

# Aproximación a la gestión pública en Manizales

## APORTES PARA LA SOSTENIBILIDAD URBANO-RURAL DEL MUNICIPIO

**APPROACH TO PUBLIC MANAGEMENT IN MANIZALES**

Contributions for Sustainability of Urban-Rural Territories

**Julián Eduardo Fernández Hoyos**

Arquitecto, Universidad Nacional de Colombia.

Candidato a Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo, Colombia

jfernandezh\_5@hotmail.com

**Recibido:** 20 de abril de 2008

**Aprobado:** 31 de octubre de 2008

### Resumen

Este ejercicio investigativo está enmarcado en la planificación territorial, estructurado a partir de principios teóricos del medio ambiente y el desarrollo sostenible y, en esta medida, en la actuación estatal basada en el marco constitucional y legal. En esta oportunidad se quiso hacer una observación de los ejercicios de la administración pública del municipio de Manizales en la serie 2000-2006, periodo durante el cual se llevaron a cabo tres administraciones; para ella se realizó el estudio de los instrumentos de planificación, ejecución y seguimiento, a partir de las diferentes dimensiones del desarrollo encargadas al ente territorial, a través de la elaboración e interpretación de indicadores de eficacia, eficiencia, coherencia, continuidad, participación administrativa y localización de las acciones. Sus resultados se dan en dos perspectivas, la primera de ellas está asociada a las reflexiones sustentadas en las mediciones estadísticas de los diferentes indicadores aplicados a las variables; y en una segunda parte, se puede observar la construcción de un escenario propositivo de gestión-ocupación del territorio que muestra un posible panorama de actuación para alcanzar el desarrollo sostenible del territorio, fundamentado en la interacción urbano-rural, en las actuaciones descentralizadas e interinstitucionales, así como en la articulación regional de los programas públicos. En este artículo en particular, se reportan exclusivamente los primeros resultados de la investigación.

**Palabras clave:** Territorio, desarrollo, sostenibilidad, planificación, indicadores, municipio.

### Abstract

*This investigation is inscribed in the territorial planning context, structured on the theoretical principles of the sustainable environmental development and in the State's actions on constitutional and legal basis. Public administrative actions of Manizales municipality are reviewed between 2000-2006 period in which three different administrations were assumed. Planning strategies, implementation and following devices have been studied, considering the different dimensions of the development entrusted to the territorial entity, by the elaboration and interpretation of efficacy, efficiency, coherence, continuity, administrative participation and localization of the variable actions and its indicators. Results are given in two different ways, first, related to the supported reflections about the outcome of the application of statistical indicators to variables; second, by the construction of a proposal for territory management and occupation that gives possible work lines to achieve a sustainable development of the territory, assuming as principles the urban-rural interaction, the decentralized and inter-institutional actions, and the regional articulations of the public programs. In this article are primarily reported the first group of results.*

**Key Words:** Territory, development, sustainability, planification, indicators, municipalities.

# I. Introducción

## I.1. Territorio como concepto y como práctica

En primera instancia es necesario establecer algunos principios conceptuales y teóricos para la comprensión del ejercicio investigativo, a través de los cuales se pretende esclarecer los lineamientos científicos que se implementaron y que, de igual forma, dan sentido ético a los ejercicios llevados a cabo. De una parte es importante entender el hilo conductor del concepto de territorio respecto de la manera estructural como determina la relación entre espacios político-administrativos y sus formas de gestión-ocupación implementadas.

Los partidos conceptuales desde los cuales se propuso construir un corpus teórico que permitiera una abordaje de la planificación del desarrollo con base en el concepto de territorio, están relacionados, en su parte inicial, con la conocida dicotomía planteada por Augusto Ángel Maya, en la cual establece una escisión entre los conceptos de ecosistema y sociosistema, entendiendo cada uno de ellos a partir de dinámicas de comportamiento divergentes, con ella se busca hacer visible, dramáticamente, el impacto negativo que la especie humana está generando en la actualidad sobre el medio. Esta escisión es superada por Félix Duque de una manera pragmática al plantear el redimensionamiento del concepto naturaleza, con lo cual se religan y consustancializan los polos separados por Ángel; sin embargo, el cuestionamiento que subyace a la dicotomía presenta una validez innegable que es evidente en los grados de autodestrucción que están manifestando las organizaciones sociales y sus espacios habitados, debido a la búsqueda de conformar nuevos órdenes que han repercutido en el aumento de la vulnerabilidad social y han puesto en riesgo la estabilidad del territorio, especialmente influenciados por los ámbitos político y económico. En este caso la postura separatista de Ángel, permite fortalecer un pensamiento de resistencia consciente frente a la generalización de modelos de desarrollo occidentalizados, sin dejar de lado que existe una unidad “perdida” u olvidada, de cuyo reestablecimiento y conservación depende el bienestar colectivo presente y futuro. De otra parte, el por qué de la comprensión dicotómica del hombre y el medio, obtiene su validación en el ejercicio práctico de implementación de comportamientos epistémicos en las ciencias, los cuales han permitido un profundo conocimiento de temas específicos, y en algunos casos, que las sociedades o partes de ellas, alcancen un alto grado de desarrollo integral. Sin embargo, emergen algunas tendencias públicas y privadas que empiezan a renovar sus actitudes frente a las problemáticas socio-espaciales, desde una perspectiva compleja, para fortalecer una nueva dinámica internacional al vislumbrarse la caducidad de las viejas prácticas con la crisis del modelo de desarrollo acumulativo.

Renace entonces una postura integradora de las ciencias en torno a ejercicios humanísticos de carácter público, que pretenden alcanzar un bienestar colectivo a partir del mejoramiento de las prácticas administrativas de las formas de organización social y espacial, y de las formas de acceso y aprovechamiento de los bienes y servicios necesarios para tales fines.

En este contexto el concepto de territorio manifiesta un conjunto de posibilidades de conocimiento, reflexión y praxis que está vinculado con la superación de la dicotomía sobre el medio ambiente, pero, más aún, asociado a la búsqueda de formas de organización y ocupación socio-espacial sostenibles en el tiempo. El territorio es comprendido, entonces, como un espacio delimitado por la cultura, entendida esta última

como el universo de expresiones humanas que de una manera u otra se presentan o se elaboran en función de la interacción con el medio, y que, a su vez, le permiten garantizar su permanencia, en el marco del desarrollo de la ciencia y las tecnologías. Como se anotaba anteriormente, subyace a estos ejercicios un riesgo inherente, generado por la superación de los límites de sostenibilidad y por la ruptura de parámetros mínimos de habitabilidad, debido, en buena medida, a nocivas formas de vinculación de poderes políticos, económicos y científicos, que se expresan a nivel social y espacial en la aparición de extremos en conflicto, donde la exacerbación de la marginalidad y la segregación, por excesiva riqueza y poder o por excesiva pobreza e impotencia, marcan la pauta. En este escenario, el Estado, como representante del poder público, aparece como mediador para fomentar el restablecimiento de la organización armónica entre sus partes.

La planeación contemporánea, en el marco de la Constitución y las leyes colombianas, ha venido asumiendo la composición del territorio a partir de la armonización de la relación hombre-medio, y en este marco, las formas de apropiación cultural de los espacios y las determinantes que deben tenerse en cuenta para la ocupación de algunos lugares específicos, pero ¿hasta dónde ha sido efectiva la construcción de estos proyectos colectivos? Desde esta perspectiva, es necesario dejar claro, como principio, que cada territorio ocupado o aprovechado por el hombre para su bienestar, posee un conjunto de particularidades que lo hacen diferenciable, en esta medida, implica dinámicas internas propias que lo distancian de formas de conocimiento y actuación exclusivamente ortodoxas; requiere de múltiples miradas y formas de interpretación que integren la incidencia de los factores en juego.

La sostenibilidad de los territorios está ligada a la capacidad de equilibrar los aprovechamientos materiales e inmateriales con el ritmo vital del entorno, en este sentido, la definición de proyectos colectivos de la escala de los espacios político-administrativos del país, atiende a parámetros claramente pre establecidos por la política pública, materializados en acuerdos colectivos, en la Constitución y las leyes que la misma organización ha definido o respaldado y que, finalmente, se espera, queden consignados en sus instrumentos de planificación. Desde otra perspectiva, la validez de la descentralización estatal como estrategia de aumento de la gobernabilidad, está en permitir un control con base en la relocalización y reorganización de la institucionalidad al distribuir su capacidad de acción sobre el territorio aumentando así su presencia

y capacidad administrativa y operativa. De otra parte, en estos espacios sociales de borde, se fomenta la emergencia de procesos de autogestión, que en la mayoría de los casos, comprometen un colectivo en función de su bienestar, originados en el “abandono” del Estado.

