos fiscales y su interlocución con los organismos regionales se limita a la gestión de recursos para ser aplicados en sus respectivas jurisdicciones. Si bien casi la totalidad de los Instrumentos de planeación del municipio contempla la formulación de una visión prospectiva, tanto en el horizonte de largo plazo como en su identidad dentro de un contexto regional, el desarrollo de esa visión se trunca en las políticas, programas, proyectos, metas y presupuestos que se proponen tales instrumentos, pues es escaso el emprendimiento de proyectos de acción común entre varios municipios, o entre estos y los organismos del orden departamental.

2. MARCO CONCEPTUAL

3. MARCO REFERENCIAL

En el proceso de consulta para la elaboración del trabajo de grado se revisaron los siguientes documentos que se constituyen en la base de formulación de la propuesta de desarrollo sostenible, se reseñan los mas importante:

3.1. Plan de desarrollo Municipal 2008 2011.

OBJETIVO GENERAL DEL PLAN: Conseguir en el municipio una transformación efectiva promoviendo el crecimiento económico potenciando las ventajas comparativas y el fortalecimiento de las ventajas competitivas, alcanzar un desarrollo humanamente sostenible propiciando las diferentes formas asociativas, Impulsar en las comunidades la participación para decidir con el fin de fortalecer la democracia local, recuperar un municipio fundamentado en su gente tendiente a alcanzar una cultura protectora de valores humanos, esto modernizando la administración municipal, para que sea más eficiente y eficaz.

El eje del desarrollo económico se debe fortalecer con políticas incluyentes para toda la comunidad ya que esto daría las condiciones necesarias para una mejor calidad de vida, se disminuiría el desempleo y la política económica estaría enfocada a un desarrollo sostenible alcanzando niveles de respeto hacia el medio ambiente, el fortalecimiento del sector primario y el arreglo de la red vial del municipio ayudarían al propósito de consolidación económica y sostenible. (Plan de Desarrollo 2010 – 2011 Municipio de Murillo. Pag 14)

Este Plan de desarrollo se fundamento en la base del desarrollo social y cultural, tratando de rescatar el sentido de pertenencia de sus pobladores hacia su territorio y su gente, en procura de mejorar la calidad de vida de los mismos.

3.1.1. Esquema de ordenamiento territorial

¹⁸Satisfacer las necesidades de la comunidad murillense en materia de servicios públicos, desarrollo social, cultural y económico; en procura de un ciudadano comunicativo, solidario, participativo, constructor de paz, el cual lidere procesos productivos hacia niveles de competitividad, dotado de la infraestructura necesaria para el impulso del desarrollo local y en la búsqueda de la eficiencia y flexibilidad de una economía planificada. El respeto por los valores humanos, entendidos como la formación de actitudes y comportamientos bajo principios morales, enfocados a la convivencia pacífica, en donde la paz debe ser elemento imprescindible en el momento de ejercer el gobierno, con medidas que propicien la no violencia.

Se propuso un modelo de desarrollo territorial que contemple la venta de bienes y servicios ecoturísticos, un modelo de desarrollo económico alternativo que aproveche las aptitudes del suelo para la producción agropecuaria sostenible, involucrando la

¹⁸ Resumen EOT, Municipio de Murillo, Pag 4 y 5

venta de bienes y servicios ambientales integrado con su vocación ecoturística. Así pues, se construyó de común acuerdo con los representantes más destacados de la comunidad y de la administración municipal un modelo de desarrollo territorial para tres propósitos adecuadamente equilibrados; el ecoturismo que se desarrollara en todo el municipio, dándole prioridad a las áreas de conservación que sus planes de manejo así lo permitan, el desarrollo ecoturístico en el área del PNN Los Nevados será concertado con la UAESPNN. Para la venta de bienes y servicios ambientales se desarrollará estudios de viabilidad ambiental, técnica y jurídica. La producción agropecuaria sostenible se implementara en todo el territorio municipal teniendo en cuenta la vocación del suelo planteada en la reglamentación de uso del suelo del EOT y la caracterización de los sistemas de producción.

Propiciar la construcción de un modelo municipal sostenible para lo cual se tienen que:

Establecer mecanismos que permitan concertar y alcanzar acuerdos tanto con la comunidad como con los distintos estamentos, agremiaciones, cooperativas, juntas de acción comunal y cualquier otro organismo que obre en representación de los intereses de la comunidad en problemas relativos a lo físico-ambiental, espacial-funcional, económico y social que puedan afectar los intereses de los habitantes, teniendo para ello como principios de la administración municipal la idoneidad, eficacia, eficiencia, efectividad y transparencia en este tipo de coyunturas.

Identificación, construcción y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua, alcantarillado y saneamiento, orientado hacia un manejo y protección adecuados.

Identificación de proyectos estratégicos para beneficio del municipio.

3.1.2. VISION 2025 TOLIMA

¹⁹“Hacer del Tolima una región ganadora dando solución a los problemas de la Gente, buscando una mayor competitividad y desarrollo mediante un crecimiento sostenido de la economía, la integración y adecuación del territorio, que permitan una disminución del Desempleo, garantizando a los ciudadanos sus derechos constitucionales, propendiendo por su inclusión social, haciendo que el ciudadano del Tolima recupere la confianza en las acciones del Gobierno”.

En el 2025 el Tolima será el punto de encuentro de las posibilidades de futuro de Colombia.

Lo vislumbramos como un departamento que trabaja con ahincó por su consolidación en el desarrollo, en términos de la solidaridad, como actuación en conjunto, para satisfacer intereses en común, y de un ejercicio empresarial asertivo y prospectivo. Vemos un departamento a la vanguardia de los depositarios del conocimiento, de

¹⁹ VISION 2025 TOLIMA Pag 8

mediadores culturales y promotores del sentido de pertenencia de una nación rica en parajes, historia y asentamientos humanos, susceptibles de ser difundidos al mundo.

Lo percibimos como el vértice agroindustrial con principios instalados en el desarrollo sostenible y centrado en las personas e instalado en su real dimensión entre lo rural y lo urbano. Estos principios habrán favorecido en crecimiento económico, para minimizar la pobreza material y de espíritu, y privilegiar la equidad, como resultado del ejercicio de una ciudadanía autónoma, solidaria y gestora de futuros posibles.

Esta visión se funda en tres principios: un desarrollo centrado en las personas, sostenibles y sustentable, y equilibrado entre lo rural y lo urbano; apunta a tres fines, crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la equidad; busca consolidar entre los tolimenses la iniciativa empresarial, el ejercicio de la ciudadanía y la solidaridad; le da fuerza a la idea de ser el principal centro de logística del país, al turismo integral y al desarrollo de la

Agroindustria de valor agregado. Todo esto incorporado la Educación, la ciencia, la tecnología y la innovación como parte de la canasta social de los tolimenses.

3.1.3. Plan de desarrollo departamental 2008 - 2011

El desarrollo, la calidad de vida, la riqueza, los servicios sociales y públicos, la educación, la salud, las oportunidades, el trabajo, no se reparten por igual en los territorios ni en las personas. Por múltiples razones las regiones y las gentes son excluidas de los beneficios que el progreso genera y de la acción de los gobiernos y de sus políticas públicas. El propósito de incluir los territorios nos obliga al privilegio de la provincia Tolimense y de las gentes del campo, dados su aislamiento y pobreza. Este capítulo se orienta a las propuestas para la inclusión de las personas.

Nuestra política de inclusión pregona que la vida, el futuro de las personas no puede estar determinado por el lugar en el que nazcan o vivan, o por su sexo, o por su condición social o su riqueza, o por su edad, o por su raza o por sus creencias políticas o religiosas y busca con sus programas y acciones hacer realidad ese principio. Por tanto este plan de desarrollo se dirige a generar inclusión brindando a las gentes posibilidades de acceso a las más fundamentales oportunidades: educación, salud, participación, empleo u ocupación, recreación, deporte y cultura.

Igualmente muchos están excluidos de las decisiones y de influir en las acciones de gobierno. Participar en ellas es un derecho ciudadano. La tarea de participar comienza con las actitudes del gobernante, con establecer canales para oír a los ciudadanos. Los consejos comunales que el Gobernador realiza cada semana son el primer canal de comunicación de la administración con las gentes.

El estar por fuera de las oportunidades y de los beneficios del Estado se traduce en inequidad, olvido de amplios sectores poblacionales, de privilegio a unos y descuido de

otros que, en general, son los más numerosos. La recuperación de la fe de los ciudadanos en los gobiernos y en las instituciones solo se logra si atacamos de frente la exclusión.

La política de inclusión tiene como propósitos un Tolima equitativo, un corte al círculo de reproducción de la pobreza y la miseria y una reducción de los índices más alarmantes de su crisis. Como el Plan en su conjunto, esta política de inclusión prioriza como grupo poblacional a los jóvenes y a los niños y como espacio geográfico los municipios y regiones con mayores índices de pobreza para dar un carácter territorial a la inclusión.

3.1.5. Plan de gestión ambiental regional 2003 - 2012

²⁰"Manejar la oferta nacional del agua sosteniblemente, para atender los requerimientos sociales y económicos del desarrollo en términos de cantidad, calidad y distribución espacial y temporal".

Como objetivos específicos se pueden resumir los siguientes: el ordenamiento de las actividades y usos del suelo, con prioridad en la cuenca del Cauca - Magdalena; protección de acuíferos, humedales, páramos, zonas de recarga hídrica y zonas de nacimiento de aguas; orientar a la población para el uso eficiente del agua para disminuir el desperdicio y su contaminación; bajar la contaminación, adoptar tecnologías apropiadas; mejorar y actualizar los inventarios y evaluaciones sobre el agua en el país; desarrollar la investigación del recurso y la información multipropósito sobre el tema y, preservar las condiciones de regulación hídrica y de calidad del recurso.

Para la protección de áreas de especial interés con relación al recurso agua, se recomienda a las Corporaciones la definición de zonas para la protección, adquirir predios pertinentes a estas zonas estratégicas y regular la actividad de particulares en estas áreas. En lo referente a investigaciones se recomienda a las Corporaciones el adelantar estudios e intercambios de información sobre agua potable, su oferta y demanda; en lo financiero, la aplicación de tasas retributivas compensatorias por el uso del agua y divulgar los incentivos fiscales que inciden en la protección y conservación del agua.

3.2. MARCO TEÓRICO

3.2.1 Consideraciones preliminares

²⁰ PGAR TOLIMA 2003 – 2012, Pag 22

La Organización de las Naciones Unidas ha sido un organismo que desde hace varias décadas se ha preocupado por darle plataforma conceptual a todo lo relacionado con el desarrollo sostenible, la organización de las comunidades locales, el progreso y el bienestar de las poblaciones menos favorecidas en todo el mundo. Históricamente, ha publicado declaraciones y a través de diferentes oficinas e instituciones se ha preocupado por orientar y ofrecer lineamientos generales a partir de los cuales los estados, las regiones y los municipios operacionalizan, sus planes programas y proyectos.

El concepto de desarrollo socioeconómico apareció por primera vez en el documento conocido como informe Brundtland en 1987. Esta fue una declaración que presento los resultados de los trabajos realizados por la comisión mundial del medio ambiente y desarrollo de las Naciones Unidas la cual fue creada en el año de 1983. Se constituyo en un primer referente para los especialistas, tratadistas, expertos y profesionales involucrados en la reflexión sobre la temática. En 1992 la conocida cumbre de Río, fue de fundamental importancia para aportarle otros elementos conceptuales al desarrollo sostenible. En esta, se le dio gran importancia al principio básico del desarrollo sostenible, según el cual, esta implicaba satisfacer las necesidades de las generaciones de hoy pero sin comprometer y afectar las posibilidades de las generaciones futuras.

Desde Río, las Naciones Unidas fueron convocando a una acción concertada y globalizada para convertir el ámbito del desarrollo sostenible en un asunto de prioridad mundial, enfocado desde diversos campos conceptuales como lo ambiental, lo económico y lo social. Con base en todas estas discusiones y consensos, la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) comenzó a formular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el que se establecieron los indicadores para generar, evaluar y darle seguimiento al carácter sostenible del desarrollo.

Tanto Brundtland como Río, fueron conferencias mundiales que retomaron temas de otros eventos organizados por la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) y que les sirvieron de antecedentes. Por ejemplo, en 1972 el Club de Roma en su informe Bases para la Explotación de los Recursos Naturales, estableció de que manera un estado podría emprender acciones para eliminar la contaminación del planeta, la pérdida de tierras cultivables y frenar el agotamiento de los recursos energéticos. En esta misma dirección, la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) organizo la conferencia de Estocolmo en 1972, en donde se lanzo una manifestación que alertaba sobre la problemática global ambiental. El 1980 la unión nacional de conservación de la naturaleza publica un informe breve sobre la conservación de los recursos naturales. En 1981 aparece el informe global 2000 del consejo medio ambiental de los Estados Unidos, siguiendo la misma dirección de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) en el sentido de crear conciencia mundial sobre la importancia de la biodiversidad y la protección de las especies.

El 1984 se registro la primera gran reunión de la comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo, en la que fue posible acordar unos lineamientos básicos para crear una agenda global. Así se lograron consolidar unos antecedentes históricos, desde los cuales la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) fue generando

procesos de reflexión, pensamiento y acción con respecto al medio ambiente, al desarrollo humano y al mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, fue Río y la Cumbre Mundial de la Tierra la que logró establecer los pilares más sólidos para orientar los macro y los micro planes de desarrollo de las naciones de la tierra. Se recuerda que esta conferencia le dio gran importancia al progreso económico en relación con la justicia social y la preservación del medio ambiente.

La aprobación del protocolo de Kioto en 1997 comenzó a alertar sobre la problemática del cambio climático, declaración que entro en vigor a partir del año 2005. Queda claro que la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), ha construido un discurso sobre sostenibilidad, desarrollo humano y social, protección del medio ambiente y del clima, calidad de vida y satisfacción de necesidades básicas. Este está transversalizado por una articulación de las temáticas referidas a la integración de conceptos como naturaleza, sociedad, cultura, bienestar, progreso, protección de recursos naturales y eliminación de la pobreza. Poco a poco, se han unido otros asuntos como el reciclaje, la implementación de tecnologías limpias, como parte de la industrialización, la restauración de los ecosistemas dañados, la promoción de autosuficiencia regional y el cambio de los paradigmas y estructuras mentales con respecto a las estrategias y a los procedimientos que se deben seguir para construir, diseñar e implementar propuestas en este sentido.

Desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), las naciones han venido trabajando desde los niveles más altos de la organización gubernamental, hasta las bases regionales y de comunidades locales. A la luz de este referente, un autor como Ricardo Ramírez, presenta elementos para entender que la realidad territorial es compleja, porque está ligada a la dinámica de los cambios sociales, políticos y fundamentalmente económicos. Desde allí es de donde se debe comenzar una reflexión para orientar una planificación que responda a estas nuevas demandas como una herramienta de ordenamiento para dinamizar la toma de conciencia, las nuevas culturas de urbanismo y de ubicación y en términos generales cualificar lo político y lo ideológico, como el elemento fundamental del desarrollo.

La teoría y el discurso se constituyen en elementos valiosos para fundamentar los trabajos de investigación, sea cual fuere su enfoque, sus particularidades y su profundización. La investigación es un proceso que tiene como propósito construir conocimiento sobre algún asunto o tema, el cual se aborda desde diferentes perspectivas de análisis para delimitar un problema específico sobre el cual plantear alternativas de solución o propuesta de acción mejoradora.

Los referentes teóricos de esta investigación están contenidos en los temas de desarrollo, como lo es el regional, territorial, local, humano y sostenible, las políticas públicas, actores sociales, capital social, medio ambiente, desarrollo económico, gobernabilidad territorial, democracia, hábitat, participación ciudadana, desarrollo humano y prospectiva estratégica Territorial, para los cuales se acude a autores como Acosta, Alburquerque, Amartya San, Arendt, Boisier, Borja, Camps, Cortina, Cuervo, Fals Borda, Gómez, Monroy, Max Neef, Putman, Rodríguez, Sen, Touraine, Vásquez-Barquero, Orellana Arturo, entre otros.

Por esta razón, se efectuó una conceptualización a partir de una buena cantidad de lecturas realizadas, focalizando el análisis en una serie de temáticas directamente relacionadas con el tema de investigación. En este caso, se trata de proponer una mirada objetiva, con respecto a la realidad que viven actualmente los municipios de la cordillera del norte del Tolima y en especial del Municipio de Murillo, en la que se dé razón de la forma como se asume el desarrollo sostenible, cuales son las tendencias predominantes y como todo esto se dirige hacia el fortalecimiento de los ámbitos locales en términos de participación, conectividad, responsabilidad cívica, y creación de nuevos escenarios democráticos para promover desarrollo sostenible.

3.2.2 Acerca del concepto de desarrollo

El mundo contemporáneo ha marcado, con la segunda posguerra, un hito histórico que significó la conjunción de voluntades para el establecimiento de un orden mundial que respondiese por el restablecimiento de la paz, cuyo fundamento, expresado en la Carta del Atlántico firmada en 1941 por Churchill y Roosevelt, reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social. En efecto, la creación de la organización de las Naciones Unidas en 1945, refrenda esta postura de los países protagonistas de la guerra, con Estados Unidos y Gran Bretaña a la cabeza; la disposición de fondos financieros destinados a la reconstrucción de Europa se orientó desde la idea de que el intenso ritmo de inversión y su consecuente generación de empleo era el motor del desarrollo que trajo consigo bienestar; durante dos décadas, afirma Boisier (1999), el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el Producto Interno Bruto - PIB agregado y sobre todo, el PIB per cápita fue la medida corriente del nivel de desarrollo.

Desde mediados de la década de los años 80 se impuso el modelo del denominado Consenso de Washington, que resume una serie de políticas orientadas al libre mercado en los países receptores de préstamos, a través de las condicionalidades exigidas por los organismos financieros internacionales²¹. Desde mediados de la década de los años 90, estas políticas comenzaron a ser fuertemente cuestionadas.

Boisier (2005:8), apoyado en los más diversos e importantes autores sobre los temas del desarrollo como Joseph Louis Lebret, Dudley Seers, Celso Furtado, Amartya Sen, Denis Goulet, Perroux, Myrdal, A. Hirschmann y otros, (en cuyos enunciados se advierte una recuperación humanista y espiritual del concepto de desarrollo) es reiterativo y enfático al afirmar que una *—ética del Desarrollo.II, con sus recuperados valores —...tendrá que ser inscrita en un nuevo marco cognitivoll*

En ello está implícito un reto indeclinable para quienes se reivindican como agentes de desarrollo, al tiempo que es determinante asumir una responsabilidad social como

²¹ “Estas políticas se inscribían en una *—contrarrevolución neoclásica—*, cuyos principales focos de elaboración habían sido el Centro de Desarrollo de la OCDE, el Banco Asiático de Desarrollo, el National Bureau of Economic Research y el Banco Mundial. Antecedentes de este giro se encuentran principalmente en el trabajo teórico y empírico de los años ‘60 y ‘70, llevados a cabo por autores como Corden, Bhagwati, Krueger y otros que atacaban las políticas de ISI y en la crítica de H. Johnson, en los ‘60 a la economía keynesiana del desarrollo. En un principio, esta *—contrarrevolución—* se basaba en dos pilares: la liberalización externa (la participación plena en el comercio internacional) e interna (el Estado sólo debe intervenir para corregir imperfecciones)II. (Edo, 2002:5).

imperativo ético, es absolutamente necesario emprender y aplicar aprendizajes pertinentes, tanto individuales como colectivos, que favorezcan un proceso de desarrollo de manera responsable, deliberada y consciente.

Es en este sentido en el que Boisier (2004:2) presenta el divorcio existente entre pensamiento y acción cuando afirma que, en relación con la práctica del fomento al desarrollo, mientras las políticas, programas y proyectos, —*muestran una orientación materialista, segmentada, analíticamente cartesiana, invirtiendo sistemáticamente el orden lógico entre fines y medios*ll, los más reconocidos referentes teóricos (arriba mencionados) —*plantean posturas profundamente éticas y remarcan la naturaleza axiológica del desarrollo*ll. Para ello se apoya en Joseph Louis Lebreton (1969:25), cuya obra recomienda como lectura obligatoria en todo curso sobre desarrollo: Con mayor precisión, más adelante enfatiza Lebreton (1969:32): —*El objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres*ll.

En el medio latinoamericano, las concepciones y programas tradicionales de desarrollo que han imperado en las últimas décadas no han alcanzado los resultados deseados en la práctica. Con el surgimiento de nuevas experiencias de desarrollo local se advierte una marcada tendencia a asumir el desafío de hallar enfoques y prácticas de desarrollo que consideren, no sólo los aspectos cuantitativos sino que tengan una mirada más integral, que reconozca la necesidad de desarrollar políticas centradas en las personas, en el esfuerzo compartido, en la mirada sostenible que admita la responsabilidad con las generaciones futuras, como expresa Boisier (1977),

Por su parte, el economista Amartya Sen (1999) señala que la productividad económica está en estrecha relación con factores como salud, nutrición y educación. De acuerdo con este enfoque, la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo tiene una marcada interdependencia con la elevación del bienestar humano. En otras palabras, la mejora en los niveles de educación, salud y, nutrición, está asociada directamente al desarrollo, no sólo por lo que significan esos factores en términos de mejora de la calidad de vida, sino por el papel que juegan en la promoción de la productividad y del crecimiento económico.

En su libro *Desarrollo y Libertad*, Sen, citado por Romero (2008), concibe el desarrollo como —un proceso integrado de expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí, que integra las consideraciones económicas, sociales y políticas y permite reconocer el papel de los valores sociales y de las costumbres vigentesll. Y para ello, se aferra a la idea de que —las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales mediosll. Reconoce, a su vez, la importancia de las relaciones entre los distintos tipos de libertades. En el ideario de Sen se plantea la tesis central de que la mayor o menor desarrollo de un país es función de su grado de libertad y no del nivel de riqueza²².

²² A la escuela utilitarista del desarrollo que considera el bienestar social como la suma de las satisfacciones individuales medidas en términos de mayores o menores rentas, el profesor Sen opone la teoría de la capacidad según la cual las sociedades crecen en función de los espacios económicos, políticos y sociales que tengan los ciudadanos para conseguir sus necesidades. Su afirmación es por lo demás bien consistente con sus teorías sobre la medición cualitativa de la pobreza que le valieron, entre otras tesis, el otorgamiento del Premio Nóbel de Economía. En efecto, Sen vuelve sobre este debate al

En lo que sí coincide la mayoría de los autores, cuando se habla de desarrollo, a pesar de los múltiples _apellidos²³ que lo acompañen, según la América Latina- comparten el no haber logrado lo que originalmente se propusieron. El desarrollismo promovido por la CEPAL no logró controlar los desequilibrios monetarios y financieros, su estructura productiva terminó siendo excesivamente concentradora y su enfoque de desarrollo económico no consideró los procesos sociales que afloraban en el continente; por su parte, la dinámica de crecimiento económico impulsada por el neoliberalismo no resultó ser generadora de desarrollo, al tiempo que la receta de erradicación de la pobreza mediante liberalización de mercados demostró no ser replicable en un medio en el que, justamente, amplios sectores de la población están marginados mientras los grupos de poder económico, al carecer de fuerzas (estatales) capaces de limitar su comportamiento, derivan en una concentración insostenible socialmente.

Como propuesta alternativa, el postulado básico del desarrollo a escala humana es que el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos. Sus soportes esenciales son (1) la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, (2) la auto-dependencia y (3) la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología. Sobre la base de una matriz que distingue entre necesidades, satisfactores y bienes, se propone un indicador de desarrollo cualitativo de las personas. De acuerdo con los autores, las necesidades fundamentales de la humanidad son de naturaleza existencial: ser, tener, hacer y estar, y necesidades de naturaleza axiológica: subsistencia, protección, afecto, entretenimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad.

En cuanto a los satisfactores, puede decirse que no existe una correspondencia entre estos y las necesidades; un satisfactor puede contribuir a la satisfacción de varias necesidades y, a la inversa, una necesidad puede ser satisfecha por la confluencia de varios satisfactores. Las necesidades son las mismas para todas las personas; lo que las diferencia son los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades. —*Cada sistema económico, social y político adopta diferentes estilos para la satisfacción de las mismas necesidades humanas fundamentales. En cada sistema, estas se satisfacen (o no se satisfacen) a través de la generación (o no generación) de diferentes tipos de satisfactores*ll. (Max-Neef et al. 1986:27).

Las necesidades humanas fundamentales no satisfechas, de acuerdo con el enfoque del desarrollo a escala humana, dan origen a patologías individuales y sociales, para las cuales no han sido eficaces las soluciones diseñadas, especialmente por la mirada economicista con la que son abordados los procesos sociales. —*Nuevas patologías colectivas se originarán en el corto y largo plazo si continuamos con enfoques tradicionales y ortodoxos. No tiene sentido sanar a un individuo para luego devolverlo a*

afirmar que las mediciones de pobreza basadas en las rentas per cápita u otras fórmulas cuantitativas, esconden las profundas diferencias existentes en las distintas estructuras de pobreza en el mundo. Y afirma que "para hacer una verdadera evaluación social se precisa un acuerdo sobre las distintas ponderaciones que tiene que ser a su vez el resultado de un proceso de decisiones democráticas". (http://www.corporacionescenarios.org/doc_resenas/Resena16.pdf).

²¹ Morin, Edgar. La aventura desconocida. En: El Viejo Topo, p. 29. Citado por Muñoz G., O. H. Paradigmas clásicos y emergentes sobre el desarrollo: la historia, los retos y las realidades. Disponible en: (http://www.trabajoydiversidad.com.ar/biblio_proces_desarroll_2.php)

un ambiente enfermoll. (Max-Neef et al. 1986: 32). Con el propósito de abandonar el reduccionismo y la tecnocracia asociados a las miradas aisladas de cada disciplina, los autores proponen el desafío de la humanización desde una perspectiva integradora:

La humanización y la transdisciplinariedad responsables son nuestra respuesta a las problemáticas y son, quizás, nuestra única defensa. Si no asumimos el desafío, nadie será inocente. Todos seremos cómplices de generar sociedades enfermas. Y no hay que olvidar aquello que América Latina ha aprendido a costa de mucho dolor; que si "en el país de los ciegos el tuerto es rey", en "las sociedades enfermas son los necrófilos los que sustentan el poder".

Para el equipo de Max-Neef, una política de desarrollo orientada hacia la satisfacción de las necesidades humanas, entendidas en el sentido amplio que les da el enfoque del desarrollo a escala humana, —*trasciende la racionalidad económica convencional porque compromete al ser humano en su totalidad*ll. Las inequidades poblacionales y asimetrías territoriales evidenciadas en los hallazgos del Informe de Desarrollo Humano del Valle del Cauca invitan a la reflexión sobre la necesidad de abordar los procesos de desarrollo desde una perspectiva que considere al ser humano como sujeto y actor de su desarrollo.

Según el PNUD, el desarrollo humano es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. Considera que son tres las opciones esenciales: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Por lo cual, para esta concepción, el ingreso es sólo una de las opciones que las personas aspiran a tener.

Para Giraldo, García, Ferrari y Bateman (2009:112), —a estas tres capacidades habría que agregar adicionalmente la libertad política, económica y social (que contempla, entre otras, tanto la participación como la oportunidad de tener una vida productiva y creativa), la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismoll. Esta propuesta de ampliación de la perspectiva de las capacidades y libertades humanas se relaciona íntimamente con el reconocimiento de los derechos vinculados con la participación en la toma de decisiones colectivas asociada con la ciudadanía.

3.2.3. Desarrollo Territorial

Las últimas décadas del siglo XX, y los inicios del nuevo milenio, han estado caracterizados por procesos de gran impacto territorial, como la globalización económica, cultural y tecnológica, dando lugar a la reestructuración de los espacios del desarrollo y a la acentuación de la urbanización. Estos procesos dejados en manos de las fuerzas del mercado no han propiciado una organización territorial armónica que propicie el desarrollo humano sustentable, por el contrario han aumentado los desequilibrios entre regiones y localidades y la interior de ellos.

El nuevo orden económico mundial ha puesto en tensión la globalización con las posibilidades de desarrollo local, sin embargo la paradoja, es que la eliminación progresiva de las barreras está reforzando la importancia de lo local y territorial para el desarrollo. El territorio como espacio simbolizado, concreto, integrado a partir de sus especificidades, ocupa un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional y se constituye en el nuevo actor del desarrollo.

En este marco desde diversos ámbitos de las ciencias sociales se remarca la importancia del Rol territorial “La territorialización aparece como la forma de amortiguar los efectos de la globalización sobre las dimensiones del cambio” (Pecqueur y collectis 1996). “La territorialización representa el proceso que asegura la emergencia de capacidades endógenas del desarrollo” (Maillat y Grosjean 1998). “Dentro del paradigma organizacional e institucional, basado en la cooperación en la escala vertical y horizontal, la dimensión local territorial está siendo vista como el catalizador de las interconexiones existentes entre el sistema productivo, el conocimiento tecnológico y las capacidades sociales”. (Francisco Latella, 1997).

Pero el efecto combinado de estos fenómenos de constitución de un espacio de actuación único de territorialización de las estrategias es fragmentación de las trayectorias del desarrollo, las regiones y ciudades, ya no tienen un horizonte prefijado, ni establecido centralmente, si no que deben ser gestoras de su propio desarrollo.

Los efectos desiguales del cambio global y del ajuste estructural, que implican a cada territorio obligan a un complejo diseño de políticas para encarar los nuevos desafíos desde la especificidad de cada territorio, a partir de políticas (ajustes) flexibles, que incorporen la prioridad de construir un entorno favorable, para la cooperación interinstitucional, interempresarial e interpersonal, (Sociedad en Red).

Esta perspectiva es la que da lugar a concebir estrategias de desarrollo pensadas desde lo local y regional como una respuesta innovadora, a los problemas de crecimiento, la sostenibilidad, la competitividad y generación de empleo estable y con futuro.

El nuevo enfoque de desarrollo territorial exige que los gobiernos locales y sus organizaciones regionales conciban y adopten una visión más estratégica del problema del desarrollo cuya actividad debe reorientarse para incidir en la colaboración con los agentes económicos y financieros en la búsqueda de ventajas competitivas, vinculadas al territorio y a la utilización de recursos endógenos, auspiciando además la concertación estratégica entre el sector privado y el público, necesaria en un mundo globalizado y competitivo como el actual.

Existe una multicausalidad en los procesos de crecimiento y desarrollo que no se limita a las interacciones existentes entre subsistemas funcionales (económico, social, institucional etc.), sino que incluye, además, a su incidencia “espacial” en el territorio que se manifiesta en la formación de subsistemas denominadas “regiones” o “localidades”. Existe, además, interdependencia entre el proceso de desarrollo y la estructura y evolución de estos subsistemas territoriales. Es necesario, por tanto, distinguir las dos caras de la medalla: a) el impacto del crecimiento y desarrollo sobre la evolución de la estructura y el funcionamiento de la “organización territorial” y b) el impacto de esta sobre el crecimiento y desarrollo.

Dentro del subsistema territorial, el desarrollo de cada “región” o “localidad” depende, fundamentalmente, de las tendencias de crecimiento y desarrollo que se dan en las otras regiones, o localidades ya que estas son subsistemas muy abiertos. Las “regiones y “localidades” como subsistemas abiertos deben, por lo tanto, planificarse teniendo en cuenta tanto el sistema en su totalidad como a las partes que lo componen.

3.2.4. Desarrollo Local²⁴

El término desarrollo local es utilizado y entendido, a menudo, de forma ambigua, obliga a un esfuerzo previo de conceptualización, a fin de poder precisar, posteriormente, la utilidad del enfoque del desarrollo local en la práctica. A veces por desarrollo local se entiende exclusivamente el desarrollo de un nivel territorial inferior, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una comarca (microrregión). Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de desarrollo endógeno que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, el cual se basa esencialmente en un enfoque vertical (de “arriba-abajo”) en la toma de decisiones.

Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. Francisco Albuquerque²⁵
El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, el conjunto de

²⁴ Reflexiones cedidas amablemente por el profesor Albuquerque para la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. Sevilla, 2009.

²⁵ Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid, 1974; Licenciado en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.

relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un determinado territorio, no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia. Desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno.

Lo importante es saber “endogeneizar” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente. El desarrollo local es un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y nivel central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes Políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de “arriba-abajo” son también importantes para el enfoque del desarrollo local.

Asimismo, hay que añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo. En el tratamiento tradicional del desarrollo por parte de la economía convencional suele hacerse depender, a veces de forma casi exclusiva, de la existencia de recursos financieros. Sin embargo, pese a la importancia de la disponibilidad de recursos financieros lo cierto es que éstos pueden dirigirse a aplicaciones no productivas.

La disponibilidad de recursos financieros no es, pues, suficiente. La orientación de los recursos financieros a la inversión productiva depende de otros factores básicos. El desarrollo depende siempre de la capacidad para introducir innovaciones al interior del tejido productivo local. El desarrollo depende del grado de articulación existente al interior de la base socioeconómica local. Se da así, frecuentemente, una confusión entre los términos de desarrollo-subdesarrollo, que aluden al grado de articulación o desarticulación interna de una determinada estructura socioeconómica, y las relaciones de autonomía-dependencia de dicha estructura frente al exterior, que son aspectos relacionados pero diferentes. En este sentido hay que recordar que la mejora de la relación de intercambio comercial internacional para los países subdesarrollados si bien beneficia a los grupos y agentes exportadores de dichos países (los cuales son una minoría en comparación con la base campesina y el conjunto de productores primarios no exportadores) no supone un cambio de las condiciones de desarticulación productiva interna en dichos países, aspecto que caracteriza esencialmente al subdesarrollo en los mismos.

Asimismo, el enfoque del desarrollo local tiene en cuenta las exigencias que plantea el cambio estructural desde las formas de producción “fordistas” hacia las formas de producción basadas en la incorporación de conocimientos sobre la

segmentación de mercados, calidad y diferenciación de la oferta productiva y mejora de las redes territoriales de apoyo a la producción y de cooperación de actores públicos y privados locales. En este sentido, el concepto de “competitividad sistémica territorial” insiste en que no compiten las empresas aisladas, sino el conjunto de eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el territorio, en la medida que se dota del capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones.

Igualmente, este enfoque incluye una consideración integrada de la funcionalidad entre lo rural y lo urbano, que en el planteamiento tradicional ha sido contemplada dentro de una visión supeditada del desarrollo agrario al desarrollo industrial y de servicios. Esta visión tradicional ha identificado desarrollo rural y desarrollo agrario. Sin embargo, el desarrollo del medio rural no puede pensarse de forma aislada al desarrollo del medio urbano. Ambos conforman un conjunto de funciones económicas y sociales relacionadas ya que el medio rural precisa de insumos, maquinaria, manufacturas y servicios suministrados desde el medio urbano, igualmente, el medio rural necesita de los mercados urbanos para la venta de sus productos (alimentos y otros).

De otro lado, el medio urbano precisa de los abastecimientos de recursos naturales (agua potable, materias primas, etc.) y otros bienes y servicios (residenciales, ocio y deporte, naturaleza, etc.) que se producen en el medio rural. En la actualidad las zonas rurales son cada vez más valoradas por razones ecológicas, para despliegue de actividades al aire libre, mejora de la calidad residencial y estilo de vida, y conservación del medio natural asegurador de la oferta de bienes y servicios ambientales.

El enfoque del desarrollo local se aleja, pues, del nivel excesivamente agregado y abstracto de la economía convencional y determinados enfoques de la Economía del Desarrollo. Se trata de un enfoque que toma como unidad de actuación principal el territorio o ámbito de una determinada comunidad local o comarcal. El enfoque se basa en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y estrategia de desarrollo local. Se refiere, pues, a actores y territorios reales y no sólo alude a tendencias generales de carácter genérico, las cuales ayudan poco al diseño de políticas de actuación en los diferentes ámbitos territoriales.

Asimismo, este enfoque supone el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de las subvenciones o ayuda externa), ya que se basa en la convicción del esfuerzo y decisión propios para establecer y concertar localmente la estrategia de desarrollo a seguir. Como parte fundamental de dicha estrategia local de desarrollo hay que crear condiciones favorables desde el punto de vista institucional, a fin de construir entornos territoriales facilitadores de la incorporación de innovaciones y nuevos emprendimientos. Para ello hay que fomentar la cultura emprendedora local y la concertación público-privada para el desarrollo local. En este sentido, hay que insistir en que el concepto de instituciones no se refiere únicamente a organizaciones, sino a redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio.

3.2.5. Desarrollo Humano

El desarrollo humano es una teoría dinámica impulsada a través de una metodología sobre el desarrollo económico, político, social y cultural, que integra y se sitúa más allá de los enfoques convencionales, no solo del desarrollo económico sino del crecimiento. Este paradigma, en consecuencia, no reduce el crecimiento ni el desarrollo de los países y territorios al aumento de la riqueza o del ingreso per cápita, sino que abarca otros valores como la equidad, la libertad, la democracia, el equilibrio ecológico, la justicia de género y todos aquellos valores que son esenciales para mejorar la calidad de vida.

Entre los promotores de este paradigma ocupa un lugar destacado el premio Nóbel de Economía, Amartya Sen, quien sostiene que "el desarrollo es libertad", por lo que las políticas públicas deben generar opciones para que la gente lleve su propia vida de manera cada vez más satisfactoria²⁶. Con este paradigma desarrollo como libertad-, se requiere de una satisfacción mínima de necesidades, ciertas condiciones de vida, para que la gente tenga libertad; las políticas económico-sociales deben generar condiciones para la obtención de derechos a partir del reconocimiento de las distintas pugnas e intereses que se tramitan en el conflicto político.

"Es la justicia, y no la caridad, lo que hace falta en el mundo," escribía Mary Wollstonecraft, la feminista pionera, en *A Vindication of the Rights of Woman*, libro publicado en 1792, el mismo año en que su amigo, Thomas Paine, publicó la segunda parte de *Rights of Man*. Ambos deseaban que todo el mundo, hombres y mujeres, obtuviesen control sobre sus propias vidas y pudiese vivir de la manera que tuviese razones para valorar. Una característica particular del enfoque que ambos compartían debe ser enfatizada en el contexto de las discusiones de política actuales, a saber, el universalismo. Este concepto es particularmente útil para la interpretación de la tarea de "desarrollo humano" en un mundo que se caracteriza, por un lado, por desigualdades enormes en las condiciones de vida contemporáneas y, por otro lado, por amenazas que ponen en riesgo las perspectivas de la vida humana en el futuro.

El nivel de vida de gran parte de la humanidad ha mejorado de una manera radical, mejora que hubiese sido difícil de predecir en la época de Paine y Wollstonecraft. Aunque era difícil negar en aquel entonces que la vida humana en todas partes del mundo era "desagradable, brutal y corta" (para citar al *Leviatán* de Thomas Hobbes), actualmente la gente de muchos países de Europa, América del Norte y otros lugares disfrutan de vidas más largas, menos miserables, y mucho menos a la merced de fuerzas fuera de su control. Sin embargo, mucha gente sigue sufriendo de la ausencia de oportunidades fundamentales para vivir vidas decentes y satisfactorias. La alta incidencia de mortalidad prematura, enfermedad, desnutrición, analfabetismo, pobreza, inseguridad y otras formas de

²⁶ Amartya Sen. *Desarrollo y libertad*.

privación apuntan hacia el fracaso del mundo moderno en su intento de poner las capacidades más básicas a la disposición de todos.

La perspectiva de desarrollo humano nos conduce directamente al reconocimiento crítico de que se necesita un esfuerzo internacional activo a fin de preservar la calidad del medio ambiente en el que vivimos. Debemos ver cómo el desarrollo humano que se ha logrado en el pasado, y el desarrollo humano que deseamos lograr hoy en día, se pueden sostener y extender a largo plazo, y no dejarnos amenazar por la acumulación de la contaminación, el agotamiento de los recursos naturales y otras deterioraciones del medio ambiente local y global.

Pero esta protección de las oportunidades futuras se debe llevar a cabo sin que se abandone el esfuerzo hacia una aceleración, tanto del desarrollo humano como de la eliminación generalizada de la privación de las capacidades humanas básicas que caracteriza el mundo desigual e injusto en el que vivimos. Esto requiere, en parte, una cooperación internacional; pero dicha cooperación debe fundamentarse en el reconocimiento de las desigualdades que existen hoy en día y de la necesidad urgente de un rápido desarrollo humano en las partes del mundo que sufren la mayor privación. El principio básico subyacente es el universalismo, y, tal como lo notó Mary Wollstonecraft, el concepto clave es la justicia, y no la caridad.

Pero construir conocimiento e innovar sólo lo pueden hacer personas capaces de actuar como tales, personas “desplegadas”... y, si es así, conocimiento tiene que ver con desarrollo humano: su calidad depende del despliegue intelectual, la riqueza emocional, el potencial intuitivo, la dimensión espiritual y el desarrollo fisiológico de las personas. En otras palabras, la capacidad de construir conocimiento en una región, de innovar y ser competitivos, depende del nivel de nutrición de sus niños y de sus niñas, de la calidad de la educación que recibe la población escolar, de los niveles de salud de la comunidad. Personas que han cultivado su inteligencia, su emotividad y su intuición... como formas necesarias y complementarias de construir conocimiento; que no recortan su potencial para comprender e intervenir en la realidad, ni intuición sola (consejera frecuente de la improvisación), ni emotividad sola (causa de apresuramientos improductivos cuando no inconvenientes), ni racionalidad sola (que frecuentemente se aleja excesivamente de la realidad). En cualquier caso, capacidad de tomar decisiones de calidad, de analizar y transformar la información que reciben.

3.2.6. Desarrollo sostenible

En los años setenta se generalizó el debate económico en términos de un enfrentamiento entre el crecimiento económico y el medio ambiente. La idea central era que había que optar entre el primero -medido por los incrementos de la renta per-cápita- o la mejora de la calidad medioambiental. Cualquier combinación implicaba un trade-off. El antagonismo dio lugar a la aparición de un nuevo concepto, el desarrollo sostenible, que pretende complementar el crecimiento con el medio ambiente. De acuerdo con David Pearce, las razones por las cuales surgió este nuevo término son las siguientes:

1. El desarrollo sostenible implica que la calidad medio ambiental mejora el crecimiento económico a través de varias formas: mejorando la salud de los trabajadores, creando nuevos empleos en el sector medioambiental (turismo, etc.) y en sectores dedicados a combatir la contaminación (reciclaje, reforestación, recuperación de aguas contaminadas, etc.).

El desarrollo sostenible acepta que de todos modos, deberán existir algunos trade-offs si se contempla un concepto restringido de crecimiento económico. En dicho contexto, se destacan dos cuestiones centrales:

a. Si tiene que haber un trade-off, la sociedad debe poder elegir comprendiendo plenamente los términos en los que fundamentan la elección que realiza. Se debe partir de la adecuada evaluación del factor medio ambiental, es decir, sin considerarlo como un bien gratuito.

b. Se suele considerar que el crecimiento está en conflicto con el medio ambiente porque se pone poco esfuerzo en integrarlo dentro de las inversiones de capital y de otras decisiones de producción. De ambos aspectos se deduce que no se trata de cuestionar si se crece o no, sino cómo crece. Se confía en que, mediante la innovación tecnológica, se puede reducir el consumo energético o salvar recursos, al tiempo que continuar el proceso de crecimiento.

c. El desarrollo sostenible modifica el enfoque del crecimiento económico basado estrechamente en las medidas y en los elementos tradicionales de la economía. Se critica abiertamente la utilización del Producto Nacional Bruto como una medida básica para calcular el crecimiento económico, porque éste tiende a desviarse de sus propósitos fundamentales que sería reflejar el nivel de vida de la población.

Desde este punto de vista hay que plantear, que el concepto de Desarrollo Sostenible se popularizó a partir de la publicación en 1987 del Informe Brundtland, elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, el cual inició un proceso de debate internacional sobre la relación entre desarrollo y medio ambiente. El informe se titulaba Nuestro Futuro Común; este informe trataba de subrayar el camino, el modo en el cual las aspiraciones universales de un mejoramiento de los estándares de vida podrían ser armonizadas dentro de la "capacidad de sostenimiento" de la tierra. Para alcanzar este objetivo, concluía la comisión, las metas de desarrollo social y económico debían ser integradas o armonizadas con las metas ambientales.

Se debería dejar de oponer estas dos dimensiones y tratar de encontrar soluciones que pudieran satisfacer ambas prioridades. Hoy en día una de las metas del desarrollo de las comunidades humanas es la de mantener una base de recursos naturales que procure la sostenibilidad a largo plazo de sus sistemas productivos, así como la calidad de vida que se deriva de la oferta de bienes y servicios provenientes de la biodiversidad. Para alcanzar dicha meta es necesario entender cómo los cambios generados por las actividades humanas tienen

impacto sobre los fenómenos biológicos a diferentes niveles, con el objetivo de desarrollar herramientas para el manejo y la conservación de la biodiversidad (Ehrlich & Wilson 1993). A partir de la anterior afirmación, es fundamental relacionar la forma cómo viven las sociedades humanas en su contexto socioeconómico y con los ecosistemas donde se encuentran (Salafsky *et al.* 2002, Low *et al.* 1999). En los últimos años los esfuerzos en planeación pública han incorporado frecuentemente métodos de control y participación local en estrategias de manejo de los recursos naturales pero éstos no han sido del todo efectivos (Primack *et al.* 2001). Un ejemplo de la anterior situación lo constituye la conformación de áreas protegidas considerando la participación de las comunidades en las etapas finales de dicho proceso (Parrish *et al.* 2003, Primack *et al.* 2001). Este proceso debería considerar la relación entre estas áreas y los alrededores desde el momento de su planeación misma para evitar que las primeras se vuelvan simplemente “parques en papel” (Bruner *et al.* 2001). Por las anteriores razones, las áreas protegidas han venido sufriendo la presión de las poblaciones humanas que habitan cerca de ellas, conduciendo a la degradación de los recursos naturales con efectos en el debilitamiento de la oferta de bienes y servicios necesarios para su propia supervivencia (Primack *et al.* 2001, Low *et al.* 1999, Meffe & Carroll 1997).

