

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1654
2 de julio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

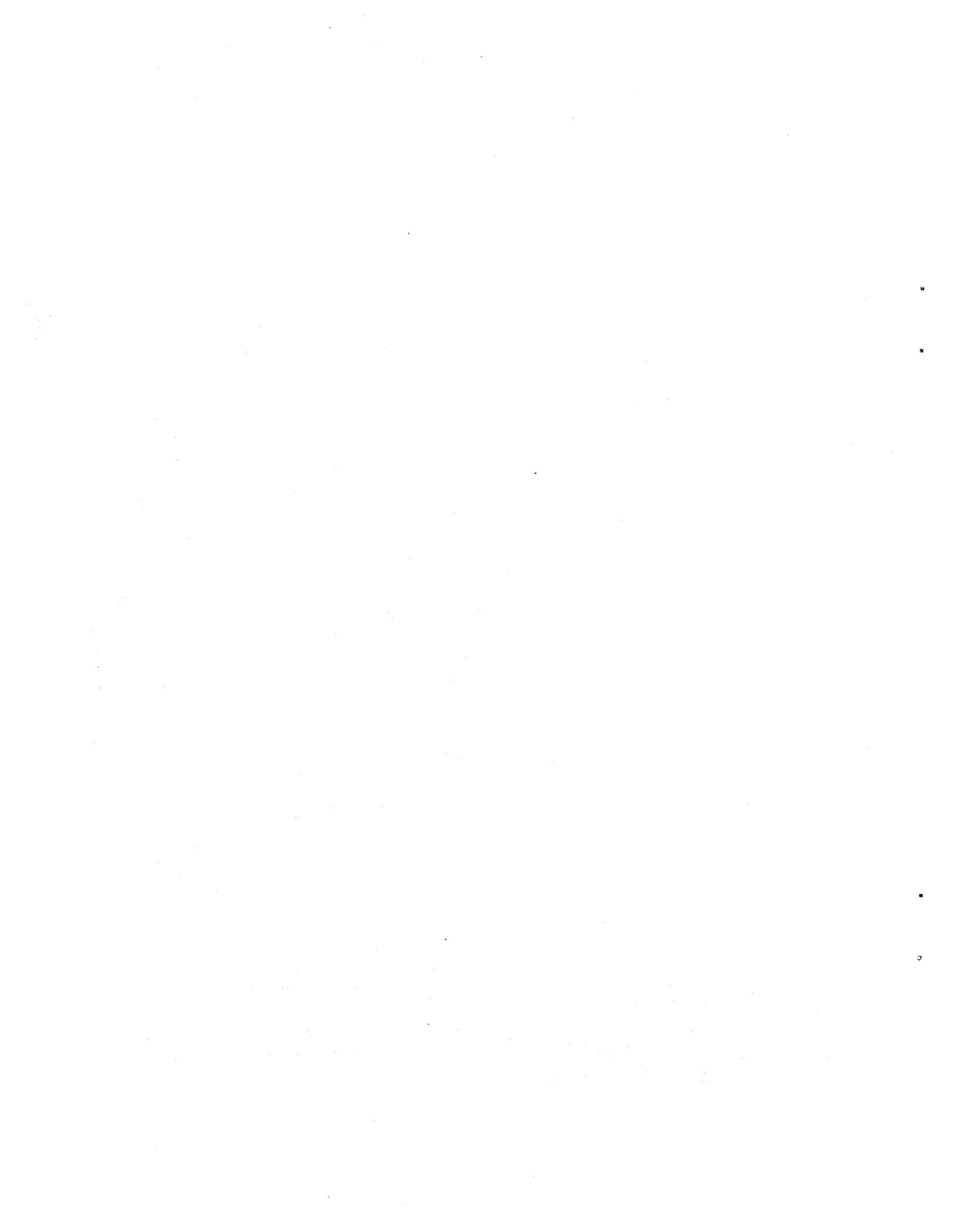
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

GESTIÓN URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS

**INFORME FINAL DEL ESTUDIO DE CASO
MANIZALES, COLOMBIA**

Este documento fue preparado por la consultora señora Luz Stella Velásquez Barrero, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), que realiza la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, con el apoyo del Gobierno de Italia. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-7-594



ÍNDICE

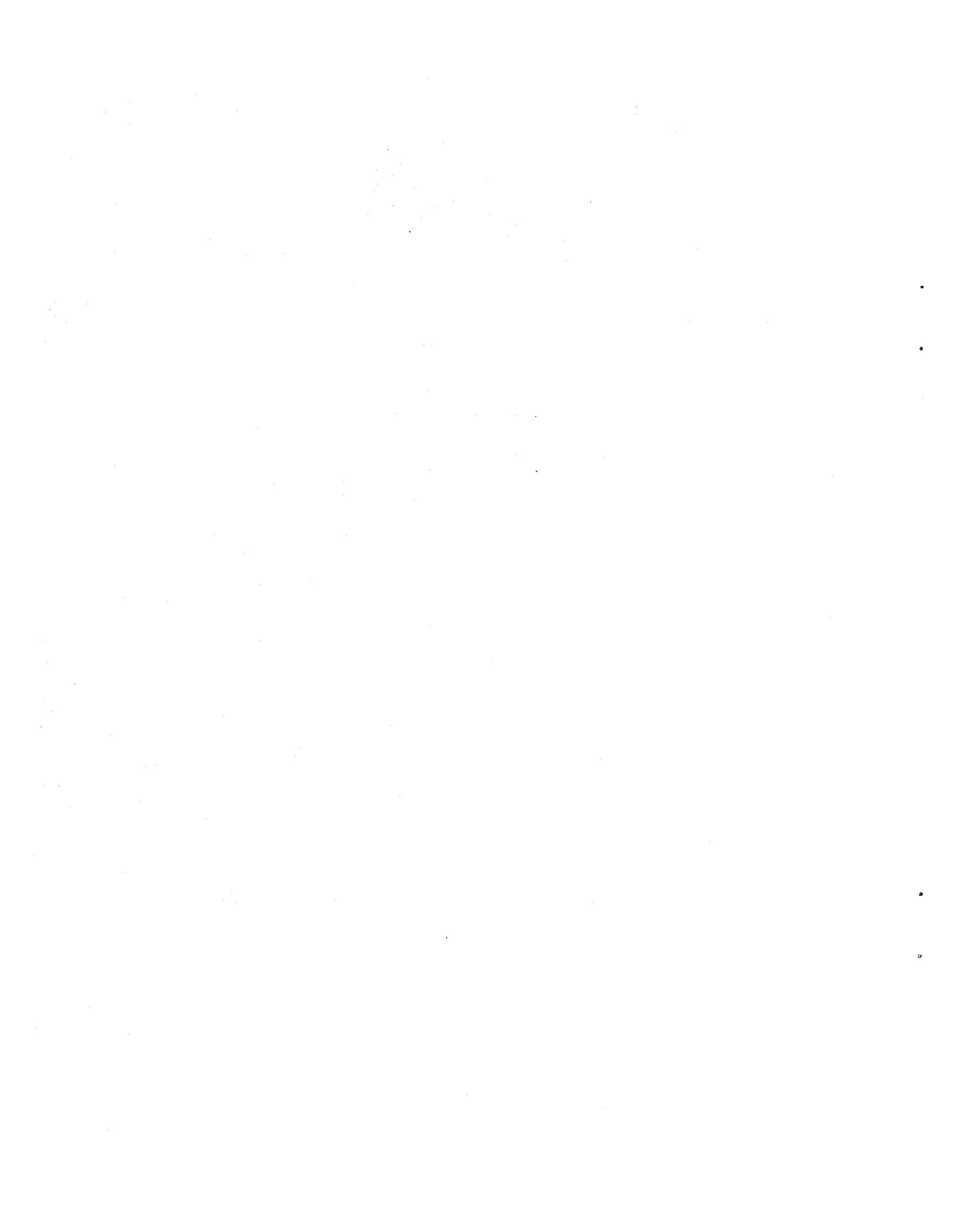
	<u>Página</u>
Resumen	v
Presentación	vii
INTRODUCCIÓN	1
I. CONTEXTO DE LA GESTIÓN URBANA EN COLOMBIA: DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA LOCAL	3
A. LA DESCENTRALIZACIÓN HOY	5
B. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANEACIÓN URBANA ...	6
C. LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN COLOMBIA	7
D. DESARROLLO URBANO Y PLANEACIÓN	9
E. LA POLÍTICA URBANA EN EL PLAN DE DESARROLLO ACTUAL: EL SALTO SOCIAL	11
II. CARACTERIZACIÓN DEL ASENTAMIENTO	15
A. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	15
B. ASPECTOS HISTÓRICOS	16
1. Primer Período: 1849-1930	16
2. Segundo Período: 1930-1985	19
3. Tercer Período: 1985-1994	21
C. CARACTERIZACIÓN AMBIENTAL	22
D. CARACTERIZACIÓN URBANA	24
1. Estructura urbana	24
2. Zonificación y usos del suelo del área urbana	33
E. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS	35
1. Sector Industrial	35
2. Sector Agropecuario	36
3. Sector Comercial	37
4. Sector de la Construcción	38
5. Estructura Demográfica	38

III.	ESTRUCTURA MUNICIPAL Y PROCESOS DE GESTIÓN	41
A.	LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	41
B.	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	43
	1. Entidades descentralizadas de primer orden	44
	2. Entidades Descentralizadas de Segundo Orden	44
C.	ASPECTOS FISCALES DEL MUNICIPIO DE MANIZALES	45
D.	LOS PLANES DE DESARROLLO: 1986 Y 1991	46
	1. El Plan de 1986	46
	2. El Plan de 1991	47
	3. El plan de 1995	47
E.	EJEMPLOS POSITIVOS DE LA GESTIÓN LOCAL	50
F.	LOS PLANES SECTORIALES Y ZONALES Y LA PARTICIPACIÓN	51
G.	SÍNTESIS DE LA ESTRUCTURA Y LA GESTIÓN MUNICIPAL EN MANIZALES	52
IV.	LA GESTIÓN URBANA LOCAL: UMBRALES, DESAFÍOS Y LINEAMIENTOS PARA SU FORTALECIMIENTO	55
A.	BASES CONCEPTUALES PARA UNA PROPUESTA DE DIRECTRICES DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN GESTIÓN LOCAL	55
	1. La Planificación como la articulación de los procesos de investigación, la gestión y el seguimiento	55
	2. Condicionantes de la gestión urbana	59
	3. La gestión urbana como articulación de lo político, lo técnico y lo social	60
B.	LOS PRINCIPALES DESAFÍOS	61
C.	LA PROPUESTA GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN DEL MUNICIPIO	62
D.	LA PROPUESTA DE PROYECTO CONJUNTO CEPAL-MUNICIPIO DE MANIZALES	63
	BIBLIOGRAFÍA	67
	ANEXO I	69
	ANEXO II	79

Resumen

En los últimos diez años se ha llevado a cabo en Colombia un importante proceso de descentralización de la gestión urbana, que ha dado origen a una normativa rica y novedosa, aunque presenta algunas dificultades para su aplicación. En el presente documento se examinan los procesos de gestión y planificación urbana en la ciudad de Manizales, ciudad con una economía esencialmente agrícola basada en la producción de café. La reciente crisis internacional del café no tuvo efectos devastadores en la región, gracias a que en los últimos años se han adoptado medidas económicas destinadas a facilitar la diversificación de la producción. El medio ambiente de Manizales está amenazado, debido a que la selva andina se ha convertido en reserva con fines de ampliación de la frontera agropecuaria. El crecimiento de la ciudad presenta, además, problemas de deterioro del casco urbano histórico, y se traduce en la ocupación de áreas no aptas a los asentamientos humanos. Manizales ha agotado sus posibilidades de crecimiento como núcleo homogéneo, por lo que debe empezar a tomar en cuenta las características naturales y físicas de su entorno como factores esenciales para la planificación de su crecimiento.

El municipio de Manizales ha adaptado su estructura administrativa a las actuales necesidades de una población cada vez mayor, pero ésta presenta limitaciones, entre otras cosas en lo que respecta a la trasmisión de información y a los procesos de participación y planificación. El municipio cuenta con un "Plan de desarrollo para el siglo XXI", que incluye conceptos novedosos como el de "biociudad", prevención y atención de desastres, que aún no se ha convertido en un instrumento efectivo de gestión urbana. Por lo tanto, en el presente informe se presentan propuestas de cooperación técnica entre la Municipalidad y CEPAL para el diseño y puesta en marcha de un sistema integrado de planificación urbana.



Presentación

Este informe marca la conclusión de la primera fase del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe", desarrollado en esta ciudad por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el auspicio del Gobierno de Italia.

El proyecto tiene sus antecedentes en un proceso de estudio sobre las actuales características del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe y el papel que los gobiernos locales están llamados a asumir en este contexto.

A partir de los años 1986 y 1987 se han venido realizando investigaciones sobre el tema de las ciudades intermedias de América Latina, a fin de producir información específica sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión y construcción de la ciudad latinoamericana.

Estos trabajos han tenido el doble propósito de dar una visión global acerca de las capacidades, atribuciones, limitaciones y necesidades de asistencia técnica en la administración por parte de los gobiernos locales de las ciudades intermedias, y responder a las necesidades de sus habitantes, en particular los de menores recursos.

Estas inquietudes derivaron del hecho que el proceso de urbanización y concentración espacial de la población latinoamericana en el decenio de los ochenta había ido poniendo en evidencia el papel cada vez más importante de las ciudades intermedias.

Los resultados de estos trabajos demuestran que el desafío de reforzar los procesos de gestión urbana en la región tiene que ser considerado en el marco de los procesos de descentralización, por ser éstos los que permiten a los gobiernos locales asumir un papel protagónico en los procesos de desarrollo urbano.

Tres son los objetivos que se persiguen con el mejoramiento de las formas y procedimientos de gestión urbana: incrementar la productividad y eficiencia urbana, promover el desarrollo económico y social, y asegurar la sustentabilidad del desarrollo urbano.

El proyecto tiene por finalidad acompañar y asesorar a los gobiernos locales de las ciudades intermedias de América Latina y el Caribe en la implementación de los procesos de gestión urbana, mediante la formulación y aplicación de propuestas tendientes a reforzar los modelos, sistemas e instrumentos necesarios para el correcto cumplimiento de estas actividades. Para dar cumplimiento a lo anterior, sus actividades se han estructurado en torno a dos componentes: el primero se refiere a un análisis de la evolución de las prácticas de la gestión urbana en la región, y el segundo, y más importante, se refiere a la ejecución de actividades de asistencia técnica en algunas ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe.

Dichos objetivos se alcanzarán tanto mediante la formulación de propuestas y directrices para elaborar procedimientos e instrumentos de gestión urbana adecuados para las necesidades específicas de las ciudades intermedias de la región, como por medio de la delineación e implementación de sistemas y modelos de gestión urbana en seis ciudades de América Latina y el Caribe, que fueron seleccionadas como casos de estudio. Estas ciudades son: Córdoba (Argentina), Cusco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile).

En cuanto a la primera fase del proyecto, los estudios relativos a cada una de las ciudades mencionadas fueron realizados por consultores nacionales, procurándose involucrar también ya en esta fase a las autoridades locales de cada ciudad. Mediante la evaluación de los informes producidos se ha podido hacer un diagnóstico de las condiciones actuales de la gestión urbana. Éste constituye la primera etapa en el proceso de definición de las estrategias de gestión en cada caso de estudio, y en la elaboración de instrumentos estratégicos que puedan ser utilizados por las autoridades locales al definir las prioridades para reforzar y orientar los procedimientos de gestión en las ciudades.

La segunda fase del proyecto contempla las actividades siguientes:

- i) Elaboración de instrumentos y procedimientos de gestión urbana de aplicación general, en forma de manuales, panfletos o algún tipo de software;
- ii) Apoyo técnico directo a los consultores nacionales e internacionales en la introducción y aplicación de cada instrumento previsto por las autoridades locales participantes en el proyecto;
- iii) Apoyo técnico directo a las autoridades locales en la aplicación de los mecanismos de gestión urbana, por intermedio de consultores u otros canales; y
- iv) Asistencia técnica en la elaboración de demandas tendientes a reforzar la puesta en práctica de los procedimientos de gestión.

Los resultados de estas experiencias serán difundidos en los países de América Latina y el Caribe interesados en las políticas y estrategias de gestión urbana tendientes a la promoción de las ciudades intermedias.

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización y la interacción de los distintos sectores comprometidos en la administración y la gestión municipal, se han convertido, para el caso de Manizales y de otros centros urbanos intermedios de Colombia, en retos para la planificación.

En general en la mayoría de los municipios, la descentralización requiere de una gestión más eficiente a nivel local y nacional. Si bien, se destacan avances en aspectos relacionados con la política social, la participación ciudadana y la gestión ambiental, son notorias las inconsistencias entre un creciente desarrollo urbano con énfasis en lo local y una Ley de ordenamiento territorial del país, todavía en discusión.

La planeación urbana presenta deficiencias estructurales. Esto, se refleja en la incapacidad de la mayoría de los municipios para abordar los problemas inherentes a su ordenamiento territorial y en las deficientes soluciones dadas en cuanto a dotación y manejo del suelo urbano para dar solución a problemas de vivienda, servicios comunitarios y seguridad del entorno.

Igualmente, las deficiencias de la gestión local se manifiestan en la poca utilización que han tenido los principales instrumentos de gestión del suelo urbano contemplados en la Ley 9a. de 1989, como son: las formas de intervención del Estado en el mercado del suelo urbano y de promoción de la gestión urbana pública (bancos de tierras, derecho de preferencia, enajenación voluntaria, expropiación y extinción de dominio), las formas de promoción de gestión urbana privada, el marco de concertación para una gestión urbana con responsabilidades públicas y privadas (asociación de propietarios para proyectos urbanos), los instrumentos para captar las plusvalías urbanas (contribución al desarrollo municipal). Persiste en la mayoría de los municipios una planeación que se sustenta en un inadecuado uso del suelo urbano para el ordenamiento territorial y donde aún se favorecen intereses privados.

A nivel nacional, son pocas las labores investigativas en la construcción de indicadores que permitan hacer el seguimiento a las particularidades locales del proceso de descentralización. No existen instrumentos válidos para medir el impacto positivo o negativo del actual proceso de descentralización que vive el país.

Por otra parte, el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal en Colombia se encuentra en un proceso de estructuración para ofrecer condiciones propicias que aseguren el suministro de instrumentos confiables y consolidarse al interior de la dinámica municipal. En este sentido, es necesario mejorar el desempeño de las administraciones locales, procurando adecuar las formas de gestión a las particularidades de cada asentamiento, de su entorno regional y cultural.

A pesar de los avances formales dentro de la política, los resultados del proceso de descentralización dejan muchas incógnitas y son claras las deficiencias técnicas para los procesos de fortalecimiento fiscal y de dinamización de la gestión local. La coherencia entre la política local y

regional se ha dificultado teniendo en cuenta que al interior de la política nacional se presentan inconsistencias y que el fortalecimiento de la autonomía municipal se ha entendido como una mera descentralización en la ejecución del gasto público. Esto presupone que existen aspectos que van más allá de la racionalidad técnica de la gestión urbana y conduce a pensar en un énfasis mayor en la dimensión política.

La autonomía municipal dispuesta desde 1989 por la Ley de reforma urbana continua en proceso de consolidación. La iniciativa del actuar del municipio colombiano y los procesos participativos generados a partir de la constitución han sido definitivos en el fortalecimiento de los procesos de gestión urbana. Los cambios ocurridos en el marco de la Constitución Política de 1991, pusieron de presente el proceso iniciado desde mediados de la década de los 80, orientado al fortalecimiento del Municipio tanto a nivel funcional como de espacio vital para el desenvolvimiento de la vida democrática. Se evidencia el tránsito hacia una concepción del Estado, en la que adquirió especial significación, la función social y la participación ciudadana, con la ampliación de mecanismos que posibiliten el acercamiento entre el Estado colombiano y las comunidades.

Uno de los principios centrales de la Nueva Carta Política Colombiana es el fortalecimiento de la entidades territoriales, para hacer de ellas el soporte esencial de la transformación administrativa y para responder a las urgencias de democratización de nuestra sociedad y a las inaplazables y justificadas demandas ciudadanas de satisfacción de necesidades básicas. Simultáneamente con el traslado de competencias de la administración nacional a los entes territoriales, éstos deben ser dotados de la capacidad financiera, administrativa y técnica para asumirlas de manera adecuada y eficiente, a través del proceso de descentralización como se fortalece la política social del gobierno culminando en la municipalización de numerosos servicios básicos.

Este informe presenta una primera aproximación a la gestión urbana en una ciudad intermedia colombiana, como es Manizales. Para ello se hace una identificación del contexto en el cual se desenvuelve la política urbana y de descentralización en Colombia, se caracteriza el asentamiento y se hace un análisis de la gestión y del gobierno local. Finalmente, se identifican los principales desafíos que enfrenta el gobierno municipal y los requerimientos para el fortalecimiento de la gestión local.

I. CONTEXTO DE LA GESTIÓN URBANA EN COLOMBIA: DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA LOCAL

Durante los últimos diez años, en Colombia se han producido significativos cambios institucionales y políticos que han modificado sustancialmente las condiciones en que se venía desarrollando la gestión urbana. Desde mediados de la década pasada se dieron en el país una serie de procesos estructurales que transformaron la naturaleza y las funciones de las administraciones municipales colombianas.

Entre estos procesos se encuentran la descentralización del Estado, la participación de la comunidad en la planificación, la normatividad urbanística, la apertura de la economía y la inclusión de la política ambiental en el desarrollo de las ciudades.

La necesidad de consolidar un Estado Nacional que condujera al país por las vías de modernización impulsó, desde finales del siglo pasado y durante la mayor parte del siglo XX, un fuerte proceso de centralización que abarcó prácticamente todos los campos de la vida nacional, en especial el político, el administrativo y el económico. Este proceso llegó a situaciones extremas que concentraron gran parte del poder y los recursos públicos en el nivel central del gobierno y prácticamente redujo a su mínima expresión las administraciones locales.

Pero el mismo proceso llegó a convertirse en obstáculo para el desarrollo económico y social del país. A nivel político, la excesiva centralización propició ineficiencia del Estado, que sumada a otros factores como el orden público y la falta de presencia del Estado en las provincias, llevó a una crisis de legitimidad del régimen. Una muestra de ello fueron los numerosos movimientos cívicos que se registraron en todo el territorio nacional durante las décadas de los 70 y 80, exigiendo la prestación de los servicios públicos más elementales.

Un primer intento de romper la fuerte tendencia centralizadora que se vivió en Colombia durante todo el siglo, fue la fallida propuesta de Reforma Constitucional durante la administración de López Michelsen (1974-1978). Con el propósito de lograr una mayor eficiencia en la gestión del Estado, esta propuesta buscaba una descentralización administrativa y fiscal, pero mantenía fuertemente centralizado el poder político. Allí se empezó a manifestar una contra-tendencia de corte municipalista que buscaba fortalecer las capacidades de la gestión de los modernos locales. Pero el verdadero proceso de fortalecimiento de los municipios tuvo lugar durante el gobierno de Belisario Betancur, entre 1982 y 1986.

La estrategia que se asumió fue la de redefinir las relaciones entre las administraciones locales y el gobierno nacional. Se generó una mayor autonomía de los municipios y se trasladaron funciones y recursos del nivel central. Se dio comienzo entonces, a un proceso de descentralización de orden político, fiscal y administrativo que, en los últimos años, ha transformado fundamentalmente las condiciones en que se desarrolla la gestión urbana en Colombia.

En el orden político, el hecho de mayor trascendencia fue la elección popular de Alcaldes por medio del Acto Legislativo N° 1 de 1986. Esto significó un cambio cualitativo en cuanto a la política local, hasta entonces supeditada, a través de los mecanismos clientelistas, a los acuerdos partidistas de nivel nacional.

En el ámbito fiscal, la Ley 14 de 1993 y la Ley 12 de 1986 incrementaron significativamente los recursos propios de las administraciones locales. Con este propósito se ordenó la transferencia de un porcentaje creciente del impuesto al valor agregado --IVA-- del nivel central a los municipios.

En el ámbito administrativo, a través de varias normas, se trasladó un importante número de funciones del gobierno central hacia las administraciones locales, consignadas en el Decreto 77 de 1986, la Ley 11 de 1986 y el Código del Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986).

Con la descentralización administrativa, los municipios colombianos asumieron importantes responsabilidades de prestación de servicios a la población local, tales como el servicio de agua potable, el saneamiento básico, la construcción, mantenimiento y dotación de la infraestructura del primer nivel de atención médica, la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, la prestación gratuita del servicio de asistencia técnica agropecuaria, la cofinanciación de programas de vivienda y urbanización y la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales y vías urbanas.

Este proceso descentralista focalizado en los municipios se consolidó en la Reforma Constitucional de 1991. En la constitución, se redefinieron las funciones de las diversas entidades territoriales y se consagró al municipio como la unidad fundamental de la división político administrativa del país. Para hacer viables las nuevas responsabilidades trasladadas, se duplicó, en el término de 10 años, la proporción de los ingresos corrientes de la Nación transferidos a los municipios.

De esta manera, el proceso de descentralización avanzó hacia la ampliación de los espacios democráticos y el fortalecimiento de la autonomía y la gestión local. Estas reformas constituyeron una etapa de transición en la que se redefinieron las funciones y competencias de todos los niveles de la administración del Estado. El resultado fue el establecimiento de un nuevo modelo de la gestión a nivel local.

Con este nuevo modelo de gestión planteado en la Constitución se pretende un mayor acercamiento del Estado a los ciudadanos y así, lograr una mayor participación de éstos en los asuntos públicos y fortalecer la capacidad de las administraciones para responder a las necesidades de la población. En general, se quiere una forma política e institucional claramente democrática, descentralista y participativa.

Hasta ese momento, el proceso de descentralización estuvo orientado fundamentalmente por preocupaciones tales como la democratización, la participación ciudadana, la búsqueda de la paz, la equidad social y el desarrollo territorial equilibrado. Sin embargo, a partir de la Administración de Cesar Gaviria (1990-1994) el proceso siguió rumbos distintos.

Desde su particular perspectiva neoliberal, la administración Gaviria retomó el proceso de descentralización y lo utilizó como una herramienta para impulsar su política de reestructuración del Estado y de privatización en busca de una mayor eficiencia de las funciones entre los diferentes niveles de la administración y de traslado de la prestación de algunos servicios al sector privado por considerar que este podría prestarlo de manera eficaz.

Esta política generó condicionamientos a la gestión local y limitó la autonomía que habían ganado los municipios. Así, se impusieron a las administraciones municipales nuevos modelos de organización institucional y de funcionamiento que contemplaban los subsidios a la demanda, la privatización de la oferta de servicios y la producción mixta de bienes. Sin embargo, en cuanto a las entidades territoriales, el proceso de descentralización continuó profundizándose de manera ininterrumpida.

En general, en Colombia el proceso de descentralización ha tenido diversos énfasis en directa dependencia de los gobiernos de turno y que someten a la gestión urbana a fuertes tensiones. No obstante, varios elementos han quedado plenamente establecidos como resultado de los cambios ocurridos en los últimos años: el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales y la búsqueda a su favor de fuentes de financiamiento propias o cedidas por parte de la Nación, el reordenamiento de las competencias del gasto público y la subsecuente reestructuración de los distintos niveles de la administración pública y el énfasis en la participación de los procesos ciudadanos como premisa esencial para el éxito del proceso de descentralización.

A. LA DESCENTRALIZACIÓN HOY¹

En Colombia desde el punto de vista operativo, la descentralización encuentra serios inconvenientes derivados de la inexistencia de políticas particulares definidas y claras para descentralización, las incoherencias entre los fondos de cofinanciación que buscan la mayor autonomía local y las limitadas posibilidades para una autonomía de las regiones. Hoy, sin parámetros claros, ni ejes definidos de acción, la descentralización administrativa en Colombia, consagrada en la constitución de 1991, es demasiado compleja. Se requerirá de la mayor voluntad política y ciudadana para lograr integrar y consolidar la descentralización como estructurante de la gestión planificada del país.

Este sistema es para muchos analistas internacionales, original en sus conceptos pero inconveniente en su aplicación, sobre todo si persiste el paternalismo estatal.

La Asamblea Nacional Constituyente definió el papel de las regiones en Colombia y ratificó la autonomía que cada ente territorial debería tener de cara al futuro de los cambios mundiales. Sin embargo, el denominado sistema comenzó a rodar por separado.

Al final salió como parte del proceso, la descentralización con la que el país ganó en posibilidades de desarrollo local. Pero es innegable que este proceso ha estado acompañado desde entonces de una tremenda carga de presiones políticas que aún soporta la descentralización. Por un lado, los que quieren una total independencia, y otros que desean aún una presencia omnímoda del Estado.

¹ Tomado del Diario local La Patria. Domingo 10 de diciembre de 1995.

En la actualidad, la descentralización presenta las siguientes problemáticas:

- La transferencia de recursos a niveles territoriales de gobierno no ha estado acompañada de una disminución de la burocracia en el nivel central.
- El poder de decisión sobre la inversión pública de los recursos se encuentra focalizado en el poder central.
- La creación de fondos de cofinanciación ha enfrentado problemas por la baja ejecución de los recursos, poca coordinación entre dichas entidades y una carencia de directrices permanentes que otorguen utilidad.
- El gobierno nacional limitó la capacidad de endeudamiento local al 30% de los ingresos corrientes del ente territorial, ante la ausencia de una adecuada planificación y orientación del endeudamiento territorial.
- Hay un desequilibrio entre ingresos y egresos causado por la duplicidad de funciones y una eficiente y centralizada ejecución de recursos.
- Una verdadera descentralización con autonomía en los entes territoriales a través de la regionalización solucionará las dificultades fiscales que el estado vive.

B. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PLANEACIÓN URBANA

En Colombia, la Constitución de 1991 consagró los derechos fundamentales a la participación política, los derechos a la seguridad social, la vivienda, los derechos colectivos y del ambiente y el disfrute del espacio público. Entre estos principios constitucionales se destacan los siguientes:

La propiedad es una función social que implica obligaciones y le es inherente una función ecológica, la primacía de interés público y social sobre el privado.

La intervención del Estado en el uso del suelo y los servicios públicos, la protección del patrimonio cultural por parte de la Nación, la responsabilidad del Estado en la protección del espacio público y en su destinación al uso común, que prevalece sobre el particular.

La participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística, la responsabilidad de estas mismas entidades en la regulación del uso del suelo y el espacio aéreo urbano.

La responsabilidad municipal en la prestación de servicios públicos, en la construcción de obras que demanda el progreso local y en el ordenamiento de su territorio incluyendo las áreas urbanas.

La Ley orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152/94) establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes de

desarrollo y regula aquellas normas constitucionales que se refieren al Plan de Desarrollo y la planificación. En el nivel municipal establece la exigencia de elaborar un plan de desarrollo económico, social y de gestión ambiental.

En desarrollo del artículo 288 de la Constitución Política de 1991, se han realizado varios proyectos de la Ley de Ordenamiento Territorial (L.O.T), los cuales han naufragado en el Congreso. Actualmente la Comisión permanente de Ordenamiento Territorial (C.O.T) del Congreso de la República tiene en estudio un documento de trabajo que se presentará en la próxima legislatura como un nuevo proyecto de ley. En dicho documento se hace énfasis en los diferentes entes territoriales consagrados en el Artículo 286 de la Carta, también se plantean nuevos esquemas político-administrativos que tienden a modernizar al Estado Social de Derecho y colocarlo a la vanguardia de los Estados Modernos.

Dentro de las competencias atribuibles a los entes territoriales en la nueva Ley de Ordenamiento Territorial (L.O.T), se tendrá que hacer un análisis sobre el manejo por parte de la célula fundamental del País --municipio-- para que estos desarrollen a cabalidad los postulados fundamentales que contempla la Carta Constitucional.

La Ley 99/93 creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Entre los diversos temas que aborda, hace referencia específica a la intervención conjunta entre el Ministerio de Medio Ambiente y el de Desarrollo Económico en la formación de la política nacional de asentamientos humanos y en la expedición y actualización del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento, ya que con la actividad comercial o mercantil se puede producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o introducir modificaciones considerables al ambiente.

C. LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN COLOMBIA

Es necesario hacer referencia a las leyes y decretos de los principios constitucionales anteriores, ya que en cierta medida continúan normalizando el tema sobre ordenamiento físico urbano. Se trata de un conjunto de normas sectoriales dispersas que conforman lo que podría constituir la normatividad urbanística en Colombia.

Estos principios fueron establecidos en las diferentes reformas constitucionales de los últimos 45 años. De ellos, vale la pena destacar las siguientes normas relacionadas con la planeación. La Ley 88 de 1947, a través de la cual se incorporó la figura de Plano Regulador, la Ley 61 de 1978 y su Decreto reglamentario 1306/80 que desarrollaron la figura del Plan Integral de Desarrollo y la Ley 9 de 1989, o la Ley de Reforma Urbana, a través de la cual se ha experimentado la figura del Plan de Desarrollo Municipal y que adoptó otras disposiciones referidas a la regulación de la propiedad urbana y la gestión del suelo y la vivienda.

La Ley 61 de 1978 o de Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, contiene unos principios que fueron desarrollados por el decreto reglamentario 1306 de 1980. La Ley introdujo el concepto de "desarrollo integral" en los campos económicos, social, cultural y ecológico. Su mérito radica en incorporar por primera vez el principio de repartición justa y equitativa de los beneficios y obligaciones del desarrollo urbano entre los habitantes. Principio que no fue ampliado, pues la

atención se acentuó en la elaboración del "plan exhaustivo", cuyo resultado más concreto, fue de carácter eminentemente físico: el plan de usos de suelo y el código de urbanismo y construcciones.

Esta modalidad de planeación poco aportó al esclarecimiento de las funciones del Estado en materia de desarrollo y planeación urbana.

De la Ley de la Reforma Urbana (Ley 09 de 1989) se destaca su concepción municipalista, que profundiza la iniciativa y autonomía local en todos los aspectos de planeación y gestión urbana. A diferencia de las anteriores normas que se centraban exclusivamente en la planeación, esta norma se refiere a cuatro aspectos fundamentales: la regulación de la propiedad urbana, la planeación de desarrollo municipal y urbano, los instrumentos para la gestión del suelo urbano y la vivienda de interés social.

De los anteriores aspectos se hace necesario enfatizar en lo pertinente a:

- La regulación de derecho de propiedad, donde se estableció la extinción del dominio en favor del Estado, cuando previa una declaración de desarrollo o construcción prioritaria, el propietario de un terreno urbanizable no lo desarrolle o construya dentro de un período establecido.

- La regulación con una concepción integral de la planeación del desarrollo municipal, que incluye la planificación urbanística o de aspectos físicos del territorio, en los cuales se da plena autonomía a los municipios en la concepción, aprobación y gestión de los planes.

- La regulación de la gestión urbanística, donde se adoptaron instrumentos para la adquisición de tierras por la vía de la enajenación voluntaria y la expropiación judicial, con el ánimo de agilizar y facilitar a los municipios y otras entidades públicas, las tierras requeridas para el desarrollo urbano.

- La declaración de "desarrollo prioritario" como mecanismo para "forzar" la función social de la propiedad.

- Los instrumentos financieros y fiscales, como la contribución de desarrollo municipal, que tiene como objetivo la participación de los municipios en las plusvalías generadas por acciones o decisiones urbanísticas a los particulares.

- El reajuste de tierras, como mecanismo para facilitar la gestión urbanística mixta y la viabilidad financiera de dotación de infraestructura, que es un instrumento previsto en la legislación, pero aún no desarrollado.

En referencia a la intervención estatal en el mercado del suelo urbano, la Ley contempla los mecanismos de bancos de tierras y el derecho de preferencia municipal para la adquisición de terrenos.

Por último, en cuanto a la normatividad de la vivienda social, la Ley consagra algunos mecanismos para gestionar ese tipo de vivienda, tales como la reserva de tierras urbanizables para incorporar a la legalidad los asentamientos ilegales.

D. DESARROLLO URBANO Y PLANEACIÓN

El desarrollo demográfico y físico de las ciudades en Colombia tomó por sorpresa al país. En los años 50, las ciudades colombianas no tenían las condiciones necesarias para asumir positivamente el reto de duplicar y hasta triplicar su población y su área en una década, como ocurrió con algunas de ellas. A pesar de que ya se ha entrado en una fase de que en las ciudades grandes ha disminuido la tasa de expansión, en términos absolutos, las cifras de crecimiento siguen siendo altas.

No debe olvidarse que la fase expansiva de la ciudad colombiana tuvo como coprotagonista de primera línea al lado del urbanizador formal a los urbanizadores piratas y a los invasores de tierras; quienes, además de incorporar al uso urbano, grandes extensiones de suelo no programado, lo hicieron sin la adecuada provisión de áreas libres y equipamientos colectivos.

En la "ciudad formal" han ocurrido procesos de re-densificación y cambio de uso sobre la base de la transformación paulatina de los antiguos barrios de vivienda unifamiliar de bajas densidades. El resultado es la aparición de áreas deficitarias en servicios públicos y en dotación de equipamientos, en zonas supuestamente consolidadas.

Los intentos del Estado por acompañar el proceso de urbanización y por dictar directrices socialmente positivas en su desarrollo, son los capítulos más importantes de nuestra planeación urbana. Capítulos que muestran un progresivo alejamiento entre el desarrollo urbano efectivo y los instrumentos de planeación.

Como característica común, se verifica la debilidad de las diferentes figuras del Plan para convertir en herramientas eficientes que permitan una acción estatal consistente y continuada para comprometer a los particulares en la producción de una mejor ciudad.

En el país, la "planeación física" se identifica con la presencia de los códigos urbanos y la proliferación de normas urbanísticas y de edificación, como una condición de fortaleza; pero en los documentos de evaluación, esa supuesta fortaleza se desvanece al evidenciarse la debilidad de planeamiento urbano por su sesgo hacia los "planes físicos", identificándolos exclusivamente con los códigos urbanos.

El planeamiento físico en el país privilegia entonces el código urbano y el plan vial: dos documentos que se han constituido en experiencia de planeamiento con los cuales se ha manejado el ordenamiento de la ciudad.

Es así como con los temas del ordenamiento y la clasificación del suelo, la incorporación de las grandes infraestructuras urbanas (distintas a las vías) y el equipamiento del nuevo suelo urbano y el re-equipamiento del suelo ya edificado o redensificado, han estado en general, ausentes o muy débilmente tratados como conceptos y como experiencias.

La práctica de incorporar gran cantidad de variables de poca utilidad ha ido debilitando las categorías que inciden realmente en la problemática del ordenamiento.

Ha sido notoria la ausencia de variables como la incorporación de los equipamientos y de los espacios colectivos, aspectos que se asignan a las entidades responsables del "sector social" y al sector

privado que no aparecen relacionados con el plan físico. Las administraciones municipales se hacen cargo parcialmente de proveer cierto tipo de equipamientos en las áreas de la ciudad donde hay una fuerte presión social por su demanda. En el resto de la ciudad, los equipamientos son provistos por la iniciativa privada de acuerdo a las condiciones del mercado, es necesario plantear políticas claras en la optimización, calidad y cobertura de los equipamientos a nivel no sólo de ciudad sino como centros de comunas-ciudades dentro de ciudades.

El planeamiento físico que se ha consolidado con cierto pragmatismo en las ciudades colombianas se ha dirigido fundamentalmente al manejo de las siguientes variables:

- La asignación de usos del suelo.
- La definición de un plan indicativo.
- La definición de planes maestros de servicios.
- La definición de normas para urbanizar y construir predios, con énfasis en las nuevas áreas urbanas.

Estas variables se han concretado en la utilización de instrumentos tradicionales para "regular" la expansión urbana, tales como:

- La utilización de un perímetro urbano y de servicios.
- Recientemente la definición de una bolsa de terrenos denominada "área suburbana de expansión" (caso Bogotá).
- La posibilidad de adquirir infraestructura de servicios por compra directa a las empresas.
- La definición de una contribución de infraestructura para el predio a cargo del urbanizador, bajo la figura de las "cesiones".
- Un plan vial arterial indicativo.
- La expedición de una licencia para urbanizar y construir por parte de las administraciones locales.

Se aprecia entonces, que son instrumentos de carácter procedimental y normativo, que cierran la gestión del Estado en la esfera de un plan indicativo. El resto de la gestión para producir suelo urbano es el resorte de los particulares.

El enfoque descrito indica que el mayor esfuerzo realizado desde el punto de vista del desarrollo físico, ha estado orientado a las redes de servicios públicos y los planes viales.

La mayor debilidad del esquema del planeamiento físico es la idea de comprometer al Estado con la responsabilidad exclusiva y con la totalidad de las cargas generadas por estas obras, mientras los beneficios y el plusvalor se transfieren a los propietarios de los suelos.

El procedimiento de una cultura que considera el suelo como una variable de mercado que debe transferir el valor generado en el esfuerzo colectivo hacia el ámbito privado en virtud de las leyes de la oferta y la demanda, ha dado como resultado un proceso de desregulación del suelo, que introduce límites muy severos en los horizontes del planeamiento acentuando notablemente las deficiencias de ordenamiento urbano en nuestro entorno, al encontrarse con la baja capacidad de inversión del Estado y con la alta presencia de la urbanización privada.

La producción de la infraestructura urbana básica y los equipamientos colectivos se han afectado porque, a pesar de que la financiación y gestión es responsabilidad de la Administración Municipal, la construcción programada de la infraestructura en el nuevo suelo urbano --o el suelo ya desarrollado-- es poco factible porque es interferida por la "irregularidad" temporal y espacial del mercado en la producción del suelo urbano y por la escasez de recursos para la adquisición de los predios.

Frente al proceso anterior, algunas ciudades han implementado otras medidas como experiencias puntuales que han sido muy influyentes, como los Planes Zonales, entendidos como planes de intervención sobre el área central de una ciudad (conocidos como Planes Centros), que se generaron a partir de la experiencia realizada en Bogotá entre 1985 y 1988, con la cual se buscó incorporar la gestión como parte indispensable de la Planeación.

Otros mecanismos son los programas integrados, definidos con base en la provisión de unos recursos extraordinarios, generalmente contratados con alguna entidad prestataria internacional y amarrados a unos compromisos que fija la entidad y otros que adquiere el gobierno municipal.

E. LA POLÍTICA URBANA EN EL PLAN DE DESARROLLO ACTUAL: EL SALTO SOCIAL

La economía y la sociedad colombiana han experimentado reformas profundas durante la presente década. Como ya se anotó, la Constitución de 1991 consolidó la descentralización política, abrió múltiples espacios a la participación ciudadana, redefinió los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, incorporó por primera vez los principios de protección al medio ambiente dentro de nuestra carta política y reformó diversas instituciones, los mecanismos de planeación y el marco que regula la prestación de servicios públicos y la banca central.

Por su parte la apertura económica, iniciada durante la administración Barco y consolidada durante la administración Gaviria, generó nuevos retos al sector productivo colombiano, abrió espacios para la participación del sector privado en actividades consideradas tradicionalmente del Estado e inició un proceso activo de modernización de las instituciones estatales.

Estos cambios institucionales deberían reflejarse con plenitud en la vida colombiana. Pero aunque el crecimiento económico ha sido satisfactorio, hay síntomas de crisis en algunos de los sectores, que se esperaba serían los grandes beneficiarios de la apertura económica. Por otra parte, los cambios económicos y políticos no se han reflejado todavía en mejores niveles de vida para la mayoría de los colombianos.

Tampoco las nuevas instituciones políticas están plenamente consolidadas y por el contrario, la velocidad de la transición genera en muchos casos traumatismos que afectan la provisión de los servicios del Estado.

Los nuevos retos, consistentes en la doble tarea de consolidar las positivas reformas económicas y políticas de los últimos años, y garantizar al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad, son los que se constituyen en marco de referencia para la planeación del gobierno actual.

En el actual Plan de Desarrollo, El Salto Social, se destacan los siguientes aspectos con relación a la política de desarrollo urbano y al mejoramiento de la calidad de vida de las ciudades:

a) La búsqueda de una nueva cultura del desarrollo

Cuya meta es el bienestar de la población en condiciones de equidad y armonía del medio ambiente, debe integrar la formación de valores sobre la conservación de los recursos naturales, la calidad, el entorno, el comportamiento poblacional, la participación ciudadana y las tecnologías de producción tanto para el presente como para el futuro.

b) El mejoramiento de la calidad de vida

A través de la solución de los problemas socioeconómicos que afectan a la población, en especial a los grupos más desprotegidos, y que contribuye a la equidad y a la mejor distribución de los beneficios del crecimiento y el desarrollo.

c) La promoción de una producción limpia

La cual conducirá a un cambio tecnológico que permita reorientar las tendencias no sostenibles de la producción, la optimización de procesos productivos y los sistemas de gestión ambiental. También buscará contribuir a la generación de empleo en procesos ambientalmente sostenibles y el nuevo mercado de bienes y servicios ambientales.

d) El desarrollo de una gestión sostenible de los asentamientos humanos

La cual deberá aumentar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro ambiental de los ecosistemas de mayor valor para sus servicios ecológicos indispensables para el desarrollo nacional, proteger la biodiversidad y la diversidad cultural, fortalecer y consolidar la presencia internacional del país de acuerdo con las prioridades e intereses nacionales y la gestión de proyectos por parte de la comunidad para la asignación de recursos.

e) Gestión de Proyectos y Asignación de Recursos

Ya que es el municipio la instancia que promueve la iniciativa del proceso, identifica y formula los proyectos de mejoramiento con la participación de la comunidad.

f) La formulación de una política poblacional sostenible

Que incidirá sobre las tendencias de las migraciones y asentamientos humanos, de modo que se fortalezca la incorporación de la dimensión poblacional en los procesos de planificación.

g) La modernización institucional

Que busca la consolidación y modernización institucional basada en la descentralización, especialización funcional y promoción de la competencia y participación del sector privado en la gestión de los servicios. Con este fin el gobierno nacional creará un marco tarifario que refleje el costo de los servicios y focalice los subsidios en la población más pobre.

h) El apoyo al desarrollo urbano

Que busca adelantar estrategias para coordinar las políticas nacionales con las ciudades, fortalecer sus administraciones y lograr un ordenado desarrollo urbano, respetando la autonomía local. En lo que se refiere a la gestión ambiental de las ciudades, inscrita en el concepto de desarrollo sostenible, el Salto Social hace importantes propuestas, que se centran en dos programas: ciudades limpias y mejores ciudades y poblaciones.

i) Ciudades Limpias

Como respuesta a la situación que se vive actualmente se ha iniciado un proceso de estructuración institucional y legal basado en las disposiciones de la Constitución Nacional, de la Ley 99 de 1993 y de la Ley 152 de 1994. La Constitución señaló los principales deberes ambientales a cargo del Estado, que le determinan un marco de acción, entre dichos deberes sobresalen: planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y velar por la protección de la biodiversidad e integridad del ambiente. Es importante resaltar el avance jurídico, financiero e institucional para una gestión ambiental efectiva y eficiente; con el establecimiento del Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), con 44 instituciones gubernamentales especializadas.

Se debe partir del hecho de que los centros urbanos no deben proveer solamente albergue, sino garantizar un nivel mínimo de calidad de vida para sus habitantes, mediante la provisión de los servicios de salud, agua, luz, alcantarillado, recreación, seguridad, educación, acceso al trabajo y en general, un ambiente amable. Para lograrlo la tarea obliga a poseer una nueva cultura que enseñe al habitante urbano a relacionarse con el medio y a cambiar sus hábitos, esto implica cooperación, solidaridad, concientización, educación y mucha voluntad de los habitantes de las ciudades.

Los problemas ambientales urbanos requieren de la concertación entre los diferentes actores. El reto de los municipios en este proceso consiste en la responsabilidad que deben asumir para hacer realidad la gestión ambiental urbana, ya que finalmente estos son los encargados de convertir las normas en acciones, los planes y programas en obras, los proyectos en bienestar, tarea que será apoyada por el Ministerio del Medio Ambiente.

j) Mejores Ciudades y Poblaciones

El objetivo de este programa en el marco de la política ambiental del país es mejorar la calidad de vida y la salud de los colombianos que habitan los centros urbanos, disminuyendo la contaminación, racionalizando el transporte y recuperando espacios públicos. Parte fundamental de este propósito es la puesta en marcha de las unidades ambientales de los grandes centros urbanos. Para el efecto, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Medio Ambiente gestionarán un crédito ante la banca multilateral.

El Ministerio del Medio Ambiente orientará los municipios mediante la divulgación masiva de información, en la definición de políticas integrales e incentivos económicos y jurídicos para la puesta en marcha de programas de transporte urbano sostenible, y apoyará en concertación con las autoridades locales y la sociedad civil, la ejecución de planes de Acción Ambiental y Agendas Ambientales locales urbanas para grandes ciudades y otros centro urbanos. Se fomentará la ejecución

de programas de sustitución y masificación de combustibles menos contaminantes y se pondrá en marcha un programa de incentivos económicos para el control de la contaminación, con tasas retributivas y compensatorias.

El gobierno nacional cofinanciará proyectos de saneamiento que incluyan el manejo de residuos tóxicos y patógenos. En esta dirección, promoverá y evaluará los proyectos de saneamiento y tratamiento de aguas residuales en los municipios que aporten soluciones técnicas e integrales a los problemas de contaminación y en los cuales se demuestren esfuerzos de financiación con tarifas para la construcción de sistemas correspondientes.

Para el monitoreo de la gestión ambiental urbana se integran al sistema de Información ambiental, la Red Nacional de Laboratorios Ambientales y la Red de Calidad Ambiental.

k) "Ciudades y Ciudadanía"

El Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó la Política Urbana mediante el documento CONPES 2808 del 20 de septiembre de 1995, "Ciudades y Ciudadanía" busca fortalecer el proceso de descentralización y la autonomía territorial que consagra al Municipio como célula fundamental del Estado, dotándolo de recursos y competencias.

"Ciudades y Ciudadanía" plantea importantes retos con relación a la intervención del Estado en el mejoramiento de la calidad de vida de las ciudades colombianas y a la participación de la ciudadanía en el proceso de desarrollo urbano. En el marco de sus funciones, el Gobierno Nacional suministrará las orientaciones e instrumentos para coordinar las políticas nacionales urbanas. El objetivo fundamental de la Política es el de fortalecer la capacidad del sistema de ciudades para responder a los retos de la apertura y contribuir a elevar los niveles de: competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad ambiental, identidad colectiva urbana y mejoramiento de la calidad del espacio urbano construido.

Igualmente, busca articular las acciones nacionales con las territoriales para lograr un desarrollo urbano integral. Debe constituirse en el nivel de intermediación espacial que permita la articulación de las acciones para consolidar la presencia del Estado nacional y de municipalidad. Como objetivo central de esta articulación, se establece el de la transformación de los pobladores urbanos en ciudadanos.

II. CARACTERIZACIÓN DEL ASENTAMIENTO

A. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

El Municipio de Manizales se encuentra localizado en el centro de la región andina colombiana, en un área de gran importancia socioeconómica para el país. Por encontrarse al interior de la conurbación del denominado Eje Cafetero, su desarrollo depende en gran parte de la dinámica económica regional. La planificación del municipio se sustenta hoy en la posibilidad de gestionar a nivel regional proyectos de interés común y de realizarlos en forma conjunta, los macroproyectos regionales hacen parte integral de las agendas de los gobernantes del eje cafetero. Esta integración regional que representa un grado de complejidad e interdependencia y una cierta especialización productiva que le permitirían el complemento se constituyen en el principal potencial de desarrollo de las ciudades intermedias que conforman el eje cafetero: Manizales, Pereira y Armenia.

El gradiente ecoaltitudinal del Municipio de Manizales determina la presencia de 4 zonas de vida, desde la selva húmeda tropical (sh-T), a orillas del río Cauca a 800 msnm, hasta la zona paramuna de la selva muy húmeda montaña (smh-M), integrando una región ecogeográfica al occidente de la Cordillera Central, con una gran influencia del bosque de niebla a 3 800 msnm y de las formaciones nivales del Parque Nacional Natural Los Nevados, que inciden muy especialmente en la determinación de su fisiografía, características del suelo, regímenes pluviométricos, recursos hídricos y amenazas propias de este sector volcánico.

La extensión Municipal es de 44 163 hectáreas, de las cuales 39 694 (89.88%) corresponden al área rural y de estas el 40.18% se ubican en la zona de vida de selva muy húmeda premontaña (smh-PM) o cinturón cafetero; el área urbana comparte sólo un 2.43% de esta zona de vida correspondiendo su mayor superficie a la selva muy húmeda montaña baja (smh-MB) con un cubrimiento del 31.42%.

Los otros tipos de zonas de vida, están distribuidas en 15.62% de selva muy húmeda montaña (smh-M) y un 10.34% en selva húmeda tropical (sh-T), determinando un mosaico de paisajes naturales. La variada riqueza físico-biológica interrelacionada con su distribución espacial, determina a Manizales como un Municipio predominantemente rural, con una alta concentración poblacional en el 10.12% de su área y con una poca valoración de su diversidad biótica, ecosistémica y paisajística.

Manizales posee una singular diversidad en sus geosistemas y una amplia variedad de unidades ecogeográficas naturales, pero su estilo de desarrollo está basado en la presunción de la disponibilidad ilimitada de su oferta ambiental. Los suelos, el agua, el clima están amenazados; la selva andina de esta Cordillera Central se ha convertido en reserva para la ampliación de la frontera agropecuaria.

Esta situación puede observarse tanto en áreas dedicadas al cultivo del café, en la selva muy húmeda premontaña (smh-PM), donde el conglomerado humano dedicado a la agricultura representa un 94.2% del total del Municipio; como en la selva muy húmeda montaña baja (smh-MB) y la selva muy húmeda montaña (smh-M) donde se sitúa el 5.8% restante, que en su mayoría se dedican a la ganadería extensiva.

B. ASPECTOS HISTÓRICOS

La historia de Manizales --próxima a cumplir 150 años desde su fundación en 1849--, a pesar de manifestar características comunes al ámbito latinoamericano y colombiano, guarda rasgos particulares de tal acento que se puede considerar en muchos aspectos como atípica. Esto es fundamentalmente cierto en la primera mitad de su existencia --hasta mediados de los años 20-- donde factores de diversa índole se asocian para configurar una cultura urbana claramente identificable y cuyos rasgos más sobresalientes ejercerán su influencia en la segunda mitad hasta hoy.

Estos cambios históricos sirven de pauta para una periodificación del Desarrollo Urbano de Manizales, podemos ubicar el período de 1925-1930 como el punto de inflexión que divide en dos épocas la historia de la ciudad y su zona de influencia inmediata.

El otro hito determinante --ubicado en un período reciente-- corresponde a los grandes cambios ambientales que se originan en la ciudad y su entorno a raíz de la erupción volcánica de 1985. Se estudiarán tres períodos claramente definidos por momentos de ruptura en la estructuración ambiental urbana de Manizales.

Se examinarán someramente los principales aspectos que caracterizan cada uno de estos tres períodos de su historia urbana.

1. Primer Período: 1849-1930

La fundación y el rápido desarrollo de la ciudad no se pueden entender sino dentro de determinadas condiciones relativas a la situación nacional en su tránsito de la Colonia a la República, y en su entronque con el panorama internacional cuyos ímpetus modernizantes se esparcen a todos los rincones del orbe a lomo de las relaciones capitalistas. Pero tampoco se puede comprender la cultura que construyó la ciudad sin señalar sus principales rasgos locales en estrecha relación con el ecosistema de la región. Así, se establece la tensión entre lo universal y lo regional, entre lo urbano y lo rural, y en fin, entre el espíritu de la época y el espíritu del lugar.

a) Lo Local y lo Universal

Es precisamente en este período donde esta tensión se manifiesta con mayor fuerza, circunscribiéndose en gran medida a la oposición ruralidad-urbanidad. Es así, como el hecho artificial comienza a imponerse sobre el ecosistema bajo una voluntad decididamente dominadora, como un obstáculo al que hay que vencer. Toda la gesta colonizadora antioqueña tiene esa connotación, que es la misma que pervive desde la conquista y colonia española. Por eso el mismo acto de "fundación" de la ciudad es la expresión simbólica del sometimiento de la "naturaleza"; y el trazo cartesiano impuesto al irregular territorio, es un trazo civilizatorio, significado del triunfo de la razón sobre las fuerzas abrumadoras y caóticas.

A lo largo de todo el período se mantiene con la misma convicción esta postura conquistadora hasta el punto que a raíz de los incendios que destruyen la ciudad en 1925 y 1926, los manizaleños se autodeclaran "segundos fundadores" en su cometido de reconstruirla, reviviendo y afirmando aquella "epopeya" que, hecha en mano, libraron sus ascendientes setenta y cinco años atrás.

Sin embargo, existen indudables matices de variación histórica que, como ya anotamos, dependen tanto de fenómenos propios como foráneos. En sus inicios --prácticamente todo el siglo XIX-- las características locales en la economía y la cultura predominan sobre cualquier tipo de influencia foránea. La base campesina que constituye el conglomerado colonizador construye su medio artificial en estrecha relación con el ecosistema. El aislamiento con respecto a los puntos de difusión cultural universal se hace patente en el tipo de sociedad, en las tecnologías que emplea y en los medios simbólicos que difunde. Sus costumbres y valores están enraizados en las tradiciones antioqueñas más típicas: numerosa familia patriarcal, apego a la tierra, espíritu de aventura y atesoramiento, aspectos regidos por un fuerte y cerrado sentimiento cristiano; donde están prácticamente ausentes los conocimientos intelectuales, científicos y estéticos que las metrópolis han producido.

Sus vestidos, utensilios y viviendas son elaborados con los recursos del entorno, salvo algunas herramientas y ropajes que tienen que ser transportadas desde lugares lejanos por ásperos caminos que cruzan las cordilleras. La arriería --con recuas de mulas y bueyes-- es el único medio de transporte hasta bien entrado el siglo XX.

La madera, la guadua y la tierra son los materiales básicos para la construcción de muebles e inmuebles. La tecnología del bahareque se constituye --a partir de la década del ochenta del siglo XIX-- en la única empleada en arquitectura. La tapia pisada, propia de las mejores viviendas de la colonia española, que para esa época ya se emplea en Manizales como legado antioqueño, no resulta ser una tecnología apropiada para la región cuya alta sismicidad provoca el resquebrajamiento y destrucción de los edificios en que se emplea.

Todo lo anterior es expresión de una economía típicamente campesina cuyos productos rápidamente son comercializados, convirtiéndose así, Manizales en el centro de intercambio más importante de toda la región colonizada gracias a su privilegiada ubicación. En efecto, Manizales era el punto de confluencia de los caminos que unían a Medellín con Cartago y Cali, y estos con el Río Magdalena y Bogotá. Este factor, conjuntamente con el papel protagónico que cumplió la ciudad como baluarte militar del sur de Antioquía contra el Valle en las guerras civiles, la llevó a ser rápidamente un núcleo urbano preeminente en la región desde el punto de vista económico y político.

b) Auge Económico y Político

Así, Manizales de centro de comercio interregional pasó, a fines del siglo, a convertirse en el principal abastecedor de mercaderías menores del centro-occidente del país procedentes de Europa y Estados Unidos. Y de ser el principal municipio del sur de Antioquía, tornó a erigirse como Diócesis (1900) y capital del departamento de Caldas (1905), hechos que coinciden con el inicio de la producción cafetera para la exportación. Este cultivo, además de configurar un cambio ambiental de fuertes repercusiones en la economía del campo y en el flujo de recursos para la ciudad, acaba de tipificar la formación social de la región: de base campesina pero ligada en gran medida a

actividades urbanas como son la trilla y la comercialización del grano, principalmente en relación con los mercados internacionales.

Por eso, el cambio de siglo representa un hito determinante en el papel que cumple Manizales en el ámbito nacional. De aquí en adelante las influencias económicas, políticas e ideológicas primero, y posteriormente las tecnologías, comienzan a permear el provincianismo imperante. La lucha de la élite caldense por romper el aislamiento físico y cultural con el resto del país y con el mundo empieza a mostrar sus resultados, los cuales se exteriorizan en algunos rasgos de la vida pública y en determinadas expresiones literarias y arquitectónicas.

En la tercera década del siglo XX Manizales experimenta una de sus mayores transformaciones, producto del auge económico circunscrito a la producción y comercialización del café. Pero también, a mediados de ese decenio, el país adelanta la más ambiciosa tarea modernizadora en el aparato del Estado, en la gestión de las finanzas y en las vías de comunicación, acciones que van a incidir especialmente en el departamento de Caldas y, en particular, en su capital. Los medios modernos de transporte comienzan a reemplazar a las prósperas empresas de la arriería: el cable aéreo de Mariquita (1922), el ferrocarril (1927) y las carreteras (1930) agilizan e intensifican el comercio de exportación e importación. Manizales se convierte en el principal vendedor de café de Colombia y se disputa con Cali el tercer lugar en población del País. El influjo de la economía norteamericana se intensifica hasta el punto de controlar la exportación del grano. La invasión de dólares producto de la actividad comercial y de los grandes empréstitos para la infraestructura vial aceleran los procesos de especulación y concentración de la propiedad rural y urbana, y generan un impacto inflacionario de tal magnitud que hacia 1927 se señala el fenómeno en Manizales como "crisis de prosperidad". Uno de los factores fundamentales que inciden en dicha situación, es el relativo a la escasísima inversión industrial. Manizales se ahoga en millones de dólares pero no sigue la tendencia nacional de la época de construir una industria manufacturera como la que inician sus parientes de Antioquia.

A pesar de que los índices de modernización se hacen notorios, la inercia de las relaciones socio-económicas continúan marcando los derroteros culturales. Las ancestrales tradiciones se mantienen incólumes y las nuevas formas de vida únicamente son ostentadas por las minorías dirigentes que se relacionan con los centros de poder mundial en sus viajes de negocio o estudio. Los modelos estéticos que importan en literatura y arquitectura, por el contrario, tratan de borrar a todo trance el entrañable legado antioqueño y buscan el entronque con un difuso pasado Grecolatino. Aunque las tecnologías constructivas se mantienen circunscritas al bahareque y las tipologías arquitectónicas y urbanas se resisten a cambiar, la apariencia exterior de los principales edificios inician su mutación para responder a los principios estilísticos y a los modelos urbanos del eclecticismo europeo del siglo XIX. Pero esta nueva imagen de la ciudad debía, ante todo, significar las intenciones de la dirigencia caldense orientadas a construir una cultura urbana contrapuesta a cualquier indicio estético que simbolice lo rural y provinciano.

Los incendios de 1925 y 1926 son una muestra palpable de que lo que sucede en ese momento, representa una confrontación entre la tradición y el cambio, entre la premodernidad y la modernidad. Las pésimas instalaciones de la recién inaugurada Red Eléctrica en el sector más importante y rico de la ciudad, ocasionan permanentes cortocircuitos que inflaman con facilidad las combustibles armaduras de bahareque, y la rápida propagación del fuego no encuentra la oposición de un cuerpo de bomberos capaz de contenerla. Los débiles hilos del progreso se superponen sobre las estructuras que simbolizan el aislamiento y el atraso. A la vez, las conflagraciones, junto con la

gran tarea de la reconstrucción de las treinta manzanas destruidas, van a acelerar el proceso de "modernización" de la imagen urbana que la élite de Manizales se había propuesto. Surge así en Colombia, el sector más amplio y continuo de arquitectura "Republicana" --moderno se lo denomina en su época-- en medio de una crisis que, por sus síntomas, se va a anticipar a la gran depresión mundial de los años 30.

2. Segundo Período: 1930-1985

A partir de 1930, Manizales no experimenta hitos históricos que tengan fundamento en las estructuras económicas; sólo un tardío y débil desarrollo industrial --hacia los años 60-- contribuirá en algo a mitigar los nocivos efectos de la monoproducción cafetera.

a) Crisis e Imagen de Progreso

Las secuelas de la crisis mundial continúan marcando, en todo el período, el derrotero recesivo de la ciudad con su repercusión en la pérdida de liderazgo político en la región. Por el contrario, a nivel de la cultura, la clase dirigente manizaleña seguirá impulsando el extrañamiento de los valores y costumbres ancestrales de la región para adoptar los paradigmas universales. Si hasta 1930, la dinámica de las relaciones económicas había motivado los escauceos culturales de la élite, posteriormente son éstos los que van a tratar de mantener la imagen de progreso material.

Ya las cotizaciones internacionales del café no muestran los índices de auge productivo de antes, y la ciudad no es el punto de confluencia de caminos en el centro-occidente del país, sino que queda encerrada en la cima del contrafuerte andino al margen de las troncales --carreteras y ferrocarriles-- nacionales que la evaden. Dentro de esta situación se mantiene la apariencia de prosperidad por medio de signos externos vacíos de contenido, los cuales encuentran su mejor expresión en la literatura.

b) El Centenario: "Modernización" y Cultura

Precisamente, los festejos del primer centenario de la fundación de Manizales (1951-1952) se realizan bajo estos signos alegóricos para exaltar las jornadas pretéritas de la ciudad, y se engalanan con los falsos oropeles de una pretendida modernidad cuyos modelos continúan siendo Europeos. Para el logro de este empeño, se destaca la gestión política que adelanta la administración municipal a todos los niveles, incluida la Nación, y cuyos efectos aclimatan el convencimiento de que el "Meridiano Cultural" pasa por Manizales.

Este onomástico se puede considerar, a nivel físico, como el que inicia la "modernización" de la ciudad. No obstante, el ornato y embellecimiento del espacio urbano, incluida la arborización de las principales avenidas, los ensanches de algunas calles centrales en beneficio de los automóviles, presagian lo que serán las agresivas intervenciones posteriores que se imponen en detrimento de la coherencia ambiental urbana y del patrimonio arquitectónico.

El primer centenario coincide con el nacimiento de la educación superior en la capital caldense, la cual va a llenar el vacío existente en la región centro-occidental del país. La Universidad de Caldas primero, y después la Nacional, son el resultado de los esfuerzos que en el campo de la

instrucción venían realizando los manizaleños desde los años 20, esfuerzo que continua materializándose hasta hoy, al punto de que se ha considerado a Manizales como Ciudad Universitaria de Colombia. La educación superior contribuirá al desarrollo de la producción agraria e industrial de la región y aportará definitivamente en la planificación de la ciudad. Con respecto a esto, el primer Plan de Desarrollo (1970), en el cual la Universidad Nacional cumplió papel decisivo, marcará un hito importante en la historia ambiental urbana de Manizales, al comenzar a pautar el ordenamiento físico y socio-espacial de la ciudad.

c) Bonanza Cafetera e Impacto Ambiental

Al final del período --1970-1985--, tres aspectos incidirán definitivamente en el devenir ambiental de la capital de Caldas. En primer lugar, la tecnificación del café mediante una variedad que no necesita sombrero, origina la eliminación del manto arbóreo, el rápido agotamiento de las tierras y la disminución de la diversidad productiva. La bonanza cafetera de 1975 deja en evidencia las graves repercusiones de estos males sobre el ecosistema y sobre el flujo de recursos hacia la ciudad. Una nueva "crisis de prosperidad" se desata en Manizales, aunque de menores proporciones que la de los años 20.

En segundo lugar, el incremento demográfico que continúa en ascenso, presiona a las instituciones oficiales a dar "soluciones" de vivienda en áreas apartadas que requieren enormes adecuaciones de terreno, y a las que hay que llevar la infraestructura vial y de servicios. Los urbanizadores privados, por su parte, se ubican en las zonas intermedias aprovechando las tierras recién valorizadas por su cambio de rural a urbanas. Este desarrollo no sólo muestra las características de crecimiento incontrolado y arrasador típico de las ciudades más densamente pobladas de Colombia, sino que acentúa los factores de riesgo por deslizamiento de amplios sectores que han perdido su equilibrio ecosistémico. Además, los grandes movimientos de tierra constituyen uno de los hechos que más ha atentado contra la topografía y el paisaje de Manizales, por sus condiciones naturales de emplazamiento.

Finalmente, y como consecuencia de la misma bonanza cafetera, la inversión especulativa en el área de la construcción profundiza el indiscriminado auge modernizante que empieza a atentar contra el paisaje urbano. Los signos y símbolos que dominan el ambiente citadino ya no corresponden a las ancestrales tradiciones religiosas y culturales, sino que representan el esplendor financiero del gran capital nacional e internacional. El edificio moderno --la mayoría en altura-- se implanta irrespetuosamente en su entorno rompiendo con las mínimas normas que propone la estructura de la manzana tradicional y con las calidades del espacio público. Se arremete así contra el otro tópico identificador de Manizales: su patrimonio urbano y arquitectónico.

Pese a estos crecientes rasgos negativos, esta época presenta algunos signos que evidencian la preocupación por el deterioro ambiental y, particularmente, por el espacio urbano. Entre ellos vale la pena destacar el impulso a las áreas recreativas, una de las mayores deficiencias en servicios comunales de la ciudad. Igualmente, el espacio público comienza a recuperar sus calidades --así sea limitada y puntualmente-- al rescatar la Plaza de Bolívar para las congregaciones sociales, y la carrera 23 --la vía más frecuentada-- para los recorridos peatonales. Todos estos rangos de índole positiva, pero también los de sello negativo, continuarán desarrollándose en el último y más reciente período.

3. Tercer Período: 1985-1994

Este período queda enmarcado por un fenómeno natural que se convierte en el propiciador de múltiples transformaciones en la zona centro-occidental del país y, particularmente, en la capital de Caldas. La erupción del volcán Arenas del Nevado del Ruiz en noviembre de 1985 ocasiona --a causa de su parcial deshielo-- las devastadoras avalanchas que siegan la vida de miles de pobladores de los cauces fluviales y asolan grandes regiones productivas; lo que origina la promulgación de varios decretos de emergencia económica que repercuten directamente en la reactivación de la economía de la región.

a) La Erupción del Ruiz: Crisis y Reactivación Económica

Dos tipos de consecuencias se producen en torno a la catástrofe: una de carácter medioambiental y otra de carácter social. Desde el punto de vista del impacto sobre el ecosistema, actualmente se adelantan estudios para determinar con precisión los efectos producidos en la atmósfera, los cuales han ocasionado problemas respiratorios en los habitantes de la zona. Pero el aspecto más notorio es el cambio significativo de las condiciones climáticas --elevación de la temperatura-- tópicos que ha sido detectado con mayor precisión. Estos aspectos, además de alterar las condiciones socio-productivas y de incidir en la salud de los seres vivos, han deteriorado el tradicional paisaje del Nevado, uno de los principales atractivos turísticos, a causa de la disminución considerable en su volumen de hielo.

Pero el impacto social originado por el factor de riesgo es el que mayores efectos ha tenido en las transformaciones globales de Manizales y su zona de influencia. En primer lugar, el pánico generado desde que se inicia la activación del volcán se acentúa con la erupción, y produce el éxodo de un sector poblacional pero, sobretudo, el desestímulo a la actividad productiva y a la inversión en la región. Por eso, ante otra catástrofe de raíces socio-económicas se realizan varias acciones tendientes a conjugar la crisis. Igual que en otras ocasiones --el ejemplo de la reconstrucción de la ciudad después de los incendios es disiente--, la capital de Caldas resurge gracias a la acertada gestión para conseguirlo. Bajo el lema "Manizales, una ciudad donde se puede vivir", se desarrollan campañas educativas y se promulgan los decretos de emergencia económica. Dentro de estos, la exención tributaria incentiva la inversión en actividades productivas diferentes a la cafetera, especialmente en la industrial. Igualmente, se diseñan programas campesinos para organizar aldeas agrícolas en los diferentes pisos térmicos de la región.

Los efectos de las anteriores acciones se evidenciarán más tarde en medio de la mayor crisis cafetera que ha soportado el país en su historia. Esta crisis --la actual--, que ha sido el resultado de varios factores confluyentes --la roya, la broca, la baja extrema en los precios internacionales--, hubiera tenido indudablemente consecuencias desastrosas para Manizales si no se hubiera logrado, medianamente, la diversificación productiva. Después de un siglo, se han comenzado a romper los lazos de dependencia casi exclusiva del café, gracias a las medidas tomadas hace una década.

Como anotamos anteriormente, los problemas cimentados en el desbordado crecimiento urbano continúan profundizándose. Particularmente, los efectos sobre el paisaje y la conservación del patrimonio arquitectónico están llegando a niveles alarmantes ante un nuevo e inusitado auge constructivo, que no encuentra controles efectivos por parte de los organismos de Planeación por falta de un trabajo integral entre el sector público y el privado y de una conciencia ciudadana hacia lo colectivo.

C. CARACTERIZACIÓN AMBIENTAL

El Perfil Ambiental de Manizales realizado interinstitucionalmente con la participación del Municipio y la dirección del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional, determinó los principales problemas y potencialidades del municipio, sirviendo de base científico-técnica para la determinación de las estrategias de la política del medio ambiente del actual Plan de Desarrollo Manizales.

Si bien en Manizales la naturaleza misma ha ocasionado grandes alteraciones en su ecosistema, debido a los procesos de actividad volcánica de la Cordillera Central, es cierto que también existe una gran diferencia entre las alteraciones al ecosistema ocasionadas por la naturaleza y las realizadas por procesos antrópicos. Un ejemplo de ello, es la poca planificación de las actividades y usos del suelo, en su proceso de urbanización se han desconocido el valor de la fauna, la flora, el paisaje y los recursos biológicos de su entorno. En este sentido, sólo bastaría con conocer la forma como se ha desarrollado la ciudad, para ver lo inadecuado de su crecimiento, en contraposición a su base natural y su patrimonio construido.

La ciudad se encuentra localizada dentro de la zona de vida denominado Bosque muy Húmedo-Montano Bajo (bmh-MB); caracteriza esta zona una precipitación anual entre 1600-3000 mm. y con una temperatura promedio entre 11 y 17°C; los bosques de esta zona de vida se les denomina también bosques de niebla, selvas nubadas y bosque andino. