



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**  
**CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO LOCAL:**  
**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO LOCAL EN EL**  
**MUNICIPIO INDÍGENA DE TORIBÍO – CAUCA 1994 - 2010**

**LUIS FERNANDO VELASCO PENAGOS**

**SEPTIEMBRE DE 2010**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
CONVOCATORIA 2008-2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO LOCAL:  
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO LOCAL EN EL  
MUNICIPIO INDÍGENA DE TORIBÍO – CAUCA 1994 - 2010**

**LUIS FERNANDO VELASCO PENAGOS**

**ASESOR DE TESIS: ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL**

**LECTORES:**

**VICTOR HUGO TORRES**

**PETER JOSÉ SCHWEIZER**

**SEPTIEMBRE 2010**

# ÍNDICE

INDICE.....	3
RESUMEN.....	5
Introducción.....	6
CAPÍTULO I.....	11
MARCO TEORICO GENERAL.....	11
Entre el Desarrollo y el desarrollo local.....	11
Políticas públicas.....	17
La perspectiva socio-céntrica.....	18
La visión Estado-centrista.....	19
Los enfoques intermedios.....	23
La visión Neo-corporativista.....	23
El Neoinstitucionalismo.....	24
Las teorías del entramado.....	24
Comunidad política.....	25
La red de política.....	27
El modelo de coalición promotora.....	28
CAPÍTULO II.....	35
EL MUNICIPIO DE TORIBÍO CAUCA: UNA APUESTA POR EL DESARROLLO LOCAL.....	35
El pueblo Nasa y el municipio de Toribío: Una mirada al pasado para entender el presente.....	35
Aspecto geográfico.....	42
Aspectos socio-económicos.....	43
Proyecto Nasa: una apuesta comunitaria y transversal del desarrollo local en Toribío.....	57
Etapas de consolidación.....	58
Estructura del Proyecto Nasa.....	61
Evaluación y logros del Proyecto Nasa.....	63

CAPÍTULO III .....	65
MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO INSTITUCIONAL COLOMBIANO FRENTE AL DESARROLLO Y EL DESARROLLO LOCAL .....	65
La Constitución Política de 1991 y su relación con el desarrollo y el desarrollo local...	65
El proceso de descentralización en Colombia.....	68
La descentralización como instrumento de inclusión político-administrativa.....	69
Las descentralización: instrumento de modernización económica y pacificación estatal.....	70
La descentralización y el desarrollo local.....	73
Los gobiernos nacionales y sus planes de desarrollo.....	77
El Plan de Desarrollo: El salto social.....	77
El Plan de Desarrollo: Cambio para construir la paz.....	79
El Plan de Desarrollo: Hacia un Estado comunitario.....	83
Los planes de desarrollo nacional y el desarrollo local.....	88
Planes de desarrollo departamental.....	91
Plan de desarrollo del Departamento del Cauca: Por el derecho a la diferencia.....	92
Plan de desarrollo del Departamento del Cauca: Arriba el Cauca.....	93
CAPÍTULO IV.....	95
EL DESARROLLO VISTO DESDE LO LOCAL.....	95
Toribío y el desarrollo local.....	95
Aspecto político- organizativo.....	96
Participación.....	102
Economía Local.....	110
La percepción de la comunidad de Toribío frente al desarrollo local.....	115
CONCLUSIONES.....	119
BIBLIOGRAFIA.....	126
Documentos jurídicos.....	131
Listado de entrevistas.....	137
ANEXOS.....	138

## RESUMEN

Este estudio busca analizar el establecimiento de políticas públicas de desarrollo local mediante los procesos de construcción de redes de políticas y el aprendizaje político en la comunidad indígena de Toribío Cauca, durante el periodo 1994 – 2010. Se parte del supuesto que la participación de la comunidad en la formulación e implementación de la política pública de desarrollo local genera ó permite políticas más adaptadas al contexto local y por lo tanto más exitosas en la medida en que se fortalece la construcción de redes al interior del municipio. Dichas redes de política buscan incidir en el proceso de decisión, formulación e implementación de políticas públicas para la construcción de una propuesta de desarrollo local al interior de un ámbito institucional estatal que actúa y desarrolla sus políticas de manera ambigua y opuesta a los derechos y decisiones colectivas. Buscamos con esta propuesta fortalecer la discusión académica en torno a las políticas públicas, la teoría de redes de política, las coaliciones promotoras propuestas por Paul Sabatier y su modelo *advocacy coalitions* y el desarrollo local, y aportar de manera práctica en la reflexión del proceso comunitario que vienen liderando los habitantes de este municipio del suroccidente colombiano. Lo anterior se plantea bajo el enfoque teórico de las políticas públicas, el desarrollo local y mediante una metodología cualitativa y cuantitativa bajo técnicas como la observación participante, la cual permite realizar una descripción de los modos de vida y las interacciones sociales de la comunidad estudiada.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años 1950 a 1980, América Latina fue sacudida por la onda desarrollista, la cual, suscitó importantes cambios en el quehacer del Estado. En un primer momento moldeó la hechura de las políticas públicas a través de lo propuesto por los organismos multilaterales de desarrollo; un segundo momento fue dominado por el concepto de “buenas prácticas” con el que se intentó remediar las deficiencias propias de la primera generación de reformas. Sin embargo, el ansiado desarrollo no se alcanzaba. Ello debilitó la visión Estado-céntrica, fortaleciendo la visión socio-céntrica y estableció nuevos temas de discusión en el ámbito público y privado. Décadas posteriores la fractura de la expectativa desarrollista abrió nuevos espacios de discusión en el ámbito público.

En el caso de Colombia la propuesta desarrollista se institucionaliza a través de entidades y agencias técnicas para este modelo de desarrollo, entre ellas: el Consejo de Planificación Nacional (1951); el Departamento Nacional de Planeación (1958) y el CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social (1962) entre las principales. A su vez se efectúan una serie de Conferencias<sup>1</sup> y se establece la primera misión del Banco Mundial para América Latina, la misión Currie, dirigida por Lauchlin Currie. Quien en su informe concluyó que:

No podemos dejar concluir que el haber estado abandonados a las fuerzas naturales no ha producido los resultados más felices. (...) queremos simplemente impulsar ciertas modificaciones en las condiciones existentes. [Esperamos] que nuestros análisis y recomendaciones hayan llenado a cabalidad su propósito, para formular un programa sensato y coordinado del desarrollo que sirva para movilizar en su favor todas las posibles fuentes de respaldo.

Precisamente este contexto desembocó en un proceso descentralizador que revaloró el espacio local como una consecuencia indirecta de dicho fenómeno.

En el caso del municipio de Toribío, perteneciente al departamento del Cauca, la influencia de estas reformas aunada a su proceso comunitario y de recuperación de tierras por parte de las comunidades indígenas asentadas en el territorio permitió la estructuración de una propuesta de desarrollo local novedosa. Esta ha logrado permear la institucionalidad

---

<sup>1</sup> Conferencia interamericana de México (Chapultepec, 1945), Brasil (Río de Janeiro, 1947) y Colombia (Bogotá, 1948), tomando como precedente la ayuda que el Plan Marshall (1948), brindó a Europa en tiempos de la posguerra.

local y como resultado de su aprendizaje político ha visibilizado, recreado y fortalecido aspectos como la participación, la solidaridad, la discusión colectiva. A pesar de ello no ha estado ajena a una serie de dificultades sociales, políticas, económicas y culturales que hacen de ésta una propuesta aun en construcción.

En un principio estas limitantes se centraron en la férrea oposición de los latifundistas para que los indígenas recuperaran sus tierras, ello, atravesado por el olvido estatal y el emplazamiento de grupos al margen de la ley, que han encontrado en Toribío un corredor estratégico para sus propósitos, y posteriormente la llegada del narcotráfico a esta zona, elemento que sumado a los anteriores llevó a que la comunidad en las diversas asambleas comunitarias planteará reformas en el aspecto político-organizativo y socioeconómico, las cuales fueron sintetizadas en los planes de desarrollo.

Este escenario político, social y económico ha llevado a que la comunidad indígena se organice políticamente e incida en la decisión, formulación e implementación de políticas públicas apostándole a un modelo de desarrollo entre la comunidad y el gobierno local de manera articulada, y a través de la construcción de redes de política como lo propone Sabatier (1988), Lo cual si bien no riñe con el modelo de desarrollo imperante, si demuestra la posibilidad de visibilizar elementos que dicho modelo no considera, en ese sentido cabe preguntarse entonces ¿Cómo se relaciona el modelo de desarrollo imperante con la propuesta de desarrollo local planteada desde el municipio? y finalmente ¿cómo se lleva a cabo el establecimiento de políticas públicas para el desarrollo local en el municipio indígena de Toribío - Cauca entre 1994- 2010?.

En ese sentido en este trabajo se plantean como objetivos: analizar las políticas públicas de desarrollo local caso municipio indígena de Toribío – Cauca durante 1994-2010; Identificar cuáles son las fuentes teóricas, los elementos prácticos e institucionales utilizados por la comunidad de Toribío para la formulación, decisión, e implementación de políticas públicas de desarrollo local; Explorar el proceso de participación y empoderamiento de la comunidad indígena de Toribío para el establecimiento e implementación de políticas públicas en torno al desarrollo local analizando las causas externas e internas que impactan la apuesta del desarrollo local del gobierno municipal y finalmente evaluar los logros de las políticas públicas de desarrollo local durante el periodo de 1994 a 2010.

Estos elementos igualmente llevan a plantear como supuesto, que la participación de la comunidad en la formulación e implementación de la política pública de desarrollo local genera ó permite políticas más adaptadas al contexto local y por la tanto más exitosas en la medida en que se fortalece la construcción de redes al interior del municipio.

Para analizar las políticas públicas de desarrollo local en el municipio indígena de Toribío – Cauca entre 1994 a 2010, se utilizó el modelo *advocacy coalitions*, propuesto por Sabatier (1988), modelo que fue desarrollado para analizar los cambios de política a largo plazo y que contempla la influencia tanto de los factores externos que inciden sobre las políticas como los internos.

Retomando en el caso de los factores internos, el aprendizaje político, entendido como el efecto cognitivo producido por la experiencia cotidiana obtenida por los actores de la política, se traduce en una adaptación de los comportamientos y actitudes que influyen sobre los contenidos y los cambios en las políticas.

A este aprendizaje político se suma la existencia de una serie de actores o comunidades de política quienes al compartir un sistema similar de creencias, valores o percepciones de un problema específico se unen y se coordinan en el tiempo a fin de ser escuchados e incidir en el desarrollo de las políticas. Estos actores no se restringen a la clase política tradicional, partidos políticos, candidatos etc., sino que se amplía hacia la comunidad y sociedad civil organizada etc.

Ahora bien teniendo en cuenta la diversidad de actores a estudiar, metodológicamente, se optó por recolectar, en un primer momento, la información de carácter secundario y de documentos de las administraciones locales, regionales y nacionales, en un segundo momento se recopiló información de fuentes primarias a través de la observación participante, la cual permite realizar una descripción de los modos de vida, las interacciones sociales de la comunidad estudiada. Este método de investigación cualitativa involucra la interacción social entre el investigador y los informantes durante el cual se recogen datos en el lugar de estos últimos, de modo sistemático y no intrusivo, siguiendo a Serrano (2001: 100) “la observación participante permite recoger (...) información más numerosa, más directa, más rica, más profunda y más compleja”. De esta

manera se pudo reconocer elementos propios de la comunidad, coadyuvando a captar su cosmovisión<sup>2</sup>, sus modos de organización y formas de comprender el desarrollo.

Dentro de las herramientas de investigación se seleccionó la entrevista cualitativa o entrevista en profundidad ya que ésta es pertinente para captar las diversas percepciones (políticas, sociales, organizativas, del territorio, etc.) de los actores sociales del Municipio de Toribío y de manera relevante conocer de primera mano la percepción de los decisores políticos. Somos conscientes sin embargo y como lo plantea Fortino Vela (2001: 68) que:

Como cualquier otra técnica de investigación la entrevista cualitativa contiene al mismo tiempo riqueza y limitaciones. Riqueza porque en ella confluyen las experiencias, sentimientos, subjetividades e interpretaciones que cada persona hace de su vida y de la vida social, fenómeno por naturaleza multidimensional. Limitaciones porque, al tener un carácter único, no siempre puede afirmarse con plena seguridad el descubrimiento de los aspectos claves que conduzcan a un conocimiento generalizable.

Estas limitantes y los sesgos propios de esta herramienta fueron subsanados a través de la utilización de una encuesta (Anexo No 1), que permitió obtener una mayor información. De un universo de 32.673 habitantes de todos los resguardos indígenas y sectores del municipio, se tomó una muestra que incluyó a 200 personas, mayores de edad, de ambos sexos y habitantes del municipio de Toribío.

Igualmente, seleccionamos dos tipos de entrevista. La primera es la entrevista semi estructurada<sup>3</sup>, la cual fue aplicada a los miembros de las instituciones (Alcaldía, Cabildo Indígena, Iglesia, Centro Educativo – CECIDIC, Juntas de Acción Comunal – JAC). La segunda es la entrevista no estructurada<sup>4</sup>, ésta fue aplicada a la comunidad del Municipio de Toribío Cauca (Indígenas, Campesinos) para conocer algunos elementos relevantes como la organización comunitaria, la participación socio política, la vinculación al Proyecto Nasa<sup>5</sup>,

---

<sup>2</sup> Las cosmovisiones son el conjunto de opiniones y creencias que conforman la imagen o concepto general del mundo que tiene una persona, época o cultura, a partir del cual interpreta su propia naturaleza y la de todo lo existente. Una cosmovisión define nociones comunes que se aplican a todos los campos de la vida, desde la política, la economía o la ciencia hasta la religión, la moral o la filosofía.

<sup>3</sup> Las entrevistas semi estructuradas según Fortino Velas (2001: 76) “funcionan adecuadamente en aquellas investigaciones que se interesan por interrogar a administradores, burócratas o miembros de elite de alguna comunidad, personas que tienen poco tiempo o que están acostumbradas a usar eficientemente su tiempo”.

<sup>4</sup> Brimo (1972:209) señala que “una entrevista no estructurada nunca se apoya en una lista de preguntas establecidas con relación al orden en que se efectúan ó en la forma como son planteadas, sino más bien en una conversación más libre. La libertad variará dependiendo de la naturaleza de la entrevista no estructurada de que se trate”.

<sup>5</sup> Ver capítulo II.

su percepción acerca de la política, las políticas públicas establecidas en materia de desarrollo local y la relación con la tierra.

Los ejes temáticos que fueron relevantes para elaborar las entrevistas y la encuesta fueron: la recuperación de tierras, movimiento indígena, descentralización política y administrativa, participación socio política, organización comunitaria, desarrollo local, políticas públicas, articulación entre niveles de gobierno, Proyecto Nasa, redes de política, políticas de desarrollo, percepción y comentarios finales.

Estos elementos han llevado a dividir el presente estudio en cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta el marco teórico de la investigación, constituido por una revisión conceptual sobre políticas públicas, las teorías del entramado, la propuesta de Sabatier, el modelo de coalición promotora y desarrollo local, demostrando los avances en estas temáticas de interés.

En el segundo capítulo se exponen las características geofísicas, económicas y socio-políticas de Toribío, así como su marco histórico evidenciando las fortalezas y debilidades de este municipio en su apuesta por el desarrollo local.

En el tercero se presenta el marco jurídico y político-institucional colombiano frente al desarrollo local, estableciendo un marco histórico que permite conocer el desarrollo de esta temática en el país, tejiéndolo con el proceso de descentralización y los avances que este instrumento brindó para el desarrollo local. Igualmente se exhibirá como la historia y el aprendizaje político genera los cambios de política y la existencia de grupos de interés que pugnan en el desarrollo de dichos cambios.

En el cuarto, se realiza de manera general, un análisis de la política pública en materia de desarrollo local, cómo este es evidenciando en la localidad y cómo se generan políticas públicas de “abajo hacia arriba”, qué tan eficientes son las redes de política en esta materia y cómo inciden las coaliciones promotoras y el aprendizaje político en Toribío para el establecimiento de políticas públicas en materia de desarrollo local.

Finalmente en las conclusiones se presentan algunas reflexiones en torno al proceso de evolución del desarrollo local desde el gobierno nacional y cómo responden las localidades.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

El concepto de desarrollo en Colombia está ligado intrínsecamente a la institucionalidad, a la manera como el Estado colombiano lo ha dimensionado y a la organización de una serie de políticas públicas enfocadas en este aspecto, en este sentido es necesario ahondar en ¿qué es el desarrollo local?, ¿cómo ha sido entendido por el Estado colombiano? y ello nos lleva a indagar ¿qué son las políticas públicas? y ¿cómo éstas han sido desarrolladas en el contexto del país?.

### **Entre el Desarrollo y el Desarrollo Local**

Finalizando la década de 1940, múltiples transformaciones sacuden al mundo, entre ellas el fortalecimiento del concepto de desarrollo ligado al crecimiento económico, y que según diversos teóricos, sólo se conseguiría con ayuda del Estado y el establecimiento de políticas para tal fin, frente a ello Evans subraya:

Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del '50 y el '60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización (Evans, 2007:17).

No obstante en décadas posteriores la imagen del Estado, como agente sustancial de cambio, se erosionó al no responder al desafío desarrollista, surgiendo una nueva imagen en la que el Estado aparecía como el obstáculo fundamental del desarrollo, imagen que fue capitalizada por aquellos que propendían por la reducción drástica del Estado.

En épocas subsiguientes, este proceso de desgaste se apacigua con el advenimiento de los programas de ajuste estructural y la “tercera ola”<sup>6</sup> acerca del Estado y el desarrollo,

---

<sup>6</sup> Según Eira Ramos (2002:69, 70,71) “Huntington reconoce la existencia de tres olas. La primera tiene sus orígenes en la revolución independentista de los Estados Unidos y en la revolución francesa. Los factores que parecen haber dado impulso a esta primera ola [...] el desarrollo económico, la industrialización, el ascenso de la burguesía y de una clase media, el desarrollo de una clase obrera y su rápida organización [...] La segunda ola de democratización, ocurrida en el contexto de la segunda guerra mundial estuvo determinada más por factores políticos y militares, que por variables económicas y sociales como ocurrió en la primera ola [...] La democratización de la tercera ola parece haber sido un proceso algo más complejo, al menos Huntington (1994, 49 y ss.) señala que fue provocada por una mezcla de distintas causas [...] factores que

“ola” que revalorizará el papel del Estado y ligará su desempeño al desarrollo propendiendo con ello, no al desmantelamiento del Estado, sino a su reconstrucción en este ámbito.

En ese contexto, el desarrollo continúa siendo una prerrogativa estatal y por tanto potenciado o limitado por la manera como conciba dicho desarrollo y como lo articule en el plano local.

Frente al desarrollo local un primer acercamiento es el propuesto por Arocena (1987:6) quien sostiene que “no hay una teoría sobre el desarrollo local, sino teorías sobre el desarrollo que difieren entre ellas en la forma de considerar lo local”, este concepto no riñe con el expuesto por Boisier (1999: 14,15) para quien el concepto de desarrollo local:

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

Para Alberto Enríquez citado por Carpio (2006:8) “el desarrollo local es un proyecto de territorio concertado por los actores locales con el propósito de elevar la calidad de vida de sus habitantes de manera sistemática y creciente; el territorio redefinido como sujeto de desarrollo es el punto de partida para la definición de lo local y de su gestión”. Cardona Recinos (2006:156) considera que “el desarrollo local es por ende una estrategia de desarrollo que actúa en un territorio funcionalmente delimitado y opera de manera integral para revertir las características de exclusión económica y social y para generar dinámicas sostenibles sobre la base de fuerzas y recursos propios”. Este concepto se acerca al expuesto por Moira Fratta citada por Carpio (2006:18) para quien el desarrollo local es:

Un desarrollo centrado en las personas, que hace uso de los recursos locales y fomenta el crecimiento integral en el espacio circundante, sin depauperar a las comunidades y explotarlas, entonces (...) no implican solamente el desarrollo económico, sino el bienestar de la comunidad, que implica la satisfacción de otras necesidades no estrictamente económicas.

Velásquez (2006:176) a su vez considera al desarrollo local como:

---

contribuyeron a esa nueva ola democratización a nivel mundial: el declive de la legitimidad y el dilema del desempeño, desarrollo económico y crisis, cambios religiosos, políticas de agentes externos y el efecto de demostración”.

El proceso por medio del cual distintos actores (locales y extra locales, estatales y no estatales) intentan, a través de un esfuerzo convergente, no libre de tensiones y conflictos, y de una visión compartida de futuro, potenciar las energías y los recursos disponibles en un territorio con el fin de avanzar en el logro del bienestar para todos en un contexto de convivencia democrática entre diferentes, de justicia social entre desiguales y de inclusión política.

Para la Unión Europea, citada por Carpio (2006:31) “el desarrollo local es más una metodología y una estrategia que un objetivo, pues la complejidad para definir el desarrollo local con sus múltiples dimensiones (multisectorialidad, descentralización, enfoque participativo, proceso a largo plazo) complica la formulación de programas”. La Fundación Interamericana (FIA) citada por Velásquez (2006:176) lo define como “un proceso participativo en el que intervienen representantes de los diversos sectores de una localidad para definir una visión común de futuro, la cual forma el marco general para la planificación y ejecución de acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la localidad”. Ramírez (2001:22) por su parte considera que el desarrollo local:

Transciende las esferas estrictamente políticas, y en la actualidad, atinge a la problemática de nuevas modalidades de desarrollo (...) Se puede observar la confrontación de dos lógicas, interpretativas y operacionales, que ponen en tensión los niveles locales, regionales y nacionales; una lógica descendiente - ligada a estrategias de poder y control de los espacios locales importantes desde el punto de vista económico o político (multinacionales, filiales, etc.) y una lógica descendiente, apoyada en iniciativas locales de múltiple naturaleza, aquí surgen en general relaciones entre representantes políticos, asociaciones locales y movimientos ciudadanos.

Otra mirada es la propuesta por Coraggio (2003) quien circunscribe el tema del desarrollo local, articulado a las políticas públicas, en un ámbito mucho más participativo y teniendo en cuenta otras características que deben ser asumidas en el ámbito local, iniciando con la conceptualización sobre lo que entiende por “otro desarrollo”<sup>7</sup>. Dentro de estas características se encuentran,

---

<sup>7</sup> Coraggio (2003: 23,27) se refiere aquí “a la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría inter-generacional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población y esta a su vez debe incluir la ampliación de prácticas que encarnen los valores democráticos y solidarios por sobre los oportunistas y predatorios. Desarrollo es no solo más y mejores cosas, sino transformación cultural de la política y de los modos de vida”.

- *Componentes económicos* (trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos;
- *Componentes sociales* (integración en condiciones de creciente igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social;
- *Componentes culturales* (autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia, y
- *Componentes políticos* (transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público (Coraggio, 2003: 23).

El autor en mención no da una definición exacta sobre lo que es el desarrollo local sino que plantea lo que para él es “otro desarrollo” resaltando su visión sobre lo que es “lo local” manifestando que éste “no es algo minúsculo, parroquial, localista, sino la condición común de una población que comparte una historia de asentamiento (que muchas veces desconoce) y la vida cotidiana cara a cara aunque sea de manera más ó menos desigual, más ó menos conflictiva ó solidaria”.

Gallicchio (2006) por su parte nos ofrece una mirada más crítica sobre lo que es el desarrollo local ó al menos como ha sido abordado, y manifiesta que el desarrollo local<sup>8</sup> “está de moda en América Latina y que diversas personas, instituciones y gobiernos con muy diferentes características lo nombran como uno de los principales temas de sus agendas”.

El desarrollo local no emerge de manera espontánea ó sin un objetivo concreto en el marco donde otras apuestas alternas<sup>9</sup> están presentes sino como una oportunidad de revalorizar espacios que no habían sido copados por el discurso del desarrollo.

Existen múltiples visiones y conceptualizaciones sobre lo que es el desarrollo local; como éste es contextualizado ó bajo que lógica es desarrollado; Gallicchio (2006) plantea que existen al menos seis visiones que nos ayudaran a comprender mejor como se aborda el mismo,

1. *Desarrollo local como participación:* para esta concepción, desarrollo local sería todo aquel proceso en el que participen actores en la discusión de asuntos de un territorio determinado. Aunque el trabajo según esta concepción ha permitido generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida, en la mayoría de los casos la participación se ha transformado en un fin en sí mismo, sin su necesario

---

<sup>8</sup>Sin embargo, parece que el desarrollo local y la descentralización son usados por los actores con diferentes objetivos y contenidos y estos a su vez son estrategias e instrumentos de desarrollo.

<sup>9</sup> A sugerencia de Gallicchio estas podrían ser las alternativas de desarrollo nacional y regional.

- vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio o con visiones que trasciendan el pequeño proyecto o el micro emprendimiento.
2. *La visión neoliberal del desarrollo local*: Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante en la década del '90 especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central, han estado teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional y un traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y actores locales.
  3. *Desarrollo local como municipalismo*<sup>10</sup>: (...) en el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido, y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local.
  4. *Desarrollo local como desarrollo económico local*: El supuesto básico era que el problema de estas sociedades era de carácter económico, y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo (...) se priorizó ante todo el desarrollo de microempresas en una primera fase y los planteos de mejora de la competitividad territorial en una segunda etapa<sup>11</sup>.
  5. *Desarrollo local como ordenamiento territorial*: Se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, se promueve una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio, que termina pretendiendo promover procesos de desarrollo local mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto.
  6. *Desarrollo local como forma de análisis social*: Se trata de una visión más “neutra” del desarrollo local, en el sentido de que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Es así que este enfoque lo ubica en una dimensión analítico-metodológica, como herramienta definida por un conjunto de variables e indicadores<sup>12</sup> (Gallicchio, 2006: 60-62).

Para el alcalde de Toribío, “el desarrollo local es lo que nosotros podamos aportar al plan de vida de nuestras comunidades” (Entrevista, Carlos Alberto Banguero, Toribío, Mayo 2010), para el ex-alcalde Gilberto Muñoz<sup>13</sup>:

El desarrollo local es generado por los liderazgos en las localidades, ahí es donde se desarrolla la vida comunitaria, y la vida comunitaria es la que genera los tejidos

---

<sup>10</sup> Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente visión como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de actores a ámbitos donde se toman decisiones.

<sup>11</sup> Su raíz está muy claramente vinculada a la cooperación europea para el desarrollo, aunque no solamente. En este sentido, y especialmente para América Central, se impulsaron multiplicidad de proyectos de carácter productivo y de institucionalidad para el desarrollo económico local.

<sup>12</sup> Diversos estudios se ubican en esta dimensión, sobre todo a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográficos. Estos estudios adoptan, finalmente, un carácter mucho más descriptivo que de herramientas para la acción.

<sup>13</sup> Primer alcalde electo por el movimiento cívico de Toribío.

sociales. El desarrollo local tiene que ser capaz de involucrar a todos los habitantes de esa localidad, debe darles la oportunidad de participar porque con ello estamos generando el sentido de pertenencia, que ese fundamental para cualquier desarrollo local, [en ese sentido] el desarrollo local está dado desde unos liderazgos que sean capaces de unir, de respetarse en la diferencia, de ser capaz de interpretar las proyecciones, los sueños de esas comunidades. (Entrevista ex – alcalde del municipio de Toribío. Mayo de 2010).

Según lo expuesto por los autores, es posible advertir cinco posturas: la primera ve el desarrollo local como un proyecto (Enríquez citado por Carpio, 2006:8), la segunda como una estrategia (Cardona Recinos, 2006:156), la tercera como un proceso (Velásquez, 2006:176), la cuarta (Coraggio, 2003) como un proceso de participación articulada a las políticas públicas, la quinta como un aporte desde la institucionalidad de carácter local a lo ya conceptualizado y propuesto por los indígenas en su Plan de vida. A pesar de estas diferencias las cuatro posturas desembocan en un mismo fin y es la revalorización del espacio local.

En ese sentido es posible advertir, para el caso de Toribío, que su comunidad es consciente que si bien su proceso de reivindicación y resistencia (los cuales han sido las bases de su proceso de unificación) es importante, deben avanzar hacia la consolidación de un modelo de desarrollo que incluya también el aspecto económico y en eso están “caminando”, hacia el desarrollo económico local, el cual es visto por Albuquerque (2008:14) como:

Un proceso de desarrollo participativo que promueve la cooperación entre los principales actores públicos y privados de un territorio particular para la creación y aplicación de una estrategia de desarrollo común. El objetivo fundamental es estimular la actividad económica y generar un trabajo decente, a través de la explotación de los recursos locales y potenciales y las oportunidades del contexto global.

Teniendo en cuenta que el Estado colombiano ha asumido la prerrogativa del desarrollo a nivel nacional bajo los planes de desarrollo nacional y a través de políticas públicas, es necesario enfocarnos en la evolución de sus políticas, aceptando con ello que lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree requiere “la regulación o intervención gubernamental o social o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007:37), en ese contexto es necesario indagar qué son políticas públicas, que

enfoques existen y como estos pueden coadyuvar a un análisis acerca del proceder estatal en el ámbito del desarrollo local.

### **Políticas públicas**

En cuanto a las Políticas Públicas estas han sido definidas por Lahera (2004: 8) como “aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Para Muller (2002:48) es “un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”.

Para Nioche (2002:19) “una política pública es una secuencia de acciones que conducen a la producción de una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática”. Para Meny y Thoenig (1992:8), “Una política pública se presenta bajo la forma de un programa gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”. Para Peters citado por Pallares (1988:142) es un “conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

Siguiendo estos postulados es posible exponer tres supuestos el primero parte de la concepción acerca de la naturaleza de las políticas públicas la cual está centrada en evidenciar y resolver de manera institucionalizada una situación problema que afecta a un sector de la sociedad o a la sociedad en general, en otras palabras es un proceso decisional.

El segundo, se centra en los diferentes acercamientos a la política pública: la primera se centra en un flujo de información (Lahera, 2004), la segunda en un proceso (Muller, 2002), la tercera en una acción (Nioche, 2002) y la cuarta en un programa (Meny y Thoenig, 1992). En los dos últimos se evidencia una instrumentalización de la política pública al considerarla un dispositivo encaminado a obtener una respuesta institucionalizada a un problema, no obstante en los dos primeros se advierte una visión más amplia y compleja de las políticas públicas al centrarse en un “proceso de mediación

social” Muller (2002:48), en un diálogo democrático. Precisamente esta visión nos acerca al tercer supuesto que se centra en evidenciar a la política pública como una actividad de comunicación pública, postura presentada por Majone (2000:58) y Vallejo (2009:21) para quienes la política pública debe ser observada como:

Un medio de construcción de opinión pública y de diálogo democrático: una política es también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la ejecución de acciones en consecución de unos objetivos. Es decir incorpora además de la sumatoria de intereses de los supuestos decisores una carga comunicativa con la sociedad que en palabras de Majone (2000:58) ‘es fundamental para la construcción de un clima democrático de discusión, que facilite la articulación del Estado y el sistema político con los ciudadanos’.

Y que en nuestro caso, facilite la interacción del Estado, el sistema político y los ciudadanos en torno a los procesos de desarrollo local en el municipio de Toribío y nos permita evidenciar el rol del Estado en esta materia, no sólo a través del establecimiento de leyes o decretos para tal fin sino también, a partir de la generación y construcción de la opinión pública, la presión social, la identificación de los actores e intereses existentes en torno al desarrollo local y su inserción en la agenda pública.

Paralelo a ello, es necesario explorar el proceso de evolución referente a la comprensión de las políticas públicas que va de la mano del desarrollo de la Ciencia Política. Se consideran tres etapas o posturas de interés: la socio-céntrica, estado-céntrica y las teorías intermedias, posturas que han sido caracterizadas por diferentes autores entre ellos Roth (2004) y Skocpol (2007).

### **La perspectiva socio- céntrica**

Esta postura surge entre los años 1950 y parte de considerar al Estado como un actor secundario, un ente dependiente de la sociedad, que adquiere interés al ser un espacio de confrontación y unificación de los diferentes grupos de interés, visualizando los aportes que realiza la sociedad al Estado y los efectos distributivos de las políticas del Estado en la sociedad, básicamente revalorizan el papel de la sociedad al considerar que éste da vida al Estado al generar las políticas a través de los grupos de interés y es a su vez receptora de los beneficios que ello brinda, en palabras de Skocpol (2007: 170):

El Estado era considerado como un concepto antiguo, asociado a tediosos estudios jurídico-funcionalistas de principios constitucionales de ámbito nacional. Los

conceptos alternativos eran juzgados más compatibles con las investigaciones científicas generalizadoras. El “gobierno” era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. La investigación se encontraba en las “aportaciones” de las sociedades al gobierno y en los efectos distributivos de las contribuciones gubernamentales. El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente y, en la investigación comparativa, las variaciones en las organizaciones gubernamentales se juzgaban menos significativas que las “funciones” generales compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades.

### **La visión estado – centrista**

El segundo enfoque, el Estado-céntrico, nace en la década de 1970, a partir de la crisis del Estado de Bienestar y con ello del enfoque socio-céntrico, permitiendo redescubrir al Estado como eje articulador en los estudios de la teoría política, sobre todo en el ámbito económico y político, privilegiando el accionar del Estado, elevándolo al nivel de actor independiente de la sociedad que funciona como un selector de peticiones y abastecedor de servicios y como autor de la acción pública al regirla y decidir sobre ella, con lo cual anula el poder de la sociedad en la acción pública. Dentro de las propuestas teóricas que coinciden con este precepto encontramos los modelos de toma de decisión, entre ellos: el racional absoluto, de racionalidad limitada, incremental, el modelo de anarquía organizada y de elección racional, así como el enfoque neweuberiano o burocrático.

El primero, el modelo racional absoluto, parte de considerar la existencia de un conocimiento total de los problemas, así como del análisis pormenorizado de todas las soluciones, contrastadas con los objetivos, a partir del cual se toma la mejor decisión, en ese sentido la decisión se tomaría en razón de un conocimiento categórico de todas las variables existentes.

Esta idealización de la toma de decisión llevó a Simon (1957) al planteamiento de un nuevo modelo, el de la racionalidad limitada, aduciendo la existencia de un sinnúmero de limitantes que imposibilitan al actor en cuestión conocer totalmente las diferentes variables pre-existentes al momento de tomar una decisión. Estas limitantes se centran en la carencia de una completa información acerca del problema y aun de la solución, ya por los recursos humanos, técnicos o financieros que son de carácter limitado, ya por la disponibilidad que tenga aquel que posee la información de brindarla, el tiempo existente

para la toma de decisión, los objetivos del decisor, la capacidad intelectual de éste y sus asesores para captar el problema, la manera como se aborda el problema y la exploración de las soluciones viables. Esta visualización de las limitantes existentes llevó a Simon a plantear el modelo de racionalidad limitada según el cual:

Es imposible que el comportamiento de un solo individuo, aislado, alcance cualquier grado considerable de racionalidad. El número de alternativas a explorar no es menor y la información necesaria para evaluarlas es tan vasta que incluso una mínima aproximación a la racionalidad objetiva resulta difícil de concebir. La elección individual ocurre en un entorno de “datos conocidos”, es decir, premisas aceptadas por el sujeto como fundamentos para su elección; además el comportamiento es adaptativo únicamente dentro de los límites establecidos por estos “datos conocidos”. Simon (1957:79).

Teniendo en cuenta estas limitantes plantea que la toma de decisión es una mezcla de racionalidad y sentido común, tomando no la decisión racionalmente pura, sino la más satisfactoria. Este enfoque de conocimiento limitado dará origen a la visión del hombre contractual de Williamson (1985), según la cual, el hombre, consciente de su racionalidad limitada, establece acuerdos tomando en cuenta su limitación, intentando obtener la máxima utilidad a la información y los recursos que posee, para sí y su organización, por lo cual su comportamiento tenderá al oportunismo, visión que será de gran interés para los estudios acerca de los arreglos institucionales.

Posterior a este modelo Lindblom y Woodhouse (1997) darán origen a un nuevo modelo, conocido como de ajuste marginal, en el cual intentan demostrar que ningún dirigente puede aplicar realmente el modelo racional y que por el contrario, aplican un modelo instintivo de comparación entre soluciones empíricas. Ya no se trata de deducir la solución sino de aprender desde la realidad empírica. A ello añade la imposibilidad de pensar las políticas públicas en relación de etapas o fases funcionales. Frente a ello proponen un modelo que toma en cuenta el poder y las interacciones entre fases y etapas subrayando que “los pasos deliberados, ordenados [...] no constituyen un retrato preciso del funcionamiento real de las políticas públicas. Por el contrario, la formulación de políticas es un proceso complejamente interactivo que carece de principio y de fin” (Lindblom y Woodhouse, 1993:11), lo cual estaría gobernado por una serie de elementos que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas entre ellos las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos, los grupos de interés entre otros.

En ese sentido Lindblom y Woodhouse proponen dos cuestiones de interés, el primero está ligado al aprendizaje político ligado a la deducción de soluciones a través del adiestramiento que brinda la realidad empírica; el segundo, está relacionado con el carácter interactivo de la política pública y la existencia de diversos actores con heterogéneas cargas de interés, condición que complejiza los procesos de las políticas públicas. En ese contexto plantean el modelo incremental o de ajuste marginal.

Este modelo básicamente expone que lo limitado del tiempo de la acción pública, la complejidad de los procesos de las políticas públicas y la heterogeneidad de los actores que entran en el juego político y con ello la diversidad de objetivos, metas y valores predefinidos por los actores, llevan a que sea imposible revisar todos los escenarios y las posibles soluciones, tendiendo a la búsqueda de soluciones por la vía técnica, resultando con ello cambios minúsculos en el quehacer político, y racionamientos empíricos que surgen de la práctica política.

Otro modelo que se circunscribe a la postura Estado centrista es el modelo de elección racional o *rational choice* impulsado por Downs (1957), el cual, si bien retoma elementos del modelo racional absoluto va mucho más allá al plantear una forma de pensar la política a través del análisis económico, partiendo de una concepción basada en el individualismo metodológico, que considera al individuo como un sujeto racional y egoísta, el cual actúa en términos de cálculo para lograr su bienestar, razón por la que se restringirán a una serie de preferencias que se ligarán al éxito que consiga en su economía doméstica y a los lineamientos del homo economicus, ignorando que existen una serie de incertidumbres, fruto de la información incompleta que posee. En este sentido la elección racional niega una constitución social o comunitaria del quehacer político así como el supuesto de que los actores políticos obran de manera altruista. Evidenciando su actuación como una racionalización previa de sus objetivos e intereses, uno de ellos el mantenimiento del poder y la estructuración de la cuestión política a partir de este deseo.

Si bien en un principio la elección racional fue uno de los modelos más utilizados para estudiar la cuestión pública, posteriormente fue debatida por algunos teóricos al considerar diferentes elementos de carácter sociológico y económico.

En el ámbito económico estos se centraron en la idealización de la capacidad de cálculo en todas las acciones económicas, al considerar las limitaciones humanas para

conocer todo el panorama y el hecho de que la información nunca es completa (Simon, 1957).

En el espacio sociológico estos se ajustaron a la inexistencia de una estructura jerárquica clara en las elecciones (Bates, 1994), la existencia de otros motivos de la acción, diferentes al racional, como lo son los morales, sentimentales e impulsivos (Weber 1993; Beckert, 1996), igualmente se le discutió y aun se le discute, el que las metas de la ganancia estuvieran siempre dadas, en lugar de ser construidas socialmente o que en estas metas no influyeran factores culturales o de poder (Arrow, 1974). Es frecuente que, cuando es posible optimizar en una acción o tarea, se haga por etapas y no totalmente, ya que la segunda etapa siempre va a depender de los resultados de la primera etapa y por tanto, los resultados no serían cognoscibles a priori (Boyer y Drache, 1996), que los resultados de la elección dependen también de la red social en la que el individuo se inserte (Granovetter y Swedberg, 2001) y las limitaciones coexistentes en términos de monopolio, reglas institucionales, relaciones políticas o de costumbre para el ingreso de un actor en un campo de actividad (Della Giusta 2001). Scott (2000) retoma y refuerza estas críticas centrándolas en tres cuestionamientos el problema de la acción colectiva, de las normas sociales, y de la estructura social.

El primero se circunscribe a su dificultad para explicar la existencia de la cooperación de los individuos en grupos, asociaciones y otras formas de acción conjunta. Si los individuos calculan el beneficio personal que se hará de cada curso de acción, ¿por qué decide hacer algo que beneficie a los demás más que a sí mismos?, el segundo el problema de las normas sociales, está relacionado al hecho de por qué la gente parece aceptar y seguir las normas de comportamiento que les llevan a actuar de manera altruista o de sentir una ‘obligación’ que invalida su propio interés<sup>14</sup>. El problema de la estructura social ligada a ¿cómo es posible que una teoría individualista explique y tome debida cuenta de la existencia de grandes estructuras? En particular, es la cuestión de si existen estructuras sociales que no pueden reducirse a las acciones de los individuos particulares y que, por lo tanto, tiene que ser explicado en términos diferentes. Los críticos han argumentado que una solución adecuada a estos problemas demuestra la necesidad de ir más allá, o incluso a

---

<sup>14</sup> Ello y el problema de la acción colectiva, comprenden lo que Parsons (1968) llama el problema hobbesiano del orden: si las acciones son egoístas, ¿cómo es posible la vida social?

abandonar la teoría de la elección racional.

Finalmente, encontramos el enfoque burocrático cuyas bases surgen de los postulados weberianos sobre el Estado y el análisis de la burocracia, evidenciando en esta última una doble tensión: la primera enfocada en la racionalización que ésta le brinda al Estado al organizarlo y convertirlo en un ente eficaz para cumplir sus funciones y la segunda la posibilidad de que la burocracia lo absorba todo. Básicamente, este enfoque intenta demostrar cómo las elecciones públicas resultan de los conflictos y la competencia entre distintos grupos al interior del Estado.

### **Los enfoques intermedios**

Los enfoques intermedios están compuestos por el neo-corporativismo, la teoría del entramado, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes, la teoría de la acción entre otras, que intentan tomar en consideración tanto los factores internos como externos del quehacer público. En otras palabras retoma elementos de los enfoques socio-céntricos y estado-céntricos para la construcción de sus soportes teóricos evidenciando relaciones horizontales en las interacciones Estado- sociedad.

### **La visión Neo – corporativista**

Este enfoque propuesto por Schmitter, surge en los años 1970, a partir de su cuestionamiento al enfoque pluralista y al análisis acerca de la interacción entre gobierno - empresa - trabajadores, aduciendo la existencia de un neo-corporativismo societal en el cual las corporaciones del capital y del trabajo se organizaban autónomamente en el seno de la sociedad siendo reconocidos y avalados por el Estado como interlocutores de sus corporaciones. En ese sentido el neo- corporativismo se inclina por los procesos de negociación al interior de la cosa pública y niega que esta sea el resultado de la competición entre grupos como lo afirma el pluralismo. En palabras de Schmitter:

El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo componen están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente, reconocidas, acreditadas o creadas por el Estado y a las que se ha otorgado un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio del ejercicio de ciertos controles en la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas y apoyo (Schmitter, 1974:934-936).

### **El Neoinstitucionalismo**

Este enfoque propuesto por March y Olsen (1984; 1997), parte del estudio del rol de las instituciones, tomándolas como un factor primordial para la decisión de marcos de comportamiento en la sociedad, no obstante en el mismo nivel ubica a los actores sociales visualizando una relación de interdependencia entre ellos.

En ese contexto, esta perspectiva subraya la importancia de situar a las políticas públicas al tenor de las instituciones, definidas por March y Olsen, (1989: 21) como “un conjunto de reglas, rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”, North (1993: 13) a su vez las define como “las reglas de juego en una sociedad, más formalmente las instituciones, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructura incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. Desde otro punto de vista las instituciones son las reglas de funcionamiento de una sociedad, razón por la cual intenta integrar en su análisis tanto al componente estatal como social.

### **Las teorías del entramado**

Este enfoque parte del supuesto de la existencia de una red, siguiendo a Aldrich y Whetten (1981) “una red tiene la totalidad de todas las unidades conectadas por un cierto tipo de relación”. Hacia la década de 1970, este concepto comienza a ser utilizado en el ámbito de la ciencia política al presentar un panorama más amplio, sistémico y fluido de las interacciones sociales, no sólo en el terreno político sino en todas las esferas y niveles del entorno social.

En el campo de la política pública, este concepto se centró en la fase de la formulación al subrayar la manera en que “cada política es resultado de una compleja interconexión de personas y organizaciones y presentan un cuadro más informal de las maneras en que ocurre la política en la realidad” (Parsons, 2007:214). En otras palabras, estas redes se enmarcaron en un contexto de relaciones y dependencias, como han señalado David Knoke y James Kuklinski (1982).

En ese sentido, el análisis de las redes supone que los actores participan en un sistema social en el que otros actores influyen en las decisiones de los demás por ello, convocan a ocuparse de los niveles de la estructura dentro del sistema social. En ese sentido

la red se teje alrededor de una serie de relaciones entre actores en busca de unos objetivos específicos, los cuales mueven el entramado y permiten la interacción de lo público y lo privado.

En el área de la política pública esa visión del entramado se sustenta en la concepción de la política pública como el resultado de la interacción entre la institucionalidad, los individuos, los grupos de interés o sectoriales, que se influyen mutuamente a partir de los objetivos de su interés. En ese sentido Héritier (1993: 143- 144) define a la red en el ámbito de la ciencia política como “un conjunto de actores públicos y privados y sus interacciones más o menos estables a través de los cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales e inmateriales en un ámbito de política pública de interés común”. Una apreciación similar presenta Peterson (2004:4) para quien “el término red se utiliza con frecuencia para describir las agrupaciones de distintos tipos de actores que están unidos en la vida política, social o económica. Las redes pueden ser poco estructuradas, pero aún capaces de difundir la información o participar en la acción colectiva”.

Estas disertaciones son complementadas con otras reflexiones propuestas por Parsons y que se enmarcan en las fortalezas de esta propuesta. Según este autor “la fortaleza del enfoque de las redes radica en que aporta una metáfora para esta complejidad que ‘encaja’ con los cambios tecnológicos y sociológicos de la sociedad moderna, en su contra tiene la diversidad de usos e interpretaciones de esta metáfora (Parsons, 2007:215). Precisamente esta diversidad en los usos, está relacionada con las diferentes unidades de análisis (actores, establecimiento de las políticas públicas y tipo de relaciones que instauran), lo cual ha permitido el desarrollo de una serie de sub-enfoques que se sustentan en la concepción teórica de las redes, entre ellas encontramos, la comunidad política, la red de política y las coaliciones, las corrientes de política y el equilibrio interrumpido. Para nuestro análisis nos centraremos en los tres primeros enfoques.

### **Comunidad de política**

El concepto de Comunidad de Política fue acuñado por Ricardson y Jordan (1979), para referirse a la heterogeneidad en el ‘estilo’ de la formulación y toma de decisiones en cada país y con ello al desarrollo de un proceso en la hechura de las políticas por parte de un

sector en Europa, según estos autores “la hechura de la política en realidad es una serie de comportamientos o segmentos verticales –cada segmento está habitado por un conjunto distinto de grupos organizados- y generalmente impenetrable por los grupos no reconocidos o el público en general”, Rhodes a su vez las definió como:

Redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente activa, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la transmisión de servicios y aislamiento de otras redes o invariablemente el público en general, tiene un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal. Están altamente integradas (Rhodes, 1988:78).

En ese sentido Rhodes (1988), propone centrarse en los activos o recursos que poseen los actores que hacen parte de estas comunidades, así como en los sistemas de valores, las reglas de juego impuestas y las estrategias que utilizan tanto al interior de la comunidad como en su proceso de dialogo con otros sectores de su interés.

En otras palabras estas comunidades de política acentúan la importancia en la sectorización de la política y señalan como la hechura de las políticas tienen lugar en comunidades cerradas. Igualmente basan su interacción en relaciones estables, y estrechas entre un número limitado de actores, excluyendo conscientemente a otros grupos, caracterizándose por su retraimiento sectorial con respecto a otras áreas del Estado o la sociedad, así como de significativos niveles de interdependencia entre los actores, manteniendo al igual que en la red de política un importante grado de cooperación entre los actores. No obstante se aleja de este último al constreñir las relaciones y organizar redes cerradas. En ese sentido Smith citado por Zurbriggen (2004:3) expone:

En las comunidades de políticas participa un limitado número de actores estables, existiendo una exclusión consciente de otros grupos. Todos los actores poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y se presume en consecuencia la capacidad de los líderes del grupo de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión. La interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas. Los miembros pasan a compartir determinados valores e ideología y en consecuencia prefieren determinadas políticas. Asimismo, existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que se desarrollan entre los miembros es de suma positiva, pues todos ganan si la comunidad persiste.

## **La red de política<sup>15</sup>**

Autores como Jordan, 1990; Marsh y Rhodes, 1992; Waarden, 1992; Kickert, 1997; Rhodes, 1997; Marsh, 1998 consideran que el proceso de elaboración de las políticas públicas tiene lugar dentro de una red de relaciones entre actores públicos y privados que se caracterizan por su interdependencia. Esta particularidad llevó a acuñar el término de redes de políticas públicas.

Esta red de política es definida según Benson (1982,148), como “un complejo de organizaciones conectadas a las demás a través de la dependencia de recursos y distinguidas de las otras por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos”, siguiendo a Scharpf (1978: 362) “la red es el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia.

Según Klijn (1998: 5) las redes de política son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o programas de política. Las redes de política, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político”. Para Smith citado por Parsons (2007:219) “la red de política es un concepto de nivel meso que se ocupa de explicar el comportamiento dentro de secciones específicas del Estado o de áreas específicas de la política pública”

Por su parte Marin y Mayntz citados por Roth (2004:34), definen la red de política a través de “sus actores, relaciones, lazos y sus límites. Una red está conformada por un núcleo relativamente estable de actores públicos y de organizaciones privadas; son estructuras híbridas de colaboración, de enlace y de apoyo a la actividad política gubernamental”. Para Börzel las redes de políticas públicas se definen como:

Un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una variedad de organizaciones públicas, privadas y sociales que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Börzel, 1997: 1).

En otras palabras es un mecanismo de interacción entre distintos actores autónomos, públicos o privados que poseen la capacidad de influir limitadamente sobre una fase del

---

<sup>15</sup> Al igual que los siguientes sub enfoques, coincide en su cuestionamiento a la separación de los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas, aduciendo que la existencia de diferentes actores que interactúan alrededor de un tema de interés en las diferentes fases limita la posibilidad de hacer distinciones tan precisas entre dichos procesos.

establecimiento de las políticas públicas. Razón por la cual sus interacciones se basan en el intercambio de información y en la existencia de la situación que los convoca manteniendo la independencia o autonomía de cada uno de los actores.

En ese sentido la interdependencia se torna en un concepto básico al interior de esta propuesta, con el que se expresa la necesidad de mantener relaciones estables entre los diversos actores con el fin de conseguir los objetivos políticos buscados. Siendo así, la comunidad de actores se convierte en un espacio donde se intercambian recursos e información, se elaboran y discuten propuestas, se negocian transacciones y se acaban perfilando las políticas. Es por ello que emerge el estudio de las interacciones entre actores y el análisis de los intercambios de recursos e información entre estos, examinando las políticas públicas de una forma estructural acercándonos de manera sistemática a las relaciones que se establecen entre los actores a lo largo del proceso de elaboración de estas políticas (Laumann y Knoke, 1987; Knoke *et al.*, 1996).

En este contexto permite un análisis meso de la política pública permitiendo observar y explicar las relaciones establecidas entre la institucionalidad y los grupos de interés, así como los cambios que se producen en el marco de dicha interacción. En ese sentido Smith (1993) propone seis tesis para el estudio de la relación entre las redes y la autonomía estatal que están relacionadas con los intereses pre-existentes de los actores estatales, el tiempo y su relación con los cambios al interior de las redes, el impacto de las redes sobre la autonomía estatal, las políticas públicas y sus cambios, a decir de Smith:

El tipo de relaciones comunitarias y de redes varía en el tiempo, en el sector de las políticas y los Estados; los actores estatales tienen intereses que definen el desarrollo de las políticas y de las redes de políticas públicas; la autonomía del Estado en la formulación e implementación de las políticas públicas se ve afectada por los tipos de redes de política existentes; los tipos de redes afectan los impactos de las políticas públicas; el tipo de cada red aporta el contexto para entender el papel de los grupos de interés en la formulación de las políticas. Las redes son la estructuración de las políticas, las ideologías y los procesos previos; el tipo de redes afecta la forma en que cambian las políticas públicas (Smith citado por Parsons, 2007:219).

### **El modelo de coalición promotora**

El tercer sub enfoque conocido como *advocacy coalitions* o coalición promotora, desarrollado por Paul Sabatier (1988) parte del cuestionamiento a los estudios de Hecló (1974) y Rose (1976) quienes concluyen que los principales agentes explicativos de los

cambios de políticas públicas se hallan en causas externas a estas como lo son el desarrollo socioeconómico, los gremios, la administración, el sistema de partidos etc., siendo estos los factores que inciden en dicho cambio. Sabatier por su parte insiste en que si bien existen factores externos que forjan dichos cambios coexisten una serie de factores internos ligados a la historia política y al aprendizaje político, condiciones que inciden poderosamente sobre estas transformaciones.

En otras palabras el legado de una política no se circunscribe a las leyes o instituciones que la constituyen, sino que comprende también a los actores que a partir de sus valores establecen una serie de alianzas en el tiempo para mantener o cambiar una política. Entonces los cambios en la política pública resultarían de la lucha entre las diferentes coaliciones de actores las cuales tomarán insumos tanto del aprendizaje político como de los factores externos a la política pública para validar en la arena pública sus apreciaciones. A ello le denominó “*advocacy coalitions*” o coaliciones promotoras que, en palabras de Sabatier (1988: 139), comprende a:

Las personas pertenecientes a diferentes posiciones, responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores, que comparten un sistema similar de creencias, serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico y que demuestra un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo.

A estos elementos Sabatier añade una alternativa para pensar la política pública y es la teoría del proceso de las políticas públicas, en la que desestima la idea de separar el establecimiento de la agenda de la formulación de políticas, por considerarla poco realista y efectiva para explicar el cambio de política. Éste para Sabatier, se liga a unidades como el análisis, las ideas y la información, que hacen parte de la corriente política y son fuerzas impulsoras del cambio.

A partir de estas ideas acuña una teoría del proceso de las políticas públicas, la cual, para este autor, debe estar compuesta de diversas concepciones entre ellas, la propuesta por Hecló, 1974; Kingdon, 1984 y Cook y Skogan, 1991, para quienes el proceso de las políticas públicas es un todo, que puede entenderse dentro del contexto de las “redes y comunidades” de políticas públicas; la idea de que el análisis de las políticas cumple una función “ilustradora” de largo plazo. El análisis de las políticas modifica gradualmente los argumentos en torno a los problemas de las políticas públicas (Weiss, 1977 y Nelkin,

1979).

A ello se suma la propuesta de Pressman y Wildavsky; 1973; 1987 y Majone, 1980 según la cual las creencias, los valores y las ideas son importantes y constituyen dimensiones obviadas de la formulación de políticas; el supuesto de que los factores socioeconómicos influyen en la formulación de las políticas y sus impactos (Hecló, 1974 y Hofferbert, 1974); la idea de que los sistemas de creencias de las élites tienen una “estructura” o jerarquía (March et al 1958 y Putman, 1976). Finalmente sugiere conceptualizar el proceso de las políticas públicas sobre la base de “subsistemas de política” el cual es el resultado de la interacción de “parámetros relativamente estables” y eventos externos lo cual enmarca las limitaciones y los recursos de los actores en el subsistema y las interacciones dentro del propio subsistema de políticas que se definen a partir de dos impulsos, la estabilidad y el cambio.

La primera, se circunscribe a las reglas constitucionales que contextualizan el proceso de formulación de las políticas públicas, los atributos básicos del problema, la distribución de los recursos y los valores y estructuras culturales y sociales fundamentales.

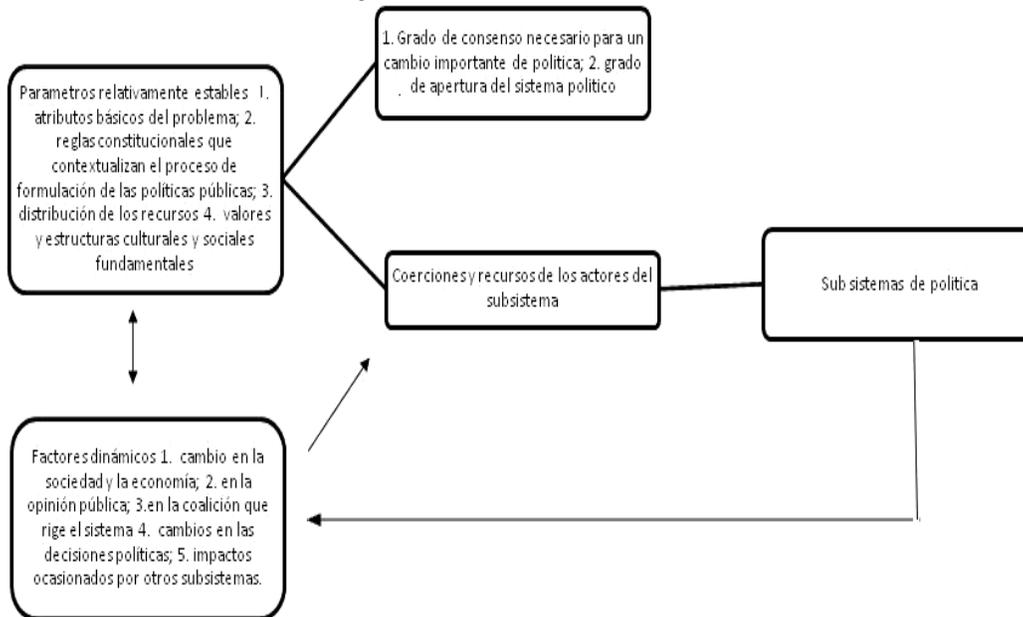
El segundo, el cambio, se ajusta a una serie de eventos de carácter externo al subsistema de política y que influye en su innovación, ello está relacionado con el cambio en la sociedad y la economía, en la opinión pública, en la coalición que rige el sistema y cambios en las decisiones políticas y a los impactos ocasionados por otros subsistemas.

Sabatier considera que el proceso de las políticas, en cuanto al establecimiento de la agenda y otras etapas, está dominado por la opinión de las elites. El impacto de la opinión pública es, en el mejor de los casos, “modesto” (Sabatier, 1991:148). Por lo tanto, si se quiere entender el cambio de las políticas públicas es necesario enfocarse en la opinión de las elites y en los factores que la hacen cambiar en periodos relativamente largos (Sabatier, 1993:30).

El modelo propuesto (Diagrama No 1) sugiere la existencia de múltiples coaliciones promotoras que intentaran influir en el proceso de toma de decisiones para lo cual compiten. En el marco de esa competencia sucede que, cuando las convicciones centrales están en disputa, la composición de los aliados y los oponentes permanecerá estable y que en vista del grado de tensión dentro de las coaliciones promotoras habrá un alto grado de acuerdo en los aspectos centrales de las políticas y un menor grado de acuerdo en los

aspectos secundarios. En ese sentido es más probable que se produzcan cambios o modificaciones en los aspectos secundarios que en los centrales.

Diagrama No 1. Modelo de Sabatier.



Fuente: Parsons (2007) y Roth (2008)  
Elaboración: Propia.

Según este autor, los cambios en el nivel central de las políticas “suelen ser resultado de perturbaciones en los factores no cognitivos externos al subsistema” (Sabatier, 1993:19-20), que se pueden relacionar con las condiciones macroeconómicas o nuevas coaliciones que rigen el sistema. En el nivel “secundario”, el cambio ocurre como resultado del “aprendizaje orientado a las políticas públicas” dentro de las coaliciones promotoras. Sabatier define dicho aprendizaje como un proceso que implica “alteraciones relativamente duraderas en el pensamiento o las intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia, y que tiene que ver con el logro o la modificación de preceptos dentro del sistema, de creencias de los individuos o las colectividades, como las coaliciones promotoras” (Sabatier, 1993:42).

En ese sentido este cambio se adhiere a procesos cognitivos relacionados con la experiencia, al marco histórico que la generó y al sistema de valores. Finalmente los grados de influencia de los grupos impactará o no el desarrollo y evolución de la política pública y servirá a los diferentes grupos para evaluar su participación aprendiendo de ello, para próximas competencias en el ámbito de lo público, reorientando sus ideas, estrategias y

recursos. En ese contexto Sabatier y Smith (1993) plantean una serie de hipótesis relacionadas con el aprendizaje político y el comportamiento de los actores, en el primer caso exponen que “es más probable que el aprendizaje orientado a las políticas públicas atraviese los sistemas de convicciones cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre ambos”.

En el segundo caso presentan la consonancia entre la postura de los actores frente a las tensiones sufridas al debatir temas centrales al interior del sub sistema, la relación entre los actores que detentan el poder y la estabilidad de las políticas, la concordancia entre estabilidad de las políticas públicas y armonía en los factores externos a la política, en palabras de Sabatier y Jenkins -Smith:

En grandes controversias dentro del sub-sistema de las políticas públicas cuando las convicciones centrales están en disputa. La alineación de aliados y oponentes tiende a ser bastante estable en periodos de diez años, aproximadamente; los actores dentro de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial en cuanto al núcleo de las políticas públicas, aunque no serán igualmente consensuales en los aspectos secundarios; un actor o coalición renunciará a aspectos secundarios de un sistema de convicciones antes de reconocer las debilidades en el núcleo de las políticas; es poco probable que se modifiquen los atributos centrales o básicos de un programa gubernamental mientras la coalición promotora del subsistema que lo instituyó este en el poder; es poco probable que se modifiquen considerablemente los atributos centrales de un programa gubernamental de acción si no hay perturbaciones significativas externas al sistema, es decir, cambios en las condiciones que rigen sistemas más amplios o en los resultados de políticas públicas en otros subsistemas (Sabatier y Jenkins –Smith citados por Parsons 2007: 229) .

Precisamente esta nueva perspectiva de las políticas públicas, consideradas como instrumentos de diálogo democrático que incorpora, además de la sumatoria de intereses y valores de los supuestos decisores y demás actores, una carga comunicativa con la sociedad, nos lleva a recurrir al modelo propuesto por Sabatier conocido como *advocacy coalitions*<sup>16</sup>, para analizar la política pública de desarrollo local en el municipio indígena de Toribío - Cauca entre 1994-2010.

Compartimos la postura de Sabatier ya que si bien reconoce la incidencia de factores exógenos en la modificación de los cambios en las políticas públicas invita a la reflexión sobre los fenómenos endógenos que puedan ocurrir en la transformación de las mismas

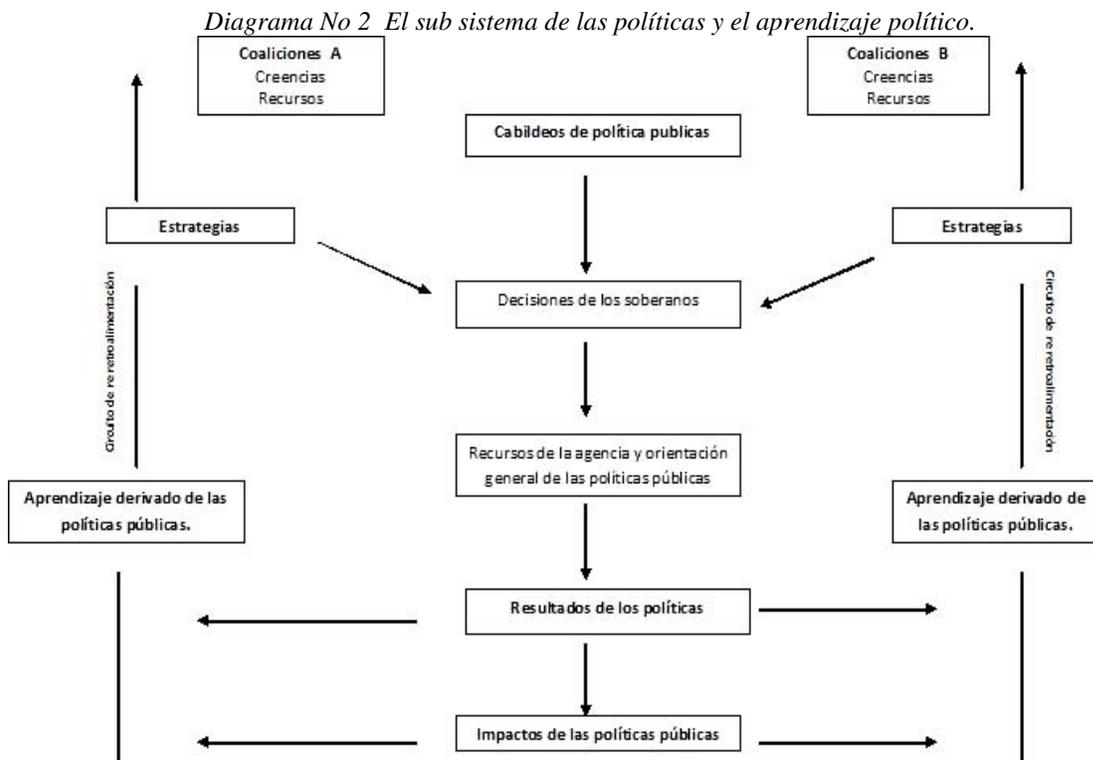
---

<sup>16</sup> Según Roth (2004:36) este modelo considera que “el proceso de implementación es fundamentalmente un proceso de aprendizaje político, entendido como los cambios relativamente estables del pensar y de los comportamientos causados por la experiencia y el “tino” que resultan de la actividad política.

dando relevancia al rol desempeñado por los actores en un territorio, sus sistemas de creencias (valores) y la evolución del proceso de la política en un marco temporal (10 años o más).

Estos elementos que permiten visualizar como desde lo local se dan dichos cambios, ampliando la visión más allá de la mirada normativa de las políticas públicas y colocando a los actores, tanto públicos como privados, en un escenario donde interactúan alrededor de un problema de política y donde la disputa no niega la construcción de coaliciones y consensos para incidir en las transformaciones de las políticas públicas, sino todo lo contrario, develando que es en ese espacio de tensión entre los actores donde se construye, se decide y se implementa la política pública.

En esa línea se revaloriza el aprendizaje político (Diagrama No 2) definido por el autor como “un proceso que implica alteraciones relativamente duraderas en el pensamiento o las intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia, y que tienen que ver con el logro o la modificación de preceptos dentro del sistema de creencias de los individuos o las colectividades”.



Fuente: Parsons (2007)  
Elaboración: Propia.

Este aprendizaje se da tanto en el proceso de la política y se mantienen aun cuando esta finaliza al existir una retroalimentación de las convicciones y los recursos de las coaliciones. En ese sentido las “coaliciones aprenden de la experiencia del cambio y se esfuerzan por reorientar sus ideas y estrategias canalizadoras de políticas públicas con el fin de comprender mejor el mundo y sus propios objetivos de políticas públicas” re-direccionando sus conocimientos, valores y recursos.

Condición que es posible encontrar en el municipio indígena de Toribío donde existen una serie de redes y subsistemas de política establecidas, que en los últimos años evidencian un aprendizaje político que se denota en las diversas maneras como han presionado para el establecimiento de políticas públicas para el desarrollo en este territorio.

En ese sentido se retomarán tres postulados de la teoría de redes de política: la interacción de actores autónomos públicos y privados; la interdependencia y el análisis del intercambio de recursos (humanos, físicos, monetarios, tecnológicos y de información), conjugándolos con la propuesta de Sabatier analizando las relaciones establecidas entre la institucionalidad y las coaliciones y el aprendizaje político para una mejor comprensión acerca de la política pública de desarrollo local en el municipio indígena de Toribío.

Pero, ¿dónde está ubicado Toribío, cuál es su historia y su dinámica socio-económica y política y cómo ello teje el desarrollo local?.

## CAPÍTULO II

### EL MUNICIPIO DE TORIBÍO - CAUCA: UNA APUESTA POR EL DESARROLLO LOCAL

#### **El pueblo Nasa y el municipio de Toribío: una mirada al pasado para entender el presente.**

Existen diversas teorías acerca del origen del pueblo Nasa. Algunos como Beltrán (1989:21) plantean que “surgieron y se desarrollaron en tierra del actual Departamento del Cauca. Ocuparon la hoya del río Páez, las vertientes occidental y oriental de la cordillera central, así como el paramo de Guanacas, las Delicias y Moras”. Otros como Gómez y Ruiz (1997) consideran que los Nasa son el resultado de diversos procesos de asimilación cultural vivido entre las disímiles comunidades étnicas.

Ello lo circunscriben a las variaciones dialécticas de su idioma, el Nasa Yuwe<sup>17</sup>, las diferencias míticas acerca de su origen<sup>18</sup>, su similitud cultural con los pueblos amazónicos<sup>19</sup> y los diversos rasgos fenotípicos de este grupo; ello les lleva a concluir que sus orígenes se remontan a la selva tropical amazónica y que su trashumancia los llevó a Tierradentro alrededor del siglo XIV. A ello Faust citado por Wilches (2005:42) añadiría la similitud de las técnicas de cultivo de los Nasa con los grupos amazónicos, según este investigador:

Mientras en el Cauca los guambianos, coconucos y yanaconas llevan a cabo prácticas de agricultura andina, en la cual una pequeña área cercada para la rotación es suficiente y las cercas marcan los terrenos de uso de una familia, los paeces aplican el modelo amazónico, que exige terrenos mucho más grandes y en el cual el borde de cultivo es de vegetación terrestre.

A su vez presentó un segundo argumento que desvirtúa el origen amazónico al encontrar importantes diferencias en las prácticas de los médicos tradicionales o The'Wala:

Mientras que los ingas de la Bota Caucana y epera de la Costa Pacífica practican un chamanismo basado en el yagé o pildé, que les otorga el poder de ver los poderes de lo incontrollable -lo cual los inscribe en la escuela amazónica-, los nasa ejercen un chamanismo mediante la capacidad de sentir esos poderes a través de flujos energéticos que corren por el cuerpo. Esa facultad se agudiza con la utilización de

---

<sup>17</sup> O Nuestra lengua.

<sup>18</sup> Una de ellas es la similitud de la leyenda lameña con el mito de la creación de los tukanos del Vaupés, que narra la manera como una anaconda celestial nada río arriba depositando a los ancestros de los actuales grupos indígenas.

<sup>19</sup> Entre ellas tomar la cabeza como trofeo de guerra, costumbre de los paeces precolombinos que los acerca a las tribus indígenas de la Amazonía.

ciertas plantas, la más importante de las cuales es la coca, y los inscribe dentro de la escuela de chamanismo andino (Faust citado por Wilches, 2005:43).

A pesar de esta falta de claridad a cerca de sus orígenes es indudable el rol jugado en el proceso de resistencia indígena en el actual departamento del Cauca, rol que se remonta a la época de la conquista cuando Sebastián de Belalcázar y sus capitanes Pedro de Añasco y Juan de Ampudia ingresan a sus territorios en el siglo XVI.

Este proceso de resistencia se fortaleció posterior al asesinato del cacique Timanco por orden de Pedro de Añasco y la reorganización del pueblo Páez por la cacica Gaitana:

El conquistador Pedro de Añasco se hallaba cerca de Tierradentro dedicado al sometimiento de los paeces. El sanguinario y astuto conquistador ordenó que todos los caciques de la región se le presentaran diariamente a rendirle vasallaje. Mediante la sagacidad logró de Rodrigo -hijo del cacique Pigoanza, jefe de los Yalcones- los servicios de espionaje.

El joven cacique Timanco hijo de la Gaitana, se rebeló contra la orden de Añasco al no presentársele. Este le hizo aprehender y quemar vivo en una hoguera en presencia de su madre y de todos sus súbditos. La Gaitana, entonces, se dedicó a organizar a todos los indígenas de la región, incluso a los que se hallaban escondidos [...] Les planteo que los españoles eran de carne y hueso como ellos, que los caballos, que los hacía ver extraños hijos del sol tan sólo les servía para huir cuando los indígenas los enfrentaban en batalla.

De esta manera la Gaitana logró la reorganización de los paeces, el apoyo de los guanacos, piramas y del poderoso jefe de los yalcos, Pigoanza. Este al darse cuenta que su hijo se había constituido en espía [...] decidió rescatarlo. Para ello se alió con la Gaitana y asumió el ataque, prometiéndole entregar vivo a Añasco [...] Pigoanza con doce mil hombres armados cayó sobre el campamento español, en batalla dio muerte a todos los soldados de Añasco, a éste lo tomó prisionero y se lo entrego a la Gaitana. Ella le sacó los ojos y atado con una cuerda lo exhibió de casa en casa, de pueblo en pueblo gritando ‘este es el español que mata indígenas’ al año siguiente la coalición indígena liquidó al capitán Juan de Ampudia (Beltrán, 1989:46-47).

Hacia 1540 Belalcázar decidió atacar a los paeces siendo diezmada su tropa en el Peñón de Tálaga, viéndose obligado a huir. Esta y posteriores batallas fortalecieron la alianza Páez, Pijao, Yalcón logrando en 1570 destruir a Neiva, en 1571 atacar la fundación de San Vicente Ferrer y en 1577 a San Sebastián de la Plata.

Este estadio de resistencia se mantuvo hasta el segundo cuarto del siglo XVII cuando Juan de Borja logró fragmentar la unidad al enfrentar a los pijaos entre sí, al ganarse la simpatía del cacique Coyaima para luego asesinarlo debilitando con ello la alianza indígena.

Es precisamente este cacique a quien se le debe la fundación de Tunibío que posteriormente tomará el nombre de Toribío, según los cronistas aproximadamente en el año 1587, después de la destrucción de Caloto, esta región fue habitada por la tribu Tunibío al mando del cacique Coyaima, fundándose hacia 1600 el pueblo de Tunibío<sup>20</sup>.

Todo parece indicar que esta fundación, sumada al debilitamiento de la alianza indígena, jugó un importante rol en el proceso de capitulación de este grupo indígena, al cual se añadirá el envío de misiones jesuitas a fin de lograr por la fe lo que no se había podido lograr por las armas, el sometimiento de los paeces:

Los paeces durante el siglo XVII mantuvieron la defensa atacando las fundaciones establecidas en Caloto y Popayán. Es así como Caloto es fundada cinco veces. Hacia 1640 los nativos de Yaquivá en cercanías del río Ullucos eran considerados 'indios de mala paz'. A partir de esa fecha se inicia el doblegamiento de los paeces en la medida en que fueron impulsadas la encomienda, la mita y la doctrina en su territorio. El padre Manuel Rodríguez afirma en 1650, 'ahora se entra y se sale de su nación, pero aunque están pacificados no están reducidos a doctrina'. En definitiva los paeces en ningún momento pudieron ser vencidos por las armas, pero sí en cambio doblegados a través de los doctrineros. A esta tarea contribuyó la apertura del camino de Guanacas a partir de 1628 por el encomendero Andrés del Campo Salazar. La vía permitió el establecimiento de núcleos blancos con un centro en San Pedro de Guanacas (Beltrán, 1989:49).

Hacia 1700 los caciques Juan Tama y Manuel Quilo y Sicos, soportados en las Leyes de Indias, acuden a la Real Audiencia de Quito y solicitan la conformación de un resguardo en las tierras ya habitadas por los pueblos de Tunibío, Kwe't Yu' y San Francisco, expresando en una carta fechada el 6 de marzo de 1700 y dirigida al rey Felipe V que:

Yo creo que sólo vuestra majestad tenga el derecho de ceder tierras a los blancos, esto sin perjuicio de los indios tributarios; porque a más tenemos derecho y preferencia, porque como dependemos y somos legítimos americanos y no somos venidos de lugares extraños, me parece un derecho a más de ser uno dueño. Ahora como su majestad es quien gobierna lo que conquistó, y tiene derecho absoluto, suplicamos nos prefiera mirarnos primero como a sus mismos tributarios, y en segundo lugar como justicia, como a dignos acreedores a las tierras que nuestros antepasados nos dejaron y de quienes procedemos por nuestro origen y principio (Instituto de investigaciones José María Arboleda, sala República Judicial citado por Salazar, 2006: 21).

Finalmente el rey, a través de la Real Audiencia, accedió a entregarles estas tierras en calidad de resguardos. Correspondiendo a Juan Tama los territorios de Jambaló, Quiyana y

---

<sup>20</sup> Que significa tierra de licor y oro en lengua Páez (Tuni: licor, bio: oro).

Pueblo Nuevo y a Manuel Quilo el área correspondiente a Toribío, Tacueyó y San Francisco. Posteriormente, en el año 1735, el presbítero Lucas de Borja y Velasco decidió cambiar el nombre de Tunibío por Toribío que significa “posada del peregrino y tierra de dinero”. Cerrando el siglo XVII, se nombró por parte del gobierno del Estado del Cauca al primer alcalde (1770); quien posteriormente fue destituido por pretender arrebatar las tierras a los indígenas.

A lo largo del siglo XIX e inicios de los XX importantes acontecimientos convulsan el panorama nacional y local, tal vez el más importante son las luchas por la independencia, a las que el pueblo Nasa acudió esta vez al mando de Agustín Calambas acompañando a las tropas libertadoras.

A partir de ello se involucrarán activamente en las diferentes guerras libradas a lo largo del siglo XIX. Esta vinculación generó un nuevo fenómeno, la progresiva relación de los caciques indígenas con los nuevos establecimientos políticos, lo cual nunca les significó ventajas, por el contrario les representó importantes perjuicios, tal vez el más notable fue la pérdida de la tierra (Vallejo, 2009: 94).

Paralelo a ello en 1821 se hizo una reorganización territorial a nivel nacional, pasando Toribío a pertenecer al cantón Caloto, posteriormente al Distrito Parroquial de Santander de Quilichao y en 1877 por ordenanza departamental fue erigido municipio siendo degradado a corregimiento de Caloto en 1890. Estos cambios ligados al establecimiento de la República se enfatizó ante un eventual proceso de industrialización que llevó al entonces presidente, José Hilario López, a autorizar a los indígenas a disponer de sus propiedades, lo que permitió la compra y venta de tierras comunales:

Ante el ánimo de los criollos por “civilizar” a los indígenas, los cacicazgos fueron suprimidos legalmente y los pequeños cabildos fueron declarados predios comunales. A ello se sumaron acciones en pro de la adjudicación de tierras a colonos criollos en circunscripciones indígenas, finalmente llegó el auge económico de la quina y la pérdida de productividad de los campos pertenecientes a los terratenientes, hechos que aceleraron los procesos de despojo de las tierras aun pertenecientes a las comunidades indígenas (Vallejo, 2009:101).

Estas acciones finalmente convirtieron a los indígenas en aparceros o terrazgueros<sup>21</sup>. En ese contexto nace Manuel Quintin Lame (1887 - 1967), hijo de terrazgueros paeces, conocido

---

<sup>21</sup> El terraje hace alusión a una relación de explotación entre los indígenas y los hacendados, mediante la que los primeros se constituyen en una especie de arrendatarios con la diferencia que los indígenas pagaban con trabajo el uso y residencia de parte del terreno de la hacienda, sucintando relaciones de obediencia y

como “el doctor Quintino” por sus famosos alegatos en favor de los indígenas y quien ante los escasos resultados por la vía jurídica lo llevó a plantearse que “son los jueces y mandatarios de la provincia los que amañados con los terratenientes, violan la ley” razón por la que lideró hacia 1915, y a través de su movimiento denominado La Quintinada, un levantamiento indígena autóctono que logró superar las barreras impuestas por el bipartidismo, consiguiendo unir a los indígenas y enfrentarlos a las tropas de gobierno:

Su lucha, bien podría caracterizarse de indianista en tanto su posición descansa en la afirmación y exaltación de los valores culturales indígenas y en el rechazo a la discriminación racial y cultural de la que eran objeto los indígenas desde la Conquista. Su movimiento se estructuró en torno a un programa que abogaba por la unión de los indios de los resguardos de ambos lados de la cordillera, por el no pago de terraje a los terratenientes y por la oposición a las autoridades en casos de forzosa desocupación de tierras, adicionalmente luchó por la recuperación de las tierras y el desconocimiento de todos los títulos que no se basaran en Cédulas Reales, por la defensa de las parcialidades, por la consolidación del cabildo indígena como centro de autoridad y base de organización y por el no pago de tributo (Rodríguez et al., 2005:21).

Hacia 1920 La Quintinada es derrotada militarmente, condición que impactó al pueblo Nasa al radicalizarse la posición de los terratenientes y la iglesia quienes se empeñaron en prohibir el uso de la lengua y las costumbres a los Nasa. A lo cual se sumó la instrumentalización de la Ley 104 de 1919 que ratificó la división de los resguardos y dispuso severos castigos para aquellos indígenas que se opusieran a la división, entre ellos el despojo de sus tierras, y la aprobación de la Ley de Tierras de 1936 que trajo como consecuencia la expulsión de los terrajeros de las haciendas.

En medio de estas luchas por la tierra, continúa la reorganización territorial del país logrando que hacia 1892 Toribío recupere su condición de municipio, siendo confirmada la decisión en 1904, convirtiendo a Tacueyó en cabecera municipal, decisión que será considerada en 1930 ante los disturbios presentados en la zona optando por cambiar la cabecera municipal a Toribío, la cual ha permanecido hasta la actualidad.

---

servidumbre. Es decir, el indígena estaba obligado a trabajar gratuitamente para el propietario durante un número determinado de días a la semana, como contraprestación por el beneficio obtenido en gracia del acceso a la tierra del propietario, tanto para habitación como para recursos de abastecimiento alimenticio de su familia [...] de esta forma se generó una situación que obligo al indígena a vender su fuerza de trabajo bien porque se le había usurpado su resguardo o bien porque aun conservándolo, la calidad de su tierra y su corta extensión, determinaban una producción agrícola insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de todos los comuneros (Rodríguez, et al., 2005:20).

Hacia 1970, las luchas se consolidaron en la Asamblea de Toribío, el 24 de febrero de 1971, en la que se creó la primera organización indígena de Colombia, el Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC<sup>22</sup>- que retomó los postulados de Manuel Quintín Lame<sup>23</sup>. Según Beltrán:

La asamblea de Toribío acuerda la unión de todos los grupos afectados por la tenencia de la tierra, la defensa de los resguardos y la integración de todos los indígenas. El CRIC nace con la firme convicción de que las soluciones son posibles mediante la solidaridad y el dialogo. Este es visualizado como el recurso más importante para plantear y dirimir los conflictos entre las partes implicadas, por cuanto el diálogo exige altruismo, estudio, análisis, investigación y crítica de los problemas que se abordan. Por lo tanto el dialogo posibilita la búsqueda de soluciones (Beltrán, 1989:102).

Esta organización realizó, hasta 1988, ocho congresos<sup>24</sup> en los que se exponían los problemas más acuciantes de las organizaciones gremiales y se fijaban mecanismos de

---

<sup>22</sup> Siendo su primer presidente Gustavo Mejía y apoyado por el sacerdote Pedro León Rodríguez, reconocidos líderes populares vinculados a la recuperación de tierras.

<sup>23</sup> Defensa de las parcialidades indígenas y rechazo de toda ley que atentara contra los resguardos; negativa rotunda al pago de terraje o a cumplir obligaciones personales por concepto del derecho a sus tierras; afirmación de los cabildos como centros de autoridad; recuperación de las tierras usurpadas por los terratenientes y desconocimiento de todos los títulos que no se basen en cédulas reales; rechazo y condena a la discriminación racial a la que están sometidos los indígenas colombianos.