Entonces es fundamental contextualizar la realidad socio-económica del desarrollo de las poblaciones humanas que se encuentran en relación de uso de los recursos naturales provenientes de ecosistemas protegidos o en algún estado de conservación. Por lo tanto, es necesario elaborar estrategias de manejo y conservación de la biodiversidad por medio de planes y proyectos que aporten y desarrollen alternativas de producción, tomando en cuenta una realidad socioeconómica enmarcada en el concepto de desarrollo sostenible (Salafsky *et al.* 2002, Low *et al.* 1999). Esto es posible si se correlacionan el conocimiento sobre las relaciones entre los organismos y su medio, las necesidades de uso por parte de las comunidades humanas y los modelos de producción que se pretenden utilizar, con el ánimo de identificar amenazas a los recursos naturales para enfrentarlas por medio de la implementación de herramientas para el manejo y conservación de recursos naturales, las cuales buscan aliviar los conflictos entre el uso y la conservación de nuestra biodiversidad.

La definición de Desarrollo sostenible que tiene mayor aceptación y reconocimiento mundial es la formulada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland) que en abril de 1987 lo definió como *"el desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades"*. Esta comisión, creada por las Naciones Unidas y presidida por la primera ministra de Noruega, Gro Brundtland, publicó en abril de 1987 su informe denominado "Nuestro Futuro Común" (Our Common Future)²⁷. En sus

²⁷ Tres fueron los mandatos u objetivos impuestos a la Comisión:(1) examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente y formular propuestas realistas al respecto; (2) proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temas de desarrollo y medio ambiente con el fin de obtener los cambios requeridos; y (3) promover

planteamientos, el informe presenta una visión crítica del modelo de desarrollo adoptado por los países industrializados e imitado por las naciones en desarrollo, *destacando la incompatibilidad entre los modelos de producción y consumo vigentes en los primeros y el uso racional de los recursos naturales y la capacidad de soporte de los ecosistemas*²⁸; así mismo, plantea la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. En palabras de la misma Comisión, —*el informe no pretende ser una predicción futurista sino un llamado urgente en el sentido de que ha llegado el momento de adoptar las decisiones que permitan asegurar los recursos para sostener a ésta generación y a las siguientes.*

El *Informe Brundtland*, desde entonces, se ha convertido en referencia mundial para la elaboración de estrategias y políticas de desarrollo. En el seno de la ONU, durante la *Cumbre de la Tierra* celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, se creó la Comisión para el Desarrollo Sostenible, cuyo principal resultado final fue un documento titulado *Agenda 21 —en el que se define una estrategia general de desarrollo sostenible para todo el mundo, haciendo especial hincapié en las relaciones norte-sur, entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo*²⁹. Ese mismo año, la Unión Europea elaboró el V Programa de Acción de la Comunidad en medio ambiente con el Título de *Hacia un desarrollo sostenible*³⁰ con estas dos acciones, el concepto de desarrollo sostenible es asumido como parte de una estrategia mundial de desarrollo y los países lo adoptan como parte de sus políticas públicas. En Colombia, de acuerdo con el Artículo 3° de la Ley 99 de 1993,³¹

Muchos se inclinan a pensar que, cuando se habla de desarrollo sostenible, se hace referencia a asuntos de corte meramente ecológico, lo cual es una imprecisión que se desvía de su real acepción, que plantea el reto fundamental de *combinar una economía dinámica con una sociedad que ofrezca oportunidades para todos, al tiempo que se mejora la productividad de los recursos y se desliga*

los niveles de comprensión y compromiso de individuos, organizaciones, empresas, institutos y gobiernos. (<http://www.oarsoaldea.net/agenda21/files/Nuestro%20futuro%20comun.pdf>).

²⁸ Agenda Local 21: (<http://www.oarsoaldea.net/agenda21/es/node/7>).

²⁹ En 1992 en Río de Janeiro, Brasil, —se dieron cita un excepcional número de presidentes, primeros ministros y monarcas. Un total de 108 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron con un propósito: discutir sobre la salud de la casa de todos, el planeta tierra. Por primera vez la preocupación sobre los bosques, el aire, la tierra y los mares del planeta se colocó a nivel mundial. discusión central no fue, sin embargo, el cuidado del medio ambiente, sino la relación entre éste y las formas de producción y consumo que practican los seres humanos. (<http://sepiensa.org.mx/contenidos/cumbre1/cumbre1.htm>).

³⁰ En este programa se decía *"No podemos esperar... y no podemos equivocarnos"*, el medio ambiente depende de nuestras acciones colectivas y estará condicionado por las medidas que tomemos hoy. El V Programa reconoce que *"el camino hacia el desarrollo sostenible será largo. Su objetivo es producir un cambio en los comportamientos y tendencias en toda la Comunidad, en los Estados miembros, en el mundo empresarial y en los ciudadanos de a pie"*. (<http://sepiensa.org.mx/contenidos/cumbre1/cumbre1.htm>).

³¹ República de Colombia. (1993). Diario Oficial. Año CXXIX. N° 41146. 22, diciembre, 1993. Pág. 1 disponible en: (<http://www.cdmb.gov.co/normas/ley991993.html>).

el crecimiento de la degradación del medio ambiente, según lo expresa la Universidad Autónoma de Manizales en su *Declaración de Mínimos*³², donde, además, declara: *—El desarrollo sostenible es un objetivo a alcanzar. Por consiguiente, estamos hablando de proceso. En esencia, se trata de garantizar una mejor calidad de vida para la población actual y futura.* (UAM, 2009:492)

3.2.7. Desarrollo Regional

El desarrollo regional se concibe como un proceso localizado de cambio social permanente que tiene por finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional y de cada persona que la integra. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de subprocesos que son los siguientes (La confección de estrategias de desarrollo regional. Luis A. Lira. Capítulo del libro *La Confección de Estrategias de Desarrollo Regional*. CED/PRED/PUC 1990):

Un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que posibilite la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de los instrumentos correspondientes a ellos.

Una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente económico regional, que permita dar sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento regional mediante la paulatina diversificación y ampliación de la base económica regional. Particularmente importante resulta esto en el caso de la explotación de recursos no renovables.

Un proceso creciente de inclusión social, entendiendo por ello una mejoría sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso así como la organización de las instituciones formales que viabilicen la participación de la población en el sistema político de toma de decisiones de la región.

Una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, la explotación de los recursos naturales y la calidad de vida.

Una creciente sincronía intersectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el territorio regional. Esta sincronía hace referencia a un cierto balance en el crecimiento de los distintos sectores así como a un adecuado reparto del crecimiento y de la población en el sistema de asentamientos humanos de la región.

³² El 4 de diciembre de 2006, la Universidad Autónoma de Manizales produjo el documento *‘A propósito del desarrollo regional sostenible: Declaración de Mínimos’*, como producto de una actividad académica del grupo de Investigación en Desarrollo Regional tanto como del Programa Paz y Competitividad. (Publicado En: Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio, cuadernos de Clase N° 01-02, julio de 2009. Págs. 491-493)

En términos resumidos esta interpretación postula que el desarrollo a largo plazo de una región depende, en primer lugar, de los recursos nacionales que esta capta y sobre los cuales todas las regiones compiten explícita o implícitamente. En segundo lugar, esta interpretación postula, el desarrollo a largo plazo de una región depende de los efectos indirectos sobre la economía y la sociedad regional del cuadro general de política económica global y sectorial que oriente el quehacer del país. Si ambos factores son positivos, es decir si la región capta una fracción significativa de los recursos nacionales y si además el cuadro de política económica favorece las actividades regionales se podrá producir un proceso de crecimiento económico agregado en la región.

Sin embargo, para que el proceso de crecimiento se transforme en desarrollo se requiere la presencia de un conjunto de condiciones propiamente regionales que se denominara la capacidad de organización social de la región, que será la que en definitiva permita alcanzar aspectos como:

Procesos autosostenidos de crecimiento económico;

Reinversión de los excedentes generados por el mayor crecimiento

Procesos amplios de inclusión social que no solo tienen que ver con mejoras substantivas en la distribución del ingreso sino que también, principalmente, con participación autónoma en los procesos decisionales políticos

Sustentabilidad ambiental de los procesos antes mencionados en el sentido de no comprometer más allá de la capacidad de resiliencia de los circuitos ecológicos involucrados y concretar la utilización de las potencialidades y

Una cierta sincronía en la expansión sectorial y territorial de la región.

La transformación del crecimiento regional en desarrollo regional depende de la existencia y comportamiento de ciertas estructuras tanto de naturaleza política como social, algunas de las cuales pueden ser creadas mediante adecuadas políticas públicas y acciones del gobierno central así como mediante acciones de la propia comunidad regional. Estas estructuras hacen referencia a:

una autoridad política representativa de los intereses regionales,

una tecnocracia regional adecuadamente calificada para analizar los criterios de asignación de recursos por parte del gobierno central y prever los efectos territoriales de un determinado cuadro de política

Económica y así interactuar con sus pares de los ministerios y reparticiones centrales en la búsqueda de mecanismos de compensación si ambos o alguno de estos factores fueran negativos, un empresariado regional que sea capaz de percibir los efectos favorables que una mayor asignación de recursos o una determinada política ejerce sobre las actividades

productivas de la región y un conjunto de organizaciones sociales que viabilicen los procesos de participación social y política al acoplarse con las estructuras formales de participación o con aquellas por las cuales circulan los estímulos económico.

3.3 EL CONCEPTO DE HABITAT

Al inscribir la problemática del hábitat en esta nueva forma de ver los problemas del desarrollo, nos inmiscuimos en los temas de los teóricos de la complejidad, en razón a que en su búsqueda holística, el desarrollo humano como las discusiones sobre hábitat, propenden por la obtención simultánea de crecimiento, equidad, igualdad de género, eliminación de la pobreza, sostenibilidad intergeneracional, democracia política, participación ciudadana, identidad cultural, etc. en este enfoque, son importantes las instituciones, las cuales no pueden entenderse al margen de su contexto social y cultural. Se enfatiza la distribución de beneficios acumulando capital humano -social-político- en razón a que el desarrollo es para la gente, hombres y mujeres, ampliando sus opciones y el nivel de su bienestar: el ingreso o el crecimiento económico son un medio, el fin, es el desarrollo humano, imposible sin que todos los ciudadanos no disfruten de libertad y de un nivel mínimo de seguridad económica.

El desarrollo humano es ante todo una perspectiva de análisis que se concentra en la creación de complementariedades entre las diversas dimensiones de la sociedad: política, económico-social, estético-cultural. Es definido por algunos de sus divulgadores, como el manejo de la tensión inevitable entre economía y sociedad para asegurar el despliegue simultáneo de la riqueza, la habilitación de las personas y la integración de la sociedad□. Busca que las personas se sitúen como actores frente a la pugna entre sociedad y mercado, observar las condiciones socio-culturales del desarrollo humano territorial y el impacto recíproco entre las dimensiones de la sociedad y las dinámicas meramente cuantitativas de la economía.

El combate a la pobreza no es posible sin realizar acciones positivas en materia social a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas sin las cuales no se puede llevar una vida digna. Toda persona, por el hecho de existir, tiene derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua en sus condiciones; reconocido de este modo, el derecho humano a un hábitat adecuado es fundamental para el disfrute de todos los derechos económico-sociales y culturales. El derecho a la vivienda, no se puede interpretar en un sentido estricto o restrictivo, que lo equipare al mero cobijo, o lo considere simplemente como una comodidad.

Por ello el objetivo de UN-Hábitat es mejorar las condiciones de vida y trabajo para todas y todos mediante la gestión y el desarrollo eficiente, participativo y transparente de los asentamientos humanos, dentro del objetivo general de reducir la pobreza y la exclusión social en un mundo en proceso de urbanización. Un hábitat adecuado significa algo más que tener un techo para protegerse. Significa también disponer de un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación dignos, una infraestructura básica que incluya abastecimientos de agua, saneamiento y eliminación de

desechos, factores apropiados de calidad de medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos estos factores debe determinarse junto con las comunidades, teniendo en cuenta una perspectiva de desarrollo gradual. El criterio de idoneidad suele cambiar de un país a otro: depende de factores culturales, sociales, ambientales y económicos concretos³³. Los asuntos humanos individuales y colectivos- excluyen el que pueda darse cuenta exhaustivamente de las conductas individuales a partir de sus causas; lo que en el desarrollo humano se llama libertad no es precisamente la indeterminación, sino más bien la posibilidad de sobreponernos a las determinaciones. El ser humano en su vida lo muestra.

Permanentemente: es de una maleabilidad extrema, más extrema aún, cuanto más creación hay en sus vidas. La democracia política es la posibilidad de crear un espacio de participación y un marco jurídico-global donde toda la ciudadanía tiene los mismos derechos; este valor trascendente no conlleva a eliminar las relaciones jerárquicas que necesariamente se establecen en la sociedad. Ello no es posible: hay hombres y hay mujeres; hay niños y hay adultos; hay jóvenes y hay viejos; hay científicos que se devanan los sesos por comprender y hay hombres que pasan sus días contemplando y escuchando el movimiento inescrutable de las olas del mar; se puede discutir la modalidad de las jerarquías, pero querer abolirlas es un sofisma intelectual propio de anarquistas, quienes nunca han podido entender que la realidad es la realidad humana, imposible de existir sin normas ni leyes; esto es, sin instituciones.

Las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁴ compromiso de los Estados miembros de las Naciones Unidas para el año son una serie de prioridades del desarrollo; son un programa de desarrollo humano progresivo, que pretende la realización de transformaciones políticas en busca de sociedades más equilibradas y justas, donde la gente tenga mayor participación en las decisiones que afectan sus vidas. Con estos objetivos, que van desde reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, a asegurar que todos los niños y niñas asistan a la escuela en el año, se ha dado paso a la elaboración de un manifiesto para hombres y mujeres, niños y niñas que, como sostiene el administrador del PNUD, Mark Mallock Brown: “son un conjunto de cuestiones concretas, sintéticamente enunciadas y medibles que cualquiera puede comprender y honrar. Como parte de un pacto global entre países ricos y pobres, y por el compromiso asumido por el mundo desarrollado de apoyar a las naciones en desarrollo que realizan reformas de buena fe, los ODM ofrecen una oportunidad real para canalizar el apoyo

³³ <http://www.unhabitat-rolac.org>

³⁴. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, son un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Los ocho objetivos son: . Erradicar la pobreza extrema y el hambre (la meta es reducir a la mitad, en el, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a dólar diario, así como el porcentaje de personas que padecen hambre); lograr la educación primaria universal;. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad ambiental; y Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

externo en términos de acceso a mercados, alivio de la deuda y mayor asistencia, que tantos países latinoamericanos necesitan desesperadamente para impulsar sus propios esfuerzos.”³⁵

Como paradigma que es, el desarrollo humano pretende ayudar a iluminar la búsqueda de nuevas ideas para viejos y nuevos desafíos, encaminados a desarrollar un proceso de ampliación de las opciones y el nivel de bienestar de los pueblos. Las variadas opciones del desarrollo humano no son finitas ni estáticas pero se basan en patrones de crecimiento sólidos encaminados a la equidad.

El crecimiento económico se considera clave. Sin él, la eliminación de la pobreza permanecerá fuera de nuestro alcance. En las economías de mercado se da una relación inseparable entre el desarrollo sostenible y el crecimiento a largo plazo del sector privado; empero, esta inseparabilidad no se produce solo en sentido económico sino también se piensa, en términos de Sen, en las capacidades básicas y en las oportunidades. El desarrollo humano aporta un elemento normativo para la acción; tiene como meta promocionar la calidad de vida al conjugar libertad real para elegir los propios proyectos de vida, con una distribución justa y las capacidades para lograrlo, sin olvidar que el ingreso es un elemento muy importante pero no lo es todo en la vida de las personas.

El ingreso en un medio, pero el fin es el desarrollo humano. Al concebir la libertad como un fin y el desarrollo como el mejor medio para lograrlo, se plantea un importante marco conceptual para la discusión de los temas de los asentamientos humanos y, muy en especial, de aquellos que la Agenda Hábitat debe atender con mayor intensidad, esto es, los referidos a la vivienda, la ciudad, el desarrollo urbano y el territorio. Los ciudadanos, hombres y mujeres, al actuar en el territorio no solo son beneficiarios o receptores de las opciones del desarrollo, sino sus protagonistas por excelencia.

La ciudadanía, por el solo hecho de serlo, tiene derecho al disfrute efectivo de los bienes y servicios que produce la sociedad, teniendo necesariamente un mínimo vital para llevar una vida decorosa: nadie es libre si no tiene un mínimo que le permita ser autónomo. Las necesidades sociales, educación, salud, recreación, vivienda digna, son más que mercancías, son derechos que dependen del esfuerzo creativo de los hombres y mujeres, y no meramente de la naturaleza o del azar; el desarrollo es para la gente y su fin no es solo el crecimiento sino la mejora efectiva de la vida de los ciudadanos: “la libertad individual es esencialmente un producto social, y existe una relación de doble sentido entre: los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y el uso de las libertades individuales no solo para mejorar las vidas respectivas sino también para conseguir que los mecanismos sociales sean mejores y más eficaces”³⁶

³⁵ □. PNUD. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.

³⁶ Amartya Sen

Desde el enfoque del desarrollo humano, que ONU-HABITAT lo promueve desde la garantía de los derechos, la evolución de su concepto ha estado estrechamente ligado al derecho a la ciudad; en palabras de Giraldo et al. (2009:114), *la evolución del concepto del desarrollo humano ha venido en efecto acompañada de una complejización de la noción y los derechos relativos al hábitat*, como en efecto se puede identificar en las posturas diferenciadas y cambiantes en el tiempo.

Mientras la Declaración Universal de los Derechos Humanos concebía en 1948 el Derecho al Techo como un asunto de salubridad en el marco del derecho a la salud, defendiendo como factores esenciales de ese derecho la estructura de la vivienda, su acceso a servicios públicos, su equipamiento básico y la disposición de un espacio mínimo de habitabilidad, en los foros mundiales urbanos de Vancouver (1976) y Estambul (1996) se consolidó el derecho a la vivienda digna en asentamientos humanos sustentables, donde se introduce, como soporte de esa dignidad, el acceso al hábitat desde las nociones complementarias de la localización de la vivienda y las condiciones de su entorno, sus condiciones de tenencia, la infraestructura urbana de servicios, así como las condiciones de transporte y movilidad.

En los últimos años, a instancias de ONU-HABITAT, el concepto se ha ampliado, trascendiendo a un derecho a la ciudad, donde los principios de sustentabilidad y justicia social son los soportes del usufructo equitativo de la ciudad mediante políticas e instrumentos de desarrollo urbano que garanticen la disposición de un espacio público sustentable y equitativo, al tiempo que promuevan tanto la convivencia y la seguridad, como la asociación y participación decisoria, o la transparencia y flujos de información³⁷. Bajo esta óptica, la gestión de la ciudad no se reduce solo a sus aspectos físico-espaciales, sino que debe asumir su integralidad considerando las demás dimensiones socio-históricas

En un sentido amplio, y con fundamento en las consideraciones anteriores, debe entenderse que cuando se habla del derecho a la ciudad se está haciendo referencia, en realidad, al derecho a la ciudadanía, válido por igual para los habitantes rurales y urbanos; si bien el mundo se ha tornado mayoritariamente urbano, no puede escindirse de manera mecánica de la ciudad en suelo urbano y suelo rural, ni considerarlos como espacios territoriales desligados entre sí. Lo que sí debe suponer esa circunstancia es que la capacidad institucional debe trascender las fronteras urbanas para actuar de manera consistente, equitativa y eficaz sobre la totalidad del territorio.

³⁷ En esa línea, y a modo tanto de reconocimiento como de promoción, está previsto que el quinto Foro Urbano Mundial que se celebrará en la región de América Latina y en particular en la ciudad de Rio de Janeiro en 2010 se titule *‘El derecho a la ciudad. Reduciendo la brecha urbana’*. Como veremos más adelante, éste supera la perspectiva de la vivienda digna, agregando a ésta el derecho a un entorno próximo y remoto adecuado, así como al desarrollo y realización efectiva de los derechos vinculados con la participación en la toma de decisiones colectivas asociada con la *ciudadanía*. (Giraldo et al. (2009:115)

Se habita desde lo simbólico, expresando y dejando huella de nuestras formas particulares de entender nuestros sentidos de la vida: estéticos, sociales y funcionales, en medio de las condiciones que nos establece el medio que habitamos. Se habita habilitando los lugares haciéndolos nuestros; se habita habituándonos a aquellos lugares haciéndonos parte de ellos, perteneciéndoles.

Así habitamos adaptando el tiempo y el espacio tanto como adaptándonos a los tiempos y los espacios donde nuestros cuerpos, memorias, imaginarios y proyectos se mueven. Se habita lo social, enfrentándonos a múltiples y muy diversas redes que tejen nuestro tiempo y nuestro espacio, generando un campo colectivo de tensión donde se desenvuelven fuerzas de distinta naturaleza y magnitud que potencian o inhabilitan nuestro acto de habitar.

Se habita un medio físico naturalmente humano, derivado de la encarnación de nuestra propia naturaleza biocultural, en lo cual generamos un campo de relaciones entre lo biótico, abiótico y cultural. Es preciso superar la mirada al hábitat exclusivamente como hecho material natural o construido y como concreción y relación física, formal y funcional de una materialidad. Es decir, limitar la mirada llana sobre casas, techos, paredes, calles, carros, iglesias, escuelas, centros comunitarios, clínicas, parques, cuencas, valles, montañas...; o la idea de que es una mera suma de objetos, materias, técnicas, de formas y funciones, contenedor de todo lo que alberga, o sitio físico donde se desenvuelve la vida humana. En lugar de ello, hábitat no se restringe a la construcción de estructuras, flujos y relaciones materiales sino que se amplía a la configuración y establecimiento de diversos órdenes de existencia, en el plano tangible tanto como en el legal, social, económico y cultural.

Es preciso revisar la idea, asociada en buena parte a la anterior, de que al hábitat corresponde con una delimitación geométrica fija de un espacio limitado, que puede preestablecerse, bien sea el de una casa, una calle, un barrio, una comuna, una zona o una ciudad, como los bordes que contendrían un determinado hábitat. Por el contrario, si un hábitat se deriva del acto de habitar de individuos y grupos, éste no se limita por una geometría fija y preestablecida, sino que gesta sus trazos geométricos desde las dinámicas que lo configuran, contrayéndolos y expandiéndolos, en la medida en que se alteran las formas de vida de los moradores y sus relaciones en el espacio material y social. Es decir, se configura de recorridos, ritmos, rutinas, estaciones, permanencias, intercambios y tránsitos que ocurren configurando el espacio de lo cotidiano.

