



LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SU APOORTE
EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE. ESTUDIO DE
CASO MUNICIPIO DE CAJAMARCA – TOLIMA. PERIODO 2004-2015

GIOVANNI VILLADA AVENDAÑO
YULIETH MARCELA HERNÁNDEZ VARÓN

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

2020

LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SU APOORTE
EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE. ESTUDIO DE
CASO MUNICIPIO DE CAJAMARCA – TOLIMA. PERIODO 2004-2015

Autores

GIOVANNI VILLADA AVENDAÑO
YULIETH MARCELA HERNÁNDEZ VARÓN

Proyecto de grado para optar al título de Magister en Desarrollo Regional y
Planificación del Territorio

Tutor

ROGELIO PINEDA TRUJILLO

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

2020

RESUMEN

Los instrumentos de planificación son herramientas que permiten materializar la planeación del desarrollo, del ordenamiento territorial y la preservación ambiental en escalas territoriales nacional, regional y local y requieren de una aplicación eficiente para una verdadera evolución. El estudio de caso del municipio de Cajamarca en el departamento del Tolima para el periodo 2004 – 2015, tuvo como objetivo evaluar los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible del municipio.

El método utilizado partió del análisis de información secundaria para identificar los principales componentes abordados en los instrumentos de planificación, diferenciando en cada uno de ellos el periodo de tiempo definido por el estudio y las observaciones realizadas por entidades competentes a algunos instrumentos a través de procesos de seguimiento, información que fue el insumo en la construcción de información para alimentar el software de Análisis Estructural Mic Mac mediante el cual se identificaron diferentes variables relevantes en la gestión de los instrumentos, las cuales fueron incluidas en una matriz de correlación y analizadas a través del software. También se utilizaron encuestas y entrevistas semiestructuradas para abordar el análisis de actores, desde una perspectiva cualitativa.

Los resultados de la investigación permitieron avanzar hacia conceptos de planeación multiescalar de los territorios, necesarios para ordenar la planeación territorial en Colombia, y comprender el ordenamiento territorial como una práctica social insertada en juegos de poder a distintas escalas territoriales que deben ser analizadas desde enfoques no predominantemente normativos.

Palabras Clave: Desarrollo, Comunidades, Planificación, Territorio, Instrumentos

Desarrollo

ABSTRACT

The planification instruments are tools that allow to materialize the development planning, land-use planning and environmental preservation at national, regional, local, and territorial scales, for that reason, it requires an efficient application to have a truly evolution. The case study carried out in Cajamarca municipality in the Tolima department for the 2004 - 2015 period, aimed for evaluating the territorial planning instruments and its contribution, managing the district's sustainable local development.

The method used was drawn from the analysis of secondary information, in order to identify the main components tackled in the planification instruments, differentiating among each of them the time period established in the study and some observations of certain instruments done by competent institutions through monitoring processes. Such information was the key in the construction of data to input the Structural analysis Mic Mac software, whereby different relevant variables in the management of the instruments were identified as well as included in a correlation matrix and subsequently analyzed via the software. Surveys and semi-structured interviews were also used to address the stakeholder analysis.

The results of the research allowed to move towards concepts of multi-scale territorial planning, which are necessary to order land-use planning in Colombia and understand land management as a social practice inserted in power games at distinct territorial scales that must be analyzed from non-predominant normative approaches.

Key words: Development, communities, planification, territory, instruments.

CONTENIDO

1	PRESENTACION.....	11
2	AREA PROBLEMÁTICA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	13
3	JUSTIFICACIÓN.....	18
4	REFERENTE TEORICO	21
4.1	REFERENTE CONCEPTUAL	21
4.1.1	Territorio.....	21
4.1.2	Tipos de Capital Involucrados en el Desarrollo.....	22
4.1.3	Teoría de Actores del Desarrollo Territorial.....	23
4.1.4	Región (Centralidades Regionales)	24
4.1.5	Planificación Territorial (Planificación Participativa, Planificación Estratégica)	26
4.1.6	Políticas Públicas	27
4.1.7	Gobernabilidad y Gobernanza	28
4.1.8	Teórica Crítica del Desarrollo: Desarrollo Local, Desarrollo Sostenible, Desarrollo Regional y Desarrollo Humano	29
4.1.9	Teoría General de Sistemas	33
4.1.10	Teoría de la Complejidad.....	34
4.2	REFERENTE NORMATIVO	35
4.3	REFERENTE CONTEXTUAL.....	39
4.3.1	Temporalidad	39
4.3.2	Espacio Geográfico	39
4.3.3	Dimensiones del Desarrollo	40
5	OBJETIVOS.....	58
5.1	OBJETIVO GENERAL	58
5.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	58
5.3	SUPUESTOS DE INVESTIGACIÓN	58
6	METODOLOGIA	59
6.1	UNIDAD DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN	59
6.2	TIPO DE METODOLOGÍA	59
6.3	DISEÑO METODOLÓGICO	59
6.3.1	Técnicas e Instrumentos de Investigación	60

6.3.2	Trabajo de Campo.....	65
6.3.3	Procesamiento y Análisis de la Información	65
7	RESULTADOS Y DISCUSION.....	68
7.1	ANALISIS DE LA INFORMACIÓN	68
7.1.1	Análisis la Gestión de los Instrumentos de Planificación Territorial en el Desarrollo Local Sostenible del Municipio de Cajamarca - Tolima	68
7.1.2	Análisis de la Incidencia de los Actores Sociales e Institucionales en el Desarrollo Local Sostenible del Municipio de Cajamarca	97
7.1.3	Cajamarca Como Centralidad Territorial en el Desarrollo de la Región.....	102
8	CONCLUSIONES	107
9	RECOMENDACIONES	110

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Documentos Normativos	35
Tabla 2. Suelo Urbano Municipio de Cajamarca	42
Tabla 3 Densidad Poblacional del Municipio de Cajamarca.....	42
Tabla 4 . Hogares Sisben Municipio de Cajamarca	43
Tabla 5 Cobertura y Uso de la Tierra del Municipio de Cajamarca.....	50
Tabla 6 Clasificación Climática para el Municipio de Cajamarca	53
Tabla 7 Cuencas Hidrográficas del Municipio de Cajamarca	54
Tabla 8 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información Utilizados.....	60
Tabla 9 Codificación de Actores	63
Tabla 10 Variables Ganadoras de Cada Plano – Resultado General Mic Mac	95
Tabla 11 Valoración de la Incidencia de los Actores en la Gestión del Desarrollo Local Sostenible	102

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Línea de Tiempo Periodos de Gobierno.....	39
Figura 2 Mapa Municipio de Cajamarca	40
Figura 3 Estructura y Composición de la Población	40
Figura 4 Distribución de la Población Según Área Rural y Urbana.....	41
Figura 5 Contribución al Valor Agregado según Tipo de Actividad	44
Figura 6 Distribución Porcentual del Número de UPA de Acuerdo al Uso del Suelo ...	45
Figura 7 Distribución de las UPAS de Acuerdo con el Tamaño en Hectáreas	46
Figura 8 Distribución Producción Según Tipo de Cultivo Transitorio	47
Figura 9 Distribución Producción Según Tipo de Cultivo Permanente	47
Figura 10 Distribución del Área Sembrada de los Principales Cultivos	48
Figura 11 Distribución Porcentual del Suelo Según Uso	51
Figura 12 Distribución Porcentual Área Agrícola según Régimen de Tenencia de la Tierra	51
Figura 13 Fotografía Volcán Cerro Machín	55
Figura 14 Distribución Porcentual del Tipo de Desastres 2010-2017.....	56
Figura 15 Indicadores de Desempeño Municipal 2016-2017.....	57
Figura 16.Matriz de Correlación (Parte 1).....	66
Figura 17. Variables Asociadas a Instrumentos de Planificación PDM-EOT-POMCA.	69
Figura 18. Estabilidad Matriz de Influencia Directa.	70
Figura 19. Matriz de Análisis de Relacionamiento entre Variables e Instrumentos de Planificación PDM-EOT-POMCA (Parte 1).....	71
Figura 20. Clasificación de Variables Instrucciones_ Mic Mac.....	73
Figura 21. Plano de Influencia y Dependencia Directa (MID).....	76

Figura 22. Ranking de Variables de Influencia Directa. (MID).....	77
Figura 23. Plano de Influencia /Dependencia Directa (MDI)	78
Figura 24. Ranking de Variables de Dependencia Directa. (MDI)	79
Figura 25. Plano de Influencia / Dependencia Indirecta MII.	81
Figura 26. Ranking de Variables de Influencia Indirecta. (MII).....	82
Figura 27. Ranking de Variables de Dependencia MII	84
Figura 28. Plano de Influencia / Dependencia Directa Potencial MPDI.....	86
Figura 29. Ranking de Variables de Influencia Directa Potencial	87
Figura 30 Plano de Dependencia Directa Potencial	88
Figura 31. Ranking de Variables de Dependencia Directa Potencial.....	89
Figura 32. Plano de Influencia/Dependencia Indirecta Potencial (MPII)	91
Figura 33. Ranking de Variables De Influencia Indirecta Potencial	92
Figura 34. Plano de Influencia/Dependencia Indirecta Potencial.....	93
Figura 35. Ranking de Variables de Dependencia Indirecta Potencial	94
Figura 36. Plano de Influencia /Dependencia.....	96
Figura 37 Actores Sociales e Instituciones.....	98
Figura 38 Construcción Vía 4G de Interconexión con El Túnel de La Línea. Cajamarca –Tolima.....	104
Figura 39 Mapa vial Departamento del Tolima.....	104
Figura 40 Provincia Centro Departamento del Tolima	105

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 Entrevista a Expertos.....	111
Anexo 2 Encuesta Para Actores Institucionales	113
Anexo 3 Protocolo para el Desarrollo de Entrevistas	116
Anexo 4 Consentimiento Informado.....	118

1 PRESENTACION

La planificación territorial en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 evidencia que existen diferentes enfoques bajo los cuales se construyen los instrumentos de planificación, dese su complejidad, aplicabilidad y operatividad; igualmente reflejan una baja articulación entre los mismos debido principalmente a normas con vacíos jurídicos notables, enfoques diferentes, así como dimensiones del desarrollo, económico, político, social, físico y ambiental de naturaleza diversa (Garzòn, 2012) .

En este orden de ideas, se consideró importante realizar un análisis de la pertinencia y eficacia en la implementación de diversos instrumentos de planificación territorial, en torno al desarrollo local sostenible, teniendo en cuenta la política pública alrededor de escenarios tan importantes para el país como el Ordenamiento Territorial, el Desarrollo Territorial y el Ordenamiento Ambiental. Teniendo en cuenta lo anterior se adoptó el análisis de las leyes y normas que los soportan y los instrumentos y la operatividad de los mismos, mediante los elementos jurídicos, técnicos y financieros. Dicho proceso de análisis se convirtió en el primer paso para avanzar hacia el análisis de su incidencia en el desarrollo sostenible a escala humana, aunque sin ignorar su multi dimensionalidad tomando como punto de partida que el ambiente se entiende como medio de vida (sostenibilidad), lo social como condición de vida (equidad), lo económico como nivel de vida (competitividad) y la política institucional como una gestión de vida (participación). Este tipo de abordaje difiere de las concepciones del desarrollo que atribuyen su avance o retroceso única y exclusivamente a variables no lineales de crecimiento económico que no reconocen otras realidades de los países y sus territorios y que terminan por encajarlos en categorías y clasificaciones que no contribuyen con un verdadero desarrollo de estos. (CEPAL, 2011)

El estudio se realizó para el municipio de Cajamarca, clasificado como de categoría sexta y perteneciente al departamento del Tolima, el cual ha adquirido especial relevancia teniendo en cuenta que se ha convertido en el epicentro de las más importantes obras de infraestructura destinadas a jalonar el desarrollo del departamento y del país en los próximos años. Es conocido como la “*Despensa Agrícola del Tolima*”

especialmente por la rica producción agropecuaria del cañón de Anaime ubicado entre los ríos Anaime y Bermellón; el municipio está cerca de dos de los más importantes atractivos turísticos ubicados en el “*Parque Nacional de Los Nevados*”: El nevado del Tolima y el Volcán Cerro Machín; este último considerado por el servicio geológico colombiano como uno de los volcanes con mayor potencialidad de daño en Colombia por la cantidad de población ubicada en ciudades y pueblos dentro de su área de influencia; situación que pone en alerta la gestión del riesgo y desastre en el país. Dentro de su territorio también encontramos la mina de oro “*La Colosa*” proyectada como la explotación más importante de Colombia la cual ocupa el tercer lugar entre las minas de oro más importantes de Latinoamérica, después de la de Yanachocha en Perú y La Escondida en Chile. También es considerada por el instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS como el yacimiento más grande hallado en los últimos 10 años en todo el mundo.

El análisis pretendió abordar la incidencia en el desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca de los instrumentos de planificación territorial con énfasis en el periodo 2004 – 2015; para ello se tomaron en cuenta elementos tales como su aplicación y pertinencia, la influencia y el interés de los actores sociales e institucionales en el desarrollo sostenible del municipio y la evaluación del rol del municipio de Cajamarca como centralidad territorial en el desarrollo de la región.

2 AREA PROBLEMÁTICA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Desde la Ley 19 de 1958 en Colombia se definió la estructura jurídica e institucional de la planeación, que entre otras cosas permitió la creación y puesta en marcha del Departamento Nacional de Planeación y los diferentes instrumentos de planificación para el desarrollo, con una visión de tipo centralista que minimiza el rol de los territorios en las decisiones y la gestión de su propio desarrollo. (Flores, 2012).

La anterior situación dio un giro total a partir de las constituciones de 1991, la cual fortaleció los procesos descentralizadores e imprimió un carácter más amplio e incluyente con la planeación participativa, que robustece la democracia participativa como complemento de la representatividad. Sin embargo, en materia de aplicación de los diferentes instrumentos de planificación por parte de las entidades territoriales en Colombia se presenta una desarticulación entre los mismos, debido a una proliferación de normas con perspectivas y enfoques diversos, y desde la perspectiva de distintas dimensiones del desarrollo social, económico, político, físico y ambiental, de naturaleza diversa (Flores, 2012).

Tal como lo plantea Villegas (2018) la normatividad colombiana en el tema del desarrollo territorial evidencia que sus dimensiones, ambiental, social, económico, cultural, administrativo y tecnológico, se mueven en un proceso de transformación permanente y transcurren de manera interrelacionada, lo que hace que los efectos del desarrollo, que inciden en las condiciones de la calidad de vida de cada territorio, sean de alta complejidad. De esta manera la planificación territorial en Colombia es un proceso con muchas aristas ya que, siendo un país biodiverso y pluriétnico, en la aplicación de las políticas públicas los entes territoriales intervienen en los modelos de producción a partir de nuevos instrumentos (leyes y decretos) y herramientas de gestión provenientes de la nación, los departamentos y los municipios en el marco de una visión renovada y contextualizada de estos instrumentos.

En Europa y Latinoamérica el proceso de planificación del territorio ha sido abordado teniendo en cuenta múltiples elementos tales como los ecosistemas, el paisaje, la economía, así como aspectos de tipo social, ambiental y cultural, llegando a generar instrumentos especializados para cada uno de ellos en materia de ordenamiento y planificación territorial, de lo que resultan actuaciones dispersas y poco efectivas en

términos de gestión y continuidad administrativa, lo que finalmente se traduce en instituciones con baja capacidad para la toma de decisiones. Esta situación no es diferente en Colombia pues son muchos los ejemplos de la utilización de unidades de planificación producto de propuestas de diversos organismos del Estado las cuales no han influido de manera positiva en la planeación territorial (Villegas Rodríguez, 2018).

Siguiendo el planteamiento del autor, se señala que desde hace varias décadas en Colombia se han acuñado los términos de Unidades de Planificación, cuyo objetivo es articular la política pública de ordenamiento territorial, integrando visiones ambientales, sociales y económicas cuyo cumplimiento y obligatoriedad es responsabilidad de los entes territoriales; no obstante los resultados son poco contundentes en dichas entidades, ya que las determinaciones siguen estando centralizadas y de esta manera se limita su alcance e impacto.

A partir de la generación de un gran número de leyes y decretos de ordenamiento territorial promulgados en las últimas décadas, solamente hasta la promulgación de la Ley 1454 de 2011, Colombia presenta una alternativa concreta de gestión territorial, al articular la asociación territorial y las unidades de planificación en un esquema unificado de ordenamiento político administrativo vigente que resalta la responsabilidad del Estado para promover la asociatividad entre entidades territoriales con el fin de que de manera libre y voluntaria se conformen alianzas estratégicas orientadas al fortalecimiento del desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades.

Entre 1997 y el 2017, se diseñaron cinco Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, más de tres Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POT), los cuales deben ser actualizados cada doce años, conocidos como POT, PEOT y PBOT, los cuales se sustentan en el Plan Nacional por cuanto este define los lineamientos para la inversión pública en programas y proyectos y la ejecución en sus políticas públicas de desarrollo ambiental, social y económico. Recientemente los planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial en sus distintas modalidades (POT, PEOT y PBOT) y los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), se constituyeron como herramientas para orientar de manera eficaz la toma de decisiones en tiempos de posconflicto, y por tanto requieren de nuevas consideraciones que

incorporen un sin número de políticas públicas que emergieron de la nueva visión y misión del país y las cuales son requisito para dar respuesta a las transformaciones que exige la planificación y gestión territorial a partir de una visión que contemple los escenarios actuales del desarrollo y el crecimiento territorial, todo lo cual precisa de un cambio de paradigmas en lo que a la gestión pública se refiere (Villegas Rodríguez, 2018).

La normatividad actual definió que los entes territoriales se deben armonizar estratégicamente en torno a objetivos compartidos en materia de crecimiento con sostenibilidad y con equidad; de esta manera los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial desde esta visión renovada requieren de una nueva organización institucional que se refleje en elementos de orden político y administrativo que involucren una construcción colectiva entre el Estado y la sociedad, a partir de principios democráticos que promuevan la integración a la sociedad civil de quienes han padecido la violencia en nuevos espacios territoriales autónomos y sostenibles,.

Con base en lo anterior es necesario mencionar algunos de los retos de los instrumentos de planificación frente a problemáticas de ordenamiento territorial y que deben ser evaluados en el caso del Municipio de Cajamarca a fin de identificar si la aplicación de los instrumentos de planeación promovieron realmente el fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia, el mejoramiento en la implementación de las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible y la manera como éstas inciden en la visión a corto, mediano y largo plazo en la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal.

Cajamarca es un municipio de categoría sexta con problemas que se evidencian en el ordenamiento del territorio; entre ellos se pueden mencionar los asociados al conflicto de uso del suelo al situar en su territorio uno de los yacimientos de oro más importantes de los últimos tiempos en el país, como es la Mina de Oro La Colosa; por tanto, la planificación territorial del municipio se mueve entre dos decisiones “*Territorio minero o territorio de producción agrícola y campesina*”. En este sentido cobra relevancia el planeamiento de Avellaneda: “Además abre un debate sobre lo que se considera ordenamiento territorial en términos jurídicos y si existe o no autonomía municipal en materia de ordenamiento territorial o esta puede ser fragmentada por intereses

nacionales amparados en políticas nacionales de corte sectorial”. (Avellaneda, 2017, pág. 18).

Desde la perspectiva de problemáticas asociadas a la Gestión del Riesgo se destaca la presencia en su territorio del volcán Machín, el cual según el Servicio Geológico Colombiano es de un gran potencial explosivo dada su composición química, su área de influencia y amenaza la cual cubre los departamentos de Tolima, Quindío, Valle del Cauca y Cundinamarca considerada un área económica estratégica para el país. A estos aspectos se suman los impactos sobre el territorio provenientes de la infraestructura vial del país que atraviesa su territorio con megaproyectos como el Túnel de la Línea que comunica el centro del país con el Eje Cafetero, considerada una de las megaobras más importantes del país. De manera positiva se destaca que el municipio ha demostrado una nueva conciencia ciudadana sobre los destinos de su territorio, lo cual quedó demostrado a través de los resultados arrojados por la consulta popular en contra de la minería realizada en marzo de 2017.

En este contexto, se consideró pertinente analizar la incidencia que dichos instrumentos tuvieron a través de su aplicación y operatividad en el desarrollo local sostenible del municipio, la forma cómo se implementó la política territorial y de esta manera conocer el verdadero avance que se obtuvo y si se logró una correcta articulación con los instrumentos de planificación a diferentes escalas (Internacionales, Nacionales; Regionales y Locales), así como determinar el papel jugaron los actores del territorio en los retrocesos o avances que se generaron. Por otra parte la investigación permitió realizar un análisis de la forma como se llevó a cabo el seguimiento y evaluación por parte de las entidades designadas frente a los instrumentos de planificación territorial, con el fin de analizar las diferencias entre los distintos criterios de planeación y de qué manera las autoridades locales enfrentaron cada una de estas situaciones con nuevas formas de acción sobre el territorio inmersas en dimensiones del desarrollo con connotaciones distintas.

Los resultados de la investigación permitieron avanzar entre otras cosas, hacia conceptos de planeación multiescalar de los territorios, lo cuales son necesarios para ordenar la planeación territorial en Colombia, y comprender el ordenamiento territorial como una práctica social insertada en juegos de poder a distintas escalas territoriales

que deben ser analizadas desde enfoques no predominantemente normativos (Avellaneda, 2017).

De acuerdo con lo expuesto, el presente trabajo buscó responder y aportar información con relación a la siguiente pregunta: ¿En qué medida los instrumentos de planificación territorial han aportado a la gestión del desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca en el departamento del Tolima?

3 JUSTIFICACIÓN

Los instrumentos de planificación son entendidos como herramientas que materializan la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la preservación ambiental en escalas territoriales de orden nacional, regional y local. Sin embargo, requieren de una aplicación eficiente para una verdadera evolución. En Colombia dicha eficiencia en la planificación no se ha dado, y como resultado de ello, en un inicio el crecimiento para el país no fue lo que se esperaba ya que las diversas regiones no prosperaban y estaban sumidas en el atraso debido a una lenta incorporación del ejercicio de planificación (Rengifo, 2012). A pesar de esto la planificación sigue siendo imprescindible.

Es así como esta investigación se constituye como un estudio de mayor rigor científico que permitió evidenciar cómo los actores o agentes de un territorio hicieron uso de unos instrumentos y los aplicaron en la gestión y búsqueda de una pertinente y eficaz forma de hacer las cosas que conllevara a un mejor desarrollo local.

Metodológicamente el presente trabajo consideró racionalidades del orden nacional, regional y local en un enfoque territorial de carácter municipal, soportado en el hecho de que estas racionalidades son dinámicas, en diferentes vías y en constante debate y ajuste, los cuales se hicieron más evidentes en lo que la descentralización territorial del país denominó el nivel territorial del municipio, el cual según la constitución de 1991 cuenta con independencia y autonomía. A partir de esta unidad de análisis en el presente caso, se detectan las diversas formas de relacionamiento, convergencia, articulación y coincidencia de cara a los diferentes criterios de la planeación para el desarrollo, la planeación del ordenamiento territorial y la preservación ambiental, y cómo los actores locales interactuaron en estos escenarios a medida que se aplicaron; además fue posible señalar las lógicas que orientaron la interpretación local de los instrumentos, mediante argumentaciones técnicas, políticas, jurídicas, sociales, culturales y ambientales.

Si bien es cierto que los análisis sobre instrumentos de planificación en el país son muy diversos y ricos en su conceptualización teórica, se pudo evidenciar en alguna medida la carencia de estudios aplicados en el territorio con metodologías definidas y claras que expliquen su operatividad a nivel integral con una percepción desde lo local, así como los avances o retrocesos que surgieron como consecuencia de la aplicabilidad de dichos instrumentos de planificación por parte de los actores.

En consecuencia, los resultados de esta investigación permitieron concluir respecto de la aplicabilidad y contundencia de estos instrumentos en cuanto al logro de los objetivos que éstos se propusieron, así como identificar las limitaciones que emergieron en el ejercicio de la gestión municipal orientada a la planificación del territorio y más específicamente en la forma como éstos contribuyeron o promovieron acciones para visibilizar un avance en el desarrollo sostenible de los municipios.

El periodo de estudio se enmarcó entre los años 2004 – 2015 teniendo en cuenta que la mayoría de los primeros Planes de Ordenamiento Territorial de Colombia aprobados entre los años 2000 y 2003 y que fueron conocidos como los POT de primera generación, tuvieron una vigencia estimada de 12 años lo que equivale a tres periodos de gobierno, es decir, a 31 de Diciembre de 2015 venció la vigencia de los POT denominados de primera generación; hasta el 2018 no se conoce ningún estudio relacionado con el análisis de estos instrumentos frente al desarrollo local sostenible de un municipio como Cajamarca, y cómo estos fueron articulados en los tres periodos de gobierno que abarca su vigencia (2004-2007); (2008-2011); (2012-2015). Por tanto, la presente investigación permitió el entendimiento y análisis de una problemática concreta y compleja como lo es la Planificación Territorial y sus impactos en el desarrollo territorial, el bienestar y calidad de vida ya que se hicieron evidentes las fortalezas y debilidades de la Planificación Territorial en Colombia, en el caso concreto de Cajamarca, así como los principales cuellos de botella en el momento de su materialización en acciones concretas en el territorio.

La metodología de estudio de caso que se aplicó y las técnicas de recolección de información permitieron abarcar la información requerida para el análisis propuesto, lo cual se constituye en un referente que puede ser aplicado a otros municipios que exhiben características similares a Cajamarca y que adicionalmente carecen de este tipo de estudios que les permitan identificar acciones que conduzcan a la formulación de planes de mejora en materia de la eficacia y pertinencia de las dinámicas de implementación de los instrumentos de planificación con un enfoque hacia el desarrollo sostenible.

Este trabajo también contribuyó a la fundamentación de este tipo de análisis en un marco teórico con referencia a una unidad territorial, de manera que se pudo definir la

forma como los diversos instrumentos de planificación existentes en el país le aportan a la gestión para el desarrollo local sostenible de un municipio como Cajamarca, y como se articularon los intereses y el grado de influencia de los actores sociales e institucionales en un escenario de tiempo definido frente a las dinámicas de desarrollo local sostenible a partir de las cuales se pretendió potencializar la aplicabilidad de los instrumentos; en este sentido se realizó una evaluación basada en métodos y herramientas innovadoras que le aportaron a la investigación el rol que ha jugado el municipio de Cajamarca – Tolima como centralidad territorial en el desarrollo de la Región.

4 REFERENTE TEORICO

4.1 REFERENTE CONCEPTUAL

El marco teórico del presente trabajo más que profundizar sobre aspectos teóricos de alta complejidad, se basó en la referenciación conceptual de las categorías de análisis sobre las cuales se enmarcaron tanto la discusión, como los resultados finales del trabajo.

4.1.1 Territorio

Espacio y Territorio son dos términos que hoy en día son de uso común, incluso en la comunidad científica; sin embargo, los conceptos que están detrás de esas palabras son, en general, mal entendidos o utilizados, lo que genera a menudo interpretaciones incorrectas que pueden conducir a una definición errada de las políticas públicas. (Mazurek H. , 2012).