Al observar los documentos de planificación vigentes en el centro-sur de Caldas, conformado por Manizales, Chinchiná, Palestina, Neira y Villamaría, se puede concluir que el municipio de Manizales ha alcanzado un mayor nivel técnico y operativo en sus instrumentos de planeamiento<sup>1</sup>, al presentar un panorama de ejercicios comparativamente amplio en materia de instrumentos públicos para la administración del territorio en los cuales se han intentado ejercicios integrales, especialmente durante una primera fase, entre las décadas de los años setenta y ochenta, aunque a ellos subyace la postura urbanística de las soluciones por ellos planteadas. Durante la década de los años noventa y el principio de este siglo se inician reformas estructurales en las propuestas de desarrollo y en las maneras de incluirse dentro de los planes de desarrollo. La inclusión de temas como el espacio físico y la planeación en sí misma, dentro de las reflexiones institucionales, habían tenido menores implicaciones, y en esta medida, la reestructuración de las competencias de las administraciones locales, aumenta su capacidad de transformar el entorno para superar problemáticas propias del municipio.

## I.2. La planificación del desarrollo territorial en el contexto de la gestión pública

En el marco de esta investigación se ha entendido, a partir de la teoría contemporánea, que la gestión pública acompaña al Estado, como el producto que una entidad aporta al impulso del desarrollo sostenible, en el marco del ejercicio de las funciones y competencias a ella encargadas en un territorio dado, respecto de su marco constitucional y legal, y que, en esta medida, encuentran el sentido de su existencia jurídica, política y filosófica. Según Loaiza Gallón (2004) el Estado se entiende como “organización política” para la administración de la prestación de servicios públicos en su jurisdicción, así se convierte en una organización pública que se valida en la consustancialidad de sus acciones respecto de las nece-

<sup>1</sup> Investigaciones previas, tales como: Tres ciudades: Estudio comparativo de hechos y acontecimientos del desarrollo urbano de las tres ciudades del eje cafetero: Armenia, Pereira y Manizales y Evaluación del Componente Ambiental de los Planes de Ordenamiento de los Municipios de Caldas (Documentos en Prensa); llevados a cabo por el CTAU de la Universidad Nacional, sede Manizales, permiten realizar estas afirmaciones a partir de los resultados de tales ejercicios.

sidades y deseos de sus beneficiarios, y en este sentido, los planes de desarrollo y ordenamiento, por defecto, son proyectos colectivos.

En la escala municipal el gobierno ha mostrado, durante las últimas dos décadas en Colombia, modificaciones que lo han fortalecido para efectuar la construcción democrática de proyectos de desarrollo. Entre ellas se destacan las relacionadas con el proceso de descentralización estatal, especialmente respecto de la autonomía de gobierno, la cual implicó modificaciones relacionadas con las responsabilidades a él adjudicadas, las cuales hacen énfasis sobre la atención de prioridades de intervención en cada territorio y hacia la gestión fundamentada en los resultados y su respectiva rendición pública de cuentas. Estas nuevas perspectivas de la gestión estatal municipal implican de manera directa la implementación de gobiernos más democráticos fundamentados en la participación de colectivos sociales cada vez más organizados, y en esta medida, un cambio de dirección de 180° en este escenario administrativo, al pasar de ser un municipio “reactivo” a uno de carácter “proactivo” con capacidad para impulsar transformaciones sociales desde iniciativas propias, sin perder articulación con la estructura estatal general. Esta aproximación investigativa al gobierno municipal en Manizales se quiso enmarcar fundamentalmente en la observación de las maneras como se cumplen las competencias que rigen las actuaciones a nivel municipal a partir de la Ley 136 de 1994, considerándolas acordes con la búsqueda del desarrollo sostenible.

Después de la expedición de la Constitución Política Colombiana de 1991, y su amplio potencial de cambio social y espacial, una de las transformaciones más radicales que se suceden en el contexto de la gestión pública en el municipio se refiere a la búsqueda de la sostenibilidad urbano rural de su territorio; proceso iniciado formalmente con la Ley 9<sup>a</sup> de 1989 y afianzado mediante la Ley 388 de 1997. Esta transformación implica llevar a cabo reflexiones y actuaciones en ambos escenarios; espacios que tradicionalmente han sido entendidos desde una dicotomía separatista, que en este nuevo escenario de administración muestra un alto potencial de modificación de las más profundas preocupaciones sobre el impacto del modelo de desarrollo acumulativo, tales como: la concentración de la riqueza, la marginalidad social y espacial y la pobreza que acompaña estos grupos humanos, ya que la tensión urbanizadora en nuestro país, no ha sido acompañada por un aumento equilibrado de la capacidad de soporte de los servicios prestados en la ciudad, ni movilizada por la oferta de vinculación a la economía formal

de este entorno, ni mucho menos por un desarrollo rural equilibrante de las necesidades establecidas y emergentes en ambos lugares.

En esta medida, las posibilidades de transformación de las situaciones que generan problemas mediante la capacidad de gestión pública en el ente territorial, están vinculadas de manera directa con las prioridades que atiende la administración, las cuales quedan consignadas en sus cartas de navegación o planes de desarrollo y ordenamiento. De esta manera, conocer, en este caso particular, la capacidad de gestión de los programas sociales, físico-territoriales, económicos e institucionales, ocupa un lugar privilegiado en el fortalecimiento del Estado, en función del mejoramiento constante de su capacidad para impactar positivamente en un entorno social y espacial definido, entendiendo de antemano su papel como coordinador, impulsor y proveedor de bienestar colectivo en el marco del desarrollo sostenible.

En este sentido, la investigación busca realizar un aporte, que parte del abordaje del tema de la planificación municipal en el contexto de la gestión pública territorial, sin olvidar que ahora le es inherente la condición urbano rural de administración, con el fin de fortalecer y continuar el ejercicio de seguimiento de las actuaciones de los entes territoriales, como estrategia para aumentar la validez de la planeación como ejercicio necesariamente del orden científico, con fines humanistas, asociado al mejoramiento de la calidad de vida de la población en su jurisdicción.

En este contexto, la metodología seleccionada para la investigación toma como base sus instrumentos para la rendición de cuentas, y la capacidad investigativa del autor, aportando elementos como: la observación de la eficacia, la eficiencia, junto con la coherencia, como indicadores claves para medir estadísticamente la capacidad de gestión interna de la administración; de otra parte, la observación preliminar de la localización de las acciones respecto de su población beneficiaria, para establecer rangos de concentración y perfiles de marginalidad de las piezas del territorio, entre otros, detallados en la descripción metodológica, incluida en este documento. Estos indicadores se originan, entonces, en la observación y selección de elementos con base en el contexto normativo de la administración pública actual y en los principales intereses del proyecto investigativo.

Los compromisos o competencias que asumen los entes territoriales del orden municipal en nuestro país,

se ven reflejadas en los instrumentos de planificación. En el caso de Manizales, sus planes de desarrollo agrupan cuatro dimensiones de actuación pública, ajustadas a la ley, y que de igual forma corresponden con las categorías teóricas establecidas por el proyecto de investigación, así: la *Dimensión social o humana* recoge un conjunto de acciones relacionadas con la salud, la educación, la recreación y el deporte, la cultura artística, así como la protección y seguridad de la sociedad. En la *Dimensión ambiental o físico-territorial* se agrupan acciones relacionadas con el ordenamiento del uso y aprovechamiento del suelo, en la cuales se incluye intervenciones en materia de vivienda, espacio y servicios públicos domiciliarios y la protección de los recursos naturales. Dentro de la *Dimensión económica* se considera el desarrollo de programas que promueven la creación, dirección y asistencia técnica de empresas económicas, especialmente las originadas por las organizaciones comunitarias. Finalmente, en su *Dimensión institucional* se concretan las actuaciones relacionadas con la modernización de la administración y la gestión pública, en materia de organización, procesos y productos, para fomentar el mejoramiento constante de la planeación, la ejecución y el seguimiento de programas y proyectos jurisdiccionales.

Estas responsabilidades adjudicadas a los entes territoriales buscan abordar integralmente las problemáticas socio-espaciales de la población, con intervenciones en múltiples escenarios, que hacen necesarias tanto la interacción de componentes como la complementariedad entre programas y proyectos de los planes de desarrollo, y entre los diferentes actores: planificadores, ejecutores, beneficiarios y observadores. Este conjunto de competencias públicas están regidas por una serie de principios de actuación de la administración que enmarcan su materialización, prescritos en la citada ley, entre los cuales se cuentan la eficacia, la eficiencia, la publicidad y la transparencia, la moralidad y la imparcialidad, los cuales son transferidos como fundamento a la estructura de los instrumentos pero, especialmente, a sus seguimientos sobre el desempeño del aparato estatal, dando énfasis al logro de metas planteadas en los primeros.