De allí que, el asentamiento humano, en tanto hecho configurado y delimitable físicamente, bien forma parte del hábitat, mas no es en sí mismo el hábitat. Si entendemos como hábitat toda la trama de vida que se gesta en el espacio, a propósito del habitar, obviamente formaría parte de ella, pero tal trama se compondría desde las redes sociales, económicas, físicas (claro que también), culturales y bióticas que arman distintos grupos humanos con el propósito de significar su existencia y de posibilitar su continuación social, fisiológica y moral.

Entender hábitat implica reconocer, por ende, toda aquella trama diversa de habitantes, moradores, y sus formas de moverse en el espacio, en su habitar, que en su ejercicio precisamente va configurando redes y sistemas de relacionamiento económico, formas de sobrevivencia y sustento. Trama dentro de la cual, para algunos la vivienda o el barrio, en tanto tales, cobran una relevancia existencial mayor, mientras para otros la cobran la calle, el bus o el centro de la ciudad; trama dentro de la cual para algunos la sostenibilidad depende de la estructura y el rigor formal de su urbanismo mientras para otros depende, paradójicamente, de lo desestructurado de la ciudad real y de la flexibilidad con la que se habilita el desenvolvimiento de sus redes económicas o afectivas.

3.4. El Concepto de Actores

La preocupación por el desarrollo ha sido el resultado de la comprobación de que la generación de riqueza y de oportunidades no se produce sin alguna forma de intervención consciente y continuada sobre los procesos sociales y económicos. Esa certeza llegó después de las dramáticas experiencias de crisis políticas y económicas que condujeron a colapsos sociales y a guerras a escala global. Sin embargo, la discusión acerca de qué es el desarrollo y cómo se alcanza continúa, tanto en el campo académico como en el de la formulación e implementación de las políticas. En ese sentido, las presentes notas tienen un carácter exploratorio y constituyen un intento de elaboración teórica que sirva como contexto conceptual de investigaciones sobre desarrollo local, ya que son el resultado de reflexiones que surgen a partir de una investigación en curso sobre el sistema de actores locales³⁸.

Las concepciones acerca del desarrollo han evolucionando desde una perspectiva que ponía la atención en el desempeño de las variables económicas, como el producto bruto interno, la tasa de inversión, la productividad y los niveles de industrialización (incorporación de valor agregado a la producción) hacia otra más interesada en los resultados alcanzados en materia de educación, cultura, autonomía, distribución de la riqueza y de las oportunidades de acceso a las diversas opciones de vida disponibles. Junto con el avance de esta última perspectiva también se abandona progresivamente la idea de que existen modelos de desarrollo representados por determinadas sociedades que habría que emular.

No es nuestra intención tratar aquí estas diversas concepciones acerca del desarrollo local, si sostenemos, como un punto de partida que fundamenta nuestro análisis de la lógica de los actores, que el desarrollo es un proceso de cambio, que incluye el crecimiento económico y, sobre todo, una mejor distribución de la riqueza, pero que se refiere principalmente a la transformación de las relaciones entre personas, grupos y clases, incrementando la participación, la

³⁸ La investigación se denomina "Sociedad y desarrollo .El sistema de actores y el desarrollo local. El caso de Viedma y su área de influencia", Osvaldo Alonso Dir. Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Río Negro, septiembre de 2003

iniciativa y la igualdad. En ese sentido, el desarrollo es un proceso de aprendizaje colectivo que implica un cambio en la perspectiva de los actores, una cierta capacidad de trascender, sin renunciar, los intereses sectoriales y corporativos.

Precursoramente un eminente economista latinoamericano, autor de diversas obras sobre el desarrollo, lo definía así:

...la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva, Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas (Celso Furtado, citado por Boisier 2003).

Finalmente, fruto de visiones ideológicamente antagónicas pero paradójicamente convergentes, se comienza a privilegiar los espacios subnacionales, incluidas las denominadas microrregiones y las localidades. Una de las corrientes que contribuyen a difundir la importancia de lo local es la que promueve los procesos de descentralización administrativa como recurso para la reforma del Estado, tanto en su variante democratizante que destaca las posibilidades que ofrece la cercanía de los ciudadanos con los gobiernos, como en la versión neoliberal interesada trasladar hacia los niveles inferiores del estado problemas y conflictos. Desde un enfoque más economicista se comienza a valorar a lo local como un espacio de encadenamiento de procesos productivos, de generación de renta e inversión en un circuito autosustentable, que combina iniciativas empresariales, recursos disponibles y tecnología.. Una tercera perspectiva entiende lo local como el primer eslabón de las relaciones políticas y sociales, la sociedad local como el lugar de la articulación de actores que son portadores de determinadas interpretaciones acerca de la construcción de lo social (Suárez 2003).c

Es importante insistir en que esta construcción de capacidades no sólo es necesaria de parte de la ciudadanía o de las organizaciones de base. Desde la perspectiva de la sostenibilidad de un proyecto político democrático, implica también la construcción de capacidades al interior del Estado, tanto en el equipo de gobierno como en la más amplia nómina de funcionarios y empleados, especialmente en aquellos que se relacionan directamente con la ciudadanía y sus organizaciones. Cada vez es más claro que escalar o ampliar la participación ciudadana y lograr niveles sostenibles de gobernabilidad democrática precisa, tanto de ajustes o reformas en las estructuras políticas, como de cambios en el ámbito de las burocracias públicas, tanto en términos de una mayor capacidad técnica de estas, como de un cambio en su concepción de relacionamiento con la ciudadanía y las comunidades locales (Clarke & Stewart, 1998).

Y he aquí una de las tareas más difíciles para el escalamiento de PM&E: ¿Cómo comprometer a la burocracia estatal en la interacción y el aprendizaje que implica asumir con responsabilidad y transparencia PM&E desde la administración pública? Abordar estos cambios conlleva una relación distinta de los funcionarios

con las autoridades políticas así como también con las comunidades. Para ello es necesario construir desde el gobierno y desde la ciudadanía un sistema renovado de valores y reconocimientos, en el sentido de que el funcionario (a) perciba que su trabajo es valorado y tenido en cuenta y no que simplemente cumple una función anónima y rutinaria.

Esta dimensión desde el nivel administrativo introduce una valoración nueva en la construcción de indicadores en la relación Estado – ciudadanía, que contempla no únicamente la recíproca *accountability*, sino también el reconocimiento público al logro de determinados indicadores en la gestión participativa y democrática del desarrollo local o municipal. En este sentido, estrategias como la valoración de la ciudadanía acerca del servicio prestado por cada uno de los funcionarios (as), tanto fuera como dentro de los muros de la administración pública, a la par que la comunicación de estos y otros resultados de desempeño hacia la ciudadanía son importantes para romper la brecha que aísla la burocracia pública y ciudadanía.

Una vez culminado el proceso de entrevistas, reuniones y revisión, han quedado más o menos claros los siguientes aspectos:

! No existe un modelo único o exclusivo de indicadores y de PM&E para evaluar la participación de un colectivo o grupo social en cuanto al desarrollo económico y social del territorio que habita y le identifica, sea este un distrito urbano o un municipio.

! En la mayoría de las experiencias revisadas la participación ciudadana en los procesos de desarrollo, bien sea desde su involucramiento activo en el diseño de políticas o proyectos o desde un rol más externo como el de las veedurías y auditorías ciudadanas, garantiza unos mayores niveles de apropiación de lo público y unos aprendizajes colectivos que a mediano y largo plazo redundan en una mayor sostenibilidad política, económica y social de la ciudad o localidad.

! A su vez, la participación ciudadana (*citizen involvement*) como proceso social y político, para no agotarse en la coyuntura de un proyecto determinado, precisa superar su fase meramente instrumental o evaluatoria y abocarse hacia la construcción de capacidades, tanto individuales como colectivas, ciudadanas y estatales, que la incorporen a las lógicas participativas en la cultura y la hagan sostenible, tanto en términos temporales, como espaciales.

! En particular, se resalta como el escalamiento y sostenibilidad de PM&E en el ámbito urbano requiere de un contexto político administrativo favorable. Esto conlleva diseñar estrategias de implicación hacia las y los funcionarios estatales de cara a construir sistemas municipales participativos, e igualmente, que movimientos y partidos políticos favorables a la democracia participativa y deliberativa incorporen PM&E dentro de sus agendas y programas de gobierno.

! Efectuar una lectura de estas capacidades y sus resultados implica la construcción y validación colectiva de indicadores sobre democracia y desarrollo a

varios niveles, no importando que exista alguna yuxtaposición entre algunos de los mismos. Esta lectura es necesaria efectuarla desde las dimensiones individuales, organizacionales y sociales, cruzándola a su vez, con el tipo de relaciones horizontales o verticales que allí converjan.

! Tenemos pues, que las relaciones horizontales pueden darse entre las organizaciones o individuos en su nivel social y comunitario, así como entre gremios empresariales y equipos de gobierno. A su vez, entre estos grupos sociales, y políticamente diferenciados, pueden darse relaciones verticales o asimétricas. Así, en la medida que ciertas asimetrías impidan una participación horizontal de ciertos individuos u organizaciones, se hace necesario reforzar los mecanismos de *accountability* (transparencia y responsabilidad) que le permitan al individuo tomar decisiones como ciudadano y como consumidor.

! Se trata entonces de buscar construir indicadores que sirvan para medir la gobernabilidad democrática y el desarrollo social, sin que descuiden las distintas esferas individuales y colectivas en las cuales se despliegan. Un camino posible es a partir de cruzar estas relaciones horizontales / verticales con el cono de niveles del desarrollo propuesto por la *IAF*, donde ya no sólo se trataría de medir el cambio únicamente en las organizaciones de base, sino también en los individuos y en las estructuras del gobierno y el Estado.

! He allí un reto, no sólo para propuestas participativas de desarrollo y democratización social, sino también para la realización de estudios comparativos dentro de estos diferentes procesos que se vienen realizando a escala mundial.

3.4.2. Capitales Sinérgicos

Los Nueve Tipos de Capitales de Boisier

Las formas del capital sinérgico son nueve; Económico, Cognitivo, Simbólico, Cultural, Institucional, Psico-social, Social, Cívico, Humano, cada una de estas formas explicada a continuación;

a) Capital Económico: recursos financieros disponibles periódicamente para fines de inversión regional, este capital es exógeno.

b) Capital Cognitivo: dotación de conocimiento científico y técnico disponible en una comunidad, susceptible de ser utilizado en los procesos de crecimiento y de desarrollo, este capital es exógeno.

c) Capital Simbólico: es la construcción de la realidad social a través de la palabra, del discurso. Generando imaginarios, movilizandó energías sociales latentes, generando auto-referencia. En un sentido nombrar un territorio con un nombre y una caracterización, es construirlo a través de la palabra.

d) Capital Cultural: acervo de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción, productos inmateriales (folklor, música y poesía) y materiales (artesanía, comida), bienes específicos de una determinada comunidad.

e) Capital Institucional: catastro censal de instituciones públicas y privadas existentes en la localidad, las que deberían poseer un conjunto de atributos estructurales, tales como: capacidad para actuar y tomar decisiones velozmente, la flexibilidad organizacional, la propiedad de maleabilidad, la resiliencia del tejido institucional, la inteligencia organizacional.

f) Capital Psicosocial: este capital relaciona pensamiento y acción, se refiere a sentimientos y emociones como lo es la actitud, las creencias, la opinión, el valor, los estereotipos y la representación social, concluyendo que el saber y el sentir motivan, planifican, razonan, impulsan, precipitan, retrasan, o evitan una acción.

g) Capital Social: el componente de capital humano que permite a los miembros de una sociedad dada, confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones. Este capital aumenta a medida que se utiliza y disminuye por desuso.

h) Capital Cívico: prácticas políticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, preocupación personal por los asuntos públicos, de la asociatividad entre los ámbitos público y privado, de la conformación de redes de compromisos cívicos.

i) Capital Humano: son los conocimientos y habilidades que poseen los individuos. Estos capitales sinérgicos con cada una de sus formas, permite la recopilación de conocimientos en búsqueda del reconocimiento de una realidad local específica. Permitiendo además enfrentar el tema del desarrollo regional y local en forma delimitada, orientar la dinámica de los focus group y potenciar el resultado de los análisis.

Como complemento de este modelo cabe señalar a continuación, algunos supuestos básicos que emanan del trabajo de Boisier³⁹, para una comprensión más detallada de su análisis respecto del desarrollo regional y local.

Boisier plantea que los cambios políticos mundiales unidos a lo que se ha denominado mega-tendencias descentralizadoras, es decir la revolución científica y tecnológica, la reforma del Estado, las demandas autonómicas de la sociedad civil (parcialmente organizada sobre bases territoriales) y la privatización y desregulación, colocan al territorio organizado en un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional.

³⁹ Boisier, Sergio (1996). Modernidad y Territorio. Cuaderno del ILPES. LC/IP/G.90-P. 61

Esta modernización se refiere, al perfil productivo, pero mucho más que eso, a valores colectivos, nuevas relaciones capital/trabajo, equidad y competitividad regional, además de incidir tanto en los sectores productivos como en la administración, el gobierno y el amplio espectro de los servicios modernos (investigación, comercialización, redes y otras), así como en el modelo educacional y profesional adoptado por la región y en su capacidad para generar innovaciones endógenas.

En este contexto este autor plantea las siguientes tesis;

El desarrollo regional es un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella.

- La región es una estructura compleja e interactiva, con múltiples acotamientos, en la cual el contenido define el continente (límites, dimensiones, y otros atributos geográficos), hoy la región es una y múltiple simultáneamente, puesto que cualquiera de ellas puede establecer alianzas tácticas con otras regiones para lograr objetivos específicos e plazos determinados.

- La construcción social y política de una región debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional, esto significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando la comunidad segmentada y pasiva, en una organizada, cohesionada y consciente, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

- El gobierno regional requiere trabajar coordinadamente con su sociedad civil (también con el sector empresarial), la conducción estratégica del gobierno regional tiene que vincularse estrechamente a la conformación de aglomerados sinérgicos, a la creación de redes interactivas y a la construcción de infraestructura moderna que facilite la competitividad.

- La identidad es un factor clave para el logro del desarrollo regional, por lo tanto debe existir una fuerte identidad regional, una condición indispensable en este plano es contar con una cultura regional, entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales que unifica y separa simultáneamente, siendo su elemento definitorio la integración y no la exclusión.

- La tarea inicial en la preparación de cualquier proyecto de desarrollo regional, consiste en auscultar la base social, respecto de las hipótesis preliminares que le darán forma, para identificar la posición de los diferentes agentes o grupos, como para estructurar el proceso de participación de cada uno, en la concreción del propio proyecto final.

Estos capitales sinérgico con cada una de sus formas, permite la recopilación de conocimientos en búsqueda del reconocimiento de una realidad local específica. Permitiendo además enfrentar el tema del desarrollo regional y local en forma

delimitada, orientar la dinámica de los focus group y potenciar el resultado de los análisis.

Como complemento de este modelo cabe señalar a continuación, algunos supuestos básicos que emanan del trabajo de Boisier, para una comprensión más detallada de su análisis respecto del desarrollo regional y local. Boisier plantea que los cambios políticos mundiales unidos a lo que se ha denominado mega tendencias descentralizadoras, es decir la revolución científica y tecnológica, la reforma del Estado, las demandas autonómicas de la sociedad civil (parcialmente organizada sobre bases territoriales) y la privatización y desregulación, colocan al territorio organizado en un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional.

Esta modernización se refiere, al perfil productivo, pero mucho más que eso, a valores colectivos, nuevas relaciones capital/trabajo, equidad y competitividad regional, además de incidir tanto en los sectores productivos como en la administración, el gobierno y el amplio espectro de los servicios modernos (investigación, comercialización, redes y otras), así como en el modelo educacional y profesional adoptado por la región y en su capacidad para generar innovaciones endógenas.

En este contexto este autor plantea las siguientes tesis:

El desarrollo regional es un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella.

La región es una estructura compleja e interactiva, con múltiples acotamientos, en la cual el contenido define el continente (límites, dimensiones, y otros atributos geográficos)⁴⁰, hoy la región es una y múltiple simultáneamente, puesto que cualquiera de ellas puede establecer alianzas tácticas con otras regiones para lograr objetivos específicos e plazos determinados.

La construcción social y política de una región debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional, esto significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando la comunidad segmentada y pasiva, en una organizada, cohesionada y consciente, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

El gobierno regional requiere trabajar coordinadamente con su sociedad civil (también con el sector empresarial), la conducción estratégica del gobierno regional tiene que vincularse estrechamente a la conformación de aglomerados

⁴⁰ Boisier, Sergio (1996). Modernidad y Territorio. Cuaderno del ILPES. LC/IP/G.90-P.

sinérgico, a la creación de redes interactivas y a la construcción de infraestructura moderna que facilite la competitividad.

La identidad es un factor clave para el logro del desarrollo regional, por lo tanto debe existir una fuerte identidad regional, una condición indispensable en este plano es contar con una cultura regional, entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales que unifica y separa simultáneamente, siendo su elemento definitorio la integración y no la exclusión.

La tarea inicial en la preparación de cualquier proyecto de desarrollo regional, consiste en auscultar la base social, respecto de las hipótesis preliminares que le darán forma, para identificar la posición de los diferentes agentes o grupos, como para estructurar el proceso de participación de cada uno, en la concreción del propio proyecto final.

En la evolución de las teorías sobre el desarrollo humano hace una década viene tomando fuerza el concepto económico propuesto por el Amartya Sen⁴¹, acerca de cómo evaluar y medir la calidad de vida y las condiciones de progreso de los ciudadanos del mundo, superando la mirada restringida a lo económico.

Su tesis central se fundamenta en que el desarrollo se alcanza en la medida en que se logre libertad para elegir y autosuficiencia por parte de cada ciudadano, desde la generación de capacidades y habilidades mínimas en su formación, para que éstos a su vez puedan estructurar sus activos y gestionar recursos, en la defensa de una probable exclusión o de futuras circunstancias adversas de la vida o incapacidad para elegir lo que quieren hacer.

Pero, ¿cómo estructurar un conjunto de factores como vivienda, salud, educación e ingresos, que interactúen para generar capacidades y de esa manera gestionar activos recursos que consoliden sus capitales? En una ciudad como Ibagué donde son pocas las oportunidades, escasas condiciones de igualdad y como consecuencia se coarta la libertad de elegir como se quiere vivir.

SEN afirma que su “estudio se refiere especialmente al papel de agencia del individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas (que van desde participar en el mercado, hasta intervenir directa e indirectamente en actividades individuales o conjuntas en el terreno político y de otros tipos)”. (1999, p. 35)

La respuesta necesariamente debe centrarse en la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida para alcanzar niveles de desarrollo, a partir de

⁴¹ El economista Amartya Kumar Sen, nació el 3 de noviembre de 1933 en Santiniketan, ciudad incorporada en la actualidad a Bolpur en el estado de Bengala Occidental de la Unión India. Ha contribuido de diversas maneras a la ciencia económica y en forma muy importante a la economía del bienestar y obtuvo por ello el premio Nobel de Economía en 1998.

lo que SEN denomina como la generación de una estructura de oportunidades provista por el Estado, el Mercado y la misma Comunidad y para lograrlo es necesario dinamizar los capitales de los individuos a partir de la suma de activos y recursos en los ámbitos no solo tangibles sino intangibles.

Ahora bien, si la disponibilidad de activos, entendidos como un conjunto de capacidades y habilidades mínimas busca la inclusión del individuo al mundo moderno y globalizado, requieren incentivos y oportunidades externas que permitan movilizar lo interno. SEN sostiene que: *“la idea básica de que el aumento de la libertad del hombre es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial. El objetivo del desarrollo está relacionado con la valoración de las libertades reales de que gozan los individuos... Los individuos han de verse como seres que participan activamente-si se les da la oportunidad- en la configuración de su propio destino”*. (SEN: 2000, p. 74).

Para el lector que no esté familiarizado con la realidad colombiana, presentamos una breve reseña de cómo se ha dado el proceso de participación ciudadana y descentralización política en el país y que a su vez se configura como telón de fondo, desde el cual se formula el interrogante del equipo del Programa Democracia y Ciudadanía del IPC de ¿cómo construir estrategias e indicadores de participación que nos ayuden en la doble tarea de investigar y apoyar la consolidación de formas políticas democráticas modernas incluyentes y económicamente sostenibles en la gestión y gobierno de las ciudades colombianas?

La idea generalizada sobre la participación ciudadana en Colombia emerge a finales de la década de 1980 y a comienzos del decenio de 1990, en un contexto caracterizado por:

! Una oleada de movimientos cívicos que en su mayoría reclamaban menos corrupción y mayor eficiencia en la prestación y dotación de bienes y servicios públicos, básicamente desde el ámbito municipal.

! Una tendencia global, impulsada principalmente por organismos internacionales, tipo BM y BID, hacia la descentralización y desconcentración, principalmente de actividades político - administrativas, que se tradujo en la elección popular de alcaldes y juntas administradoras locales.

1 Las notas en este aparte, son retomadas fundamentalmente de la investigación sobre movimientos sociales y democracia desarrollada en el IPC bajo la coordinación de Omar Urán y publicada en el año 2000 con el título de “La ciudad en movimiento: movimientos sociales y democracia en Medellín y el Valle de Aburrá”.

! Todo ello fue de alguna manera reasumido por el proceso de negociación política entre el gobierno y el movimiento político armado del M-19 (Movimiento 19 de Abril), el cual terminó en una Asamblea Nacional Constituyente, la cual reafirmó

las nociones de participación ciudadana, democracia participativa y descentralización administrativa, creando entidades como los consejos territoriales de planeación y las juntas de usuarios de servicios públicos.

! La aceleración de la privatización y municipalización de empresas del Estado. En el transcurso de la década del 90, el Estado en su ámbito nacional, así como muchas organizaciones de base y algunos movimientos políticos, se dieron a la tarea de explorar y llevar a la práctica las nuevas posibilidades normativas. Empero surgieron nuevas dificultades:

! Las organizaciones sociales, sobre todo las comunitarias, se vieron desbordadas por una avalancha de invitaciones a participar en juntas, redes, comités, etc., espacios promovidos tanto desde el Estado central, como desde los departamentos y los municipios, lo cual se tradujo en muchas ocasiones en un debilitamiento de la organización de base, dado el excesivo tiempo dedicado a las labores extracomunitarias y a la burocratización o cooptación de sus dirigentes.

! La falta de experiencia concreta en metodologías y herramientas comprensibles para concitar la participación ciudadana y relacionarla con las exigencias normativas del régimen político administrativo municipal, hizo que inclusive, gobiernos locales basados en movimientos cívicos, terminaran haciendo inocua la participación ciudadana a la vez que ellos mismos se deslegitimaban.

! La privatización y la reducción de recursos monetarios para algunos servicios públicos básicos, tales como salud, vivienda, energía, hizo que se percibiera que la participación y la descentralización eran estrategias impulsadas básicamente para la administración de la pobreza y en favor de una desconcentración de las demandas ciudadanas al Estado en su ámbito nacional.

! Por su parte, los grupos alzados en armas que no negociaron con el gobierno (FARC y ELN), así como los grupos paramilitares, sobre todo en municipios pequeños bajo su área de influencia, terminaron viendo sospechosamente cualquier tipo de participación que no estuviera bajo su control, lo que dificultó o hizo imposible en muchos municipios llevar a cabo experiencias participativas.

Después de más de 10 años del *boom* de la descentralización político - administrativa y la democracia participativa, con sus diferentes formas y mecanismos de participación ciudadana, hoy existe entre las organizaciones sociales y de base comunitaria cierto sabor agridulce que reclama una participación ciudadana más efectiva, con una mayor implicación y profesionalización del Estado y un replanteamiento de los tiempos y recursos realmente destinados a las personas y organizaciones que conforman la base social y comunitaria.

Se puede afirmar que durante todo este tiempo, más que el mismo Estado, son las Organizaciones sociales, de base y las ONG, aquellas que más han tratado de llevar a la práctica y de aprender de sus experiencias sobre participación

ciudadana, tanto desde el control y la auditoria, como desde la planeación, monitoreo y evaluación. Al respecto, el Estado se ha mostrado muy rígido para incorporar o reflexionar sobre estos aspectos, tanto desde el nivel tecnocrático como desde el marco estrictamente político.

Sin embargo, y sobre todo en las grandes ciudades del país, de más de un millón de habitantes (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla e incluso Pasto), existe un creciente descontento con los representantes políticos tradicionales que ha llevado de nuevo a la configuración de movimientos políticos de base cívica, apoyados fundamentalmente en principios de responsabilidad y transparencia política, que desde ideas bien disímiles sobre la participación ciudadana en el gobierno municipal tratan de incorporar principios de transparencia, responsabilidad y participación ciudadana en el gobierno de las ciudades.

Esta dinámica ciudadana nos ha llevado a indagar por experiencias y marcos interpretativos que puedan servir para el diseño de estrategias e indicadores de participación que ayuden a la consolidación democrática de estas nuevas experiencias. Por ello, el documento que aquí presentamos tiene como telón de fondo esta preocupación y la necesidad de compartir aprendizajes.

3.5.1. El derecho a la ciudad

Todos los seres humanos tienen derecho al uso y disfrute del espacio urbano, la vivienda y los servicios inherentes. Su carencia e insuficiencia es una injusticia estructural que se relaciona con la inequitativa distribución del ingreso y en consecuencia, de los bienes y servicios básicos. Satisfacer estas necesidades humanas fundamentales trasciende lo individual y se ubica como un proceso social vital frente al cual, la sociedad en su conjunto y los gobiernos en especial, tienen responsabilidades y obligaciones para garantizar su satisfacción, constituyéndose en un derecho absoluto, inalienable, independiente de los recursos económicos de las familias: El derecho a la ciudad.

El concepto de derecho a la ciudad fue acuñado en el año 1968 por Henri Lefebvre (1978), quien planteó que, junto a los derechos básicos de los ciudadanos de libertad, trabajo, salud o educación, debía ser incluido el derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. Para el filósofo francés, la convivencia y la comunicación de los ciudadanos serán más pródigas y más fluidas si estos habitan en territorios ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo individual y colectivo.

El progresivo ritmo de crecimiento de las ciudades ocurrido en las últimas décadas ha modificado esencialmente la percepción, tanto en relación con las necesidades y expectativas de sus habitantes como frente a la ampliación del entorno necesario para garantizar sus derechos ciudadanos. En tal sentido, Anna Sánchez (s.f.) plantea que Ya no basta con la reivindicación de la vivienda y el barrio. Hay que plantear en qué entorno más amplio se insiere, dónde está, qué accesos tiene

a los equipamientos y servicios, a la movilidad, etc. hasta alcanzar la escala de ciudad y su entorno. Surge así de nuevo el concepto de derecho a la ciudad con una nueva dimensión.

Para contextualizar el derecho a la ciudad, la autora explica cómo el concepto de ciudad integra la dimensión físico-espacial con la político-institucional; como espacio físico, la ciudad incluye tanto el espacio estrictamente urbano como el suburbano y el rural que conforman su territorio; como espacio institucional, la ciudad está organizada como una unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano; como espacio político, la ciudad es el conjunto de actores e instituciones que intervienen en su gestión, incluida la comunidad en general. El derecho a un hábitat integral implica un reconocimiento de la demanda de individuos y familias por usufructuar un espacio adecuado y seguro; los cambios de las personas y del núcleo familiar en las distintas etapas de vida; la seguridad de la tenencia; el respeto a la identidad cultural de los grupos sociales; su inserción en un medio ambiente sano, el acceso a información, tecnología y participación en el proceso de producción de viviendas y de la ciudad; y la libre organización para luchar por hacerlo efectivo.

El derecho a la ciudad, entendido como un derecho esencialmente colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, es definido en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad⁴² como *el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social*. El goce efectivo del derecho a la ciudad exige, de acuerdo con Sánchez (s.f.) que —*el modelo económico de la ciudad no genere exclusión y que el modelo político garantice la participación*.

Además la ciudad deberá aceptar y proteger la diversidad cultural y ser ecológicamente sostenible. (p. 4). Construir una ciudad solidaria y equitativa implica una inserción social amplia en las luchas y la atención a las demandas de millones de personas alrededor del mundo por un lugar digno donde vivir, lo cual atenta contra intereses económicos profundamente ligados al orden social vigente. La función social del espacio y los derechos urbanos son estrategias y se insertan en la gestión democrática de la ciudad y en la remoción de obstáculos, de todo

⁴² La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del derecho a la ciudad. Diversas —*organizaciones y movimientos urbanos articulados desde el I Foro Social Mundial (2001), han discutido y asumido el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Desde entonces, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, están construyendo una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades*. Disponible en: (<http://www.choike.org/nuevo/informes/2132.html#Carta%20mundial%20del%20derecho%20a%20la%20ciudad>).

tipo, para que la población pueda acceder a vivienda y servicios urbanos, y usufructuar la ciudad plenamente por el simple hecho de pertenecer a una sociedad.

3.5.2. Actores y territorio

El sociólogo francés Alain Touraine (1991:7) define un actor social como el hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales en un entorno que constituye una colectividad a la que siente que pertenece y cuya cultura y reglas de *funcionamiento* institucional hace suyas, aunque solo sea en parte. O, dicho sea con palabras más sencillas, se necesitan tres ingredientes para producir un actor social: objetivos personales, capacidad de comunicar y conciencia de ciudadanía.

Por ello, entender el territorio y sus dinámicas como una red de actores políticos y sociales, que se caracteriza por un sistema de relaciones institucionales, económicas, sociales, culturales, legales y políticas supone, entonces, tener una mirada armónica e integral del mismo, trascendiendo, de un lado, el énfasis que hoy se sigue haciendo en la planeación del componente urbano de manera casi exclusiva, y reconociendo, del otro, la necesaria interdependencia entre ciudad y región, tanto como la valoración de la identidad necesaria entre los individuos, sus organizaciones y su territorio. Así lo sugiere Rodríguez (2008:138) cuando reclama *un acercamiento entre el espacio rural y el urbano socialmente construido*.

Allí subyace el que puede ser, tal vez, el más importante imperativo en la configuración de un *proyecto político de desarrollo territorial* (como lo entiende y lo propone Boisier): ¿Cómo balancear los poderes del Estado (en sus diversos niveles territoriales) y la sociedad civil? ¿Cómo lograr que las diversas instancias de organización social asuman roles más comprometidos con su responsabilidad social de actuar como agentes de desarrollo? ¿Cuáles reflexiones y acciones habrá que socializar a fin de alcanzar, cada vez, una mayor cualificación en las expresiones organizadas de la sociedad civil, una genuina representatividad de los intereses colectivos, una mayor capacidad de interlocución social y política? Sin temor a equivocaciones, puede afirmarse que, buena parte de la tarea está en dar un nuevo sentido a la asociatividad y una más ágil dinámica a los procesos de organización social, llenando de contenidos y de propósitos pertinentes, de legitimidad, de responsabilidades y de compromisos reales a las organizaciones de la sociedad civil, *“con un nuevo esquema de distribución de responsabilidades sociales que coloque a la sociedad civil como el principal agente del proceso de cambio social, asociada a un Estado con un papel proactivo, no sólo interviniendo compensatoriamentell*.⁴³

⁴³ Planteaba el profesor Boisier en su disertación del 4 de julio de 2008 en la UAM: —¿*Cuán contemporáneas son las organizaciones?*ll aludiendo a sus características de rapidez decisional, flexibilidad, maleabilidad, resiliencia e inteligencia organizacional.

3.5.3. Ciudadanía y participación

De acuerdo con Jordi Borja (2002), en tanto la ciudad es un escenario donde se prodigan el intercambio, el comercio, la cultura, la ciudadanía se origina en las ciudades, —*caracterizadas por la densidad, la diversidad, el autogobierno, las normas no formales de convivencia, la obertura al exterior*ll. Para el autor, la ciudadanía es un status, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general, de base territorial y cultural. Los "ciudadanos" son iguales entre ellos, en la teoría no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, de segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos deben de ser iguales. La Ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad.

Pero la ciudadanía no se refiere solo a los grandes asuntos del Estado sino y sobre todo a los problemas cotidianos, a la participación en la regulación del uso del espacio público, a la normalización justa de las relaciones del Estado con los ciudadanos. En una palabra, la ciudadanía pasa por la construcción y el fortalecimiento de la civilidad, de la sociedad civil, como lo sugiere Giraldo (1996:18): El ciudadano se construye en la participación política sobre el destino de la sociedad.

Sin una participación en la vida pública no es posible construir la ciudadanía: el ciudadano debe, como pensaba Aristóteles, ser aquel que es capaz de gobernar y de ser gobernado. Por consiguiente el proyecto de ciudad debe tener como eje articulador la construcción de una nueva ciudadanía. Esto se concreta en la participación, por diversos mecanismos, en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés común; Rodríguez (2001:60) se apoya en el texto de Habermas: *‘El nexo interno entre estado de derechos y democracia’*, cuando afirma que *—...la autonomía política de los ciudadanos debe expresarse en la auto-organización de una comunidad que se da sus leyes mediante la voluntad del pueblo. La autonomía privada de los ciudadanos debe por otra parte [señala Habermas] cobrar forma en los derechos fundamentales que garantizan el dominio anónimo de las leyes*ll.

Pero esta condición de ciudadano, bien sea formada en acto pedagógico o desarrollo político en el escenario de la ciudad, hoy tiene que consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación, en suma, la moderna ciudadanía. En los propósitos anteriores, puede advertirse que el reto pedagógico es enorme. Y no es otro que el de contribuir mediante procesos de movilización social y política, entendidos también en clave educativa, a formar sujetos políticos universales en tanto locales, con identidades simultáneas y cambiantes.

No estamos ante un pre-requisito de ciudadanía política, es decir, no se trata de construir primero las condiciones sociales y económicas para vivir con dignidad y luego, ahí sí, ocuparse de los problemas de interés común. Estamos ante un proceso simultáneo. En el acto de dotarse de las condiciones referidas, de

construir una ciudad más al alcance de su mano, se constituyen los sujetos autónomos que ejercen una ciudadanía plena. En definitiva, la consideración según la cual la política tiene un ámbito autónomo y se ocupa solamente del control y dominio del poder público, evade el hecho de que la participación de las comunidades, además de tener un carácter histórico, tiene una función transformadora de la sociedad y por ello es en esencia un ejercicio pleno de la política.

Es necesario por tanto abordar el tema de lo político y del ejercicio de la política en su expresión más auténtica, tal como la plantea Castoriadis (1996:12): La política no existe siempre y en cualquier lugar; la verdadera política es la resultante de una creación histórico – social rara y frágil. Lo que existe en toda sociedad es lo político: la dimensión - explícita, implícita o quizá casi imperceptible que tiene que ver con el poder, esto es la instancia o instancias instituidas, que pueden emitir mandatos con autoridad, y que, al menos, deben incluir siempre, de forma explícita, lo que denominamos un poder judicial y un poder de gobierno.

La noción de ciudadanía implica que los gobernados quieran elegir a sus gobernantes, quieran participar en la vida democrática, tengan una conciencia de pertenencia a la sociedad política. Más precisamente, un elemento fundamental en la formación de la nación es la codificación de los derechos y deberes de los ciudadanos. Así, la ciudadanía nos remite a la idea de una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política. En palabras de Borja (2002),

Sin instituciones fuertes y representativas no hay ciudadanía. El status, los derechos y deberes reclaman instituciones públicas para garantizar el ejercicio o el cumplimiento de los mismos. La igualdad requiere acción pública permanente, las libertades urbanas soportan mal las exclusiones que generan las desigualdades económicas, sociales o culturales. La ciudadanía va estrechamente vinculada a la democracia representativa para poder realizar sus promesas. La concepción moderna de ciudadano se levanta sobre la confluencia entre el principio de la igualdad básica de las personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales. En cuanto ciudadano, el individuo es la unidad componente de la democracia.

La participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental. La participación es tomar parte activa. En palabras de Hannah Arendt, la ciudadanía activa - esto es, el compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan a la comunidad política - sólo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público. El núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder, en este

sentido, no es nunca propiedad de un individuo, sino que pertenece al grupo y existe sólo mientras éste exista.

La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, en deliberación colectiva, acerca de los temas de interés común. Al hablar de una ciudadanía que interroga las relaciones de dominación nos encontramos con la tesis central de Arendt (1993), quien la plantea como el espacio de construcción de lo público y cuya concepción de la política está basada en la idea de la ciudadanía activa, esto es, en el valor e importancia del compromiso cívico y de la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política. Es decir, si la dimensión pasiva de la ciudadanía está dada por el acceso de derechos -civiles, políticos o sociales-, la dimensión activa está dada por las responsabilidades que los sujetos tienen con la comunidad política a la que pertenecen.

Para Arendt, los espacios públicos cobran existencia siempre que los ciudadanos se agrupan por el discurso y la acción, confiriéndole poder a esa acción. Esta autora valora el espacio público como aquel donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común.

En este sentido, la esfera pública es aquella dentro de la cual la actividad de la ciudadanía puede florecer. La práctica de la ciudadanía es valorada porque capacita a cada ciudadano a ejercer sus poderes de acción, a desarrollar sus capacidades de juicio y a lograr, por acción concertada, algunas medidas de eficacia política. La reactivación de la ciudadanía en el mundo moderno, para Arendt, depende tanto de la recuperación de un mundo común y compartido como de la creación de numerosos espacios públicos en donde los individuos pueden demostrar sus identidades y establecer relaciones de reciprocidad y solidaridad.

El espacio público es valorado por Bresser (1998:25) como "fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública -y como instancia- que hace posible la conexión del principio de igualdad política con el de la participación de los ciudadanos en lo que es de interés común". Es decir, un aspecto fundamental de la vigencia actual de la democracia es el desarrollo de espacios públicos, diferentes del Estado, lo que da cuenta de la vitalidad y autonomía de la sociedad civil. Por ello la ciudadanía activa tiene relación con ser sujeto de derechos y sujeto de la construcción pública común, es decir, actor/a en la creación de espacios, intereses, imágenes y discursos públicos, con sentido de identidad, pertenencia y membrecía a una determinada comunidad política, entre cuyos miembros hay relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad.

El concepto de Arendt resulta propicio, asimismo, para recoger las nociones de diversidad y pluralismo, y de ampliación del espacio público, que hoy parecen indispensables para una construcción democrática sustentada en la fortaleza y

diversidad de la sociedad civil. La ciudadanía activa se basa en el supuesto de una práctica crítica capaz de exigir el cumplimiento de normas jurídicas preestablecidas, de nombrar las carencias de aquellas personas que no han sido definidas como sujetos de derechos y de formular nuevos derechos que surgen con la complejidad creciente de las problemáticas de la vida contemporánea. Desde esta perspectiva, siguiendo a Jelin (1995), la historia de los movimientos sociales, puede interpretarse como una tendencia a incrementar el ejercicio futuro de la ciudadanía.

En otros términos, una cultura política y democrática debiera abrir espacio a una ciudadanía deliberativa, como criterio clave para discernir el significado de la participación. La ciudadanía deliberativa va más allá de que la gente se beneficie, más o menos equitativamente, de las políticas públicas o de que las actividades privadas se regulen para evitar los privilegios de unos sobre otros. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente como sus posibilidades reales de intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La ciudadanía deliberativa implica que la gente ejerza su capacidad reflexiva y que exprese sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos en el ámbito social. De allí la discusión respecto de que sólo ciertas formas de participación constituyen expresión ciudadana. Participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo, ahora bien, la participación ciudadana en la gestión pública, la entendemos en el proceso de intervención de la Sociedad Civil - individuos y grupos organizados - en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno; y, por ciudadanía, la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la Sociedad Civil en actividades públicas.

La participación ciudadana reconoce intereses públicos y políticos ante los que apela, pero lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento de carácter público que tiene su interés privado. Sin embargo, ese interés privado no se transforma en público, sino que solamente se puede hacer pública la consideración de ese interés. Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política. En concreto, ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. Es puesta de relieve como un valor central no sólo en términos del impacto de las apuestas de desarrollo, sino también como un componente esencial a un modelo más equitativo, justo y democrático.

La participación ciudadana pareciera encontrar su terreno privilegiado en la gestión pública o en la administración como una forma de mejorar su funcionamiento y, por ende, se asocia estrechamente a la modernización del Estado. Si por gestión pública entendemos la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe

y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas.

En síntesis, el tema de la participación ciudadana se ubica en el terreno de la existencia de un poder público que pretende ser expresivo del interés general de la Sociedad Civil, y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público, hoy el Estado contemporáneo necesita de la participación en sus políticas públicas, con el fin de cumplir con sus propósitos de perfeccionar la gestión pública, fortalecer la democracia y robustecer el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil. Entre tanto, la expansión y redefinición de la ciudadanía ya no se agota en los derechos cívicos, económicos y sociales, sino que se proyecta a muy diversos campos de la vida social. La lucha por estos nuevos derechos extiende el concepto de ciudadanía - reivindicación de un sujeto de derecho frente a un determinado poder - e implica una nueva definición de la ciudad. Por tanto, uno de los componentes básicos del régimen democrático -la ciudadanía- cambia de significado y exige nuevas instituciones que se hagan cargo de él.

La participación ciudadana contribuye a la redefinición de lo público, quitándole el uso exclusivo de lo público a lo estatal y propiciando conquistas al margen del mercado y el Estado. Los espacios abiertos a la participación ciudadana tendrán potencialidad para un buen gobierno si se dan a lo menos tres condiciones: que gocen de una efectiva autonomía frente al Estado y a los intereses corporativos de los grupos económicos; que no puedan ser sustituidos por la política partidista; y que se construyan desde abajo, desde experiencias con organizaciones de base y no al amparo de un paternalismo centralista.

Por tanto, el crecimiento, diversificación y fortalecimiento de los actores sociales implica un incremento de los niveles de participación. Ésta no debería limitarse a una dimensión simbólica, sino estar dirigida también a la solución efectiva de los problemas, lo que plantea la cuestión de la descentralización del poder del Estado.

3.5.3.1. Desarrollos de la participación ciudadana

En Colombia, el incremento de la participación ciudadana ha estado íntimamente relacionada con los procesos descentralizadores que, desde la década de los años ochenta y pasando por la Constituyente del 91, han contribuido a la creación de un escenario institucional que favorece el fortalecimiento de lo local, al tiempo que han propiciado una profusión de normas orientadas a animar, estimular y permitir la participación de los ciudadanos en la deliberación sobre los asuntos públicos, lo mismo que en la formulación y gestión de políticas, o en la ejecución de proyectos y el control de la gestión pública. La constitución de 1991 dota de mecanismos a la sociedad para participar en los procesos de organización, planeación y gestión del territorio y del desarrollo regional.

Dentro de la amplia normativa que soporta los mecanismos de participación ciudadana pueden destacarse la Ley 134 de 1994 (*mecanismos de participación*

ciudadana), la Ley 190 / 95 (estatuto anticorrupción), la Ley 393 / 97 (acciones de cumplimiento) y la Ley 472 / 98 (acciones populares y de grupo; adicionalmente el Congreso Nacional argumenta que la Constitución Nacional de 1991⁴⁴, ampara muchos artículos en defensa y aplicación de dicha temática, en donde se muestran los diferentes alternativas que existen para hacer valer los derechos que tienen constitucionalmente en una democracia netamente participativa los ciudadanos de un territorio en el país.

Aún con la existencia de una batería normativa propicia a la participación en la formulación y en la gestión de las políticas públicas, la capacidad participante de los actores no se expresa en el potencial que sugiere este escenario institucional; las evidencias recientes muestran que no se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, en la formulación de las políticas y decisiones públicas. Al respecto Cunill (1995) señala que no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación.

Por ello, al reconocer el concepto de Cunill (1995) cuando define la participación ciudadana como —*la intervención de la sociedad civil en la esfera de los publicoll* es difícil admitir que la participación se reduzca a responder a la expectativa de legitimación de las actuaciones públicas mediante estos procesos, generalmente conducidos —*de arriba hacia abajoll*, donde el Estado invita a los ciudadanos a sumarse a su gestión dentro de márgenes predefinidos.

En este marco, los instrumentos son poco flexibles y están diseñados para obtener ciertos resultados. Fernández (1999) afirma que, además de velar por que el gobierno actúe bajo legalidad, mejora la eficiencia y el impacto de sus acciones y

⁴⁴ —...Existen, además del preámbulo, cerca de 65 artículos dedicados a regular la participación ciudadana como derecho. Los artículos 1, 2, 3 y 40 sobre control político; 95 sobre el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria; 103 sobre concertación, control y vigilancia; 270 vigilar la gestión pública; 2, 339 y 340 sobre participación en la planeación; 133 responsabilidad del elegido frente al elector; 259 en relación con el mandato programático; 273 sobre contratación; 20 y 23 derechos de información y de petición; 86 a 94 acciones de tutela; populares, de grupo y de cumplimiento; 350 rubro presupuestal para el gasto público social y 41 a 78 sobre derechos sociales. [Adicionalmente]... está el Decreto 695 del 19 marzo de 2003 donde se organiza el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, se han realizado otros tipos de esfuerzos como el Documento CONPES Bogotá, D.C 10 de mayo de 1995 en donde se da la Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva. Disponible En: (<http://www.secretariasenado.gov.co/estudiosARD/010%20Mecanismos%20de%20participaci%F3n%20desde%20y%20hacia%20el%20Congreso.pdf>).

reduzca sus comportamientos corruptos y clientelistas, —*la gente también se organiza para obtener beneficios más particulares como acceder a opciones de crédito informal, divertirse o socializar*ll. Organizarse en torno a propósitos de beneficio común, podría agregarse; pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidarse la importancia de la vida asociativa y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la sola emisión de opiniones al respecto a las actuaciones administrativas.

De acuerdo con Guillén, Sáenz, Badii y Castillo (2009:183),

...los estudios de Marshall (1998) indican que la participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadanía, reforzar sus derechos en sus diferentes dimensiones: La ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de democracia liberal y que se supone el derecho a participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

Para los autores (Guillén et al, 2009:180) —la participación ciudadana puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdadesll. Los procesos de planificación del territorio suelen caracterizarse por la convocatoria que los gobernantes formulan a los ciudadanos para legitimar los planes y proyectos de desarrollo, confirmando los reparos de Cunill (op. cit.) a los modelos de participación ciudadana promovidos de arriba hacia abajo, en los que se da una relación asimétrica entre gobernantes y ciudadanos, con una baja capacidad de interlocución y control por parte de estos sobre las acciones y decisiones de aquellos. En tal sentido, la creciente capacidad de organización social es la condición necesaria para garantizar un espacio propicio para la participación ciudadana eficaz. En tanto la participación ciudadana supone que tras de sí existe un proceso de organización social que la soporta, su propósito esencial es propiciar un escenario de gobernabilidad democrática.

3.5.3.2. Espacios y roles.

La relación Estado-sociedad civil se propicia mediante la disposición de espacios de interacción; en tanto estos sean espacios para todos, que afiancen la identidad y el sentido de pertenencia necesarios para que los individuos se manifiesten y expresen sus demandas y ejerzan sus derechos, en virtud de la participación ciudadana, son transformados en espacios públicos donde se consolida la gobernabilidad democrática. Según lo expresan Guillén et al. (2009:182), —*El gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en ésta líneall.*

En la escala local se facilita la aplicación de instrumentos participativos, al tiempo que existe una mayor proximidad de los ciudadanos a los temas locales, lo que provoca una mayor disposición a participar, pretendiendo con ello que asuman mayores niveles de autonomía individual y colectiva, que actúen de manera consciente y comprometida en procesos que propicien un incremento del capital social⁴⁵, el mejoramiento de los niveles de deliberación y la ampliación de los canales de discusión pública y participación democrática. La Constitución Política y la legislación de Colombia son pródigas en la disposición de espacios, mecanismos, instancias y normas de participación ciudadana.

La Ley 100 de 1993, por ejemplo, establece como instancias de participación los Comités de Ética Hospitalaria y el Comité de Participación Comunitaria en Salud (CPC ó COPACOS); mediante las leyes 101 de 1993 y 160 de 1994 se crean los Consejos Municipales de Desarrollo Rural - CMDR- como instancias municipales de concertación de los planes de desarrollo rural; a instancias de la ley 142 de 1994 y por iniciativa de los usuarios de servicios públicos domiciliarios se conformarán los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios; por su parte, la Ley 152 de 1994 dispone los mecanismos de participación ciudadana para la formulación y gestión de los Planes de Desarrollo.

En los municipios colombianos existen diversos espacios de participación como los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial o de Tránsito y Transporte, el Consejo Territorial de Planeación, El consejo Municipal Ambiental, el Consejo Territorial de Seguridad en Salud, el consejo Municipal de Desplazados, la Junta Municipal de educación o la Junta Municipal de Deportes; además. Por iniciativa ciudadana se pueden constituir Veedurías Ciudadanas, cooperativas, Corporaciones Cívicas, Gremiales y Comunitarias, entre otras organizaciones.

Cuando existe una relación directa hacia la identidad de una comunidad con sus costumbres, su cultura, su pervivencia, entonces se genera desde las perspectivas macroeconómicas un vínculo entre gobierno, sistema productivo y sociedad, donde estas instancias cumpliendo con el rol establecido de acuerdo a su papel designado en la transacción situacional, es decir que la declaración de mínimos que se espera es el respeto, el compromiso y la respuesta de las partes, como un contrato simbólico que hace que funcione el sistema dentro de unos parámetros concretos. Pero a la vez a este tipo de pactos socialmente aceptados, se le otorga un toque de protección a los implicados, a los ciudadanos como testigos activos de la situación, solo apuntando a un fin muy particular: —ser aplicados para fomentar e incrementar las actuaciones de la ciudadanía.

Las políticas públicas se legitiman con un esquema participativo, que identifique diferentes acontecimientos y que a su vez los agrupe, teniendo como referente

⁴⁵ La interacción positiva entre actores públicos y de la sociedad civil en torno a asuntos centrales de la agenda regional y de interés público fortalece la legitimidad y confianza y redundan en el fortalecimiento del capital social, a la vez condición para la solidaridad colectiva y resultado de la gobernabilidad democrática (PNUD; 2008).

que una mejora en determinados campos: la toma de decisiones y ejecución de proyectos, verificación de situaciones, etc.; cuando un grupo, empresa, proyecto cuenta con el respaldo de su comunidad se convierte en un fenómeno legitimador, que hace de acuerdo a su procedimiento que la participación representada en iniciativas sea cada vez masiva o que en últimas el grupo se desintegre rápidamente. El papel de los gobiernos locales en el reconocimiento y legitimación de los actores, instancias y espacios de participación ciudadana es descrito por Poblete (2009) en los siguientes términos:

Al gobierno central y a los gobiernos locales les debiese interesar contar con organizaciones y grupos de interés social que ejerzan desde su condición de cuerpo intermedio, el control del gobierno y de los individuos que actúan sobre la ciudad. Ellos le dan cuerpo y peso a la opinión pública, generando interlocuciones reconocibles, que hoy en general no existen. Ello va en directo beneficio de los procesos de discusión y cambio para nuestras ciudades. La abundancia de estos cuerpos intermedios es del todo beneficiosa, ya que adicionalmente evita que ellos mismos sean cooptados o manipulados por intereses y agendas utilitarias y mañosas.

Cuando un grupo genera una identificación hacia una causa determinada, es más factible que esos ecos sean escuchados, gracias al efecto sinérgico de que *la unión hace la fuerza* y que —*una voz del común, tiene más peso que una sola alma* por eso cuando una comunidad se organiza socialmente, establece una relación gana-gana dependiendo el fenómeno y la información auscultada que vaya a presentar. Para un gobierno, lo ideal es que haya tanta identidad como unicidad, para poder generar propuestas que respondan significativamente a la problemática generada en ese entorno y a los objetivos y metas establecidas en el territorio a través de los documentos oficiales que regulan las directrices en todos los campos.

La interacción con la sociedad civil debe ser un imperativo para los gobiernos, que deben privilegiar y estimular los espacios de participación para atender las demandas ciudadanas y para admitir su participación en la gestión de lo público, como condición esencial para propiciar el desarrollo. En palabras de Boisier (2009:57), —*es posible a una sociedad en el sendero del desarrollo o en el atractor virtuoso en plazos muy cortos si la voluntad colectiva, el conocimiento pertinente y el liderazgo adecuado coexisten*ll.

3.6. Políticas públicas

La historia de la humanidad, desde los albores de la civilización cuando la supervivencia era el imperativo cotidiano, ha estado íntimamente ligada a la concertación, la transacción o imposición de reglas de juego para la convivencia. La primera expresión de poder, de dominación y de gobierno que evidencia el ascenso de la especie humana en la escala evolutiva es la domesticación de las primeras plantas y animales. Lorenz (1976) señala que en las pequeñas comunidades nómadas, las cuales eran escoltadas día y noche por manadas de

chacales que se mantenían a prudente distancia en espera de las sobras de comida, el hombre del paleolítico descubre la utilidad del chacal, se gana su compañía primero y su amistad después. El hecho reviste una importancia extraordinaria si se tiene en cuenta que se trata de la primera vez que un animal – el hombre- pone a su servicio otro –el perro- mediante un convenio tácito que redundaba en beneficio de ambos.

La agricultura migratoria de rocería y quema, con el tiempo y con el mayor conocimiento que las comunidades humanas fueron adquiriendo de las especies vegetales cultivadas, derivó en su asentamiento en los valles de grandes ríos, como es el caso de las civilizaciones persa y sumeria, que desarrollaron una agricultura a base de cereales cerca a los valles de los ríos Tigris y Éufrates; este momento histórico significó el nacimiento de los primeros pueblos sedentarios, lo que Childe (1975) denominó la —Revolución Neolítica y que Gómez (2005:6) representa como el surgimiento de la aldea, noción de territorio, del cual afirma:

...se constituyó en el lugar de almacenamiento y conservación de los alimentos, ubicación de los graneros; la construcción del foso, el acueducto, el desagüe, las cloacas y el transporte de los fluidos; la vía pública y, entre otros hechos físicos, el altar y su guardián, quien asumió funciones más allá de las familiares y que para tal efecto le fueron concedidos ciertos atributos que los demás no poseían.

La vida en comunidad adquiere una nueva dimensión en el territorio poblado; cada nuevo elemento de la convivencia cotidiana con que se va dotando esa comunidad primitiva, contribuye a su caracterización como sociedad, al tiempo que surgen las figuras de autoridad, poder y gobierno como la respuesta que esa misma sociedad ofrece a las demandas regulatorias de su creciente complejidad, de su inminente necesidad de ser administrada.⁴⁶ Así pues, el conjunto de decisiones que deben tomarse responden, por un lado, a los intereses colectivos de la comunidad y, por el otro, a la orientación, los valores y los criterios que adoptan aquellos depositarios de autoridad y poder, sobre quienes reposa la responsabilidad de tales decisiones.⁴⁷ Las sucintas consideraciones aquí expuestas sobre los

⁴⁶ Desde la perspectiva de la teoría de los sistemas sociales, el sociólogo alemán Luhmann, citado por Eslava y Puente (2003), plantea que las figuras institucionales de autoridad y gobierno instauradas en las sociedades tienen como propósito la reducción de la complejidad, especializándose como sistemas funcionales específicos, pero como partes holísticamente integradas. —*Los sistemas sociales como sistemas autopoieticos se describen de acuerdo con la* definición de una red de elementos que con sus interacciones constituyen la red de producción que los producen, especifican como elementos los límites de esta red y constituyen esta red como unidad en su dominio de existencia (Pág. 6).

⁴⁷ Vale enfatizar el carácter transaccional inherente a las políticas públicas, lo que reafirma la complejidad y dinámica social en las que estas se inscriben, reivindicando el papel activo y efectivo de los actores sociales, cuyas interacciones determinan, en últimas, el sentido de su formulación e implementación, como lo afirma Roth (2006) cuando asegura que —el significado de una norma se construye por interacciones entre decisores y ejecutores, entre los mismos ejecutores y entre ejecutores y destinatarios (Pág. 53).

orígenes de la civilización, mediante la visibilización de tres de los aspectos que, interrelacionados en forma permanente y dinámica, la determinan e identifican – sociedad, territorio y gobierno- no son más que el insumo inicial para abordar la argumentación.

Las políticas públicas, —entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de reglas de juego operantes hasta entoncesll (Roth, 2006)⁴⁸, al tiempo que su aparición en un entorno determinado suponen la existencia de, primero, unos actores públicos responsables de la formulación de la política, así como del diseño y administración de los instrumentos de gestión suficientes para su aplicación; segundo, una sociedad que es, al tiempo, demandante y destinataria; y tercero, un territorio, entendido más allá de su dimensión física, por su significado histórico, cultural, económico y social, tal como lo propone Boisier (1999),o como un proceso en construcción social de carácter permanente en el cual interviene el Estado, la sociedad civil organizada y los agentes del mercadoll, de acuerdo con la formulación sugerida por Gómez (2005)⁴⁹.

La perspectiva holística de la dinámica territorial, la interdependencia necesaria y permanente entre los actores y la naturaleza sistémica del territorio como escenario para la construcción social y política, sugiere que un territorio existe en tanto sirve como entorno, y no solamente como contenedor, de una dinámica social; más aún, hace parte esencial de ella.⁵⁰

3.6.1. La prospectiva Estratégica Territorial (PET)

La prospectiva es un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a medio y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes y moviliza acciones conjuntas, puede ser una herramienta útil para hacer frente a estos retos (CE 2002). Ayuda a elegir opciones (y a conformar el futuro), en una situación cada vez más compleja, discutiendo alternativas y reuniendo a distintas comunidades con sus

⁴⁸ Citando a Dubnick (1985), Roth plantea: —...en muchas ocasiones la respuesta a un estado de las cosas considerado problemático por parte del sistema político es consecuencia de otra política o de una política anterior. Es decir que la acción es, además, causa de nuevos problemasll. (Pág. 27).

⁴⁹ Al formular su propuesta del enfoque integrativo para abordar el análisis del territorio, de la ciudad y su entorno, y apoyado en los planteamientos de Cuervo (2003) y Capra (1998), Gómez afirma: —*Se trata de un enfoque que asume la ciudad y el territorio desde una perspectiva holística y ecológica; es decir, entiende la ciudad a partir de la interdependencia entre sus elementos constitutivos y sus funciones dinámicas, insertada en un entorno natural y social*ll. (Pág. 197).

⁵⁰ Fals Borda (2000:45) sostiene que las dimensiones territoriales son relativas y concibe el espacio como un ente flexible y variante: —...*el espacio/tiempo toma la forma de unidades concretas, pero transitorias, de ocupación humana, que aquí denominaremos ‘recipientes’ o ‘contenedores’, pero que a diferencia de los físicos o materiales, son maleables y ajustables*ll.

conocimientos y experiencias complementarios. De este modo, y discutiendo las distintas visiones con los interesados, conduce también a un proceso de toma de decisiones más transparente. Así mismo, la prospectiva puede reducir ciertos tipos de incertidumbres: los participantes conocerán los objetivos estratégicos generales, unos de otros.

Además, pueden combinar sus esfuerzos, una vez que alcancen una visión compartida. Muchos gobiernos han comprendido la importancia de la prospectiva y así, esta herramienta de política tecnológica, relativamente nueva,

La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro se está extendiendo por todos los continentes (Fleissner 1998); (Gavigan y Cahill 1997); (OECD 1996)⁵¹. La prospectiva, también puede ser considerada como un acto de imaginación y de creación; luego como una toma de conciencia y una reflexión sobre la realidad actual; y por último un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos e intereses y la capacidad de una sociedad de construir ese futuro que se perfila como una visión deseable. En otras palabras la prospectiva es una actitud hacia la problemática del porvenir, o el esfuerzo de hacer probable el futuro deseable⁵².

La prospectiva territorial es una excelente herramienta para superar las acciones de corto plazo que por su urgencia tienden a ser resueltas de manera inmediata para sortear la crisis; pero estas soluciones no resuelven los problemas, pues en ellas prima la inmediatez y la urgencia, cayendo en acciones reactivas, con un alto grado de improvisación, y lo que realmente se necesita es atender lo importante mediante soluciones estructuradas. Con la práctica de pensar y actuar prospectivamente se desarrolla una actitud proactiva para abordar la planificación y el desarrollo del país y sus territorios de manera estratégica.

Afortunadamente, en el país, se ha venido creando, una capacidad y una destreza para realizar ejercicios prospectivos territoriales, como se evidenció, en el seminario nacional²: En este seminario denominado "Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios", se presentaron los temas de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial con un enfoque de largo plazo, y se constató como la Nación, las regiones, los departamentos, los municipios, los resguardos indígenas y diversos sectores del país, han abordado la tarea de formular planes con visión de largo plazo, con diferentes grados de desarrollo.

Basado en la concepción que nos propone Godet (1996), el fundamento de la planificación que se propone, descansa en conjugar tres componentes del llamado *triángulo griego*, a saber: *anticipación, acción y apropiación*, interrelación que garantiza la complementariedad entre la intuición y la razón. El primer componente, dice relación con aplicar una visión prospectiva al análisis para generar una reflexión estratégica respecto a la complejidad y dinámica del

⁵² Milkos y Tello, op.cit., p. 108.

territorio. Mientras que el segundo componente, nos habla de la voluntad estratégica que subyace al propósito de transformar o inducir la transformación en el territorio. Y, el tercer componente, corresponde a la motivación y movilización colectiva necesaria para materializar la acción.

Así entonces, el PET hace referencia al proceso metodológico que tiene por objeto elaborar una especie de carta de navegación detallada, donde se priorice y ordene un conjunto de iniciativas (incluido proyectos específicos) en base a una estrategia, lineamientos y objetivos específicos que pretenden incidir en forma directa e indirectamente en las decisiones de agentes públicos y privados, para provocar transformaciones en el ámbito urbano y territorial en pro de mejorar la calidad de vida de la población (Orellana, 2010)⁵³.

Esta herramienta se asienta en dos consideraciones básicas. La primera consideración, es reconocer que los territorios a planificar son un sistema complejo, lo que significa que no puede entenderse a través del análisis de las características individuales de cada una de las unidades, ya que sus interacciones son tales que le confieren una dinámica de conjunto (Fernández Güell, 2006). Y, una segunda consideración, que el proceso que lleva la construcción de un PET no puede ser elaborado sin un proceso de participación ciudadana vinculante.

La PET en su fase de diagnóstico consiste en identificar y analizar los factores demográficos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y tecnológicos, que caracterizan la situación actual y las tendencias que pueden condicionar las transformaciones del territorio de incidencia para establecer una estrategia y una gobernanza efectiva. Desde este punto de vista, resulta importante considerar que no se trata de hacer un diagnóstico estático, sino más bien más prospectivo, es decir que seamos capaces de observar el presente del territorio conforme las decisiones públicas y privadas que dieron origen a su configuración socio-territorial actual, tanto de carácter endógenas como exógenas, revelando posibles tendencias futuras, sobre la base de la situación presente y posibles eventos que se advierten en un futuro inmediato.

La resolución de las interrogantes planteadas para cada uno de los ámbitos de análisis en la fase del diagnóstico prospectivo, debe proveer claridad sobre los factores críticos existentes, la gobernabilidad y la capacidad de construir una plataforma de acción que conduzca a una gobernanza efectiva, la escala de actuación, los objetivos estratégicos y la estrategia a consignar para tales fines. Cabe destacar que aquellos factores críticos que no sean gobernables por la plataforma de acción, induzcan conflictos dentro de la plataforma o supongan logros de una temporalidad mayor a los previstos para ciertos objetivos claves,

⁵³ Economista de la Universidad de Chile, Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Doctor en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona, profesor-investigador y Jefe Programas MDU y MHM del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC.

Deben ser considerados para reevaluar los objetivos estratégicos perseguidos dentro del diseño del PET.

Luego, también se debe visualizar el conjunto de objetivos estratégicos que se pretenden alcanzar con una PET. Cabe consignar que en este ejercicio de definir los objetivos estratégicos, es vital que estos sean claros, factibles, medibles y monitoreables. Así, por ejemplo, frente a definir un objetivo relacionado con el desarrollo de una pequeña localidad rural aislada de menos de dos mil habitantes con fuerte vocación campesina, definir como objetivo “mejorar la competitividad de sus productos” será menos preciso que “aumentar el ingreso familiar en promedio al doble”, siendo la estrategia posible “colocar en el mapa de interés turístico la localidad”.

Definido el conjunto de objetivos que se pretende abordar, surge la necesidad de explicitar la estrategia a seguir, siendo necesario definir antes qué es una estrategia bajo nuestro método PET. Simplemente, consideraremos que la estrategia es *una conducta que orienta o guía la acción*, por lo tanto, se admite en su definición la necesidad de concebir lineamientos estratégicos que sean coherentes en virtud de la naturaleza de los objetivos trazados y los factores críticos revelados en el diagnóstico prospectivo.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, en la medida que los proyectos comprometan recursos públicos y privados sustantivos en monto y plazo, la institucionalidad y orgánica construida para conducir el proceso deberá contemplar una suerte de gerencia sobre la cual exigir la materialización de las acciones en tiempo y forma, así como una eficaz y eficiente gestión de los recursos. Sobre esta base, se requerirá definir un modelo de gestión que de suficiente garantías a todas las partes involucradas de modo que el sistema de monitoreo y evaluación sea confiable y útil como instrumento de control y de retroalimentación del plan.

4. CAPITULO III. METODOLOGÍA.

4.1. PREGUNTA.

¿COMO CONSTRUIR UNA PROPUESTA QUE SIRVA DE ENFOQUE TERRITORIAL PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE DESARROLLO LOCAL EN EL MUNICIPIO DE MURILLO - DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

4.2. OBJETIVOS.

4.2.1. Objetivo general.

Proponer un modelo de desarrollo territorial sostenible, aplicado al municipio de Murillo Tolima, desde un análisis estructurado de las políticas públicas en las dimensiones político-institucionales, ambientales, socioculturales y económicas del desarrollo y basados en el enfoque del desarrollo local.

4.2.2. Objetivos específicos

Realizar un diagnóstico prospectivo del desarrollo local desde las dimensiones político-institucionales, ambientales, socioculturales y económicas de Murillo.
Describir los capitales intangibles del desarrollo valorando los elementos cualitativos potenciales para el desarrollo endógeno en la localidad.
Construcción de la propuesta de un modelo de desarrollo territorial sostenible.

3.5. INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS.

3.5.1. Revisión bibliográfica.

3.5.2. Entrevistas semiestructuradas.

LECTURA CRÍTICA DEL TRABAJO DE CAMPO.

A continuación se relacionan las respuestas que a las preguntas que se formularon los distintos actores consignaron:

4.1. 1. ¿A su juicio cuál es el problema más significativo del municipio?

R: ⁵⁴ Antonio José García

El alcalde considero que el problema más significativo de Murillo está centrado en el capital humano, considera que existe pobreza mental en medio de la riqueza natural y que se necesita construir seres humanos capaces y solidarios.

R: ⁵⁵ José Elver Hernández

En el mismo sentido se expresó el Diputado quien se refirió a la desunión reinante en la localidad y a la falta de sentido de pertenencia de las personas por su municipio.

R: ⁵⁶ Eugenia Peralta

El poco dinamismo económico en todos los sectores de la economía, ha hecho que el municipio este en una gran decadencia.

R: ⁵⁷ Olga Lucia Arango
⁵⁸ Angélica Jerez Marín

Por su parte la personera, la secretaria general de la Alcaldía y la Secretaria de Planeación se centraron en el tema económico asociado a los indicadores de pobreza, la crisis del sector agropecuario y la falta de oportunidades de empleo. También coincidieron algunos entrevistados sobre los problemas político institucionales que significaron elecciones atípicas, falta de organización en la administración y escasos recursos.

¿Cuál es el problema ambiental más significativo del Municipio?

R: ⁵⁹ Eugenia Peralta

Alrededor de la problemática ambiental del municipio el comerciante se ubicó en el nivel global, consideró que el cambio climático afectó los cultivos y generó la crisis de los paperos.

⁵⁴ Antonio José García (Alcalde Municipal 2010 – 2011)

⁵⁵ José Elver Hernández (Diputado del Tolima 2008 2011) y reelegido para el periodo 2012 - 2015

⁵⁶ Eugenia Peralta (Comerciante reconocido del Municipio de Murillo)

⁵⁷ Olga Lucia Arango (Personera Municipal 2008 – 2011)

⁵⁸ Angélica Jerez Marín (Secretaria de Gobierno Alcaldía 2010 – 2011)

⁵⁹ Eugenia Peralta (Comerciante reconocido del Municipio de Murillo)

R: Olga Lucia Arango
Angélica Jerez Marín

Los funcionarios de la administración se refirieron a obstáculos de carácter nacional en el tema de la legislación poco proteccionista, falta de herramientas legales para actuar localmente y dificultades presupuestales para atender un sector fundamental como este. La Personera y el diputado se refirieron a temas locales, la primera mencionó la falta de cultura de los pobladores del municipio para preservar las riquezas de flora y fauna y el segundo identificó la gestión integral del agua como la problemática más sentida, desde la protección a las fuentes, la conducción y el tratamiento de aguas negras.

¿Con que municipios se debería asociar Murillo para salir adelante?

Existe un consenso entre la mayoría alrededor de los municipios de Manizales y Líbano, teniendo en cuenta la cercanía geográfica. El Alcalde y la Secretaría de Planeación mencionan la posibilidad de aliados estratégicos, superando el tema de la cercanía geográfica para identificar posibilidades de alianza desde los intereses o la existencia de recursos que se pueden compartir, aunque centran las posibilidades en el ámbito legal con referencias a la ley orgánica de ordenamiento territorial y a la reforma a las regalías. Para el diputado la integración es de carácter regional y alude a todos los municipios del norte del Tolima, la Secretaría General se refiere a las grandes ciudades como consumidoras de productos agropecuarios y el comerciante se centra en la actividad comercial entre Líbano y Murillo.

En relación con los proyectos de integración los actores entrevistados coinciden en el tema vial, de conectividad y movilidad como un factor determinante para la integración a partir de lo cual se dinamizarían sectores como el agropecuario y el turismo, que aparecen como los otros dos ámbitos que mencionan la mayoría de los actores consultados.

¿Qué piensa de la problemática económica del municipio, y como lo resolvería?.

R. El Alcalde afirmó que la falta de oportunidades significó el éxodo de muchas personas, también se reafirmó sobre la falta de cultura para el trabajo en equipo que dificulta la generación de proyectos productivos con leche, frutas y otros productos agropecuarios.

R: Para la personera el problema es político institucional, menciona la corrupción y la falta de cultura democrática como uno de los obstáculos para el progreso económico, en lo cual coincide con el Alcalde.

R: El diputado también se refirió a la debilidad institucional de la administración para gestionar recursos y presentar proyectos. En el caso de la Secretaría de Gobierno la falta de oportunidades de empleo son el principal problema y propone la generación de microempresas agroindustriales y el ecoturismo como las principales alternativas. En el mismo sentido el comerciante menciona la falta de apoyo institucional para las campesinos y sus proyectos productivos.

Desde el punto de vista social, los actores consultados hablaron sobre las problemáticas y las condiciones para mejorar sus condiciones de vida. Los funcionarios municipales se refirieron al empleo y la falta de cultura de agremiación como problemas del ámbito social. Para el Alcalde es necesario encontrar un elemento de cohesión social, un ideario común que parta de la base social para sacar a las personas del aletargamiento en que se encuentran después de una crisis de corrupción, declive de los cultivos de papa y afectación de grupos armados. La Secretaría de Planeación y la Personera coincidieron en que los programas de subsidios gubernamentales como Familias en Acción y el Programa de Desplazados convirtieron a las personas en mendigos estatales y en perezosos físicos y mentales. El comerciante y el diputado por su lado hablaron de necesidades básicas insatisfechas y de pobreza, a las que consideran en estado debe atender. La Secretaria de Gobierno por su parte afirma que en general los problemas sociales son pocos y comparados con otras regiones cree que Murillo no tiene problemáticas de prostitución, ni indigencia y propone incentivar empresas y educación para todos. El diputado hace especial énfasis en las comunidades rurales con problemas de acceso a servicios públicos, educación, deporte y emprendimientos.

¿Cuales proyectos considera más importantes que se deban tener en cuenta para el nuevo Plan de Desarrollo del Municipio?

R: El alcalde afirmó que no será muy distinto al plan actual, ya que existen proyectos que por años se han mantenido en las versiones de los planes de desarrollo, ya que por su envergadura no se pueden realizar por parte de las administraciones locales como la vía a Manizales, un posible Cable Aéreo al Líbano, la carretera al Bosque, el ecoturismo o el Centro Deportivo de Alto Rendimiento. También menciona el sector agropecuario como prioritario en la atención con procesos integrales que involucren tecnología, créditos, asesoría técnica, apoyo en la comercialización, etc. En este punto coinciden todos los demás entrevistados que afirman que es necesario atender a los campesinos para garantizar condiciones óptimas de producción y competitividad del sector agropecuario.

R: El diputado, y las Secretarías de Gobierno y Planeación hacen mención a la educación en todos los niveles como un eje fundamental del desarrollo con propuestas como el fortalecimiento del internado, la conectividad, la formación superior y las oportunidades de educación para adultos.

¿Que concepto tiene Sobre la integración con Caldas?

R: todos los entrevistados se mostraron simpatizantes de la integración, aunque el Alcalde se mostró escéptico por asuntos legales y políticos, ya que consideran que Caldas tiene intereses políticos en el Tolima, más que intereses reales de un gana-gana, incluso el Alcalde acusó a los caldenses de regionalistas. Contraria a la actitud que manifestó la Secretaría de Gobierno que se siente agradecida porque su formación profesional la realizó en Manizales, al igual que la Personera, la Secretaría de Planeación.

¿Se debe modificar el EOT y porque?

La personera y el comerciante afirman que no conocen el documento. El Alcalde y la Secretaría de Gobierno consideran que es necesario hacer una revisión total del documento, mencionan temas como las zonas turísticas, la prevención de riesgos, la reglamentación en la arquitectura, la ubicación de la zona industrial y las basuras, como asuntos que se deben revisar. También hicieron referencias sobre la metodología, mencionando la necesidad de realizar la actualización con alta participación comunitaria y con conocimiento del contexto. La Secretaría de Planeación por su parte cree que el documento tiene fortalezas en la cartografía, el diagnóstico y la caracterización y cree que se debe actualizar la cartografía, fortalecer lo ambiental y mejorar lo vial. El diputado consideró que se deben revisar asuntos como el de vivienda urbana y rural, conectividad, incluir más específicamente el tema turístico y la consideración al proyecto del Centro de Alto Rendimiento.

Los actores realizaron las siguientes recomendaciones para la formulación de una propuesta de desarrollo sostenible para Murillo. El Alcalde consideró irresponsable mencionar en una entrevista de este tipo la modelación para una propuesta de este tipo, cree que el contexto cambia rápidamente, que los problemas administrativos y legales no permiten avanzar con una dinámica importante y considera que un asunto necesario es la articulación con las políticas de gobierno nacionales y departamentales. La personera se refirió a la necesidad de unir voluntades en un proyecto colectivo La Secretaría de Gobierno enfatizó en la necesidad de contextualizar el equipo técnico y generar un alta participación de la comunidad desde la metodología, asunto que también recomendó la Secretaría de Planeación. El comerciante mencionó al sector comercial, campesino y a la educación como asuntos clave y el diputado coincidió con el alcalde respecto a la articulación con las políticas del gobierno nacional y departamental y el priorizó el sector agropecuario para la competitividad y el turismo sostenible.

5. DESARROLLO DE LA PROPUESTA.

5.1. Consideraciones preliminares de la propuesta.

La propuesta de desarrollo, como resultado del trabajo investigativo, parte de una noción de territorio que trasciende lo espacial y compromete factores como el humano y sus múltiples y variadas relaciones.

En efecto, el territorio es considerado como un producto social e histórico -lo que le confiere un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de las dimensiones del territorio.

El enfoque territorial busca, fundamentalmente, la integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención, y, en este sentido, promueve la unión de los territorios rurales –a quien está dirigida la propuesta por las condiciones territoriales e institucionales del municipio de Murillo-.

El desarrollo local –rural- sostenible con enfoque territorial es una propuesta que se centra en el individuo, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, que busca la sostenibilidad del bienestar, que reconoce el carácter multidimensional de los sistemas productivos y que favorece el aprovechamiento competitivo pero racional de aquellos recursos que favorezcan la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados.

El enfoque territorial se fundamenta en esos mandatos. De manera general, en los que se refieren a la protección de la base ambiental, el desarrollo rural sostenible y la gestión agrícola. Y de manera particular, en los que promueven la igualdad de género, la diversidad cultural, el fomento de capacidades y la protección de los derechos de los ciudadanos y las generaciones jóvenes.

Al menos cuatro ventajas pueden derivarse de esta noción de territorio:

1. Explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario;
2. Permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible; es decir, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio;
3. Permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración con los actores locales; y
4. Potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático.

5.2. Elementos distintivos de la propuesta.

El enfoque territorial constituye una alternativa a los planteamientos convencionales de desarrollo local y sobre todo en las condiciones del municipio eminentemente rural. En los apartados siguientes se presentan los elementos más destacados del enfoque propuesto para materializar un desarrollo sostenible del municipio de Murillo en el Norte del departamento del Tolima:

1. La reconstrucción del concepto de lo rural.
2. El paso de la economía agrícola a la economía territorial.
3. El rescate de la economía territorial y local rural en las estrategias de crecimiento.
4. La gestión ambiental y el desarrollo de mercados de servicios ambientales.
5. El ordenamiento territorial como complemento de la descentralización.
6. La cooperación y la responsabilidad compartida como complemento de la participación.

5.2.1. Reconstrucción del concepto de lo rural.

En el enfoque territorial, la unidad de observación, análisis e intervención se estructura a partir de la integración de los elementos espacio-temporales: el entorno físico y geográfico, y la dimensión histórica. Esa integración da lugar a una estructura viva y cambiante de grupos sociales asentados en una base de recursos naturales de cuyos atributos se desprenden una estructura económica y unas relaciones sociales de producción, que a la vez condicionan el desarrollo de instituciones, redes y estructura de poder, sobre los cuales se fundamentan los procesos de formación social.

Por lo tanto, un elemento fundamental que caracteriza y diferencia los territorios rurales es su dependencia de la base de recursos naturales. Es a partir de esa supeditación que debe comenzar la reconstrucción de lo rural. El reconocimiento de este elemento permite superar las concepciones tradicionales que establecen una dicotomía entre lo urbano y lo rural a partir de criterios de concentración demográfica o de base económica agraria.

Esta nueva concepción de lo rural -fundada en la dependencia de la base de recursos naturales- rescata, para la planificación del desarrollo y la elaboración de políticas públicas, los conceptos de región y territorio, y promueve la integración de la base natural a la base social y cultural. Con esta nueva concepción se destaca, además, la importancia de lo rural, un reconocimiento que resulta crítico en un continente que tiene una de sus principales ventajas comparativas en su rica dotación de recursos naturales.

La ruralidad se vuelve entonces estratégica en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, armónico en su relación con la base de recursos naturales, y viable económica, política y socialmente.

5.2.2. El paso de una economía agrícola a una economía territorial.

La economía rural es tratada en la mayoría de las políticas públicas de la región como un problema de orden sectorial y productivo, que lleva a la identificación de lo rural como sinónimo de agrícola y a insistir de maneja excesiva en estrategias agrícolas como respuesta a los problemas de la pobreza y el desarrollo rural.

El enfoque territorial reconoce la complejidad de los territorios rurales y de las estructuras complementarias, articuladas e interdependientes, que conforman una economía que trasciende la economía agrícola.

Esta economía del territorio está conformada por la base de recursos naturales que contiene el territorio (capital natural); las actividades productivas y la estructura económica que se desarrollan a partir de esa base de recursos naturales (capital económico, físico y financiero); las dinámicas demográficas y las relaciones sociales que acompañan la conformación de la estructura económica; y los procesos institucionales a que conducen esas relaciones sociales (capital humano y capital social). Por lo tanto, se reconoce la importancia del capital natural, del capital humano, del capital social, del capital físico y del capital financiero, como soportes básicos de la economía de los territorios rurales; esto es, se parte de una visión amplia de capital, en la que lo importante no es únicamente lo económico.

5.2.3. Rescate de la economía territorial y local - rural en las estrategias de crecimiento.

Los territorios rurales son unidades económicas en las que se practican distintos tipos de intercambio: hacia su interior con una economía de carácter local; y hacia el exterior con un mercado de exportación que incluye otros territorios o localidades, otros espacios regionales o nacionales y la economía internacional. La dinámica que establezcan estas actividades determina las posibilidades de crecimiento económico y de generación de riqueza.

En el caso del municipio de Murillo, la mayor proporción de intercambios se realiza en mercados locales y regionales; en menor medida en mercados nacionales, y en proporciones menores en mercados internacionales. Estas diferencias en la orientación comercial de los intercambios económicos están relacionadas, en forma significativa, con la magnitud y diversificación de la economía local y con la inversión que se haga en ella.

La realidad productiva y económica del país clama por el reconocimiento de sus mercados locales y nacionales como pilares de crecimiento, que deben ser incluidos, de manera explícita, en las estrategias de crecimiento y desarrollo rural.

En efecto, la comprensión de esta estructura revela el papel esencial que cumplen los mercados locales, la demanda interna, el ahorro interno, la inversión interna, la capacidad de compra de la población local y nacional, la atención a la pobreza, la ampliación y la integración de los mercados nacionales y locales, como estrategias de crecimiento y de incremento de la competitividad de las economías rurales.

5.2.4. Gestión ambiental y desarrollo de mercados de servicios ambientales.

El medio ambiente constituye una de las aristas de mayor importancia política y económica en los procesos de globalización. La emergencia de criterios de sostenibilidad global, expresados en acuerdos multilaterales ambientales, potencia la creación de mecanismos para articular los intereses cruzados de regiones y países.

Las convenciones ambientales, especialmente las de biodiversidad, cambio climático y desertificación, constituyen marcos de cooperación internacional que proporcionan nuevos espacios para la reivindicación de los derechos e intereses de los territorios rurales del planeta.

Los acuerdos ambientales reconocen el significado global del medio ambiente y el papel que cumple la población rural en su tutela y resguardo. Reconocen igualmente la invaluable función del medio ambiente en el sostenimiento de sistemas productivos, en la satisfacción de necesidades básicas y en la creación de oportunidades para superar condiciones de pobreza.

Países ricos y comunidades pobres se unen a la luz de los acuerdos ambientales mediante vínculos que no nacen de una visión caritativa o compensatoria. Además del fin específico que persiguen, los acuerdos ambientales abren la posibilidad de establecer relaciones equitativas de intercambio entre países pobres, pero ricos en recursos naturales y bienes ambientales, y países ricos, dotados de recursos financieros. Esta es una dimensión que debe considerarse explícitamente en las estrategias de desarrollo rural de nuestro país.

En el ámbito nacional, una vez aceptada la riqueza natural como elemento definidor de los territorios rurales, el paso siguiente es el tránsito hacia modelos que reconocen que los servicios que los recursos naturales le prestan a la sociedad tienen un precio, ya sea que los beneficios se perciban a nivel local, regional, nacional, o, sobre todo, global.

Los servicios ambientales desempeñan un papel económico que ha sido ignorado y excluido de las funciones de producción del territorio rural, pero que puede incorporarse de diferentes formas -hoy incipientes, pero seguramente, sólidas en

un futuro no muy remoto- en los modelos de desarrollo local. El pago por el servicio de producción de agua, tema en el cual centra una gran potencialidad el municipio- derivado de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales, el ecoturismo y el turismo rural, son algunos ejemplos de este nuevo tipo de actividades, que ya muestran resultados interesantes en muchas iniciativas a lo largo de la región y el país.

Complementariamente, el reconocimiento de la relevancia de los temas ambientales permite potenciar la creación de mecanismos para agregar valor a bienes privados, cuando estos se producen siguiendo normas que garantizan la protección del ambiente y el buen manejo de los recursos naturales. Por ejemplo, mecanismos como la denominación de origen, la producción orgánica, los sistemas de producción más limpia, y los sistemas de gestión y de certificación de calidad ambiental, los cuales, además, permitirían aprovechar la mayor conciencia ambiental de los consumidores urbanos nacionales y las mayores exigencias de calidad ambiental en los países desarrollados.

5.2.5. El ordenamiento territorial como complemento a la descentralización.

Durante las últimas dos décadas se han realizado avances significativos en procesos de desconcentración y descentralización que buscan una mayor eficiencia en la gestión del territorio. Sin embargo, estos procesos no han podido aún sortear las barreras que devienen de la fragmentación de los espacios territoriales. La descentralización ha conducido a la administración desconcentrada, pero no necesariamente a un cambio en las responsabilidades políticas de los territorios, en consonancia con los ajustes estructurales que vive nuestro país.

Intentar cambiar las competencias, funciones y responsabilidades de los diferentes niveles territoriales es una labor bastante más compleja de lo que supone el manejo de la diversidad y la diferenciación, fundamento de la descentralización.

Cambios de esta naturaleza deben traducirse en un desplazamiento de competencias -del ámbito nacional al nivel local y regional-, a fin de fortalecer un nuevo orden territorial. Se trata, entonces, de una transformación institucional y política, y no de un mero ajuste administrativo y legal.

5.2.6. La cooperación y la responsabilidad compartida, complementos de la participación.

Hasta finales de los años setenta los modelos de gestión del desarrollo rural se caracterizaron por su verticalidad. Las políticas e iniciativas de desarrollo rural se definían y ejecutaban desde los niveles nacionales centrales, con poca participación de los actores locales. Sin embargo, a partir de los años ochenta, la teoría y la práctica del desarrollo rural han venido señalando la importancia de la participación, como un mecanismo para democratizar los procesos de toma de

decisiones y potenciar las capacidades de las comunidades y los actores sociales locales en los modelos productivos.

Una visión territorial (más integral) conduce al desarrollo de un modelo de gestión que abraza ambos enfoques: el enfoque de arriba hacia abajo y el enfoque de abajo hacia arriba.

La cooperación local trasciende la participación. Es una forma más amplia de relacionamiento entre lo público y lo privado; se apoya en la autonomía de las comunidades, sus instituciones, sus organizaciones y sus empresarios, y supone el replanteamiento de las dinámicas, las iniciativas y los procesos de gestión del desarrollo. La cooperación se fundamenta en el reconocimiento de los actores sociales presentes en un determinado territorio y conduce a la autogestión y a la responsabilidad compartida como expresiones de la voluntad colectiva de establecer reglas de juego, compromisos y formas organizativas propias, y de tener, por esta vía, una posibilidad más cierta de empoderamiento. De esta coincidencia surge una nueva relación Estado-sociedad civil, con nuevos modelos contractuales y nuevos cometidos para el Estado y los agentes privados.

Este nuevo modelo de gestión del desarrollo con actores locales, promueve, por lo tanto, la creación de concordancia entre los niveles nacional y local, al momento de definir y echar a andar políticas e iniciativas de desarrollo rural.

Esto es, se abren nuevos canales de comunicación entre el enfoque de arriba hacia abajo, que destaca la oferta de las instituciones públicas de nivel nacional, y el enfoque de abajo hacia arriba, que destaca las demandas de los actores locales, tanto públicos como privados.

5.3. El ordenamiento territorial como eje de la propuesta.

El ordenamiento territorial debe tener como referente el propio territorial local, de manera que sus argumentos sean congruentes con la identidad cultural, social, ambiental y política de los territorios que se propone planificar. Este debe responder a las características de los habitantes de un país. La flexibilidad y la originalidad local deben ser requisitos para el ordenamiento, pero no una excusa para el localismo exagerado.

El reconocimiento a la identidad local y la participación ciudadana son los instrumentos que garantizan que el ordenamiento de un territorio específico se haga realidad. El ordenamiento territorial debe ser el resultado de una instancia de diálogo, un proceso autóctono, gradual, integral y democrático, enmarcado en una visión de largo alcance. El ordenamiento territorial, a diferentes escalas, debe ser expresión de la relación armoniosa entre el orden natural y el orden humano, dando como resultado un paisaje justo, equitativo, solidario y sostenible; en definitiva, el ordenamiento territorial no es un fin en sí mismo; es una de las mejores herramientas para luchar contra la pobreza, para la utilización inteligente

de los recursos ambientales, económicos, financieros y humanos, para propiciar el mejoramiento, permanente y equitativo, de la calidad de vida de toda la población.

5.3.1. La propuesta con un enfoque territorial holístico.

La propuesta que se desprende del trabajo investigativo está orientada por una visión integradora y holística, que pide la inclusión de al menos estos componentes esenciales en la formulación de un marco de políticas de desarrollo local con enfoque rural:

1. La multidimensionalidad.
2. La multisectorialidad.
3. Búsqueda de una mayor coincidencia institucional.
4. La cohesión territorial y la cohesión social como metas del desarrollo rural.
5. Los actores sociales en el desarrollo rural.
6. El territorio como objeto de las políticas públicas.
7. La política de desarrollo rural como instrumento de articulación de políticas públicas.
8. La producción de bienes públicos.
9. La construcción de la democracia y la institucionalidad.
10. La cooperación local en la planificación y en la gestión del territorio.

5.3.1.1. La multidimensionalidad.

El desarrollo sostenible exige, necesariamente, que se tome en cuenta la multidimensional inherente a todo territorio, pues en ellos se encuentran articuladas, a un mismo nivel: a) la dimensión económica, que da origen al elemento de competitividad; b) la dimensión social, que da origen al elemento de equidad; c) la dimensión ambiental, que da origen al concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; d) la dimensión político - institucional, que da origen al elemento de gobernabilidad democrática; y, finalmente, e) la vinculación entre las dimensiones anteriores.

La dimensión económica. La dimensión económica subraya la importancia de la competitividad como requisito fundamental del desarrollo. Entre los elementos que abarca figuran: la erradicación de la pobreza, por medio de la generación de riqueza y de la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo; el acceso a activos (ejemplo tierra, agua) y a bienes y servicios, especialmente a aquellos que potencian el desarrollo productivo (ejemplo crédito, tecnología); la creación de mercados para actividades sostenibles (turismo, agricultura, tecnologías de la información,); el establecimiento y la promoción de mercados e industrias locales; y la valoración de los recursos naturales en los ámbitos nacional y local.

La dimensión social y cultural. La diversidad y la equidad son los ejes en que se apoya la dimensión social y cultural. Contempla aspectos como la satisfacción de las necesidades básicas; la preservación de la herencia cultural, los sistemas de valores y las prácticas ecológicas adecuadas; el desarrollo artístico y la

recreación; el acceso equitativo a las oportunidades económicas y sociales; la seguridad familiar y ciudadana; la preparación para los desastres naturales; la tolerancia; y la oportunidad de enriquecer el espíritu. Paralelamente pone énfasis en la formación de capacidades para la gestión de procesos de desarrollo sostenible a nivel territorial.

La dimensión ambiental. Gira en torno a los conceptos de gestión de la base de recursos naturales y gestión de la calidad ambiental. Abarca aspectos relativos al manejo equilibrado de ecosistemas (bosques, áreas montañosas, humedales, etc.); la preservación de la diversidad biológica; al mantenimiento de ambientes limpios y libres de amenazas; al uso eficiente de los recursos naturales; el reconocimiento de los recursos naturales como elemento esencial en las estrategias para la reducción de la pobreza rural; la importancia de crear una mayor conciencia ambiental en los consumidores; y la prevención de factores que conducen al cambio climático o, en su defecto, la toma de medidas de protección pertinentes.

La dimensión político-institucional. La dimensión político - institucional tiene como prioridad la gobernabilidad democrática. De ahí que pugne por una mayor disponibilidad de instrumentos para el fortalecimiento institucional; la posibilidad de participar de manera significativa en procesos democráticos de toma de decisiones; una mayor autonomía administrativa de parte de los gobiernos y las comunidades; la descentralización en la asignación de recursos y en la toma de decisiones; la relación armoniosa entre los distintos órganos de la administración pública, en sus distintos niveles; la transparencia y un alto grado de responsabilidad; la congruencia entre los esquemas -locales y nacionales- de manejo de información y de acceso a ella; y la prevalencia de valores éticos sólidos que apoyen y respeten los procesos democráticos.

Los vínculos entre dimensiones. La multidimensionalidad del desarrollo sostenible también pone de relieve la necesidad de tomar en consideración los nexos existentes entre una dimensión y otra; es decir, aquellos temas que, por su naturaleza, abarcan más de una dimensión. Tal es el caso del comercio, el ambiente y la producción limpia (ejemplo dimensiones económica y ambiental); el manejo de desechos y el saneamiento básico (ejemplo dimensiones social y ambiental); el manejo de recursos naturales (ejemplo dimensiones ambiental e institucional), la agricultura familiar y la seguridad alimentaria (ejemplo dimensiones económica y social), entre otros.

5.3.1.2. La multisectorialidad.

El concepto de desarrollo sostenible también apuesta por una visión multisectorial en la definición de las políticas públicas. Se intenta, así, romper con esquemas meramente sectoriales, y favorecer un planteamiento integral en la conceptualización de políticas, en su instrumentación y en la definición de arreglos institucionales para su ejecución.

En términos económicos, se reconoce el carácter polifacético y complementario de la agricultura ampliada, los sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria, los servicios ambientales y la función económica de las externalidades del territorio rural. En términos sociales, se aboga por la integración de los sectores complementarios del desarrollo social (salud, educación, empleo, entre otros) sobre la base de las características territoriales. El territorio proporciona una alternativa óptima para integrar y, al mismo tiempo, diferenciar las políticas sectoriales.

La adopción de una economía de territorio implica el reconocimiento de que en el territorio, justamente, se expresan las ventajas competitivas y comparativas de los diferentes eslabones de las cadenas productivas.

Las economías de aglomeración y de diversificación, junto a las economías de escala y la consolidación de clusters productivos, inciden, decididamente, en la competitividad, y definen la forma en que los territorios pueden beneficiarse de actividades productivas articuladas a cadenas de valor eficientes y competitivas. La puesta en marcha de una economía de territorio es, entonces, fundamental para reducir la pobreza en las zonas rurales.

5.3.1.3. Búsqueda de una mayor coincidencia institucional.

Para abordar el desarrollo rural sostenible en toda su complejidad, se requiere de una nueva institucionalidad -abierta, pluralista y democrática- capaz de expresarse en espacios y territorios de diferentes jerarquías y de atender, correctamente, a la sociedad rural en su conjunto. Un sistema institucional que funciona según las pautas del desarrollo sostenible, es un sistema capaz de generar mecanismos que permitan la participación activa de la ciudadanía; es decir de toda la gama de actores sociales que conforman la sociedad rural, independientemente de su edad, género, adscripción cultural y étnica o filiación organizativa. Una institucionalidad de esta naturaleza resulta imprescindible para generar nuevos contratos sociales y culturales capaces de orientar la relación entre las poblaciones humanas y los recursos naturales hacia la sostenibilidad.

5.3.1.4. La cohesión territorial y la cohesión social como metas del desarrollo rural.

El desarrollo armonioso del medio rural se traduce no solo en un mayor crecimiento y una mayor generación de riqueza, sino en a) una mayor cohesión social, como expresión de comunidades y sociedades unidas por la equidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción y b) una mayor cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones insertos en tejidos que conforman regiones, naciones o espacios supranacionales que los definen como entidades cultural, política y socialmente integradas y diferenciadas.

La cohesión social emerge como un desafío de inclusión e integración de la economía rural, tanto en su dinámica interna como con la economía nacional. En una sociedad desintegrada, social y territorialmente, es impensable encontrar las condiciones estructurales para una economía eficiente, productiva y competitiva.

Por eso es necesario invertir el círculo vicioso de exclusión, pobreza e ineficiencia económica, y adoptar uno de inclusión, prosperidad y competitividad.

Lo anterior implica redoblar esfuerzos por lograr la inclusión de los pobladores rurales en las dinámicas más prometedoras de la economía rural. Inclusión significa otorgarle la prioridad debida a la participación económica de la población rural. No se trata de privilegiar formas precarias de producción rural, sólo porque éstas son las que predominan en la población más pobre. La economía rural encuentra un óptimo económico y social en los encadenamientos, en la diversidad de sistemas productivos, en economías de escala y de aglomeración, en una gestión productiva que integre las economías más fuertes y competitivas (en el ámbito nacional o internacional) con las economías locales.

La cohesión social busca romper la estructura dual que mantiene la agricultura de la región, donde solo una élite económica se beneficia de los mecanismos de inserción exitosa en los mercados globalizados, contribuyendo, así, a ampliar aún más la brecha que la separa de las economías menos eficientes. La inclusión se convierte, así, en uno de los presupuestos fundamentales para lograr una mayor productividad, una mayor rentabilidad y un mayor crecimiento económico.

La cohesión territorial, por su parte, surge de la necesidad imperativa de lograr la máxima coincidencia territorial, frente a escenarios de integración supranacional, y como mecanismo para combatir las brechas regionales y territoriales que amenazan con destruir la integridad de las sociedades latinoamericanas. El rezago que muestran los territorios rurales con respecto a los territorios urbanos, o las diferencias que se observan entre los mismos territorios rurales, constituyen un peligroso antecedente y deben ser resueltos en aras de la sostenibilidad.

La relevancia de la cohesión territorial se puede apreciar, por contraste, en la distinción que tradicionalmente se ha hecho entre lo urbano y lo rural. El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce la complementariedad entre ambos espacios, sus economías y sus instituciones. Cohesión territorial implica asumir el continuo urbano-rural, la proliferación de redes urbanas que cumplen funciones rurales, la presencia de espacios locales y regionales donde se hace irrelevante la distinción urbano-rural y la construcción de una visión regional y territorial más próxima a la dinámica de intercambio que opera en nuestros países.

El debilitamiento de la cohesión territorial, por su parte, atenta contra los procesos de integración económica, política y cultural que demanda la vía globalizadora actual-vía en la que las posibilidades de capturar beneficios están estrechamente ligadas a la capacidad de enfrentar eficiente y efectivamente las rigurosas condiciones de la competitividad regional y global.

El desarrollo equilibrado de los territorios rurales es, entonces, necesario para garantizar la unidad nacional y la preservación de una economía y de una Visión de País, especialmente al entrar en contacto con otros espacios nacionales y en un mundo cada vez más integrado.

5.3.1.5. Los actores sociales en el desarrollo rural.

Las poblaciones rurales construyen día a día el tejido social, recrean la vida y catalizan los recursos del medio rural. En este sentido, la institucionalidad de los territorios, así como los proyectos colectivos y subjetivos de cada uno de los actores, se encuentran en permanente construcción y son susceptibles de ser orientados hacia fines específicos, entre ellos, hacia la sostenibilidad.

Por eso, las poblaciones locales pueden convertirse en promotoras de su propio bienestar y en agentes integradores al interior del territorio, mediante procesos participativos que incrementen sus capacidades de gestión y cooperación para el desarrollo, al amparo de entidades públicas y privadas.

Los actores sociales⁶⁰ se conciben como grupos de población con intereses, condiciones y características particulares que los identifican como tales.

Aun cuando hay intereses propios e iniciativas que pueden motivar el antagonismo entre actores, éstos también tienen el potencial de cooperar y gestionar acciones conjuntas, con otros actores o con instituciones públicas y privadas, para el bien común de la sociedad rural. Los actores sociales pueden ser individuos, organizaciones, formales o informales, o instituciones, en el tanto en que los planes y estrategias de unos coincidan, en determinado momento, con los de los otros (BMZ/GTZ/IICA, 1997).

La construcción de los actores sociales va a depender del contexto en que se desenvuelvan pero, sobre todo, de las relaciones sociales en las que se involucren.

Son precisamente estas relaciones las que van a caracterizar a la sociedad rural.

⁶⁰ El carácter social del concepto contiene un trasfondo político: la construcción social de un proyecto colectivo y su ejecución mediante la acción social. Pero también contiene un nivel subjetivo, pues el ciudadano-actor social tiene proyectos subjetivos, los cuales pueden o no coincidir con los proyectos colectivos. Touraine define como actor social al “hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales en un entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad a la que él siente que pertenece y cuya cultura y reglas de funcionamiento institucional hace suyas, aunque sólo sea en parte” (Touraine, 1997:5). No obstante, en este documento se pone más énfasis en el poder de la acción social como mecanismo para alcanzar proyectos, que en la separación entre el actor social y el actor político.

5.3.1.5.1. Capital social y solidaridad.

La sola acción de los actores sociales constituye su máximo capital. Se trata del capital social, y este capital se nutre de la energía de las relaciones, redes y vínculos sociales, que sirven para satisfacer propósitos específicos de supervivencia, reproducción o mejoramiento de condiciones de vida.

En este trabajo de grado que reflexiona sobre la propuesta de desarrollo par un territorio como el del municipio de Murillo – Tolima, se entiende por capital social toda acción de relacionamiento que conlleve un impacto positivo en la condición económica de los individuos. Pero los beneficios no terminan ahí. El capital social alude, también, a la forma de inserción de los individuos y comunidades en estructuras interrelacionadas, y a la forma en que esta inserción deriva en oportunidades individuales y colectivas (Parker, 2001).

La eficacia y la eficiencia del capital social en los procesos de desarrollo rural están en relación directa con la consolidación de redes sociales confiables que le brinden al sujeto la posibilidad de desenvolverse plenamente.

Dentro de la concepción de capital social resulta de vital importancia considerar dos aspectos: a) la reciprocidad entre capital social y grado de desarrollo humano; y b) los requerimientos para la formación y el fortalecimiento de un capital social orientado al desarrollo sostenible.

La inversión en educación y en capacitación, y el grado de aprovechamiento de éstas por parte la población condicionan el aporte de los individuos a una red, organización o institución. La potenciación de las capacidades de la población y su integración a un proceso de relaciones horizontales, amplía la competencia de las instituciones, entidades fundamentales para el desarrollo. A su vez, las redes pueden reforzar procesos de aprendizaje (incluido el autoaprendizaje) de destrezas específicas orientadas al desarrollo sostenible.

Por otra parte, la formación y el fortalecimiento del capital social orientado al desarrollo sostenible requieren de normas culturales que promuevan la confianza y la solidaridad, y se expresen en prácticas coherentes y en mecanismos de regulación de las relaciones sociales.

Como se trata de un proceso territorial y de comunicación, es importante rescatar el potencial que tienen las instituciones -del Estado o no- que trabajan en estas áreas. El éxito del desarrollo rural depende de cómo estas instituciones canalicen esfuerzos y recursos, y de la posibilidad que tengan de crear funciones que les permitan ser más eficientes y de delegar aquello que sea pertinente delegar.

La participación y el empoderamiento⁶¹, además de crear una conciencia de lo público y lo colectivo, propician la creación de relaciones de confianza que son, precisamente, las que construyen y fortalecen a una institución. El crecimiento paulatino de estas relaciones es fundamental para obtener una mayor eficacia en el gobierno y un mayor desarrollo económico nacional (Brown y Ashman, 1996).

Asimismo, el patrocinio de capacidades que permitan la autogestión, la negociación y la apropiación de instrumentos para el empoderamiento permite, a la larga, eliminar la brecha de exclusión, ya que fomenta la participación en la búsqueda de respuestas eficaces para combatir la pobreza. Se trata de utilizar los recursos públicos para establecer valores compartidos que aseguren la armonía entre las personas, entre las personas y la naturaleza, y de cada persona consigo misma. Es así como las redes sociales y de solidaridad permiten incorporar a los sujetos, de forma integral, al proceso de desarrollo, valorando su potencial como individuos y como seres sociales.

5.3.1.6. El territorio como objeto de las políticas públicas

El enfoque territorial apunta a desplazar el eje articulador de la política de desarrollo de la primacía de las estrategias sectoriales, donde el objeto de la política es el proceso productivo o la cadena, a la primacía de las estrategias integrales, donde el foco lo constituye el espacio multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural).

El cambio de un enfoque sectorial a uno territorial no implica necesariamente un nuevo instrumental de políticas; pero sí plantea la necesidad de operar cambios significativos en las estrategias de gestión y aplicación de tales instrumentos. Por ejemplo, los criterios de planificación, gestión y evaluación deben ser sometidos a un riguroso examen.

Las políticas públicas en el marco de un enfoque territorial también apuntan a proporcionar orientaciones estratégicas que potencien los instrumentos tradicionales del desarrollo rural y sectorial, tanto en lo relativo a su impacto en el ámbito redistributivo, de crecimiento económico, de preservación de las riquezas sociales y naturales, como en el de la integración social y territorial. Uno de los principales objetivos es lograr que la agenda política de desarrollo rural genere una única economía en un único territorio y que supere, así, las brechas entre grupos sociales y entre regiones o territorios.

Muchas de las prioridades en la demanda por cooperación técnica internacional en la actualidad son, precisamente, el refuerzo y el fortalecimiento de los procesos de

⁶¹ El término empoderamiento alude a diferentes conceptos tales como fortaleza, control, poder, confianza en sí mismo, capacidad de decisión, vida digna (según valores propios), capacidad de luchar por los derechos propios, independencia, libertad y conciencia, entre otros (Brown y Ashman, 1996).

formulación de políticas. Asumir el enfoque de territorio implica clarificar las condiciones particulares que deben asumir las estrategias concretas de desarrollo cuando el territorio se torna en el elemento articulador básico.

5.3.1.7. La política de desarrollo rural como instrumento de articulación de políticas públicas.

Las políticas públicas orientan la acción pública; reflejan la voluntad política del Estado y son el resultado de las presiones de los diferentes actores sociales. Aún en el caso de que no sean explícitas, las políticas públicas definen líneas concretas que afectan las decisiones de los actores públicos y marcan las pautas que han de seguir los agentes privados.

A la luz del enfoque dado al desarrollo rural, como estrategia integral de orden territorial y sostenibilidad, cobra significancia un conjunto de áreas de política que inciden, directamente, en el avance de los territorios rurales y de los sectores que los componen.

El desarrollo rural se puede conceptuar, entonces, como una canasta de políticas (macroeconómicas, sectoriales y territoriales) que dan cuenta de las estrategias de desarrollo adoptas por una nación. Las políticas macroeconómicas proveen el marco general que condiciona a las políticas territoriales y sectoriales; las políticas territoriales se conciben con marcos para la articulación de políticas sectoriales, y las políticas sectoriales reflejan las prioridades de intervención de los entes públicos y privados, y definen, en última instancia, los componentes de una estrategia de desarrollo rural.

5.3.1.8. La producción de bienes públicos.

Las posibilidades de alcanzar metas significativas para el desarrollo humano y económico dependen de la provisión de bienes públicos; es decir, de aquellos bienes que generan beneficios generales, que son de todos y que por su naturaleza deben ser proporcionados por el Estado, ya que no existen incentivos suficientes para que sean asumidos por agentes privados o no conviene que sean desarrollados según esquemas de lucro.

Entre los bienes públicos más importantes para el medio rural figura la infraestructura (especialmente en materia vial, energética y de comunicaciones), la cual requiere de inversiones extraordinarias y genera amplios beneficios a los territorios que la reciben. Igualmente se consideran bienes públicos los sistemas de salud y de educación, en su condición de universalidad, como derecho de todos y de responsabilidad pública. En ese mismo sentido, cabe señalar las estructuras de conocimiento e innovación, entre las que sobresalen los avances científicos y tecnológicos, como generadores de conocimiento básico y estratégico para la apropiación tecnológica. Otros bienes públicos se refieren a la presencia

de estructuras políticas e institucionales que garanticen los fundamentos de justicia y seguridad para la vida en comunidad.

La provisión de bienes públicos resulta fundamental para el beneficio general de la sociedad. Es allí donde se concentra la mayor parte de la inversión pública y de los esfuerzos institucionales, donde se generan los factores que potencian la capacidad de las comunidades y los individuos. Sin embargo, la visión tradicional de desarrollo rural y la acción sectorial de las instituciones que han estado a su cargo, no han tenido una injerencia real sobre este componente del desarrollo. El desarrollo rural sostenible se encuentra supeditado a la formulación de estrategias integrales de provisión de bienes públicos, como base para un desarrollo económico y productivo.

1.3.1.9. La construcción de la democracia y la institucionalidad.

Las metas del desarrollo sostenible con enfoque territorial son, como se ha mencionado a lo largo de la propuesta, la cohesión social y la cohesión territorial, las cuales se manifiestan en términos de la equidad social, y, justamente en la equidad se encuentran las bases de la democracia, el ejercicio ciudadano, el ejercicio de los deberes y el respeto a los derechos. La política pública debe lograr que estos principios prevalezcan en el desarrollo.

El enfoque territorial, en particular desde una óptica de cooperación local, es un modelo de gestión que favorece la construcción de espacios políticos democráticos que propician el desarrollo social, económico, cultural y ambiental. Por ello, el Estado debe asumir estrategias que protejan y fomenten la participación y el ejercicio, de una ciudadanía activa.

Con el fin de fortalecer la democracia, las políticas de desarrollo deben proponer estrategias basadas en la equidad y caracterizadas por políticas afirmativas o de discriminación positiva hacia territorios y grupos de población que, por sus condiciones de marginalidad, requieren de una atención prioritaria.

Las estructuras políticas de la sociedad, deben también, ofrecer la posibilidad de construir espacios, públicos y legítimos, representativos y con regulaciones precisas, para el ejercicio ciudadano en todos los niveles de gestión del desarrollo local. La formulación de una visión del desarrollo, con el consiguiente sentido de unidad que esto le confiere a la ciudadanía, así como la inserción en procesos de construcción política internacional, son componentes que el Estado debe impulsar otorgando las garantías necesarias para el ejercicio ciudadano en todos los niveles.

La aplicación de las políticas públicas desde una perspectiva territorial supone un nivel intermedio entre lo local y lo nacional, en el que generalmente no existen estructuras institucionales bien definidas. La construcción de estas estructuras y arreglos institucionales es un reto que enfrenta la acción del Estado desde una óptica territorial.

1.3.1.10. La cooperación local en la planificación y en la gestión del territorio.

El enfoque territorial se corresponde con una forma particular de organización de los procesos de desarrollo. En esencia, la meta es lograr la mayor eficiencia posible en la gestión de cada uno de los agentes que participan en un espacio dado, mediante la construcción de sinergias, enlaces, formas comunicativas, alianzas, solidaridades, identificación de ventajas territoriales y compromisos de aprovechamiento. Este proceso se expresa en modelos de cooperación local, donde los distintos miembros de una comunidad se asocian libremente en formas de organización autónoma para gestionar un proyecto territorial local.

Múltiples experiencias exitosas de desarrollo han mostrado que la cooperación local, junto al fortalecimiento de las capacidades comunitarias y su consiguiente empoderamiento, y el robustecimiento del capital social y otras formas de aproximación participativa, contribuyen a la generación de una verdadera aptitud para aprovechar las oportunidades que ofrece el desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

Albuquerque, Francisco: Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.

Albuquerque, F. (1996). Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza, *Cuadernos ILPES*, Santiago de Chile

Albuquerque, F. (2003). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. [Conf.]

Agenda de Competitividad del Tolima 2004

En: Desarrollo territorial y gestión del territorio, Unión Europea La Serena, región de Coquimbo (24 pp.). Chile, 24-30 de agosto de 2003.

Amartya Sen (1999) libro *Desarrollo y Libertad*, Sen, citado por Romero (2008)

_____. (2004). Sistemas productivos locales: una mirada desde la Política económica local para la generación de empleo. OIT Argentina Seminario CEPAL- MTE y SS, Buenos Aires. p. 8.

Alonso, O. (2003). La lógica de los actores y el desarrollo local. Segundo Congreso argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Córdoba, Argentina, 2003, Disponible en: www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Alonso_Osvaldo.pdf

Boisier, S. (1977). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial, *Boletín del ILPES* (30 pp). Santiago de Chile, Agosto 1977.

Boisier, Sergio (1996). Modernidad y Territorio. Cuaderno del ILPES. LC/IP/G.90-P.

_____. (1999). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? En: *Revista paraguaya de Sociología*, Asunción, N°104.

Cartilla Visión Tolima 2025

- 1) ECORREGIÓN EJE CAFETERO: Un Territorio de Oportunidades, Pereira, 2.004. Segunda Edición.

EOT Municipio de Murillo 2002

_____. (2004). El humanismo en una interpretación contemporánea del Desarrollo. Santiago de Chile.

_____. (2005 a). Imágenes en el espejo. Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial. (87 pp). Santiago de Chile, Agosto 2005. Desarrollo a Escala Humana. Max Neef 1986

_____. (2005 b). Conversaciones sociales y desarrollo regional. Potenciación de capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región (Región del Maule, Chile) En: *Seminario: Fundamentación teórica de la planificación y el desarrollo regional. Lecturas complementarias*. (79 pp.) Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

Convenio CARDER-FONADE (Ministerio del Medio Ambiente) (2002). Eco región Eje Cafetero: Un territorio de oportunidades. Proyecto: —Construcción de un Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible en la Eco región del Eje Cafetero No. 1068. Convenio Corporación ALMA MATER-FOREC.

Edo, María. (2002). Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo.

2006 Isaías Tobasura BOYACENSES EN CALDAS: DEL QUIETISMO SOCIAL A LA CONSTRUCCIÓN DE REGIÓN *Cuadernos de Desarrollo Rural*, enero-junio, número 056 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia.

Informe Brundtland. Informe socio-económico elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU.

Plan de desarrollo departamental del Tolima 2008 - 2011, Soluciones para la gente.

Plan de desarrollo Municipal de Murillo Tolima 2008-2011, Es el momento de creer en lo nuestro.

Plan de manejo 2007 – 2011 Parque Nacional Natural Los Nevados

_____.

- 2) RODRIGUEZ, Jahir, Compilador UAM 2009, Desarrollo Regional y Planificación del Territorio. Cuadernos de Clase 1. Maestría Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.
- 3) ORELLANA Ossandón, Arturo, Economía regional - Geografía Económica.
- 4) ORELLANA Ossandón, Arturo, prospectiva Estratégica Territorial. Cuadernos de Clase 02 -03 Maestría en Desarrollo Regional UAM.
- 5) Plan de Gestión Ambiental Regional Tolima, 2003-2012

Plan de Desarrollo Municipal “Es el momento de creer en lo nuestro” Murillo Tolima 2010 – 2011.

Universidad Autónoma de Manizales en su Declaración de Mínimos (UAM, 2009:492)

Luis A. Lira. Capítulo del libro La Confección de Estrategias de Desarrollo Regional. CED/PRED/PUC 1990):