<sup>24</sup> En el primer congreso corresponde a la asamblea de Toribío en 1971 impulsada por el Frente Social Agrario. Que determina los puntos básicos de la plataforma política y los planes de acción reelaborados el 16 de septiembre de este mismo año en la reunión de la Susana. Así quedo el programa: recuperar las tierras y ampliar los resguardos, fortalecer los cabildos, no pagar terrajes, hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación, defender la lengua, la historia y las costumbres indígenas, formar profesores indígenas; El segundo congreso se reúne en la Susana el 16 de septiembre de 1971. La intensa represión exigió un nuevo congreso reunido en la parte norte donde el movimiento tenía mayor fuerza. Se realizó en una vereda de Tacueyó, cerca de Toribío y Corinto; El tercer congreso celebrado en Silvia el 16 y 17 de julio de 1973. Se había previsto reunirlo en Tierradentro, pero la acción conjunta de la iglesia, terratenientes y politiqueros logran impedirlo aduciendo la perturbación del orden público. No obstante fue la primera reunión de todos los indígenas del país; A pesar de la prohibición oficial el cuarto congreso logra reunirse en Tóez, en agosto de 1975. La asamblea ratifica a los cabildos como la base del movimiento. Deja en claro que son las comunidades unidas y organizadas las directamente responsables de la solución de sus problemas, así como que las luchas indígenas forman parte de las luchas del pueblo colombiano. De igual manera hace especial énfasis sobre la producción comunitaria para las tierras recuperadas, esta asamblea aprueba la fundación del periódico Unidad Indígena, como medio de información y comunicación. Los terratenientes por su parte, formaron el Consejo Regional Agropecuario, CRAC a fin de defender sus intereses; El quinto congreso en Coconuco en 1978 logra reunir a más de 50 organizaciones gremiales, aprobó la plataforma política que integro el movimiento indígena a los sectores explotados, e hizo un llamado a los sectores populares. El movimiento indígena se extiende a nivel nacional, de aquí el que se le conozca como el congreso de la unidad nacional, el 3 de diciembre de 1978 se creó la Central Cooperativa Indígena del Cauca como frente de solidaridad con sus luchas. La represión contra el CRIC durante el gobierno de Turbay Ayala alcanza un nivel considerable: cerca de 40 líderes encarcelados y sometidos a consejo de guerra; 20 líderes asesinados; 6 indígenas asesinados durante el mes del congreso. Así se expresan los indígenas: 'la solidaridad amplia y efectiva en la movilización y la denuncia es la única herramienta con la que podremos derrotar las pretensiones de Turbay y las fuerzas armadas'. El movimiento indígena adquiere cobertura nacional, de tal

acción para subsanarlos, siendo el más representativo la constitución del Proyecto Nasa en los años 1980, según uno de sus integrantes:

Los proyectos comunitarios nacieron por idea del padre Álvaro, porque nosotros por parte del Gobierno no teníamos apoyo. Entonces pensamos en los proyectos comunitarios, en los proyectos productivos. El primero fue el Proyecto Nasa. Pensamos en el proyecto de la micro-empresa de leche, la micro-empresa cebollera y figuera. El proyecto fue creciendo en ese sentido y para salir de las manos de los intermediarios, se compró un vehículo que también es donación externa. Esto era para transportar la producción, conseguimos el camión blanco, la chiva, las tiendas comunitarias, radio nasa, el colegio CECIDIC; y ahí seguimos. Últimamente estamos metidos en la política (Mestizo, Camilo en Palabreando, s,a: 42).

Precisamente esta vinculación a la política se logra a partir de estos congresos que llevaron a una maduración política y socialmente del CRIC y les permitió establecer una nueva plataforma política<sup>25</sup>.

Posteriormente la Coordinadora Indígena Nacional organizó el primer Congreso Nacional, celebrado en Bosa (24 al 28 de febrero de 1982) que dio origen a la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-.

Estas luchas continuas por la tierra permitieron que se extendiera el debate ideológico dentro y fuera del movimiento indígena y se fueran aunando esfuerzos con otros sectores nacionales y organismos internacionales, que apoyarían y presionarían por la participación indígena en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Estas redes de

---

manera que entre el 8 y el 12 de octubre de 1980 se lleva a cabo en el Tolima el primer encuentro nacional indígena. Su consolidación es tal que en esta oportunidad se crea la Coordinadora Indígena Nacional la cual se encargara de centralizar las políticas del movimiento; El sexto congreso se congrega en Toribío en 1981 en él se destacan las denuncias formuladas contra la evangelización como elemento disociador de las costumbres indígenas, la penetración cultural de entidades confesionales y sectas religiosas que pretenden destruir la cultura indígena como el Instituto Lingüístico de Verano y las denuncias contra varios antropólogos por su intención tendenciosa y orientada a fines lucrativos. El gobierno propone declarar a 1981 como el año nacional del indígena pero se expresó en mayor represión, asesinato a líderes indígenas y el avance de los colonos, politiqueros y sectas religiosas en sus territorios; El séptimo congreso en Caldon en 1983 giró en torno a la unidad a fin de contrarrestar el sectarismo, la necesidad de afianzar la autonomía a partir del ejercicio de la autoridad de los cabildos, mediante la capacitación y ejecución de proyectos comunitarios que superen la injerencia de los explotadores. El tema de cultura recibe especial tratamiento al organizar la comisión de historia y la de los niños sobre la existencia de 250 escuelas bilingües; El octavo congreso en Tóez, noviembre de 1988, concurren 4.000 delegados tanto de la comarca como de las diferentes regionales indígenas; observadores de entidades oficiales: División de Asuntos Indígenas, Plan Nacional de Rehabilitación, Consejería Presidencial para la Paz y otros, las 17 comisiones organizadas aprobaron en plenaria las conclusiones que giraron en torno a la crítica situación del país y el problema indígena (Beltrán; 1989: 105-131).

<sup>25</sup> Posteriormente en los congresos del Consejo Regional Indígena se anexaron dos puntos más sumados a los 7 iniciales relacionados con: 8. Fortalecer las empresas económicas y comunitarias, 9. Defender los Recursos naturales y ambientales de los territorios indígenas.

política finalmente lograron que se abrieran espacios políticos, no sólo en la citada Asamblea, sino que se consagraron derechos constitucionales para este sector entre ellos, el reconocimiento de la multiculturalidad y pluri-etnicidad del Estado, paralelo a lo cual se reestructuraría el esquema de organización político-administrativa del Estado, que incluiría, además del municipio, la figura de Territorios Indígenas y finalmente la figura de Jurisdicción Especial Indígena y de Entidades Territoriales Indígenas (ETIS<sup>26</sup>) y dos escaños en el legislativo, logrando para 1991 importantes resultados:

Al lado de los partidos tradicionales y de fuerzas alternativas nacidas de los grupos desmovilizados de la guerrilla o del proceso ‘reconstituyente’ de 1990-1991, los nuevos partidos políticos indígenas se le miden a la ‘batalla electoral’. Como resultado de esta primera serie de elecciones post-Constituyente, tres senadores indígenas accedieron al Congreso por el periodo 1991 – 1994; veintitrés concejales y cinco diputados fueron elegidos en 1992 en representación de las organizaciones AICO, ASI y MIC (Laurent, 2005:178).

Estos resultados encaminaron el proceso político que viven en la actualidad los grupos indígenas colombianos y especialmente los grupos que ocupan el Nororiente caucano.

### **Aspecto geográfico**

El Municipio de Toribío está ubicado al nor-oriente del Departamento del Cauca (Mapa 1), limita al Este con el Municipio de Páez y el Departamento del Tolima, por el Oeste con el Municipio de Caloto, hacia el Norte con el Municipio de Corinto y por el Sur con el Municipio de Jambaló.

Toribío, se caracteriza por contar con cuatro zonas climáticas, definidas a partir de la clasificación propuesta por Köppen como: clima templado húmedo, clima frío, clima frío sub-húmedo y paramo. El primero, está localizado entre los 1300 a 2000msnm, cuenta con una precipitación anual que varía entre los 1200 a 2000mm/año, ostentando una temperatura media anual de 18°.

El segundo, está situado entre los 2000 a 2800msnm, presenta una temperatura media anual de 14° y una precipitación que varía entre los 1000 a 2098mm/año; El tercero, está ubicado entre los 2800 a 3500msnm, cuenta con una temperatura media anual de 9° y una precipitación anual que fluctúa entre los 800 y 1200mm/año; El cuarto, está localizado sobre los 3500msnm, presenta una temperatura inferior a 7°.

---

<sup>26</sup> Esta última, particularmente, no ha podido consolidarse en su totalidad en vista de las dificultades legislativas en la Ley de Ordenamiento Territorial.

Mapa 1. Ubicación del municipio de Toribío



Fuente: ACIN – (2000)

### Aspectos socio-económicos

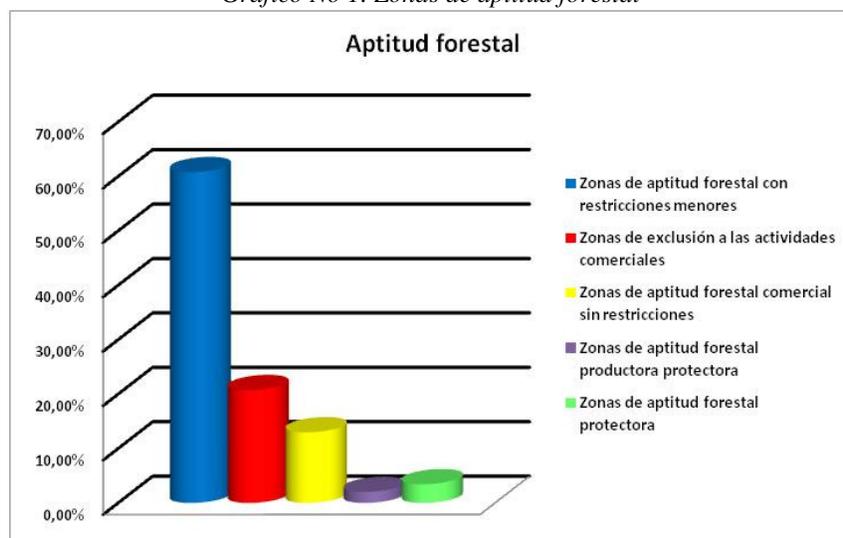
Estas características climáticas han coadyuvado en el establecimiento de actividades que se circunscriben al nivel primario de la economía, específicamente la agricultura, la ganadería, la talla en piedra y la alfarería.

En cuanto a la composición de sus suelos, Toribío se encuentra al interior del modelo estructural, que corresponde a aquellas formas de origen tectónico, compuestos por rocas tanto ígneo-metamórficas como sedimentarias muy consolidadas y diaclasadas las cuales configuran relieves de topografías escarpadas, en donde la roca dura se encuentra cerca a la superficie dando origen a suelos con poca profundidad efectiva, rocosos y pedregosos, aunque son moderadamente estables, ello puede transformarse ante los abruptos cambios en el uso del suelo lo que pueden aumentar la susceptibilidad a deslizamientos y derrumbes en los sectores más escarpados.

Frente a la aptitud forestal, este municipio cuenta con 47.530,281 has., de las cuales 28.900,681 has., corresponden a las zonas de aptitud forestal con restricciones menores, equivalente al 60,80% del territorio, prosiguen las zonas de exclusión a las actividades comerciales con 9.859,113 has., que corresponden al 20,74%; posterior a estas se encuentran las zonas de aptitud forestal comercial sin restricciones con una superficie de 6.167, 572 has., que atañen al 12,98%, las zonas de aptitud forestal productora protectora

con 966 has., que corresponden al 2,03% y finalmente se presentan las zonas de aptitud forestal protectora con 1.636,949 has., que corresponden a 3,44% del territorio (Gráfico 1).

Gráfico No 1. Zonas de aptitud forestal



Fuente Corporación Autónoma Regional del Cauca (2004)  
Elaboración: M<sup>a</sup> Alexandra Vallejo.

Esta población igualmente cuenta con una organización social, política, económica y cultural basada en principios de solidaridad, reciprocidad, dignidad y redistribución para un mundo más armónico y equilibrado, elementos que los identifica a nivel nacional e internacional como ejemplo de cooperación y organización comunitaria para el desarrollo sostenible de sus habitantes.

Esta comunidad posee su propia lengua el Nasa Yuwe, sus leyes indígenas, medicina tradicional (médicos, parteros, pulsadores) y diversidad de expresiones culturales y ancestrales que se mantienen y se transmiten a través de los procesos generacionales evitando así su extinción.

Los cabildos indígenas<sup>27</sup> son las autoridades legítimas en su comunidad y cuentan con toda una estructura jerárquica basada en los fundamentos de su legislación indígena;

<sup>27</sup> Los Nasa (paeces) se han organizado consuetudinariamente a través del cabildo como unidad político-administrativa y del resguardo como unidad territorial, a partir de este último, la comunidad (shab) que pertenece a él, organiza una asamblea general en la que se eligen, por un periodo de un año, a sus representantes es decir, a sus cabildantes los cuales están encabezados por el o la gobernador(a) o kue'sh Né'júe'se quienes a su vez toman las decisiones mancomunadamente con los mayores (ancianos y los The' Wala) de la comunidad. Cada cabildo pertenece a una Asociación, que es reconocida también como autoridad oficial. Estas Asociaciones pertenecen al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en algunos casos hay una relación directa con las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). En cada nivel existen comités y

existen tres cabildos, uno por cada resguardo; la guardia indígena; y el Proyecto Nasa, el cual se ha constituido como uno de los procesos organizativos más representativos para el desarrollo sostenible de su comunidad y que continua agenciando procesos organizativos que buscan preservar la autonomía de su pueblo y su territorio<sup>28</sup>.

Dentro de sus características poblacionales se evidencia una importante tasa de población indígena, situación que es corroborada a partir de los datos suministrados por el DANE (2005) según el cual, un 96,2% de la localidad se reconoce como indígena y el 3,8% restante se considera mestizo o perteneciente a otras etnias

Este municipio a su vez está organizado en tres resguardos<sup>29</sup>, Toribío, Tacueyó y San Francisco; cada uno posee su propia organización social y política. Según el consolidado de los cabildos indígenas del municipio, Toribío cuenta con una población de 26.588 habitantes (Tabla 1). La mayor parte de la población, es decir un 93%, está ubicada en la zona rural y el 7% restante en los tres centros poblados, condición que coadyuva en el mantenimiento de prácticas agropecuarias en este municipio.

*Tabla No 1. Consolidado poblacional*

<b>Lugar</b>	<b>Población</b>	<b>%</b>
Resguardo Toribío	5.833	21,94%
Resguardo Tacueyó	11.077	41,66%
Resguardo San Francisco	6.530	24,56%
Casco Urbano Toribio	1.697	6,38%
Casco urbano Tacueyó	971	3,65%
Casco urbano San Fco.	480	1,81%
<b>TOTAL</b>	<b>26.588</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: Plan de desarrollo de Toribío (2008).*

programas de educación, salud, cultura, territorio, economía, justicia. De las Asociaciones de Cabildos Nasa del Departamento del Cauca hay cuatro que sobresalen por su nivel de organización, el primero es la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte (ACIN) que agrupa a los Nasa emplazados en los municipios del norte del Departamento del Cauca, como Toribío, Corinto, Caloto y Jambaló; El segundo es la Asociación de Cabildos Nasa Çxhãçxa que agrupa los 19 cabildos del municipio de Páez, concentrando su accionar en la región de Tierradentro; el tercero es la Asociación de Cabildos Juan Tama que agrupa los 9 cabildos indígenas del municipio de Inzá y finalmente encontramos la Asociación de Cabildos de Caldono denominada Ukawe's' Nasa C'hab (Vallejo, 2009: 101).

<sup>28</sup> “El territorio paez no es una mera delimitación físico – espacial, sino un proceso social dinámico y cambiante; es decir un resultado inestable de múltiples interacciones en las que convergen condiciones económicas, estructuras político-administrativas, poderes foráneos, sistemas ecológicos y formas de apropiación simbólica y la configuración de niveles de bienestar y seguridad” (Gómez y Ruiz;1997 :58)

<sup>29</sup> El resguardo es definido como “una institución legal y socio-política de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio” Art 21, decreto 2164 de 1995.

Con respecto a la distribución por género, se evidencia un mayor número de hombres, no obstante estos sólo los superan con un 2%, encontrando algunas zonas del municipio en las cuales la distribución por género cambia, hallando más mujeres que hombres, es el caso del casco urbano donde el 52,6% son mujeres y el 47,4% son hombres.

Frente a la tasa de natalidad, esta es valorada positivamente al encontrar una estimación del 2,54% la cual supera el promedio nacional que ronda el 2,1%, a su vez se evidencia un importante porcentaje de niños y jóvenes que representan el 52,32% de la población, en comparación al 4,19% de adultos mayores y al 43,49% de población económicamente activa, situación que igualmente permite apreciar un importante índice de dependencia<sup>30</sup> el cual ronda el 82,44%, es decir por cada 100 personas económicamente activas, 82 dependen económicamente de sus familias, condición que se puede explicar a partir de dos elementos, el primero está relacionado con la limitada capacidad productiva del municipio, lo cual está igualmente relacionado con su vocación agropecuaria y la segunda se circunscribe al ámbito de la migración voluntaria o forzada (desplazamiento) que se vive en el municipio dado el fenómeno del conflicto armado.

Frente al nivel educativo este municipio ostenta una tasa del 57,3% de pobladores que han alcanzado el nivel de básica primaria, en comparación a un 20,6% que no presenta ningún nivel educativo<sup>31</sup>, a su vez presenta un 14,9% que ha concluido la secundaria, un 1,2% que ha alcanzado el nivel profesional y un 0,4% que ha realizado estudios de especialización, maestría o doctorado (Gráfico 2).

---

<sup>30</sup> El índice de dependencia (ID), es el porcentaje obtenido de la suma entre el total de la población menor de 15 años y la población mayor de 64, básicamente es la valoración de la población inactiva.

<sup>31</sup> Es necesario precisar que en el municipio existen 4.342 personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir el español o con poca escolaridad (analfabetas).

Gráfico No 2. Nivel de instrucción



Fuente: DANE (2005)

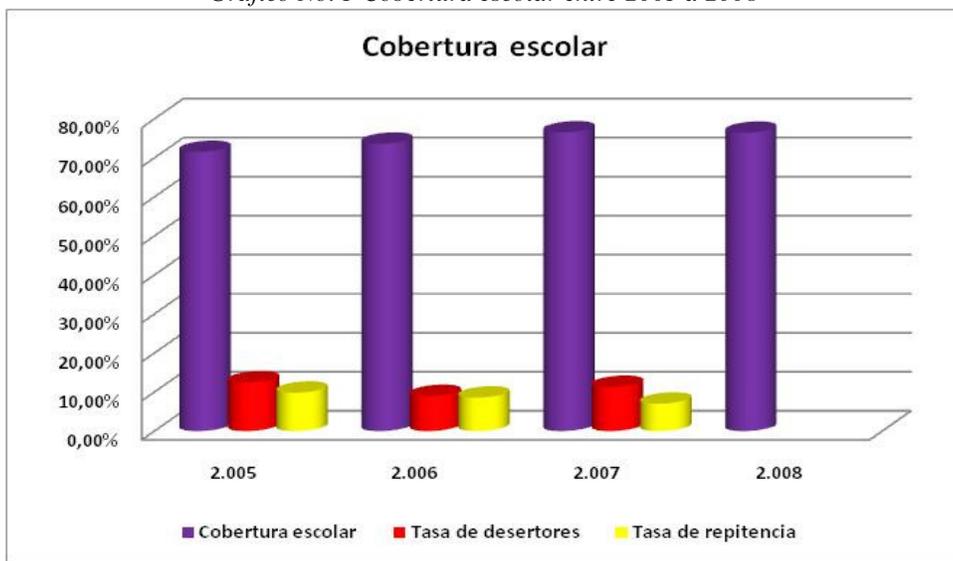
Elaboración: M<sup>a</sup> Alexandra Vallejo

En cuanto a la infraestructura escolar, el municipio cuenta con 53 centros educativos que han sido paulatinamente acondicionados, no obstante aun presentan algunas deficiencias en cuanto a su infraestructura, encontrando que el 95% de los establecimientos educativos poseen aulas múltiples que en su mayoría funcionan en forma alterna como restaurante escolar y aula de clase. Cabe anotar que estos espacios requieren la correspondiente adecuación, así como la mínima dotación que permita garantizar la prestación del servicio. En cuanto a baterías sanitarias es posible apreciar que en 27 Centros Educativos (49 %) el número de baterías sanitarias es insuficiente, algunas no cuentan con acueducto, pozos sépticos, se carece de suficientes orinales, lavamanos, duchas entre otros. El 40% de los planteles, aproximadamente, tienen una batería sanitaria con las condiciones mínimas que garanticen el servicio de los escolares; en 23 Centros es urgente atender la ampliación y/o mejoramiento de dichas baterías.

Frente a la cobertura y calidad de la educación, el municipio presenta un aumento significativo en el número de niños y jóvenes atendidos por el sistema educativo, situación que es el resultado de los esfuerzos municipales en el desarrollo de programas y proyectos encaminados a proveer de espacios adecuados para el desarrollo de actividades educativas, a lo cual se suma el aumento de la cobertura del transporte escolar entre otros, no obstante

el fenómeno de la deserción escolar se ha mantenido constante y con un aumento del 2,3% en el año 2007 llegando a un valor para el municipio del 11,29% lo que indica que por cada 100 niños matriculados, alrededor de 11 se retiran sin culminar los estudios (Gráfico 3).

Gráfico No. 3 Cobertura escolar entre 2005 a 2008



Fuente: Plan de desarrollo Toribío 2008 – 2011 (2008)  
Elaboración: M<sup>a</sup> Alexandra Vallejo.

En síntesis es posible apreciar una serie de debilidades alrededor del sistema educativo y que limita su vinculación al proceso comunitario, entre ellas encontramos la aplicación de una educación más teórica que práctica<sup>32</sup>, los escasos recursos de los padres condición que limita el acceso al sistema educativo, el desinterés de muchos padres por educar a sus hijos, las distancias topográficas de la región, algunos planteles educativos no responden a las expectativas y necesidades más sentidas por la comunidad, no existen establecimientos educativos aptos para personas discapacitadas<sup>33</sup>, estas limitantes igualmente han impedido que 2.355 niños y adolescentes en edad escolar hayan tenido acceso y/o continuidad en el sistema educativo en los diferentes niveles, lo cual es equivalente al 37.3% del total de la población en edad escolar (9.274). Otra de las razones que ha dificultado el ingreso de los niños al sistema educativo es la falta de cupos escolares situación que es coadyuvada por la carencia de docentes y la inestabilidad del personal docente.

<sup>32</sup> Lo cual radica en la baja participación de la comunidad educativa en la organización y funcionamiento del Tull escolar.

<sup>33</sup> Del total de alumnos matriculados existe el 8% que son discapacitados integrados a la educación formal regular, sin aulas de apoyo y sin atención alguna que permita superar las deficiencias que presentan en los diferentes aspectos.

Frente a la calidad de la educación, esta ha sido calificada como baja por el Ministerio de Educación, situación causada por el poco tiempo que los alumnos reciben de clases, ya sea por actividades escolares, paros, dificultad para iniciar los años lectivos por causa de la ineficiencia en la contratación del personal docente, la falta de docentes en áreas específicas como física y química, situaciones personales de los docentes y el recrudecimiento del conflicto armado; los bachilleres que egresan de los tres colegios que existen en el municipio no tienen una situación definida cuando terminan sus estudios debido a que el municipio no tiene oferta de empleos suficientes para dar cubrimiento a la totalidad de los egresados. Se hace necesario realizar ajustes a la modalidad de cada institución para garantizar un buen desempeño y llevar a cabalidad las expectativas de la comunidad.

En cuanto a las fortalezas es posible encontrar que en los últimos años, los padres de familia se han interesado en garantizar la educación a sus hijos, varios alumnos egresados en las diferentes promociones de los dos colegios ocupan cargos como: docentes, administrativos y de apoyo en algunos programas comunitarios a través del Proyecto Nasa<sup>34</sup>, cabildos y Administración del Proyecto Nasa, durante estos últimos nueve años hemos contado con el apoyo del programa de escuela ‘nasa yuwe’ bajo la coordinación del Proyecto Nasa y con el apoyo de los cabildos con recursos de transferencias en la consecución de algunas soluciones educativas, igualmente el municipio ha realizando, desde 2004, un esfuerzo fiscal mejorando la infraestructura de escuelas y colegios y dotándolas con recursos propios.

Buscando la retención de una gran población estudiantil, entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la alcaldía se mantiene el convenio para fortalecer, y sostener los restaurantes escolares en todos los centros educativos del Municipio. Contribuyendo además a la nutrición de los niños, muchos docentes están evaluando la importancia de vincularse cada vez más a los procesos comunitarios, además se han motivado para superar el nivel académico que poseen ingresando a la educación superior gracias a las posibilidades y facilidades del Centro Regional de Educación

---

<sup>34</sup> El Proyecto Nasa es una organización no gubernamental articulada bajo los 7 puntos del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) que propende por la atención de las problemáticas más sentidas de la comunidad. Se desarrollará en el capítulo IV un apartado específico sobre el mismo dada su relevancia en la apuesta de desarrollo local para el municipio de Toribío.

Superior (CERES) en el Centro de Educación, Capacitación e Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad (CECIDIC<sup>35</sup>) y otros terminando su bachillerato.

Otra fortaleza es el contar con el Proyecto Educativo Comunitario (PEC) que viene fortaleciendo una educación propia de acuerdo a la realidad comunitaria, la organización de un sistema de evaluación de docentes y alumnos de primaria construido acorde con la realidad sociocultural de Toribío, ha permitido que los docentes hagan un seguimiento permanente a los alumnos tanto en su dimensión humana como en el aspecto cognoscitivo, gestando actividades de nivelación y/o recuperación para que los alumnos puedan superar las deficiencias que presentan.

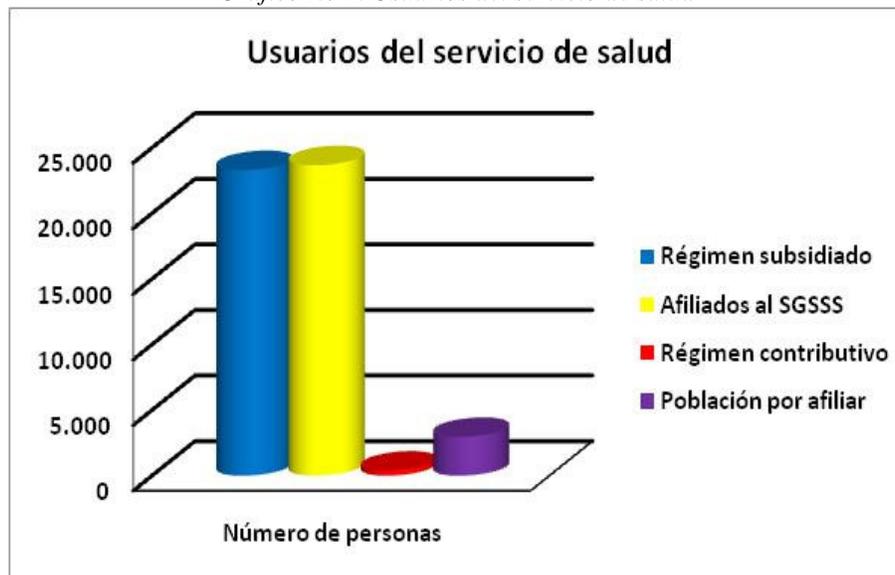
En cuanto a los niveles de salud este municipio presenta, según el sistema de información oficial, Stat Sitis (2007), las siguientes causas de morbilidad: infecciones respiratorias agudas, caries dentina, parasitismo intestinal, infección de las vías urinarias, diarrea, gastroenteritis, gastritis, neumonía, cefalea, vaginitis entre otras. Entre las diez causas de mortalidad se encuentran: la neumonía, accidentes vehiculares, suicidios, infecciones generalizadas, homicidios, infartos del miocardio, asfixia del bebé antes, durante o después del parto y enfermedades cerebro-vasculares.

Estas patologías han sido combatidas a través de la ampliación de la cobertura en salud situación que se evidencia en el año 2007 donde se alcanzan 10.592 nuevos cupos en el régimen subsidiado, a ello se suma un importante número de usuarios adscritos a algún régimen. Encontrando, 23.293 personas adscritas al régimen subsidiado, 376 al régimen contributivo, 23.669 personas afiliadas al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) y 2.947 personas por afiliar (Gráfico 4).

---

<sup>35</sup> “El CECIDIC es el lugar de encuentro de la comunidad nasa de Toribío, pero a la vez, es el lugar de encuentro para todas las comunidades de la zona norte del departamento del Cauca. Es parte de un largo proceso histórico enmarcado en las distintas luchas del Pueblo Nasa, por un futuro nuevo para una nueva comunidad, por tanto es parte de la lucha de vida hacia un plan de vida de la comunidad. El CECIDIC es el punto de encuentro de dos caminos; el de la comunidad con el Proyecto Nasa. Esto dicho de otra manera es el camino de la comunidad por un mejor futuro para todos y todas. El otro punto de encuentro es la educación formal en el colegio “Eduardo Santos”, en el cual se viene trabajando en pro de una reivindicación de la educación propia y acorde con las necesidades de las comunidades” (Cartilla CECIDIC; 2005)

Gráfico No 4. Usuarios del servicio de salud



Fuente: Plan de desarrollo Toribío 2008 – 2011 (2008)

Elaboración: M<sup>ca</sup> Alexandra Vallejo

Dentro de las debilidades encontradas en este sector se encontró que existe un déficit en la cobertura y prestación del servicio en los centros de salud y hospital, altos niveles de desnutrición en los niños, mujeres embarazadas y adulto mayor, limitada atención a los enfermos en las veredas, aumento del consumo de sustancias psicoactivas, pérdida del conocimiento medico ancestral, desconocimiento de la comunidad frente a los derechos en salud.

En el ámbito laboral, el municipio de Toribío está ligado a la producción agrícola y específicamente a los cultivos tradicionales (huerta tull<sup>36</sup>) de tipo familiar, no obstante esta población se caracteriza por realizar actividades de índole comunitaria a través de las mingas para la ejecución de cualquier proyecto, ya sea productivo, social o cultural. En las últimas décadas la comunidad ha manifestado en las Asambleas Comunitarias cierto grado de inconformidad frente al incremento de cultivos de uso ilícito.

[El tema del narcotráfico] Sí ha influido bastante, no en su totalidad pero si en buena mayoría, hay un buen sector de la parte baja del municipio que es más cálido, se da mucho la coca entonces a la medida que hay la coca entonces hay los compradores, los que procesan, lavan, entonces en la medida que hay coca hay recursos y hay movimiento de plata, sí, por eso hay motos mal habidas, aquí les dicen “torcidos”

<sup>36</sup> Significa huerta y es el espacio donde se siembran los cultivos de uso tradicional; esta práctica se mantiene viva en los territorios nasa como una apuesta de fortalecimiento de la agricultura ecológica, como una forma de vivir, producir y obtener mejores ingresos cuyos intereses atraviesan aspectos económicos, productivos y socioculturales del territorio.

entonces motos torcidas o carros torcidos, peleas, gente que se compra su arma y la comienza a usar, siempre se generó ese problema y también eso era dañino para el proceso porque los que ya tienen su plática los que andan bien montados en su carrito entonces ellos ya no quieren saber nada de la Asamblea, del plan de desarrollo de la asamblea del municipio y empieza a decaer empiezan a decir: nosotros no vivimos de ellos, no vivimos de los cabildos, del municipio, no vivimos de los foros, entonces ellos no asistían y fuera de eso generaban problemas de orden público cuando llegaba la fuerza pública a capturarlos, a quemar los laboratorios, eso se generaba mucho problema aquí. (Entrevista a Gabriel Paví. Ex - Alcalde del Municipio de Toribío durante el periodo 2001 - 2003. 22 de Mayo de 2010).

Esta cultura ha generado el desplazamiento de cultivos tradicionales, consecuencia de la poca organización comunitaria en procesos productivos, relacionados con la carencia de una cadena productiva y de las limitadas fuentes de empleo. Por otro lado, se desconocen las potencialidades del suelo para su apropiado uso productivo, además de la falta de acompañamiento técnico en las instituciones para asesorar y capacitar a la comunidad para fomentar el crecimiento productivo municipal acorde a las políticas del plan ambiental agropecuario de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA).

A pesar del aumento de los cultivos de uso ilícito y la escasa ayuda técnica y científica por parte de las instituciones de orden regional y local, es importante subrayar que existe, en algunas zonas del municipio, un aumento considerable en la siembra de cultivos lícitos promovidos desde la localidad (Tabla 2).

*Tabla No 2. Cultivos permanentes y semipermanentes promovidos desde la localidad.*

<b>Tipo de cultivo</b>	<b>Cultivos permanentes y Semipermanentes</b>	<b>Total 2004</b>	<b>Total 2005</b>
Café	Superficie sembrada(Ha)	2182	2363
	Superficie cosechada(Ha)	-	2182
	Producción (Tons)	-	1406
	Rendimiento(kg/Ha)	-	0.6
Fique	Superficie sembrada(Ha)	-	216
	Superficie cosechada(Ha)	-	216
	Producción (Tons)	-	197
	Rendimiento(kg/Ha)	-	0.91
Fresa	Superficie sembrada(Ha)	0.5	2
	Superficie cosechada(Ha)	-	2
	Producción (Tons)	-	0.5
	Rendimiento(kg/Ha)	-	0.25
Granadilla	Superficie sembrada(Ha)	3.2	10.2
	Superficie cosechada(Ha)	-	3.2

<b>Tipo de cultivo</b>	<b>Cultivos permanentes y Semipermanentes</b>	<b>Total 2004</b>	<b>Total 2005</b>
	Producción (Tons)	-	3.2
	Rendimiento(kg/Ha)	-	0.68
Cebolla Larga	Superficie sembrada(Ha)	-	13.86
	Superficie cosechada(Ha)	-	12.16
	Producción (Tons)	-	78
	Rendimiento(kg/Ha)	-	2.43
Mora	Superficie sembrada(Ha)	-	24.1
	Superficie cosechada(Ha)	-	18.1
	Producción (Tons)	-	81.9
	Rendimiento(kg/Ha)	-	4.53

*Fuente: UMATA (2005).*

Este proceso de sustitución de cultivos va de la mano con la presión de los gobernadores de los cabildos y de la alcaldía municipal para desestimular la producción de cultivos de uso ilícito como lo plantea el ex – alcalde Gabriel Paví.

Ahora con la presencia de tanta fuerza pública pues han aplacado, a la medida que ellos están, se ven encerrados, atrapados por toda esta presión de la fuerza pública ya buscan que la autoridad los ampare, los defienda, pero el cabildo en eso y también nosotros como alcalde compartimos y también lo compartí cuando era alcalde que el narcotráfico de aquí debe acabarse, deben sustituirse los cultivos ilícitos de manera manual, existe también una política de los cabildos, una posición que dice que ningún indígena debe cultivar cultivos de uso ilícito mucho menos comercializar, está totalmente prohibido, si lo hicieran tendrán una sanción por que hay gente que también estaba arrendando sus tierras para cultivar cultivos de uso ilícito es decir arrendaban la parte de afuera a un particular para que lo siembre entonces eso también empezó el cabildo a poner orden [...] y así fuimos un poquito limpiando y ordenando la cosa, ahora no es mucho el problema, hay todavía los cultivos de uso ilícito pero el problema no es como lo vimos un tiempo aquí, el auge del cultivo de la amapola y de la coca, ya la amapola aquí se acabo, la coca aun existe pero no es el mismo auge que tenía antes, es decir mermo el cultivo, mermo de precio y ya no es lo que era antes. (Entrevista a Gabriel Paví. Ex – Alcalde del Municipio de Toribío durante el periodo 2001 – 2003. 22 de Mayo de 2010).

Entre los cultivos generadores de mayor ingreso familiar en el municipio se encuentran el café, seguido por el fique, mora y cebolla larga. Sin embargo, comienzan a emerger frutales promisorios como la fresa y granadilla.

Café: El aumento del área durante el año 2007 fue de 180 Has. Extendiéndose la variedad conocida como “Caturra”.

Desde el nivel local la atención a los cafetales de sombrío es creciente, dado el interés por vincularse a comercializadoras que comienzan a privilegiar el mercado de los cafés especiales y orgánicos. Igualmente se apreció mayor participación de las veredas y de los jóvenes en la comercialización del café (Foto No. 1). Las veredas de las partes más bajas del Municipio, que hace algunos años aparecían como productoras representativas y de primer orden, comenzaron a declinar en la participación del área sembrada. La franja para este cultivo comenzó a subir a nivel altitudinal, ocasionando que los cafetales tradicionales situados en zonas cálidas comenzaron a deteriorarse y a dar paso a cultivos que requieren más luz.

Foto No 1. Promoción del Café del Municipio de Toribío



Fuente: Archivo personal.

Fique: La mayor área, el 98%, se concentra en el Resguardo Indígena de San Francisco, y se constituye junto al café en la segunda opción generadora de ingresos familiares del resguardo; esta área, comienza a estabilizarse luego de la crisis que enfrentaron sus cultivadores, sin embargo no se percibe ningún tipo de crecimiento, las inversiones en el cultivo son mínimas y aún no existe una política local que complemente el proceso de diversificación que emprendió el gremio durante el proceso de crisis. Actualmente la organización departamental que presta servicios de apoyo al sector es la Organización para el Desarrollo Regional Integrado -ODRI-.

Mora: Existen dos sistemas de producción diferenciados en el Municipio, uno localizado en el Resguardo de Tacueyó, conectado con circuitos de comercialización de Corinto y Cali, y con una tecnología fundamentada en insumos de síntesis química; la otra

localizada en el Resguardo de San Francisco, conectada con la planta de jugos local de Toribío, y el manejo es en gran parte orgánico (Foto No. 2).

*Foto No 2. Planta de procesamiento de la fruta  
Resguardo de Toribío*



*Fuente: Volante promocional de Jugos Fxize<sup>37</sup>.*

El incremento de área durante el 2005 fue de 6 Has., entre los factores que contribuyeron a este cambio se resalta la demanda de pulpa por la planta local, la búsqueda de opciones por parte de las familias ante la presión por la erradicación, y el fomento del cultivo por parte de las organizaciones locales.

Uno de los factores que más inciden en la disminución del rendimiento es la dependencia exclusiva en el agua lluvia, cuando las temporadas de sequía aparecen los rendimientos caen. Para corregir esta situación es necesario emprender la adaptación de tecnologías de riego acordes con las diversas condiciones de los pequeños fruticultores.

Granadilla: El cambio más notorio fue el área sembrada, la cual se incrementó en 7Has durante el presente año; la principal causa se debió a la política reciente de agricultura intensiva escalonada que derivó en el establecimiento de los primeros lotes en fincas de agricultores innovadores, los cuales permitieron la difusión hacia otras familias que comenzaron a mostrar interés. La principal causa de los bajos rendimientos se debe a la experiencia reciente en el aprendizaje del itinerario técnico, lo cual ha provocado

---

<sup>37</sup> Jugos Fxize es una empresa perteneciente a la Asociación de Cabildos indígenas de Toribío, Tacueyó y San Francisco “Proyecto Nasa”, dedicada a la transformación de fruta en pulpas y refrescos en las líneas de mora, maracuyá y uva en presentaciones que se amoldan a las necesidades de los clientes tanto en el mercado interno como en el externo.

desaciertos en el abordaje de algunas prácticas claves del manejo del cultivo, y a la incidencia de la mosca de la fruta en el 80% de los lotes de los fruticultores.

Fresa: El patrón de crecimiento y cambio posee las mismas características del cultivo de granadilla, la tendencia de siembra es creciente debido a la novedad que presenta el cultivo para las familias, sin embargo el limitante que comienza a tener presencia es el de las enfermedades (Antracnosis y Botrytis) y la falta de experiencia en la coherencia de las actividades relacionadas con el itinerario técnico.

Para enfrentar estas dificultades y contribuir al crecimiento sostenido en este renglón se promovieron encuentros con freseros experimentados, de manera que se puedan acelerar los procesos de enseñanza-aprendizaje en los lotes de los fruticultores jóvenes.

A nivel de la comercialización, la mayor parte de la fruta cosechada se vende en el municipio, ya que a nivel de precios es más favorable para el productor, y porque el espacio también permite aprender y afinar las habilidades del productor en cuanto al manejo post-cosecha y comercialización.

Cebolla Larga: Las veredas tradicionales en este cultivo se localizan en el resguardo indígena de Toribío, las cuales enfrentan reducciones en sus áreas sembradas debido al proceso de potrerización, la sustitución por el cultivo de la amapola, al deterioro de la fertilidad de los suelos y a la variación de los precios.

No obstante comienzan a tener presencia veredas del resguardo indígena de Tacueyó en la producción de este cultivo, y está asociado con la diversificación de la ganadería promovida por las autoridades locales y la presión que se está realizando sobre la erradicación de la amapola. Pero para evitar el descenso vertiginoso experimentado por las veredas tradicionales, es necesario considerar, junto a la cebolla, otras actividades productivas (mejoramiento de la producción láctea, nuevos frutales) que ayuden a compensar las variaciones en los precios; al tiempo que se impulse un mejoramiento de la fertilidad de los suelos mediante el traslado de la cebolla a suelos más descansados.

Estos elementos permiten evidenciar las fortalezas y debilidades pre-existentes en el municipio de Toribío y que limitan o potencian el desarrollo local.

Estos avances han sido fruto del Proyecto Nasa, pero ¿qué es el Proyecto Nasa, cómo surge y ¿cuáles son sus etapas de consolidación?

## **Proyecto Nasa: Una apuesta comunitaria y transversal del desarrollo local en Toribío.**

“Quiero ver a mi pueblo en tierra de progreso, lejos del fraude y de la estafa”  
P. Álvaro Ulcué Chocué<sup>38</sup>

El Proyecto Nasa no surge de manera espontánea sino como resultado del proceso organizativo y de resistencia que las comunidades indígenas han venido adelantando históricamente para solucionar los problemas que aquejaban a toda la comunidad. En sus antecedentes más cercanos “podemos identificar claramente varios ingredientes que han logrado generar, a partir de una experiencia local, una alternativa de desarrollo endógeno y sostenible” como lo manifiesta Wilches Chaux (2005:72).

Entre estos elementos cabe nombrar su propuesta de resistencia pacífica en medio de la agudización del conflicto armado que se desarrolla, y sigue presente en el municipio de Toribío. Ello llevó a que en 1980 y ante el Estatuto de Seguridad promulgado por el gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala<sup>39</sup> se creara el Proyecto Nasa, que a decir de Beltrán (s, a: 4) “surgió como propuesta netamente civil y de participación social, [que] ha chocado con un historial de guerra que no cesa”, esto debido a la alta presencia de actores armados de carácter legal e ilegal en su territorio.

A este contexto nacional se sumaban las realidades locales ligadas con la situación de marginación de la comunidad indígena, hecho que llevó al Padre Álvaro Ulcué Chocué y el Equipo Misionero a realizar un seminario<sup>40</sup>, que invitaba a reflexionar sobre los principales problemas y necesidades de la región.

Este marco dará origen al Proyecto Nasa, integrado por los resguardos indígenas de Toribío, Tacueyó y San Francisco, con el apoyo del sacerdote indígena Álvaro Ulcué Chocué. Desde su surgimiento, se promovió como una organización no gubernamental, en la búsqueda que la comunidad retomara los 7 puntos del CRIC y los replanteara, con el método de ver, juzgar y actuar, para de esta manera ser protagonistas de su propio plan de vida. En ese sentido planteó como objetivo principal trabajar por “una comunidad nueva,

---

<sup>38</sup> Primer sacerdote católico indígena de Colombia y primer sacerdote asesinado en América Latina por su trabajo con los sectores populares y por la lucha frente a la reivindicación de sus derechos. Nace en el corregimiento de Pueblo Nuevo, municipio de Caldone en el departamento del Cauca. Es el impulsor del Proyecto Nasa.

<sup>39</sup> Presidente de la República de Colombia durante el periodo de 1978 a 1982.