A la forma de organización estatal vigente en Manizales subyacen profundos cuestionamientos sobre la sinergia de sus líneas de trabajo en el logro de las metas programadas, por una debilidad estructural: un vacío enorme en el ejercicio interinstitucional que se manifiesta en las dificultades para articular actuaciones conjuntas y complementarias y genera compartimentación de la gestión y desbalance en la sinergia de los ejercicios públicos.

En consecuencia, el cumplimiento de sus competencias resulta cuestionable y queda en entredicho el proceso técnico y su grado de efectividad, en la medida que la institucionalización de la planificación del desarrollo no se consolide en la organización y logre superar las barreras burocráticas del aparato estatal, para instalarse en el imaginario colectivo como un ejercicio cultural, en el cual la participación del colectivo sea su pilar de reflexión-acción.

La administración contemporánea del territorio se ha venido estructurando sobre la triada planeación, ejecución, retroalimentación, de acuerdo con los lineamientos de política pública en estas materias. De esta forma, cada uno de estos componentes presenta sus propias potencialidades y limitaciones, pero conjuntamente constituyen la gestión institucional como proceso y como producto. En esta triada, la debilidad más fuerte que se puede observar se refiere a la retroalimentación del proceso, ya que se vienen trazando lineamientos de acción a partir de diagnósticos incompletos de estado inicial y de balances de resultado aislados sobre algunos ejes de actuación estatal.

Con estas premisas se establecen las hipótesis del proyecto investigativo sobre las condiciones para la sostenibilidad promovidas desde la planificación municipal:

- Se presentan problemáticas de escasez y deficiente uso de recursos administrativos, lo cual se asocia a los grados de eficacia, eficiencia y coherencia entre las metas propuestas y el logro de las mismas, lo cual incide en una disminución de la capacidad de gestión efectiva de las acciones públicas, y en esta medida, del avance hacia la sostenibilidad integral.
- No existe una sinergia de factores expresa en los planes de desarrollo; los programas sociales, institucionales,

económicos y físico-territoriales presentan altos grados de desarticulación observables en la formulación y ejecución compartimentada de acciones, que no logran dimensionar su impacto multivariado implícito; en esta medida, se promueve un desarrollo fragmentario y disperso.

- La discontinuidad de las acciones socio-espaciales del municipio, por tener una visión de corto plazo e inmediatez de los resultados de los proyectos de los planes de desarrollo, afecta la posibilidad de consolidar un modelo de desarrollo deseable que se dé a partir de una estrategia de complementariedad entre las dimensiones de desarrollo.,
- Existe un alto desequilibrio en el impulso del desarrollo territorial, entendido como nivel social, institucional, económico y físico-territorial, que se manifiesta en las visibles diferencias entre la cantidad y la calidad de los programas y proyectos de desarrollo urbano y/o rural, que suponen una fuerte debilidad para actuar articulada y proporcionalmente en ambos escenarios en las diferentes dimensiones de desarrollo presentes en los planteamientos de cada Plan.

## II. Metodologías del estudio de caso de Manizales

Al entender la sostenibilidad esencialmente como la permanencia en el tiempo de un conjunto de actividades en espacios determinados a través de la transformación acertada de los mismos en función del bienestar colectivo, el estudiar la planificación del desarrollo se vuelve un ejercicio fundamental en tales búsquedas, no sólo en la medida de que los entes territoriales la toman como política de desarrollo, sino porque, como se anotaba anteriormente, estos ejercicios ostentan la mayor capacidad de transformación cultural real, debido a que se movilizan en el escenario de lo público y, en consecuencia, involucran la sociedad y sus diversas formas de organización y financiación de manera directa.

Durante el proceso investigativo se tuvo acceso a un conjunto de documentos que permitieron dar estructura al estudio, y que, a su vez, delimitaron la situación actual en el municipio en materia de planeación y sus posibilidades de estudio. El volumen de documentos retomado para la observación central del proyecto estuvo compuesto por los planes de desarrollo de las últimas tres administraciones municipales y los documentos elaborados para su seguimiento. la elaboración de los planes de desarrollo a partir de la expedición de la Ley 136 de 1994 debe contar con un sistema de seguimiento acorde con la nueva estructura del instrumento, en la cual se definen las categorías que relacionan acciones, costos y tiempos en las diferentes áreas de intervención municipal, suscritas a las dependencias encargadas de su ejecución y evaluación, las cuales se consignan en los planes de acción anual.

La investigación se movilizó metodológicamente en este escenario: la implementación de los planes de desarrollo y los productos que generó. En ella se hizo énfasis en su ejecución, en el diseño de instrumentos para su medición en los cuales se involucraron un conjunto de factores que inciden en la cantidad y calidad de las acciones de la administración; se utilizaron como base los ejercicios que viene realizando la alcaldía municipal desde el año 2000 y su banco de proyectos de inversión, se reestructuraron y complementaron los balances oficiales teniendo en cuenta variables de coherencia, participación de dependencias, continuidad de los procesos y localización de las ac-

tuaciones principalmente, para realizar interpretaciones correlativas de los resultados consolidados de los programas y proyectos.

## II.1. Variables e indicadores de estudio

### II.1.1. Eficacia, eficiencia y coherencia de la gestión de los planes de desarrollo

En el marco del municipio de Manizales y sus sistemas de seguimiento se han establecido indicadores de avance respecto de las ejecuciones presupuestal y el logro de las metas, de cuya correlación emerge un indicador de cumplimiento el cual, se considera, mide el grado de eficiencia de la actuación pública. Se aclara que a los indicadores que el municipio usa para su seguimiento se les realizó una corrección metodológica, que se consideró pertinente con el fin de ponderar con mayor claridad los resultados. Estos indicadores fueron aplicados a cada programa y proyecto de los últimos tres planes de desarrollo del municipio.

Dos de los indicadores más usados para la evaluación y seguimiento de programas y proyectos fueron los referidos a la medición de la eficacia financiera y la eficacia de logros, definidos de la siguiente manera:

a: Indicador de eficacia financiera

$$a = \frac{\text{EJECUCIÓN}}{\text{PRESUPUESTO}} * 100\%$$

b: Indicador de eficacia logros

$$b = \frac{\text{LOGRO}}{\text{META}} * 100\%$$

Por supuesto que estos indicadores aportan información importante y presentan la ventaja de ser fácilmente interpretables, además, en la mayoría de los casos los datos necesarios para los cálculos de los mismos se encontraban a disposición del investigador. Pero en la aplicación y análisis de algunos de ellos se observaron algunas debilidades e incoherencias relacionadas con la validez de los mismos, es decir, que los resultados arrojados no generaron concordancia con lo que sería deseable medir en este ejercicio específico. Una explicación tentativa de las inconformidades producidas por estos indicadores sería que al abordarse sus cálculos por separado no se están conjugando, en un mismo escenario, las cuatro dimensiones involucradas, a saber: 1) partidas presupuestales; 2) gasto real; 3) metas propuestas y; 4) logros físicos de metas propuestas; ni se establece un límite para las valoraciones por encima del 100%. Por estos motivos se dio

inicio a la construcción de un indicador más elaborado, que conjugaría de manera conjunta las dimensiones antes relacionadas con un principio de cota para la medición en el 100%. Para ello se tuvieron en cuenta las siguientes ideas orientadoras:

Con el fin de corregir la problemática generada al hacer uso de indicadores sin cotas, que restringen el rango de resultados posibles, se propuso que un atributo que debía estar presente en los indicadores propuestos fuera tener un rango de acción estandarizado entre 0 y 100%. Se propuso, entonces, que un distanciamiento de los indicadores A y B del 100% en ambas direcciones, fuera sinónimo o síntoma de ineficiencia en el manejo presupuestal de los proyectos, es decir que, como es obvio, un porcentaje inferior al 100% manifestaría deficiencia, pero sobrepassar el 100% también sería indicio de deficiencia en la planeación, como se argumentaba anteriormente. Otra característica deseable en el indicador elaborado fue la de conjugar en un mismo escenario los factores relativos a indicadores de tipo financiero y de logros de cada proyecto a partir de los cocientes de plan y de los productos del mismo. Es importante recordar que este indicador toma como base la información existente respecto de las eficacias financieras y eficacia en el logro de metas, reinterpretadas en este mismo estudio.

Indicador de coherencia (IC): a: indicador de eficacia financiera; b: indicador de eficacia física

$$IC = \begin{cases} \frac{b}{1 + |a-b| + |1-a| + |1-b|} & \text{Si } b \geq 1, \\ \frac{b}{1 + |a-b| + 0.3 * |1-a|} & \text{Si } b < 1, \end{cases}$$

La idea central en los cálculos de este indicador era la de generar una medida de distancia entre los resultados obtenidos tras la realización del proyecto y los esperados al iniciarse. De tal forma que dicho indicador estaría castigando los alejamientos entre a (eficacia financiera) y el 100%; y b (eficacia física) y el 100%, puesto que dichos alejamientos generarían valores que provocan aumento del denominador y, por ende, disminución del indicador de coherencia. Como se ha mencionado antes, se buscaba hacer seguimiento a las incoherencias de los proyectos entre lo propuesto y lo realizado, pero haciendo claridad en que los desfases por encima del 100%, aunque son síntomas de incoherencia, no deben ser considerados al mismo nivel que aquellos por debajo del 100%.

### ***II.1.2. Continuidad de los procesos de intervención pública***

Teniendo como objetivo la medición de la permanencia de los proyectos a través de los períodos de gestión se ha buscado realizar una cuantificación de sus ejecuciones en los diferentes años. Para la serie 2001-2006 se consolidan variables de continuidad entre 2 y 6 años, según corresponda, las cuales se miden en función del total neto de proyectos, el cual se genera después de aplicar las variables del instrumento al total bruto de proyectos<sup>2</sup>.

Un criterio para realizar la medición de continuidad está relacionado con la movilidad de proyectos, ya sea a través de diferentes programas de una misma dimensión, o a través de otras dimensiones y programas. En tal caso, se establece como parámetro para contabilizar cada proyecto la localización de la primera ejecución durante los períodos administrativos, es decir, que si un proyecto ha sido llevado a cabo durante su primer año en un programa determinado, para el año siguiente, en su nueva localización, no se reporta numéricamente su continuidad, con el fin de corregir los dobles reportes de proyectos. El reporte numérico de proyectos movilizados a nivel de programas y dimensiones indica exclusivamente las salidas dentro de los mismos. Este fenómeno es especialmente visible en el periodo del 2003 al 2005.

### ***II.1.3. Participación de las dependencias***

La medición tiene dos intereses básicos, por una parte, lograr una identificación de dependencias con las acciones del plan de desarrollo y, por otra, establecer los grados de participación de las mismas por medio de la cuantificación de proyectos. De ella surgen, a su vez, la posibilidad de realizar observaciones sobre las unidades proyectuales en cuanto a las formulaciones y ejecuciones en relación con sus encargados, asociadas a la naturaleza y características de los proyectos e, igualmente, sobre el grado de concepción multivariado del impacto de sus programas, aún estando adscritos a una dimensión específica teniendo en cuenta las metas propuestas en cada uno. Esta medición se realiza a partir de los reportes de los responsables de proyectos para hacer una cuantificación, por programas y dimensiones, de la participación de las dependencias de la administración central en la ejecución de los mismos.

### ***II.1.4. Localización de las actuaciones públicas***

El punto de partida del ejercicio investigativo propuso la localización de los proyectos con el fin de establecer rangos de acción de los mismos en función de realizar un aporte al esclarecimiento de la discusión sobre la relación urbano-rural de los mismos; el nivel de detalle de la localización alcanza, para el periodo entre el 2000 y 2005, a determinar su acción en función de tres escenarios: urbano, rural y rururbano o municipal. Para avanzar en un estudio de mayor grado de detalle, en escalas de comuna y barrio o corregimiento y vereda, se presentan serias dificultades, debido a que los conjuntos de proyectos del citado periodo, no han tenido la posibilidad de ordenarse en función de estas variables específicas dentro de los documentos que reportan sus acciones. Sin embargo, es de resaltar las labores de aproximación a escalas territoriales menores, por iniciativa del alcalde Luis Roberto Rivas, durante el periodo 2005-2007 en el cual se construye una serie de primeros documentos que establecen los indicadores de ejecución a escalas territoriales de niveles de comuna y corregimiento para el año 2006.

2 Se utilizan dos variables complementarias que se miden en relación con el total bruto de proyectos, como son: número de ellos no realizados y los que presentan logros sin ejecución presupuestal. De otra parte algunos proyectos que presentan continuidad en su formulación, no son desarrollados en realidad en los diferentes años y en tal caso se hace necesario reportarlos como proyectos no realizados, para evitar la fuga de información que este fenómeno genera en el instrumento.

La definición de las localizaciones en las tres escalas –urbano, rural y rururbana–, en las cuales el estudio avanza en la serie 2001-2006 se realizan a partir de la definición de los criterios sobre localización de los proyectos, en los cuales se tuvo en cuenta el doble perfil de las localizaciones, una referida al lugar de prestación del servicio, y la otra referida a las poblaciones objeto de los servicios.

#### • Indicadores de desempeño desde una perspectiva económica<sup>3</sup>

El equilibrio territorial se considera como la equidad de la distribución de los recursos públicos, a través de las acciones del gobierno, en la población del municipio; el cumplimiento de esta premisa repercute en el aumento igualitario de la calidad de vida y el bienestar social y parte de considerar que la naturaleza de los bienes y servicios prestados por el gobierno municipal en este caso pueden catalogarse como bienes “puros”, es decir, que promueven economías de no rivalidad<sup>4</sup>, en la medida que se proveen y gestan en un marco democrático de redistribución de los beneficios del desarrollo, en donde la población beneficiaria de los mismos se considera suscrita a la jurisdicción del municipio y, de igual manera, que la focalización de la inversión se realiza partiendo de las prioridades de compensación de poblaciones y espacios de mayor vulnerabilidad.

Los bienes y servicios prestados o proveídos por el Estado, en su escala municipal, se han estudiado en este caso a partir desde las acciones consignadas en sus planes de desarrollo y se fundamentan en los resultados sobre localización de la prestación del servicio y localización de la población objeto, determinados en el marco del perfil local. En este sentido, se hace necesario obtener indicadores que permitan sintetizar la cantidad de información recopilada que, a su vez, propicie la valoración y comparación longitudinal del desempeño de los gobiernos desde una perspectiva cuantitativa y que, además, posibilite una comparación transversal por dimensiones.

#### • Indicador de Equilibrio Territorial –IET–

El propósito de la construcción de los indicadores per cápita para lo urbano y lo rural es indagar en detalle como se han distribuidos los beneficios percibidos por los habitantes de estos dos sectores; se toma como medida de este nivel de aprovechamiento un indicador económico asociado a las inversiones realizadas en los proyectos de acuerdo con su localización en el territorio, los cuales brindan la posibilidad de realizar comparaciones de corte cuantitativo sobre el equilibrio entre las ejecuciones de obras y proyectos realizados en los dos sectores de interés, urbano y rural. Todo lo anterior conduce a la construcción de un indicador que permita hacer una comparación directa entre los indicadores per cápita urbano y rural; el más apropiado es aquel que establece una razón entre los mismos, el cual se expone a continuación:

$$IET = \frac{IP_u}{IP_r}$$

Cuando este indicador asuma el valor de uno, será una manifestación de equilibrio total entre los beneficios percibidos por los habitantes de los territorios urbano y rural. Mientras que valores mayores y alejados de uno, indicarán que los beneficios

<sup>3</sup> El diseño matemático de este indicador contó con la participación del Msc. Omar Alberto Tapasco Alzate, como contratista de la Universidad Nacional, sede Manizales, y docente de la Universidad Católica de Manizales.

<sup>4</sup> “[...] Un bien público es no rival cuando un individuo puede consumir una unidad del bien sin disminuir la disponibilidad de consumo para los demás individuos [...]” (Forero, 1997: 71).

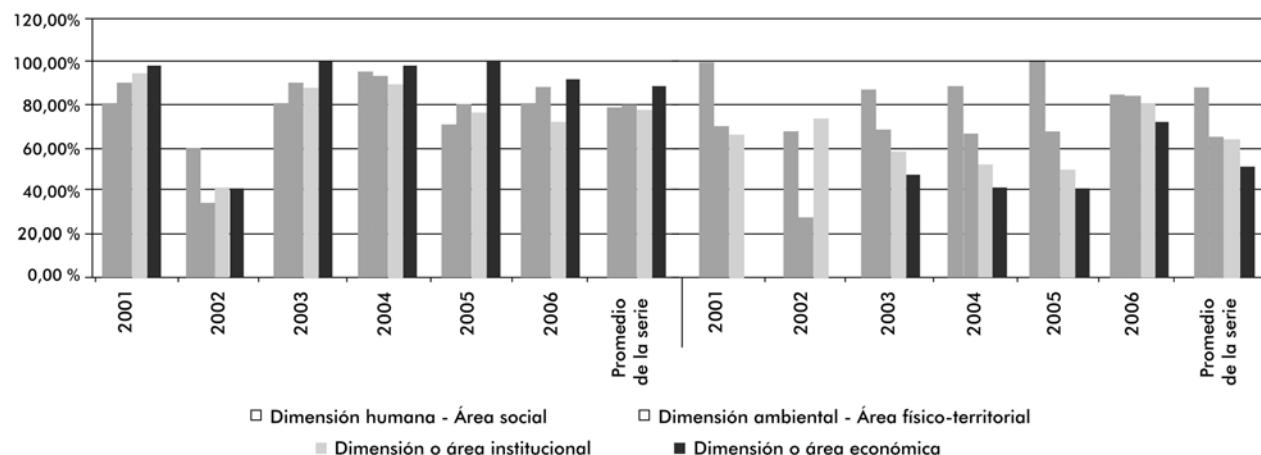
alcanzados por los habitantes del sector urbano serán superiores a los del sector rural, es decir, será un indicio de desequilibrio territorial, al igual que si se obtienen valores menores y muy alejados de uno, la interpretación será la contraria, es decir, los beneficios alcanzados por los habitantes del sector urbano serán inferiores a los del sector rural.

### III. Resultados y conclusiones del estudio en función de las hipótesis planteadas

#### III.1. Respeto de la escasez y deficiente uso de recursos administrativos asociados a la eficacia, eficiencia y coherencia de la gestión pública del desarrollo

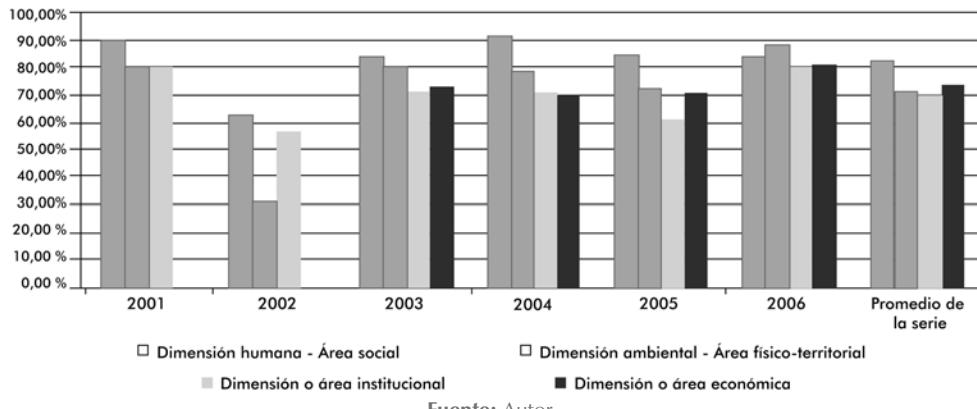
Se logra identificar una característica particular en los resultados del estudio, la eficacia en el gasto público muestra un progresivo aumento en las dimensiones social o humana, físico-territorial, económica e institucional, mientras que el logro de metas va en sentido contrario, es decir, la dimensión que presenta el indicador más alto a este respecto es la humana o social y la que menor eficacia muestra es la económica. De allí que se piense que en la medida que se maneja una mayor cantidad de recursos, caso de la dimensión social o humana, se presenta un mayor alcance de metas (fig. 1).

Figura 1. Eficacia en el gasto y en el logro de metas de las Dimensiones - Áreas de la serie 2001 - 2006.



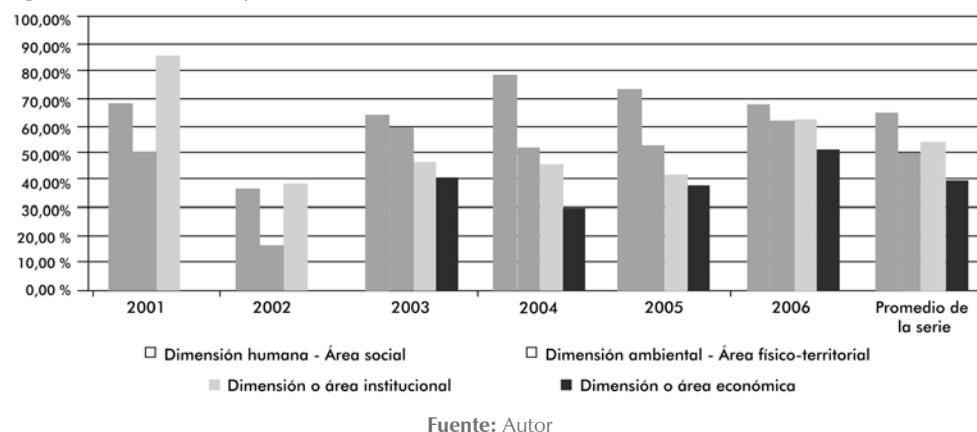
Fuente: Autor

En este sentido, se considera que la problemática está asociada a la planeación de los programas y proyectos en relación con su definición y caracterización, el rango y lugares de acción, los costos y posibilidades reales de ejecución satisfactoria y las formas de vinculación social a su desarrollo, ya que estos factores permiten precisar su factibilidad de manera concreta; igualmente, el problema de estos resultados se asocia a las dificultades de retroalimentación de la planeación, ya que existe un gran vacío sobre el conocimiento del impacto social de los planes de desarrollo. En conclusión se puede decir que estas debilidades de planeación repercuten en un aumento de costos financieros y sociales de la ejecución de programas y proyectos, en la medida que obliga a su refinanciamiento al resultar más costosos de lo que se esperaba y, en consecuencia, restringen el uso de los recursos en otras acciones igualmente prioritarias; también implican un retraso del proceso, una disminución de la confianza en las acciones públicas y la disminución de la voluntad y el respaldo comunitario (fig. 2).

**Figura 2.** Eficiencia comparativa entre Dimensiones - Áreas. Serie 2001 - 2006.

Fuente: Autor

Las acciones promovidas por la administración municipal muestran una satisfactoria eficiencia en su ejecución, lo cual indica que a pesar de las ineficacias en el alcance de sus metas, se ve compensada por un alto grado de eficacia en la ejecución de recursos. Las miradas sobre el conjunto de indicadores de eficiencia del plan de desarrollo muestran cómo la administración está aportando al desarrollo sostenible en la medida que sus acciones se han promovido adecuadamente, según el rango satisfactorio que alcanzan; pero los bajos resultados de los indicadores de coherencia abren una nueva discusión sobre la capacidad de gestión, la validez de la planificación y su efectividad, en tanto las propuestas no se están ejecutando de acuerdo con el derrotero predeterminado para ellas, ya sea por variación de los montos iniciales determinados o por las dificultades para cumplir satisfactoriamente con sus metas. Esta situación remite nuevamente a problemáticas de base sobre la retroalimentación del proceso, y la comprensión del mismo como un problema de conocimiento de los factores que inciden en la eficiencia y efectividad de las acciones (fig. 3).

**Figura 3.** Coherencia comparativa entre dimensiones. Serie 2001 - 2005.

Fuente: Autor

En este sentido, urge reformar los sistemas de seguimiento, para que sean estructurados a partir del impacto social o la efectividad de las acciones, ya que considerar sólo un buen uso del recurso financiero y la eficacia en el logro de metas reportan la capacidad operativa de la administración, mas no su efecto sobre la transformación de situaciones problemáticas del desarrollo municipal. En este sentido la participación comunitaria es ideal para el respaldo, promoción y control de las acciones públicas si, además, va de la mano de una vinculación interinstitucional que permita conformar organizaciones especializadas y descentralizadas en el estudio y observación de la planeación municipal asociados a las localidades del municipio, comuna y corregimien-

to, para definir claramente la relación costo/beneficio de las acciones en un espacio y una comunidad delimitada. En este sentido las juntas administradoras locales y sus jurisdicciones se presentan como las organizaciones ideales para la planeación, ejecución y seguimiento de acciones, respaldadas por la administración central y sus dependencias.

### **III.2. Con relación a la sinergia entre las dimensiones de desarrollo social, físico-territorial, institucional y económica**

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

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

to de la dimensión económica, aún quedan serias dudas debido al peso marginal de las acciones y presupuestos ejecutados en ésta por la administración central, y que en ningún caso presentan una relación consecuente con el tamaño poblacional y las problemáticas en esta materia. Se puede observar que el mayor grado de sinergia de factores está localizado en el entorno urbano, en la medida que se construyen programas y proyectos que lo atienden de manera directa, y simultáneamente, es beneficiado por las acciones que se emprenden para el ámbito municipal; en este sentido se puede decir que las condiciones de calidad de vida y bienestar están aumentando en dicha área; en sentido contrario, las áreas rurales presentan el menor número de proyectos concebidos específicamente para su beneficio, aunque resulta atendido por las acciones emprendidas para el ámbito municipal.

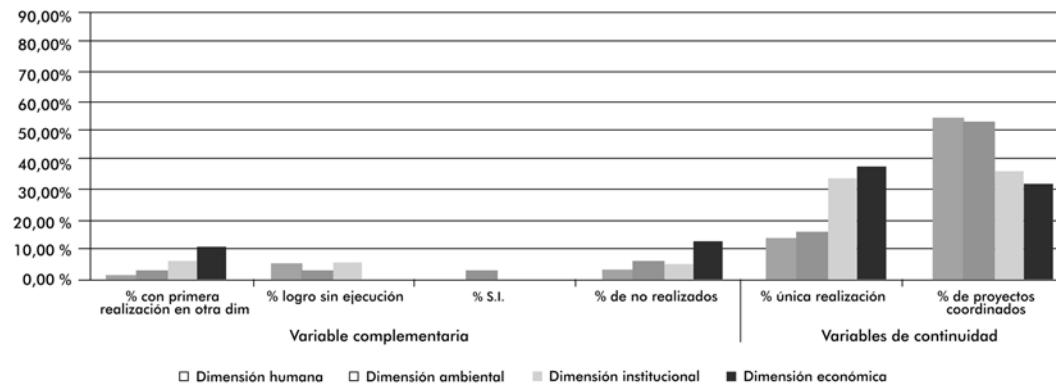
De otra parte, las ejecución de las acciones en materias social, institucional e infraestructural no se encuentran vinculadas explícitamente a los espacios físico y social sobre los cuales actúan ni en sus formulaciones, ni en sus seguimientos, salvo algunos casos, lo cual manifiesta, en primera instancia, una debilidad para la coordinación de acciones realizadas por la administración central, así como imposibilita su seguimiento puntual desde la perspectiva de la gestión pública y su impacto social. Aunado a esto, y después de una revisión de los documentos de diagnóstico de los planes de desarrollo, se nota un desconocimiento del territorio y en esta medida las acciones que se implementan para afrontar las problemáticas en el municipio se realizan sobre la base de algunos indicadores que reportan el avance operativo de los organismos públicos y el número de personas atendidas, con lo que se descuentan, en buena medida, las características de los beneficios generados por los proyectos y la corrección de las debilidades de los mismos. De igual forma, el sistema de formulación que está implementando el municipio bajo parámetros del Departamento Nacional de Planeación –DNP–, está siendo construido exclusivamente en función de la acción puntual pues sólo considera seis de las doce categorías de descripción y análisis que el instrumento desarrollado para tal fin en el marco de dicho sistema propone, y desconoce factores de contexto que determinan su efectividad o que condicionan la naturaleza del mismo, como pueden ser las características demográficas de la población objeto, los usos del suelo y las determinantes económicas de la zona de intervención, lo cual reafirma la consideración sobre debilidades en la capacidad técnica de la administración central, asociada principalmente al desconocimiento del territorio sobre el cual actúa.

### III.3. Con relación a la discontinuidad de las acciones socio-espaciales del municipio y la fragmentación y dispersión de la promoción del desarrollo con base en lo público

La planificación del desarrollo municipal tiene un grado implícito de continuidad debido al marco normativo de competencias del municipio como ente territorial. En este sentido se considera que las líneas generales de trabajo de la administración municipal en lo social, lo físico-territorial, lo económico y lo institucional, presentan una alta continuidad, pero al observar los contenidos específicos de cada una de ellas durante la serie 2000-2006 se presentan grados de variabilidad, relacionados con el enfoque y estructuración de los planes de desarrollo según el administrador de turno, así como de las prioridades de acción que se hayan definido en los mismos.

De las cuatro dimensiones-áreas de desarrollo la social y la físico-territorial muestran los mayores grados de continuidad, lo cual indica que sus proyectos han tenido un alto grado de permanencia en el horizonte de gestión de la administración central. Esta situación permite establecer dos cosas: por una parte, los proyectos han tenido un alto grado de aceptación social y su posibilidad de gestión es consecuente con la capacidad técnica de la administración, por otra parte, que estos programas y proyectos no presentan innovaciones en su formulación y ejecución a partir de estudios sobre su impacto social y en esta medida no han medido ni corregido sus enfoques desde una base científica sólida, lo que ha dejado un inmenso vacío sobre su efectividad real (fig. 4).

Figura 4. Continuidad de los proyectos a través de las Dimensiones. Áreas. Serie 2001 - 2006.



Fuente: Autor

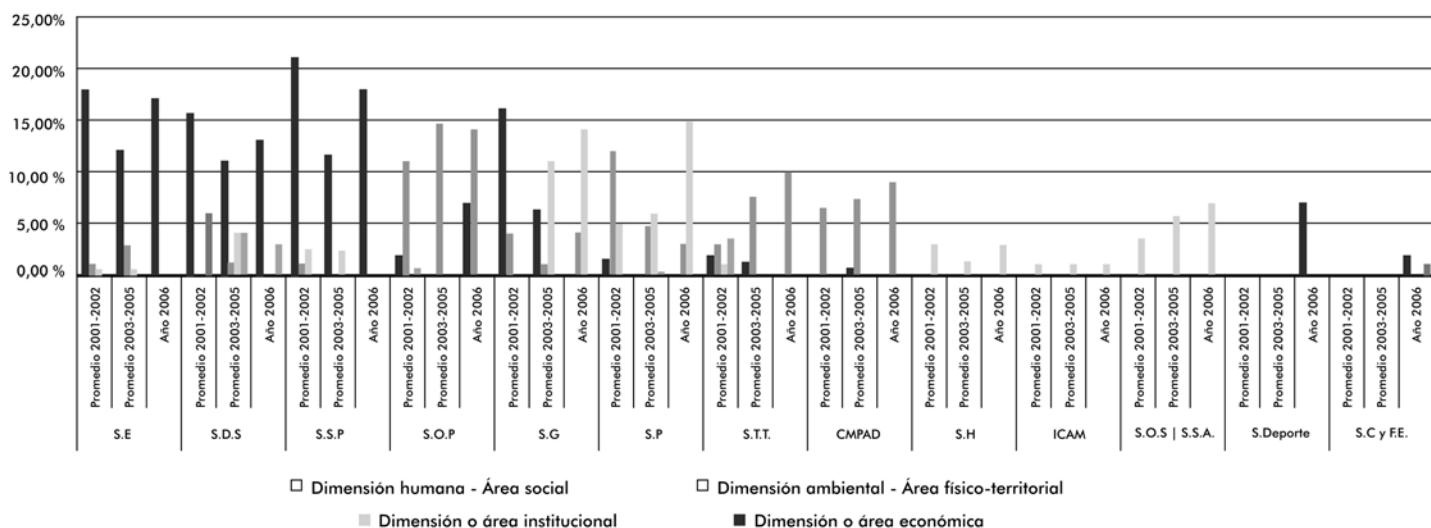
Las dimensiones-áreas económica e institucional tienen las menores continuidades, sin embargo cada una de ellas presenta un conjunto de particularidades que las diferencian. En la promoción del desarrollo institucional se observan discontinuidades explicables por la temporalidad de las intervenciones para la modernización administrativa. En el caso de la promoción del desarrollo económico se ha establecido que los proyectos han tenido un menor éxito y, en esta medida, se modifican entre períodos administrativos, con la excepción del desarrollo agropecuario, sector de mayor consistencia en la dimensión-área.

Los planes de desarrollo han mostrado un alto grado de continuidad, lo cual indica que en gran medida la naturaleza de las acciones públicas en sus diferentes dimensiones está determinada por la capacidad instalada en el municipio y fundada en las gestiones continuadas de los funcionarios de carrera administrativa de alto nivel y no en las modifi-

caciones que implementa cada nuevo administrador y los secretarios que lo acompañan. El papel de las nuevas administraciones afecta en mayor medida los grados de eficacia, eficiencia y coherencia de la planeación-ejecución, ya que la implementación de modificaciones estructurales, en el caso de que fueran necesarias, implica reiniciar la estructuración de convenios políticos y la reestructuración operativa de los proyectos, y en el transcurso de la misma, una baja de indicadores de cumplimiento. De esta forma se puede explicar el continuismo administrativo y la evasión de redireccionamientos sustanciales del desarrollo municipal. Frente a esta situación una transferencia de competencias a entidades de respaldo administrativo en la escala microlocal (comunas y corregimientos), a través del redimensionamiento de competencias de los actuales inspectores de policía y de las juntas administradoras locales, puede favorecer la operatividad de cambios en las formas y los contenidos de las acciones públicas. En este escenario, las dependencias de la administración central se convierten en coordinadores y promotores de las acciones en el territorio al articular las organizaciones y representantes microlocales.

De otra parte, la participación de las dependencias en la planeación y ejecución de acciones en el municipio se presenta cada vez más especializada de acuerdo con las características de los programas y proyectos, y si bien esta tendencia permite aclarar la relación entre las acciones y el personal a cargo, y en esta medida, aumentar la transparencia de la administración, para su capacidad técnica para la formulación y el seguimiento se hace necesario construir escenarios de articulación entre dependencias y acciones. En buena medida, la dimensión de las responsabilidades del ente territorial frente a su capacidad operativa hace necesarias las ejecuciones aisladas debido a los compromisos explícitos de las dependencias; de otra parte, el escenario de articulación se está propiciando a través de la Secretaría de Planeación, pero exclusivamente a un nivel técnico operativo, mientras los consensos sobre la definición de las acciones, las relaciones entre las mismas y su pertinencia, se estén dando en circunstancias coyunturales con respecto a casos específicos o hayan quedado olvidados por las implicaciones en la productividad laboral que conllevan estas reflexiones<sup>5</sup> (fig. 5).

**Figura 5.** Tendencia de la Participación de Dependencias de la Administración Central en los Planes de Desarrollo. Serie 2001 - 2006.



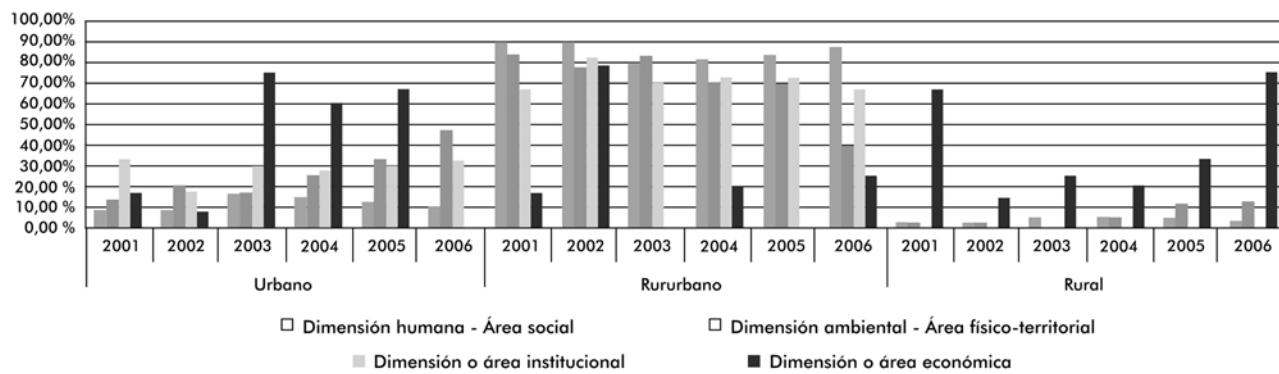
Fuente: Autor

5 Las siglas del gráfico referencian cada una de las dependencias de la administración central que participan en el desarrollo de los programas y proyectos, estas son las secretarías: de Obras Públicas –S.O.P.–, Tránsito y Transporte –S.T.T.–, Planeación –S.P.– Gobierno –S.G.–, Organización y Sistemas –S.O.S. / S.S.A.–, Hacienda –S.H.–, y otras oficinas son: el Instituto de Capacitación Municipal –ICAM– y la Oficina de Prevención y Atención de Desastres –OMPAD–.

### III.4. Sobre el desequilibrio y desarticulación urbano y rural del desarrollo en sus dimensiones social, físico-territorial, económica e institucional

Los bienes y servicios proveídos o promovidos por la administración central presentan un grado de focalización relativamente homogénea respecto de la atención de poblaciones urbanas y rurales, especialmente en el caso de los programas y proyectos sociales, sin embargo, los lugares para la prestación del servicio manifiestan un fuerte grado de centralización de su oferta en el entorno urbano (fig. 6).

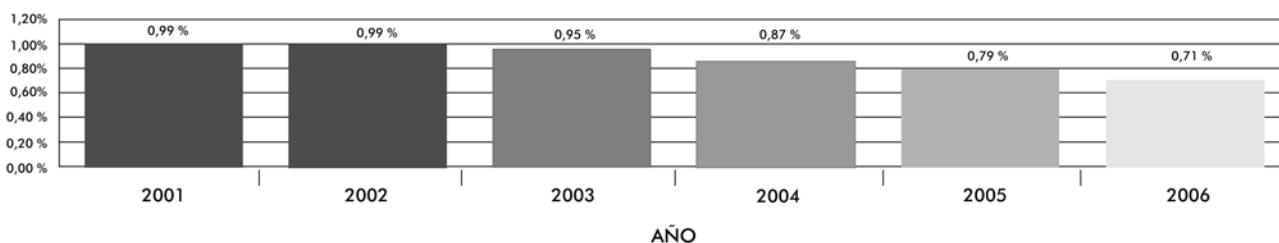
**Figura 6.** Localización de la población objeto de los servicios de los proyectos a través de las Dimensiones. Serie 2001 - 2006.



Fuente: Autor

Estas particularidades se asocian a la alta concentración poblacional en él, y a las características de la economía de aglomeración del área urbana, en la cual, las altas densidades de ocupación y la proximidad de los usos y actividades genera mayores rendimientos de las inversiones, mientras la dispersión de los centros poblados y los hogares campesinos próximos genera un aumento de costos y una disminución del rendimiento de la inversión debido a las bajas densidades de ocupación y a los bajos índices de población. Estas afirmaciones se pueden sustentar claramente en los resultados de la aplicación del indicador de equilibrio territorial, en los cuales se puede observar cómo la inversión per cápita rural presenta una tendencia al aumento, al considerar en su medición el factor distancia debido a la disminución de población, mientras que en las áreas urbanas se observa una tendencia a la baja de los hipotéticos beneficios per cápita debido a los aumentos poblacionales, a los mayores rendimientos de la inversión, pero igualmente afectado por la congestión de dicha área<sup>6</sup> (fig. 7).

**Figura 7.** Localización de la población objeto de los servicios de los proyectos a través de las Dimensiones. Serie 2001 - 2006.



Fuente: Autor

<sup>6</sup> El gráfico reporta la inversión per cápita urbana, de la cual se infiere proporcionalmente la correspondiente al área rural, considerando como referente el 1 como 100% de la inversión.

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

## A manera de conclusión

La sostenibilidad como compromiso colectivo se está llevando a la práctica desde lo nacional hacia lo local, ya que los planes de desarrollo, como instrumentos que concretan las acciones públicas en este sentido, así lo ratifican. Sin embargo, la debilidad más fuerte que presentan las administraciones municipales para llevar a cabo efectivamente sus competencias, se refieren al bajo conocimiento del territorio en sus diferentes dimensiones social, físico-territorial económica e institucional, y a un desconocimiento del grado de transformación social que ha generado su actuación.

La planificación del desarrollo y su ejecución se debe considerar como un medio para alcanzar el bienestar colectivo sostenible, en la medida que se establecen las rutas posibles para alcanzarlo, pero en sí mismo presenta limitaciones para la satisfacción universal de necesidades y deseos de la comunidad que atiende, al requerir de actuaciones sinérgicas de la economía, el desarrollo de infraestructuras físicas y el adecuado funcionamiento del ecosistema de sustento, tanto como de su aparato administrativo. En este sentido, la búsqueda de la sostenibilidad debe partir del establecimiento de un acuerdo colectivo sobre el citado concepto de bienestar, ya que el excesivo desequilibrio del desarrollo en el municipio, responde al grado de fragmentación social e institucional respecto de sus intereses o fines últimos, así como respecto de la manera de alcanzarlos. Desde esta perspectiva, este estudio pretende aportar nuevos elementos para el análisis de las condiciones para la sostenibilidad a partir de la gestión pública, sin la pretensión de ser un ejercicio concluyente sino, más bien, con la férrea intención de promover la discusión y la reflexión respecto de la naturaleza de las problemáticas socio-espaciales del desarrollo en el municipio y las formas de solucionarlas colectiva y satisfactoriamente. De esta forma, el ejercicio, más allá de la respuesta a algunos cuestionamientos puntuales, pretende abrir posibilidades de abordaje de los estudio del territorio municipal.

## Bibliografía

- ALFONSO, ÓSCAR (ED.) (2001). CIUDAD Y REGIÓN EN COLOMBIA. NUEVE ENSAYOS DE ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO Y ESPACIAL. BOGOTÁ: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.
- ÁNGEL MAYA, AUGUSTO (2003). LA DIOSA NÉMESIS. DESARROLLO SOSTENIBLE O CAMBIO CULTURAL. CALI: CORPORACIÓN UNIVERSITARIA AUTÓNOMA DE OCCIDENTE.
- AROCENA, JOSÉ (1995). EL DESARROLLO LOCAL. UN DESAFÍO CONTEMPORÁNEO. CARACAS: CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA, UNIVERSIDAD DEL URUGUAY. ED. NUEVA SOCIEDAD.
- BRAND, PETER C. (ED. Y COMP.) (2001). TRAYECTORIAS URBANAS, EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO. BOGOTÁ: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MEDELLÍN; TERCER MUNDO EDITORES.
- CAPRA, FRITJOF (2003). LAS CONEXIONES OCULTAS. BARCELONA: ANAGRAMA.
- CAPRA, FRITJOF (2003). LA TRAMA DE LA VIDA. BARCELONA: ANAGRAMA.
- CARRIZOSA UMAÑA, JULIO (1992). LA POLÍTICA AMBIENTAL EN COLOMBIA. BOGOTÁ: EDITORIAL ARTES.
- CASTELLS, MANUEL (1973). IMPERIALISMO Y URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. BARCELONA: GUSTAVO GILI.
- CASTELLS, MANUEL (2004). LA ERA DE LA INFORMACIÓN. ECONOMÍA, SOCIEDAD Y CULTURA. VOLUMEN 1: "LA SOCIEDAD RED". MÉXICO D.F.: SIGLO XXI.
- CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CAFETEROS Y EMPRESARIALES, CRECE (1996). PLAN DE DESARROLLO RURAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES. MANIZALES: CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES, CAFETEROS Y EMPRESARIALES, CRECE.
- CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CAFETEROS Y EMPRESARIALES, CRECE (2004). OBSERVATORIO DE LA COMPETITIVIDAD DE CALDAS. MANIZALES: CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES, CAFETEROS Y EMPRESARIALES, CRECE.
- COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1991). NUESTRA PROPIA AGENDA SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE. MÉXICO, D.F.: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; FONDO DE CULTURA ECONÓMICA; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD.
- COMISIÓN MUNDIAL DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1988). NUESTRO FUTURO COMÚN. BOGOTÁ: ALIANZA EDITORIAL COLOMBIANA; COLEGIO VERDE DE VILLA DE LEYVA.
- CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS, CORPOCALDAS (2002). AGENDA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES. MANIZALES: CORPOCALDAS.

- DUQUE, FÉLIX (1986). FILOSOFÍA DE LA TÉCNICA DE LA NATURALEZA. MADRID: GAMA.
- FAJARDO MONTAÑA, DARÍO (2002). PARA SEMBRAR LA PAZ HAY QUE AFLOJAR LA TIERRA. BOGOTÁ: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.
- FERNÁNDEZ, ROBERTO (2000). GESTIÓN AMBIENTAL DE CIUDADES, TEORÍA, CRÍTICA Y APORTES METODOLÓGICOS. SERIE TEXTOS BÁSICOS PARA LA FORMACIÓN AMBIENTAL. MÉXICO, D.F.: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE RED DE FORMACIÓN AMBIENTAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.
- FORERO, CLEMENTE ET AL. (1997). DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SANTA FE DE BOGOTÁ: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA; TERCER MUNDO EDITORES.
- FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO (1998). PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. BOGOTÁ: ED. F. U. B. JORGE TADEO LOZANO.
- GOBERNACIÓN DE CALDAS (2002). ANÁLISIS DEMOGRÁFICO Y DIAGNÓSTICO SOCIAL DE CALDAS. MANIZALES: GOBERNACIÓN DE CALDAS; DANE; SOCIEDAD DE MEJORAS PÚBLICAS.
- LOAIZA GALLÓN, HERNANDO (2004). GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPALES. BOGOTÁ: ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- JARAMILLO, SAMUEL; CUERVO, LUIS MAURICIO (1993). URBANIZACIÓN LATINOAMERICANA. BOGOTÁ: ESCALA.
- LEFF, ENRIQUE (1994). ECOLOGÍA Y CAPITAL. RACIONALIDAD AMBIENTAL, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DESARROLLO SUSTENTABLE. MÉXICO D.F.: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO; SIGLO XXI EDITORES.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, INURBE, ICT (1995). MEDIO SIGLO DE VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA 1939-1989. BOGOTÁ: INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO; INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA.
- MONCAYO JIMÉNEZ, EDGARD (2004). NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO TERRITORIAL: COLOMBIA EN UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA. BOGOTÁ: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD; COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, CEPAL; UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.
- MONCLÚS, FRANCISCO JAVIER (1996). CIUDAD DISPERSA. SUBURBANIZACIÓN Y NUEVAS PERIFERIAS. BARCELONA: CENTRO DE CULTURA CONTEMPORÁNEA DE BARCELONA.
- MUÑOZ MARTÍNEZ, LUIS ROBERTO (2004). INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANO. CONCEPTOS, PROCESO LEGAL Y ARTICULACIÓN. BOGOTÁ: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2004). UN PACTO POR LA REGIÓN.

INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO. EJE CAFETERO, COLOMBIA. MANIZALES: PNUD

QUINTERO URIBE, VíCTOR MANUEL (1995). EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES. CALI: FUNDACIÓN FES.

ROMERO, JOSÉ LUIS (2001). LATINOAMÉRICA: LAS CIUDADES Y LAS IDEAS. MÉXICO D.F.: SIGLO XXI EDITORES.

SATTERTHWAITE, DAVID (ED.) (1999). THE EARTHSCAN READER IN SUSTAINABLE CITIES. LONDON: ED. EARTHSCAN PUBLICATIONS LTD.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA; RED DE ESTUDIOS DE ESPACIO Y TERRITORIO, RET (2001). ESPACIO Y TERRITORIOS. RAZÓN, PASIÓN E IMAGINARIOS (COMPENDIO). BOGOTÁ: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, VICERRECTORÍA GENERAL RED ESPACIO Y TERRITORIO.

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA (1997). ¿SOSTENIBLE? TECNOLOGÍA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y DESEQUILIBRIOS. BARCELONA: EDITORIAL ICARIA - ANTRAZYT.

VEGA MORA, LEONEL (2001). GESTIÓN AMBIENTAL SISTÉMICA. [BOGOTÁ?]: SIGMA; INGENIERÍA Y GESTIÓN AMBIENTAL.

VELÁSQUEZ BARRERO, LUZ STELLA (2003). SOSTENIBILIDAD URBANA EN AMÉRICA LATINA. TESIS DOCTORAL, UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA, BARCELONA.

## Normativa

ALCALDÍA DE MANIZALES. PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 1995-1997. "CALIDAD SIGLO XXI".

ALCALDÍA DE MANIZALES. PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2000-2003. "CIUDAD VIVA".

ALCALDÍA DE MANIZALES. PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2003-2005.

ALCALDÍA DE MANIZALES. PLAN DE DESARROLLO DE MANIZALES 2005-2007. "POR LA CIUDAD QUE TODOS QUEREMOS".

ALCALDÍA DE MANIZALES. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MANIZALES. 2001. MANIZALES, 2001.

ALCALDÍA DE MANIZALES. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MANIZALES 2004. REVISIÓN. MANIZALES, 2003.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE MANIZALES (1970). PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES 1970. BOGOTÁ: CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA; ALCALDÍA MUNICIPAL.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. DECRETO 1333 DE 1986. CÓDIGO DE RÉGIMEN MUNICIPAL.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 9<sup>a</sup> DE 1989. POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL, COMPROVANTA Y EXPROPIACIÓN DE BIENES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 99 DE 1993. POR LA CUAL SE CREA EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, SE REORDENA EL SECTOR PÚBLICO ENCARGADO DE LA GESTIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, SE ORGANIZA EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, SINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 152 DE 1994. POR LA CUAL SE ESTABLECE LA LEY ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 136 DE 1994. POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 388 DE 1997. POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 9<sup>a</sup> DE 1989, Y LA LEY 3<sup>a</sup> DE 1991 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MANIZALES; DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE MANIZALES (1985). PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO URBANO DE MANIZALES. MANIZALES: ALCALDÍA DE MANIZALES.