La concepción más difundida del territorio está confinada a límites político-administrativos o a territorios zonales, a tal punto que las políticas ya no saben razonar fuera de ellos o sin límites. La geografía se vuelve entonces un instrumento de control del espacio en vez de una herramienta para el desarrollo local de los territorios. Esta situación es el resultado de una crisis metodológica que no es otra cosa que un reflejo de un modelo económico y de sociedad que privilegia lo técnico sobre la problemática o lo investigativo. (Mazurek H. , 2012)

Es importante analizar otras dimensiones dentro del análisis del territorio y en este orden de ideas como lo menciona Valle (2012), el concepto de territorio rescatado en las ciencias sociales va más allá de la dimensión geográfica o el espacio físico e que incluye otras dimensiones como la económica, social, ambiental y organizativa. El autor también hace referencia a la importancia de que en los países andinos se le otorgue más valor a este tipo de discusiones ya que el trasegar de las mismas es muy rápido de la academia a las políticas públicas.

En este orden de ideas se asume que el territorio requiere ser analizado a través de la multidimensionalidad toda vez que se encuentra en medio de los individuos y de los sistemas productivos y de las sinergias que son producto de la cooperación entre

actores. Se parte entonces de una perspectiva que acepta la complejidad que implica abordar este tipo de temas, pero que busca de alguna manera explicar una realidad existente en un territorio delimitado o definido.

4.1.2 Tipos de Capital Involucrados en el Desarrollo

El crecimiento económico, es un resultado material asentado en factores de igual naturaleza: el capital económico; el desarrollo en cambio es un resultado inmaterial o intangible, expresado en varias formas de “capital intangible”. De acuerdo con Boisier (2004), en la complejidad actual hay que matizar las afirmaciones o negaciones tajantes: el crecimiento económico también es promovido por factores no materiales y el desarrollo, por su lado, requiere de la base material del crecimiento. Todo esto no hace sino poner en evidencia la relación “rizada” entre ambos conceptos.

Para efectos de esta investigación a continuación, se mencionan los tipos de capital que se consideraron relevantes, sin desconocer la importancia de aquellos que no se mencionen (Boisier, 2004):

El capital económico a veces llamado capital físico o capital construido, que corresponde al stock de recursos financieros que periodo a periodo, está disponible para fines de inversión en cada región.

El capital cognitivo científico y técnico, por ejemplo, los conocimientos acerca de los ciclos tecnológicos que se pueden desarrollar a partir de los recursos naturales de la región

El capital simbólico configura una tercera modalidad de capital que debe ser puesta al servicio del desarrollo. El concepto de capital simbólico pertenece a Bourdieu (Fernandez, 2013) (1993; 1997) (Boisier, 2002) y consiste, en sus propias palabras, en el poder de hacer cosas con la palabra “...es un poder de consagración o de revelación...”. Hay que agregar que el capital simbólico, se entiende como la capacidad para construir realidad a partir de la “palabra”, y este es de suma importancia en un subcontinente como el latinoamericano, desprovisto casi por completo de regionalismo histórico, de una “regionalidad que precede y crea la institucionalidad” y en donde, en

consecuencia, las regiones son inicialmente el resultado de actos de voluntarismo político del Estado que, enseguida de su creación deben ser construidas social y políticamente.

El capital cultural que corresponde al acervo de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción y productos inmateriales (literatura, pintura, danza, música, etc.) y materiales, específicos a una determinada comunidad (por ejemplo, sólo los indígenas Kunas son capaces de fabricar las coloridas “molas” textiles del Archipiélago de San Blas, en Panamá). En todos los casos, algo de fundamental interés es examinar los mecanismos de reproducción social del capital cultural, una tarea asignada a la familia y a las instituciones escolares, según lo planteado por Bourdieu (Boisier, 2004)

El capital institucional hace referencia, en primer lugar, al catastro censal de las instituciones públicas y privadas (relevante para los fines en discusión) existentes en la región, es decir, es el “mapa” institucional, aunque va más allá de la existencia y número de instituciones, y se fundamenta sobre todo en la contemporaneidad de las instituciones.

El capital psicosocial que se desprende de la relación entre el pensamiento y la acción y se ubica en lugares precisos: el corazón y la mente de las personas. El capital social representa la predisposición a la ayuda interpersonal basada en la confianza en que el “otro” responderá de la misma manera cuando sea requerido (Boisier, 2004)

El capital humano entendido como el conocimiento y habilidades que poseen los individuos. Con tal definición, algunos gastos considerados normalmente como consumo no son sino adiciones al stock de capital humano, como es el caso de los gastos en educación, en salud y, según algunos autores, los gastos migracionales derivados de la búsqueda de mejores oportunidades.

4.1.3 Teoría de Actores del Desarrollo Territorial

Aunque existe evidencia de muchas teorías referentes a los actores del desarrollo territorial, para esta investigación se consideró el planteamiento que hace referencia a la importancia de estos actores y a contextualizar lo que algunas corrientes de pensamiento han aportado al debate.

El historicismo como corriente de pensamiento basada en el estudio de la historia y que sostiene como doctrina que es imposible tener una perspectiva que no tenga en cuenta los hechos y eventos ocurridos y que la realidad en que vive el ser humano es solo el producto de la historia que lo precede (Sánchez, 2016). A partir de esta postura el ser no es más que un proceso temporal y mutable por lo que la razón y el intelecto no pueden realmente comprenderlo.

De esta forma, el análisis de actores inmersos en una realidad de contexto presupone necesariamente una concepción humana fundada en el historicismo, en la cual el conflicto social es un mecanismo de cambio. A partir de esta concepción la sociedad puede ser entendida como un sistema que nunca está legalmente reglamentado ni controlado, y en el cual los actores sociales disponen de un margen de libertad más o menos grande, que utilizan en forma estratégica en sus interacciones con los demás.

Por otro lado, la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann (Arteaga Hernández, 2011), rompe con una tradición que considera que la ciencia y el conocimiento no sólo tienen implicaciones prácticas, sino además pueden ser vistos desde afuera. En contraste este autor plantea la auto implicación y la autorreflexión, de manera que la sociedad no solo puede ser observada desde afuera, sino que debe ser efectuada dentro del sistema de la sociedad.

En este orden de ideas un actor social es un sujeto colectivo y estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno de una sociedad con posiciones a defender los intereses de los miembros que lo componen o individuos que representa, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias.

En todos los casos, se plantea por parte de expertos que la intervención de los actores sociales debe ser juzgada a partir de su representatividad en el seno de la sociedad y de su poder, el que se manifiesta por su capacidad de transformar los conflictos sociales en nuevas reglas institucionales.

4.1.4 Región (Centralidades Regionales)

En la actualidad a menudo aparecen estudios que buscan medir que tan organizadas son las sociedades, aunque en la práctica existen otros elementos que permiten repensar

dichos fenómenos desde distintas disciplinas, lo que presagia la complejidad que este repensar encierra; no basta con un solo punto de vista para realizar una conclusión final pues elementos como la dinámica social, el territorio, el espacio, el desarrollo, la movilidad, lo político, lo económico y lo cultural, es lo ambiental y todo lo que conlleva la misma estructuración de estos; por tanto como investigadores se nos obliga a revisar otros conceptos claves para comprender el concepto de centralidad y su importancia e incidencia en las regiones.

Históricamente, la ciudad es una forma espacial de organización social que permite a las sociedades multiplicar sus interacciones. El obstáculo a las relaciones sigue siendo la distancia, y las ciudades hacen posible la coexistencia de los hombres y de las actividades en un territorio limitado. La conjunción de la diversidad y la densidad constituye el principio mismo de las organizaciones urbanas (Beuf Gil, 2008)

Por otro lado, si se recurre a otras disciplinas como la sociología para comprender un poco más el concepto de centralidad, se encuentra que ésta es definida como una forma de concentración, de encuentro, de simultaneidad, o como menciona Lefèbvre (1974), (Beuf Gil, 2008) “*La centralidad es como el alma de la ciudad*” y ello presupone que resulta casi imposible negar la importancia y la incidencia de la centralidad en la estructuración del espacio y/o territorio, sobre todo cuando ésta de alguna manera ha coexistido con formas espaciales de organización social que han sido históricas como es el caso de las ciudades.

Para responder a cómo se entiende el concepto de centralidad y su relación con el espacio y el territorio, es pertinente señalar que la centralidad moldea y da forma al territorio y/o espacio dinámicamente y lo hace a través de la interacción que ésta genera y que reproduce a su vez nuevas formas de centralidad dependiendo de la época, de las actividades y los modos de producción, los tipos de centralidad (Política, comercial, religiosa, cultural) que se generan y son una construcción social e histórica, agregando además que la forma en que se asocian o no estos tipos de centralidad expresan una ideología social (Beuf Gil, 2008).

Así mismo, es necesario comprender los elementos generadores de dicha centralidad señalando que para que ésta se dé debe existir o crearse un excedente de producción

que pueda ser apropiado por un grupo social; no obstante, no se puede dejar de lado el origen geográfico del concepto ò según los cuales el fenómeno urbano genera la centralidad y la vuelve su misma esencia (Paris, 2013).

Al revisar las diferentes interpretaciones de la centralidad emerge el elemento de la movilidad con todo lo que esta contiene. En este sentido se puede concluir que son varios los elementos que en suma permiten la generación de la centralidad, desde el intercambio de los mismos grupos sociales en lugares de vida, geográficamente definidos, pasando por excedentes de producción (*Bienes y servicios*) el mismo fenómeno urbano y la movilidad; todo lo anterior enmarcado en una forma de concentración.

En este orden de ideas la importancia de la centralidad en la organización de la sociedad radica entre otras cosas, como lo mencionan Portas, Domínguez y Cabral (2013) en que esta se puede utilizar como modelo explicativo de los fenómenos urbanos a través de la lógica económica de la agregación de funciones comerciales y de servicios. De esta manera, si la centralidad es la esencia del fenómeno urbano, el análisis de la misma permite obtener respuestas muy precisas a las problemáticas generadas y comprender la razón de ser de las mismas, para de esta manera establecer o direccionar una organización de la sociedad sobre una toma de decisiones muchos más acertada y ajustada a las realidades cambiantes y diferenciadas de los territorios. Por ende, es necesario comprender los tipos de centralidades que se generan, la forma como estas se relacionan o no y como se recomponen a través de fenómenos como el crecimiento urbano, demográfico y espacial sin perder de vista la meta de lograr una organización de la sociedad más justa.

4.1.5 Planificación Territorial (Planificación Participativa, Planificación Estratégica)

Las teorías y modelos, comunes a cualquier sociedad, forman parte del estado del arte sobre gestión del desarrollo y, en ese sentido, son aplicables en cualquier sociedad.

Independientemente de la escala, todo territorio experimenta problemas y conflictividades, dado que en él se asienta una determinada población y se desarrollan diversas actividades. En este sentido mitigar al máximo los conflictos entre usos, lograr

un desarrollo socioeconómico equilibrado, proteger el medio y preservar sus recursos, y mejorar la calidad de vida son objetivos que sólo pueden lograrse, eficaz y racionalmente, a través de la planificación territorial. (Mateos Rodríguez, 2012).

4.1.5.1 Planeación Participativa.

El concepto emergió a partir de modelos de gobernanza que promueven el diálogo entre diversos agentes que representan posiciones de poder diversas; de esta forma, se concibe como un componente fundamental en procesos democráticos para lograr cambios estructurales y construir sociedades que garanticen derechos humanos y calidad de vida (CEPAL, 2015).

4.1.5.2 Planificación Estratégica Territorial.

La planificación estratégica territorial supone una iniciativa pública coherente con el desarrollo de experiencias participativas ya que requiere de un proceso decisional con una metodología sistematizada (diagnóstico, diseño de agenda y estrategias, implementación y evaluación) en la que se incorporen los momentos de información, consulta y toma de decisiones. Por otro lado, debe tratarse de iniciativas transversales encaminadas hacia una meta-política que oriente la acción de gobierno en un territorio específico. En suma, suponen una política especialmente apropiada para el desarrollo y de evaluación de experiencias de participación (RADEUT- Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial, 2014).

4.1.6 Políticas Públicas

Las políticas públicas son todas las decisiones y regulaciones que provienen de actores públicos, con soluciones específicas que se concreten en normas, organizaciones o instituciones, planes, programas, proyectos, acciones, presupuestos e inversiones fiscales (Mancero, 2006).

Las políticas públicas son una herramienta esencial en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública, además de ser la plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a resolver parte de los conflictos sociales existentes.

Actualmente las políticas públicas se han desdibujado como concepto a consecuencia de la incapacidad de los círculos académicos y de los funcionarios para crear un consenso y

definir qué son, qué hacen y cómo funcionan. Así mismo, el estudio e implementación de la política contiene vacíos académicos y técnicos, resultado del poco tiempo que lleva su utilización y los altos grados de empirismo con que se ejecutan (Alzate Arroyave, 2010).

Se entiende por políticas públicas un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas. Este tipo de inclusión se puede hacer en una doble vía: por un lado, un esquema tradicional y tecnocrático sustentado en la formulación e implementación de políticas provenientes desde el Estado; procesos verticales y excluyentes como los actos administrativos, donde los grupos afectados por la política son entendidos como centro de análisis y legitimación del proceso, pero estos actores diferentes al Gobierno no son tenidos en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de las políticas. Este enfoque de inputs y outputs, donde la sociedad demanda y el Estado responde sin tener en cuenta las consideraciones de la comunidad ha sido incapaz de descifrar de manera efectiva los problemas que le corresponde solucionar (Alzate Arroyave, 2010).

Por otro lado, están las políticas públicas formuladas y ejecutadas tomando como centro de construcción una interacción entre las comunidades, la administración y los grupos de interés (ONG, gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil). En este enfoque de política el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas (Alzate Arroyave, 2010).

4.1.7 Gobernabilidad y Gobernanza

A nivel conceptual la Gobernanza y Gobernabilidad describen una amplia gama de situaciones, relacionadas con la gestión política y administrativa de la sociedad y las modalidades de ejercicio del poder. La gobernabilidad hace referencia a las

modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, organización del Estado, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.); por su parte la gobernanza se orienta al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descenralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.) (Mazurek H. , 2009)

Otro aspecto importante en este debate fue el análisis de la utilidad de estos conceptos en la problemática del desarrollo de los países y de las regiones. Una gran cantidad de publicaciones subraya la importancia de la gobernabilidad y de la gobernanza para estimular el desarrollo local y nacional, sobre todo en los países en desarrollo. Los grandes organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) consideran, por ejemplo, el empoderamiento como forma de apoyo al desarrollo local, a menudo con enlace a la problemática de género, de generación y de etnicidad (Mazurek H. , 2009).

Ambos conceptos pueden influir en la política, la institucionalidad, la forma de gobernar y particularmente desde la toma de decisiones que bajo esquemas de gobernanza surgen de lo local y modifican el enfoque de la política, y es justamente la toma de decisiones el elemento crucial para la generación de políticas con perspectiva territorial para esto el carácter multidimensional como herramienta de análisis de la multiplicidad de actores en el territorio permitiría involucrar aquellos lugares y actores ignorados por la dinámica social y urbana.

4.1.8 Teórica Crítica del Desarrollo: Desarrollo Local, Desarrollo Sostenible, Desarrollo Regional y Desarrollo Humano

Podría decirse que la teoría crítica, en su sentido más amplio es, en esencia, la crítica de la modernidad. En su variante de la Escuela de Frankfurt, la teoría crítica puede distinguirse de la teoría tradicional, según su propósito específico y práctico. Una teoría social es crítica en la medida en que busca la emancipación humana, es decir, “liberar a los seres humanos de las circunstancias que los esclavizan” (Munck, 2010). Esas teorías buscan explicar las circunstancias que esclavizan a los seres humanos y proporcionar las

bases normativas para la búsqueda social que reduzca la dominación y aumente la libertad en todos sus aspectos. Siguiendo a Horkheimer, la “teoría crítica del desarrollo” se refiere a los enfoques que explican qué está mal en el actual orden social, identifica a los agentes del cambio social y proporciona metas prácticas para la transformación social. (Munck, 2010).

4.1.8.1 Desarrollo local.

Este concepto hace referencia a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo. De acuerdo con Boisier (2001), lo “local” sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc.

En otras palabras, hay tres racionalidades que pueden operar detrás del concepto de desarrollo local y no pocos errores prácticos provienen de una mala combinación de instrumentos y de tipo de racionalidad. Por ejemplo, se copian instituciones y medidas de desarrollo local ensayadas en Europa (desarrollo local como respuesta) y se intenta aplicarlas en América Latina (desarrollo local como lógica de regulación horizontal) (Boisier, 2001).

4.1.8.2 Desarrollo sostenible.

Se define el desarrollo sostenible como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». (Informe titulado “Nuestro futuro común” de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (Naciones Unidas , 1987). El desarrollo sostenible emergió como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo y basado en tres pilares, pues trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. (ONU, 2018).

En 1992, la comunidad internacional se reunió en Río de Janeiro, Brasil, para discutir los medios para poner en práctica el desarrollo sostenible. Durante la denominada Cumbre de la Tierra de Río, los líderes mundiales adoptaron el Programa 21, con planes

de acción específicos para lograr el desarrollo sostenible en los planos nacional, regional e internacional. Esto fue seguido en 2002 por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que se aprobó el Plan de Aplicación de Johannesburgo. El Plan de Aplicación se basó en los progresos realizados y las lecciones aprendidas desde la Cumbre de la Tierra, y prevé un enfoque más específico, con medidas concretas y metas cuantificables y con plazos y metas. (ONU, 2018).

4.1.8.3 Desarrollo regional.

El desarrollo regional se entiende como un proceso de cambio estructural localizado que se asocia a un proceso permanente de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio. La complejidad de esta definición radica en que combina tres dimensiones: una dimensión espacial, una dimensión social y una dimensión individual. El “progreso” de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un sujeto colectivo (cuestión que muchos, por razones ideológicas, discuten); el “progreso” de la comunidad debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el “progreso” de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada, miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana. La región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. (Boisier, 2001).

4.1.8.4 Desarrollo humano.

Frente al concepto de desarrollo humano es importante revisar algunas formas en que se ha abordado su comprensión y explicación; una de ellas se hace en cuatro grandes posturas. (Abella, 2010).

La primera intenta aproximar el denominado estudio evolutivo, centrado en los aspectos filogenéticos y características de los seres humanos en cuanto especie en evolución, hasta una mirada desde el desarrollo como una posibilidad de la persona de alcanzar su más alto grado de madurez en diferentes áreas, como es el caso de la psicología

evolutiva y el desarrollo, en donde se ha tratado de hacer un análisis descriptivo, normativo y canónico del desarrollo.

Una segunda postura parte de los esfuerzos por ofrecer una alternativa positiva a las necesidades humanas desde la óptica del desarrollo social y económico como política de los estados y los organismos internacionales. Ésta, a su vez, ha llevado a considerar el desarrollo humano desde dos perspectivas: una que considera el análisis de éste como un problema de cifras referidas especialmente a ingresos, vivienda, acceso a la educación, la salud, la recreación y otros indicadores de carácter económico que dan a los administradores una visión de lo que consideran bienestar de las poblaciones, una segunda perspectiva que analiza el desarrollo humano considerando la incidencia de las políticas socioeconómicas y de las formas de existencia de las personas y sus grupos humanos en la satisfacción de las necesidades humanas. En este segundo grupo se encuentra la Unesco que juntamente con otras organizaciones internacionales, consideran el desarrollo humano como un problema que debe ser estudiado por los gobiernos, los cuales no han trascendido la visión acentuadamente cuantitativa.

Una tercera postura se coloca por encima de las organizaciones, las estadísticas y los datos de la calidad de vida de las personas a las cuales se refiere; este enfoque es propuesto por el economista chileno Manfred Max Neef, quien ha estudiado los satisfactores de las necesidades humanas, existenciales y axiológicas. Este desarrollo es conocido como a escala humana y hace énfasis en el desarrollo de la persona.

La cuarta postura se denomina Perspectiva Alternativa y considera el desarrollo como algo más integral, que incluye el estudio de condiciones individuales, las sociales y políticas de tal desarrollo en cada esfera del ser humano, además de las condiciones de contexto en las cuales se viabiliza la existencia de los seres humanos. Esta cuarta perspectiva tiene una base en tres aportes teóricos que le dan sentido: la teoría de Berger y Lukman sobre construcción de identidad y socialización con los desarrollos desde la perspectiva del psicoanálisis de Alfred Lorenzar; las reflexiones hechas por Agnes Heller sobre la vida cotidiana y los mundos que constituyen y, en tercer lugar, la teoría de Urie Bronfenbrenner sobre la Ecología del Desarrollo Humano.

El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del individuo. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles. (Abella, 2010)

Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos. (Abella, 2010).

4.1.9 Teoría General de Sistemas

La teoría General de Sistemas, se trata de una concepción estructurada cuyo propósito es estudiar el sistema como un todo, de forma íntegra, tomando sus componentes y analizando las relaciones e interrelaciones existentes entre éstos y mediante la aplicación de estrategias científicas, conducir al entendimiento globalizante y generalizado del sistema (Alzate Tamayo, 1999).

Entre las características más relevantes de la metodología planteadas por el autor se pueden mencionar las siguientes:

- La metodología es totalizante, pues se centra en la búsqueda de los objetivos totales en oposición a los resultados parciales.
- Es una metodología que aborda el problema de manera integral, tomando en cuenta todos sus componentes y parámetros a la vez, evitando de esta manera caer en error al verse influenciada por elementos distractores.
- Esta metodología requiere de la aplicación de una gran cantidad de recursos de todo orden como son los económicos, humanos, técnicos e información; para ello se necesita una óptima organización de los mismos, de tal manera que el sistema completo represente un adecuado ensamble y logre el objetivo planteado.

- También es pragmática pues induce a la acción y a satisfacer necesidades reales por medio de una adecuada toma de decisiones en el momento apropiado, como mecanismo para conjurar una problemática.
- Es creativa por cuanto centra sus esfuerzos en el logro de los objetivos y de las metas, antes que dedicarse a implementar los métodos.
- Es crítica, y ello implica que se deben revisar continuamente los objetivos del sistema y redefinirlos en caso de que se presenten desviaciones de manera que los datos relevantes se deben diferenciar de los datos no relevantes.
- Es optimizable en la medida en que busca la mejor solución a la problemática en estudio, a través del conocimiento que existe entre todos sus componentes y las posibles interrelaciones.
- Es interdisciplinaria, es decir, que esta originada por un grupo capaz de manejar la metodología de sistemas, debe estar integrado por profesionales de diferentes áreas del conocimiento como físicos, químicos, matemáticos, ingenieros, psicólogos, sociólogos, administradores y economistas entre otros. Estas personas son generalistas, capaces de reunir habilidades, destrezas y crear un sentido unificador de sus relaciones.

La riqueza de esta postura conceptual radica en que es pertinente al análisis de los instrumentos de planificación territorial por cuanto estos actúan sobre un sistema que tiene una multiplicidad de dimensiones y de actores que confluyen en un territorio para la toma de decisiones que conduzcan al logro de objetivos específicos relacionados con la equidad y la sostenibilidad.

4.1.10 Teoría de la Complejidad

La complejidad es una forma de analizar, de reflexionar sobre determinados aspectos de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento, los cuales presentan ciertas características que los clasifican como sistemas de comportamiento complejo (González, 2009).

Desde esta postura en esta investigación se diferenció entre lo simple y lo complejo; en este orden de ideas lo simple fue entendido como lo que se puede analizar a través de herramientas como estadísticas, distribuciones normales, campanas de Gauss, entre otras, con las cuales se puede predecir; y lo complejo como un sistema vivo en equilibrio dinámico e impredecible; en ese orden de ideas las ciencias de la complejidad

son entendidas como ciencias de la vida (Maldonado, 2011) y por tanto se aplica al entendimiento del territorio como un sistema vivo que puede llegar a ser altamente ordenado, pero siempre impredecible.

4.2 REFERENTE NORMATIVO

En Colombia las Leyes y normas crearon sistemas, tales como los siguientes: Sistema Nacional de Planeación; Sistema Nacional Ambiental; Sistema Presupuestal; Sistema General de Participaciones entre otros. De esos sistemas nacionales creados, a continuación, se relaciona mediante Tabla 1. Aquellas normas y leyes que para la presente investigación fueron relevantes.

Tabla 1 Documentos Normativos

Clasificación	Ley nacional	Descripción
De organización y funcionamiento	Ley 136 de 1994	Establece las reglas y criterios para la organización y funcionamiento de los municipios, del concejo y el personero.
	Ley 1368 de 2009	Establece el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales, conforme a las categorías de los distritos y los municipios.
	Ley 1551 de 2012	Modifica y adiciona la Ley 136 de 1994. Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Modifica los criterios de categorización y los requisitos para la creación de los municipios.
	Ley 1617 de 2013	Contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos

	Ley 1625 de 2013	de	Dicta las normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que, dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones
	Ley 715 de 2001		Norma sobre recursos y competencias en la prestación de servicios de salud y educación, a través del establecimiento del Sistema General de Participaciones
Distribución de Competencias y Recursos	Ley 1176 de 2007		Define la nueva estructura del Sistema General de Participaciones, define las competencias de las entidades territoriales en materia de agua potable y saneamiento, y los criterios para la distribución y destinación de estos recursos.
	Ley 152 de 1994		Ley Orgánica de Planeación, que incluye los procesos, tiempos y las instituciones nacionales y territoriales.
De Planeación de Ordenamiento territorial	Ley 388 de 1997		Ley ordinaria que define el ordenamiento del territorio, el uso del suelo y la preservación ambiental, mediante instrumentos de planeación especialmente de carácter municipal o distrital. (POT's, PBOT's, EOT's).
	Ley 614 del 2000		Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.
			Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que establece niveles de coordinación territorial y promueve

	Ley 1454 de 2012	nuevos esquemas asociativos regionales.
	Decreto 111 de 1996	Regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.
	Decreto 1865	Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial (Decreto 1865).
De presupuesto y responsabilidad fiscal	Ley 549 de 1999	Establece que, con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional.
	Ley 550 de 1999	Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
	Ley 617 del 2000	Establece los requisitos para la creación de municipios, reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, y fija los criterios para la categorización presupuestal de los departamentos.
		Establece normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal, estabilidad macroeconómica,

Ley 819 de 2003	disciplina fiscal, endeudamiento territorial y otras disposiciones
Ley 1483 de 2011	Establece los criterios y requisitos para la aprobación de vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales.
Ley 1523 de 2012	Ley Nacional de Gestión del Riesgo.
Decreto 1807 de 2014	Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1640 de 2012	Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.

Fuente: Elaboración propia

A partir de tabla anterior se analizó en mayor detalle la Ley 388 de 1997, que es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ya que esta contiene y define el ordenamiento del suelo y el territorio, la preservación ambiental y menciona los instrumentos.

La Ley 152 de 1994; que es la ley orgánica de planeación.

Ley 614 del 2000, que establece mecanismos de integración, coordinación y armonización para los planes de ordenamiento territorial.

La ley 1523 de 2012 y El decreto 1807 de 2014, sobre estudios básicos y detallados en riesgo y desastres.

También fue necesario analizar el rol de las entidades encargadas de realizar el seguimiento y la evaluación de los instrumentos de planificación y en este sentido verificar si los criterios de la planeación para el desarrollo difieren de los del ordenamiento territorial y de la planeación para la preservación ambiental, y que dinámicas entre actores bajo marcos legales se generan o no alrededor de este tipo de situaciones.

4.3 REFERENTE CONTEXTUAL

4.3.1 Temporalidad

El periodo de tiempo que se analizó corresponde al periodo 2004 – 2015, a continuación, se relacionan los periodos de gobierno de los alcaldes durante el periodo revisado.

Figura 1 Línea de Tiempo Periodos de Gobierno



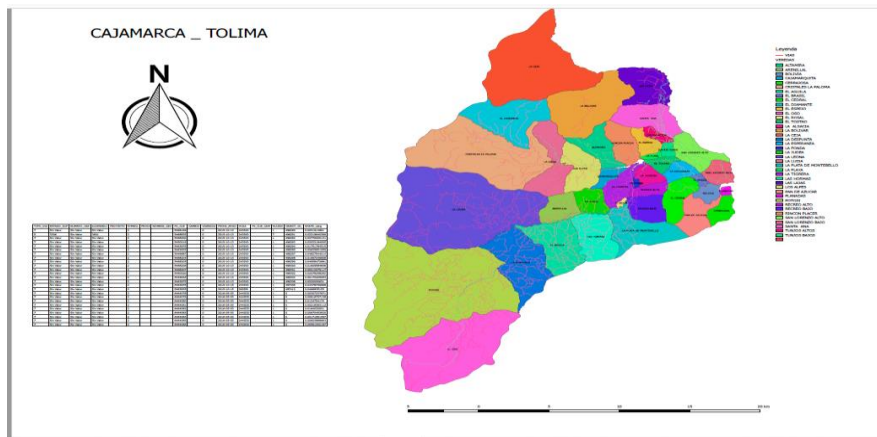
Fuente: Elaboración propia

4.3.2 Espacio Geográfico

Los resultados de esta investigación corresponden al municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, el cual se encuentra ubicado a 35 kilómetros de su capital Ibagué, sobre la vía panamericana, a 90 minutos de Armenia.

Tiene una extensión total de 520 kilómetros, los cuales se distribuyen en un 32% de área urbana y un 68% de área rural. La cabecera municipal se encuentra a una altitud de 1.814 m.s.n.m. con una temperatura promedio de 19 grados centígrados. El municipio limita al norte con Ibagué, al sur con los municipios de Rovira y Roncesvalles, por el occidente con el Departamento del Quindío (Salento, Calarcá y Pijao) y al oriente nuevamente con Ibagué; lo que la ubica en la parte alta de la cordillera central, es un territorio potencialmente hídrico, sus suelos son franco arenosos ricos en materia orgánica y se practica una agricultura de ladera intensa diversa, el municipio lo conforman 44 veredas y un corregimiento (Anaime). (Alcaldía de Cajamarca, 2019)

Figura 2 Mapa Municipio de Cajamarca



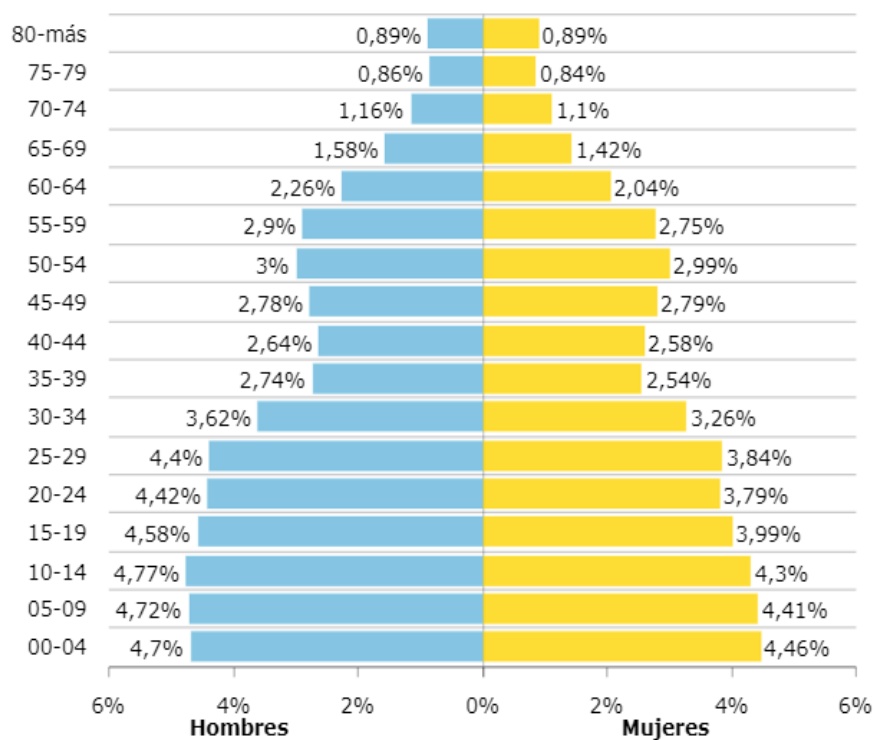
Fuente: Sistema de información Geográfico - SIG. Elaboración de los Autores. 2018

4.3.3 Dimensiones del Desarrollo

4.3.3.1 Dimensión Socio – Cultural.

Estructura Demográfica: El municipio de Cajamarca según la proyección poblacional de municipios 2005 – 2020 del DANE, estima una población de cabecera de 10.042 habitantes y para el resto de 9.569, para un total de 19.611 habitantes para el año 2018. Cifras que reflejan un decrecimiento poblacional del 0,8% en comparación con el año base 2005.

Figura 3 Estructura y Composición de la Población

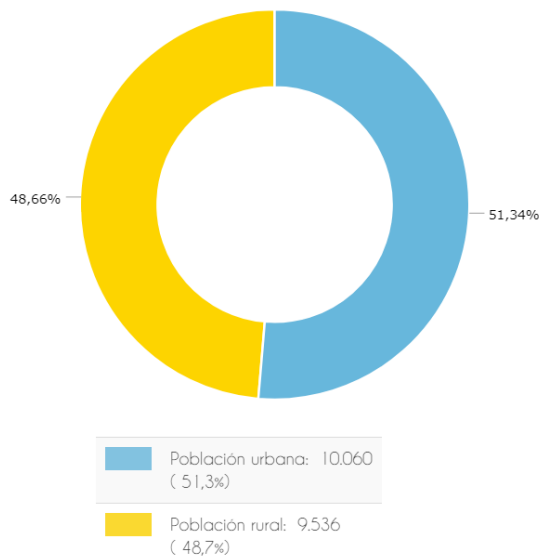


Fuente: Terridata (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

De acuerdo con las estimaciones del DANE, la distribución de la población según sexo es de un 52% de hombres y el 48% de mujeres. En cuanto a la distribución etaria de acuerdo con la gráfica anterior, se observa una importante concentración de la población en el rango de edad inferior a 40 años, lo cual indica que se cuenta con un potencial poblacional importante para el desarrollo económico del municipio.

La siguiente gráfica muestra que la población se distribuye de manera equilibrada entre la zona urbana y la zona rural con un 51.3% y 48.75 respectivamente

Figura 4 Distribución de la Población Según Área Rural y Urbana



Fuente: Terridata (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

Según el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica mayor del río Coello (CORTOLIMA), 2015; el municipio de Cajamarca alcanza un área total de 51.367, 62 hectáreas que equivalen aproximadamente al 2,18% del área total del departamento del Tolima. Por otro lado, el esquema de ordenamiento territorial (EOT); en su artículo 14; Suelo Urbano, menciona que está constituido por:

Tabla 2. Suelo Urbano Municipio de Cajamarca

Cabecera Municipal	42.58 (ha)
Corregimiento de Anaimé	10.80 (ha)
Expansión Urbana	1.00 (ha)
Total	54.38 (ha)

Fuente: Esquema de Ordenamiento Territorial E.O.T. (2003)

Según proyección población del DANE para el año 2018 en la cabecera habitan 10.042 habitantes y 9.569 en el resto.

Tabla 3 Densidad Poblacional del Municipio de Cajamarca

Municipio	Población Total, Censo DANE proyectado	Área (ha) Municipio	Habitantes por (ha)	Población Zona urbana	Área (ha) suelo Urbano	Habitantes por (ha) suelo urbano
Cajamarca	19.611	51.367	2,61	10.04 2	54.3 8	0,005

Fuente: DANE 2005

Hogares Sisben : El municipio de Cajamarca según la Base certificada nacional del SISBEN (Departamento Nacional de Planeación, 2017) con corte a julio de 2017, presenta los siguientes registros válidos

Tabla 4 . Hogares Sisben Municipio de Cajamarca

Departamento	Municipio	Fichas	Hogares	Personas
Tolima	Cajamarca	5.263	5.880	19.493

Fuente: Sistema de Identificación de potenciales Beneficiarios Sociales SISBEN - 2017

Seguridad Criminalidad y Violencia: Desde la seguridad del municipio se encontró que el conflicto armado causó un gran número de víctimas, que afectó al municipio en las veredas ubicadas en la parte alta de la cordillera como Potosí y Cajón La Leona entre otras.

El total de víctimas en el municipio fue de 2.770 personas que representó el 14% de los habitantes; de estos 1.375 fueron hombres y 1.388 mujeres. De esta forma los hechos victimizantes de gran relevancia fueron los desplazamientos forzados que afectaron al 81% de la población víctima del conflicto armado y las principales necesidades identificadas fueron seguridad alimentaria, reunificación familiar y vivienda rural, información de la Unidad de para las Víctimas 2015. (Unidad de Víctimas, 2015)

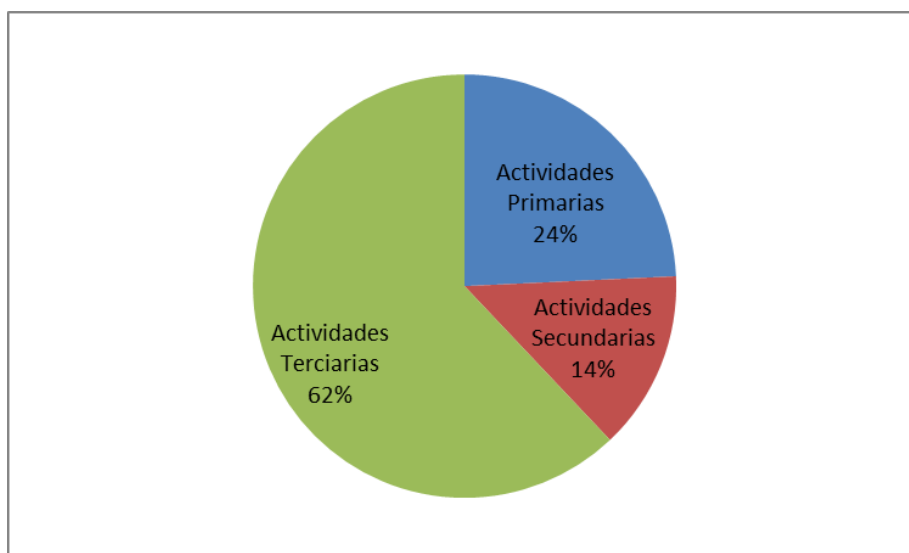
Por lo anterior se percibe que las principales afectaciones fueron para las mujeres por hechos de amenazas y posteriormente desplazamiento en los últimos años. Para el 2011 se registraron 110 mujeres y 102 hombres, lo cual presenta un aumento hasta el año

2014 de 144 mujeres y 132 hombres; por edades el mayor grupo afectado son las personas de 27 a 60 años, localizados en la zona rural en las veredas de la parte alta o montañosa del municipio

4.3.3.2 Dimensión Económica –Productiva.

En la siguiente figura se observa que el aporte al valor agregado generado en el municipio se concentra principalmente en las actividades terciarias de prestación de servicios y comerciales.

Figura 5 Contribución al Valor Agregado según Tipo de Actividad



Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

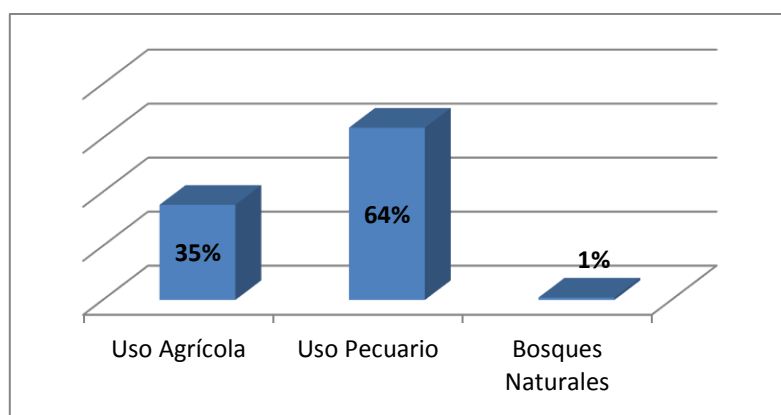
El segundo renglón de importancia corresponde a las actividades primarias, lo que hace que el municipio de Cajamarca sea reconocido como la “Despensa Agrícola de Colombia” liderando la producción de fríjol y arracacha.

Teniendo en cuenta que la segunda actividad en importancia es la producción agropecuaria, y por la cual es conocido ampliamente el municipio, a continuación, se presentan los aspectos más importantes de la caracterización de este sector.

En cuanto a la tenencia de la tierra, de acuerdo a los datos del último censo nacional agropecuario (DANE, 2014) el municipio cuenta con un total de 2315 Unidades de Producción Agrícola – UPA¹, que ocupan un total de 49.060 hectáreas.

La Figura No. 6 muestra la distribución porcentual del número de UPA de acuerdo con el uso económico de las mismas: el uso predominante es de tipo pecuario ya que el 64% de ellas se dedica a esta actividad, las cuales ocupan el 88% del total de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria.

Figura 6 Distribución Porcentual del Número de UPA de Acuerdo al Uso del Suelo

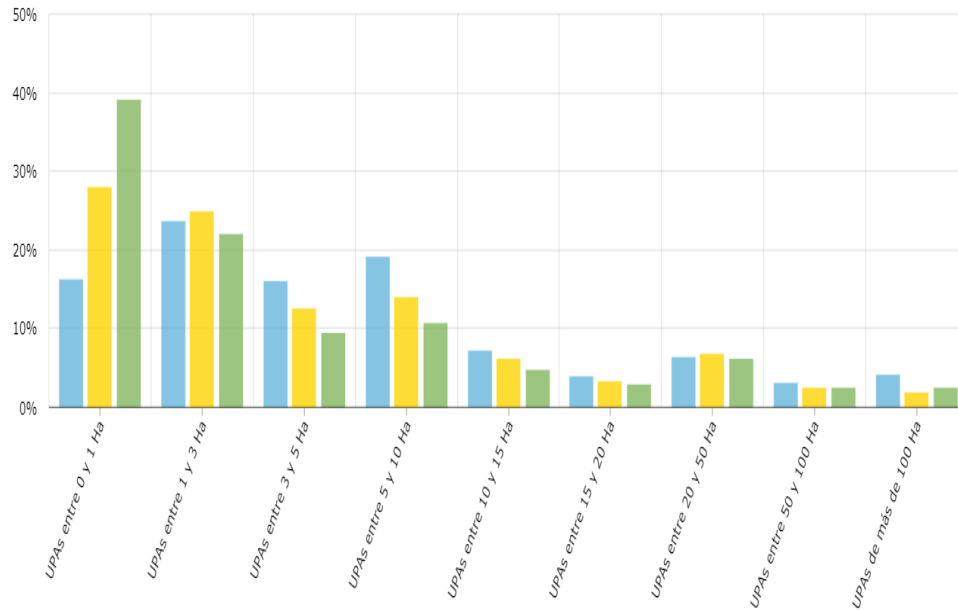


Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014)

Como se muestra en la siguiente figura, es importante considerar que cerca del 80% de las unidades de producción agropecuaria del municipio, tienen un tamaño inferior a 15 hectáreas lo que refleja que la estructura productiva del municipio es de tipo minifundista, con todas las limitaciones en materia de desarrollo tecnológico que exhiben este tipo de estructuras.

¹ La UPA – Unidad Productora **Agropecuaria** es la unidad de organización de la producción **agropecuaria**.

Figura 7 Distribución de las UPAS de Acuerdo con el Tamaño en Hectáreas

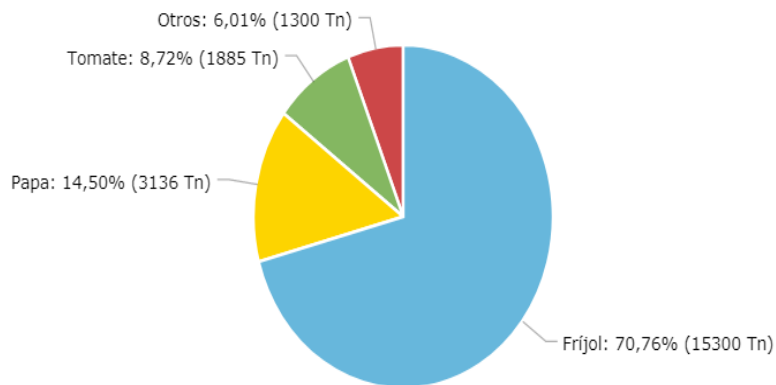


Fuente: Terridata (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

Teniendo en cuenta que el municipio es ampliamente reconocido por su diversificación en materia de producción agrícola, es importante destacar los principales productos de esta actividad.

Por lo que se refiere a los cultivos transitorios, como se muestra en la figura No. 8 se destaca la producción de frijol la cual corresponde al 71% del volumen producido; este cultivo tiene un rendimiento promedio de dos toneladas por hectárea, superior a los registros a nivel departamental y nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2019); el municipio ocupa el primer lugar en la producción de este grano, con una dedicación de 6.200 hectáreas y una producción total de 8680 toneladas durante el año 2017 (Ministerio de Agricultura, 2018) . Además, en este tipo de cultivos también se destaca la producción de papa y tomate.

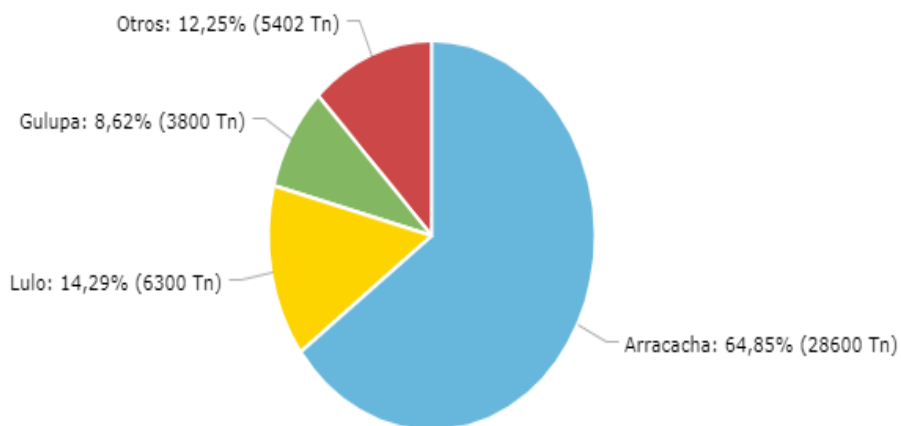
Figura 8 Distribución Producción Según Tipo de Cultivo Transitorio



Fuente: Terridata (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

En cuanto a los cultivos permanentes, el liderazgo lo tiene la producción de arracacha que ocupa el 65% de la superficie dedicada a ese tipo de cultivos (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Este es otro cultivo del cual tiene el liderazgo el municipio de Cajamarca, al ocupar el primer lugar en su producción con una dedicación de 4.273 hectáreas y una producción total de 51.276 toneladas durante el año 2017 (Ministerio de Agricultura, 2018). En este grupo también se destaca la producción de lulo y gulupa tal como se evidencia en la siguiente figura.

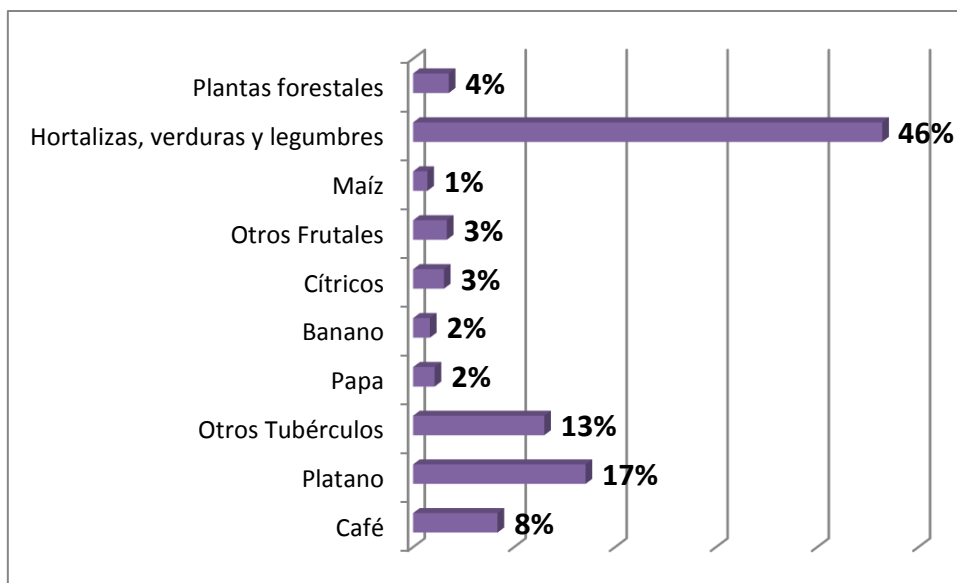
Figura 9 Distribución Producción Según Tipo de Cultivo Permanente



Fuente: Terridata (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

En la Figura 10 se presenta la distribución del área sembrada del municipio de acuerdo con los principales productos del municipio. Se evidencia una gran diversificación de la producción por cuanto la producción de hortalizas, verduras y legumbres es la que ocupa el primer lugar con un 46% de la superficie sembrada; el segundo renglón de importancia es la producción de plátano y tubérculos diversos que se extiende en el 30% de las hectáreas dedicadas a la producción agrícola.

Figura 10 Distribución del Área Sembrada de los Principales Cultivos



Fuente: elaboración propia con base en (DANE, 2014)

En cuanto a la actividad ganadera, su principal renglón corresponde a la producción de tipo extensivo y de doble propósito (Subproductos leche y carne) principalmente de las razas Normando, Holstein, y criollos de casta; también se encuentra población de ganado equino de paso fino y de labor como los mulares y ganado porcino, el cual ocupa un renglón económico muy importante. De esta actividad se desprende que el municipio produce cerca de 20.000 botellas diarias de leche, de las cuales 14.000 son comercializadas por intermediarios en los mercados regionales; el excedente se destina a la producción de quesos y al consumo local. Por su parte, del total de ganadería para consumo de carne, el 83% van a consumo local y el 17% va a otros municipios; del total de porcinos el 20% es para consumo local y el 80% sale del municipio a través de la

comercialización realizada la feria mensual, donde se registran un número muy importante de operaciones comerciales. El resultado de esta actividad se evidencia en que la actividad pecuaria presenta un valor bruto de la producción de 10.987 Millones, que representa el 16% del PIB (Producto interno Bruto) y ocupa 1.582 personas, en el 63% de área física del municipio (Alcaldía de Cajamarca, 2016).

El análisis de la estructura económica del municipio necesariamente debe considerar la importancia que reviste el proyecto minero La Colosa cuya importancia radica no sólo por la capacidad productiva de oro que tiene la mina, considerada como uno de los yacimientos más importantes del mundo de este mineral, sino por los conflictos económicos y sociales que ha suscitado la expectativa de su explotación y la incidencia que tendría en la transformación de la vocación productiva del municipio. La Colosa es un proyecto de exploración minera ejecutado por la Anglo Gold Ashanti en jurisdicción del municipio de Cajamarca, en área del cerro La Guala, correspondiente a las veredas La Luisa, La Paloma y El Diamante, localizadas en el occidente del dicho municipio y se desarrolla a partir del hallazgo aurífero del mismo nombre, que fue dado a conocer públicamente a finales de 2007. En este sentido, la empresa actualmente avanza en uno de los proyectos de exploración aurífera más grandes del mundo, teniendo en cuenta que, si se alcanza la etapa de explotación, esto conduciría a duplicar el nivel de producción en América. Se estima que su período de explotación oscilaría entre los 15 y 25 años. El oro se encuentra diseminado en un área de 515,75 ha, ubicadas entre los 2.650 hasta los 3.400 msnm (Sánchez García, 2013).

Si bien, como se anotó en los párrafos precedentes la mayor parte de los ingresos del municipio se originan en actividades de tipo rural, fundamentalmente de la actividad agrícola, en el caso del centro urbano, existe una actividad muy importante en torno a la prestación de servicios conexos con actividades complementarias al uso de la vía Panamericana (restaurantes, estaciones de servicio, paradores, etc.), así como con la distribución y comercialización de productos agropecuarios. A pesar de que esta vía incide en la economía del municipio, no es una fuente importante de recursos económicos, ni de empleo para la población, en comparación con la producción agrícola

Cobertura y Uso del suelo: De acuerdo al Esquema de Ordenamiento Territorial, (Municipio de Cajamarca) el 23,32% del territorio está dedicado a la explotación agrícola; el 29,85 % son pastos, para la producción ganadera; el 36.81 % bosques y el 9.53 % dedicada a otros usos.

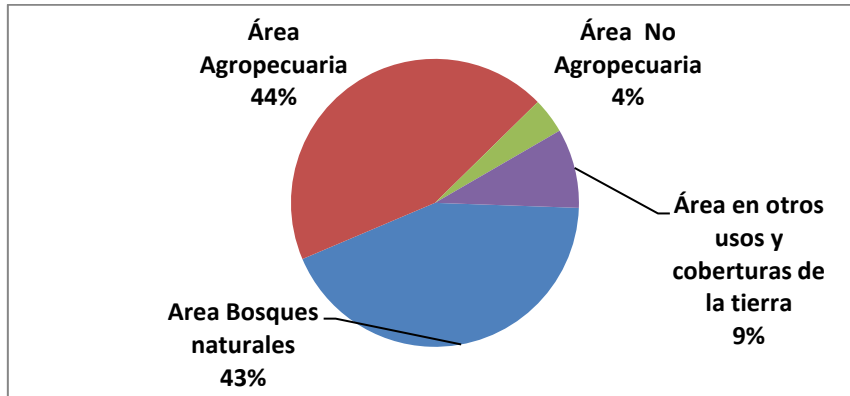
Tabla 5 Cobertura y Uso de la Tierra del Municipio de Cajamarca

Clase	Subclase	Área	%
Urbano	Centros Urbanos	100	0,19
Cultivos a Campo Abierto	Cultivos de Vegetación permanentes - Comerciales	2.057,83	3,98
	Cultivos Semestrales comerciales	9.984,62	19,34
	Pastos manejados - Ganadería	10.636,27	20,60
	Pastos manejados – Ganadería – Cultivos Permanentes comerciales	79,39	0,15
	Pastos naturales Ganadería – Cultivos Semestrales Comerciales	279,38	0,54
	Bosques	Bosques vegetación conservacionista	16.870,22
	Bosques secundarios conservacionistas	694,3	1,94
	Bosque plantado comercial	736,96	1,43
	Bosque Natural – Vegetación de Páramo - Conservacionista	699,68	1,36
Vegetación Natural	Rastrojo	328,27	0,64
	Vegetación Páramo Conservacionista	1.410,23	2,73
	Pasto con rastrojo - Ganadería	2.610,40	5,06
	Pasto Natural-Vegetación de Páramo - Ganadería	566,77	1,10
Total		51.620,80	100,0

Fuente: Esquema de Ordenamiento Territorial E.O.T - 2003

De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014) el uso del suelo, tal como se presenta en la figura 11, es de uso predominantemente productivo y de dedicación a actividades agropecuarias, con una incidencia del 44%; en segundo lugar se encuentran las áreas de bosques naturales con el 43% y el 13% restante para usos no agropecuarios y otros usos diversos.

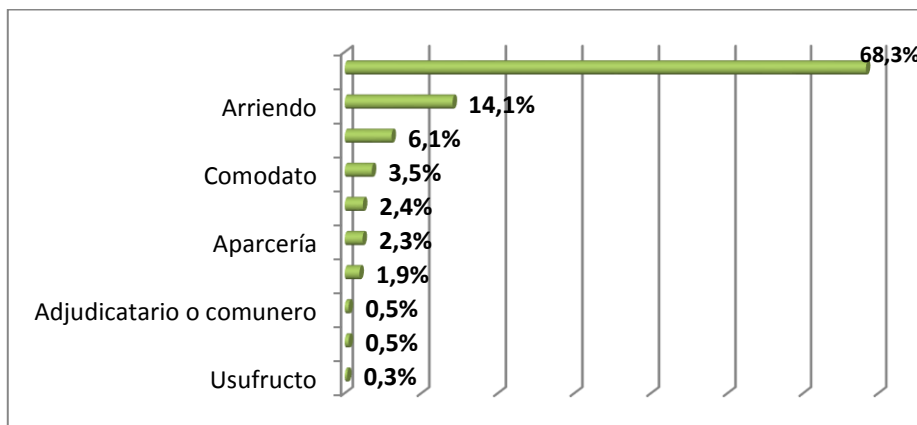
Figura 11 Distribución Porcentual del Suelo Según Uso



Fuente: Elaboración propia con base en (DANE, 2014)

A su vez, del total de las 22.500 hectáreas de uso agropecuario, estas se distribuyen un 32% en pastos, el 26% en rastrojo, el 42% en uso agrícola y el 0.1% en infraestructura agropecuaria; es importante aclarar que en el municipio existe un alto nivel de productividad de las tierras ya que del total de la superficie de uso agrícola el 93% se encuentra ocupada por cultivos y tan sólo el 7% se dedica a descanso o barbecho, lo cual confirma la vocación productiva del municipio. (DANE, 2014). Finalmente, tal como se observa en la figura 12, el principal régimen de tenencia de la tierra en el municipio es el de propietario, con una participación del 64%; las otras dos formas más frecuentes son la de arriendo y mixta con un 14% y 6% respectivamente (DANE, 2014).

Figura 12 Distribución Porcentual Área Agrícola según Régimen de Tenencia de la Tierra



Fuente: Elaboración propia con base en (DANE, 2014)

Uso del Suelo: La definición de uso del suelo la establece el Decreto No. 073 del 2000 de diciembre 29 por el cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Cajamarca (Alcaldía de Cajamarca, 2000) y se dictan otras disposiciones.

Categorías de Aptitud de Uso del Suelo:

1. Tierras para café y cultivos relacionados
2. Tierras de Uso Agrícola
3. Tierras de Uso Agropecuario
4. Tierras de Uso Agro silvo pastoril I
5. Tierras de uso protector y Productor Limitado
6. Bosque Protector y Productor
7. Tierras de conservación y protección

De acuerdo al EOT (Alcaldía de Cajamarca, 2000) frente al conflicto por el uso del suelo que se identificó que el 45% de los suelos no presentaron conflicto, es decir, que se encontró un equilibrio entre el uso actual y el potencial, indicativo de que las tierras del municipio se dedican al uso adecuado; es el caso, de los usos protector – productor y agrícola.

El 37% de tierras presentaron conflicto de uso medio, correspondiente a los suelos dedicados a pastos, cultivos y rastrojo, cuyos usos potenciales son considerados como sistemas o combinación de actividades, es decir, que, por sus condiciones biofísicas, no pueden ser sometidos a usos intensivos, donde es recomendable usar alternativas sostenibles de explotación, como rotación de cultivos o cambio de uso entre agro, pecuario o silvícola.

El 18% de las tierras presentaron conflictos de uso alto. Se observa que en esta categoría se encontraron la mayor parte de suelos aptos para conservación y protección o protección – producción, los cuales están siendo utilizados en otros usos, fundamentalmente en pastos y cultivos.

4.3.3.3 Dimensión Ambiental- Ecosistémico.

La caracterización Ambiental de un municipio es de gran importancia no sólo para el análisis de los aspectos físico–bióticos, sino que igualmente influye en los aspectos

socio – económicos y culturales. La ubicación del municipio de Cajamarca sobre las estribaciones de la cordillera central colombiana, lo dota de un régimen generalizado de lluvias de tipo bimodal para el área andina del país; además, la posición del municipio con respecto al ecuador geográfico ocasiona la condición isotérmica del clima, con variaciones mínimas de la temperatura que, combinada a las grandes diferencias altitudinales y su condición de alta montaña, dan lugar a la existencia de diversos pisos térmicos. También es un municipio que ha estado en la mira de los organismos de control ambiental por tener dentro de su territorio una de las reservas de oro más grandes del mundo (La Colosa); pero al mismo tiempo ser una despensa agrícola fundamental para la región, un municipio de cordillera productor de agua y un pulmón ambiental para el departamento del Tolima

Aspectos climáticos: De acuerdo con el EOT del municipio de Cajamarca (Alcaldía de Cajamarca, 2000) existen 5 provincias climáticas de las cuales la provincia Frio húmedo predomina con un 38,56% siendo el clima frio de mayor proporción territorial, seguido del páramo con un 17,18% y templado con un 5,61% , en este orden se puede apreciar que el municipio cuenta con diversidad de condiciones climáticas a lo que garantiza buen al uso agrícola y pecuario, a continuación se presenta la clasificación del modelo climático para el municipio.

Tabla 6 Clasificación Climática para el Municipio de Cajamarca

Tipo	Símbolo	Área	%
Templado Semi húmedo	Tsh	2,896,32	5,61
Frío Semi húmedo	Fsh	15.456,35	29,94
Frío Húmedo	FH	19.904	38,56
Páramo bajo súper húmedo	PBSH	8,868,59	17,18
Páramo Alto Súper húmedo	PASH	4.495,04	8,71
TOTAL		51.620,80	100,0

Fuente: Esquema de Ordenamiento Territorial E.O.T.

Recursos Hídricos: El Municipio de Cajamarca (Alcaldía de Cajamarca, 2000) cuenta con una gran oferta hídrica, con 3 principales cuencas hídricas las cuales se describen a continuación.

Tabla 7 Cuencas Hidrográficas del Municipio de Cajamarca

Cuenca Hidrográfica	Área (Has)	Porcentaje
Anaime	27300.67	52.89
Bermellón	14739.14	28.55
Toche	9580.99	18.56

Fuente: Esquema de Ordenamiento Territorial E.O.T

En los ríos Bermellón y Anaime señalan amenazas debido a las diversas actividades de explotación agropecuaria desarrolladas en sus riveras, otras como el lavado de vehículos que arrojan materiales grasos a sus vertientes, y ocasionalmente el derrame de materiales químicos producidos por accidentes de vehículos que utilizan la vía, igualmente la disposición final de los residuos de alcantarillado del casco urbano.

Biodiversidad: La mayor cobertura del municipio de Cajamarca corresponde a bosques naturales con 16870.22 Has que se encuentran en las zonas altas (entre los 2600 y 3200 MSNM); no obstante, se presentan relictos en zonas más bajas que se han preservado sin ninguna intervención humana, principalmente por las pendientes abruptas.

Actualmente están siendo desplazadas para cultivos y ganadería.

Los bosques de galería están muy intervenidos en varios sectores como los cañones de los ríos Anaime y Bermellón y ya se observan en algunos casos el cambio de cobertura boscosa por pastos en las márgenes de los ríos y quebradas.

En la vereda Potosí se encuentran los mayores bosques de palma de cera (*Xeroxylon quinduensis*) formando verdaderos rodales que sobrepasan las copas de los árboles maduros, constituyéndose un segundo piso o dosel.

En la parte media se presentan actividades ganaderas y agrícolas con manchas de bosques muy escasos y bastante intervenidos.

Amenazas y Riesgos: De acuerdo a los resultados del documento denominado “Estudio y análisis de vulnerabilidad y riesgo en el área de influencia del volcán Cerro Machín”

(Instituto de Geografía, 2013) elaborado en convenio por Cortolima y la Universidad Nacional de Colombia, se estableció que una de las principales amenazas para el municipio de Cajamarca, está centrada en la existencia del Volcán Cerro Machín, ubicado específicamente en el corregimiento el toche ubicado 7 Km al noroeste del casco urbano, El volcán Cerro Machín tiene un gran potencial explosivo y por su composición química, magnitud de sus erupciones y la gran extensión de sus depósitos se cataloga como uno de los volcanes con mayor potencialidad de daño cuya actividad futura podría afectar intensamente, durante mucho tiempo (Ingeominas 2012).

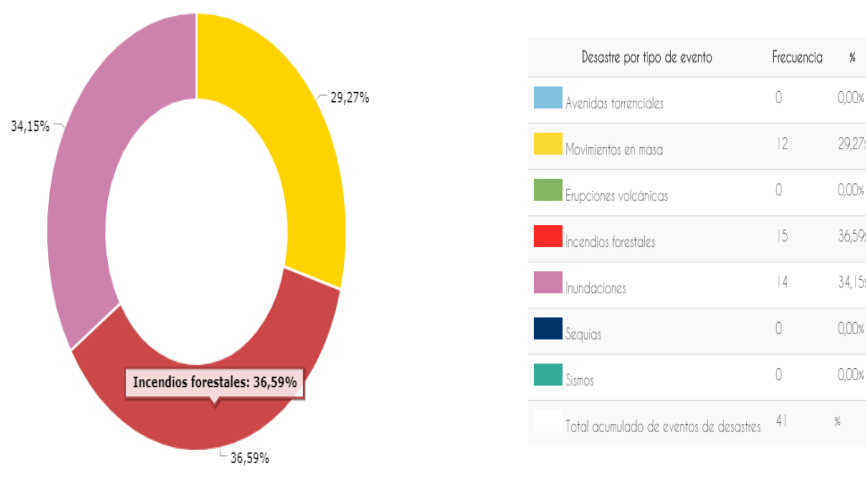
Figura 13 Fotografía Volcán Cerro Machín



Fuente: Ingeominas 2008.

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y consolidada por el DNP (2019) en la gráfica siguiente se presentan los principales eventos de desastres ocurridos en el periodo 2010-2017. Se observa que existieron tres tipos de eventos cuya incidencia en orden de importancia en el municipio fueron los incendios forestales, las inundaciones y los movimientos en masa.

Figura 14 Distribución Porcentual del Tipo de Desastres 2010-2017



Fuente: Terridata (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

Por otra parte, el municipio reportó que el mayor nivel de inversión para manejo del riesgo correspondió a aquella relacionada con el conocimiento del riesgo, con un 52% de los recursos dirigidos a este sector, seguido por inversiones para reducción del riesgo y manejo de desastres con una participación del 33% y del 15% respectivamente (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

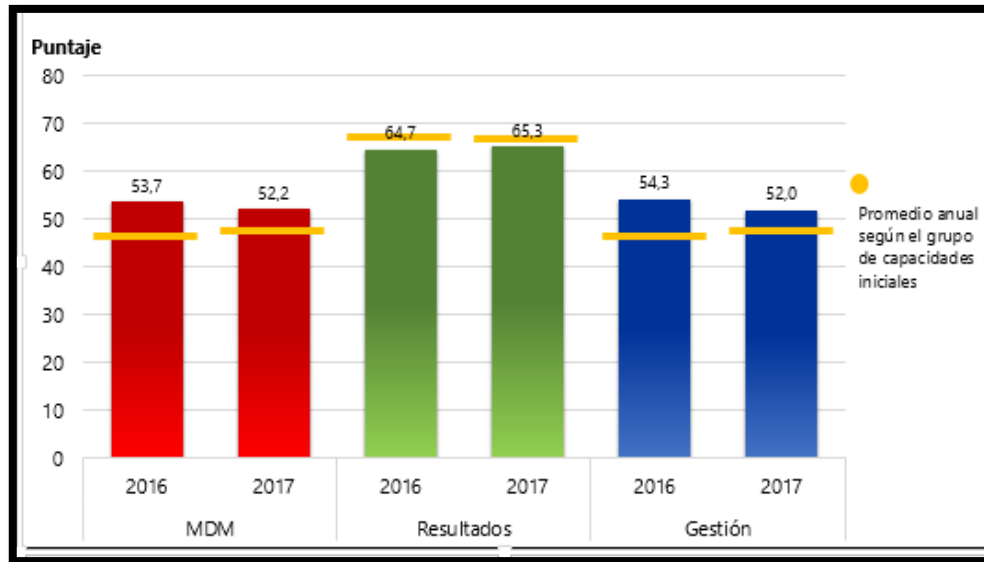
4.3.3.4 Dimensión Político –Institucional.

El municipio de Cajamarca durante los periodos de gobierno de estudio asumió un liderazgo en la promoción de una modernización institucional, considerando que este es un proceso inaplazable si se desea a futuro gestionar el desarrollo territorial y esta tarea le corresponde a la dirigencia; esto con el fin de elevar la capacidad técnica de las secretarías y entidades, mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración local en el cumplimiento de sus deberes misionales, posicionando constantemente la imagen del gobierno ante la comunidad.

De acuerdo con lo anterior, los reportes del Departamento Nacional de Planeación (2019) señalan que para el año 2018 el municipio alcanzó un índice de desempeño municipal del 52.24, ubicándose en el puesto 373 a nivel nacional que corresponde a un

nivel alto de vulnerabilidad y deteriorando levemente su posición respecto al año 2016 tal como se muestra en la siguiente figura.

Figura 15 Indicadores de Desempeño Municipal 2016-2017



Fuente: Terridata (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

5 OBJETIVOS

5.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible en el municipio de Cajamarca – Tolima para el periodo 2004– 2015.

5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la gestión de los instrumentos de planificación territorial en el desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca – Tolima.
- Analizar la incidencia de los actores sociales e institucionales en el desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca.
- Analizar el rol del municipio de Cajamarca como centralidad territorial en el desarrollo de la región.

5.3 SUPUESTOS DE INVESTIGACIÓN

El municipio de Cajamarca no logra consolidar un modelo de desarrollo local sostenible, a pesar de que existen desde la política pública, el marco legislativo y los instrumentos de planificación territorial, los medios para orientar el desarrollo sostenible en el país. Esto debido claramente a cuellos de botella, barreras y frenos asociados a la gestión y puesta en marcha de los mismos.

6 METODOLOGIA

En esta unidad se presenta el tipo de metodología y las diferentes técnicas e instrumentos que se aplicaron en la presente investigación, los cuales permitieron responder a cada uno de los objetivos planteados.

6.1 UNIDAD DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN

La Unidad geográfica del presente estudio es el municipio de Cajamarca en el departamento del Tolima. La Unidad de análisis de la investigación se concentró en los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca en el Departamento del Tolima, pues la investigación tuvo como objetivo evaluar los instrumentos de planificación territorial y su incidencia en la gestión del desarrollo.

6.2 TIPO DE METODOLOGÍA

El estudio del presente trabajo de investigación fue de tipo cualitativo de corte social con un alcance descriptivo y explicativo. Este enfoque hace uso de la recolección y análisis de los datos para plantear las preguntas de investigación o revelar nuevos interrogantes en el proceso interpretativo el cual permitió revisar y analizar el aporte a la gestión del paradigma del desarrollo por parte los instrumentos de planificación territorial en el desarrollo local sostenible del Municipio (Hernández-Sampieri, 2013).

Teniendo en cuenta que existen varias clasificaciones de tipo exploratorio, descriptivo, explicativo y evaluativo, en la investigación se determinaron dos alcances: uno de tipo descriptivo y otro de tipo explicativo, ya que el estudio pretendió describir, establecer relaciones, interpretar, comprender y dar sentido a las relaciones y acciones que se dan entre los actores sociales e institucionales y su respectivo rol con relación al desarrollo local sostenible y las posibles condiciones de centralidad del mismo.

6.3 DISEÑO METODOLÓGICO

A continuación, en el diseño metodológico, se describen los principales pasos y técnicas que fueron utilizadas en el presente estudio.

6.3.1 Técnicas e Instrumentos de Investigación

La recolección de la información se llevó a cabo en varios pasos. El primer paso correspondió a una revisión de información secundaria, seguido de un mapeo de actores sociales e institucionales; posteriormente se realizó una visita directa a los diferentes agentes que representaron un poder fundamental en los procesos de centralidad territorial en el desarrollo de la región y por último se aplicaron los instrumentos de recolección de información establecidos para cada técnica de recolección de información.

En la siguiente tabla se describen las técnicas e instrumentos utilizados en el presente trabajo de investigación.

Tabla 8 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información Utilizados

TECNICA	INSTRUMENTOS
Análisis documental de los Instrumentos de Planificación Territorial	Matriz de Pertinencia y Eficacia
Mapeo de Redes Sociales	Software y Mapeo de Redes
Entrevista Semiestructurada	Guía de Preguntas
Análisis Espacial	Cartografía y Productos de Sensores Remotos
Observación	Fotografía, Videos, Grabaciones

Fuente: Elaboración propia

Paso 1. En la información secundaria, como revisión de información es descrita como: “la investigación documental es un proceso en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios” (Arias, 2006, pág. 27). Para este caso se realizó una revisión completa sobre aquellos elementos inmersos en los planes de ordenamiento, de gestión y ambientales que contribuyen al desarrollo local

Dentro de la información secundaria se trabajó el Esquema de Ordenamiento Territorial y sus actualizaciones parciales, así como algunos elementos relevantes de planificación integral del municipio, involucrados en el plan de ordenamiento de cuenca hidrográfica POMCA – COELLO. Por otra parte, frente a los planes de gestión, se revisaron los tres planes de desarrollo formulados entre los periodos de gobierno 2004 a 2015. Adicional

a esto fueron tenidos en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Censo Nacional Agropecuario 2014 en cuanto su alcance, las publicaciones técnicas de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA e Informes de gestión y evaluación emitida por la UMATA y la secretaria de Planeación del Municipio y la oficina de Gestión del Riesgo. La cartografía emitida por el Instituto geográfico Agustín Codazzi IGAC, así como la cartografía elaborada por la corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA. Para este primer paso se construyó una matriz que permitió plasmar los elementos principales de cada uno de los instrumentos analizados, como lo son los ejes centrales, los programas las metas y los recursos destinados en el caso de planes de desarrollo; los aspectos y Objetivos en el caso del Esquema de Ordenamiento Territorial y las fases en el caso de Instrumento POMCA; a través del análisis de esta matriz se identificaron las variables de corte cualitativo que guardaron alta relación con los instrumentos de planificación objeto del estudio, para su posterior medición y análisis mediante la utilización de un programa de análisis estructural.

Paso 2. Se realizó el mapeo de actores el cual hizo posible identificar aquellos considerados como claves dentro de un sistema, así como un análisis de sus intereses, importancia e influencia sobre los resultados de una intervención.

El mapeo de actores se enfocó en una proyección que reflejó la condición en la que se encontró cada uno de ellos en relación a la gestión territorial en el Municipio de Cajamarca, según dos criterios: rol/función, e incidencia, que tiene como institución u organización. Metodológicamente la herramienta incluyó:

Primer Momento

Delimitación del Objeto en torno a la Investigación

Identificación y caracterización de los actores sociales teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) Se vieron afectados por o afectaron de manera significativa el tema de Investigación.
- b) Tuvieron información, conocimiento o experiencia sobre el tema de Investigación.
- c) Consideraron que tenían derecho a estar involucrados en los niveles de decisión de todo lo relacionado con el tema de investigación.

Segundo Momento

Análisis de Actores

- a) Definición de criterios y conceptos
- b) Asignación de puntajes a todos los actores, según los criterios definidos previamente.
- c) Ubicación de los actores en el mapa, según criterios y puntuación obtenida.
- d) Análisis e interpretación de los datos

Conceptualización de Criterios y Niveles

Con el objetivo de que cada actor adquiriera una ubicación más específica en el mapa, se acordó establecer tres niveles para cada criterio (alto, medio y bajo); correspondiéndole a cada uno el número 3, 2 y 1, respectivamente.

Rol y función

Correspondió a la vinculación directa o indirecta que tuvo la institución u organización con la gestión del territorio. Esta vinculación se pudo dar en tres niveles:

- a) Alto (3)

Actores que tuvieron una relación directa con la gestión del territorio, que respondieron a un mandato nacional/regional, establecido como parte de la normativa.

- b) Medio (2)

Actores que buscaron aprovechar las oportunidades del territorio, o que brindaron información sobre las variables del territorio, o que velaron por el uso sostenible de los recursos y tuvieron una relación de dependencia con los actores de nivel alto.

- c) Bajo (1)

Actores que pudieron tener interés en la gestión del territorio, o en el aprovechamiento de las oportunidades del territorio y que no tuvieron una relación de dependencia directa con los otros dos tipos de actores.

Influencia

Es la influencia que tuvo la institución u organización para orientar la toma de decisiones y/o la capacidad de organización o articulación en redes, para la gestión del territorio. Esta incidencia se pudo dar en tres niveles:

- a) Alta (3)
- b) Media (2)
- c) Baja (1)

Tipología de Actores

Se establecieron cuatro tipos de actores de acuerdo con la naturaleza de cada institución u organización; 1) públicos; 2) privados; 3) social; 4) político. Para facilitar la agrupación se asignó un código y color para cada tipo de actor. Los códigos asignados fueron: 1, 2, 3, 4, respectivamente. En la siguiente tabla se listan los principales actores territoriales identificados durante el presente estudio, clasificado en nombre de actor, tipo y Rol, función, Incidencia.

Tabla 9 Codificación de Actores

Actor	Tipo	Rol/ Función	Incidencia
Alcaldía Municipal de Cajamarca	1		
Secretaría de Planeación	1		
Oficina UMATA	1		
Dirección del Gestión del Riesgo	1		
Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA	1		
Anglo Gold Ashanti	2		
Organizaciones sociales	3		
Secretaría de desarrollo Agropecuario del departamento del Tolima	1		
Concejo Municipal de Cajamarca	1		
Concejo territorial de Planeación del Municipio	3		
Banca	2		
Representante a la Cámara	4		

Fuente: Elaboración propia

La técnica de mapeo de actores utilizada en el estudio de caso permitió identificar las personas e instituciones inmersas en el campo del desarrollo local sostenible. Para la aplicación de la técnica se realizó una encuesta con preguntas cerradas, dirigidas a los actores sociales e institucionales más relevantes, con el fin de conocer su nivel de interés e influencia en el desarrollo local sostenible.

Es importante aclarar que un actor pudo tener mucho interés en el desarrollo local sostenible del municipio, pero poca influencia ya que no tuvo la suficiente jerarquía, control o visibilidad en el territorio para hacerlo. Al contrario, pudo tener alta influencia, pero poco interés en aportar a la solución de estas problemáticas.

La metodología consistió en aplicar un formato de encuesta donde se preguntó a cada uno de los actores encuestados, como ellos se calificaron o valoraron su nivel de interés e influencia en el territorio sobre el desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca; la encuesta consultó sobre cómo valoraron cada uno de ellos a los demás actores en cuanto a intereses e influencias sobre el mismo tema propuesto; si bien esta valoración, estuvo más asociada a una percepción subjetiva, produjo información válida sobre la dinámica del desarrollo local en el municipio, principalmente cuando se encontró una alta tendencia o coincidencia (frecuencia) de los demás actores en su calificación. Adicionalmente, la encuesta también indagó por la percepción de un actor en relación con el resto de los actores, frente a la capacidad de gestión y compromiso para aportar en el desarrollo local sostenible del municipio (Ver Anexo No. 1).

Paso 3. Se realizaron algunas visitas directas a planificadores y expertos que ayudaron a orientar al municipio de Cajamarca en cuanto a su planificación esto con el fin de evaluar el rol del municipio como centralidad en el desarrollo de la región.

Paso 4. El levantamiento de la información se realizó mediante trabajo de campo con cada uno de los actores identificados.

Para este caso de estudio como instrumento de recolección de información directa se realizaron entrevistas semiestructuradas: "...la entrevista semiestructurada recolecta datos de los individuos participantes a través de un conjunto de preguntas abiertas formuladas en un orden específico" (Mayan J, 2001, pág. 16) “; fue así como se elaboró una guía de preguntas para planificadores y expertos directamente involucrados en

posibles procesos de centralidad territorial del Municipio dentro de un contexto regional (Ver Anexo No. 2)

6.3.2 Trabajo de Campo

Se efectuaron visitas de campo al municipio de Cajamarca y en el corregimiento de Anaime en la zona urbana, y se adelantaron las entrevistas y las encuestas semiestructuradas a los actores en juego alrededor de los instrumentos de planificación objeto de estudio; estos actores fueron previamente definidos teniendo en cuenta que hicieron parte de procesos de concertación y de decisión frente a los instrumentos analizados. También se efectuaron entrevistas en la ciudad de Ibagué con el fin de recoger las percepciones de actores institucionales y expertos.

6.3.3 Procesamiento y Análisis de la Información

La información secundaria fue analizada a través de una matriz en Excel de pertinencia y eficacia en la cual se organizaron los principales componentes que se trabajaron por parte del municipio a partir de los instrumentos de planificación, diferenciando entre cada uno de ellos el periodo de tiempo definido por el estudio y algunas observaciones realizadas por entidades competentes a algunos instrumentos a través de seguimientos. La matriz sirvió como insumo en la obtención de información para alimentar el software de análisis Estructural Mic Mac; de esta forma se lograron identificar diferentes variables relevantes en la gestión de los instrumentos que fueron incluidas en una matriz de correlación y analizadas posteriormente a través del software.

Figura 16. Matriz de Correlación (Parte 1)

MATRIZ PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL(PDM); ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL(EOT); PLAN DE ORDENAMIENTO DE CUENCA HIDROGRAFICA(POMCA)- CAJAMARCA TOLIMA													
	1. Delineación urbana	2. Impuestos de urbanización, parcelación y construcción	3. Plusvalía	4. Valorización	5. Macroproyectos	6. Plan de Inversión del PDM	7. Áreas de cesión urbanística	8. Marcos Jurídicos	9. Zonificación Ambiental	10. Componente Programático	11. Gestión del Riesgo	12. Planes Parciales	13. Unidades de Actuación Urbanística
1. Delineación urbana	3	2	p	p	2	1	3	0	0	0	3	2	
2. Impuestos de urbanización, parcelación y construcción	3	3	3	3	p	0	3	0	1	0	3	3	
3. Plusvalía	2	p	p	p	2	1	3	0	0	0	3	2	
4. Valorización	0	2	0	3	3	1	3	p	p	0	2	2	
5. Macroproyectos	p	1	2	3	3	2	2	2	2	2	3	3	
6. Plan de Inversión del PDM	2	p	3	3	3	3	p	0	0	0	p	p	
7. Áreas de cesión urbanística	0	2	0	3	1	0	0	0	1	0	0	3	
8. Marcos Jurídicos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
9. Zonificación Ambiental	0	3	p	p	2	2	0	2	3	3	3	2	
10. Componente Programático	0	1	0	2	2	3	0	3	3	3	0	0	
11. Gestión del Riesgo	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3	
12. Planes Parciales	0	0	0	3	p	0	3	3	0	0	0	3	
13. Unidades de Actuación Urbanística	0	1	3	3	1	1	3	1	0	0	0	0	
14. Reajustes de Tierra	0	1	2	3	1	0	3	0	0	0	0	1	
15. Integración Inmobiliaria	0	0	2	3	1	0	2	0	0	0	0	1	
16. Cooperación entre partícipes	0	0	2	3	1	0	2	0	0	0	0	1	
17. Compensaciones	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
18. Transferencia de derechos	0	0	0	3	3	0	2	0	2	0	2	2	
19. Enajenación voluntaria	0	0	2	2	3	0	1	0	0	0	1	1	
20. Enajenación Forzosa	0	0	1	2	3	0	1	0	0	0	1	1	
21. Servicios Públicos	0	0	0	0	0	3	0	0	p	p	0	2	
22. Vivienda	1	1	3	2	0	3	1	3	0	0	0	0	
23. Equipamientos	1	1	3	3	2	3	1	2	0	2	0	3	
24. Vías Públicas	1	1	1	3	2	3	1	2	0	2	0	3	
25. Medio Ambiente y desarrollo sostenible	1	1	0	2	3	3	2	3	3	3	3	3	
26. Expropiación Judicial	0	0	0	1	3	p	2	0	0	0	0	p	
27. Expropiación Administrativa	0	0	0	1	3	p	2	0	0	0	0	p	

Nivel de Influencia:

0 INFLUENCIA NULA
1 INFLUENCIA BAJA
2 INFLUENCIA MEDIA
3 INFLUENCIA ALTA
P INFLUENCIA POTENCIAL

Fuente: Elaboración Propia.

Matriz de Correlación (Parte 2)

MATRIZ PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM); ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EOT); PLAN DE ORDENAMIENTO DE CUENCA HIDROGRAFICA (POMCA)- CAJAMARCA TOLIMA														
	14. Reajustes de Tierra	15. Integración Inmobiliaria	16. Cooperación entre partícipes	17. Compensaciones	18. Transferencia de derechos	19. Enajenación voluntaria	20. Enajenación Forzoza	21. Servicios Públicos	22. Vivienda	23. Equipamientos	24. Vías Públicas	25. Medio Ambiente y desarrollo sostenible	26. Expropiación Judicial	27. Expropiación Administrativa
1. Delineación urbana	1	2	0	1	0	1	1	1	3	3	3	1	0	0
2. Impuestos de urbanización, parcelación y construcción	2	2	2	1	0	0	0	1	3	3	0	2	0	0
3. Plusvalía	p	p	p	0	0	0	0	0	3	2	1	1	0	0
4. Valorización	p	2	p	0	0	1	2	2	2	3	3	2	0	3
5. Macroproyectos	3	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	2	3	3
6. Plan de Inversión del PDM	p	p	p	0	0	0	1	3	3	3	3	3	0	2
7. Áreas de cesión urbanística	p	p	p	3	3	p	p	2	0	3	3	2	2	2
8. Marcos Jurídicos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. Zonificación Ambiental	2	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
10. Componente Programático	1	1	1	p	p	p	p	3	3	3	3	3	p	p
11. Gestión del Riesgo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
12. Planes Parciales	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1
13. Unidades de Actuación Urbanística	2	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	1	0	0
14. Reajustes de Tierra		3	3	3	3	p	p	1	3	3	3	1	1	1
15. Integración Inmobiliaria	1		3	3	3	3	p	2	3	3	3	1	p	p
16. Cooperación entre partícipes	1	1		3	3	3	p	2	3	3	3	1	p	p
17. Compensaciones	0	0	0		p	0	0	0	2	2	2	0	0	0
18. Transferencia de derechos	2	2	2			3	p	0	2	2	2	2	3	3
19. Enajenación voluntaria	1	1	1	1	1		0	2	2	2	2	p	p	p
20. Enajenación Forzoza	1	1	1	1	1	0		2	2	2	2	p	p	p
21. Servicios Públicos	0	0	0	0	0	0	0		3	3	0	3	1	1
22. Vivienda	2	2	2	1	p	0	0	p		1	1	1	0	0
23. Equipamientos	1	1	1	1	1	1	1	1	1		2	1	p	p
24. Vías Públicas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2		1	p	p
25. Medio Ambiente y desarrollo sostenible	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3		3	3
26. Expropiación Judicial	1	1	1	2	1	1	1	3	3	3	3	3		3
27. Expropiación Administrativa	2	2	2	1	0	0	3	3	3	3	3	3	3	

Nivel de Influencia:

0 INFLUENCIA NULA

1 INFLUENCIA BAJA

2 INFLUENCIA MEDIA

3 INFLUENCIA ALTA

P INFLUENCIA POTENCIAL

Fuente: Elaboración Propia.

Una vez efectuado el proceso de recolección de información acorde a las encuestas a los diferentes actores, se vació esta información en una matriz construida en Excel, con el propósito de analizar los resultados obtenidos y generar los gráficos estadísticos de la información.

Para el caso de las entrevistas se procedió a generar la digitalización con base a las grabaciones realizadas y después por cada respuesta a pregunta realizada a los diferentes actores, se trató de identificar coincidencias para poder organizar y analizar dicha información.

7 RESULTADOS Y DISCUSION

La información secundaria que se obtuvo a través de la herramienta “Matriz de Pertinencia y Eficacia”; permitió adelantar un análisis descriptivo y del entorno del sistema de la unidad territorial de estudio; posteriormente mediante la herramienta de análisis estructural método Mic Mac se logró la delimitación del sistema y la búsqueda de variables asociadas a la gestión de los instrumentos de planificación objeto del estudio y su clasificación.

El análisis inició con el territorio local y regional, revisando la planificación integral y multidimensional del municipio; se continuó con el mapeo de actores y su incidencia en el desarrollo local sostenible del mismo; y concluyó con una breve discusión sobre el rol del municipio de Cajamarca como centralidad territorial en el desarrollo de la Región.

7.1 ANALISIS DE LA INFORMACIÓN

7.1.1 Análisis la Gestión de los Instrumentos de Planificación Territorial en el Desarrollo Local Sostenible del Municipio de Cajamarca - Tolima

Según lo expuesto en el componente metodológico de esta investigación, se realizó el análisis documental de los instrumentos de planificación territorial a través de la construcción de una matriz de pertinencia y eficacia, la cual permitió identificar una serie de variables asociadas a la gestión de los instrumentos de planificación analizados a escala municipal (Planes de Desarrollo, Esquemas de ordenamiento territorial, Plan de Ordenamiento de Cuenca Hidrográfica).

Figura 17. Variables Asociadas a Instrumentos de Planificación PDM-EOT-POMCA.

Variable	Total of lines	Total of columns
Delineación urbana	39	27
Impuestos de urbanización, parcelación y construcción	33	24
Plusvalía	33	36
Valorización	32	42
Macroproyectos	44	46
Plan de Inversión del PDM	32	37
Áreas de cesión urbanística	29	35
Marcos Jurídicos	53	31
Zonificación Ambiental	42	28
Componente Programático	29	30
Gestión del Riesgo	43	29
Planes Parciales	44	42
Unidades de Actuación Urbanística	36	43
Reajustes de Tierra	38	34
Integración Inmobiliaria	34	33
Cooperación entre partícipes	34	31
Compensaciones	22	33
Transferencia de derechos	26	28
Enajenación voluntaria	23	26
Enajenación Forzosa	23	21
Servicios Públicos	30	43
Vivienda	37	47
Equipamientos	37	45
Vías Públicas	36	43
Medio Ambiente y desarrollo sostenible	38	37
Expropiación Judicial	19	16
Expropiación Administrativa	20	19
Totals	906	906

Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

El software Mic Mac, mostró la estabilidad de un determinado número de interacciones, que para el caso del presente trabajo fue de 6, lo cual dio cuenta de un sistema muy estable.

Figura 18. Estabilidad Matriz de Influencia Directa.

Iteration	Influence Influences	Dependency Dependencias
2	99.55 %	100.56 %
3	100 %	100 %
4	100 %	100 %
5	100 %	100 %
6	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Posteriormente se realizó la descripción de relaciones entre variables, una vez se enlistaron las variables tal como aparece en la figura 19. Para ello se usó un nombre corto para cada una de las variables debido al espacio utilizado, y se corroboró que cada una de las variables se encontrara en un cruce con cada variable restante, tal como se muestra en la Figura 19, Matriz de Análisis de Relacionamiento entre Variables. Seguidamente procedió a llenar la matriz previa identificación de expertos tal como se mencionó en la metodología de la presente investigación, a los cuales se les solicitó de manera formal la participación dentro del estudio. La información de la matriz fue de tipo cualitativo, y para cada pareja de variables se tuvieron en cuenta las siguientes preguntas: ¿Existe una relación de Influencia entre las variables m y h ?; si la respuesta fue negativa, se solicitó que calificara 0, de no ser así se definió si esta influencia directa fue Nula, (0) Baja, (1) Media, (2) Alta (3) o Potencial, (P).

Figura 19. Matriz de Análisis de Relacionamiento entre Variables e Instrumentos de Planificación PDM-EOT-POMCA (Parte 1)

Influencia →	(DELIURB)	(IMPURBAN)	(PLUSVAL)	(VALOR)	(MACROP)	(PLANINV)	(ARECEURB)	(MARCOJU)	(ZONIAMB)	(COMPROG)	(GESRIES)	(PLANPAR)	(UNIURBA)
(DELIURB)	0	3	2	2	2	1	1	2	1	1	1	2	2
(IMPURBAN)	2	0	2	3	3	1	1	1	0	1	0	2	1
(PLUSVAL)	2	1	0	2	2	2	1	2	1	1	0	2	2
(VALOR)	1	1	1	0	2	2	1	1	1	1	1	2	2
(MACROP)	1	1	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2
(PLANINV)	1	1	2	2	2	0	1	1	1	2	1	1	1
(ARECEURB)	1	1	1	2	1	0	0	1	1	0	1	1	2
(MARCOJU)	2	2	2	2	2	2	3	0	2	2	2	2	2
(ZONIAMB)	1	1	1	1	2	2	2	1	0	2	2	2	2
(COMPROG)	0	1	1	1	2	2	1	1	1	0	2	1	1
(GESRIES)	1	1	1	1	2	2	1	2	3	2	0	2	2
(PLANPAR)	1	1	2	2	1	2	2	2	1	1	1	0	2
(UNIURBA)	2	1	2	2	1	1	2	1	1	1	1	1	0
(REATIER)	1	1	1	2	2	1	2	1	1	1	1	2	2
(INTEINMO)	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2
(COPARTI)	1	0	1	1	2	2	1	1	1	1	1	2	2
(COMPENSA)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
(TRANSDER)	1	0	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2
(ENAJVOL)	1	0	1	1	2	1	1	1	0	1	1	1	1
(ENAJFOR)	0	1	1	1	2	1	1	1	0	1	1	1	1
(SERVIPU)	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	2	1
(VIVIEND)	2	1	2	2	1	2	2	1	1	1	1	2	2
(EQUIPM)	1	1	2	2	2	2	2	1	1	2	1	2	2
(VIAS PUB)	1	1	1	2	2	2	1	1	1	2	1	2	2
(MEDIOAMB)	1	1	1	1	2	2	1	1	2	2	2	2	2
(EXPROJUD)	0	0	1	1	2	P1	1	1	1	0	1	1	1
(EXPROADM)	0	0	1	1	2	P1	1	1	1	0	1	1	1

Matriz de Análisis de Relacionamiento Entre Variables e Instrumentos de Planificación PDM-EOT-POMCA (Parte 2)

Influencia →	(REATIER)	(INTEINMO)	(COPARTI)	(COMPENSA)	(TRANSDER)	(ENAJVOL)	(ENAJFOR)	(SERVIPIU)	(VIVIEND)	(EQUIPM)	(VIAS PUB)	(MEDIOAMB)	(EXPROJUD)	(EXPROADM)
(DELIURB)	1	2	1	1	P1	1	1	2	3	2	2	1	1	1
(IMPURBAN)	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	0	1
(PLUSVAL)	2	1	1	1	1	1	0	1	3	2	1	1	0	0
(VALOR)	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	0	1
(MACROP)	2	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1
(PLANINV)	1	0	1	1	1	0	0	3	2	2	2	2	0	1
(ARECEURB)	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1	2	1	1
(MARCOJU)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
(ZONIAMB)	2	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	1
(COMPROG)	1	1	1	1	1	P1	P1	2	2	2	2	2	P1	P1
(GESRIES)	2	1	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	1
(PLANPAR)	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	3	2	1	1
(UNIURBA)	2	2	2	1	1	1	1	2	2	2	3	1	0	0
(REATIER)	0	2	2	1	1	2	1	2	2	2	2	1	1	1
(INTEINMO)	2	0	2	2	1	1	P1	2	2	2	2	1	P1	P1
(COPARTI)	1	2	0	2	2	1	P1	2	2	2	2	2	P1	P1
(COMPENSA)	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	P1	P1
(TRANSDER)	1	1	1	1	0	2	1	1	1	1	1	1	P1	P1
(ENAJVOL)	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	P1	P1
(ENAJFOR)	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1
(SERVIPIU)	1	1	1	1	1	P1	0	0	2	2	1	2	1	1
(VIVIEND)	1	2	1	1	1	1	1	2	0	2	2	1	1	1
(EQUIPM)	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	2	2	1	1
(VIAS PUB)	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	0	2	1	1
(MEDIOAMB)	2	1	1	2	1	1	1	2	2	2	1	0	1	1
(EXPROJUD)	P1	P1	P1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1
(EXPROADM)	P1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0

Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Estas variables a su vez fueron estudiadas a través del software Mic Mac; de esta manera se obtuvieron cuatro planos principales (MDI, MII, MPDI, MPII) con lo cual se determinó un primer avance en el comportamiento de las variables y su importancia; posteriormente se adelantó un análisis estratégico diagonal con el fin de hacer una interpretación mucho más rigurosa de lo evidenciado en los planos, clasificándolas en cinco grandes grupos siguiendo criterios de influencia y dependencia a través de los planos originados por el software, con el fin de explicar el comportamiento del sistema.

Variables de Entrada

Variables Clave

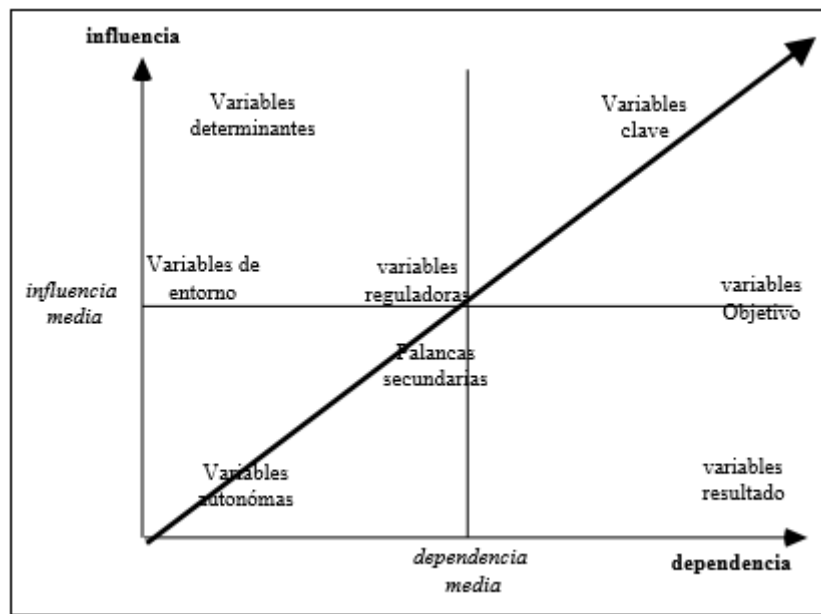
Variables Reguladoras

VARIABLES AUTÓNOMAS

VARIABLES OBJETIVO

VARIABLES DE RESULTADO

Figura 20. Clasificación de Variables Instrucciones_ Mic Mac



Fuente: Análisis Estructural Mic Mac _ Instrucciones (Análisis estructural Mic Mac).

Con el objetivo de determinar las variables clave en el sistema se analizarán los diferentes planos de Influencia / Dependencia que arroja el software (MDI, MII, MPDI, MPII). Para el presente trabajo los marcos de referencia en el análisis de las diferentes variables y su comportamiento estuvieron dados por las comparaciones entre el plano MDI; frente a los planos MII, MPDI, MPII en contextos de influencia y dependencia, y la ubicación de las variables en los diferentes rankings bajo los mismos contextos. Finalmente se obtuvo una tabla que permitió ubicar las variables que fueron mejor calificadas según los criterios de selección a través de cada uno de los cuatro planos mencionados anteriormente, para posteriormente complementar este primer resultado con un análisis diagonal estratégico teniendo en cuenta la clasificación de variables expresada en la Figura 20.

En este ejercicio de análisis se plantearon dos criterios de clasificación los cuales se pueden apreciar como una línea diagonal roja (Criterio 1) y una línea horizontal verde (Criterio 2) los cuales se aplicaron para cada plano analizado. Adicional a esto se trabajaron planos en marcos de dependencia como una forma de precisar más el análisis frente a las variables que resultaron mejor puntuadas.

En cuanto al primer criterio se partió del hecho de que, al pasar una línea diagonal desde el origen hasta el extremo opuesto, se pudieron identificar las variables que generaron gran impacto en el sistema. Las que estuvieron cercanas al origen, fueron variables poco importantes en el sistema con baja incidencia en la generación de cambios en éste (por ser poco dependientes, inercias y poco influyentes, acciones que no constituyen un reto), mientras las que estuvieron más alejadas del origen se interpretaron como variables de gran impacto, pues supusieron retos y oportunidades de cambio. El segundo criterio estableció aquellas variables que quedaron en un umbral por encima de la media con respecto a su influencia, por lo que se hallaron tanto variables muy influyentes y poco dependientes como variables de gran importancia en la dinámica del sistema y que ejercieron gran influencia sobre otras variables.

A continuación, se procedió a identificar a través de ubicaciones de las variables dentro de los planos, aquellas que fueron altamente motrices o influyentes dentro del sistema para otras variables, y muy poco dependientes de las demás variables; en los planos las variables fueron ubicadas con un nombre abreviado asignado por el sistema y se incluyó en la parte inferior del plano una leyenda con el número y nombre de variable al cual se refirió. El análisis inició con el plano de Influencia/ Dependencia Directa, que es el primer plano que se obtuvo luego de cargar la matriz de correlación al software, con las respectivas variables enlistadas, y el relacionamiento entre las mismas el cual surgió de la apreciación emitida por los expertos consultados para el presente estudio.

7.1.1.1 Plano de Influencia /dependencia Directa MID.

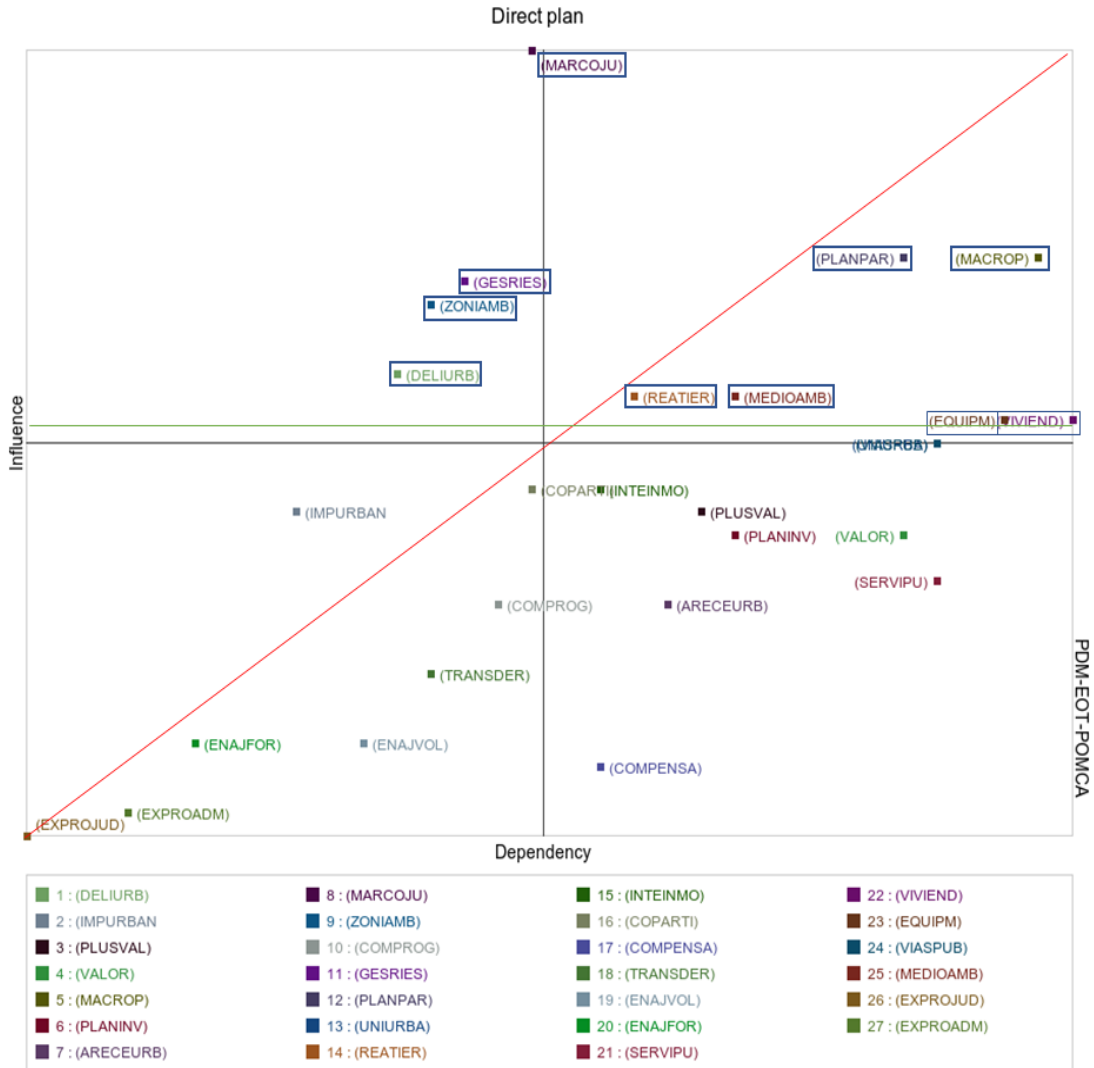
Este plano se obtuvo de la matriz de entrada MID: al analizar el plano de Influencias/ dependencia directa se obtiene el Rankin que permitió identificar las primeras 10 variables que fueron altamente influyentes dentro del sistema:

- Marco Jurídico

- Planes Parciales
- Macroproyectos
- Gestión del Riesgo
- Zonificación Ambiental
- Delineación Urbana
- Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Reajustes de Tierra
- Vivienda
- Equipamientos

El siguiente plano muestra el comportamiento de las variables según su influencia dentro del sistema.

Figura 21. Plano de Influencia y Dependencia Directa (MID)



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Esta información fue corroborada mediante la Figura 22 que muestra el orden de clasificación de las variables de acuerdo a su influencia directa.

Figura 22. Ranking de Variables de Influencia Directa. (MID)

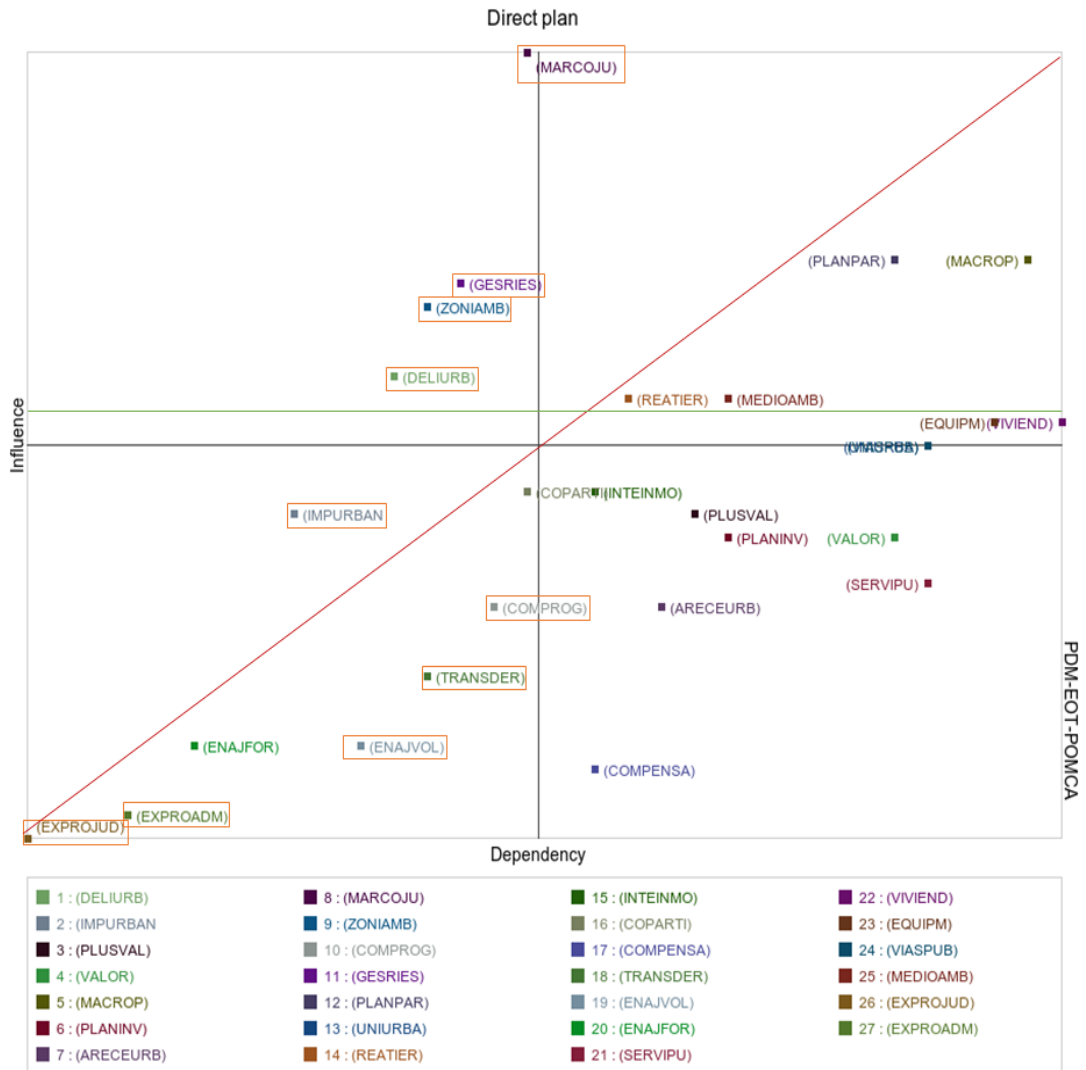
MID		MID	
Rank	Variable	Rank	Variable
1	(MARCOJU)	1	(MARCOJU)
2	(PLANPAR)	2	(PLANPAR)
3	(MACROP)	3	(MACROP)
4	(GESRIES)	4	(GESRIES)
5	(ZONIAMB)	5	(ZONIAMB)
6	(DELIURB)	6	(DELIURB)
7	(MEDIOAMB)	7	(MEDIOAMB)
8	(REATIER)	8	(REATIER)
9	(VIVIEND)	9	(VIVIEND)
10	(EQUIPM)	10	(EQUIPM)
11	(UNIURBA)	11	(UNIURBA)
12	(VIAS PUB)	12	(VIAS PUB)
13	(INTEINMO)	13	(INTEINMO)
14	(COPARTI)	14	(COPARTI)
15	(IMPURBAN)	15	(IMPURBAN)
16	(PLUSVAL)	16	(PLUSVAL)
17	(PLANINV)	17	(PLANINV)
18	(VALOR)	18	(VALOR)
19	(SERVIPU)	19	(SERVIPU)
20	(ARECEURB)	20	(ARECEURB)
21	(COMPROG)	21	(COMPROG)
22	(TRANS DER)	22	(TRANS DER)
23	(ENAJFOR)	23	(ENAJFOR)
24	(ENAJVOL)	24	(ENAJVOL)
25	(COMPENSA)	25	(COMPENSA)
26	(EXPROADM)	26	(EXPROADM)
27	(EXPROJUD)	27	(EXPROJUD)

Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Posteriormente se tomó el plano de influencia/dependencia directa MDI, y se analizó el comportamiento de las variables siguiendo criterios de dependencia con lo cual se obtuvo la siguiente clasificación de las 10 variables menos dependientes siguiendo el orden decreciente de calificación.

- Expropiación Judicial
- Expropiación Administrativa
- Impuesto de Urbanización y Parcelación
- Enajenación Voluntaria
- Delineación Urbana
- Zonificación Ambiental
- Transferencias de Derechos
- Gestión del Riesgo
- Componente Programático
- Marco Jurídico

Figura 23. Plano de Influencia /Dependencia Directa (MDI)



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

La Figura 24 del ranking de variables de dependencia directa, mostró el nuevo orden de variables de acuerdo a su dependencia desde la última variable. Este análisis tuvo como finalidad identificar variables poco dependientes, pero a su vez muy influyentes.

Figura 24. Ranking de Variables de Dependencia Directa. (MDI)

Rank	Variable	Rank	Variable
1	(VIVIEND)	1	(VIVIEND)
2	(MACROP)	2	(MACROP)
3	(EQUIPM)	3	(EQUIPM)
4	(SERVIPU)	4	(SERVIPU)
5	(UNIURBA)	5	(UNIURBA)
6	(VIASPUB)	6	(VIASPUB)
7	(VALOR)	7	(VALOR)
8	(PLANPAR)	8	(PLANPAR)
9	(PLANINV)	9	(PLANINV)
10	(MEDIOAMB)	10	(MEDIOAMB)
11	(PLUSVAL)	11	(PLUSVAL)
12	(ARECEURB)	12	(ARECEURB)
13	(REATIER)	13	(REATIER)
14	(INTEINMO)	14	(INTEINMO)
15	(COMPENSA)	15	(COMPENSA)
16	(COPARTI)	16	(COPARTI)
17	(MARCOJU)	17	(MARCOJU)
18	(COMPROG)	18	(COMPROG)
19	(GESRIES)	19	(GESRIES)
20	(TRANSDER)	20	(TRANSDER)
21	(ZONIAMB)	21	(ZONIAMB)
22	(DELIURB)	22	(DELIURB)
23	(ENAJVOL)	23	(ENAJVOL)
24	(IMPURBAN)	24	(IMPURBAN)
25	(ENAJFOR)	25	(ENAJFOR)
26	(EXPROADM)	26	(EXPROADM)
27	(EXPROJUD)	27	(EXPROJUD)

Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

De acuerdo con la anterior descripción realizada sobre el plano Influencia y Dependencia directa, y teniendo en cuenta la gestión de los instrumentos de planificación territorial en el desarrollo local del municipio de Cajamarca; se pudo identificar la importancia y riqueza de una postura conceptual como la Teoría general y de sistemas (Alzate Tamayo, 1999), pertinente al análisis de los instrumentos de planificación territorial por cuanto estos actúan sobre un sistema en este caso sobre el Sistema de Instrumentos de Planificación Territorial, involucrando dentro del mismo ordenamientos del desarrollo, del territorio y del medio ambiente, que a su vez generan una multiplicidad de dimensiones y de actores que confluyen en un territorio para la toma de decisiones que conduzcan a logro de objetivos específicos relacionados con la equidad, la sostenibilidad y el mismo desarrollo.

La identificación de variables altamente influyentes, así como variables poco dependientes permitieron conocer el comportamiento del sistema, aclarando que los resultados no son concluyentes y definitivos, pero si fue una aproximación a la

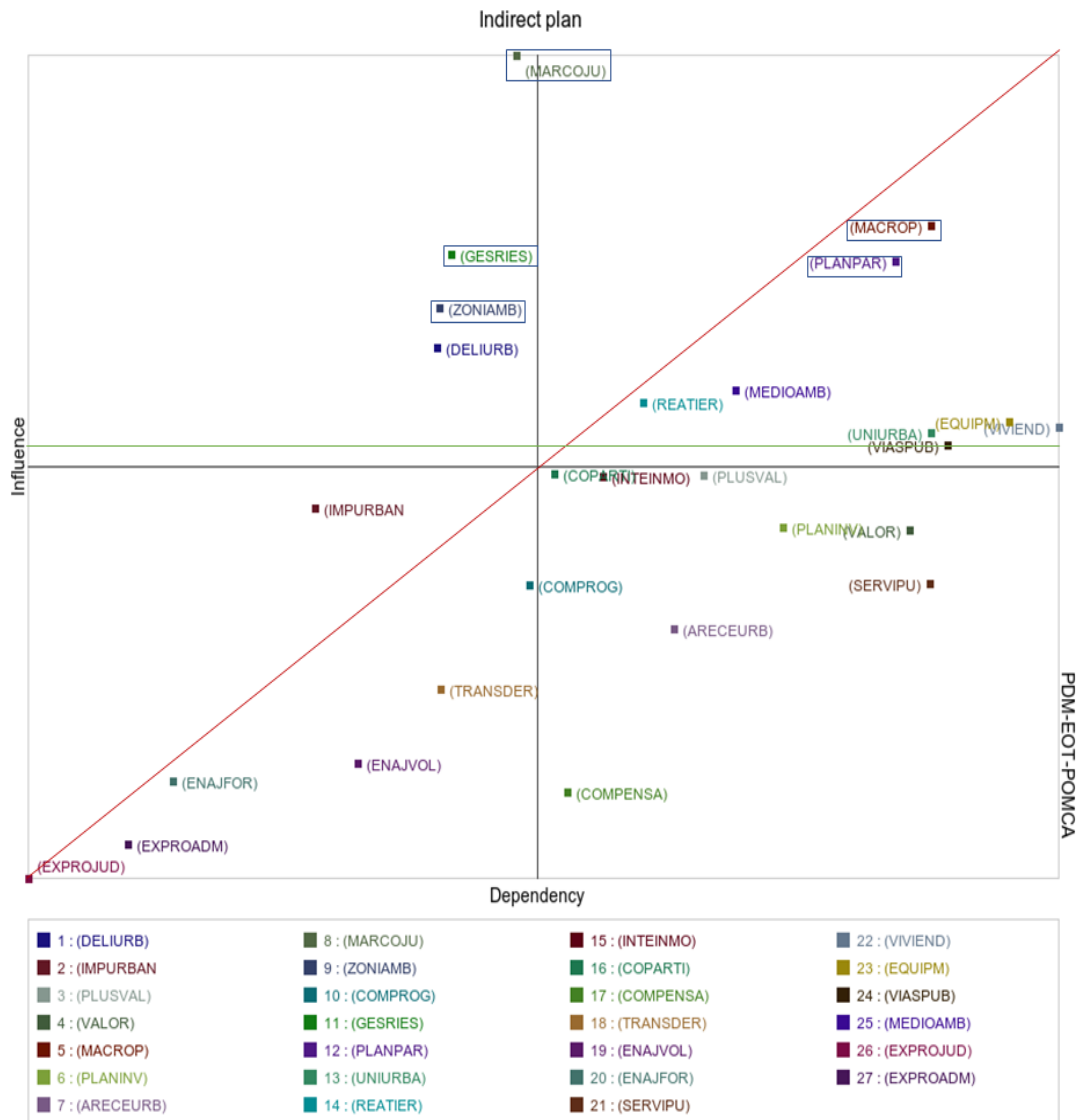
realidad con lo cual se hizo posible estructurar la reflexión de los expertos en el territorio, y analizar otras interacciones a partir de las mismas reflexiones que permitieron mejorar la toma de decisiones derivadas de la multiplicidad de dimensiones y de actores.

7.1.1.2 Plano de Influencia /dependencia Indirecta MII.

El siguiente grafico se origina a partir de la matriz de influencias Indirecta MII; la figura 25, mostró el plano de influencias/dependencia indirecta y también hizo posible identificar las variables que cumplieron con los criterios de influencia indirecta:

- Marco Jurídico
- Macroproyectos
- Gestión del Riesgo
- Planes Parciales
- Zonificación Ambiental

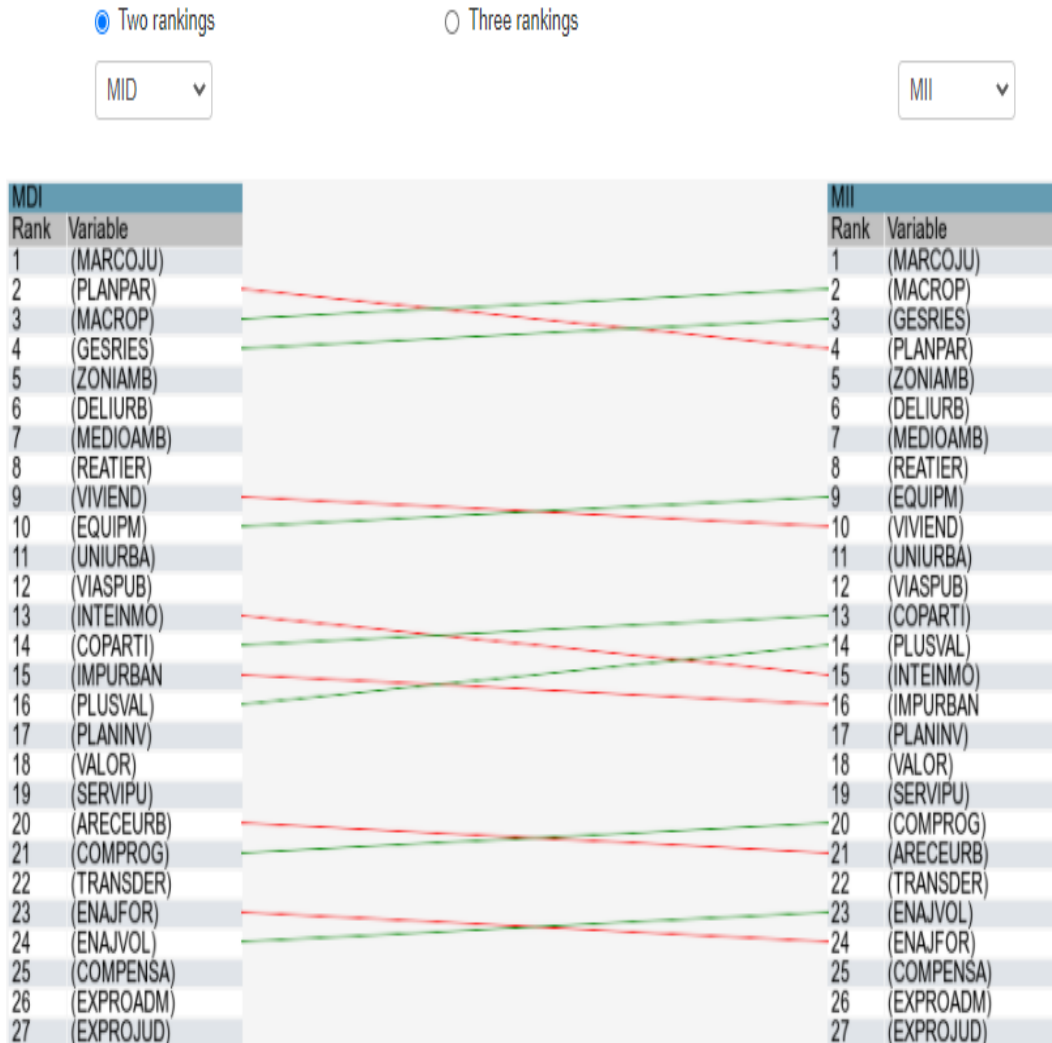
Figura 25. Plano de Influencia / Dependencia Indirecta MII.



Fuente: Elaboración Propia, Software Mic Mac

Mediante la Figura 26, denominada ranking de influencia Indirecta MII se constata la nueva ubicación de variables, tomando nuevamente las 5 primeras clasificaciones expresadas por el software. Las líneas indican los cambios de posición frente a los Rankin MID.

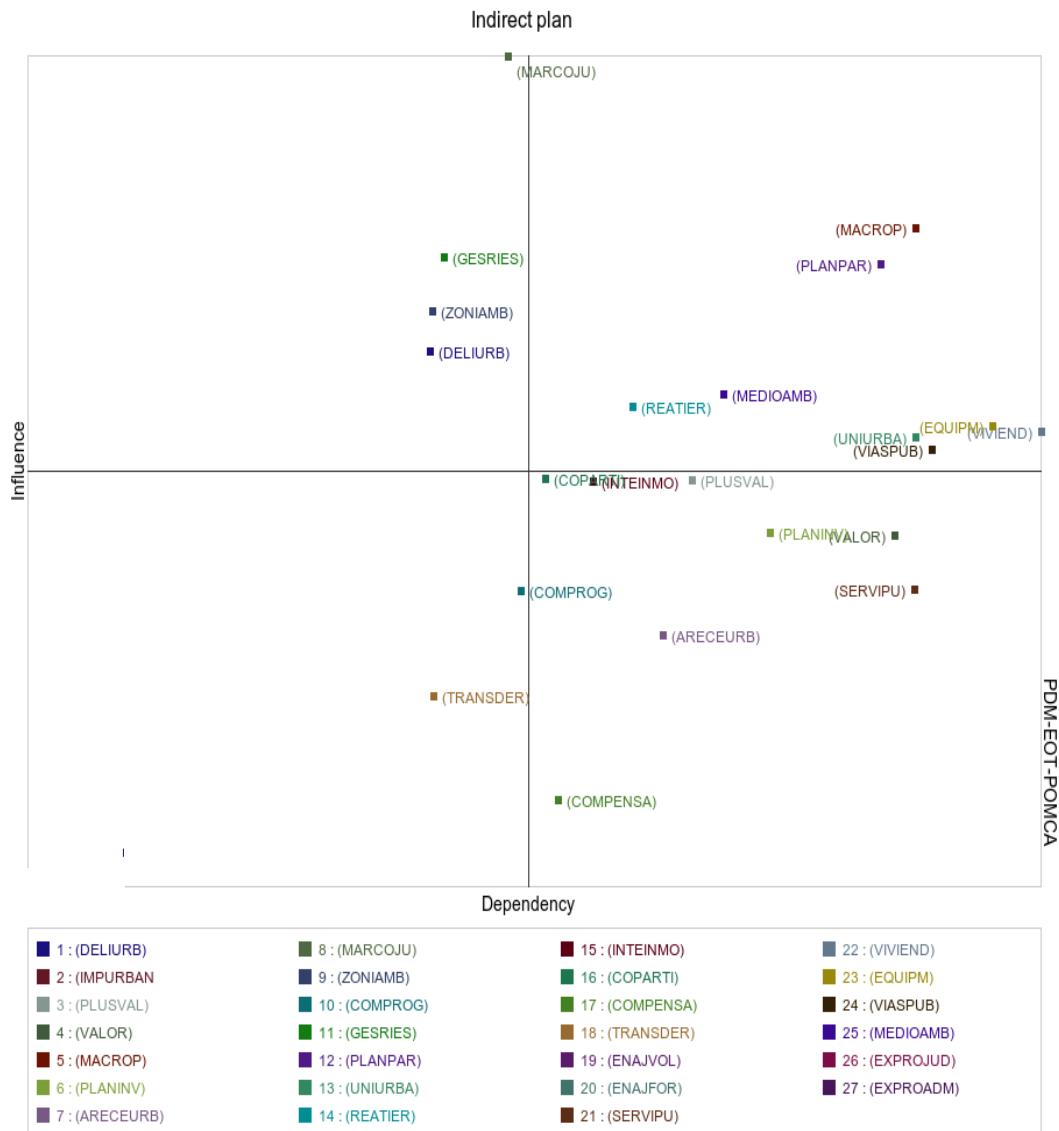
Figura 26. Ranking de Variables de Influencia Indirecta. (MII)



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

El siguiente plano muestra el comportamiento de las variables según criterios de dependencia

Figura 26. Plano de Influencia / Dependencia Indirecta MII.



Fuente: elaboración propia, Software Mic Mac

Continuando con el análisis, la Figura 27 denominada ranking de variables de dependencia Indirecta, permitió ubicar el orden de las variables según su dependencia estableciendo un orden decreciente. Al igual que en el análisis realizado para MID; se buscó identificar las variables con menor dependencia:

Expropiación Judicial

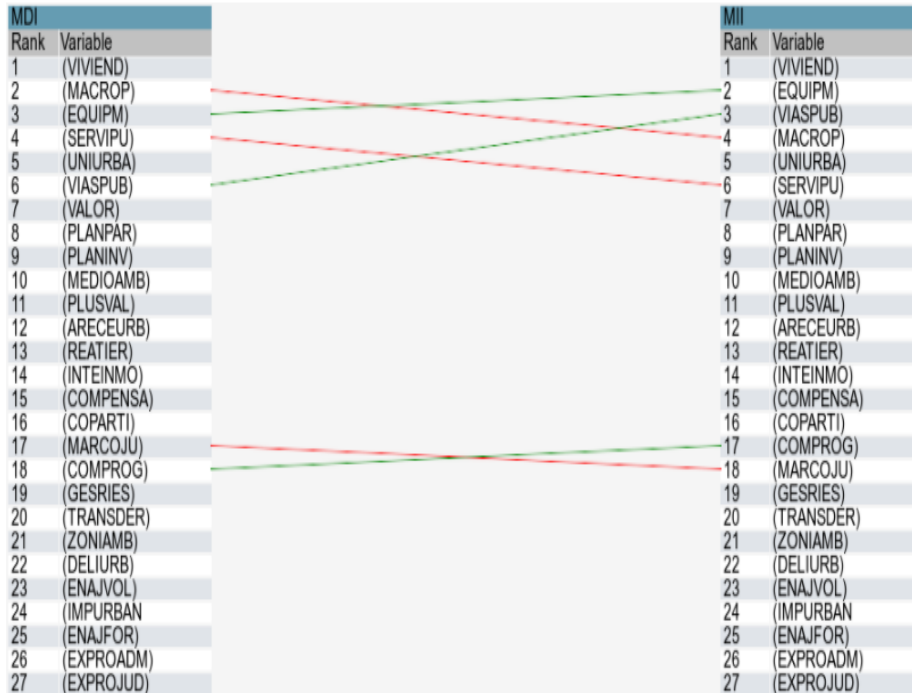
Expropiación Administrativa

Enajenación Forzosa

Impuesto de Urbanización y parcelación

Enajenación Voluntaria.

Figura 27. Ranking de Variables de Dependencia MII



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Según la planificación territorial independientemente de la escala, todo territorio experimenta problemas y conflictividades, dado que en él se asienta una determinada población y se desarrollan diversas actividades. En este sentido mitigar al máximo los conflictos entre usos, lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado, proteger el medio y preservar sus recursos, y mejorar la calidad de vida son objetivos que sólo pueden lograrse, eficaz y racionalmente, a través de la planificación territorial. (Mateos Rodríguez, 2012).

En una escala territorial municipal como la que abordó el presente estudio y siguiendo el comportamiento de las variables asociadas a los instrumentos de planificación a través de los planos, se pudieron conocer los ejercicios de poder en cabeza de los

actores institucionales y sociales que las representaron, con el objetivo de alcanzar el perfeccionamiento de las instituciones democráticas y sus políticas, al igual que las orientaciones hacia el mejoramiento de la eficiencia de las instituciones, aprovechando en particular las nuevas formas de poder local. En otras palabras, las definiciones de Gobernabilidad y Gobernanza expuestas por Mazurek. (Mazurek H. , 2009).

7.1.1.3 Plano de Influencia /dependencia directa Potencial (MPDI).

El siguiente plano se obtuvo a partir de la matriz de influencia/dependencia potencial directa, el cual se presenta en la Figura, así como las variables que cumplieron con estos criterios, y siguiendo el comportamiento estas según su influencia potencial directa se definieron las diez principales.

Marco Jurídico

Planes Parciales

Macroproyectos

Gestión del Riesgo

Cooperación entre partícipes

Integración Inmobiliaria

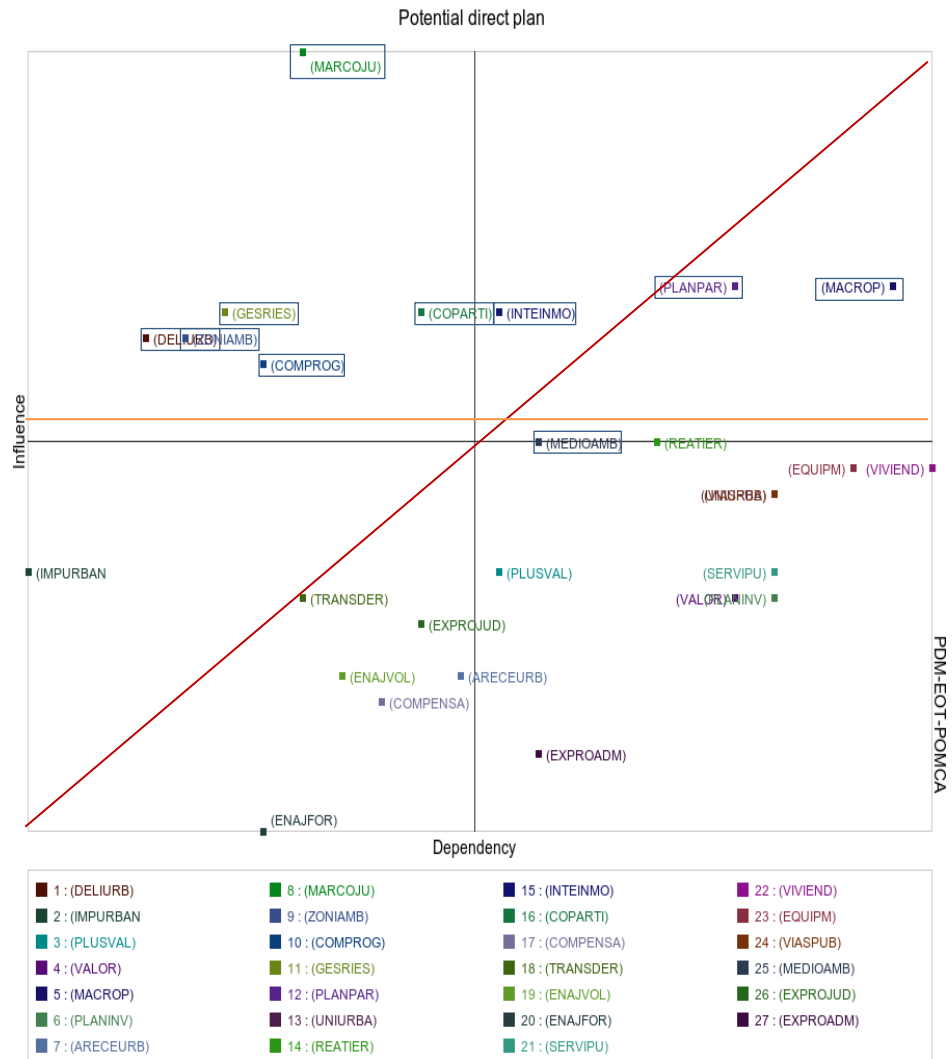
Delineación Urbana

Zonificación Ambiental

Componente Programático

Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

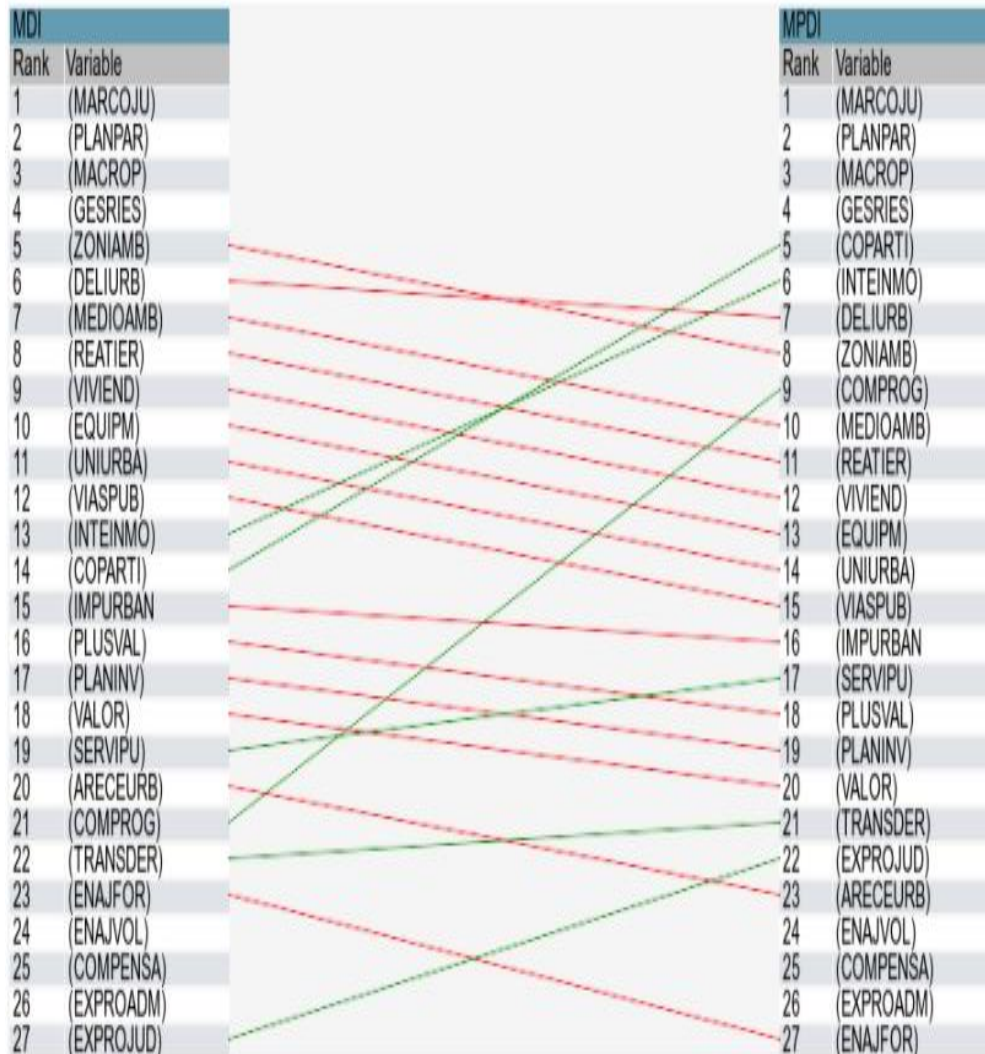
Figura 28. Plano de Influencia / Dependencia Directa Potencial MPDI



Fuente: Elaboración propia. Software Mic Mac

La Figura 29 refleja el ranking de variables según su influencia directa potencial, con la cual se confirmó la clasificación descrita. Las líneas rojas y verdes mostraron los cambios de posición frente a la matriz MID.

Figura 29. Ranking de Variables de Influencia Directa Potencial



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

El siguiente plano muestra el comportamiento de las variables según criterios de dependencia directa potencial.

Figura 30 Plano de Dependencia Directa Potencial



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Mediante la Figura 31 se presenta la relación entre el plano de influencia/dependencia directa potencial, con una nueva clasificación de variables desde su dependencia directa potencial, que condujo a la siguiente priorización de las 10 menos dependiente según el ranking dado por el software.

Impuesto de Urbanización y parcelación

Delineación Urbana

Zonificación Ambiental

Gestión del Riesgo

Componente Programático

Enajenación Forzosa

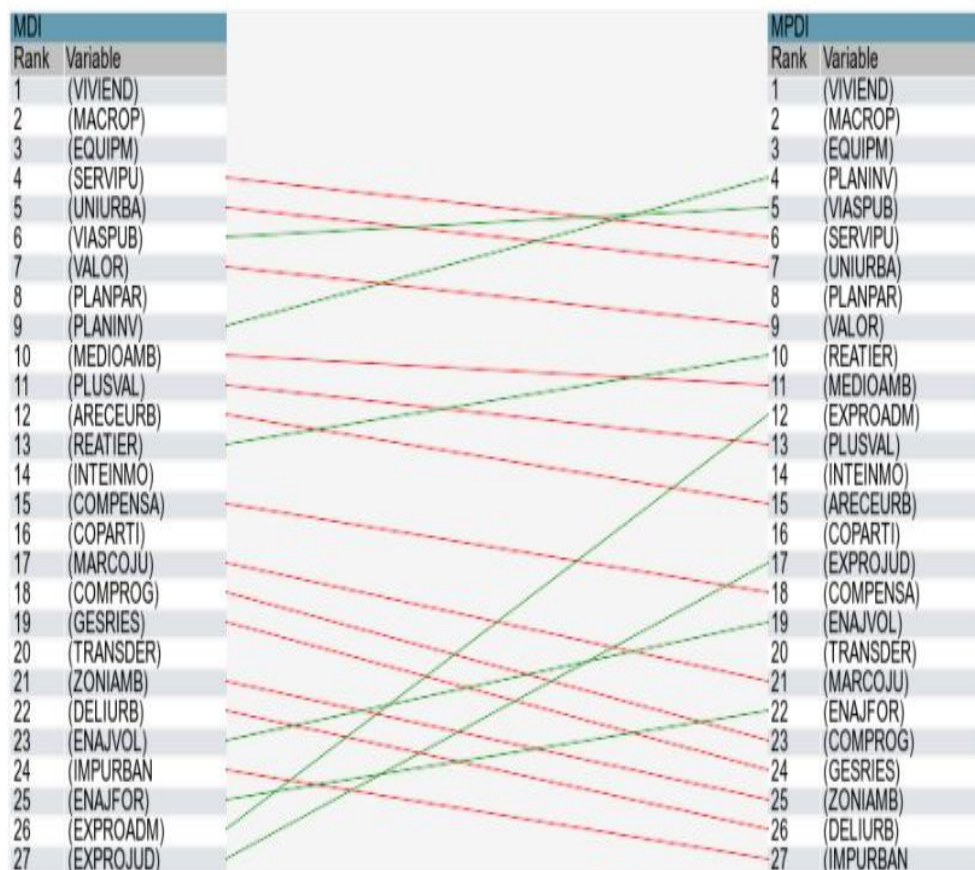
Marco Jurídico

Trasferencia de Derechos

Enajenación Voluntaria

Compensaciones

Figura 31. Ranking de Variables de Dependencia Directa Potencial



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

La anterior descripción se realizó a partir del plano de influencia y dependencia directa potencial, y permitió establecer las variables relacionadas con el medio ambiente y su

ubicación luego de ser revisada en dos planos anteriores; así mismo se ubicó en la segunda categoría de ranking que por metodología se vienen proyectando; para este plano específicamente se hace referencia al comportamiento de las variables Gestión de Riesgo y Zonificación Ambiental; estas se ubicaron en ambos planos en el cuadrante superior izquierdo, es decir, fueron variables determinantes del sistema. Así mismo al revisarse las tablas correspondientes al ranking aparecieron como variables poco dependientes del sistema, es decir altamente influyentes y poco dependientes. Ante esto es pertinente advertir que el desarrollo sostenible y todo aquello que de una u otra manera encierra temáticas ambientales y de conservación han emergido como un principio rector para el desarrollo a largo plazo (Naciones Unidas , 1987).

7.1.1.4 Plano de Influencia /dependencia Indirecta Potencial MPII.

El plano de influencias/dependencias Indirectas potenciales (MPII), correspondió a la matriz de influencias directas potenciales (MPDI) elevada a la sexta potencia, por interacciones sucesivas con el cual se analizó una nueva clasificación de las variables teniendo en cuenta su influencia indirecta potencial con lo cual se obtuvieron las 5 principales variables que cumplieron en con estos criterios.

Marco Jurídico

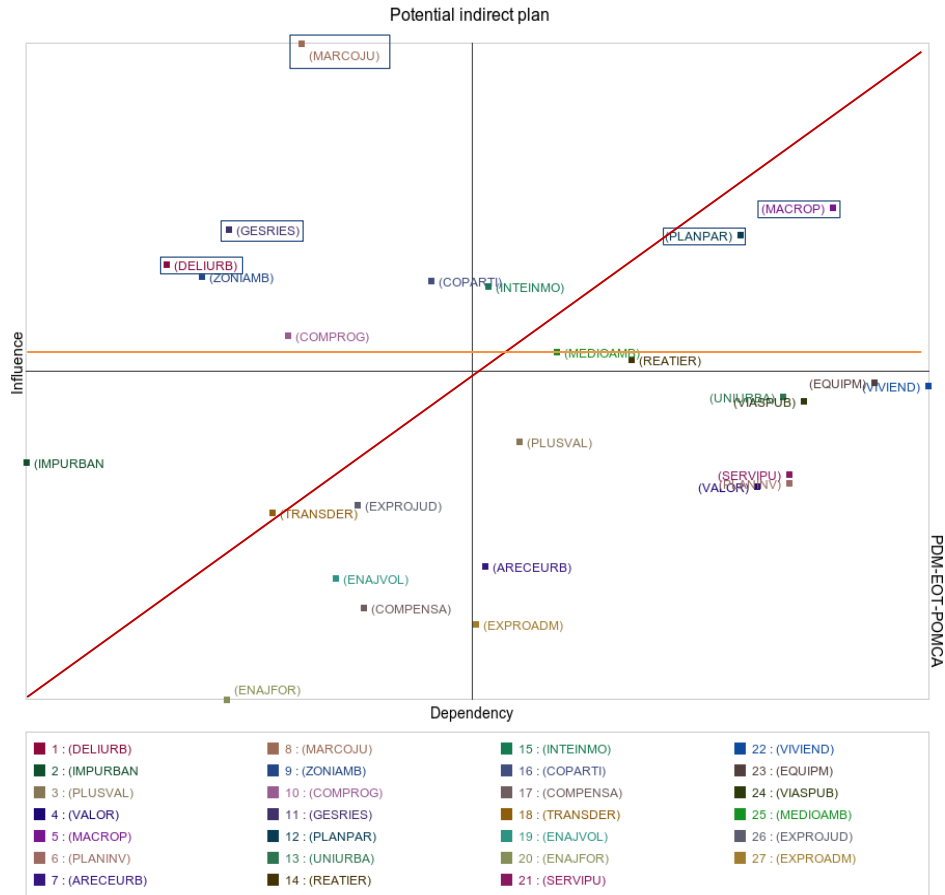
Macroproyectos

Gestión del Riesgo

Planes Parciales

Delineación Urbana

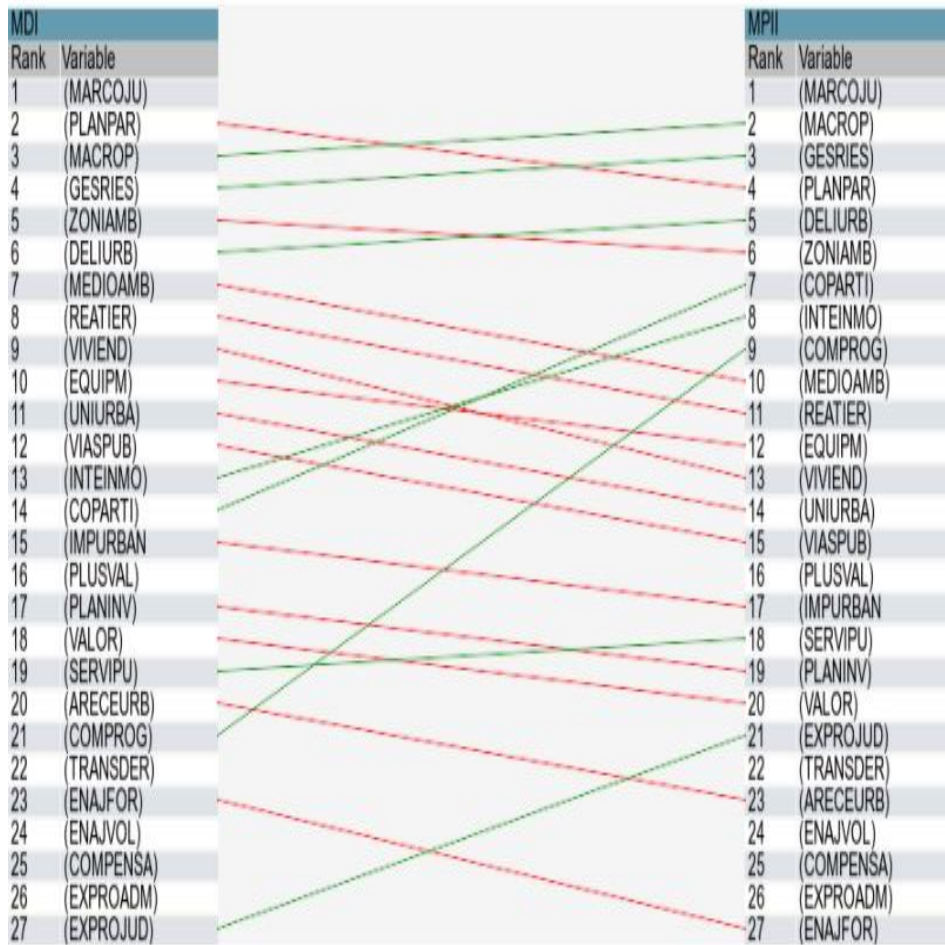
Figura 32. Plano de Influencia/Dependencia Indirecta Potencial (MPII)



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

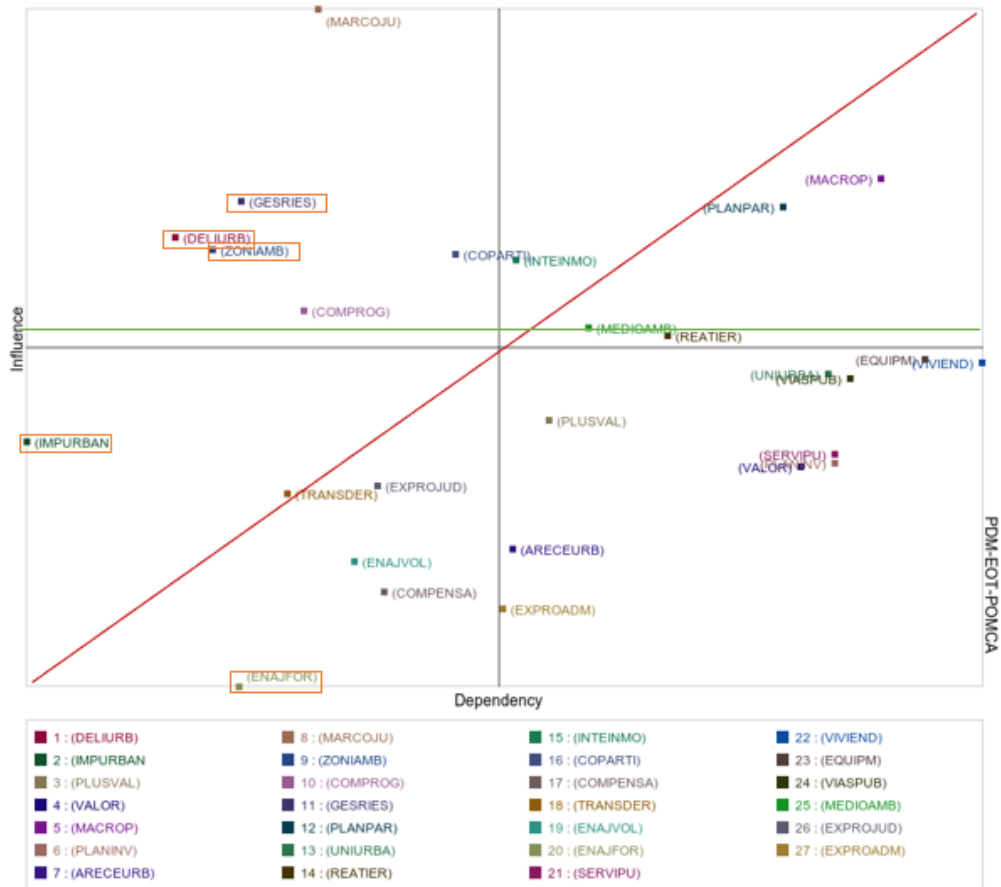
Por medio de la Figura 33 se analizaron las variables a través de un ranking de las más a las menos influyentes y se constataron teniendo en cuenta el plano de Influencias/dependencia indirecta potencial.

Figura 33. Ranking de Variables De Influencia Indirecta Potencial



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Figura 34. Plano de Influencia/Dependencia Indirecta Potencial



Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Mediante el análisis del plano de influencia/dependencia Indirecta potencial se obtuvo una nueva clasificación de las variables, esta vez según su grado de dependencia, y se encontraron las principales que cumplen con los criterios de selección. Para este caso se analizaron las 5 variables menos dependientes del plano (MIIP), tal como se muestra en las Figura 34 y 35.

Impuestos de Urbanización y parcelación

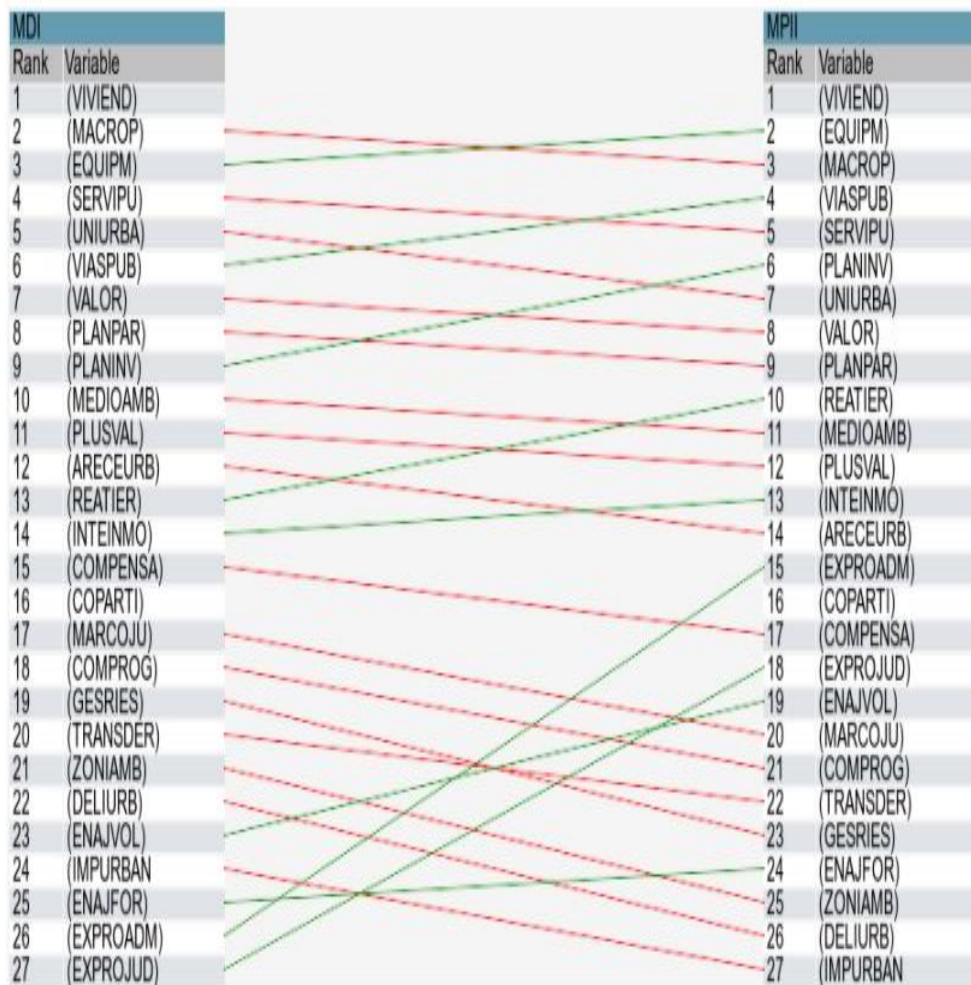
Delineación Urbana

Zonificación Ambiental

Enajenación Forzosa

Gestión del Riesgo

Figura 35. Ranking de Variables de Dependencia Indirecta Potencial



Fuente: Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

Una vez realizada la descripción de los cuatro planos fundamentales obtenidos a través del sistema Mic Mac, y específicamente mediante el análisis indirecto se evidenció un sistema de instrumentos de planificación altamente ordenado pero impredecible en cuanto a su operatividad, es decir una interpretación o entendimiento del territorio como un sistema vivo con el cual necesariamente los instrumentos deben interactuar (Maldonado, 2011).

En la Tabla 10 se relacionan las variables que a través del análisis Mic Mac, fueron las más destacadas y mejor puntuadas teniendo en cuenta los criterios de selección para cada uno de los planos iniciales analizados.

Tabla 10 Variables Ganadoras de Cada Plano – Resultado General Mic Mac

PLANO MDI	
CRITERIO 1	CRITERIO 2.
Planes Parciales	Marco Jurídico
Macroproyectos	Gestión del Riesgo
	Zonificación Ambiental
	Delineación Urbana
PLANO MII	
CRITERIO 1	CRITERIO 2
Macro Proyectos	Marco Jurídico
Planes Parciales	Gestión del Riesgo
	Zonificación Ambiental
PLANO MPDI	
CRITERIO 1	CRITERIO 2.
Planes Parciales	Marco jurídico
Macro Proyectos	Gestión del Riesgo
Integración Inmobiliaria	Cooperación Entre Participes
Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	Delineación urbana
	Zonificación Ambiental
	Componente Programático
PLANO MPII	
CRITERIO 1	CRITERIO 2
Macro Proyectos	Marco jurídico
Planes Parciales	Gestión del Riesgo
	Delineación urbana

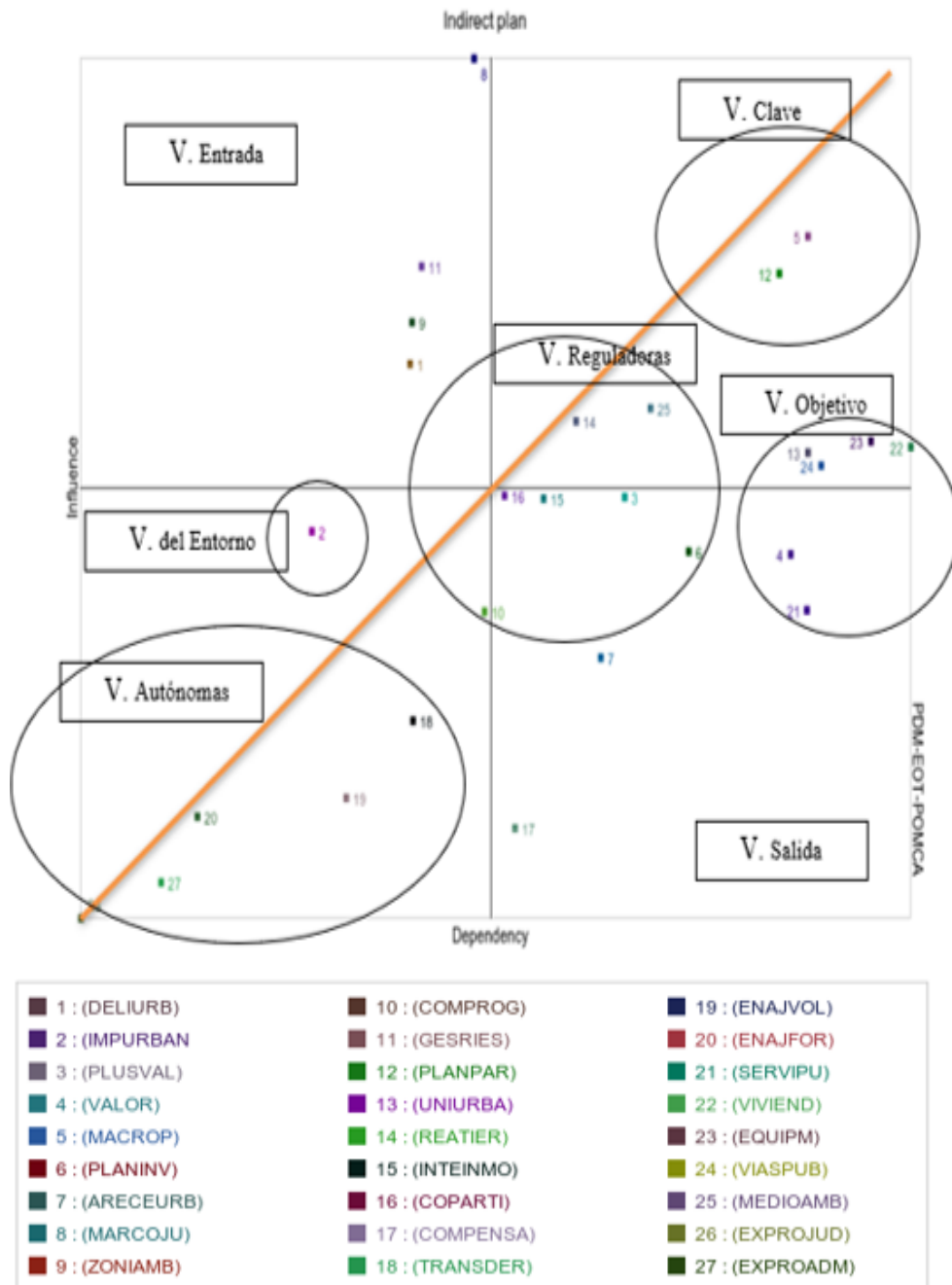
Fuente: Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

7.1.1.5 *Análisis Diagonal Estratégico.*

Con el fin de comprender mejor la información arrojada por cada uno de los planos, y la priorización de variables evidenciadas en la Tabla 9 se procedió a realizar un Análisis Diagonal Estratégico, que consistió en trazar una diagonal a través de la nube de variables para verificar aquellas que por su nivel de motricidad se convirtieron en

variables importantes para el funcionamiento del sistema, combinado con una dependencia que las hace susceptible de actuar sobre ellas.

Figura 36. Plano de Influencia /Dependencia



Fuente: Fuente: Elaboración propia, Software Mic Mac

De la Figura 36 emergió un nuevo análisis complementario al realizado por los sistemas a través de los planos, el cual presentó una clasificación de variables

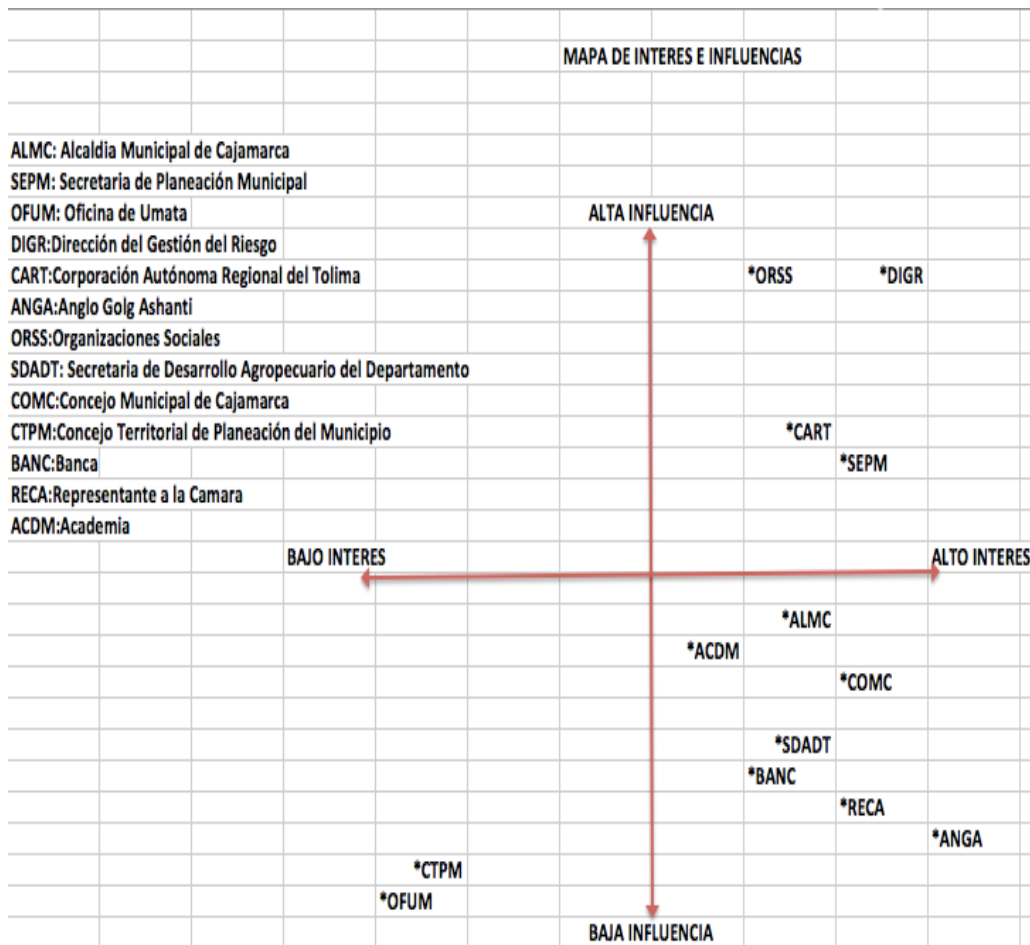
autónomas que para el presente estudio representaron variables poco influyentes, poco dependientes, desconectadas del sistema y por tanto no representativas de un reto; la siguiente clasificación muestra las variables reguladoras que participaron en el funcionamiento del sistema y que fueron fundamentales para situar las variables clave; la importancia de estas variables radicó en su alta motricidad e influencia sobre otras variables. El plano igualmente hizo posible analizar otra clasificación de variables que fueron las variables objetivo, es decir, aquellas en las que se pueden influir para que su evolución sea la deseada. Para el presente estudio cuatro variables relacionadas a los modelos de ocupación se ubicaron en esta clasificación a través de los planos: Vivienda, Equipamientos, Vías Públicas y Servicios Públicos. Siguiendo con el análisis estratégico diagonal se encontró la clasificación de variables clave, las cuales representaron variables muy motrices, muy dependientes y que se constituyeron en retos del sistema ya que pueden incidir en el funcionamiento normal del mismo y por ende son importantes e integrantes; es el caso de los Planes Parciales, los cuales técnicamente son instrumentos de gestión del suelo mucho más flexibles para su uso en contextos de suelo urbano para municipios de categoría sexta. Por último, se referencia la clasificación de variables de entrada, que fueron variables fuertemente motrices, poco dependientes y determinaron el funcionamiento del sistema, por la posibilidad de convertirse en un freno o en un motor del mismo que para el presente estudio fueron la Gestión del Riesgo, Zonificación Ambiental, Delineación Urbana y Marco Jurídico.

7.1.2 Análisis de la Incidencia de los Actores Sociales e Institucionales en el Desarrollo Local Sostenible del Municipio de Cajamarca

Para el desarrollo de este apartado se tuvo en cuenta que la intervención de los actores sociales fuera de ser juzgada a partir de su representatividad en el seno de la sociedad y de su poder, el que se manifiesta por su capacidad de transformar los conflictos sociales en nuevas reglas institucionales. (Arteaga Hernández, 2011),

Mediante la encuesta para actores del territorio se buscó analizar la influencia, Interés, e Incidencia de un actor frente al otro, en relación con los instrumentos de planificación territorial. El primer análisis se hizo sobre la influencia y el interés obteniendo los siguientes resultados teniendo en cuenta 13 actores encuestados.

Figura 37 Actores Sociales e Instituciones



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta la Figura 37 se pudo analizar el comportamiento de actores frente a los criterios de interés e influencia evidenciando mediante una clasificación de actores desde el orden local y regional lo siguiente:

Alcaldía Municipal de Cajamarca.: Fue calificada dentro del rango de alto a medio interés y una influencia baja lo cual no deja de ser preocupante ya que esta institución tiene una relación directa con la gestión del desarrollo, y al presentarse una percepción baja en lo que tiene que ver con la influencia se pudo percibir que esto obedece a que se cuenta con un recurso humano poco capacitado en relación a las funciones y competencias de ordenamiento territorial.

Secretaría de Planeación Municipal: Referente a este actor su criterio de calificación se encontró en un nivel medio respecto a las categorías de influencia e interés,

evidenciando en una primera instancia que aunque los esfuerzos son amplios, quedan cosas por corregir y fortalecer, para el caso específico de Cajamarca por ejemplo los instrumentos de gestión del suelo y en especial el caso particular de los planes parciales demandan una mayor comprensión por parte de las administraciones locales.

Oficina de Umata: En relación a la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, esta fue calificada como baja en interés e influencia ya que en relación con el trabajo de campo realizado con los actores esta unidad se ha quedado corta en su aporte al desarrollo local sostenible, la razón principal radica en la poca flexibilidad que han mostrado frente a necesidades del municipio mucho más amplias, específicamente en modelos de producción sostenible, la gestión del riesgo y la misma capacidad para gestionar recursos del orden nacional, otra crítica que resaltan los demás actores tiene que ver con la forma de intervención en territorio, ya que lo hacen desde una transferencia de conocimiento lineal que no resulta para nada efectiva, teniendo en cuenta que dada la categoría del municipio este demanda estrategias que permitan construir conocimiento entorno al desarrollo sostenible rural.

Dirección del Gestión de Riesgo: Los actores a los cuales se les aplicó la encuesta lo evaluaron como alto en interés e influencia frente al desarrollo local sostenible, esto debido a la identificación, seguimiento y control de los riesgos presentes en el municipio que se realiza a través de la oficina de Gestión del Riesgo y a través de la cual se ha incidido en la participación de diferentes actores con el fin de articular y apoyar los protocolos de respuesta ante cualquier eventualidad relacionada.

Corporación Autónoma Regional del Tolima: El interés e influencia frente de este actor se calificó como media en interés y la influencia; cabe resaltar que esta institución es el máximo órgano consultor a nivel departamental que vela por la protección del medio ambiente y garantiza que se dé un crecimiento económico sostenible en el territorio. Sin embargo han generado algunas sentencias por parte del Consejo de Estado al considerar que la entidad se tomó atribuciones o competencias que no le corresponden, principalmente en materia de una revisión del POMCA Coello en donde se evidenció que además de reglamentar los distritos de manejo y los suelos de protección la entidad ejerció actividades de ordenamiento del suelo rural para el caso específico del municipio de Cajamarca, la cual efectivamente no es una competencia de la misma.

Anglo Gold Ashanti: En lo relacionado con este actor que hace parte del sector privado la calificación referente a su Influencia/Interés fue baja y alta respectivamente lo cual se explica en términos de su bajo nivel de influencia por la oposición de orden social e institucional que reportó dicha empresa, toda vez que sus fines principales están soportados en la explotación de una de las principales reservas de oro del mundo, lo cual prendió las alarmas al considerarse las amenazas que esto conlleva para un municipio considerado como una estrella hídrica del departamento y una despensa agrícola de la región. También se puede argumentar que la forma en que se realiza la interacción de la empresa con las comunidades no ha sido óptima pues se percibe como compra de conciencias más que una verdadera apuesta por el desarrollo local. Por último, la consulta popular realizada terminó por frenar hasta el momento toda intención de explotación minera por parte de la empresa. Referente al interés es alto, por obviamente supeditado al mercado y su respectiva rentabilidad.

Organizaciones Sociales: Este tipo de actor juega un papel muy importante en el desarrollo local sostenible del municipio ya que viabiliza la veeduría ciudadana de manera permanente, y le apuesta a la construcción de conocimientos que generan impacto, realizan control y seguimiento de a las políticas públicas con corte social. Por ello fue evaluada en un rango de influencia alta e interés medio, pero sin embargo se hizo énfasis por parte de los encuestados en que les falta tener un nivel más alto de interés con el fin de lograr objetivos específicos frente el desarrollo del municipio.

Secretaría de Desarrollo Agropecuaria Departamental: Esta dependencia departamental se evaluó por parte de los actores con influencia baja y el interés medio. Por lo que se refiere al criterio de influencia los encuestados consideraron que, a pesar de contener unos lineamientos claros de intervención acordes a su carácter misional en territorio, los recursos con los que cuenta son escasos de manera que, a pesar de los esfuerzos y las innumerables gestiones, el impacto sobre el territorio es mínimo, y el interés de parte de este actor siempre está presente en alguna medida y de forma coyuntural.

Concejo Municipal de Cajamarca: En lo concerniente a este actor y siguiendo estrictamente los criterios de calificación su relación influencia /Interés fue baja y medio respectivamente; en este sentido lo que se demuestra es que en su calidad de corporación político administrativa y pública y su amplia gama de funciones, el

desconocimiento de quienes la conforman en la mayoría de administraciones locales contribuye a una influencia mínima, y a esto se suman los intereses políticos individuales que en la mayoría de oportunidades están desligados del desarrollo local del propio municipio. El interés por su parte termina siendo generado por una responsabilidad que ante todos es innegable.

Concejo Territorial de Planeación: Este actor exhibió una calificación baja para ambos criterios (Influencia/Interés). Está integrado por representantes civiles de la comunidad que juegan un rol importante en cuanto a las dinámicas de la planeación territorial, en la medida en que expresa las necesidades puntuales del territorio desde la organización civil a fin de ser tenidas en cuenta dentro de los instrumentos. En el trabajo de campo realizado la mayoría de los actores consideró que es difícil reunir la totalidad de representantes a la hora de realizar la toma de decisiones y que este consejo termina más por convertirse en un formalismo de trámite.

Sector Bancario: Este sector se vio representado tanto a nivel privado como público, y fue considerado como influyente siempre y cuando los recursos que aporta estén direccionados hacia la financiación de estrategias que promuevan el desarrollo local. La percepción frente a este actor fue de una influencia baja y un interés medio toda vez que hace presencia en el territorio constantemente.

Representante a la Cámara: Para el caso del departamento del Tolima se cuenta con 6 representantes a la Cámara, quienes en este estudio reportaron contar unos proyectos mucho más generales que desbordan inclusive iniciativas netamente departamentales, pero que en definitiva terminan por afectar e impactar el municipio, su calificación Influencia/Interés fue Baja y media respectivamente.

Academia: La calificación de este actor fue definida con una influencia media y un interés bajo. Las universidades de la región tienen programas enfocados al desarrollo local que son articulados con los diferentes entes territoriales, con lo cual es posible que los estudiantes de estas universidades puedan participar en algunos procesos; sin embargo, acorde con su evaluación y se manifiesta la falta de claridad en algunas iniciativas. En este orden de ideas la academia exhibió limitantes fuertes para intervenir en el territorio, toda vez que el recurso humano que se forma en estos claustros no logra

desempeñarse en las áreas de conocimiento para los cuales fueron formados. A esta condición se suma que la producción intelectual de los centros de investigación en la mayoría de los casos cumple exclusivamente en fines académicos y no es socializada con actores relevantes de cara a la toma de decisiones.

El segundo análisis se hizo sobre la incidencia de cada uno de los actores tiene sobre el desarrollo sostenible del municipio de Cajamarca Tolima.

Tabla 11 Valoración de la Incidencia de los Actores en la Gestión del Desarrollo Local Sostenible

Descripción	Valoración de Incidencia		
	Buena	Regular	Mala
Incidencia	2	11	22

Fuente: Elaboración propia

Referente a la valoración sobre incidencia de los actores en la gestión del desarrollo local, y teniendo en cuenta el mapa de actores sociales e instituciones, el criterio que se repitió fue el de “Mala”; de acuerdo a lo expresado por los actores entrevistados su percepción negativa tiene que ver con la falta de articulación entre los mismos, fallas en la interpretación de normatividades o en algunas oportunidades intereses particulares que no permiten avanzar o llegar consensos. Otros argumentaron tienen que ver con la falta de coherencia del plan de inversiones del Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

7.1.3 Cajamarca Como Centralidad Territorial en el Desarrollo de la Región

En cuanto a región y centralidades regionales se tuvieron en cuenta diferentes interpretaciones de la centralidad, así como elementos que guardan relación con esta, tales como la movilidad con todo lo que esta contiene. En este sentido se puede concluir que son varios elementos que en suma permiten la generación de la centralidad, desde el intercambio de los mismos grupos sociales en lugares de vida; geográficamente definidos, excedentes de la producción, el mismo fenómeno urbano y la movilidad todo lo anterior enmarcado en una forma de concertación.

Mediante la guía de preguntas a expertos según lo expuesto en la metodología del presente trabajo las preguntas cinco y seis, plantean a los entrevistados la posibilidad de que el municipio de Cajamarca represente una centralidad en la región o que a futuro

dada las nuevas dinámicas socioeconómicas, su favorabilidad, ventajas y desventajas pueda convertirse en una centralidad regional. Ante esto la opinión de los expertos estuvo dividida en dos escenarios, ya que para los entrevistados Cajamarca no puede ser una centralidad regional. En palabras textuales de uno de los entrevistados expresa lo siguiente *“El municipio de Cajamarca no puede llegar hacer una centralidad por condiciones topográficas y de conectividad”*. Otros expertos reforzaron este punto de vista argumentando que el municipio está ubicado sobre un solo eje y que a pesar de tratarse del eje principal lo único que esto refleja es un flujo común para toda la región, limitando las posibilidades actuales de considerarse una centralidad regional.

Sin embargo y a pesar de esta posición generalizada consideran que a futuro el municipio podría avanzar hacia una posible forma de centralidad agropecuaria, no sin antes diseñar una estrategia de incorporación de valor agregado a todo lo que se produce que le permita convertirse en un punto o referente estratégico regional de este tipo de dinámicas.

Teniendo en cuenta lo anterior y a través de la cartografía analizada se puede evidenciar que la cercanía con Ibagué que es la capital del departamento del Tolima no genera muchas opciones para erigirse como centralidad debido principalmente a que seguiría dependiendo por esta misma cercanía en muchos aspectos de la capital del departamento. En este orden de ideas el mismo estado de la vía 4G entre Ibagué y Cajamarca facilita la movilidad desde el municipio hacia esta capital provocando una dependencia del mismo en muchos asuntos como servicios sociales (Salud, Educación superior); comercio, consultoría, servicios financieros entre otros.

Los municipios cercanos o que limitan con Cajamarca, no tienen que pasar por el mismo para comunicarse con la ciudad de Ibagué, y en este sentido Cajamarca no es un paso obligado, pero Ibagué si lo es. Por otro lado, la ubicación como municipio limítrofe con otros departamentos y las mismas barreras topográficas como el llamado “Alto de la Línea”, tampoco le ofrecen ventajas de consolidarse como centralidad regional.

Figura 38 Construcción Vía 4G de Interconexión con El Túnel de La Línea. Cajamarca –Tolima



Fuente: Imágenes Google Maps

Figura 39 Mapa vial Departamento del Tolima



Fuente: Imágenes Google Maps

Por otra parte, los proyectos de desarrollo que puede impulsar Cajamarca como la megaminería de La Colosa, podrían impulsar más a Ibagué que al mismo Cajamarca ya que tal proximidad podría monopolizar muchas actividades relacionadas y aprovechar estas potencialidades. Un ejemplo de esto según los habitantes del municipio se puede evidenciar en los primeros años de operaciones de la empresa Anglo Gold cuando las licencias ambientales se enmarcaban en temas de exploración, las oficinas de la empresa fueron ubicadas en Ibagué y gran parte del recurso administrativo y operativo especializado tenían como lugar de residencia la capital del Tolima.

Siguiendo las estadísticas básicas municipales en el departamento del Tolima, a través del estudio “Regionalización” de la Universidad del Tolima. (Espinosa Rico, Lozao Culma, & Garcia, 2015) se estableció un orden de municipios por provincias como un ejercicio necesario en la definición de una propuesta sub-regionalización, que tiene en cuenta el comportamiento de algunas variables claves del desarrollo territorial, a partir de las cuales se pueden derivar análisis orientados a la toma de decisiones.

Se ha optado por tomar como variables clave: distancia de cada uno de los municipios a la capital departamental, población total 2005 y la proyectada 2012, la matrícula en educación media con corte a 2012, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); el presupuesto definitivo de rentas a 2012, el presupuesto per cápita municipal y la población en el rango de edad de 17 a 21 años, que corresponde a la escolaridad esperada en educación superior.

Figura 40 Provincia Centro Departamento del Tolima



Fuente: Estudio de Regionalización Universidad del Tolima 2015.

En este orden de ideas el anterior estudio ubicó a Cajamarca en la provincia centro que corresponde a un conjunto conformado por 12 municipios e incluye a la capital del departamento. Se encuentra localizada entre las provincias de los Nevados y Norte; del Sur y Oriente, al Sur, y del departamento de Cundinamarca y provincia del Oriente, al

oriente. Su extensión equivale al 23,5%; de la departamental. (Espinosa Rico, Lozao Culma, & Garcia, 2015)

8 CONCLUSIONES

Los instrumentos de planificación territorial analizados para el municipio de Cajamarca Tolima, son efectivamente una herramienta de gestión para las administraciones y actores locales y regionales, a los cuales se les atribuye una gran importancia en contextos de desarrollo local en el corto, mediano y largo plazo, considerando que el contenido de los instrumentos es suficiente para que el municipio avance hacia un desarrollo sostenible, pero la ejecución y puesta en marcha en territorio de los mismos tiene muchas barreras y frenos.

Teniendo en cuenta las 27 variables para instrumentos de planificación analizadas a través del software Mic Mac, se obtuvieron 11 variables que fueron seleccionadas y que describen de forma general los aspectos más importantes del sistema “Instrumentos de Planificación -Municipios de Categoría sexta”. Entre las más importantes se destacan; macroproyectos, planes parciales, Marco Jurídico, Gestión del Riesgo, Zonificación Ambiental, Delineación Urbana, Componente Programático, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El marco jurídico de los instrumentos de planificación a pesar de ser una variable determinante del sistema; muy motriz, bastante influyente y poco dependiente de las demás variables; no logra convertirse en un motor del sistema sino en un freno del mismo. La falta de conocimiento, experticia y rotación del recurso humano de las administraciones locales frente a los instrumentos de planificación a través de los años vuelve permanente esta situación y la empeora creando un escenario perfecto para diferentes intereses ajenos a la búsqueda de un desarrollo local sostenible.

El papel del Gobierno Central a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio; ofrecen unas orientaciones rígidas en cuanto su marco jurídico que son acatadas por el municipio; valdría la pena revisar las acciones reales de transformación del territorio que parten de elementos tan importantes como lo son la cobertura de necesidades básicas insatisfechas o los retos en cuanto pobreza multidimensional expresados en un plan de desarrollo o la ubicación de las áreas

necesarias requeridas para dinamizar el territorio planteadas en un Esquema de Ordenamiento Territorial; sin desconocer un solo plan de manejo ambiental planteado dentro de un plan de ordenamiento de cuenca hidrográfica en la búsqueda del desarrollo local.

En la actualidad la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA viene adelantando un proceso de revisión y ajuste del POMCA COELLLO, el cual en su área de influencia involucra al municipio de Cajamarca, la revisión se da producto de la sentencia con radicación número 110010324000201200073 00 del Consejo de Estado en donde se aclara que el instrumento permite reglamentar distritos de manejo y suelos de protección, pero no el ordenamiento del suelo rural el cual es potestad del municipio. *“No es competente la corporación autónoma regional del Tolima CORTOLIMA para reglamentar los usos del suelo de la Totalidad del municipio de Cajamarca y parte de los municipios de Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira, en consideración a que la cuenca hidrográfica del río Coello atraviesa dichos entes territoriales”*. (Consejo de Estado, 2019)

Para el municipio de Cajamarca Tolima se puede evidenciar una desarticulación de los Instrumentos de Planificación Territorial que termina por afectar los niveles de gestión de los mismos, sumándose a esto la poca idoneidad del recurso humano que conforma los gabinetes de las administraciones municipales frente a los instrumentos, otro elemento a tener en cuenta es la comprensión e interpretación de los marcos jurídicos por parte de expertos adscritos a las entidades responsables del seguimiento y la evaluación de los instrumentos que en la mayoría de los casos terminan convirtiéndose en un freno a la misma gestión del desarrollo.

A partir del Análisis Mic Mac realizado se pueden identificar entre los grupos de variables reguladoras y objetivo; cinco variables que según la ley de Ordenamiento Territorial 388/97 están relacionadas con los sistemas estructurantes representados por los modelos de ocupación y sobre las cuales tiene incidencia cada uno de los instrumentos de planificación analizados. Estas variables son vivienda, equipamientos, servicios públicos, vías públicas, medio ambiente y desarrollo sostenible, esta última

siendo la única variable priorizada por la clasificación arrojada a través de los planos. Lo que evidencia que para el caso de Cajamarca si bien los instrumentos de planificación muestran desarticulación, también tienen puntos de encuentro (Modelos de Ocupación) que les permitirían fortalecerse llegando a acciones reales de transformación del territorio y direccionando los marcos jurídicos no a un freno sino a un motor del sistema.

Mediante el análisis diagonal estratégico se pudo evidenciar que variables dentro del sistema como lo son la Gestión del Riesgo, Zonificación Ambiental, Delineación Urbana y Marco Jurídico, se convierten en aquellas que pueden influir con un efecto sistémico sobre las demás variables, es decir, cuando se atacan estas variables o se desarrollan acciones sobre las mismas en un territorio, se pueden lograr efectos direccionados sobre las demás variables en el marco de los instrumentos de planificación aprovechando su alta influencia e independencia sobre las demás.

Referente a la identificación de actores sociales e institucionales de acuerdo al orden local y regional se percibió que existe una baja articulación para la toma de decisiones que termina por afectar las iniciativas de desarrollo local sostenible planteadas por el municipio.

Cajamarca actualmente no se considera una centralidad en la región debido a sus condiciones topográficas y de conectividad.

9 RECOMENDACIONES

Los planes de desarrollo Municipal deben hacer un mayor esfuerzo de articulación, desde sus planes de inversión municipal, tomando como norte los modelos de ocupación y sumando los actores alrededor de los mismos para obtener mejores consensos.

Tanto los funcionarios de planta como los contratistas de la secretaría de planeación municipal deben realizar un curso académico obligatorio sobre funciones y competencias del Ordenamiento Territorial con el fin de mejorar la idoneidad de perfiles dentro de la administración.

Se debe hacer énfasis en el fortalecimiento de los diferentes mecanismos de participación, a través de las organizaciones sociales y demás actores del territorio, realizando un llamado contundente de atención a los procesos de decisión en torno a la importancia en la gestión de los instrumentos de planificación.

El ordenamiento territorial de Cajamarca debe estar orientado hacia variables económicas que le permitan al municipio generar rentas de sus actividades organizadas de manera eficaz, para luego redistribuirlas por sectores sociales y en otras actividades económicas que requieran un mayor apoyo.

Es necesario la realización de nuevos estudios o investigaciones en temas relacionados, pues la presente investigación no agota los temas, sino que por el contrario se convierte en una ventana para otros. Estudios.

ANEXOS



Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Anexo 1 Entrevista a Expertos

Proyecto de Investigación

Los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca Tolima

Objetivo general del proyecto

- Evaluar los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible en el municipio de Cajamarca Tolima para el periodo 2004 – 2015.

Objetivo de la Entrevista

- Analizar y profundizar con actores expertos acerca de sus percepciones y conocimientos en relación con los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca Tolima.

Preguntas Orientadoras

1. ¿Considera que los instrumentos de planificación territorial del municipio han aportado o incidido en el desarrollo local y de qué forma?
2. ¿Cuál considera la principal dificultad para que los instrumentos de planificación incidan en el modelo de desarrollo sostenible del municipio?
3. ¿Considera que los planes territoriales del municipio han tenido una formulación pertinente, son incluyentes y están armonizados con el aprovechamiento de las ventajas competitivas?
4. ¿Entendiendo la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza que considera que ha primado en los gobiernos del municipio de Cajamarca en el periodo 2004 – 2015?
5. ¿Considera que el municipio de Cajamarca ha venido representando una centralidad en la región y por qué?
6. ¿Considerando que las nuevas dinámicas socioeconómicas del municipio de Cajamarca son favorables para que se potencialice como una centralidad regional ¿Cuáles pueden ser las ventajas y desventajas de ellas?



Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Proyecto de Investigación

Anexo 2 Encuesta Para Actores Institucionales

Los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca Tolima

Objetivo general del proyecto

- Evaluar los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible en el municipio de Cajamarca Tolima para el periodo 2004 – 2015.

Objetivo de la Encuesta

- Analizar y profundizar con actores institucionales y sociales desde sus conocimientos y percepciones, sobre la incidencia de los mismos en el desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca Tolima.

Modelo de Encuesta Aplicada

La presente encuesta se encuentra dirigida a los diferentes actores territoriales que ocupan un nivel de importancia en relación en el desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca.

Fecha _____ Municipio _____

Nombre Actor _____

Tipo de Actor: (Marque con una Equis) _____ Publico _____ Privado _____ Social
 _____ Político _____ Otro. ¿Cual? _____

Entidad: _____

Cargo: _____

Preguntas	Influencia			Interés		
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta
1. A continuación, se relaciona una lista de actores territoriales más representativos en relación con el desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca. ¿Usted cómo ubicaría el nivel de influencia o interés que tiene para liderar acciones de desarrollo local sostenible?						
Alcaldía Municipal de Cajamarca						
Secretaria de Planeación						
Oficina UMATA						
Dirección del Gestión del Riesgo						
Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA						
Anglo Gold Ashanti						
Organizaciones sociales						
Secretaria de desarrollo Agropecuario del departamento del Tolima						
Concejo Municipal de Cajamarca						
Concejo territorial de Planeación del Municipio						
Banca						
Representante a la Cámara						
Academia						

Preguntas 2.	Incidencia		
¿Cómo califica o valora los demás actores en torno a la incidencia que estos tienen sobre el desarrollo local sostenible del Municipio de Cajamarca Tolima?	Mala	Regular	Buena
Alcaldía Municipal de Cajamarca			
Secretaría de Planeación			
Oficina UMATA			
Dirección del Gestión del Riesgo			
Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA			
Anglo Gold Ashanti			
Organizaciones sociales			
Secretaría de desarrollo Agropecuario del departamento del Tolima			
Concejo Municipal de Cajamarca			
Concejo territorial de Planeación del Municipio			
Banca			
Representante a la Cámara			
Academia			



Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Anexo 3 Protocolo para el Desarrollo de Entrevistas

Proyecto de Investigación

Los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible del municipio de Cajamarca Tolima

Objetivo general del proyecto

- Evaluar los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible en el municipio de Cajamarca Tolima para el periodo 2004 – 2015.

Objetivo del protocolo

- Presentar y ubicar temáticamente a los entrevistados con el fin de establecer una conversación amplia sobre los instrumentos de planificación territorial y su aporte en la gestión del desarrollo local sostenible en el municipio de Cajamarca Tolima para el periodo 2004 – 2015.

Estructura de las entrevistas

1. Presentación de la investigación e investigadores
 - Presentación del tema y los participantes
 - Objetivos de las entrevistas
 - Diligenciamiento del consentimiento informado y aclaración de inquietudes

2. Desarrollo de la entrevista

- Inicio de las entrevistas a partir de las preguntas consignadas en los anexos anteriores
- Respuestas y aclaraciones pertinentes

3. Cierre y evaluación

- Las entrevistas finalizan con una recapitulación general de los temas abordados
- Se aclaran inquietudes y se cierra la entrevista.
- Sugerencias de los entrevistados.



Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio

Anexo 4 Consentimiento Informado

Grupo de investigación: Desarrollo Regional Sostenible

INVESTIGACIÓN:

Título:

Ciudad y fecha: _____

Yo, _____ una vez informado sobre los propósitos, objetivos, procedimientos de intervención y evaluación que se llevarán a cabo en esta investigación y los posibles riesgos que se puedan generar de ella, autorizo a _____, docente de la Universidad Autónoma de Manizales, para la realización de los siguientes procedimientos:

1. _____
2. _____
3. _____

Adicionalmente se me informó que:

Mi participación en esta investigación es completamente libre y voluntaria, estoy en libertad de retirarme de ella en cualquier momento.

No recibiré beneficio personal de ninguna clase por la participación en este proyecto de investigación. Sin embargo, se espera que los resultados obtenidos permitirán generar aportes que redunden en beneficios para mi comunidad.

Toda la información obtenida y los resultados de la investigación serán tratados confidencialmente. Esta información será archivada en papel y medio electrónico. El

archivo del estudio se guardará en la Universidad Autónoma de Manizales bajo la responsabilidad de los investigadores.

Puesto que toda la información en este proyecto de investigación es llevada al anonimato, los resultados personales no pueden estar disponibles para terceras personas como empleadores, organizaciones gubernamentales, compañías de seguros u otras instituciones educativas. Esto también se aplica a mi cónyuge, a otros miembros de mi familia y a mis médicos.

Hago constar que el presente documento ha sido leído y entendido por mí en su integridad de manera libre y espontánea.

HUELLA

Firma

Documento de identidad _____ No. _____ de _____

Huella Índice derecho:

Proyecto aprobado por el comité de Bioética de la UAM, según consta en el acta No xx de xxx de 20xx