<sup>40</sup> Realizado del 8 al 12 de septiembre de 1980 en San Francisco (Toribío- Cauca).

consciente, unida y organizada, educada y capacitada, sana, alegre, sin vicios y sin problemas, sin politiquería, tecnificada en la producción, cristiana y solidaria” según lo manifestaba el padre Álvaro Ulcué Chocué.

Este objetivo abrió el espacio para identificar tanto al proyecto como a la comunidad con el dibujo de la mano abierta<sup>41</sup> (Gráfico No 5) que a decir de Wilches Chaux (2005) representa a “la comunidad: una comunidad que ha roto las cadenas de la esclavitud, que vive bien unida, y en la cual cada uno da su aporte en diferentes trabajos y servicios”<sup>42</sup>.

Distintas publicaciones del proyecto lo explican así:

Los dedos indican los diferentes trabajos y servicios en la comunidad:

*El dedo índice:* con el libro, el sol y el altar queremos indicar el trabajo de la evangelización. El Evangelio y la Eucaristía son el sol que nos ilumina, nos da entendimiento y sabiduría.

*El dedo pulgar:* con él queremos indicar el programa de salud. A través de la unidad podemos aprovechar el material humano capacitado o las instituciones de salud para que se nos capacite para vivir sanos.

*El dedo medio ó del corazón:* queremos decir que debemos cambiar nuestro corazón egoísta por otro no egoísta: o sea el buen comportamiento, diálogo, educación en el hogar hacia los hijos, el buen ejemplo, el amor (programa de educación).

*El dedo anular:* con él queremos el programa de vivienda. Debemos edificar con buenos sentimientos para evitar que la casa se venga al suelo y se destruya, y construir viviendas cómodas, ordenadas e higiénicas (programa de vivienda).

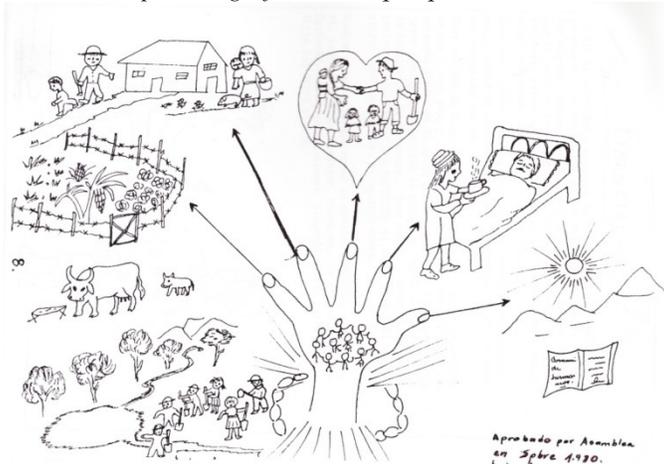
*El dedo meñique:* queremos indicar el programa de producción. Para el buen vivir, trabajar, estudiar, pensar, necesitamos una buena alimentación. Por eso necesitamos mejorar la producción, tener buen manejo de los animales y tener buena administración. También debemos aprovechar los recursos naturales, como las minas de mármol para tener buenos fondos en beneficio de la comunidad. Todo esto debemos hacerlo en coordinación con todas las organizaciones, teniendo como base el Cabildo y la comunidad. Wilches Chaux (2005: 86)

---

<sup>41</sup> El dibujo de la mano abierta resume los *objetivos* y *valores* que se pretenden alcanzar a través de la construcción de esa “comunidad nueva”: unidad y organización, integralidad, liberación, educación, evangelización, salud, amor, comprensión y armonía en el hogar, buena vivienda, trabajo comunitario y tecnificación agrícola. A sí mismo, el discurso que orienta el Proyecto hace énfasis en valores como la alegría, la honradez, la tecnificación y la desmilitarización, los cuales, conjuntamente con los objetivos del Proyecto, se construyen en la práctica mediante el fortalecimiento armónico y simultáneo de las dimensiones espiritual, social, política, económica y cultural de la comunidad.

<sup>42</sup> Plegables del Proyecto Nasa publicados por la organización.

Gráfico No. 5 Primera expresión grafica de lo que quería la comunidad en el año 1980.



Fuente: Proyecto Nasa (1980:8)

A este objetivo se sumó otro de gran interés:

Lograr la unificación liberadora del cabildo de los tres resguardos para una promoción integral de la comunidad indígena Paéz de Toribío, Tacueyó y San Francisco, que responda a sus necesidades actuales en los distintos aspectos: económicos, culturales, sociales, políticos y religiosos bajo 5 programas: vivienda, producción, salud, educación bilingüe, evangelización y otros que han ido surgiendo. (1980; 9)

Estos propósitos se han logrado con el mantenimiento del poder político a través de la alcaldía municipal desde 1.994 al elegir a alcaldes indígenas militantes del movimiento indígena, relegando a los partidos históricos en Colombia (Liberal y Conservador), situación que evidencia el empoderamiento político de las organizaciones indígenas. Lo cual se confirma con la construcción del proyecto político, que si bien, nace como un movimiento cívico (mayoritaria, pero no exclusivamente indígena) en la actualidad se mantiene bajo los postulados del movimiento político Alianza Social Indígena (ASI). Según Beltrán (s, a: 7):

Los tres cabildos que conforman el municipio de Toribío estaban divididos por sus tendencias partidistas: Toribío conservador, Tacueyó liberal y San Francisco comunista. Este fue uno de los escollos más grandes para la conformación del Proyecto Nasa, pero la alcaldía y su manejo de recursos ha sido un factor clave para integrar personas que hasta hace muy poco se consideraban enemigos entre sí.

## **Etapas de consolidación**

El Proyecto Nasa de Toribío tiene un recorrido histórico amplio en términos políticos, organizativos y participativos que han aportado al proceso de desarrollo local del municipio e incluso de la zona norte del departamento del Cauca pero han existido momentos claves en su constitución y consolidación. Según el proceso de sistematización de la experiencia las etapas son:

### **Primera Etapa (1980-1984): Etapa de creación del Proyecto Nasa impulsada por el Padre Álvaro.**

[...] en la primera asamblea se propusieron muchos programas de trabajo, la comunidad quiso empezar con seis programas<sup>43</sup>: Evangelización, educación, salud, vivienda, trabajo comunitario y amor, comprensión y armonía en el hogar (movimiento familiar).

### **Segunda Etapa (1985-1988): La recuperación y ampliación del Proyecto Nasa.**

Después de un breve periodo de estancamiento, entre los años 1987 y 1988 se realizaron grandes Asambleas de evaluación y reprogramación del proyecto, con la asesoría de los amigos<sup>44</sup> de CODACOP- Corporación de Apoyo a Comunidades Populares [...] en estas Asambleas se retomaron los programas ya existentes, se crearon nuevos programas, se fortaleció la organización del Proyecto Nasa con la conformación del Comité Central y especialmente se retomó con muchos ánimos el camino.

### **Tercera Etapa (1987-1991) La ampliación del Proyecto Nasa a la Zona Norte.**

Este proceso vislumbra un trabajo comunitario recíproco, entre las comunidades del norte del Cauca. Con su experiencia el Proyecto comienza a acompañar y orientar la creación y organización de nuevos proyectos comunitarios<sup>45</sup> [...] Durante esta etapa nacieron nuevos programas, como la microempresa minera, la microempresa lechera, el programa de vehículos, el programa de la mujer, el programa juvenil....

### **Cuarta Etapa (1991-2007) La consolidación del Proyecto Nasa en el contexto zonal.**

Esta etapa está marcada por dos hechos:

La nueva Constitución de 1991.

La creación de la ACIN – Asociación Cabildos Indígenas del Norte del Cauca.

**Así el Proyecto Nasa se ha abierto a nuevos espacios, desafíos y tareas, así como respuestas a nuevos problemas:**

Se logró el espacio político del Movimiento Cívico.

---

<sup>43</sup> Los programas comenzaron con el acompañamiento de entidades amigas CENPRODES, CINEP – Centro de Investigaciones y Educación Popular, IMCA – Instituto Mayor Campesino. El padre Álvaro buscó el apoyo de agencias internacionales, en 1983 llegaron las primeras ayudas de Fastenopfer, Adveniat y Misereor.

<sup>44</sup> Entre ellos se encontraban Roberto Mendoza, Yaneth Lozano y Rubén Darío Espinosa.

<sup>45</sup> Entre ellos están el Proyecto Global, en Jambaló (1987); Proyecto Unidad Páez, en Miranda (1990); Proyecto Integral, en Huellas, Caloto (1990); Proyecto Chacha Wala, en Corinto (1991); Proyecto Yu´ Lucx, en Munchique, Canoas, Concepción, Guadualito y las Delicias (1991).

Se ha liderado la elaboración del Plan de Desarrollo y el Plan Ambiental Agropecuario.

Se ha apoyado la profesionalización de los profesores, la elaboración del PEC – Proyecto Educativo Comunitario, la creación del CECIDIC – Centro de Capacitación e Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad, de centros de alfabetización de jóvenes y adultos y de escuelas de formación de animadores comunitarios, del Centro Agrosilvopastoril, del CETEPAN – Centro Pastoral Nasa.

[...] Se creó la Cátedra Nasa Unesco – Organización para la educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas, desarrollada en procesos comunitarios.

Se fundaron nuevos programas: microempresas Piscícola Juan Tama, microempresa de lácteos San Luis, café Kwe'sx, jugos Fxize, Radio Nasa. Asociación Indígena de Cabildos de Toribío, San Francisco, Tacueyó del Proyecto Nasa (2007: 17-19)

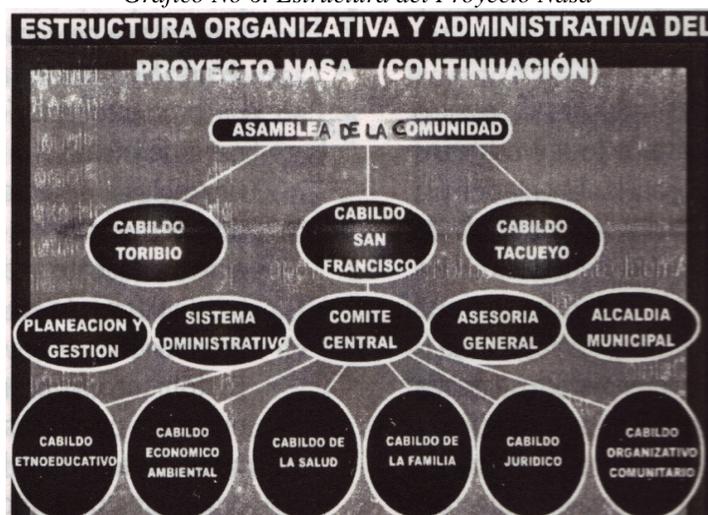
### Estructura del Proyecto Nasa

El Proyecto Nasa como observamos ha generado desde su nacimiento un fortalecimiento en todos los ámbitos de la política municipal y en algunos momentos incidido en el escenario regional, concretamente en algunos municipios del norte del departamento del Cauca.

Cabe aclarar que el Proyecto Nasa es tan sólo una de las políticas que lidera la comunidad del Municipio de Toribío pero es la más relevante ya que ésta es un eje transversal a la hora de formular los planes de desarrollo por parte de los tomadores de decisiones elegidos en las asambleas comunitarias para fortalecer su plan de vida.

El Proyecto Nasa posee una estructura organizativa y administrativa de carácter horizontal donde están involucrados todos los actores que componen el municipio (Gráfico No. 6)

Gráfico No 6. Estructura del Proyecto Nasa



Fuente: Asociación Indígena de Cabildos de Toribío, San Francisco, Tacueyó del Proyecto Nasa (2007: 24)

Esta estructura cuenta con seis elementos según la Asociación Indígena de Cabildos de Toribío, San Francisco, Tacueyó del Proyecto Nasa (2007: 24):

1. La Asamblea de la Comunidad: Es el espacio de Análisis, reflexión, propuestas y toma de decisiones de toda la comunidad. Se reúne cada cuatro meses.
2. Los Tres Cabildos: Es el espacio de la “autoridad” que da el aval a las decisiones de la comunidad y controla su ejecución. Se reúne con el Comité Central cada dos meses.
3. El Comité Central: Es el espacio de la planeación, ejecución, evaluación y coordinación del camino del Proyecto Nasa, en coherencia con las decisiones tomadas por la comunidad y avaladas por los cabildos. Es conformado por un Coordinador General, los coordinadores de los cabildos de programas y el equipo administrativo. Se reúne cada semana.
4. La Alcaldía Municipal: Es el espacio político – administrativo, que debe actuar según el Plan de Desarrollo, y en coordinación de la parte social del Proyecto Nasa.
5. Los Cabildos de Apoyo de los Programas: Es el espacio de análisis, reflexión, proposición, planeación, evaluación, coordinación recreación de lo propio desde la identidad, a nivel de los programas. Se reúne cada mes.
6. Los Programas: Es el espacio práctico de la idea de coordinación, planeación, ejecución y evaluación de los varios programas de trabajo que conforman el Proyecto Nasa, en respuesta a las exigencias de la comunidad.

Para dinamizar e implementar, el análisis y búsqueda de soluciones a la problemática local, la organización cuenta con 6 Cabildos de Apoyo, que sustentan la labor de los 3 Cabildos Mayores y del Proyecto Nasa.

### **Evaluación y logros del Proyecto Nasa**

Como resultado del aprendizaje político en el municipio de Toribío a través de la consolidación del Proyecto Nasa se ha avanzado en la construcción de redes que han permitido sostener el proceso y posicionarlo hacia el exterior de su territorio obteniendo resultados favorables.

Sumado a lo anterior es pertinente mencionar que la participación de la comunidad y la evaluación en el análisis de las problemáticas y la formulación de soluciones de manera colectiva, ha sido y es fundamental hasta la actualidad (Gráfico No 7)

Gráfico No 7. Dinámica de evaluación en el municipio de Toribío.

## La dinámica de la evaluación y ajuste de los planes



Frente a los reconocimientos obtenidos se mencionan:

En el año 1987 la UNESCO entrega un Diploma, mediante el cual se da el título de Maestros en Sabiduría a 41 líderes Nasa, por gestar un proceso que en la práctica es una laboratorio de ideas para la paz.

En 1998 se obtuvo el premio al mejor Plan de Desarrollo a nivel nacional, entre 700 municipios menores de 100 mil habitantes, mediante concurso que realizó el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y FONADE – Fondo Nacional para el Desarrollo Empresarial por la continuidad en la planeación del Municipio y el respeto a la cultura.

Durante los años 2000 y 2005 se recibió el Premio Nacional de Paz, por la constante lucha en la construcción de bases sociales para una Paz duradera con participación comunitaria, reconocimiento que otorgo FESCOL – Fundación Friedrich Ebert para Colombia, la Revista Semana, los periódicos: El Tiempo, El Espectador y el Colombiano y las cadenas de comunicaciones: Caracol Radio y Televisión.

En el año 2001 se logra un segundo lugar de reconocimiento nacional por la capacitación y conservación de los recursos naturales, con un proyecto denominado Planes Ambientales Escolares; el concurso lo realizó la ONG Planeta Azul y el Banco de Occidente.

El 19 de Febrero de 2004 se obtiene el Premio Ecuatorial 2004, éste de carácter mundial, seleccionado como el primero entre 26 finalistas que habían llegado a la ciudad de Kuala Lumpur, Malasia, después de una dura preselección realizada en Washington entre 340 proyectos del mundo. Este reconocimiento fue entregado por el PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como reconocimiento al desarrollo de alternativas integrales (Plan de vida) que reducen la pobreza en la población, respetando y conservando la biodiversidad. Asociación Indígena de Cabildos de Toribío, San Francisco, Tacueyó del Proyecto Nasa (2007:19-20)

En el siguiente capítulo abordaremos el contexto nacional, evidenciaremos la visión que éste tiene del desarrollo local.

## CAPITULO III

### MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO-INSTITUCIONAL COLOMBIANO FRENTE AL DESARROLLO Y EL DESARROLLO LOCAL.

En este capítulo ahondaremos en el marco histórico de carácter jurídico y político-institucional en el ámbito del desarrollo y el desarrollo local. Exploraremos las diversas visiones que sobre estos han tenido los gobiernos colombianos desde 1994 hasta la actualidad y como ello está ligado al contexto sociocultural existente y al aprendizaje político, igualmente evidenciaremos como la existencia de grupos de interés alejados de la institucionalidad han presionado en el desarrollo de cambios institucionales en el tema.

#### **La Constitución Política de 1991 y su relación con el desarrollo y el desarrollo local.**

De manera explícita no existe una definición precisa sobre el desarrollo y el desarrollo local en Colombia, no obstante existen una serie de artículos, de la Constitución Política de 1991, que enmarcan una serie de competencias y obligaciones en relación a la formulación del plan de desarrollo departamental y municipal y su articulación con el nivel central, entre ellos podemos citar los artículos, 71, 317, 330, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 355. Estos y otras normas como la Ley 136 de 1994, la ley 617 de 2000, la ley 715 de 2001 que dan cuenta de los procedimientos y de la articulación que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno.

Según el Capítulo II de la Constitución Nacional en relación a los planes de desarrollo se reglamenta, en el artículo 339, la existencia de un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general<sup>46</sup> y un plan de inversiones<sup>47</sup>. A su vez contempla la elaboración de planes de desarrollo al interior de las entidades territoriales<sup>48</sup>, que deben ser concertados con el Gobierno Nacional, a fin de “asegurar el uso eficiente de sus recursos, desarrollar estrategias de lucha contra la pobreza, y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley” (Art 229 CN).

---

<sup>46</sup>En ella se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, ambiental y social, en especial las estrategias gubernamentales de lucha contra la pobreza.

<sup>47</sup>Que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas, estrategias, y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

<sup>48</sup>Conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de corto y largo plazo.

Frente a las competencias y obligaciones entre los diferentes niveles de gobierno, bajo la estructura territorial, observamos que estos no actúan como particiones desligadas del Estado central. No obstante, ello no niega la existencia de algunos conflictos y ambigüedades concretas en relación a las funciones precisas a la hora de atender las demandas sociales en temas como, vivienda, electrificación, cultura, incluso en algunas circunstancias se cuestiona el rol del departamento<sup>49</sup> como nivel de gobierno articulador entre el municipio y el gobierno nacional.

El gobierno nacional se encarga de asuntos “gruesos” como la política macroeconómica, la política internacional, el manejo de la defensa y la seguridad nacional y la construcción y generación de oportunidades para la provisión de bienes y servicios de impacto universal y ha promovido una democratización en el ámbito electoral para elegir alcaldes y gobernadores como desenlace de un proceso descentralizador que lleva más de dos décadas. Pero a la vez, ha implementado una serie de procesos como la racionalización y eficacia del gasto público en relación a la política fiscal impactando con esas medidas las responsabilidades constitucionales de los niveles inferiores de gobierno, el departamento y el municipio en materia de atención a fin de garantizar la prestación de servicios básicos a los ciudadanos.

El gobierno departamental, por su parte, es considerado el eje primordial del ordenamiento territorial. Según Ruíz (s,a: 4):

Desde el punto de vista político, la Constitución dota de un alto perfil a los departamentos<sup>50</sup>: dispone la elección popular de gobernadores (Art. 152 y 303), son circunscripción electoral para la elección de representantes a la Cámara (Art. 176). Las asambleas cuentan con iniciativa legislativa en determinadas materias (Art. 300), además, en la conformación de cualquier otra entidad territorial deben participar las autoridades departamentales (Art. 307 y 320). La heterogeneidad de los departamentos fue prevista por el constituyente pero, hasta ahora, no ha habido desarrollo legal a la posibilidad de establecer para “uno o varios departamentos

---

<sup>49</sup>La constitución estableció que éstos tienen autonomía para administrar los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social. Sin embargo, la autonomía y capacidad para cumplir eficientemente sus funciones se ha visto limitada por varias razones: de tipo legal, político y técnico lo cual no les permite cumplir a cabalidad con lo estipulado en el artículo 305, numeral 3 de la constitución política, de igual manera, las del artículo 26 de la Ley 152 de 1994.

<sup>50</sup> Según la misma autora “Es a partir de la conjunción de los Departamentos que es posible conformar regiones, lo cual quiere decir que, a partir de la división intra-departamental es posible construir provincias y que, unas y otras, se conviertan en entidades territoriales. Así mismo, los municipios pertenecen a un Departamento, y es éste el que los puede crear, y sus límites coinciden con los de los Departamentos a los cuales pertenecen”.

diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal” (Art. 302), ni a la de delegarles funciones nacionales.

Finalmente el municipio es definido en la Constitución Política de Colombia como la entidad clave de la división política-administrativa del Estado (Art. 311), incluso se le ha denominado como “la célula más importante de la democracia” dada la proximidad con los ciudadanos. Pero ¿cuáles son sus competencias y objetivos concretos?

Dentro de sus competencias cabe aclarar que todas están consignadas en los artículos 312, 313, 314, 315, 317, 318 y 319 de la Constitución Política y las leyes que de ella se derivan. Su objetivo imperante es el de servir a la comunidad por medio de la generación de servicios sociales garantizando la atención de las necesidades<sup>51</sup> básicas de manera eficiente y eficaz.

Lo anterior ha sido el resultado del proceso de descentralización que si bien ha tenido avances significativos en Colombia aún hay mucho por hacer, existen debates latentes en el ámbito político sobre la autonomía territorial de los departamentos, municipios e incluso la puesta en marcha de una ley de ordenamiento territorial que se acople a lo acordado en el proceso constituyente en relación con los territorios y sus necesidades (Tabla No 3).

---

<sup>51</sup> Para la atención de estas necesidades existen algunos mecanismo o fuentes de financiación como los ingresos propios (tributarios y no tributarios específicamente locales), los recursos provenientes de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN); el situado fiscal, los recursos con carácter de cofinanciación; las regalías, el crédito, los recursos de cooperación internacional; los apoyos del sector institucional y organizaciones no gubernamentales, los aportes departamentales; otros recursos ocasionales o que obedecen a situaciones particulares, como ayudas excepcionales de la Nación, en casos fortuitos, y los demás que el municipio esté en disposición de alcanzar, de conformidad con su capacidad de gestión.

Tabla No 3. Propuesta de Distribución de Competencias.

Competencias exclusivas del Departamento	Competencias exclusivas del Municipio.
<p>-La articulación de la política nacional de carácter sectorial en su territorio; la administración de los asuntos seccionales; la planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental; la coordinación y complementariedad de la acción municipal; la intermediación entre la Nación y los municipios y la prestación de servicios, conforme a la Constitución y la ley.</p> <p>-Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad, o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física - social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia en las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales o regionales, de sus municipios.</p>	<p>-Promoción del desarrollo local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y, la prestación de los servicios públicos conforme a la Constitución y la ley.</p> <p>-Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.</p> <p>-Establecer directrices específicas de ordenamiento y desarrollo territorial para las áreas de frontera.</p> <p>-Previa consulta con el Gobierno Nacional, adelantar directamente, con la entidad territorial limítrofe del país vecino, programas de cooperación e integración en los términos del artículo 289 de la Constitución Política.</p> <p>-En aquellos municipios donde existan resguardos indígenas y territorios colectivos de las comunidades negras, la elaboración y formulación del plan de ordenamiento territorial se articulará con los planes elaborados por las respectivas comunidades.</p>

Fuente: Ruiz, D. Sandra Patricia (s, a: 10,11) *La Descentralización en Colombia: Un Reto Permanente.*

Pero ¿Qué es la descentralización?, ¿Cómo afecta el orden jurídico, político, administrativo y territorial de Colombia y cuál es su relación con el desarrollo local?.

### **El proceso de descentralización en Colombia**

Iniciando la década de 1980, múltiples transformaciones de orden político, social y económico rondaron a América Latina, entre ellos sobresale la descentralización, que fue resultado de las medidas de ajuste estructural a las que se vieron abocadas las economías de esta región posterior a la crisis del Estado desarrollista y el aumento paulatino de la deuda externa.

En el caso colombiano, este proceso respondió a tres factores: la incapacidad manifiesta del Estado para cumplir muchas de las funciones endosadas al Estado

desarrollista, la crisis de legitimidad del sistema político y el recrudecimiento del conflicto armado. Estos tres factores estuvieron aunados a dos momentos coyunturales de la historia colombiana y que dieron origen a una orientación disímil del proceso descentralizador y a los que se denominó de apertura político-administrativa y de pacificación y modernización económica. (Velásquez, 2003).

### **La descentralización como instrumento de inclusión político-administrativa**

Esta visión tiene sus orígenes en 1940 y concluye en 1990. Durante este periodo se evidencia una acumulación paulatina de competencias y recursos por parte del gobierno central “en 1950 la nación concentraba el 58.4% del ingreso público; en 1981, el 79.6%. Los municipios participaban en la distribución del ingreso en un 17.8% en 1950; tres décadas después, su participación era sólo del 9.1%” (Velásquez, 2003:131), condición que despojó a los entes territoriales, departamentos y municipios, de facultades y limitó la capacidad de respuesta a los requerimientos de sus localidades.

Esta reducción en su capacidad de respuesta, se agudizó ante su alta dependencia de las transferencias nacionales, la disminución de ingresos propios, los altos costos clientelares que se pagaban en razón de favores políticos y el alto costo que representaba el gasto de funcionamiento de la estructura municipal y departamental. Hechos que limitaban aun más la capacidad de inversión social y que finalmente repercutió en la pérdida de legitimidad de los gobiernos locales ante sus conciudadanos, situación que se agudizó por la falta de mecanismos de participación ciudadana en la cosa pública, estos elementos finalmente conllevaron a que, a lo largo de la década de 1970 e inicios de 1980, se multiplicaran las movilizaciones sociales:

Entre 1971 a 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en un factor de desestabilización institucional. (Velásquez, 2003: 132).

Estas movilizaciones ciudadanas que según Velásquez “se convirtieron en un factor de desestabilización institucional” presionaron a un cambio de política de carácter normativo e

institucional (Tabla No 4) durante el gobierno de Belisario Betancur<sup>52</sup> y subsiguientes, que se enfocaron en la modernización y democratización de las administraciones municipales y departamentales. Esta modernización y democratización estuvo ligada a la elección popular de alcaldes, la devolución de antiguas competencias y la entrega de nuevas<sup>53</sup>, el fortalecimiento del fisco municipal<sup>54</sup>, la reglamentación de la consulta popular, las juntas administradoras locales, la contratación comunitaria para obras y oferta de servicios y la representación de usuarios en las juntas directivas de las empresas que prestan servicios públicos.

*Tabla No 4. Marco institucional y normativo del proceso de descentralización en Colombia*

Ley	Área	Expone
Ley 14 de 1983	Fisco	Por la que se decide el tipo de ingresos tributarios de los departamentos y municipios y se amplía la base tributaria y las tarifas aplicables, fortaleciendo los fiscos de estas entidades.
Ley 3ª de 1986	Organigrama	Regula la estructura y funcionamiento de los departamentos.
Decreto 1222 de 1986	Organigrama	Decreto que reglamenta la estructura y funcionamiento de los departamentos (Código de régimen departamental).
Ley 9 de 1989	Reforma Urbana	Dispone los lineamientos para la planificación municipal, instrumentos para el manejo y la intervención del suelo urbano por parte del Estado y sobre vivienda de interés social.

*Fuente: Velásquez 2003: 137*

*Elaboración: Propia*

Este proceso de descentralización de la cosa pública finalmente se convirtió en un instrumento de inclusión y apertura política, en un primer intento de democratización que tuvo sus momentos cumbres y sus episodios críticos<sup>55</sup> y que igualmente dio inicio a un dialogo más cercano entre el gobierno central y las localidades.

<sup>52</sup> Durante este gobierno se presentaron dos proyectos de ley que dieron vida a la Ley 03 de 1986 reglamentada mediante el decreto 1222 de 1986, sobre el régimen departamental y la Ley 11 de 1986 reglamentada por decreto 1333 de 1986 o régimen municipal, igualmente el Congreso aprobó el acto legislativo No 1 de 1986 que ordenó la elección popular de alcaldes.

<sup>53</sup> Durante el gobierno de Virgilio Barco se expidió el estatuto de descentralización a través de los decretos 77, 78, 79, 80 y 81 de 1987 por medio del cual se entregaron competencias a los entes municipales.

<sup>54</sup> El proceso descentralista en materia fiscal se inicio en 1968, cuando la reforma constitucional de ese año creó el situado fiscal, que transfirió recursos de la nación a los departamentos para atender servicios de educación y salud. En el mismo año, la Ley 33 consagró la cesión a los municipios de parte del impuesto a las ventas, pero durante el gobierno de Belisario Betancur la descentralización fiscal recibió un gran refuerzo. En efecto la Ley 14 de 1983 modernizó y amplió las bases gravables de varios impuestos municipales y la Ley 12 de 1986 ordenó que el porcentaje del IVA cedido a los municipios fuera creciente (Estrada, 2007:147).

<sup>55</sup> Entre estos la muerte de más de trescientos militantes de la Unión Patriótica (UP), entre ellos varios alcaldes electos popularmente, que pertenecían a este movimiento político, siendo este el genocidio político más grande en la historia de Colombia.

### **La descentralización: instrumento de modernización económica y pacificación estatal**

A lo largo de la década de 1980 e inicios de 1990, nuevos procesos de inestabilidad rondan a la institucionalidad colombiana, esta vez de la mano de la insurgencia y los carteles del narcotráfico, condiciones que coadyuvaron en el desarrollo de cambios sustanciales en la estructura del Estado colombiano: primero para desarrollar un esquema político más incluyente y participativo; segundo, buscar nuevas fuentes de dinamismo económico. Los hitos de esas reformas fueron, desde el punto de vista político y administrativo, la Constitución de 1991 y la profundización de la descentralización (Tabla No 5). Desde el punto de vista económico, la apertura económica.

Tabla No 5. Marco institucional y normativo del proceso de descentralización en Colombia 1991 - 2000

Ley	Área	Expone
Ley 3ª de 1991	Vivienda	Reglamenta la intervención del Estado en el nivel nacional y el local, en materia de programas de vivienda popular.
Ley 42 de 1993	Fisco	Regula los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal y los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal. El control fiscal es ejercido por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales.
Ley 60 de 1993	Fisco	Norma sobre la distribución de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios, de conformidad con los artículos 51 y 288 de la Constitución Política, y se distribuyen recursos entre los distintos niveles de la administración pública, según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política
Ley 80 de 1993	Régimen de contratación	Expide el estatuto general de contratación de la administración pública, por medio del cual se disponen las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales en los niveles nacional, departamental y municipal.
Ley 99 de 1993	Ambiente	Crea el Ministerio del Medio Ambiente y reordena el sector público, encargado de la gestión y la conservación del medio ambiente, y los recursos naturales renovables. La ley crea y organiza el sistema nacional ambiental y el consejo nacional ambiental. Reglamenta las corporaciones autónomas regionales en el nivel departamental y las funciones de los municipios y distritos en materia ambiental.
Ley 100 de 1993	Salud	Define los principios que orientan el manejo del sistema de seguridad social integral en Colombia y reglamenta lo concerniente a la prestación del servicio de salud por parte de entes públicos y privados, las competencias de la nación y de los entes departamentales y municipales en esa materia y la financiación del sector.
Ley 115 de 1994	Educación	Regula la educación en los niveles nacional, departamental y municipal. Reglamenta la estructura del servicio educativo en el nivel formal y el no formal, los planes educativos institucionales, el gobierno escolar, la carrera y el escalafón docente, así como los currículos y los planes de estudio y la financiación de la educación. Define las competencias nacionales y territoriales en el manejo de la educación.
Ley 128 de 1994	Creación áreas metropolitanas	Ley orgánica de las áreas metropolitanas. Contiene normas relacionadas con la creación de dichas áreas, sus órganos de dirección y administración, su patrimonio y rentas y sus actuaciones y formas de contratación.
Ley 136 de 1994	Adm. municipal	Ley de régimen municipal, establece los principios rectores de la administración municipal, la categorización de municipios, los requisitos para su creación, la composición y las funciones de los concejos municipales, las calidades, inhabilidades, y prohibiciones de los concejales, el carácter de los acuerdos aprobados por el concejo, las funciones, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones de los alcaldes; la reglamentación de las comunas, los corregimientos y las juntas administradoras locales, los mecanismos de participación comunitaria, las asociaciones de municipios, el control fiscal y las funciones de los personeros municipales.
Ley 166 de 1994		Reforma a la Ley 136 de 1994.
Ley 177 de 1994		Reforma a la Ley 136 de 1994.
Ley 141 de 1994	Regalías	Reglamenta el fondo nacional de regalías para departamentos y municipios
Ley 142 y 143 de 1994	Servicios públicos	Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Rompe el monopolio estatal de la prestación de los servicios, abre la posibilidad de intervención del sector privado y crea los organismos nacionales de regularización de cada uno de los servicios públicos.
Ley 286 de 1993	Servicios públicos	Normativa que reforma las leyes 142 y 143 de 1994.
Ley 152 de 1994	Plan de desarrollo	Ley orgánica del plan de desarrollo, reglamenta el carácter, contenido, plazos e instancias para la elaboración y la aprobación de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial y crea el sistema nacional de planeación, conformado por los consejos nacional, departamentales y municipales de planeación, órganos de representación ciudadana de carácter consultivo.
Ley 290 de 1996		Modifica parcialmente la ley 152 de 1994.
Ley 358 de 1997	Fisco	Reglamenta el artículo 364 de la Constitución sobre endeudamiento de las entidades territoriales, en el sentido de que este no podrá exceder su capacidad de pago.
Ley 388 de 1997	Ordenamiento territorial	Reforma parcialmente la ley 9ª de 1989 y la ley 3ª de 1991. Define normas sobre los planes de ordenamiento territorial de los municipios, crea mecanismos para la intervención de los municipios sobre el suelo urbano, introduce los criterios ambientales para la gestión del territorio municipal y define algunos instrumentos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, es complementaria de la ley 152 de 1994.
Ley 617 de 2000	Fisco	<i>Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 2122 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.</i>

Fuente: Velásquez 2003: 137 – 139.

Elaboración: Propia (modificaciones en cursiva).

El primer elemento, la Constitución Política de 1991, definiría a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Art. 1 Constitución Política 1991<sup>56</sup>).

<sup>56</sup> A este articulado se sumará el Título XI de la Constitución Nacional que versa sobre la organización territorial señalando en cada uno de sus capítulos (Cap. II régimen departamental, Cap. III régimen municipal,

Esta visión del Estado, sumada a los nuevos procesos de orden mundial, como la globalización de los mercados, la transnacionalización del capital, los avances en los procesos productivos y tecnológicos, llevaron al entonces presidente César Gaviria, a presentar profundas reformas a la normativa descentralista existente, centrándose en la reducción del tamaño del Estado y la generación de una plataforma, basada en la eficiencia, eficacia y capacidad de gestión de los entes territoriales, que dieran paso a una apertura económica.

Gaviria planteó una propuesta de modernización estatal (...) la idea era contar con un Estado ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como asignador de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública. La descentralización adquirió así un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño y de la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. De una estrategia basada en la relegitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica. El énfasis de la descentralización varió sensiblemente: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que prestaran mejores servicios y se comunicarán mas fluidamente con la población, se busco privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública bajo el lema de la eficiencia y la eficacia y controlar el proceso desde el nivel central. (...) Gaviria adelantó el plan de desarrollo institucional de los municipios [financiado por el Banco Mundial] pero no logró generar mayor capacidad de gestión en las administraciones municipales (Velásquez, 2003:135).

Paralelo a esta nueva visión de la descentralización se ampliaron los mecanismos de participación ciudadana, no sólo en el ámbito nacional sino también en el departamental y municipal a través de la instrumentalización de la normatividad ya existente como las juntas administradoras locales, los comités de participación ciudadana (Tabla No. 6) que reavivaron el interés ciudadano por la cuestión pública y estimularon su participación sobre todo en el ámbito local.

---

Cap. IV de la atribución de recursos competencias entre otros) la autonomía que gozan los diferentes entes para gobernarse, ejercer sus competencias, administrar sus recursos y establecer tributos a sus conciudadanos o el Título XII que establece el régimen económico y de hacienda relacionado con la prestación de servicios públicos y la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales.

Tabla No 6. Marco normativo de la participación ciudadana en Colombia

Ley	Expone
Ley 10 de 1990	Crea los comités de participación comunitaria en salud (CPC), como órganos de consulta, iniciativa, fiscalización y gestión del sistema de seguridad social en salud.
Ley 62 de 1993	Crea las comisiones municipales de policía y participación, encargada de proponer políticas y mecanismos que garanticen una orientación ética, civilista, democrática, educativa y social en la relación policía/comunidad.
Ley 80 de 1993	Abre la posibilidad para que los ciudadanos ejerzan control sobre los contratos que celebren las entidades estatales. Los ciudadanos y sus organizaciones pueden denunciar las contravenciones a dichos contratos en la ejecución de obras o en la prestación de servicios.
Ley 99 de 1993	Autoriza la realización de denuncias públicas para discutir problemas de medio ambiente que afectan a la comunidad. Igualmente ratifica el derecho ciudadano a solicitar información en relación con situaciones que deterioren su entorno.
Ley 100 de 1993	Ratifica la existencia de los CPC, autoriza la participación de la comunidad en las instituciones prestadoras de servicios de salud, crea las veedurías comunitarias en salud, posibilita la creación de alianzas o asociaciones de usuarios y la creación de empresas solidarias prestadoras del servicio de salud.
Ley 101 de 1993	Crea los comités municipales de desarrollo rural, como instancias de concertación de programas entre las administraciones municipales y las organizaciones campesinas.
Ley 115 de 1994	Crea los foros educativos distritales y municipales y las juntas municipales de educación.
Ley 128 de 1994	Ordena la realización de consultas populares municipales previas a la conformación de áreas metropolitanas o a su transformación en distritos.
Ley 130 de 1994	Reglamenta los partidos políticos, señala el derecho de todo ciudadano a constituir partidos y movimientos y difundir sus ideas y programas.
Ley 131 de 1994	Ley del voto programático, obliga a los alcaldes y gobernadores a inscribir su programa de gobierno y crear los mecanismos para la revocatoria de su mandato.
Ley 134 de 1994	Ley de instituciones y mecanismos de participación. Define una serie de mecanismos de participación política, entre los cuales cabe destacar, en el nivel municipal, los siguientes: 1. La iniciativa popular legislativa para el estudio y la aprobación de acuerdos en el concejo municipal o de resoluciones en las juntas administradoras locales; 2. El cabildo abierto; 3. La revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores; 4. La consulta popular municipal; 5. El referendo para la aprobación de proyectos de acuerdo o la derogación de las normas existentes. La ley creó el fondo de participación ciudadana con el ánimo de promover, difundir y hacer efectiva la participación, a través de programas de divulgación, de los mecanismos de participación, capacitación a la comunidad, investigación, seguimiento y evaluación de procesos participativos.
Ley 136 de 1994	Su capítulo sobre participación comunitaria define las siguientes instancias de participación para los ciudadanos en la gestión local: 1. Vinculación al desarrollo municipal: las organizaciones comunitarias podrán contratar con la administración municipal la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a su cargo; 2. Juntas de vigilancia: Las organizaciones comunitarias podrán constituirse para velar por la gestión y la correcta prestación de los servicios públicos; 3. Citación a funcionarios: Las Juntas de vigilancia podrán citar a los funcionarios públicos a sus reuniones para que informen sobre la prestación de los servicios; 4. Formación ciudadana los alcaldes deberán disponer de los recursos necesarios para adelantar procesos de formación y capacitación de los ciudadanos sobre los valores democráticos, los derechos ciudadanos y la participación en la gestión pública; 5. Juntas administradoras locales instancias de representación en las distintas comunas y corregimientos, elegidas por sufragio universal. Sus funciones son, presentar proyectos de acuerdo al concejo municipal, recomendar la aprobación de impuestos y contribuciones, promover la participación ciudadana, fomentar la microempresa, colaborar en la defensa de los derechos humanos, opinar sobre la conveniencia de partidas presupuestales para su territorio, convocar audiencias públicas y cabildos abiertos, proponer planes de inversión y distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio.
Ley 142 de 1994	Crea los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, conformados por usuarios de los servicios públicos. Tiene funciones de fiscalización y de iniciativa ante las empresas prestadoras de servicios. Reglamenta además, la participación de los vocales de los comités de desarrollo y control social en las juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos.
Ley 152 de 1994	Crea los consejos departamentales, municipales y distritales de planeación, como órganos de consulta y fiscalización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
Ley 388 de 1997	Facilita la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio, a través de la celebración de audiencias públicas, el derecho de petición, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, la ejecución y el seguimiento de los planes de ordenamiento territorial y en los procesos de otorgamiento o suspensión de licencias urbanísticas. Crea el consejo consultivo de ordenamiento territorial.
Ley 393 de 1997	Estipula que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o de actos administrativos.

Fuente: Velásquez 2003: 137 – 139

Elaboración: Propia

## La descentralización y el desarrollo local

Como lo expresa Hinestrosa (2007:34) “la descentralización en Colombia ha sido una revolución contundente, pero extrañamente silenciosa” que ha intentado devolver a la

sociedad colombiana el derecho a decidir su futuro a través del empoderamiento de los entes territoriales. Básicamente fue una distribución de poder, mecanismo que le convirtió en una reforma política de gran envergadura para el país al asegurar la autonomía de las localidades en la formulación de sus políticas de desarrollo, inversión de recursos y obtención de nuevos. No obstante esta dimensión, de carácter político, ha pasado paulatinamente a un segundo plano se ha adoptado una mirada fiscalista que se tradujo en el 2001 en una reforma al régimen de transferencias y a la ley 60 de 1993 que ha concentrado recursos y poder en el Estado central, situación que se ha agudizado ante la carencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

A pesar de estos impases, son indudables las bondades que la descentralización trajo a los entes territoriales y al desarrollo local. El primero de ellos está relacionado con la dinamización de la democracia representativa local, la elección popular de alcaldes que constituyó un primer elemento de apertura política de un régimen político elitista, cerrado y excluyente, al propiciar la participación de actores locales anteriormente excluidos del escenario político, emergiendo en éste, terceras fuerzas, que comenzaron a disputar el poder a los partidos tradicionales logrando desplazarlos.

Desde la primera elección de alcaldes en 1988, partidos y movimientos no adscritos al partido liberal y conservador han ganado la representación de la administración municipal en porcentajes que oscilan entre más del 11% y menos del 37%. Esta apertura política comenzó en pequeños municipios y pasó, rápidamente a las principales alcaldías y gobernaciones del país (Velasquez, 2003: 42).

Característica que igualmente se evidencia en el municipio de Toribío donde desde 1994 a la fecha, se han elegido alcaldes pertenecientes a movimientos cívicos, hecho que habría sido inalcanzable sin la reforma descentralista y el establecimiento de los mecanismos de participación ciudadana:

Los movimientos cívicos se crearon como expresión de las comunidades, teniendo en cuenta que aquí había un porcentaje alto, digamos de un 95% de indígenas que somos y como indígenas había una organización propia. Pero resulta que la alcaldía era manejada por un partido tradicional. La alcaldía manejaba todos los recursos y la parte política. Los cabildos manejaban toda la parte de la justicia; trabajaban gratuitamente respondiendo por el orden público, por los problemas de la comunidad [...] no había un trabajo en coordinación entre autoridades como cabildo y alcaldía. Entonces se vio la necesidad de crear los movimientos políticos para asumir los espacios públicos, no como último objetivo, sino como un instrumento para fortalecer la organización. Por ejemplo si unimos las tres autoridades más la alcaldía, unimos recursos y podemos responder con más eficiencia a la gente, con mucha más fuerza,

por eso se vio la necesidad. Además, porque aquí los partidos tradicionales habían engañado siempre a la comunidad. Creaban la dependencia; les hicieron promesas 'sí votan conmigo, les doy' y nunca les dieron nada, nunca resolvieron los problemas de la gente. Entonces la gente se cansó de oír siempre lo mismo y decidió crear su propio movimiento político alternativo a los partidos tradicionales. Esa fue la razón, como expresión de la organización que la comunidad ya tenía, como una expresión política y asumir los espacios públicos (Palabreando, s,a:23).

A este elemento se sumó su contribución a la fragmentación del escenario político nacional, que anterior a ese estadio se mostraba monolítico, reproductor, en las localidades, del contexto nacional, en otras palabras como la elección de alcaldes y gobernadores era facultad de la presidencia, éste elegía a sus simpatizantes en cada zona del país "cada torero con su cuadrilla", condición que homogenizaba el contexto político, a lo que se sumó la inestabilidad institucional relacionada con el tiempo de permanencia en los cargos que "no era superior a los seis meses" (Velásquez, 2003).

Este escenario, monolítico e inestable, fue suprimido con el proceso descentralizador y el establecimiento de las elecciones departamentales y municipales, que brindó estabilidad institucional al ordenar periodos de dos y cuatro años, lo que facultaba la proyección de la gestión pública y a su vez permitió complejizar y heterogenizar las dinámicas políticas del territorio y que estas a su vez respondieran al sentir de sus conciudadanos.

Este sentir comenzó a ser expresado en las urnas, tornándose la participación en el tercer elemento que fortaleció a las localidades y sus procesos de desarrollo local.

Cerca de un 50% de colombianos se acercaron a las urnas para elegir sus autoridades locales el 26 de octubre de 2003, mientras que el día anterior, en la consulta sobre el referendo promovido por el presidente Uribe participó menos de un 25% de los votantes. Aunque puede parecer un caso particular, representa cierta tendencia: desde sus inicios la elección popular de alcaldes atrajo la atención de un número importante de votantes (67% en la primera elección) y, aunque los niveles han disminuido, esa reducción no es la misma para todos los municipios colombianos, a la vez que la participación sigue siendo en promedio mayor que la observada para las elecciones nacionales (RINDE, 2003:44).

Este desequilibrio en los procesos participativos en el plano nacional y local puede tener diversas lecturas, una de ellas se liga a la posibilidad de incidencia, los ciudadanos piensan que pueden lograr incidir más en el plano local que en el nacional; otro se relaciona con el interés, los ciudadanos se sienten más interesados por la problemática local que de la

nacional, ello se ve reflejado en los procesos de movilización ciudadana en torno a los presupuestos participativos<sup>57</sup> de carácter local así como de:

Algunas experiencias de planeación en varias ciudades del país o la construcción de los planes de vida en poblaciones indígenas y de iniciativas mixtas (ciudadanía-gobierno) para la construcción de paz. Esas experiencias han logrado una sintonía entre el gobierno y la ciudadanía, que se ha traducido en acuerdos de acción pública. De igual manera han estimulado la organización social y la inserción de un número creciente de personas en el escenario público. Ello ha permitido un acercamiento entre gobernantes y gobernados, que ha modificado las formas tradicionales de relación y generado confianzas mutuas que abren la posibilidad de conjugar esfuerzos mutuos (RINDE, 2003:47).

Estos procesos de acercamiento entre el gobierno y la ciudadanía ha permitido en el caso de Toribío, la construcción de un *plan de vida*<sup>58</sup> acorde a las necesidades de la población a pesar de los cambios de gobierno municipal, elemento que ha logrado la continuidad de los diferentes procesos en esta localidad. Situación que va de la mano con su cultura, su dinámica organizativa y participativa a través de las asambleas comunitarias, el trabajo colectivo en las mingas, todo ello fortalecido por las luchas por la tierra, como lo señalan Beltrán y Mejía:

La constante de la historia indígena corresponde a la lucha por la tierra y por su cultura. 'nuestra tierra es nuestra cultura' puntualizó el III Congreso del CRIC. 'Para nosotros los indígenas la tierra no es sólo un pedazo de llano [...] que nos da comida. Como vivimos en ella, como trabajamos en ella, como sufrimos o gozamos de ella, es para nosotros la razón de la vida. Por eso la miramos y la respetamos como la raíz de nuestras costumbres'. En todo caso la necesidad de la tierra exige la reorganización de los grupos indígenas a fin de asumir su recuperación (Beltrán y Mejía 1989: 90).

---

<sup>57</sup> El surgimiento de este esquema de participación en el mundo y, especialmente, en América Latina se asocia a una respuesta a la crisis del Estado que ha llevado a la transformación de la democracia y de la administración pública burocrática. En otras palabras, responde a la necesidad de abrir paso a la democracia participativa frente a la democracia representativa, y a las administraciones públicas gerenciales frente a las burocráticas. En el caso de Colombia si bien no hay una norma específica, algunos departamentos y municipios han utilizado la ley 134 de 1994, que versa sobre mecanismos de participación ciudadana, abriendo con ello espacio a esta figura, es el caso del Proyecto de Acuerdo No. 613 de 2008 del Concejo Distrital de Bogotá que intenta reglamentarla y que ha seguido los pasos de ciudades como Risaralda, Medellín, Pasto, Porto Alegre (Brasil) entre otras, quienes utilizaron esta figura en años anteriores logrando su concreción en ordenanzas o acuerdos municipales.

<sup>58</sup> Según el Banco Mundial "un Plan de Vida es un instrumento de transformación permanente que jalona y organiza a la comunidad para alcanzar niveles de calidad y condiciones de vida, a transformar la práctica en conciencia (participación), la conciencia en eficiencia, (organización) y la eficiencia en autonomía (autogestión)" (Banco Mundial; 2005:8) mientras que el plan de desarrollo es una herramienta que exige la norma en Colombia a los gobiernos elegidos para viabilizar recursos, aterrizar políticas y programas enmarcadas en los planes de desarrollo nacional y departamental.

## **Los gobiernos nacionales y sus planes de desarrollo**

La normativa colombiana obliga a los mandatarios a construir para un periodo de cuatro años una propuesta de desarrollo de carácter nacional, que articule los dos niveles inferiores de gobierno, el departamento y el municipio. En ese marco se expondrán los planes de desarrollo nacional comprendidos en el periodo 1994 – 2010, intentando evidenciar procesos de aprendizaje político en el área y de avances en materia de desarrollo local.

### **El Plan Nacional de Desarrollo “El salto social”**

Posterior al mandato de César Gaviria (1990 - 1994), es elegido como presidente de Colombia Ernesto Samper para el periodo (1994 - 1998), quien propuso un modelo de desarrollo alternativo para el país:

Un modelo que regrese al campo como base del desarrollo de largo plazo. Un modelo que sin despreciar el valor indicativo del mercado, tampoco renuncie a la función correctiva de un buen gobierno más transparente, más eficiente, más descentralizado. Un modelo que nos permita al mismo tiempo pronunciar palabras como equidad y competitividad, resolviendo el viejo dilema entre crecimiento económico y reparto social. Un modelo que ponga a mirar a Colombia a los mercados internacionales no sólo para importar sino especialmente para vender. En fin un modelo que nos permita regresar a la gente como el único destinatario de los esfuerzos de progreso de la sociedad y del Estado (Plan de desarrollo 1994 -1998:8).

Para implementar este modelo, el presidente sugería atacar diversos problemas de carácter estructural en el país (Tabla No. 7), paralelo a ello, cambios profundos en el proceder del Estado en diversos sectores y la aplicación de conceptos como desarrollo endógeno y capital social. El primero entendido como:

La capacidad para transformar el sistema socio-económico; la capacidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores, desarrollo endógeno es [...] la capacidad para innovar desde lo local” (Garafoli citado por Boissier, 1999: 12).

El segundo es concebido como “el conjunto de normas y valores que rigen la interacción entre las personas, las instituciones a las que están incorporadas, las redes de relaciones que se establecen entre los diferentes agentes sociales y la cohesión global de la sociedad: en una palabra el capital social constituye el elemento aglutinador de toda sociedad” (Camagni, 2004:43).

Tabla No 7. Problemáticas y enfoques del plan de desarrollo 1994 - 1998

Problemática	Enfoques	
	Crecimiento de la actividad productiva y el empleo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Facilitar una devaluación real del 2% anual a partir de 1995, para permitir un crecimiento mayor de las exportaciones y corregir la tendencia de la cuenta corriente de la balanza de pagos.</li> <li>2. Ahorrar parte de las bonanzas externas de divisas y recuperar gradualmente la tasa de ahorro privado</li> <li>3. Mantener un crecimiento económico alto, compatible con el ritmo de expansión de la oferta agregada, y por tanto, con la tendencia descendente de la inflación.</li> <li>4. Aumentar gradualmente la participación de la inversión pública en áreas estratégicas para el desarrollo nacional - la inversión social, infraestructura vial y agropecuaria, el medio ambiente y la ciencia y tecnología- en un marco de equilibrio fiscal, lo cual exige un aumento gradual de los recaudos tributarios y transferencias de entidades públicas superavitarias hacia el gobierno central.</li> </ol>
Pobreza, desigualdades de género.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo social</li> <li>2. Competitividad</li> <li>3. Desarrollo sostenible</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social, y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz.</li> <li>2. El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales, como de la acumulación del capital social.</li> <li>3. El dinamismo económico no es resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.</li> <li>4. El logro de los objetivos mencionados requiere una movilización del conjunto de la sociedad por la que se debe fortalecer el capital cívico institucional existente.</li> <li>5. El desarrollo requiere el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.</li> </ol>
Amplia brecha urbano – rural.	4. Consolidación de las nuevas instituciones públicas, profundización de la descentralización e implementar los mecanismos de participación ciudadana.	
Crisis ambiental.	Todo ello surcado por una perspectiva de género.	
Traumatismo institucional.		

Fuente: Plan nacional de desarrollo 1994 – 1998. *El salto social.*

Elaboración: propia.

Estos conceptos fueron utilizados aduciendo que “la escases de capital social es en la actualidad la mayor restricción al crecimiento económico del país” (Plan nacional de desarrollo 1994- 1998:21). Para estimularlo proponía incentivar el recurso humano a través del mejoramiento de la calidad educativa y calificar la mano de obra existente, mejorar la infraestructura vial del país y recuperar la inversión privada. Paralelo a ello retornar a las políticas sectoriales instrumento que lo alejaría de la “Revolución pacífica” de Gaviria para quien, bajo el modelo de apertura económica, no debían existir políticas sectoriales.

A esto se suma el mantenimiento del proceso de internacionalización de la economía colombiana basándose en la competitividad para penetrar mercados externos y la instauración de políticas “desde abajo” ligadas al establecimiento de acuerdos entre el Estado, el sector privado y los trabajadores, básicamente es la visión de un Estado corporativista que intentaba convertir a todos en “socios en el proceso de internacionalización” (Plan nacional de desarrollo 1994- 1998:21), condición que se construiría, paralelamente, al desarrollo de servicios que la apertura exigía como la generación y adaptación de tecnología, información empresarial, asociación de gremios, “ruptura de cuellos de botella sectoriales” entre otros.

Estas políticas irían de la mano con otras de tinte social, entre ellas, la universalización de la educación y el mejoramiento de su calidad, la ampliación de la cobertura y eficiencia de los servicios de salud a través de un plan de atención básica (régimen subsidiado de salud), de servicios públicos, el establecimiento de mecanismos de apoyo al empleo de los sectores más pobres del país y la focalización del gasto social en estos grupos a través del estímulo a las microempresas y los estudios técnicos a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la reforma tributaria.

### **El Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”**

Con la llegada a la presidencia de Andrés Pastrana en 1998, la visión del desarrollo se centró en el “cambio para construir la paz”. Dicho cambio estaba relacionado con tres problemas de gran interés para el mandatario: el conflicto social, el desempeño económico insatisfactorio de la economía colombiana y el conflicto armado colombiano.

El primero, el conflicto social, fue relacionado con dos causales: la violencia y la pobreza. La primera hacía referencia al incremento en los niveles de violencia en el territorio nacional producto, no sólo, de una mayor actividad de los grupos subversivos y paramilitares, sino a la acentuación de diferentes formas de criminalidad y delincuencia urbana, hechos que habían llevado a que el país ostentara para la época una de las tasas anuales de homicidios y de secuestros, por cada cien mil habitantes, más altas del mundo. La segunda, la pobreza, estaba relacionada con las condiciones de vida de vastos segmentos de la población colombiana:

En 1997 un 26.9% de la población vivía con necesidades básicas insatisfechas, y 9% en condiciones de miseria. En ese mismo año, 55% de los hogares colombianos tenía unas posibilidades de gasto que los colocaba por debajo de la línea de pobreza y dos de cada diez colombianos tenían ingresos inferiores a la línea de indigencia, es decir, casi 8.3 millones de personas no lograban obtener el ingreso necesario para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos (Plan nacional de desarrollo 1998-2002: 28).

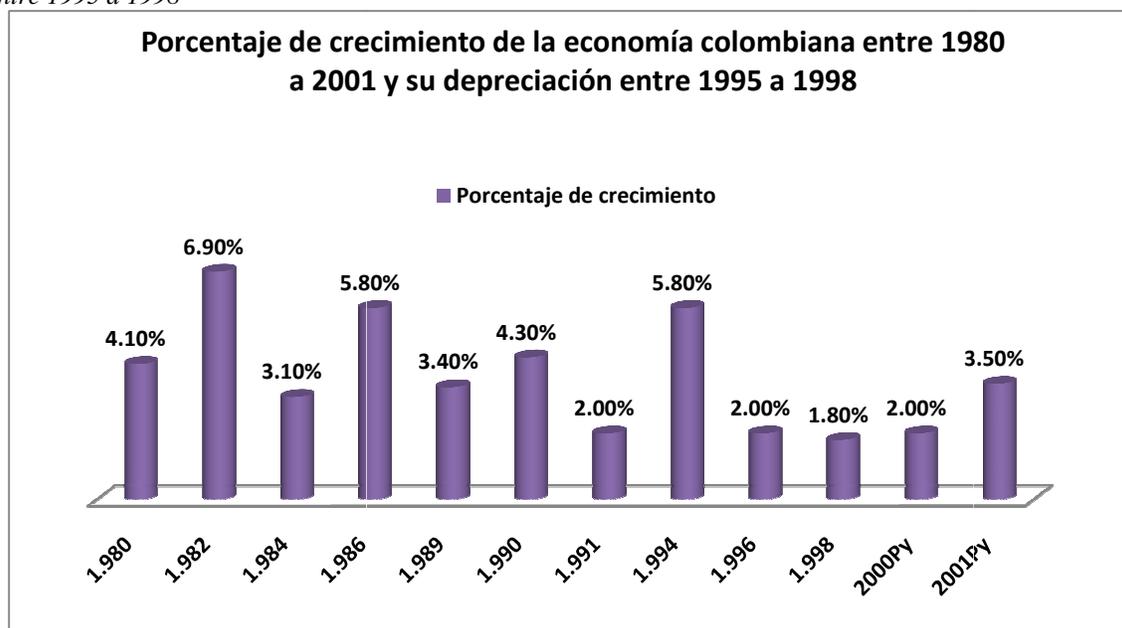
Estas precarias condiciones de la población colombiana fueron ligadas por el ejecutivo al siguiente problema, el desempeño económico insatisfactorio, siendo uno de los puntos más inquietantes la caída de la tasa de crecimiento de la economía desde 1995 y la pérdida de dinamismo asociada con el ciclo económico:

En los últimos años la economía colombiana ha perdido la dinámica de crecimiento que había registrado en las décadas pasadas. En efecto, luego de haber crecido a una

tasa anual promedio de 4.6% entre 1991 y 1995, ésta se redujo a sólo 2.3% entre 1996 y 1998, con perspectivas poco favorables para 1999. La tasa de crecimiento de largo plazo de la economía fue de 4.5% entre 1970 y 1990. A este respecto, la situación actual plantea dos retos a la política económica (Plan nacional de desarrollo 1998-2002: 62).

En efecto, desde 1995 a 1998 la tasa de crecimiento no superó el 3% (Gráfico No 8), hecho que finalmente impactó en la generación de nuevos empleos y disparó las tasas de desempleo en el país, en razón de la disminución de plazas laborales por parte de las empresas, condición que “agudizaba los conflictos sociales”.

Gráfico No 8. Porcentaje de crecimiento de la economía colombiana entre 1980 a 2001 y su depreciación entre 1995 a 1998



Py: proyecciones

Fuente: Plan nacional de desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz.

Elaboración: propia

A este problema se sumó la baja absorción de empleo que registraron los sectores productivos, debida no sólo al insatisfactorio dinamismo de la producción, sino también a cambios de carácter estructural en el mercado laboral y los grandes desequilibrios de carácter fiscal y externo y las dificultades para financiarlos.

Finalmente frente al conflicto armado, el gobierno nacional advirtió que la violencia había afectado particularmente a algunas zonas del país y que su recrudecimiento significaba importantes gastos en materia de seguridad y protección que limitaba la inversión en otros sectores, lo que finalmente recrudecía los conflictos de índole social y

armado, en ese sentido la violencia relacionada con el conflicto armado se evidenció como un factor cíclico de estancamiento económico y social. No obstante la reflexión no se limitó a este aspecto sino que fue más allá al plantear que “uno de los principales factores que contribuyen al incremento de los niveles de violencia en el país es la exclusión política y el ejercicio de una democracia con desigualdad y pobreza” (Plan de desarrollo 1998 – 2002: 303).

Precisamente frente a estos problemas el ejecutivo planteó una serie de estrategias (Tabla No 8) enmarcadas en un crecimiento sostenible con cohesión social.

Tabla No 8. Problemáticas y enfoques del plan de desarrollo 1998 - 2002

Problemática	Enfoques	
Conflicto	La paz	<p>1. Nuevas estructuras políticas y de gobierno (1.1 Una reforma política que asegure el retorno de la gobernabilidad, instituciones democráticas propicias para la paz, un sistema político y electoral que sea la columna vertebral de la democracia, y una labor más técnica y transparente del Congreso; 1.2. Modernización de la administración pública y la profundización de la descentralización; 1.3 Fortalecer la democracia participativa).</p> <p>2. Reconstitución y fortalecimiento del tejido social (2.1 Del capital humano basado en la creación de capacidades y oportunidades, 2.2 Fortalecimiento del capital social. 2.2.1 Capital social y cohesión; 2.2.2 Las instituciones “desde abajo” – Alianzas estrategias sector publico/privado, estrategia de participación ciudadana focalizada en los municipios).</p> <p>3. Desarrollo y paz: (3.1 Negociación directa con los grupos armados, 3.2 Promover el desarrollo del sector agropecuario; 3.3 La preservación del medio ambiente; 3.4 Fortalecimiento de la sociedad civil en las zonas más afectadas por el conflicto y la violencia; 3.5 El desarrollo de la infraestructura en las zonas afectadas por el conflicto; 3.6 reinstitucionalización de la justicia y la recuperación de la seguridad; 3.7 Creación de una agenda política de negociación con los grupos armados.</p> <p>4. Las exportaciones como motor del crecimiento: reactivación de la producción, teniendo como horizonte las exportaciones y la competitividad regional.</p>
Conflicto social	Crecimiento sostenible con cohesión social	<p>1. Promover la producción de riqueza y la reducción significativa de las tasas de desempleo, especialmente dentro de los grupos más afectados, como las mujeres y los jóvenes, la eliminación de la pobreza y la protección y el adecuado aprovechamiento del medio ambiente.</p> <p>2. Ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población e igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales y de las capacidades que la población necesita para aprovecharlas libremente. Esto en particular para la que se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad, por sus características socioeconómicas, culturales, étnicas, territoriales, religiosas o de género.</p> <p>3. Contribuir a la generación de una cultura de paz que nos haga aptos para el ejercicio cotidiano de la convivencia en solidaridad, tolerancia y respeto a los derechos humanos como base para la reconciliación nacional.</p> <p>4. Mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos, teniendo en cuenta criterios de ingreso y de distribución regional y de género.</p>
Desempeño económico insatisfactorio		<p>Inversión en capital humano, físico, social y natural; mejorar las oportunidades de los más pobres en el acceso a activos esenciales para su desarrollo, tales como la nutrición y la salud, la educación y la adecuada atención a la niñez, juventud y mujeres, con especial atención a aquellos que están en situación de vulnerabilidad que serán una prioridad del Plan de Desarrollo; reorientación de la economía al mercado externo; progreso científico y tecnológico.</p>

Fuente: Plan nacional de desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz.

Elaboración: propia.

Este crecimiento sostenible con cohesión social estaba relacionado con la generación de nuevas estructuras políticas y de gobierno, la reconstitución y fortalecimiento del tejido social, el desarrollo y paz y el estímulo a las exportaciones.

La primera hizo referencia a una reforma política que asegurase el retorno de la gobernabilidad, la generación de instituciones democráticas que estimularan la paz, así como una reforma al sistema político y electoral del país, la modernización de la administración pública, la profundización de la descentralización y el fortalecimiento de la democracia participativa. La segunda se centró en el fortalecimiento del capital humano y social basado en la creación de capacidades y oportunidades para la sociedad. En ese contexto se propuso el establecimiento de alianzas estratégicas entre el sector público y privado y la generación de estrategias de participación ciudadana focalizadas en los municipios, siendo esta una de las primeras alusiones hacia las localidades.

La tercera apuntó a la búsqueda de una paz integral que contemplaba, además de la violencia originada por el conflicto armado, aquella asociada con la criminalidad urbana y el narcotráfico. Por ello se planteó la negociación directa con los grupos armados aunada a la promoción del desarrollo del sector agropecuario, la preservación del medio ambiente, el fortalecimiento de la sociedad civil en las zonas más afectadas por el conflicto y la violencia, el desarrollo de la infraestructura en las zonas afectadas por el conflicto, la reinstitucionalización de la justicia y la recuperación de la seguridad y finalmente la creación de una agenda política de negociación con los grupos armados<sup>59</sup>.

En cuanto al estímulo a las exportaciones estas, se relacionaron con la reactivación de la producción, teniendo como horizonte las exportaciones y la competitividad regional, que fue de la mano con la dinamización de la economía, para ello el ejecutivo propuso: “remontar las bajas tasas de crecimiento alcanzadas en los últimos tres años y volver a crecer al nivel de largo plazo e incrementar dicha tasa de crecimiento de largo plazo, de

---

<sup>59</sup> El entonces candidato presidencial, Andrés Pastrana, acepta iniciar los diálogos luego de un llamado que le hiciera las FARC. Estos inician con una reunión entre Víctor G. Ricardo y el máximo comandante de esta agrupación subversiva Manuel Marulanda alias “Tirofijo” el 14 de diciembre de 1998. En la que se acuerda el desmantelamiento total del Batallón Cazadores, solicitud realizada por los integrantes del grupo subversivo, el establecimiento de una zona de distensión (octubre de 1998) en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán, zona que, supuestamente, expiraría el 7 de febrero de 1999, la creación de una comisión facilitadora integrada por delegados de Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela y finalmente fijan el inicio formal de los diálogos de paz el 7 de enero de 1999, fecha en la que no asiste a la ceremonia de apertura el máximo jefe de estas guerrillas, Manuel Marulanda Vélez, posteriores incidentes relacionados con el asesinato de un grupo de indigenistas norteamericanos, la lentitud de la entrega de informes por parte del gobierno en los que se reflejara el ataque frontal a los paramilitares, los controles militares en zonas supuestamente desmilitarizadas y la falta de acuerdos para un cese al fuego, llevarán al congelamiento de los diálogos reanudándose en meses subsiguientes. Posteriormente el 3 de enero de 2002 los negociadores de ambas partes volverán a reunirse en procura de un acuerdo que no llegó y dio como resultado la petición expresa del presidente de abandonar los diálogos y dar un ultimátum de 48h para que la guerrilla desocupara la zona de distensión.

forma que hacia el futuro la economía crezca a tasas anuales superiores al 5%”, a su vez invertir en el capital humano, físico, social y natural; “mejorar las oportunidades de los más pobres en el acceso a activos esenciales para su desarrollo, tales como la nutrición y la salud, la educación y la adecuada atención a la niñez, juventud y mujeres, con especial atención a aquellos que están en situación de vulnerabilidad que serán una prioridad del Plan de Desarrollo” e incentivar el progreso científico y tecnológico.

Esta estructura estatal puede ser observada a través de lo propuesto por Hecló (1974) y Rose (1976) y complementada por Paul Sabatier (1988) para quienes los principales agentes explicativos de los cambios de políticas públicas se hallan en causas externas (Hecló, 1974 y Rose, 1976) y en una serie de causas internas (Sabatier 1988). Entre las causas externas pueden ser evidenciadas, para el caso colombiano, el desarrollo socioeconómico considerado deficiente, la presión de los gremios y grupos de interés y el sistema de partidos. En el caso de las causas internas estas estarían ligadas a la historia política y al aprendizaje político relacionado con las limitantes técnicas y de recursos humanos para enfrentar el problema de la guerrilla y que, ante el panorama internacional de diálogos de paz y de reinserción de los insurgentes a la vida pública, hacían prever una salida negociada al conflicto colombiano, que para la fecha superaba los cuarenta años de existencia y generaba inestabilidad política a nivel nacional recrudeciéndose en las localidades.

### **El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”**

Con el fracaso de los diálogos de paz entablados entre el presidente Andrés Pastrana y la guerrilla de las FARC- EP y el recrudecimiento del conflicto armado, el país se vuelve a dar cita en los comicios legislativos de 2002, donde se manifestó el progresivo desgaste de los dos partidos tradicionales<sup>60</sup> y el surgimiento de nuevos movimientos políticos que lograron una importante votación<sup>61</sup>. A ello se sumó el amplio respaldo a la candidatura de

---

<sup>60</sup> Donde el Partido Liberal sólo obtuvo 29 escaños, el Partido Conservador 13 (Web Registraduría nacional del Estado civil; 2002).

<sup>61</sup> Los movimientos emergentes que respaldaron la candidatura de Álvaro Uribe en el 2002 fueron: El movimiento Coalición quien obtuvo 565.222 votos, logrando con ello 6 curules en el senado; el Movimiento Nacional obtuvo 411.029 votos para 6 curules; el Movimiento Equipo Colombia con 297.538 votos logro 4 curules y el Movimiento Integración Popular MIPOL con 254.616 votos obtuvo 4 curules (Web: Registraduría Nacional del Estado Civil; 2002)

Álvaro Uribe Vélez quien obtuvo la victoria en la primera vuelta. Este hombre, disidente del Partido Liberal, que concurreó como independiente y apoyado por una plataforma no electoral llamada Primero Colombia, recibió el respaldo del 53% de los votos gracias a un discurso de centro-derecha basado en su compromiso de acabar con el problema de la guerrilla.

Precisamente este discurso será llevado al plan de desarrollo denominado “Hacia un Estado comunitario” el cual contó con dos pilares básicos: la autoridad y la firmeza democrática ante la guerrilla, y el neoliberalismo como garante de la bonanza económica (Tabla No 9). En ese sentido el protagonismo de las localidades giraría en torno a estos cimientos.

En el caso del primero, “la firmeza democrática ante la guerrilla” recibió el nombre de Seguridad Democrática, que se convirtió en un instrumento para la defensa del país, “una política de recuperación de las libertades públicas, conculcadas por la acción terrorista de grupos armados por fuera de la ley, cuyo avance no ha sido debidamente confrontado por el Estado; Un compromiso de derrota de los violentos por parte del Estado” (Plan Nacional de desarrollo 2006 – 2010: 19). En ese aspecto la seguridad democrática fue tomada como un instrumento de protección, que debía llevar a la derrota de los grupos insurgentes, cambiando la visión conciliadora de anteriores mandatos, negando el conflicto colombiano y la razón político-social de éste y adoptando un nuevo concepto “acciones terroristas”. Concepto que le llevaría a un ataque frontal a los grupos insurgentes, la modernización de la fuerza pública (ya iniciada con Pastrana y el Plan Colombia) y la inclusión de soldados campesinos.

Tabla No 9. Problemáticas y enfoques del plan de desarrollo 2002 – 2010

Problemática	Enfoque	
	La Seguridad Democrática –“brindar seguridad democrática”	
	La equidad social –“construir equidad social”	
	Un crecimiento económico y ambientalmente sostenible –“impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo”	
	El mejoramiento del Estado –“incrementar la transparencia y eficiencia del Estado”	
Inseguridad interna	Política de defensa y seguridad democrática	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.</li> <li>2. Generar, a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a los grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.</li> <li>3. Romper, en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.</li> <li>4. Formar una Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.</li> <li>5. Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.</li> </ol>
	Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	<p>Construcción de cohesión social</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Articular el Sistema de Protección Social para que sea un sistema integrado, con capacidad institucional, que responda a las necesidades de aseguramiento de la población y apoye a las familias más pobres.</li> <li>2. Fortalecer la Promoción Social para la reducción de desigualdades socioeconómicas, racionalizando la oferta de servicios, y teniendo a la familia como sujeto de intervención.</li> <li>3. Mejorar la focalización de subsidios, llevando a cabo una reingeniería de procesos de focalización en los programas sociales. El CONPES Social 100 recomendó a los Ministerios y demás entidades ejecutoras, desarrollar en este cuatrienio lo siguiente: (1) Revisar los procesos de identificación, selección y asignación de recursos de los programas sociales existentes; (2) Avanzar en la sistematización de los registros administrativos de beneficiarios; (3) Avanzar en el diseño e implementación de una estructura articulada entre los diferentes programas sociales, que facilite el monitoreo de los procesos de selección y asignación de subsidios; y (4) Evaluar las metodologías de focalización e implementar acciones que garanticen su actualización y su aplicación y administración transparente.</li> </ol>
	Crecimiento alto y sostenido : la condición para un desarrollo con equidad	<p>Respeto a las libertades públicas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elevación de la tasa de inversión, de la productividad total de los factores y del empleo</li> <li>2. Crecimiento por el lado de la demanda sustentado a partir del comportamiento de las exportaciones, de la inversión y el consumo.</li> <li>3. El escenario macroeconómico para el período 2006-2010 tiene como meta que la inversión alcance un nivel del 26,1% del PIB al final del período, y el ahorro doméstico el 23,4%, ello será consistente con un déficit en la cuenta corriente del 2,7%.</li> <li>4. Estabilidad fiscal (1. Regla sostenible y estable para el sistema general de participaciones; 2. Ajuste a la estructura tributaria; 3. Flexibilización del presupuesto nacional.</li> </ol>
	Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificación ambiental en la gestión territorial.</li> <li>2. Gestión integrada del recurso hídrico.</li> <li>3. Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.</li> <li>4. Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles.</li> <li>5. Prevención y control de la degradación ambiental.</li> <li>6. Fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental.</li> </ol>
	Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	<p>Transparencia</p> <p>Respeto a la independencia de instituciones del Estado</p> <p>1.Estado comunitario:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Registro e identificación de los ciudadanos colombianos</li> <li>1.2. Fortalecimiento del Sistema político</li> <li>1.3. Fortalecimiento del sistema electoral</li> <li>1.4. Fortalecimiento del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas</li> <li>1.5. Fortalecimiento del sistema de partidos</li> <li>1.6. Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria y, en particular, la dirigida al control social a la gestión pública</li> <li>1.7. Fortalecimiento de la Acción Comunal</li> <li>1.8. Apoyo institucional a la democracia local y territorial</li> <li>2.Justicia eficaz y cercana al ciudadano</li> <li>2.1.Rediseño y fortalecimiento institucional del sector justicia</li> <li>2.2.Modernización del servicio de justicia</li> <li>2.3.Fortalecimiento del sistema penal y lucha contra la impunidad</li> <li>2.4.Consolidación de los avances del Sistema Penal Acusatorio</li> <li>2.5.Fortalecimiento de la investigación criminal</li> </ol>

Fuente: Plan nacional de desarrollo 2002 – 2010. Hacia un Estado comunitario.

Elaboración: propia.

Frente al segundo, el neoliberalismo como garante de la bonanza económica, el presidente había dejado de lado las propuestas de economía endógena y capital social adhiriendo su propuesta a la economía clásica:

En este Plan se sostiene que el sector privado tiene un papel central en el crecimiento. En particular, se argumenta que la tarea de generación de riqueza es fundamentalmente una responsabilidad del sector privado.

El Plan de Desarrollo no adopta una posición dogmática en el debate Estado-mercados. El Plan reconoce que hay dos tipos de interacciones entre los individuos: (1) las destinadas a promover intereses privados, y (2) las destinadas a promover intereses colectivos. En general, es mejor que las interacciones del primer tipo sean coordinadas por los mercados, aunque el Estado bien puede tener una participación muy importante en ellas, por ejemplo a través de la definición del marco normativo que las regula, o por medio de una actividad de promoción. Las segundas, por su parte, requieren una participación activa del Estado.

Este Plan reconoce que tanto los mercados como el Estado tienen deficiencias en Colombia, y que ambos deben ser mejorados. Así, no ve un debate entre más Estado –una visión estatista de la sociedad– o más mercados –una visión *neoliberal* de la sociedad–. El problema que este Plan enfrenta es proveer tanto un mejor Estado como unos mejores mercados.

Un Estado sostenible, tanto por eficiencia en su gestión como por aprobación popular, es una síntesis que se distancia por igual de un burocratismo anacrónico y del dogma del desmantelamiento de lo estatal. No se propone el desmantelamiento del Estado, ni tampoco su extensión a toda la sociedad, porque esto conduce al abandono de la cláusula social, y porque el Estado tiene un papel que cumplir cuando se presentan fallas del mercado. Tampoco se propone la estatización de la sociedad, por lo cual se propone un Estado eficiente, no obstructor de la iniciativa privada, que no esté al servicio del burocratismo político y de privilegios sindicales. Lo que se busca es un Estado al servicio estricto de la comunidad (Plan Nacional de desarrollo 2006 – 2010: 17).

Estas propuestas estuvieron aunadas a otras de tinte social, que se empañaron con acciones clientelares y que en gran manera impactaron a las localidades al perder competencias en estos ámbitos, es el caso del programa Familias en acción<sup>62</sup>, adscrito a la presidencia y que concentró una serie de proyectos que eran facultad de los entes departamentales y municipales.

Omitiendo con ello algunos principios constitucionales como la autonomía de los municipios y departamentos, ejemplo claro de ello es la figura de los “consejos

---

<sup>62</sup> El Programa Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno Nacional y la Banca multilateral para: (a) dar un subsidio de nutrición a las familias con niños menores de 7 años, y (b) dar un subsidio escolar a los niños entre 7 y 17 años que pertenezcan a las familias más pobres. El programa tiene una duración de 3 años. Los objetivos del Programa son: (a) Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria. (b) Complementar el ingreso de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza para incrementar el gasto en alimentación. (c) Aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años. (d) Mejorar prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar. El instrumento a ser utilizado para lograr estos objetivos es el subsidio condicionado. Este subsidio consiste en otorgar a la madre de familia de la población objetivo un apoyo monetario directo a cambio del cumplimiento de compromisos por parte de la familia. El instrumento suele ser mucho más eficaz y eficiente que los programas de transferencias en especie.

comunitarios” promovidos por el presidente Uribe; espacio en el cual si bien se generó una sensación de presencia estatal más cercana a la ciudadanía, a la vez promovió una ruptura de poderes locales para fortalecer la figura presidencial como único ente que solucionaría las demandas sociales, promoviendo un autoritarismo presidencial que violaba abiertamente las competencias de los niveles de gobierno regionales y municipales.

Una de las características más acentuadas de la estructura del gobierno Uribe fue la centralización política del Estado y el viraje que dio a las políticas públicas. Retomando de nuevo el aprendizaje político propuesto por Sabatier (1988) observamos el cambio de políticas que dio el gobierno del presidente Uribe frente al anterior, que se ligó a la decepción ciudadana entorno al fracaso de los diálogos de paz y la intensificación del conflicto armado colombiano, condición que llevó a los colombianos a plantearse la idea de una ataque frontal a las guerrillas. Este cambio en la opinión pública fue capitalizado por el gobierno de Uribe a través de su slogan de campaña “Mano firme, corazón grande” y finalmente fue plasmado en sus dos planes de desarrollo (2002-2006 y 2006- 2010) que dio como resultado una política de “seguridad democrática<sup>63</sup>”, donde se fortalecía el poder militar y revalorizaba las localidades, mayormente golpeadas por el conflicto, a través de los planes de consolidación manejados por el ejército nacional y del cual hace parte el municipio de Toribío.

En palabras de su alcalde “el municipio de Toribío está dentro de las políticas del gobierno nacional en un plan que se llama plan de consolidación que es prácticamente manejado por el ejército nacional” (Entrevista, Carlos Alberto Banguero, Toribío 2010).

La inclusión de Toribío a este plan de consolidación se debe al emplazamiento histórico de las guerrillas de las FARC-EP que desde 1959 se ubican en las inmediaciones de este municipio y el paso continuo de otros grupos subversivos como el M-19, Quintín Lame, Ricardo Franco y el Jaime Bateman.

Paralelo a ello el gobierno de Uribe es respaldado por una coalición promotora de empresarios, gobiernos internacionales, con mayor respaldo del gobierno estadounidense,

---

<sup>63</sup> Según el Ministerio de Defensa Nacional (2003:12) “La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder. La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad”.

políticos pertenecientes a diferentes partidos<sup>64</sup>, que adheridos a diversas posiciones, políticas, económicas y culturales comparten un sistema de creencias similares; y que en palabras de Sabatier (1988:139), comprende a:

Las personas pertenecientes a diferentes posiciones, responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores, que comparten un sistema similar de creencias, serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico y que demuestra un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo.

### **Los planes de desarrollo nacional y el desarrollo local**

Hablar en Colombia del desarrollo local sin enmarcarlo bajo herramientas constitucionales, jurídicas y políticas es un ejercicio equivoco; es por ello que para entender el desarrollo desde las municipalidades se hace pertinente mencionar que existe la Ley Orgánica 152 de 1994 la cual reglamenta y rige el carácter, contenido, plazos e instancias para la elaboración y la aprobación de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial y crea el sistema nacional de planeación, conformado por los consejos nacional, departamentales y municipales de planeación, órganos de representación ciudadana de carácter consultivo.

A pesar de estos avances en términos normativos el gobierno de Ernesto Samper bajo su gobierno del “Salto Social” (1994-1998) planteó también algunos elementos alternativos en términos del desarrollo para el país. Un ejemplo de ello es la promoción de “un modelo que regrese al campo como base del desarrollo de largo plazo”, la aplicación de conceptos como desarrollo endógeno y capital social a través del retorno de las políticas sectoriales.

Este modelo si bien, de manera práctica, robustece un proceso de descentralización y brinda algunos elementos importantes como los anteriormente mencionados, posee una visión que propende por reforzar el proceso de internacionalización económica, la generación y adaptación de la tecnología, información empresarial y asociación de gremios para fortalecer el proceso de apertura que inicio el anterior ex presidente, César Gaviria. En efecto, el gobierno del “Salto social”, planteó algunas políticas con un tinte social como la universalización de la educación y el mejoramiento de su calidad, la ampliación de la

---

<sup>64</sup> Entre ellos podemos hallar al Partido de la U, Cambio Radical, Partido Conservador, Convergencia Ciudadana, entre otros.

cobertura y eficiencia de los servicios de salud, entre otras, pero en lo concreto no se evidencia una política pública que incentivara el desarrollo desde lo local.

En el gobierno del presidente Andrés Pastrana denominado “Cambio para construir la paz” (1998-2002) el tema del desarrollo estaba relacionado con tres problemas de gran interés: el conflicto social, el desempeño económico insatisfactorio de la economía colombiana y el conflicto armado colombiano.

Si bien estos aspectos concentraron la atención del presidente Pastrana y se adoptaron políticas y líneas de acción dentro de las cuales estaban:

La reglamentación y protección jurídica, el desarrollo de sistemas de información, comunicación y cultura, la planeación y oferta de servicios, el desarrollo tecnológico, la asistencia técnica, la cooperación técnica, la investigación, y el seguimiento y evaluación. Estos lineamientos permitirán a los alcaldes incluir en los planes de desarrollo local acciones que permitan ajustar los recursos y las decisiones de la comunidad a las soluciones de la problemática local (Plan nacional de desarrollo 1998 -2002).

Parecerían importantes para el ámbito local si estas no se enfocaran con el objetivo de limitar las funciones constitucionales de los municipios en relación a su autonomía; un ejemplo de ello es la promulgación de las leyes 617 de octubre 6 de 2000 sobre saneamiento fiscal y la ley 715 de 2001<sup>65</sup>; normas que si bien eran tendientes a continuar fortaleciendo el proceso de descentralización y a promover la racionalización del gasto público encasillaban, la autonomía presupuestal y administrativa de los municipios, para atender de manera efectiva y concreta las demandas más apremiantes de las diversas comunidades a través de lo consignado en los planes de desarrollo municipal.

Ello permite observar que se siguen trazando políticas públicas desde el nivel nacional desconociendo las particularidades de los diferentes territorios y sus poblaciones, y no existe en este periodo de gobierno una política pública de desarrollo local, excepto las normativas antes mencionadas y algunos programas de corte social que se ofrecían bajo el denominado “Plan Colombia<sup>66</sup>” para el fortalecimiento de la democracia local y así justificar la intervención militar norteamericana en Colombia.

---

<sup>65</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>66</sup> Para fomentar el desarrollo económico y social de las zonas afectadas por el cultivo de coca e intentar poner fin a la producción y tráfico de droga, Pastrana diseñó el Plan Colombia. Durante el mes de julio de 2000 fue presentado por su gobierno, siendo respaldado en España por el denominado Grupo de Apoyo al Plan

En los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) denominados “Hacia un Estado comunitario”, las localidades se revalorizan en términos de la presencia de la fuerza pública y el ejército nacional para brindar seguridad y así poder realizar inversión.

Es aquí quizá donde mayor claridad se da a las localidades en cuanto a una política pública de desarrollo económico local bajo una visión empresarial del territorio.

El MPS promoverá el desarrollo del Programa de las Iniciativas Locales de Gestión Empresarial (ILE), como una alternativa de promoción de nuevas empresas a través de la cooperación público-privada en los diferentes municipios del país. De la misma manera, promoverá y fortalecerá los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo en las principales ciudades, con el propósito de construir un sistema regional de información sobre los mercados de trabajo que sirva de soporte técnico a la formulación de programas de generación de empleo de carácter regional y local y que complementarán los sistemas de información existentes sobre el mercado de trabajo a nivel nacional. Se impulsará la creación de fondos de desarrollo local, dirigidos a apoyar el establecimiento de unidades productivas a través de capacitación, crédito para capital semilla y asistencia técnica a los nuevos emprendedores. En esta vía, se implementarán 20 experiencias piloto de modelos alternativos de emprendimientos, iniciativas productivas, asociatividad, empresarismo, con jóvenes vulnerables del país de población urbana y rural entre 2007-2010. Por otra parte, el MPS desarrollará procesos de capacitación y asistencia técnica permanentes a los entes territoriales (departamentales y municipales) en el diseño de programas de generación de empleo con perspectiva de género para poblaciones principalmente en condiciones de vulnerabilidad, tales como población desplazada, personas con discapacidad y jóvenes, en el marco de la política de protección social y los incentivará a incluir programas de fomento y promoción del empleo decente en los planes de desarrollo departamentales y municipales (Plan nacional de desarrollo, 2006 -2010).

Si bien se plantean algunos elementos como la competitividad, la productividad, se siguen formulando las políticas de arriba hacia abajo, desconociendo las propuestas desde las localidades.

Un ejemplo de ello, es la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Europa y la posibilidad de una aprobación del TLC con Estados Unidos y Canadá, recientemente.

---

Colombia. Este último estaba integrado por 26 países y 7 entidades supranacionales que se encargarían de su promoción y financiación. Estados Unidos tendría un rol fundamental al contribuir económica, técnica y militarmente en la fumigación de cultivos ilícitos y la destrucción de laboratorios clandestinos y la Unión Europea condicionaría su ayuda al establecimiento de programas sociales. La puesta en marcha del Plan Colombia fue una de las causas aducidas por las FARC-EP para romper el diálogo con el gobierno de Pastrana en noviembre de 2000, en tanto que el grupo guerrillero afirmaba que concedía a Estados Unidos la posibilidad de intervenir militarmente en el país.

Contrariando opiniones colectivas, como es el caso de las comunidades del nororiente caucano<sup>67</sup> quienes dijeron “No al TLC” en el año 2004 en la consulta popular de carácter no vinculante, y organizada por movimientos sociales, frente a los tratados de libre comercio participando comunidades campesinas, afro descendientes, indígenas, estudiantes y mestizos.

Esta consulta se dio bajo todas las condiciones necesarias para que fuera un proceso transparente e incluso posteriormente generó la producción de replicas de la misma en diversos municipios del territorio nacional. Contó con veeduría internacional y la participación activa de dichos territorios pero quizá lo más importante es que se deja claro que las localidades existen en términos de decisión y negociación sobre lo que se encuentra en sus territorios y que en determinados momentos pueden incidir en materia de adopción de políticas públicas frente a lo que ellos entienden por desarrollo.

Se ha planteado de manera general la visión que frente al desarrollo local en Colombia han tenido y tiene el gobierno nacional, siendo posible manifestar que se ha manejado una lógica perversa ya que por un lado se manifiesta en términos discursivos que se están brindando todas las condiciones para que las localidades cumplan sus tareas y obligaciones constitucionales<sup>68</sup>, para que se garantice una democracia y autonomía plena pero por otro lado se emiten normas y leyes que limitan la capacidad de acción y de atención que deben brindar los mismos a sus ciudadanos bajo el esquema del Estado social de derecho. En muchas ocasiones se estigmatizan propuestas alternativas que como el caso de las comunidades del municipio de Toribío han planteado un plan de vida y de resistencia pacífica para que sea respetado su territorio.

### **Planes de Desarrollo Departamental**

Los planes de desarrollo departamental, como mencionábamos anteriormente se inscriben bajo el marco institucional fijado en la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo” y el Estatuto Departamental de Planificación.

---

<sup>67</sup> De las cuales hacen parte los municipios de Toribío, Jambaló, Silvia, Inza, Paéz, Totoro y Caldone.

<sup>68</sup> Expresados en los artículos, 71, 317, 330, 339, 340,341, 342, 343, 344, 346, 355, de la Constitución Política colombiana.

No se expondrán todos los planes de desarrollo del Departamento del Cauca desde 1994 ya que no son nuestro objeto de análisis pero si se presentarán de manera general algunas de sus características más relevantes, específicamente la visión de los últimos dos periodos de gobierno departamental (2004-2007 y 2008-2011)

Estos gobiernos se han caracterizado por tener una visión enfocada hacia el desarrollo de la productividad, la conectividad, la gobernabilidad, la cooperación internacional y gestión para el desarrollo ambiental, concretamente en la oferta de recursos naturales.

### **Plan de Desarrollo del Departamento del Cauca “Por el Derecho a la Diferencia”**

Este Plan de Desarrollo es formulado en el gobierno de Juan José Chaux Mosquera (2004 – 2007) bajo los siguientes objetivos: confianza y credibilidad, reconciliación y convivencia social, desarrollo humano y sostenible y cultura ciudadana. Según el artículo 3 del mencionado plan, su carácter se enmarca en:

Nuestro plan de desarrollo “*Por el derecho a la diferencia*” tiene un horizonte de cuatro (4) años, se ha concebido como un proceso vivo, incluyente y participativo y con una mirada prospectiva y flexible, con el fin de lograr resultados en el corto, mediano y largo plazo. Igualmente se ha diseñado como marco para la acción coordinada entre el Gobierno Nacional y el Departamento y entre éste y los municipios, los territorios indígenas, los consejos comunitarios, comunidades afro descendientes, campesinos, gremios económicos y demás actores del desarrollo territorial.

Este Plan se formula en armonía con las políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, la propuesta del programa de gobierno 2004- 2007 “Vamos a gobernar”, los resultados de los procesos de planeación ya realizados y los que se continúen fortaleciendo con la participación de los distintos actores sociales. (Plan de Desarrollo Departamento del Cauca 2004-2007)

El Departamento del Cauca es uno de los departamentos históricamente más complejos dada su riqueza cultural, étnica y de ubicación de recursos naturales claves para el desarrollo del país, la agudización del conflicto armado<sup>69</sup>; de ahí la gran intervención del gobierno nacional a través del Plan Colombia con la instalación de los batallones de alta

---

<sup>69</sup>Un ejemplo claro de ello es la masacre perpetrada por paramilitares en el Naya en el mes de abril de 2001 contra indígenas Paeces, campesinos y afrodescendientes.

montaña y sus “Planes de Consolidación”, de los cuales uno se centra en la región norte del departamento, de la cual hace parte el municipio de Toribío.

Este “sentir” nacional es expresado en los ejes estratégicos propuestos por el entonces gobernador focalizándose en la gobernabilidad<sup>70</sup>, la conectividad y la gestión; con esto se observa que la visión que se tiene del desarrollo local es la revalorización de los espacios locales en función de un modelo de desarrollo externo que desconoce las dinámicas particulares de los diversos territorios.

En el caso concreto del municipio de Toribío y su relación con el gobierno departamental notamos un amplio distanciamiento<sup>71</sup> dadas sus prácticas gubernamentales como la centralización de recursos, la represión hacia las comunidades indígenas en cada ocasión que estas últimas se movilizan para reclamar sus derechos de manera pacífica<sup>72</sup>.

### **Plan de Desarrollo Departamental “Arriba el Cauca”**

Este plan de desarrollo fue formulado por el gobernador Guillermo Alberto González Mosquera (2008 – 2011) bajo los siguientes objetivos:

- Reducir los niveles de pobreza de una amplia población de los Caucanos, que viven en las áreas urbanas y rurales.
- Promover el crecimiento sostenido de la economía caucana, impulsando un Programa de Desarrollo Rural Regional a partir de 7 agrocadenas<sup>73</sup>.
- Promover la integración económica, social y cultural del Cauca, alrededor de una visión compartida del futuro del Departamento. (Documento CONPES 3461 del 12 de marzo de 2.007).
- Construir una nueva imagen del Cauca para su promoción en el país y en el exterior mediante el diseño de una Marca Región que reafirme nuestra identidad cultural.
- Promover la convivencia ciudadana, mediante la educación y difusión de una cultura de paz bajo los principios rectores de la No – Violencia.
- Contribuir en la búsqueda de soluciones al conflicto armado y promover y apoyar todas las acciones encaminadas a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. (Plan de Desarrollo Departamento del Cauca 2008-2011).

---

<sup>70</sup>Se entiende por gobernabilidad en el marco del plan de desarrollo departamental “la posibilidad real de construir confianza y credibilidad de la sociedad hacia sus mandatarios e instituciones y de gobernar para crear condiciones de viabilidad de territorio y de los distintos modelos de desarrollo vigentes”.

<sup>71</sup>Esto se vio reflejado en los datos obtenidos en campo y se hará un análisis más detallado en el siguiente capítulo.

<sup>72</sup>Así en el plan de desarrollo departamental este consagrado como eje transversal el tema de respeto hacia los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, además otro elemento que se le suma a esta contradicción que se observa frente a la práctica discursiva y de gobierno, es la apuesta de convertir al Cauca en un Territorio de Paz y Convivencia cuando lo que se visibilizó fue una crisis social en ese periodo.

<sup>73</sup> Cafés especiales, caña panelera, ganadería, coco, hortofruticultura, caucho natural y cacao.

Uno de los lineamientos generales es la fuerza y el respaldo que se le da en este gobierno al rol de la cooperación internacional como eje dinamizador del desarrollo en la región incluso estableciendo un comité de cooperación internacional en el Cauca<sup>74</sup>.

Observamos un enfoque diferente al anterior gobierno en el sentido que se reconoce la existencia de la agudización del conflicto armado en el Departamento, se direcciona el desarrollo hacia el desarrollo económico local bajo el establecimiento de una marca región y se sigue abogando por la aplicación del derecho internacional humanitario. Pero quizá el aspecto más relevante para nuestro interés y que se nota con mayor insistencia es la cabida que debe dársele a la cooperación internacional.

No es gratuito que se insista tanto en el tema dado lo que se mencionaba anteriormente; el Departamento del Cauca es un lugar productor de agua<sup>75</sup>, tiene una gran biodiversidad de especies en flora y fauna y posee una amplia diversidad de paramos donde se han hallado múltiples minerales de los cuales muchos ya han sido dados en concesión a algunas multinacionales como es el caso del Paramo de Pisco ubicado entre los resguardos de Pitayó y Mosoco en los municipios de Silvia y Paéz por parte del gobierno nacional a través del Ministerio de Minas. Incluso en el Departamento han sugerido temas para la cooperación internacional como por ejemplo la creación de un “Centro Internacional para la gestión del Agua”, un “Sistema de Información para la gestión del conocimiento”, entre otros.

El municipio de Toribío no está exento de las directrices nacionales y departamentales para la explotación de algunos de sus paramos y de la extracción minera en sus territorios pero su dinámica organizativa y de resistencia civil de manera pacífica ha respondido en términos políticos y culturales la visión de desarrollo que se quiere imponer desde fuera.

En el siguiente capítulo abordaremos la visión que sobre el desarrollo local se posee en el municipio de Toribío, se explicará en qué consiste el Proyecto Nasa y se desarrollará el análisis de la política pública de desarrollo local.

---

<sup>74</sup>Uno de los lineamientos que debe promover dicho comité es el Apoyo a los gobiernos locales, las Organizaciones No Gubernamentales, los Gremios, los Centros Académicos y las Organizaciones Sociales del Cauca para fortalecer alianzas estratégicas para la gestión de la Cooperación Internacional.

<sup>75</sup> Un ejemplo concreto es la ubicación de la estrella fluvial de Colombia, el Macizo Colombiano.

## CAPÍTULO IV

### EL DESARROLLO VISTO DESDE LO LOCAL

#### **Toribío y el desarrollo local**

En el capítulo anterior se presentaron las diferentes caracterizaciones que los gobiernos colombianos dieron al desarrollo. Encontrando propuestas que si bien recogen conceptos novedosos como desarrollo endógeno y capital social, estos no se direccionaron a las localidades, a una propuesta de desarrollo local que contemplara las heterogeneidades existentes en estas, fueron el establecimiento de procesos de desarrollo homogéneos que buscaron empujar a la nación a la internacionalización de la economía.

Una propuesta más ambiciosa sería planteada por el gobierno Pastrana quien revaloró lo local en términos de ayuda técnica y tecnológica para la creación de planes de desarrollo local. No obstante esta ayuda estuvo caracterizada por la promulgación de normas, que sí bien, fortaleció el proceso de descentralización de índole administrativo, limitó a las localidades en el ámbito fiscal al encasillar el presupuesto local y disminuir el de libre destinación, condición que obligó a todos los municipios a invertir el presupuesto en las áreas evidenciadas desde lo nacional, negando nuevamente las particularidades en términos de necesidades en los municipios.

Finalmente el gobierno Uribe retomó lo local en términos militares y empresariales. El primero, mediante la creación de los Planes de Consolidación, que han pretendido eliminar a los grupos subversivos, de zonas históricamente ocupadas por estos, y el segundo a través del establecimiento de programas de iniciativas locales de gestión empresarial, los observatorios regionales de mercado de trabajo, los fondos de desarrollo local, propuestas que en algunos casos, fueron llevadas a cabo por esta administración. Sin embargo, continuó negando la heterogeneidad de las localidades en el ámbito socio-económico y las demandas de algunos sectores de la población que han contradicho sus propuestas, ejemplo de ello es la obstinación del presidente por las firmas de los tratados de libre comercio (TLC) y la negativa de algunas comunidades del nororiente caucano a la firma de estos acuerdos al considerarlos nocivos para el país.

Para el caso concreto del municipio de Toribío y para analizar su política pública de desarrollo local nos centraremos en tres aspectos: El aspecto político organizativo, la participación y la economía local.

### **Aspecto político – organizativo:**

El establecimiento de redes de política en este aspecto, se consolida alrededor de la dinámica por la obtención y recuperación de la tierra como elemento del desarrollo y la búsqueda del bienestar para la colectividad. Retomando algunos elementos expuestos en el capítulo II,

La constante de la historia indígena corresponde a la lucha por la tierra y por su cultura. ‘nuestra tierra es nuestra cultura’ puntualizó el III Congreso del CRIC. ‘Para nosotros los indígenas la tierra no es sólo un pedazo de llano [...] que nos da comida. Como vivimos en ella, como trabajamos en ella, como sufrimos o gozamos de ella, es para nosotros la razón de la vida. Por eso la miramos y la respetamos como la raíz de nuestras costumbres’. En todo caso la necesidad de la tierra exige la reorganización de los grupos indígenas a fin de asumir su recuperación (Beltrán y Mejía 1989: 90).

En esa construcción y organización frente a los elementos territoriales observamos como desde la época de la conquista se generaron redes. Un ejemplo de ello es la alianza entre indígenas Pijaos y Paeces para combatir y resistir a los españoles. Este ejercicio y herencia de organización y articulación se desarrolla con más fuerza en el departamento del Cauca y concretamente en el municipio de Toribío donde se realizó el I Congreso indígena impulsado por el Frente Social Agrario del cual hacían parte varias coaliciones promotoras, entre ellas, la liga de campesinos, algunos grupos étnicos e intelectuales que querían apoyar dicha iniciativa.

Surge como espacio propicio para el fortalecimiento de las dinámicas político-organizativas en las localidades, la Asamblea Nacional Constituyente que dio como resultado la aprobación de la Constitución de 1991, que propendió por la apertura democrática y el reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas. En ese marco se fueron configurando procesos organizativos como el de Toribío mediante la conformación de un movimiento cívico<sup>76</sup>, con el cual el movimiento indígena y sectores

---

<sup>76</sup> Según Gros y Vasco citados por Laurent (2005:170) “los movimientos cívicos hacen a un lado la teoría de la separación tajante entre movimientos sociales y políticos, articulando en su funcionamiento no sólo estas distintas formas organizativas, sino también poniendo la lucha social al mismo nivel que –o por encima de- la

sociales acceden al poder político local mediante la generación de redes de política. Ello ha dado como resultado el mantenimiento del poder político a través de la alcaldía municipal desde 1.994, al elegir a alcaldes militantes del movimiento indígena, relegando a los partidos históricos en Colombia (Liberal y Conservador), situación que evidencia el empoderamiento político de las organizaciones indígenas. Lo cual se confirma con la construcción del proyecto político, que si bien, nace como un movimiento cívico (mayoritaria, pero no exclusivamente indígena) en la actualidad se mantiene bajo los postulados del movimiento político Alianza Social Indígena (ASI).

Lo anterior se sustenta en lo propuesto por Peterson (2004:4) para quien “el término red se utiliza con frecuencia para describir las agrupaciones de distintos tipos de actores que están unidos en la vida política, social o económica. Las redes pueden ser poco estructuradas, pero aún capaces de difundir la información o participar en la acción colectiva”.

Esta participación como colectivo, para viabilizar una propuesta de desarrollo, ha sido respaldada en terminos politicos en Toribío desde 1994 hasta la actualidad por el movimiento político Alianza Social Indígena (ASI). Según la información obtenida en campo notamos como los alcaldes en Toribío desde 1994 han sido y son avalados por este movimiento, es el caso del actual alcalde:

A mí me avaló la Alianza Social Indígena yo vengo en el proceso de la Alianza Social indígena desde el año 86, 87 fuimos prácticamente los pioneros, los creadores de un movimiento que en ese entonces llamo movimiento cívico y que después con la creación de la Alianza Social Indígena pues así se llamó por que Toribío tiene que reconocerse como municipio indígena, aquí de los 29.516 habitantes el 97% son indígenas Nasa y ellos prácticamente son los que han permitido que todos los alcaldes que se postulen por nuestro proceso lleguen a la administración municipal. (Entrevista Carlos Alberto Banguero, Alcalde actual Municipio de Toribío; Mayo de 2010).

La Alianza Social Indígena (ASI) nació en junio de 1991 durante una asamblea efectuada en la comunidad de Yaguará municipio de Chaparral, departamento del Tolima. Para justificar su creación, la ASI insiste en su voluntad de remediar la falta de alternativas

---

participación política. En los casos más relevantes, los movimientos cívicos surgen como necesidad de unión de los sectores sociales por una reivindicación específica y sólo posteriormente ven la necesidad de participar en espacios del Estado con el mismo nivel de unidad”.

políticas de los sectores populares. Según la organización, citada por Laurent (2005: 170) la ASI denuncia las limitaciones de:

proyectos políticos que giran como variable ordenada, alrededor de la participación en el Estado e incluso la toma radical de éste, antes que en la construcción de un poder alternativo que garantice distintas formas de relación entre los hombres” [...] paralelamente la organización lamenta la “ausencia de una reflexión sobre el hombre colombiano desde su diversidad étnica, regional, cultural y sus proyectos de futuro como nación” así como la “aceptación pasiva y acrítica de los conceptos de desarrollo y bienestar, e imposibilidad de pensar salidas distintas al capitalismo arrasante, a pesar de ver y sentir la destrucción ecológica y moral a que nos lleva”.

Sus redes de política y las coaliciones se extendieron desde el Tolima, Antioquia, Putumayo, Nariño, Santander, Chocó, Bogotá y Cundinamarca acentuándose con mayor fuerza en el departamento del Cauca. Éste último se destacó en 1994 por un alto número de candidaturas propuestas por las organizaciones indígenas<sup>77</sup> las cuales obtuvieron resultados favorables manteniendo la cohesión de los diversos actores y la estabilidad en el desarrollo de sus políticas públicas, Toribío es un ejemplo de ello, como lo afirma Laurent (2005:363);

El acceso de candidatos respaldados por la ASI a siete municipios del departamento después de las elecciones municipales de 1994 da lugar a reflexiones. Según la regional ASI- Cauca, pocos fueron los que realmente se preocuparon por las condiciones y objetivos fijados por la organización. Con excepción de los municipios de Jambaló y Toribío, a propósito de los cuales los dirigentes de la ASI subrayaron entonces el carácter sólido de la relación entre organización y elegidos, a la mayoría de los representantes de la ASI en las otras alcaldías del departamento se reprochará actuar independientemente de las directivas.

Sumado al elemento territorial se encuentra latente el abandono de las localidades por parte del Estado colombiano, como factor desencadenante del fortalecimiento y generación de las redes de política.

En el caso específico del municipio de Toribío, éste abandono puede ser constatado a partir de las encuestas realizadas a la población, para quienes en el caso de fortalecer el papel de los niveles de gobierno en la formulación de las políticas para el desarrollo local, los entrevistados consideraron que era indispensable reforzar el papel del gobierno nacional

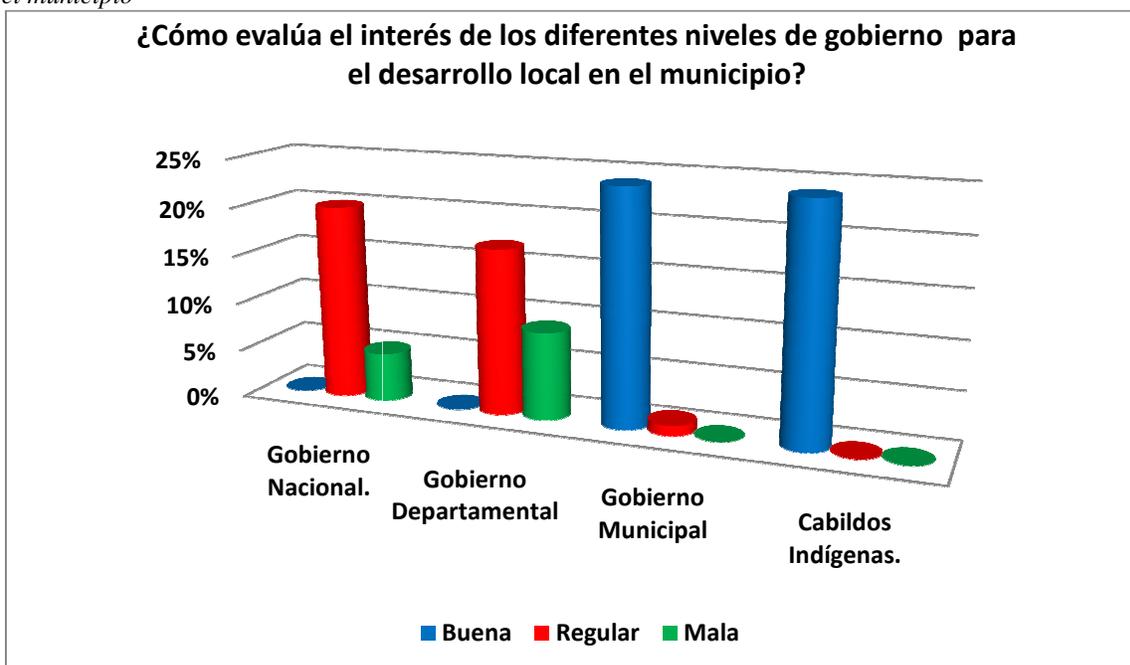
---

<sup>77</sup> Según la Registraduría Nacional del Estado Civil en 1994: ciento diez listas fueron inscritas como movimientos indígenas, o sea 16.27 %, del total contabilizado en este departamento. Ello significó dos listas más que el Partido Conservador. La Alianza logró ciento veintiocho cupos en los concejos de varios municipios del país, en el Cauca contó con ochenta y cuatro concejales.

con un 49% y de los cabildos indígenas con un 30%. Siendo baja la percepción acerca del gobierno departamental con un 9%.

Esta apreciación va ligada con el interés de los diferentes niveles de gobierno para el desarrollo local en el municipio, considerado como buena por parte de la Alcaldía y los Cabildos Indígenas con un 24% cada una, regular con un 20% por el gobierno Nacional y un 17% del gobierno Departamental, mala con un 9% por parte del gobierno Departamental y 5% del gobierno Nacional (Gráfico No 9).

Gráfico No 9. Percepción acerca del interés de los diferentes niveles de gobierno por el desarrollo local en el municipio



Elaboración: propia

Estas respuestas fueron cruzadas con la pregunta, a qué niveles de gobierno atribuyen un mayor nivel de importancia en relación con las políticas de desarrollo que se implementan en el municipio. Un 47% lo atribuyó a los cabildos indígenas y a la alcaldía municipal con igual porcentaje y en una menor proporción al gobierno Nacional con un 6%, encontrando que no le brindan ninguna importancia al nivel departamental quien obtuvo un 0%. Ahora bien frente al nivel de incidencia del gobierno nacional en las actividades del gobierno municipal en torno al desarrollo local, este se centró en el gasto público con un 61%, le siguen la imposición de impuestos y tasas con un 19%, los controles legislativos 14% y la capacidad de previsión de servicios con un 6%.

Estas percepciones acerca del gobierno central permiten observar por una parte la demanda de la ciudadanía por una mayor presencia del gobierno central en las localidades a través del reforzamiento de su papel en la formulación de las políticas para el desarrollo local que alcanzó el 49% , sus apreciaciones frente a la capacidad del gobierno central de proveer servicios con un 6% y tal vez la más contundente es la calificación brindada al gobierno nacional en términos de su interés por el desarrollo de las localidades considerada como regular con un 19% ó mala con un 6%.

Un caso similar ronda la percepción acerca del gobierno departamental. Frente a la pregunta ¿A qué nivel de gobierno atribuye usted la mayor importancia en relación con las políticas de desarrollo que se implementan en el municipio? El nivel departamental obtuvo un 0% y en cuanto a su interés en el desarrollo local del municipio fue calificado como regular por un 17% de los encuestados y malo por un 9% de estos.

Ahora bien, frente a qué nivel de gobierno reforzaría el papel para la formulación de las políticas para el desarrollo local, sólo el 9% de los encuestados afirmó que era necesario reforzar el papel de este nivel, siendo nuevamente baja su ponderación.

Estos porcentajes pueden ser explicados a través de dos elementos. El primero está relacionado con la historia política de este Departamento y las luchas entre la clase dirigente, en su mayoría terratenientes, y los indígenas y campesinos por el acceso a la tierra. El segundo está relacionado con el aprendizaje político (de las décadas de 1960 y 1980) por parte de los indígenas quienes a través de las luchas por la tierra maduran políticamente a través del CRIC y sus asambleas constitutivas y presionan al Estado nacional por abrirles espacios de participación en la Constitución Política de 1991, logrando no sólo el reconocimiento de un Estado multiétnico y pluri-cultural, sino el establecimiento de curules indígenas, la legislación especial indígena, entre otros avances legislativos.

Esté proceso político igualmente les ha permitido evaluar la ayuda de los entes nacionales y departamentales y buscar la ayuda de organismos internacionales, a través del establecimiento de redes de política, instrumento que les ha permitido obtener ayuda técnica, científica y económica por parte de la comunidad internacional para sus proyectos como lo anota su actual alcalde:

Con las organizaciones indígenas y sociales de nuestro municipio hay articulación, con el gobierno departamental y nacional es muy difícil aunque nosotros

prácticamente nos sostenemos con recursos que vienen del Estado pero solamente los recursos de transferencia que se tienen que hacer por el número de nuestra población pero realmente decir que el gobierno nacional nos ha aportado tanto para un proyecto social o económico pienso que han sido en muy contadas ocasiones y muy mínimos los recursos que hemos recibido, eso pues permite decir que nos ha tocado defendernos solos, y con el apoyo internacional porque para que la comunidad internacional, la comunidad económica europea ha hecho grandes aportes al desarrollo de nuestra comunidad, en espacios como la educación, el de permanecer con la cultura y el de pervivir como pueblos indígenas (Entrevista Carlos Banguero, Toribío, 2010).

Este aprendizaje político igualmente se evidencia en la sostenibilidad del movimiento cívico y el fortalecimiento de las coaliciones con la Alianza Social Indígena (ASI) desde 1994, para mantener el poder en la localidad, hecho que había sido inalcanzable sin las reformas descentralistas de 1980, el establecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la elección popular de alcaldes, que ha permitido complejizar y heterogenizar las dinámicas políticas del territorio y que estas a su vez esten respondiendo a las demandas de sus conciudadanos lo que se evidencia en el cumplimiento de las metas propuestas en los planes de desarrollo (Tabla No. 10).

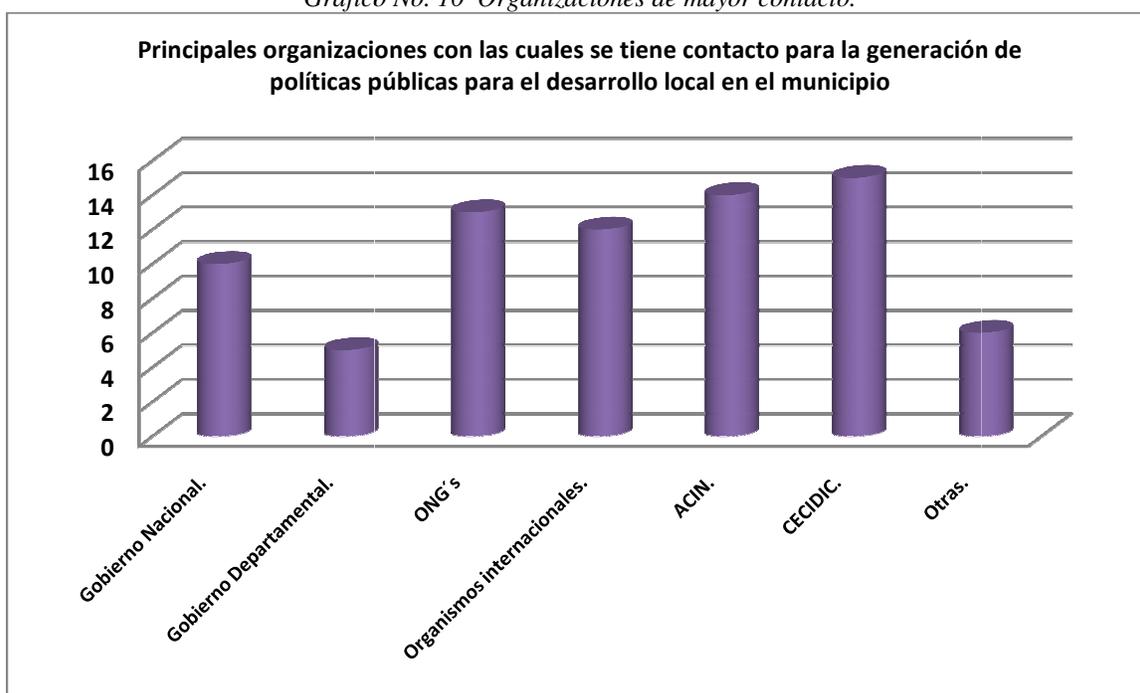
*Tabla No 10. Comparativo entre administraciones tradicionales y alcaldías indígenas.*

Área	Hasta 1994	1994 al 2002	Variación
Educación	1.000 estudiantes	7.000 estudiantes de primaria y secundaria	700%
Escuelas adecuadas	Cubrimiento veredal del 20%	Cubrimiento veredal del 100%	60%
Acceso a la educación por parte de los adultos	Ninguna atención a la población en edad escolar	700 adultos en procesos educativos especiales	100%
Plan pedagógico	Proyecto educativo institucional Plan educativo adecuado a las condiciones nasas y asumido por todos los educadores del municipio	Proyecto educativo comunitario	
Acueducto	30%	90%	60%
Electrificación rural	20%	70%	50%
Campos deportivos	30%	100%	70%
Población carnetizada en el SISBEN	0%	12000	100%
Deficit de Vivienda	5000	2000	Se construyeron 3000

*Fuente: Beltrán (s,a:15)*

Estos planes de desarrollo municipal (Anexo No.2) conjuntamente con las políticas públicas trazadas en los mismos han tenido continuidad<sup>78</sup> dado el interés de las coaliciones promotoras de mantenerlas y se han expandido las redes de política; ello se evidencia en las preferencias de contacto con organismos internacionales, Ong, actores locales y en manera leve con las entidades nacionales y departamentales (Grafico No. 10).

*Grafico No. 10 Organizaciones de mayor contacto.*



*Elaboración propia*

Las coaliciones aprenden de la experiencia del cambio y se esfuerzan por reorientar sus ideas y estrategias canalizadoras de políticas públicas con el fin de comprender mejor el mundo y sus propios objetivos de políticas públicas re-direccionando sus conocimientos, valores y recursos. Para el caso de Toribío un elemento de importancia para ello es la participación.

<sup>78</sup> El legado de una política no se circunscribe a las leyes o instituciones que la constituyen, sino que comprende también a los actores que a partir de sus valores establecen una serie de alianzas en el tiempo para mantener o cambiar una política, entonces los cambios en la política pública resultarían de la lucha entre las diferentes coaliciones de actores las cuales tomarán insumos tanto del aprendizaje político como de los factores externos a la política pública para validar en la arena pública sus apreciaciones.

### **Aspecto Participativo:**

La falta de gobernabilidad y legitimidad del estado en la actualidad, se origina en la poca participación de las comunidades, en la poca y real concertación de las decisiones en materia de planeación en los municipios considerados como la célula más importante del Estado y por ende en la participación en las fases de la política pública.

Frente al desarrollo local, su visión participativa y según lo expuesto por Gallichio (2006) “aunque el trabajo según esta concepción ha permitido generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida, en la mayoría de los casos la participación se ha transformado en un fin en sí mismo, sin su necesario vinculo con la producción de visiones estratégicas del territorio”.

Para el caso concreto del municipio de Toribío esta visión se pone en cuestión ya que quizás una de las políticas públicas más relevantes es la participación de la comunidad mediante la figura de las asambleas comunitarias, de aquí se desprenden las demás.

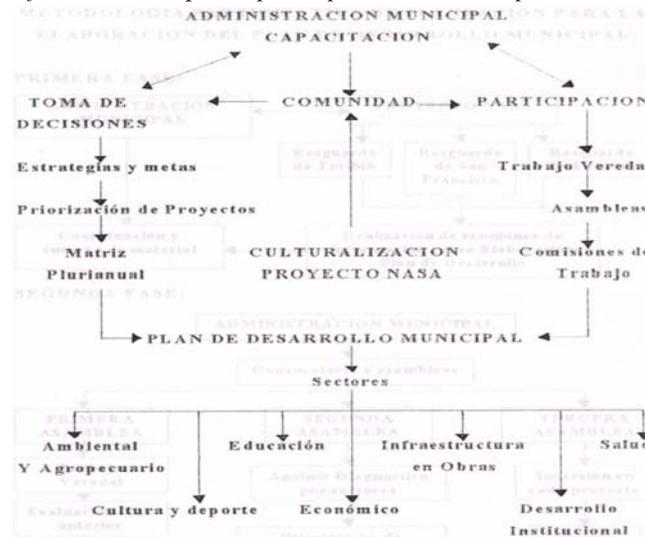
Ya lo mencionaría Coraggio (2006) quien “circunscribe el tema del desarrollo local articulado a las políticas públicas, en un ámbito mucho más participativo y teniendo en cuenta otras características que deben ser asumidas en el ámbito local” para potenciar el territorio. Entre estas características podemos hallar algunas de tipo económico, social, cultural y político.

Con la formulación e implementación del plan de desarrollo, el municipio de Toribío ha venido fortaleciendo un modelo de desarrollo social que integra el capital humano, social, físico y natural. Es un plan que complementa el plan de vida de las comunidades a largo plazo el cual se le ha venido dando continuidad desde las administraciones anteriores hasta la actualidad (1994-2010) en un trabajo coordinado entre la Administración Municipal, los Resguardos Indígenas, la Comunidad, el CECIDIC y el Proyecto Nasa como los actores más relevantes<sup>79</sup> (Gráfico No 11).

---

<sup>79</sup> Manifestamos más relevantes dado que existen otros actores con influencia en el municipio pero en un grado menor como el gobierno nacional, el gobierno departamental, ong , organismos internacionales y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca que si bien incide por ser un organismo indígena éste tiene un rango de acción más regional.

Grafico No 11. Esquema participativo del Municipio de Toribío.



Fuente: Hoyos (2002: s, p)

En el área de la política pública esa visión del entramado se sustenta en la concepción de la política pública como el resultado de la interacción entre la institucionalidad, los individuos, los grupos de interés o sectoriales, que se influyen mutuamente a partir de los objetivos de su interés ya que la red se teje alrededor de una serie de relaciones entre actores en busca de unos objetivos específicos, los cuales mueven el entramado y permiten la interacción de lo público y lo privado.

En Toribío, las redes y el aprendizaje político se recrean constantemente bajo una metodología participativa de planeación para la elaboración del plan de desarrollo municipal bajo tres fases específicas (Anexo No.3).

En la primera fase la administración municipal articulada con el Proyecto Nasa realizan reuniones de información sobre la elaboración del Plan de Desarrollo y coordinan la entrega del material; en la segunda fase la administración municipal convoca a tres asambleas, en la primera se realiza un trabajo en las veredas, se evalúa el plan anterior y se plantea un diagnóstico, en la segunda se analizan los diagnósticos por sectores y se pasa a la priorización de programas y proyectos, en la tercera se determina la inversión en cada proyecto y se realiza una matriz plurianual; en la tercera fase se presenta la ejecución en dos direcciones: la Administración Municipal elabora el plan operativo anual de inversiones (POAI) según el plan de desarrollo y elabora el presupuesto municipal y por otra parte los resguardos indígenas bajo la dirección del Proyecto Nasa convocan las

asambleas para el seguimiento y control y realizan la evaluación de metas anuales alcanzadas.

Estas dinámicas hacen de Toribío un municipio especial en Colombia ya que como plantea Parsons (2007: 214), “cada política es resultado de una compleja interconexión de personas y organizaciones y presentan un cuadro más informal de las maneras en que ocurre la política en la realidad”.

En la formulación del plan de desarrollo, la metodología<sup>80</sup> que se ha aplicado en el municipio de Toribío es en cierto grado diferente a las metodologías utilizadas tradicionalmente, debido a que se ha allanado un camino de planeación que se adapta a la cultura, principios, criterios de vida y condiciones particulares del territorio. Este método, inédito, se ha venido construyendo desde hace más de diez años a lo largo del proceso de evaluación y ajuste de los planes de desarrollo y ha contado con el reconocimiento del Estado por parte de Departamento Nacional de Planeación (DNP) y FONADE al otorgar el premio de los mejores planes de desarrollo del país al municipio (Anexo No 4). Según Arquímedes Vitonas (2004-2007);

La metodología parte de dar vida al territorio, a los recursos naturales y a los sectores de desarrollo, considerados en un cambio permanente de acuerdo a la situación en que se encuentren las personas y la comunidad que habita el territorio y hace uso de los recursos. Estos sectores de desarrollo dependen de la manera cómo piensan las personas y se relacionan con ellos, de la historia de esas relaciones, de las experiencias vividas, de los conocimientos que se han ido acumulando a lo largo de diez años de trabajo y de la cultura como comunidad indígena (Entrevista Arquímedes Vitonas; Mayo de 2010)

---

<sup>80</sup> Según Hoyos (2002: s.p) “Esta metodología constituye un sistema conformado por los elementos resumidos en categorías generales que expresan la visión de la vida de la comunidad con base en la cosmovisión indígena, bajo los principios de conservación, suficiencia, uso respetuoso del suelo, armonía, espiritualidad, autonomía, valores que cobran contenido en cada vereda del municipio. Los Frutos o Resultados esperados, considerados a largo plazo y relacionados con cada una de las categorías mencionadas en diversos sectores sociales como educación, salud, recursos naturales, desarrollo institucional y cultural. Los Indicadores, sobre cada uno de los resultados que se esperan se aplican bajo dos ejes: indicadores de impacto ó de resultado, estos se refieren a las situaciones que se desean cambiar y sobre las cuales se definen unas metas, teniendo en cuenta el valor máximo deseado y el que realmente es posible lograr en un periodo determinado y los indicadores de base que corresponden al valor inicial de los indicadores de impacto. La información recopilada con los indicadores de base permiten la construcción de mapas temáticos y valorativos, los valores se dan en porcentaje con diferentes rangos y cada rango tiene un color distinto que ha sido asignado de acuerdo a significados dados culturalmente como son el color rojo para una situación buena, es decir lo mejor, el color amarillo para un evento regular y el color morado para una situación mala”.

Este ejercicio se realiza en grandes asambleas<sup>81</sup> con la participación de alrededor de 3000 y 5000 mil personas como delegadas por parte de los diversos actores, con base en el diagnóstico obtenido se establecen tareas y compromisos para la construcción comunitaria de su plan de vida y del territorio, se establecen los mecanismos para evaluar el cumplimiento de dichas tareas. Muchos de los compromisos ahí establecidos no requieren de recursos financieros y proyectos, lo que genera que el plan de desarrollo sea visto más como un plan de vida, porque va más allá de un plan que está sujeto a grandes inversiones, recursos técnicos ó económicos.

El éxito de la aplicación de la metodología radica en la cohesión de los diversos actores (Juntas de Acción Comunal, Cabildos Indígenas, Gobierno Local, Proyecto Nasa, CECIDIC) las redes de política que han generado y las coaliciones promotoras quienes poseen un alto grado de concientización, capacitación y cultura de planeación participativa que se ha sostenido<sup>82</sup> durante estos periodos de acceso al poder local (1994-2010) por parte de la comunidad a través del movimiento cívico y como resultado del aprendizaje político obtenido desde la construcción del Proyecto Nasa.

Pero ¿Cómo ha sido estimulada la participación en el municipio de Toribío por parte de los gobiernos locales? Y ¿Cómo es observada por la comunidad? Según Carlos Alberto Banguero (Alcalde 2008 -2011):

Se han invertido recursos para realización de asambleas donde participa mucha de nuestra comunidad y esa es una dinámica que prácticamente ya se implantó para tomar decisiones de trascendencia al interior de nuestra gente, entonces nosotros acá hacemos una, dos, tres, cuatro, asambleas en el año donde participan 3.000, 4.000, 5.000 personas para la toma de decisiones, pienso que ese es uno de los pilares fuertes que tiene nuestra organización.

Para Gabriel Paví (Alcalde 2001 -2003):

Normalmente aquí la participación de la comunidad es fundamental o sea no solamente participando haciendo montonera sino tomando decisiones, opinar, y hacer

---

<sup>81</sup> Este escenario se ha convertido en un mecanismo de interacción entre distintos actores autónomos, públicos o privados que poseen la capacidad de influir limitadamente sobre una fase del establecimiento de las políticas públicas. Razón por la cual sus interacciones se basan en el intercambio de información y en la existencia de la situación que los convoca manteniendo la independencia o autonomía de cada uno de los actores.

<sup>82</sup> Vale la pena mencionar de nuevo que a la llegada de un nuevo gobierno municipal ó administración no se elabora un nuevo plan de desarrollo, sino que se realizan ajustes, evaluaciones de los planes anteriores, lo que implica la continuidad de las tareas, el desarrollo de los proyectos y por ende la continuidad en algunas de las políticas públicas.

evaluaciones y entonces cómo lo hicimos, primero haciendo reuniones veredales para presentar informes de lo que se está haciendo, se hicieron después asambleas por bloques de veredas, juntar cinco o seis veredas allí y hacer el informe pero también se hicieron asambleas generales de todo el municipio y ahí dábamos el informe del periodo de un año, es decir del período de un año de la gestión y ejecuciones del presupuesto del plan de desarrollo”.

Arquímedes Vitonas (Alcalde 2004-2007) por su parte manifiesta que “la participación es un criterio de la plataforma política *partir de la base* del movimiento político y se promueve a nivel de comunidad con asambleas comunitarias. A nivel de representatividad con las Juntas Comunales y otras organizaciones sociales”.

Esta visión desde la institucionalidad, fue confrontada con la percepción de la comunidad, quien frente a la pregunta ¿Cuál es el grado de importancia que tiene la participación para usted? La comunidad respondió en un 67% que mucha, mientras que el 17% manifiesta poca importancia, otro 12.5% comenta que bastante y muy poca un 4.16% (Gráfico No 12). Este último resultado se ve reflejado en algunas de las respuestas dadas por la comunidad de Toribío; “Yo como ciudadano me cuesta mucho creer en las políticas sea quien sea. Solo sé que tengo que trabajar mucho para sostener mi familia, porque ningún político ó política arregla el país, así como esto desafortunadamente todos los que tienen un cargo político solamente les interesa desfalcarse el país” (comerciante mestizo).

Gráfico No. 12 Grado de importancia de la participación



Elaboración propia

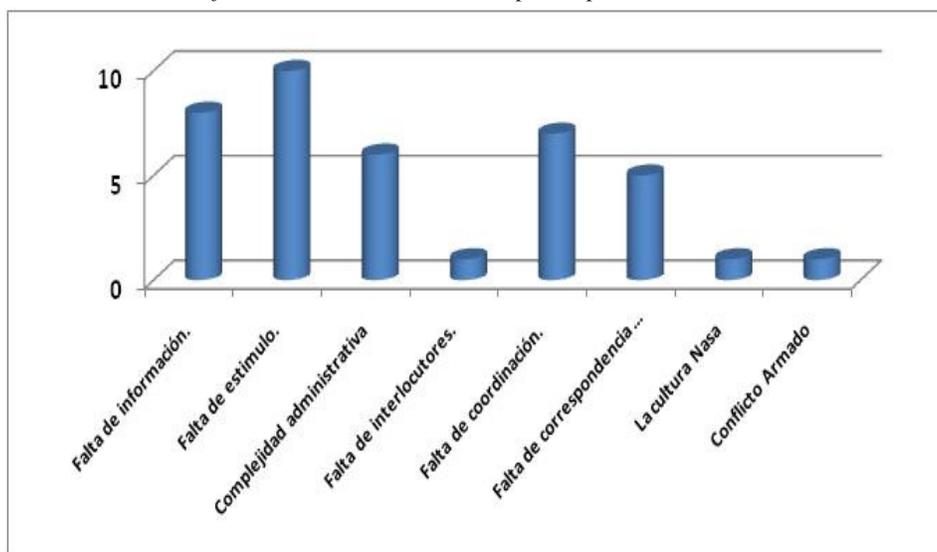
En la pregunta ¿Cómo caracterizaría usted el acceso a la participación? y ¿Por qué? Un 60% respondió que fácil porque se pueden hacer sugerencias en los diferentes proyectos implementados, la comunidad se interesa por conocer y tomar decisiones frente al desarrollo del municipio y se da facilidad para desplazarse a los sitios de reunión y existe pertinencia por los temas que suscitan la convocatoria, un 40% manifiesta que es difícil el acceso a la información dado que hay mucha “politiquería” y que es difícil porque se requiere de mucho gasto y falta de conciencia, por lo del transporte y la mala coordinación del mismo, las autoridades no escuchan, todos no entienden los diferentes programas.

Frente a ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas de desarrollo que se han implementado en la comunidad del municipio de Toribío?, un 91% manifiesta que el impacto ha sido positivo dado que “ha habido muy buena participación donde la comunidad aporta al desarrollo y se ha mejorado la calidad de vida de las personas” y un 9% comenta que el impacto es negativo “porque no hay un beneficio colectivo”.

Al ser indagada la comunidad sobre ¿Participa usted en el establecimiento de estas políticas? Un 75% comenta que *sí* dado que “se realizan asambleas donde se priorizan los proyectos”, “quiero el mejor desarrollo de mi municipio”, “nos permite al mismo tiempo fortalecer la autonomía de los cabildos”, “se participa con la elaboración del presupuesto y de acuerdo a las necesidades la comunidad participa en dar solución política”; un 25% responde que *no* porque “no siempre se tienen en cuenta las propuestas”. Al preguntar ¿Qué tan informado se encuentra de los programas y proyectos de desarrollo local implementados por la alcaldía municipal? Un 52% manifiesta estar informado, el 43% se encuentra medianamente informado y el 4.34% esta desinformado, mientras que el 0% se encuentra en la categoría muy informado. Todo parece indicar que los mecanismos adaptados para brindar información a la comunidad han sido efectivos, no obstante es necesario fortalecerla a fin de alcanzar un nivel óptimo o muy informado.

Frente a ¿Cuáles son los principales problemas que limitan la participación?, un 25.6% comenta que es debido a la falta de estímulo, lo sigue un 20.5% con la falta de información, un 17.9 % de la población manifiesta que es debido a la falta de coordinación, un 15.3% manifiesta que es debido a la complejidad administrativa mientras que la falta de interlocutores, la cultura nasa y el conflicto armado ocupan cada uno un porcentaje del 2.5%. (Grafico No 13).

Gráfico No. 13 Limitantes de la participación en Toribío



Elaboración propia

La cultura nasa aparece como un problema con un 2.5% dada la heterogeneidad de la población, si bien Toribío es un municipio de mayoría de población indígena existen otros grupos poblacionales como los mestizos quienes tienen una visión diferente a los gobiernos ejercidos por los indígenas y sus propuestas en materia social, económica, cultural y como se observa, también en un porcentaje bajo cuestionan la práctica de las asambleas comunitarias. El conflicto armado como se ha mencionado en los capítulos anteriores es un elemento constante en el territorio y se ha agudizado en los últimos tiempos dada la presencia de la fuerza pública y del ejército, sin embargo no es una limitante fuerte para el desarrollo y el ejercicio de la participación.

Frente a la pregunta ¿Ha formulado ó propuesto usted iniciativas de política de desarrollo local? un 55% manifiesta que *si*, mientras que un 45% aseguró que *no*. Entre las propuestas se mencionan, el “fortalecimiento de la unidad”, “la formación en el proceso comunitario para el mejoramiento económico y el bienestar”, “la seguridad alimentaria y transformación de alimentos propios”, “el trabajo asociativo y comunitario porque es necesario en las veredas”, “política educativa”, “gestión de recursos”, “el fortalecimiento cultural propio siendo una manera de afianzar el aspecto cultural propio”.

Como resultado de las asambleas durante el periodo de estudio mencionamos algunas de las políticas públicas en curso: Acuerdo No.016 de 1995 “Por medio del cual se reglamenta la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y

recolección de basuras en el municipio de Toribío”, el Acuerdo No. 009 de 1997 “Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo No.005 de 1997, sobre reestructuración y conversión en Empresa Social del Estado al Centro de Salud Álvaro Ulcué Chocué” y el Acuerdo No.05 de 2003 “Por medio del cual se institucionalizan los sitios de asamblea permanentes como mecanismo de defensa de la población civil no combatiente del municipio de Toribío (Cauca)”.

A pesar de estos avances se observan algunas falencias que pueden limitar los avances obtenidos en términos de participación ciudadana como lo expresa el secretario del Concejo:

El proceso político, organizativo y de desarrollo en sus inicios en el año 1995 tuvo mucha participación comunitaria, pero en los últimos años con las políticas de gobierno se ha deteriorado y sumado a esto, la violencia acompañada de otras ideologías. El Proyecto Nasa y la administración municipal deben afrontar nuevos y duros retos. (Entrevista con Gabriel Rivera, Secretario Concejo Municipio de Toribío-Mayo de 2010).

### **Economía Local**

En el municipio de Toribío durante el periodo de estudio (1994-2010) y sus respectivos planes de desarrollo se observan intentos por plantear aspectos de producción, ya sea en el campo pecuario, agrícola pero sólo en el periodo de gobierno (1998-2000)<sup>83</sup> se ha propuesto de manera concreta el aspecto económico (Tabla No 11).

Se mencionan en dicho periodo de gobierno algunas problemáticas y estrategias en ese campo específico, pero quizá, lo más relevante en materia económica es pensarse como región, articulados al proceso de fortalecimiento de la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL- Casa del Agua) promovida en el nororiente del departamento del Cauca por algunos municipios, entre ellos Toribío.

---

<sup>83</sup>Vale la pena mencionar de nuevo que este gobierno fue premiado con el mejor Plan de Desarrollo en Colombia a través de la Dirección Nacional de Planeación y FONADE.

*Tabla No. 11 Aspecto económico Plan de desarrollo 1998 - 2000*

<b>Problemáticas</b>	<b>Estrategias</b>
Dependencia de la producción de otras regiones.	Capacitación y formación en administración y contabilidad.
El 90% de los productos que se consumen en el municipio son manufacturados.	Creación de fondos de ahorro accesibles a la gente y con suficiente garantía y eficiencia.
Existe una baja producción sin mucha técnica y desorganizada administrativamente, ello hace que los recursos que se obtienen sean utilizados para comprar productos foráneos.	Promoción de una cultura del ahorro en la comunidad a través de diferentes medios de comunicación, asambleas y centros educativos.
Existe una debilidad de nuestras empresas, micro empresas y grupos de la producción para competir en el mercado.	Promoción del cultivo de la caña y papa.
No se ha logrado implementar técnicas adecuadas para aumentar la productividad y transformar los recursos existentes.	Apoyo a las familias con el Fondo Rotatorio de Semillas.
Hay poca capacidad de ahorro lo que impide capitalizarse	Fortalecimiento y apoyo a la creación de galpones de gallinas
Falta crédito para apoyar proyectos productivos y apoyo oficial para el fortalecimiento de la capacidad productiva y económica de la comunidad.	Capacitación en la elaboración de concentrados.
El mal estado de las vías y el difícil acceso aumentan los costos de los productos.	Creación de un programa de capacitación político-organizativo y económico ó un currículo propio para la educación formal.
	Conformación de los comités económicos locales que permitan hacer reflexión sobre el tipo de economía que queremos, sus grandes desafíos, propuesta y sugerencias a desarrollar.
	Estrategias de mercado sostenido.
	Estrategia de la comercialización: El manejo de la economía intensa debe ser complementado con una organización adecuada del mercado de los productos de explotación como fique, café, mármol además de los excedentes de artículos que se consumen en la región

*Elaboración propia*

El tema del desarrollo económico y sus impactos ha generado controversia en las comunidades locales, sobre todo indígenas, argumentando que la apertura al mismo va en contravía de sus principios culturales y ambientales; como lo manifiesta el ex – alcalde Arquímedes Vitonas al ser indagado sobre ¿Cuál fue concretamente la propuesta de economía local durante su mandato?,

El fortalecimiento de la producción y generación de empleo mediante la agricultura planificada y focalizada, como instrumento de experimentación a corto y mediano plazo, que no se realizó por la contradicción entre agricultura orgánica y tradicional y la agricultura intensiva y química. Se aplicó la propuesta de desarrollo económico del Tull (Entrevista, Mayo de 2010)

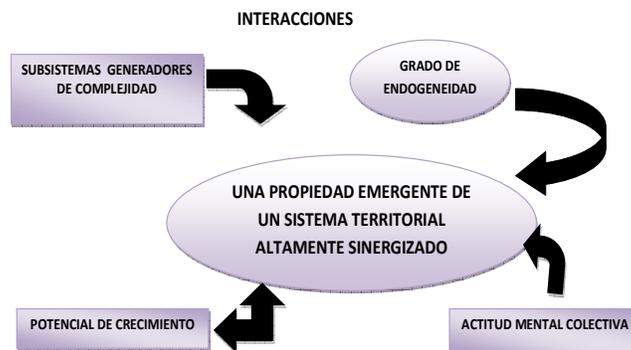
Estas controversias frente al desarrollo están latentes, se discuten y se debaten con sustento teórico y práctico de manera permanente en el escenario de las asambleas comunitarias. Ya lo planteaba Boisier cuando manifestaba que:

Inicialmente el concepto de desarrollo (económico) fue asociado a crecimiento (...), esto contribuyó a considerar el dominio profesional de los economistas en el tema del desarrollo, algo que generó una suerte de circularidad viciosa de reduccionismo

económico, que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora (1999:8).

Por su parte Arocena (1987:6) plantea que “no hay una teoría sobre el desarrollo local, sino teorías sobre el desarrollo que difieren entre ellas en la forma de considerar lo local”, precisamente estas visiones teóricas se van a ver reflejadas en la comunidad de Toribío en la manera como representan simbólicamente y cotidianamente su percepción de la economía, del desarrollo lo cual repercutió en el escenario de la vida social que coadyuvó a que la comunidad de estos territorios empezara a organizarse. Podríamos decir que en el modelo de Toribío se da un alto grado de desarrollo endógeno como lo planteaba Boisier al insertar varios elementos y a la vez a la generación y apuesta por las interacciones entre sí. (Gráfico No 14).

*Gráfico No 14. Modelo de Desarrollo Endógeno*



*Fuente: Boisier (2004:36)*

Lo retomaría también Esser et al (1996: 39) cuando hacían la diferenciación entre cuatro niveles analíticos distintos (meta, macro, meso y micro), siendo el nivel meta donde se examinan factores tales como la capacidad de una sociedad para la integración y la estrategia, mientras que en el nivel meso se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de empresa, elementos que se evidencian en el caso expuesto al cual se suma el elemento político.

Sin duda, toda propuesta de desarrollo debe estar articulada a un proyecto político colectivo y para este caso observamos como dicha construcción se ha enrutado desde ese aspecto como herramienta útil para la consolidación de propuestas productivas,

empresariales, micro empresariales y para la generación de un entorno que repercuta en la región del nororiente caucano capaz de pensarse colectivamente. (Mapa No.2).

*Mapa 2. Región del nororiente Caucano*



*Fuente: Documento ADEL – Casa del Agua*

Como lo mencionábamos anteriormente una de las apuestas del municipio, que en la actualidad es prioritaria en el plan de desarrollo municipal, para fortalecer la economía local es la articulación a la propuesta regional motivada por los municipios<sup>84</sup> de la montaña del nororiente caucano alrededor del impulso a la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL – Casa del Agua) de la cual Toribío hace parte mediante la aprobación del Acuerdo municipal No. 016 del 28 de agosto de 2009<sup>85</sup> (Anexo No 5).

En palabras del alcalde al responder sobre ¿Cuál fue concretamente la propuesta de economía local durante su mandato?

Ahorita estamos haciendo parte de una ADEL (que se vino trabajando desde la administración anterior) donde estamos incluidos varios municipios de acá del nororiente del departamento, y precisamente lo que buscamos con ello es la implementación de microempresas, la implementación de empresas, de programas y de proyectos que nos permitan primero sustituir los cultivos [de uso ilícito] que causaron tanto daño en nuestra comunidad, porque pusimos muertos, nuestras gentes han perdido el horizonte cultural que se traía, hay mucha dependencia de los productos de afuera y eso lo estamos tratando de trabajar con la recuperación de los elementos de nuestra cultura, entonces hay un trabajo arduo, pienso que a mediano y

---

<sup>84</sup> Estos municipios denominados de la montaña posterior a la consulta popular frente al tratado de libre comercio realizado en la región del nororiente caucano en el año 2.004. Ellos son: Inza, Páez, Caldonó, Silvia, Toribío y Jambaló.

<sup>85</sup> Acuerdo por medio del cual se autoriza al alcalde municipal para que en representación del municipio de Toribío Cauca, se vincule a la asociación casa del agua, agencia para el desarrollo económico local de los municipios de la montaña del nororiente caucano, ADEL.

largo plazo por recorrer pero también tengo mucha fe en que lo que estamos haciendo lo estamos haciendo tratando de conseguir el terreno que habíamos perdido (Entrevista a Carlos A. Banguero. Alcalde actual del Municipio de Toribío. 21 de Mayo de 2010).

Pero cuáles son los elementos más relevantes en materia de políticas públicas de desarrollo local y de generación de redes de política en el municipio de Toribío según lo manifestado por los diversos actores del territorio.

Bajo la pregunta ¿Cuáles son las prioridades de las políticas de desarrollo local establecidas en la municipalidad? Se manifiesta el fortalecimiento del sector agrícola con un 18%, le sigue el sector educativo con un 17%, posteriormente el sector salud con un 15%, el sector político organizativo se visualiza con un 13%, el sector pecuario con un 12% y en menor proporción están el sector de las tiendas comunitarias con un 8%, la Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL) Nororiente caucano aparece con un 7%, el fortalecimiento del crecimiento económico aparece con un 6% y finalmente las cooperativas aparecen con un 4%. En relación a los programas y proyectos<sup>86</sup> más exitosos en la propuesta de desarrollo local encontramos, el programa de educación con un 25%, en igual rango se halla el programa de salud, el proyecto de truchifactoría Juan Tama aparece con un 20% y el plan ambiental agropecuario con un 10%.

Para la generación de redes de política la comunidad manifiesta que existen ciertas ventajas de mantener los contactos para el establecimiento de políticas de desarrollo en el municipio, un elemento que aparece con fuerza es el amplio nivel organizativo y de participación que tiene un 26%; le sigue la articulación con otros municipios de similares características con un 22.6%, la estabilidad política en el municipio es visto con satisfacción con un 16.9% y la amplia producción agrícola se menciona con un 9.4%.

Algunas de las falencias que son observadas en la consolidación de las redes de política aparece como relevante la alta desarticulación con otros entes territoriales como el gobierno nacional y el gobierno departamental (Grafico No 15).

---

<sup>86</sup> Como proyectos se mencionan la Pavimentación vial, certificación de educación, jugos Fix´ze, Lácteos San Luis, Familias en Acción, adulto mayor, acceso al régimen subsidiado, etno-educación, Proyecto Nasa, certificación ambiental, programa de vehículos, cultura, recaudo de pago, informes de control fiscal, fortalecimiento y emprendimiento comunitario, Movimiento juvenil Álvaro Ulcué Chocué, la Guardia Indígena, proyectos productivos, pozos sépticos, programa de organización territorial, los cuales aparecen cada uno en un rango de importancia del 5%.

*Grafico No 15 Dificultades para conservar los contactos para el establecimiento de PP de desarrollo*



*Elaboración propia*

Si bien el conflicto armado, en el aspecto de la participación, es una limitante no tan marcada, en el aspecto de la economía local, es considerado el mayor problema (ver gráfico anterior), dado los continuos enfrentamientos entre los actores armados. Hacia afuera esta dinámica genera una opinión pública desfavorable que influye en los niveles de cooperación de agentes estatales en materia social y de inversión y que la ayuda ofrecida por el Estado para el municipio se traduzca en un fuerte apoyo militar.

### **La percepción de la comunidad de Toribío frente al desarrollo local**

Toda sociedad tiene una percepción sobre sí misma, sus fortalezas, debilidades, aspiraciones y problemas. En algunos casos, dichas visiones, son llevadas y debatidas en el espacio de la cosa pública.

En el caso de Toribío, el debate sobre el desarrollo local se ha convertido en una constante, que va desde su cuestionamiento al gobierno nacional y departamental por el abandono al que ha estado sujeto, pasando por su percepción acerca de la política, sus partidos, el estilo político y los tipos de modelo de gobierno existentes, hasta la estructuración y clasificación de una serie de organizaciones creadas en torno a la política de desarrollo local, que no es ajena a la comunidad de Toribío.

Estos elementos igualmente permiten evidenciar el aprendizaje político de las comunidades y el impacto de uno de los factores dinámicos propuestos por Sabatier (2007)

como lo es, los cambios en la opinión pública y los impactos de otras políticas públicas en la sociedad.

En el caso del abandono del gobierno nacional y departamental, este es subrayado por los habitantes de este municipio al calificar como regular (con un 20%) el interés del gobierno nacional por el desarrollo local y con un 17% por parte del gobierno departamental y otro porcentaje considera como malo, este interés, (con un 9%) por parte del gobierno Departamental y 5% del gobierno Nacional.

A ello se suma el grado de interacción administrativa entre estos niveles de gobierno que ha sido calificada como mediana por un 59% de los entrevistados, otro 22% lo discurre bajo, un 9% la considera alta y otro 9% estima esta interacción como nula. Todo parece indicar que el interés por relacionarse entre estos niveles es igualmente escasa, priorizando por ello las relaciones con organismos supranacionales, ONG y estructuras locales como el CECIDIC, ACIN entre otras.

Ahora bien frente a su percepción acerca de la política, sus partidos, los actores que confluyen en la construcción de las políticas públicas, el estilo político y los tipos de modelo de gobierno existentes, la comunidad subraya dos puntos, que aunque dispares, demuestran la construcción de la política, el primero recaba en el actuar de los anteriores gobiernos y el actual para evaluar las actuaciones de este último considerando que:

Anteriormente se trabajaba por la unidad, el rescate de los valores tradicionales, la igualdad y se mantenía en armonía, últimamente se ven intereses personales y no colectivos, esto hace que se debilite la organización y la unidad, cada quien coge lo que le conviene, hace según su opinión y no se tiene en cuenta la opinión de la comunidad, se utilizan las firmas de la comunidad para otros propósitos, ha perdido credibilidad el gobierno que actualmente ejerce el mandato (Entrevista, Luis Calambas, docente).

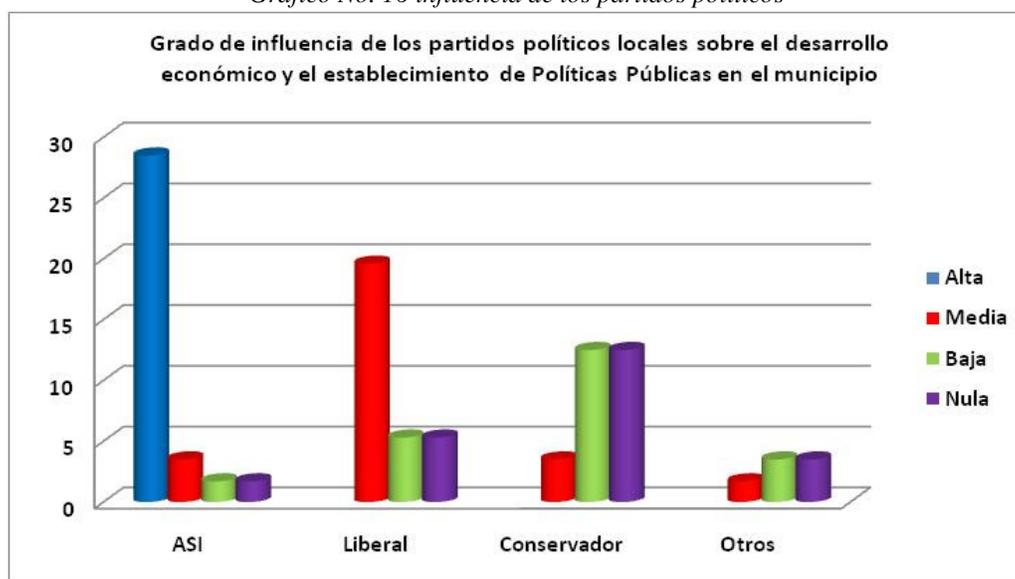
A esta visión se contraponen otra que evalúa el proceder de la actual administración, que considera que:

Se realizan intercambios de experiencias, talleres informativos y planeación de actividades en conjunto. En el municipio de Toribio, tanto el plan de desarrollo como las políticas públicas, se trabajan de la mano con las autoridades indígenas y avaladas por la comunidad, hay apropiación del proceso por la mayoría de sus habitantes sin desconocer que también hay diferencias como todo proceso organizativo (Henry Chocué, Secretaría de Deportes).

Precisamente esta dos visiones pueden develar la causa por la que existe un empate técnico al calificar las relaciones establecidas en la generación de políticas públicas en el municipio de Toribío, encontrando que un 50% las considera jerárquicas, mientras otro 50% las evidencia igualitarias. Todo parece indicar que la cercanía a la coalición promotora genera diferentes visiones del proceder institucional.

Ello igualmente explica el grado de influencia de los partidos locales sobre el desarrollo económico y el establecimiento de políticas públicas en el municipio y la historia política de este, donde el partido Conservador y el Polo Democrático han tenido pocos simpatizantes políticos, contrario a la ASI y el partido Liberal. Estos dos elementos pueden explicar porque el 29% de los entrevistados considera que la ASI tiene un alto grado de influencia en el desarrollo económico y el establecimiento de políticas públicas en el municipio, que otro 20% piense que el partido liberal exhibe una mediana influencia en este aspecto, un 13% considere como baja la influencia del partido conservador y otro 13% como nula la influencia de este partido (Gráfico No 16).

*Gráfico No. 16 influencia de los partidos políticos*



*Elaboración propia*

Frente a los estilos políticos, estos se han ampliado al ámbito nacional encontrando que un 15% considera como transparente el estilo de gobierno municipal, otro 14% lo percibe innovador y un 13% como consensual, frente al gobierno departamental un 11% lo considera conservador mientras que otro 11% lo evidencia intervencionista.

En el caso del gobierno nacional un 11% lo percibe conflictivo y un 7% intervencionista, en ese sentido las caracterizaciones negativas continúan recayendo sobre el nivel nacional y departamental evidenciando nuevamente el distanciamiento frente a estos entes.

Esta construcción del imaginario colectivo y la escasa relación existente entre estos entes podrían llevar a pensar que existiría un estancamiento en términos de desarrollo en el municipio, no obstante esta visión se aleja de la realidad, al ser subsanada esta deficiencia con el establecimiento de redes de carácter internacional que han fortalecido propuestas de desarrollo local como el Proyecto Nasa. Precisamente esta visión lleva a que el 67% califique como buena la importancia de los actores que influyen en las políticas de desarrollo en el municipio, un 18% como regular y un 5% como mala.

Ahora bien es necesario subrayar el papel de los cabildos indígenas en la formulación, decisión, implementación de la política de desarrollo local en el municipio durante el periodo de 1994 a 2010, encontrando que un 43% considera que estos inciden en este proceso en comparación a un 34% que percibe que es el gobierno municipal, un 16% que considera que son las organizaciones sociales quienes inciden en el desarrollo de estas políticas y sólo un 5% considera que es el gobierno nacional.

Frente a la estructuración y clasificación de organizaciones creadas en torno a la política de desarrollo local, es necesario señalar la existencia de dos estructuras de coordinación y de información como lo son las asambleas comunitarias, lugar donde se deliberan los diferentes temas de interés para la comunidad, las emisoras locales y la asociación de cabildos, espacios de decisión pública que han sido utilizados y potenciados en pro del desarrollo local.

Finalmente, frente a los hallazgos obtenidos en campo se observa que la concepción que sobre el desarrollo local se tiene en el municipio de Toribío está articulada a dos visiones. Por un lado, una visión normativa que exige el estado colombiano a través de los denominados planes de desarrollo y por otro lado una visión de las comunidades indígenas a través de sus planes de vida, en ese ejercicio se construye, se debate y se reflexiona su visión acerca del desarrollo. Ello nos lleva a recordar lo conceptualizado por el ex alcalde de este municipio para quien:

El desarrollo local es generado por los liderazgos en las localidades, ahí es donde se desarrolla la vida comunitaria, y la vida comunitaria es la que genera los tejidos sociales. El desarrollo local tiene que ser capaz de involucrar a todos los habitantes de esa localidad, debe darles la oportunidad de participar porque con ello estamos generando el sentido de pertenencia, que es fundamental para cualquier desarrollo local, [en ese sentido] el desarrollo local está dado desde unos liderazgos que sean capaces de unir, de respetarse en la diferencia, de ser capaz de interpretar las proyecciones, los sueños de esas comunidades. (Entrevista Gilberto Muñoz, ex – alcalde del municipio de Toribío. Mayo de 2010).

Bajo estos aspectos expuestos por el ex – alcalde, notamos que la concepción frente al desarrollo local se construye de manera holística pero con una fuerte tendencia endógena y valoración de las capacidades y fortalezas al interior del territorio en el cual se desenvuelve dicha propuesta. Sin embargo vale la pena resaltar que hay dificultades en las cuales se debe mejorar, como por ejemplo las relaciones entre los diversos niveles de gobierno (Departamental y Nacional) para fortalecer la apuesta de desarrollo local en el marco del dialogo y la concertación para la formulación e implementación de políticas públicas para la ciudadanía.

## CONCLUSIONES

Las políticas públicas de desarrollo local en Colombia, son políticas de Gobierno, aunque de manera explícita no se halle una definición precisa sobre el desarrollo y el desarrollo local. Existen una serie de artículos en la Constitución Política de 1991, que enmarcan una serie de competencias y obligaciones en relación a la formulación del plan de desarrollo departamental y municipal y su articulación con el nivel central. Lo anterior debido al proceso de descentralización llevado a cabo en el país.

El marco descentralizador en Colombia, si bien trajo consigo muchos avances significativos como la participación ciudadana, el establecimiento de las elecciones departamentales y municipales, que brindaron estabilidad institucional al ordenar periodos de tres y cuatro años, lo que impulsó la proyección de la gestión pública y permitió complejizar y heterogenizar las dinámicas políticas del territorio. También es un proyecto inacabado y contradictorio políticamente ya que por un lado promueve una descentralización administrativa y política que estimula el clientelismo en las regiones y por otro no se brindan las herramientas suficientes para la autonomía plena de las localidades, un ejemplo claro es la aprobación de la ley 388 de 1997 o Ley de ordenamiento territorial, que no se ajusta a las expectativas de las localidades del país.

Frente a las competencias y obligaciones entre los diferentes niveles de gobierno, bajo la estructura territorial, se observa que estos no actúan como particiones desligadas del Estado central. No obstante ello no niega la existencia de algunos conflictos y ambigüedades concretas en relación a las funciones precisas a la hora de atender las demandas sociales en temas como, vivienda, electrificación, cultura, incluso en algunas circunstancias se cuestiona el rol del departamento como nivel de gobierno articulador entre el municipio y el gobierno nacional dado, en muchos aspectos, por la dualidad de sus funciones. Esta relación entre los niveles de gobierno se observa claramente en Toribío cuando la comunidad atribuye la mayor importancia en relación con las políticas de desarrollo al gobierno municipal y a los cabildos indígenas, luego al gobierno nacional y en escasas oportunidades cita al departamento. Por otro lado la percepción sobre la necesidad de reforzar el papel de los diferentes niveles de gobierno en la formulación de las políticas públicas para el desarrollo local es atribuido en primer lugar al gobierno nacional, le sigue

el gobierno departamental; estos elementos subrayan la ausencia del gobierno nacional y departamental en el plano local.

En el caso del Municipio de Toribío se exponen algunos elementos con el ánimo de reflexionar en el ámbito de la participación comunitaria, el proceso de descentralización, las redes de política y el aprendizaje político como elemento articulador de una visión distinta que sobre el desarrollo se tiene en este municipio del norte del departamento del Cauca.

Es posible encontrar en el municipio de Toribío una serie de redes y subsistemas de política establecidas, que en los últimos años evidencian un aprendizaje político que se denota en las diversas maneras como han presionado para el establecimiento de políticas públicas para el desarrollo en este territorio. El municipio posee algunas condiciones que en términos sociales, económicos, políticos y culturales han motivado este proceso.

Algunas de estas condiciones han frenado dicho proceso de desarrollo local, es el caso del alto nivel de población infantil y juvenil frente a un nivel menor de población económicamente activa situación que genera un alto nivel de dependencia (la cual ronda el 82,44%) y los bajos niveles educativos tanto de la población adulta como juvenil e infantil, presentando una importante tasa de población que no presenta ningún nivel educativo (20,6%).

A pesar de estas limitantes existen otros elementos que potencian el desarrollo local, entre ellos la cultura, elemento que incide sobre la percepción que se tiene acerca del desarrollo. En el caso de Toribío y su incidencia en la región del nororiente caucano, esta, ha permitido visualizar y encaminar una propuesta de desarrollo alternativo que no desconoce la importancia del sistema económico imperante sino todo lo contrario, retoma insumos de ésta y los fortalece a partir de sus prácticas consuetudinarias como el trueque, la minga, la participación activa de todas y todos los miembros de la comunidad en las diversas esferas (política, económica, social) lo cual garantiza la transparencia y se logra la vinculación activa en la solución de los problemas imperando un principio de corresponsabilidad comunitaria, convirtiéndose las organizaciones de base y las formas propias de solidaridad en el principal insumo que garantiza la participación como un derecho y una obligación.

Dicha participación, es un complemento necesario de la descentralización, no obstante ésta no ha logrado el posicionamiento requerido, al menos en el nivel nacional;

¿Por qué en el ámbito local esto no se refleja de la misma manera? En el caso concreto del municipio de Toribío, con la promoción de una participación activa y responsable se fortalece y se promueve el empoderamiento social, es decir, hacer que la comunidad asuma su rol en el desarrollo del municipio, que pueda opinar y aportar ideas para la toma de decisiones. Sin embargo existen algunas falencias generales en este proceso que inciden directamente al aspecto de la participación, algunas de ellas son: la falta de estímulo, la falta de información, la complejidad administrativa y el conflicto armado, a su vez la comunidad manifiesta que si bien existe la participación no siempre se tienen en cuenta sus propuestas, todos no entienden los programas y proyectos, hay mucha politiquería y algunas decisiones son unilaterales.

A pesar de estas deficiencias el grado de importancia que se le da a la participación en el municipio es de un 67% en la categoría de mucha, ya que se busca el desarrollo integral bajo la metodología de las asambleas comunitarias, las cuales generan un ambiente de reflexión sobre las necesidades más apremiantes de cada vereda ó barrio. Pero al mismo tiempo se determinan tareas y compromisos para buscar su respectiva solución, se reconoce la incidencia de factores exógenos en la modificación de los cambios en las políticas públicas y se invita a la reflexión sobre los fenómenos endógenos que puedan ocurrir en la transformación de las mismas dando relevancia al rol desempeñado por los actores en su territorio, sus sistemas de creencias (valores) y la evolución del proceso de la política en un marco temporal (10 años o más). Elementos que permiten visualizar como desde lo local se dan dichos cambios, ampliando la visión más allá de la mirada normativa de las políticas públicas y colocando a los actores, tanto públicos como privados, en un escenario donde interactúan alrededor de un problema de política y donde la disputa no niega la construcción de coaliciones y consensos para incidir en las transformaciones de las políticas públicas, sino todo lo contrario, develan que es en ese espacio de tensión entre los actores donde se construye, se decide y se implementa la política pública.

Lo anterior hace que las técnicas, la metodología y dinámicas aplicadas estén integradas a la vida diaria de la comunidad y a la cotidianidad del territorio, lo cual facilita la interpretación de cualquier miembro de ella frente al plan de desarrollo y del plan de vida en los que la comunidad de actores refuerza el espacio donde se intercambian recursos e información, se elaboran y discuten propuestas, se negocian transacciones y se acaban

perfilando por último las políticas. Dentro de las limitantes encontradas en este ámbito se evidencia un alejamiento por parte de la comunidad mestiza y aun de los funcionarios no indígenas traídos de otras zonas del departamento del Cauca y circunvecinos en los que se observa una vinculación en términos económicos pero no comunitarios, lo que lleva a que muchos de ellos vean como una limitante para el desarrollo local a la cultura Nasa y a las asambleas comunitarias, lo que podría generar, en un futuro, la aparición de una nueva coalición política, que reconociéndose no representada, por la coalición que se encuentra en el poder, lidere una nueva apuesta política de desarrollo local en el municipio.

El proceso de desarrollo local en las localidades de Colombia se ajusta a una serie de eventos de carácter externo al subsistema de política y que influye en su innovación, ello está relacionado con el cambio en la sociedad y la economía, en la opinión pública, en la coalición que rige el sistema y a cambios en las decisiones políticas y a los impactos ocasionados por otros subsistemas. En el caso específico del municipio de Toribío el desarrollo local es direccionado bajo una política pública que ha promovido una planeación participativa a nivel municipal, la cual ayuda a mejorar procesos de organización comunitaria, cumpliendo con parámetros de planeación como son, la descentralización y la planificación concertada, dialogada e integral. De igual manera se apunta a construir una visión de futuro basada en necesidades reales donde se valora el contenido, se asumen compromisos y responsabilidades de cada miembro de la comunidad y de los actores, y se reconoce la diversidad que promueve un acercamiento entre el Estado y la población, afirmando lo expuesto por Muller (2002) al observar las políticas públicas como un “proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”.

La comunidad de Toribío observa el desarrollo local en términos de los programas y proyectos más exitosos y que se han mantenido en el tiempo; entre ellos encontramos el de educación (Universidad Indígena, CECIDIC), el programa de salud al mantener una Empresa Social del Estado (ESE) propia y bajo su administración, programas de economía ambiental, la certificación de la educación, el plan ambiental agropecuario, el Proyecto Nasa, el fortalecimiento y emprendimiento comunitario, la guardia indígena y el programa de organización territorial, entre otros. Según lo expuesto, el éxito de las políticas públicas

adoptadas en el municipio se da, dado que sus interacciones se fortalecen con el intercambio de información y se basan en la existencia de la situación que los convoca manteniendo la independencia o autonomía de cada uno de los actores.

El amplio nivel organizativo y de participación, la articulación con otros municipios de similares características y la estabilidad y continuidad política han permitido una generación de redes de política que fortalecen la propuesta de desarrollo local en el municipio en algunos ámbitos, pero a pesar de estas fortalezas, existen también factores que limitan la ampliación de las redes tales como la agudización del conflicto armado en la región, la poca oferta de servicios, el difícil acceso vial, la articulación con otros municipios de gobiernos indígenas y la desarticulación con otros entes territoriales como el gobierno nacional y departamental. Estas dinámicas se tejen alrededor de una serie de relaciones entre actores en la búsqueda de unos objetivos específicos, los cuales mueven el entramado y permiten la interacción de lo público y lo privado para sostener el proceso de desarrollo local.

En el ámbito administrativo el gobierno local ha observado que lo limitado del tiempo de la acción pública, la complejidad de los procesos de las políticas públicas y la heterogeneidad de los actores que entran en el juego político y con ello la diversidad de objetivos, metas y valores predefinidos por los actores, llevan a que sea imposible revisar todos los escenarios y las posibles soluciones, tendiendo a la búsqueda de soluciones por la vía técnica, resultando con ello cambios minúsculos en el quehacer político, y racionamientos empíricos que surgen de la práctica política. Es por ello que el aprendizaje político ha dado como sustento el proceso comunitario que se viene sosteniendo desde 1994 hasta la actualidad como mecanismo para mantener y fortalecer las políticas públicas de desarrollo local en el municipio. Esto ha hecho comprender que el legado de una política no se circunscribe a las leyes o instituciones que la constituyen, sino que comprende también a los actores que a partir de sus valores establecen una serie de alianzas en el tiempo para mantener o cambiar una política. Entonces los cambios en la política pública resultarían de la lucha entre las diferentes coaliciones de actores las cuales tomarán insumos tanto del aprendizaje político como de los factores externos a la política pública para validar en la arena pública sus apreciaciones.

Frente a la percepción que la comunidad de Toribío posee sobre el desarrollo local hallamos como relevante que la estructura de coordinación y participación más apropiada es la figura de las asambleas comunitarias, la asociación de cabildos indígenas, la asociación norte caucana de municipios, el Proyecto Nasa, Radio Nasa y que han existido innovaciones en materia de gestión pública para el desarrollo local en Colombia. Las cuales son percibidas por algunos miembros de la comunidad entrevistada en herramientas como la consulta popular en relación al tratado de libre comercio (TLC), la política de seguridad democrática, la transición de la Ley 60 de 1993 a la Ley 715 de 2001, los programas de acción social y de participación ciudadana, es decir programas de carácter asistencial y regulador que brinda el gobierno nacional.

En el ámbito político observamos que el grado de influencia de los partidos políticos locales sobre el desarrollo económico y establecimiento de políticas públicas en el municipio ha sido liderado por la Alianza Social Indígena con una ponderación alta, mientras que el partido liberal posee una influencia media en esta dinámica y el partido conservador ha influido en un rango bajo. Lo anterior se ve reflejado en la caracterización que la comunidad da a los diferentes niveles de gobierno y su estilo político, considerando al gobierno nacional como conflictivo e intervencionista, al gobierno departamental como conservador e intervencionista y el gobierno municipal como innovador, consensual y transparente.

La comunidad de Toribío considera a su gobierno local como un tipo de gobierno local limitado, es decir, que posee una baja capacidad de provisión de servicios y una alta interacción administrativa pero de igual manera considera que la formulación, la decisión y la implementación de la política pública de desarrollo local en el municipio durante el periodo de 1994 a 2010 ha sido liderada y sostenida por el gobierno municipal, los cabildos indígenas y las organizaciones sociales.

Quizá una de las mayores fortalezas es la capacidad de ejecutar una planeación a largo plazo permitiendo pasar de lo local a lo regional y hacer converger distintos procesos como el del nororiente caucano, a ello se suma la capacidad de poseer autoridad propia lo cual le confiere a este proceso una ventaja comparativa con cualquier otro pues le da a la participación mecanismos que integran la administración pública con la estructura del

cabildo lo cual, hecho de manera coordinada, genera eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos de ambas partes.

Otro aspecto de relevancia es el tema político ya que en la región existe un alto grado de empoderamiento permanente de las comunidades del nororiente caucano lo cual en cierta medida ha permitido sostener un proyecto colectivo que atienda las respectivas demandas de la comunidad. Es por ello que ejes transversales como género, relevo generacional y familia han permitido seguir “tejiendo” las áreas de trabajo específico como salud, educación, seguridad alimentaria, economía solidaria y garantizando continuidad y ecuanimidad. No obstante uno de los factores exógenos que limitan las potencialidades de este proyecto colectivo es el conflicto armado que vive el país, el cual afecta de manera directa a las organizaciones comunitarias y constituye el principal escollo para la realización de sus objetivos. Es por ello necesario propender por el respeto a la población civil y por una salida negociada a la guerra.

Las políticas públicas son producto de la correlación de fuerzas que se expresan en un espacio sociopolítico concreto y en un momento histórico específico. Por ello, son expresión de ideologías, intereses, cosmovisiones y hegemonías. En ese sentido, un elemento a tener en cuenta por parte del Estado Colombiano es establecer políticas públicas que se mantengan en el tiempo, que abarquen los derechos fundamentales y que aboguen por el respeto y las particularidades de los diferentes territorios con el ánimo que el desarrollo ó su búsqueda no se circunscriba a un ciclo electoral llevado a cabo cada cuatro años.

En ese sentido la participación de la comunidad en la formulación e implementación de la política pública de desarrollo local genera ó permite políticas más adaptadas al contexto local y por la tanto más exitosas en la medida en que se fortalece la construcción de redes al interior del municipio.

## BIBLIOGRAFIA:

- Aldrich, H y H. Whetten (1981). Organization-sets, action-sets and networks: Making the most out of simplicity. In P.C Nystrom and Starbuck eds
- Arocena, José (1987). Los paradigmas del Desarrollo y lo Local. En *Cuadernos del CLAEH* N- 41. Montevideo.
- Arrow, Keneth. (1974). *The Limits of Organization*. Norton, Nueva York.
- Asociación Indígena de Cabildos de Toribío, San Francisco, Tacueyó del Proyecto Nasa (2007) *Proyecto Nasa: Un sueño para continuar con las raíces en la tierra*. Con el apoyo de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali. Proyecto de Investigación: Aporte indígena a la construcción de Paz del Grupo Problemas Políticos Globales. Toribío – Cauca.
- Bates, Robert. (1994). Social Dilemmas and Rational Individuals. En *Anthropology and Institutional Economics*, Acheson. J. M. y Lanham, M (comp) University Press of America.
- Beckert, Jens (1996). What is Sociological About Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddednes of Economic Action. *Theory and Society* Vol. 25, No. 6, December.
- Beltrán, Mauricio (s,a) *El Proyecto Nasa: Resistencia y esperanza. La experiencia de Toribío, Cauca*. <http://www.urbared.ungs.edu.edu.ar/textos/toribio.pdf> (consultado 04/01/2010).
- Beltrán Peña, Francisco, Mejía Salazar, Lucila (1989) *La utopía mueve montañas: Álvaro Ulcué Chocué*, Editorial Nueva América, Bogotá – Colombia.
- Benson, J.K. (1982) *A framework for policy analysis* en D.L. Rogers y D.A. Whetten Eds.
- Boisier, Sergio (1999). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?, En *Revista Paraguaya de Sociología*. Año 36. No. 104. Enero – Abril, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Asunción.
- Boisier, Sergio (2004) Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales* Vol. XXX, No 90. Santiago de Chile.
- Börzel, Tanja (1997). Wath's so special about policy networks and exploration of the concept and its usefulness *in studying European governance, in European integration* online papers. Vol. 1 No 16 Viena <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm> (consultado el 14/12/09).
- Boyer, Richard y D. Drache. (1996). *State Against Markets*. Routledge. Nueva York.
- Camagni, Roberto (2004). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: Enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio, en: *Investigaciones regionales*
- Cardona Recinos Rokaél (2006). Descentralización, autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los estados latinoamericanos: El caso de Centroamérica en *Retos del desarrollo local*, Ed. Abya Yala, Quito – Ecuador.

- Carpio Benalcázar Patricio (2006). La perspectiva Latinoamericana de desarrollo local en *Retos del desarrollo local*, Ed. Abya Yala, Quito – Ecuador.
- Cátedra Nasa Unesco (s,a) *Palabreando sobre los Movimientos Cívicos*. Opiniones de nuestros líderes, hombres y mujeres, sobre el proceso comunitario de la Zona Norte del Cauca.
- CECIDIC (2005) Lo que es y lo que hace el centro, al servicio de la comunidad como parte del Proyecto Nasa. *En Revista inédita*, Toribío.
- Coppedge, M (1993). *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. Chappell Hill, University of North America.
- Coppedge Michael (2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou, editorial Plaza y Valdés, México.
- Dahl, Robert (1956). *A preface to democratic theory: ¿How does popular sovereignty function in America?*. University of Chicago Press. Chicago.
- Della Giusta, Marina. (2001). *Redes sociales y la creación de capital social*. Trabajo 2, núm. 4.
- Departamento del Cauca (2008). *Plan de desarrollo del municipio de Toribío, continuar el desarrollo en unidad con la comunidad 2008-2011*
- Downs, Anthony. (1957). Una teoría económica de la acción política en una democracia, en *Lecturas de teoría política positiva*, Colomer Joseph (Comp) Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.
- Easton, David (1969). *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Echavarría, Julio (1997). *La democracia bloqueada: Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Ed. Letras, Quito - Ecuador.
- Esser, Klaus. Et al (1996). Competitividad Sistémica: Nuevos desafíos a las empresas y a la política. En *Revista de la CEPAL*, No 59. Santiago.
- Estrada, Villa Armando (2007). La lenta agonía de la descentralización en: *Veinte años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (memorias). Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial RINDE, Colombia.
- Evans, Peter (2007). El Estado como problema y como solución En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de modernización del Estado, jefatura de gabinete de ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- Figueroa, Rubén Darío; Ortiz Nicolás. (2005). *Protocolo para la gestión de políticas públicas*. CEDETES, Universidad del Valle. Colombia.
- Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2005). *Constitución Política de Colombia acompañada de extractos de las sentencias de la Corte Constitucional*, Bogotá.
- Gobernación del Departamento del Cauca (2004-2007) Plan Departamental de Desarrollo “Por el Respeto a la Diferencia”.

- Gobernación del Departamento del Cauca (2008-2011) Plan Departamental de Desarrollo “Arriba el Cauca”.
- Gomá, R., Subirats J. (1998). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel. Barcelona.
- Granovetter, Mark. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”. *American Journal of Sociology* 91, No. 3 November,
- Granovetter, Mark y Swedberg, Richard (2001) *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, 3<sup>a</sup> edition.
- Hecló, Hugh (1974). *Social policy in Britain and Sweden*. Yale University Press. New Haven, Connecticut.
- Héritier, Adrienne (1993). *Policy – analyse: Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Hinestrosa, Roberto (2007). Descentralización en Colombia: timidez frente a los retos, en: *Veinte años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (memorias). Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial RINDE, Colombia.
- Hofferbert, Richard (1974). *The study of public policy*, Bobbs Merrill. Indianapolis
- Hoyos, Blanca Eugenia (2002) Participación y socialización del Plan de Desarrollo en el Municipio de Toribío-Cauca. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), programa de Administración Pública, Popayán.
- Huntington, Samuel (1965). Political development and political decay. In *World Politics*
- Jordan, G. (1990). ‘Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottles?’, *Journal of Theoretical Politics*, 2(3) pp.319-38
- Klijin E (1998). *Redes de política pública: una visión general*, Sage publicaciones
- Kickert, W. J.; Klijin, E. H.; y Koppenjan, J. F. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Kingdon, John W (1984). *Agendas alternatives and public policies*, Little Brown, Boston Massachusetts.
- Knoke David, Kuklinski James (1982). *Network analysis* Newbury Park, Sage, London.
- Lahera P., Eugenio (2004). Política y políticas públicas En: *Serie políticas sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Laumann, E.O. y Knoke, D. (1987). *The organizational state: Social Choice in National Policy Domains*, University of Wisconsin Press, Cambridge, MA.
- Laurent, Virgine (2005) *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990 – 1998, motivaciones, campos de acción e impactos*. Biblioteca Luis Ángel Arango; Imprenta nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Lindblom, Charles. E y Woodhouse Edward J (1993). *The policy – Making process*, 3<sup>era</sup>ed. Prentice – Hall. Englewood Cliffs, Nueva Jersey
- Majone, Giandomenico (1980). Políticas as theories, *Omega: the International Journal of Management Science*. Volumen 8
- Majone, Giandomenico (2000). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de cultura económica. México.

- Marsh, David y Rhodes, R. (1992). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*, Westview Oress, Boulder CO
- Marsh, David (1998). *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.
- March, James; Guetzkow Herbert y Simon, Herbert A. (1958). *Organizations*, John Wiley. Nueva York
- March, James y Olsen, Johan (1984). The new institutionalism. Organizational factors in political life, In *American Political Science*.
- March, James y Olsen, Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política*. México: Fondo de cultura económica.
- Mendíaz, María Graciela (2004). *El estado y las políticas públicas: las visiones desde el Neoinstitucionalismo*. Universidad Nacional de Rosario
- Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude (1992). *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Muller, Pierre y Surel, Yves (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Montchrétien, París.
- Muller, Pierre (2002). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Nelkin, Dorothy (1979). *Controversy: Politics of technical decisions*, SAGE 3<sup>era</sup> edición. Londres.
- Nioche, Jean Pierre (2002). Ciencia administrativa, Management público y Análisis de Políticas Públicas en: *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*, Pontificia universidad Javeriana, Colombia.
- North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, James (1981). *La crisis fiscal del Estado*, ed. Península, Barcelona.
- Pallares, Francesc Las políticas públicas: el sistema político en acción, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 62, pp. 142.
- Parsons, Talcott (1968) *La estructura de la acción social*, Ed. Guadarrama, Madrid – España.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.
- Peterson, John (2004). Política de redes en: *Serie de Ciencia Política* Institut für Höhere Studien (IHS), Viena.
- Poulantzas, N (1985). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Ed. Siglo XXI, México.
- Pressman Jeffrey y Wildavsky Aaron (1973). *Implementation*, University of California Press 2<sup>da</sup> ed. Berkeley.
- Presidencia de la Republica, Ministerio de Defensa Nacional (2003) *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Republica de Colombia.
- Proyecto Nasa (1980) *Proyecto "Nasa"*, Resguardos de Toribío, Tacueyó y San Francisco. Primera Revista de sistematización del proceso. Centro de documentación indígena José María Ulcué (CRIC).
- Putman, Robert (1976). *The comparative study of political elites*. Prentice – Hall. Englewood Cliffs. Nueva Jersey.

- Ramírez, Franklin (2001). La política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador, Ensayos *Forum* No. 16, CIUDAD – Centro de Investigaciones. Quito.
- Ramos, M. Eira (2002) Democracia de la Tercera Ola en América Latina y el papel de la OEA. En *Revista de Análisis de coyuntura*, Universidad Central de Venezuela.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1994). *El Salto Social 1994 – 1998*.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (1998). *Cambio para construir la paz 1998 – 2002*.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2002). *Hacia un Estado comunitario 2002 – 2006*.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2006). *Hacia un Estado comunitario 2006 – 2010*.
- Ricardson J y Jordan A (1979). *Governing under pressure: The policy process in a Post – parliamentary democracy*, Martin Robertson eds. Oxford.
- Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - RINDE (2007). La descentralización una apuesta política de futuro para Colombia en: *Veinte años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (memorias). Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial RINDE, Colombia.
- Rodríguez Bernal, Adolfo, Et. al (2005) Resistir para vivir, una mirada histórica al movimiento indio del Cauca 1970 – 2000. *Polémica* Programa de Ciencias Políticas y Administrativas investigación formativa. Imprenta Nacional de Colombia; Bogotá.
- Rose, R. (1976). On the Priorities of Government, en *European Journal of Political Research*, núm. 4.
- Rhodes, R (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain*, London
- Roth, André - Noel (2004). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ed. Aurora, Colombia.
- Roth, André Noël (2008). *El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante para América Latina?* En I Congreso de Ciencia Política, octubre, Universidad de los Andes, Bogotá
- Ruiz, D. Sandra Patricia (s, a:) La Descentralización en Colombia: Un Reto Permanente.
- Sabatier, Paul (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy- oriented learning therein en *Policy Science*, No 21.
- Sabatier, Paul (1991). Toward better theories of the policy process. En *Political Science and politics* Vol. 24 No 2 EE.UU
- Sabatier, Paul (1993). Policy change over a decade or more En *Policy change and learning an advocacy coalition approach*. Sabatier y Jenkins – Smith H. C. Westview Press. Boulder Colorado.
- Salazar Mesa, Bedredin (2006) *Espíritu y pensamiento del padre Álvaro Ulcué Chocué*. Tesis de grado Instituto Misionero de Antropología; Universidad Pontificia Bolivariana. Toribío – Cauca (CECIDIC)

- Scharpf, F.W (1978). 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives' in K.I. Hanf y F.W. Scharpf Eds.
- Schmitter, Philippe. C (1974). Still the century of corporatism? *Review of politics* Vol. 36.
- Scott, John (2000). Rational Choice Theory in From Understanding Contemporary Society: Theories of The Present, edited by G. Browning, A. Halcli, and F. Webster, *Sage Publications* <http://privatewww.essex.ac.uk/~scottj/socscot7.htm> (consultado el 18 de agosto de 2009).
- Serrano, Rolando (2001). La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados en Tarrés María Luisa, *Observar, escuchar y comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: El Colegio de México – FLACSO.
- Simon, Herbert. A (1957). *Models of man: Social and rational*, John Wiley, Nueva York.
- Skocpol, Theda (2007). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Carlos H. Acuña (comp), Edición, Proyecto de Modernización del Estado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Vallejo, María Alexandra (2009). *La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública (1982 – 2008)*, Tesis de maestría Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Vargas Velásquez, Alejo (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almudena editores, Bogotá.
- Vela Peón, Fortino (2001). "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa", en Tarrés María Luisa, *Observar, escuchar y comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: El Colegio de México – FLACSO.
- Velásquez E. Fabio. (2006). Desarrollo local y participación ciudadana: reflexiones sobre la experiencia colombiana, en Benalcázar Carpio Patricio, *Retos del Desarrollo Local*. Ediciones Abya Yala. Quito – Ecuador.
- Velásquez E. Fabio. (2003). La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática en: *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión ed. FLACSO, OEA, Parlamento Andino, Quito – Ecuador.
- Waarden, F., Van (1992). 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, No 21 Colchester.
- Weber, Max (1992) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica 2 ed. México.
- Weiss, Carol H (1977). *Using social science research in public policy – making*. D C Heath, Farnborough, Hants.
- Wilches Chaux, Gustavo (2005). *Proyecto Nasa: la construcción del Plan de Vida de un pueblo que sueña*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.

- Williamson, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Free Press. New York.
- Zurbruggen, Cristina (2004). Redes, actores e instituciones En *revista del CLAD Reforma y Democracia* No 30, Caracas.

### **Documentos jurídicos**

- Acto legislativo No 01 de 1986. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia.
- Acuerdo No.016 de 1995. “Por medio del cual se reglamenta la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y recolección de basuras en el municipio de Toribío”
- Acuerdo No. 009 de 1997. “Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo No.005 de 1997, sobre reestructuración y conversión en Empresa Social del Estado el Centro de Salud Álvaro Ulcué Chocué”.
- Acuerdo No.05 de 2003 “Por medio del cual se institucionalizan los sitios de asamblea permanentes como mecanismo de defensa de la población civil no combatiente del municipio de Toribío (Cauca)”.
- Decreto 1222 de 1986. Reglamenta la estructura y funcionamiento de los Departamentos (código de régimen departamental).
- Decreto 1333 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
- Ley 14 de 1983. Por la que se decide el tipo de ingresos tributarios de los departamentos y municipios y se amplía la basa tributaria.
- Ley 3a de 1986. Regula la estructura y funcionamiento de los Departamentos.
- Ley 11 de 1986. Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.
- Ley 9 de 1989. Dispone los lineamientos para la planificación municipal, instrumentos para el manejo y la intervención del suelo urbano por parte del Estado y sobre vivienda de interés social.
- Ley 10 de 1990. Crea los comités de participación comunitaria en salud (CPC), como órganos de consulta, iniciativa, fiscalización y gestión del sistema de seguridad social en salud.
- Ley 3a de 1991. Reglamenta la intervención del Estado en el nivel nacional y el territorial, en materia de programas de vivienda popular.
- Ley 42 de 1993. Regula los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal.
- Ley 60 de 1993. Norma sobre la distribución de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios, de conformidad con los artículos 51 y 288 de la Constitución Política, y se distribuyen recursos entre los distintos niveles de la administración pública, según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

- Ley 80 de 1993. Expide el estatuto general de contratación de la administración pública, por medio del cual se disponen las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales en los niveles nacional, departamental y municipal.
- Ley 99 de 1993. Crea el Ministerio del Medio Ambiente y reordena el sector público. La ley crea y organiza el sistema nacional ambiental y el consejo nacional ambiental. Reglamenta las corporaciones autónomas regionales en el nivel departamental y las funciones de los municipios y distritos en materia ambiental.
- Ley 100 de 1993. Define los principios que orientan el manejo del sistema de seguridad social integral en Colombia y reglamenta lo concerniente a la presentación del servicio de salud por parte de entes públicos y privados, las competencias de la nación y de los entes departamentales y municipales.
- Ley 62 de 1993. Crea las comisiones municipales de policía y participación.
- Ley 80 de 1993. Abre la posibilidad para que los ciudadanos ejerzan control sobre los contratos que celebren las entidades estatales.
- Ley 99 de 1993. Autoriza la realización de denuncias públicas para discutir problemas de medio ambiente que afectan a la comunidad. Igualmente ratifica el derecho ciudadano a solicitar información en relación con situaciones que deterioren su entorno.
- Ley 100 de 1993. Ratifica la existencia de los CPC, autoriza la participación de la comunidad en las instituciones prestadoras de servicios de salud, crea las veedurías comunitarias en salud, posibilita la creación de alianzas o asociaciones de usuarios y la creación de empresas solidarias prestadoras del servicio de salud.
- Ley 101 de 1993. Crea los comités municipales de desarrollo rural, como instancias de concertación de programas entre las administraciones municipales y las organizaciones campesinas.
- Ley 115 de 1994. Regula la educación en los niveles nacional, departamental y municipal. Define las competencias nacionales y territoriales en el manejo de la educación.
- Ley 128 de 1994. Ley orgánica de las áreas metropolitanas. Contiene normas relacionadas con la creación de dichas áreas, sus órganos de dirección y administración, su patrimonio y rentas y sus actuaciones y formas de contratación.
- Ley 136 de 1994. Ley de régimen municipal, establece los principios rectores de la administración municipal, la categorización de municipios, los requisitos para su creación, entre otras composiciones.
- Ley 166 de 1994. Reforma a la Ley 136 de 1994.
- Ley 177 de 1994. Reforma a la Ley 136 de 1994.
- Ley 141 de 1994. Reglamenta el fondo nacional de regalías para departamentos y municipios.
- Ley 142 y 143 de 1994. Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- Ley 286 de 1993. Normativa que reforma las leyes 142 y 143 de 1994.
- Ley 152 de 1994. Organiza el plan de desarrollo, reglamenta el carácter, contenido, plazos e instancias para la elaboración y la aprobación de los planes de desarrollo a nivel

- nacional y territorial y crea el sistema nacional de planeación, conformado por los consejos: nacional, departamentales y municipales de planeación, órganos de representación ciudadana de carácter consultivo.
- Ley 115 de 1994. Crea los foros educativos distritales y municipales y las juntas municipales de educación.
- Ley 128 de 1994. Ordena la realización de consultas populares municipales previas a la conformación de áreas metropolitanas o a su transformación en distritos.
- Ley 130 de 1994. Reglamenta los partidos políticos, señala el derecho de todo ciudadano constituir partidos y movimientos y difundir sus ideas y programas.
- Ley 131 de 1994. Ley del voto programático, obliga a los alcaldes y gobernadores a inscribir su programa de gobierno y crear los mecanismos para la revocatoria de su mandato.
- Ley 134 de 1994. Ley de instituciones y mecanismos de participación.
- Ley 136 de 1994. Su capítulo sobre participación comunitaria define las siguientes instancias de participación para los ciudadanos en la gestión local.
- Ley 142 de 1994. Crea los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, conformados por usuarios de los servicios públicos. Tiene funciones de fiscalización y de iniciativa ante las empresas prestadoras de servicios. Reglamenta además de la participación de los vocales de los comités de desarrollo y control social en las juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos.
- Ley 152 de 1994. Crea los consejos departamentales, municipales y distritales de planeación, como órganos de consulta y fiscalización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Ley 290 de 1996. Modifica parcialmente la ley 152 de 1994.
- Ley 358 de 1997. Reglamenta el artículo 364 de la Constitución sobre endeudamiento de las entidades territoriales.
- Ley 388 de 1997. Reforma parcialmente la ley 9a de 1989 y la ley 3a de 1991. Define normas sobre los planes de ordenamiento territorial de los municipios, crea mecanismos para la intervención de los municipios sobre el suelo urbano, introduce los criterios ambientales para la gestión del territorio municipal y define algunos instrumentos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, es complementaria de la ley 152 de 1994.
- Ley 388 de 1997. Facilita la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio, a través de la celebración de audiencias públicas, el derecho de petición, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, la ejecución y el seguimiento de los planes de ordenamiento territorial y en los procesos de otorgamiento o suspensión de licencias urbanísticas. Crea el consejo consultivo de ordenamiento territorial.
- Ley 393 de 1997. Estipula que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o de actos administrativos.

Proyecto de Acuerdo No. 613 de 2008. "Por el cual se insta al gobierno distrital a adoptar el sistema de presupuesto participativo en el distrito capital y las localidades". Concejo de Bogotá D.C.

**Listado de entrevistas:**

- Arquímedes Vitonas. Alcalde municipio de Toribío (2004-2007); Abril 28 de 2010.
- Carlos Alberto Banguero. Alcalde municipio de Toribío (2008-2011); Mayo 6 de 2010.
- Gabriel Paví. Alcalde municipio de Toribío (2001-2003); Mayo 22 de 2010.
- Gabriel Rivera Tenorio. Secretario Concejo Municipal de Toribío (2004-2007); Mayo 10 de 2010.
- Gilberto Muñoz. Alcalde municipio de Toribío (1994-1997); Mayo 12 de 2010.
- Henry Chocué. Secretario de Deportes municipio de Toribío; Mayo 14 de 2010.
- Luis Calámbas. Docente municipio de Toribío; Mayo 16 de 2010.

**Anexos:**

Anexo No.1 Encuesta aplicada en los sectores del Municipio de Toribío.



**ENCUESTA No\_\_**

**Análisis de la política pública de desarrollo local en el municipio indígena de Toribío - Cauca entre 1994-2010**

Nombre: \_\_\_\_\_ Profesión u oficio: \_\_\_\_\_ Institución: \_\_\_\_\_  
 Cargo: \_\_\_\_\_ Lugar de residencia: \_\_\_\_\_ Edad: 10 a 15 ( ); 16 a 21 ( ); 21 a 29 ( ); 30 a 39 ( ); 40 a 49 ( ); 50 a 59 ( ); 60 a 69 ( ); 70 y más ( )

**NIVELES DE GOBIERNO**

1. ¿A qué nivel de gobierno atribuye usted la mayor importancia en relación con las políticas de desarrollo que se implementan en el municipio? [Marque con una X]	2. ¿Es necesario reforzar el papel de los diferentes niveles de gobierno en la formulación de las políticas para el desarrollo local?		3. ¿Cómo evalúa el interés de los diferentes niveles de gobierno para el desarrollo local en el municipio?	4. ¿De qué manera incide el gobierno nacional en las actividades del gobierno municipal en torno al desarrollo local?				
	SI	NO		Buena	Regular	Mala		
a. Gobierno Nacional.			a. Gobierno Nacional.				Impuestos y tasas.	
b- Gobierno Departamental			b. Gobierno Departamental				Gasto público	
c. Gobierno Municipal			c. Gobierno Municipal				Controles legislativos	
d. Cabildos Indígenas.			d. Cabildos Indígenas.				Capacidad de provisión de servicios	
							Otros	
							¿Cuáles? Políticas que buscan excluir a las comunidades indígenas (Marco Mosquera- docente)	

**DESARROLLO LOCAL**

5. ¿Cuáles son las dependencias del gobierno local más eficientes para el Desarrollo local en Toribío?	6. ¿Cuáles son los programas y proyectos más exitosos en la propuesta de Desarrollo Local?	7. ¿Cuáles son los programas y proyectos menos exitosos en la propuesta de Desarrollo Local?	8. ¿Las estrategias de desarrollo local establecidas por el gobierno municipal son?
			Muy adecuadas
			Adecuadas.
			Poco adecuadas.
			Inadecuadas.

**PARTICIPACIÓN**

9. ¿Cómo evaluaría usted el nivel de participación de la comunidad en el establecimiento de las políticas públicas de desarrollo en el municipio?	10. ¿Participa usted en el establecimiento de estas políticas?		11. ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas de desarrollo que se han implementado en la comunidad del municipio de Toribío?		12. ¿Cuáles son los principales problemas que limitan la participación?		13. ¿Cuáles son los problemas a la hora de fomentar la participación?	
	Sí.	18	Positivo	20	a- Falta de información.		Cuesta encontrar interlocutores	
	No	6	Negativo	2	b- Falta de estímulo.		Grupos poco organizados.	
a- Excelente	¿Por qué?		¿Por qué?:		c- Complejidad administrativa		Diferentes puntos de vista.	
b- Buena.					d- Falta de interlocutores.		Falta de interés.	
c- Regular.					e- Falta de coordinación.		Falta de preparación propia.	
d- Mala					f- Falta de correspondencia entre programas/necesidades.		Falta de medios propios.	
e-							Otros:	
f-								

**PARTICIPACIÓN**

14. ¿Cuál es el grado de importancia que tiene la participación para usted?	15. ¿Cómo caracterizaría usted el acceso a la participación?		16. ¿Cómo calificaría usted las relaciones establecidas en el establecimiento de políticas públicas en el municipio de Toribío?		17. ¿Ha formulado ó propuesto usted iniciativas de la política de desarrollo local?		18. ¿Qué tan informado se encuentra de los programas y proyectos de desarrollo local implementados por la alcaldía municipal?			
	Fácil.		Jerárquicas.		Si		Informado			
	Difícil		Igualitarias.		No		Muy informado			
a- Mucha.	¿Por qué?		¿Por qué?:		Cuáles:		Medianamente informado			
b- Bastante							Desinformado			
c- Poca					¿Por qué?					
d- Muy poca.										

**POLÍTICAS DE DESARROLLO Y REDES**

19. ¿Cuáles son las <b>prioridades de las políticas</b> de desarrollo local establecidas en la municipalidad? <b>Fortalecimiento del:</b>		20. ¿Cuáles son las <b>principales organizaciones con las cuales se tiene contacto</b> para la generación de políticas públicas para el desarrollo local en el municipio?		21. ¿Cuáles son las <b>ventajas de mantener los contactos</b> para el establecimiento de políticas de desarrollo en su municipio?		22. ¿Cuáles son los <b>inconvenientes de mantener los contactos</b> para el establecimiento de políticas de desarrollo en su municipio?		23. ¿Existen <b>mecanismos estables de coordinación entre las diferentes secretarías</b> municipales que inciden en la política de desarrollo del municipio?	
Sector Pecuario.		a- Gobierno Nacional.		Amplio nivel organizativo y de participación		Conflicto armado			
Sector político-organizativo		b- Gobierno Departamental.		Amplia producción agrícola		Difícil acceso vial			
Sector Salud.		c- ONG's		Articulación con otros municipios de similares características		Poca oferta de servicios		Si	15
Sector educativo.		d- Organismos internacionales.		Estabilidad política		Articulación con otros municipios de gobiernos indígenas.		No	4
Sector Agrícola.		e- ACIN.		Otros.		Otros		¿Cuáles?	
Sector Cooperativas.		f- CEDICID.		¿Cuáles?:		¿Cuáles?:			
Sector Tiendas comunitarias.		g- Otras.							
ADEL Nororiente Caucano.		¿Cuáles?:							
Crecimiento económico.									

**PERCEPCIÓN**

24. ¿Qué <b>tipo de estructura de coordinación y de información</b> creada en torno a la política de desarrollo local conoce usted?	25. ¿Considera usted que en los últimos años <b>han existido innovaciones en la gestión pública</b> del desarrollo local en Colombia?	26. ¿Cuál es el <b>grado de interacción administrativa</b> que existe entre el gobierno nacional, regional y municipal?	27. ¿Valore usted la <b>importancia de los actores que influyen en las políticas de desarrollo</b> en el municipio de Toribío y porque son importantes?
	Si	Alta	Buena.
	No	Media	Regular.
	¿Cuáles?	Baja	Mala.
		Nula	¿Por qué son importantes?

**PERCEPCIÓN**

28. ¿Cuál es el <b>grado de influencia de los partidos políticos locales</b> sobre el desarrollo económico y el establecimiento de Políticas Públicas en el municipio?					29. ¿En cuál de los <b>tipos de modelos de gobierno local</b> considera se encuentra Toribío?					30. ¿Cómo caracterizaría usted el <b>estilo político</b> de los diferentes niveles de gobierno?						
	ASI	Liberal	Conservador	Otros	a. <b>Gobierno local de bienestar</b> (Alta capacidad de provisión de servicios y de interacción inter-administrativa).					G. Nacional	G. Dptal	G. Mpal				
Alta					b. <b>Gobierno local limitado</b> (baja capacidad de provisión de servicios y alta interacción inter-administrativa).			Innovador								
Media					c. <b>Agencia local</b> (baja interacción inter-administrativa y baja capacidad de provisión de servicios).			Conservador								
Baja					Otro			Consensual								
Nula					¿Cuál?			Conflictivo								
¿Cuál?:										Intervencionista						
										Liberal						
										Transparente						
										Contactos personales						

31. ¿En su opinión quien incide o incidió más en la formulación, decisión, implementación de la política de desarrollo local en el municipio durante el periodo de 1994 a 2010?	
Gobierno Nacional.	
Gobierno Departamental	
Gobierno Municipal	
Cabildos Indígenas.	
Organizaciones sociales	
Otros	
¿Cuál?:	

**COMENTARIOS ADICIONALES**

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

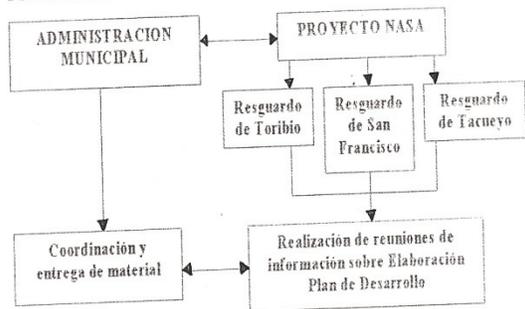


**Anexo No. 3 Fases específicas de la planeación en Toribío**

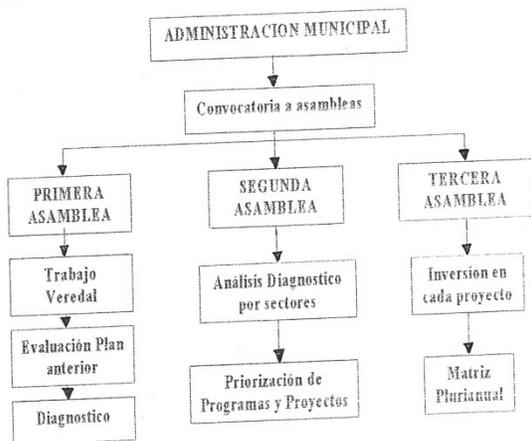
ANEXO N° 2

METODOLOGIA PARTICIPATIVA DE PLANEACION PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.

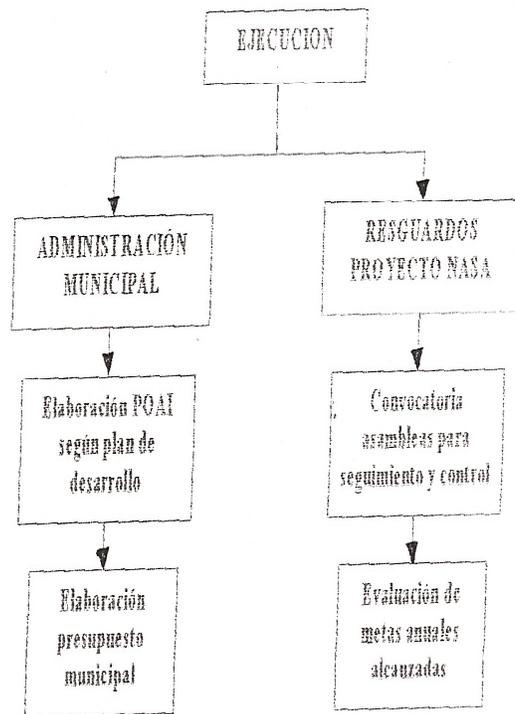
PRIMERA FASE:



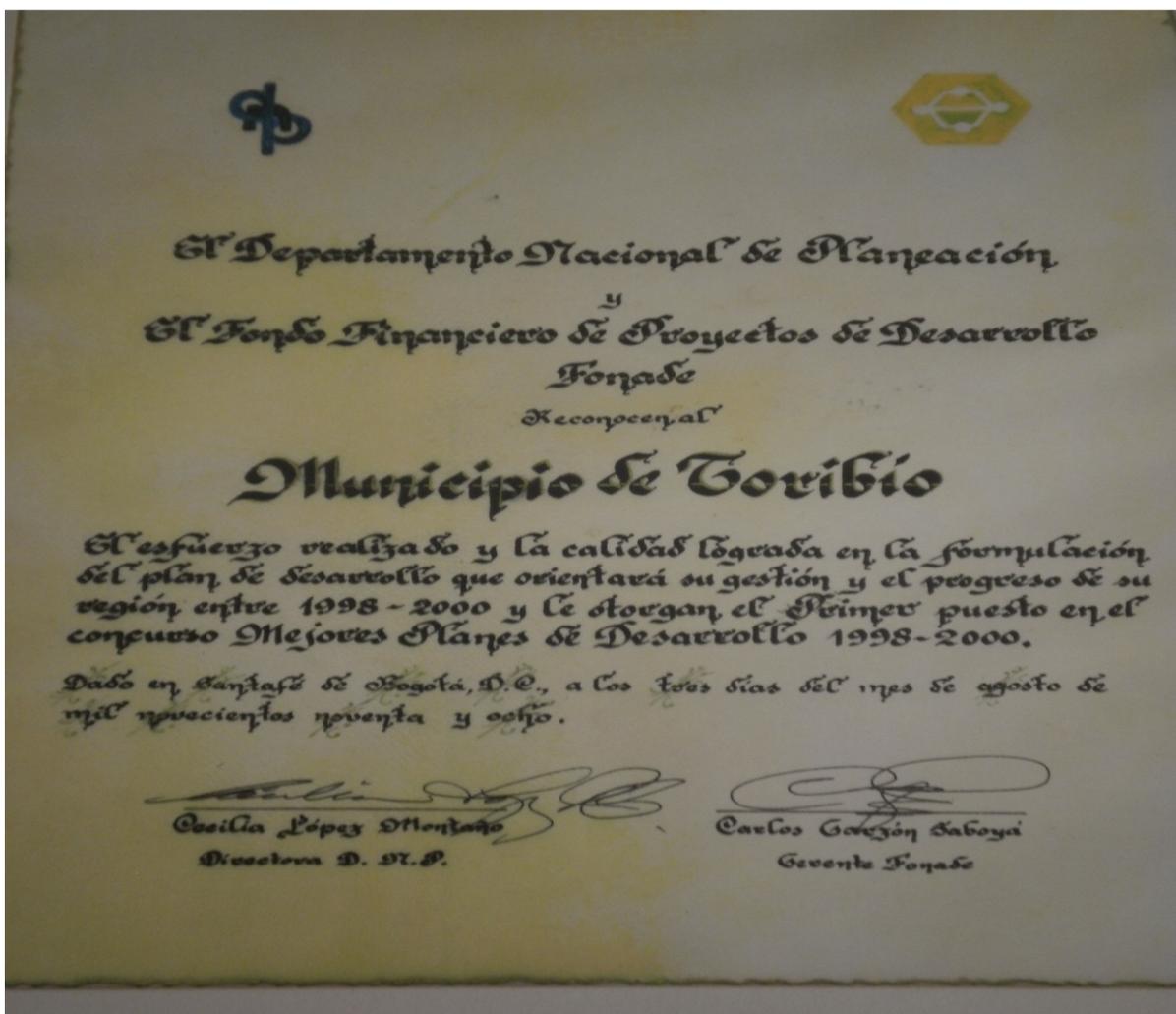
SEGUNDA FASE:



TERCERA FASE:



**Fuente: Hoyos (2002: s,p)**



Fuente: Sede Alcaldía Municipal Toribío

**ACUERDO No. ( 016 ) DE 2009  
( 28 de Agosto )**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA QUE EN REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO DE TORIBIO CAUCA, SE VINCULE A LA ASOCIACIÓN CASA DEL AGUA, AGENCIA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA MONTAÑA DEL NORORIENTE CAUCANO, ADEL”.**

**EL CONCEJO MUNICIPAL DE TORIBIO (CAUCA)**, en uso de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por el artículo 315 Numeral 5 de la Constitución Política, la ley 136 de 1994 y demás normas afines y

**CONSIDERANDO:**

Que según el artículo 355 inciso final de la Constitución Nacional, “El gobierno, en los niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal podrá con recursos de los respectivos presupuestos celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo”.

Que el Alcalde Municipal en la vigencia 2007, firmó un convenio de acuerdo entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD y los municipios de Inza, Páez, Caldonó, Silvia, Toribio y Jambaló Cauca, con el fin de que el PNUD brinde la asesoría en la creación de la Asociación Casa del Agua - Agencia para el Desarrollo Económico Local de los Municipios de la Montaña del Nororiente Caucano, y apoyar en la consecución de recursos del nivel nacional e internacional.

Que actualmente la Asociación Casa del Agua - Agencia para el Desarrollo Económico Local de los Municipios de la Montaña del Nororiente Caucano, ADEL, cuenta con estatutos y acta de constitución debidamente aprobada e inscrita por la Cámara de Comercio el 13 de agosto de 2008 bajo el número 00019777 del libro I de las personas jurídicas sin ánimo de lucro con NIT No 900234483-3, y con carta de compromisos de los asociados en donde se expresa la necesidad de asociarse y comprometer los recursos necesarios para el funcionamiento de la asociación.

Que la Asociación Casa del Agua - Agencia para el Desarrollo Económico Local de los Municipios de la Montaña del Nororiente Caucano, es una Entidad de carácter asociativo de derecho privado y de participación mixta con patrimonio propio y autonomía administrativa conformada por Instituciones, programas y proyectos del orden privadas, mixtas y publicas.

Que es una entidad sin ánimo de lucro y de interés general, intercultural, multiétnica y pluricultural, conformada por personas jurídicas regionales, nacionales, con interés en el desarrollo local y Regional. Cuyo objeto es planificar, articular, gestionar, enlazar, proteger, ejecutar esfuerzos y

recursos de origen local, regional, nacional e internacional, para el estudio, la promoción, el fomento y la activación de iniciativas conducentes a favorecer el desarrollo de actividades económicas, sociales, culturales, ecológicas, ambientales y turísticas que consoliden experiencias de desarrollo y crecimiento local y regional, en general todas aquellas actividades que contribuyan a consolidar en la región una sociedad armónica civil, democrática, participativa, descentralizada y autónoma, que promueva permanentemente la equidad, en todos los ámbitos socioculturales, ambientales y económicos y la autodeterminación de los pueblos.

Que la Asociación Casa del Agua - Agencia para el Desarrollo Económico Local de los Municipios de la Montaña del Nororiente Caucano, ADEL, promoverá entre otros los siguientes propósitos: fomentar el desarrollo económico social de la región a partir de las potencialidades y recursos con que cuenta o pueda identificar como competitivos en el territorio dentro de una economía solidaria, - fortalecer, fomentar y garantizar la participación activa y equitativa de los asociados en la toma de decisiones como mecanismo de seguimiento y control, - coordinar el plan estratégico de la región para lograr su implementación exitosa y adaptación permanente en corresponsabilidad con todos los actores del desarrollo regional, - prestar servicios especializados a los productores de las cadenas de valor identificadas y priorizadas directamente o a través de sus asociados, - promocionar y proteger los derechos humanos enmarcados en desarrollo integral de los procesos productivos, como instrumento que contribuya a la convivencia armónica entre los pueblos en concordancia con la biodiversidad del territorio, - fomentar los Derechos de las mujeres y los jóvenes a participar de las actividades económicas políticas productivas y culturales.

Que se hace necesario generar estrategias de unidad y coordinación en los municipios que conforman la ADEL Casa del agua teniendo en cuenta sus dificultades en la generación de ingresos propios.

Que en el plan de desarrollo municipal de la vigencia 2008- 2011, el Municipio se comprometió impulsar el fortalecimiento de la Asociación Casa del Agua - Agencia para el Desarrollo Económico Local de los Municipios de la Montaña del Nororiente Caucano, con el objeto de mejorar las condiciones para el desarrollo económico y la generación de trabajo, en el Programa Económico Ambiental a través de la UMATA.

Que el Concejo municipal es competente para autorizar al alcalde municipal para que realice los aportes correspondientes a la cuota de afiliación y sostenimiento a la Asociación Casa del Agua - Agencia para el Desarrollo Económico Local de los Municipios de la Montaña del Nororiente Caucano.

Que el Alcalde Municipal de Toribio y la Asociación Casa del Agua, se comprometen a rendir informe anual de los avances y gestión, ante el Concejo Municipal de Toribio y autoridades locales.

ACUERDA:

**ARTÍCULO PRIMERO:** AUTORIZAR al Alcalde Municipal para que en representación del Municipio de Toribio Cauca, haga parte de la Asociación Casa del Agua - Agencia para el Desarrollo Económico Local de los Municipios de la Montaña del Nororiente Caucano.

**ARTICULO SEGUNDO:** AUTORIZAR al Alcalde Municipal de Toribio Cauca para que realice los aportes de: Afiliación por un valor de DIECISEIS MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$16.600.000.00) y siga pagando la cuota de sostenimiento anual a partir del segundo año por un monto igual al de afiliación, a la ASOCIACION CASA DEL AGUA- AGENCIA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL DE LOS MUNICIPIOS DE LA MONTAÑA DEL NORORIENTE CAUCANO. Este aporte se realizara con cargo al RUBRO ----- del presupuesto de ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal de cada anualidad A PARTIR DEL 2.009.

**ARTÍCULO TERCERO:** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga expresamente las normas que le sean contrarias.

**COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en el recinto del H. Concejo Municipal de Toribío Cauca, a los 27 días del mes de agosto del año 2009.

**LUCIO SECUE JULICUE**  
Presidente Concejo Municipal

**GABRIEL RIVERA TENORIO**  
Secretario

*Fuente: Secretaría Concejo Municipal de Toribío (2010)*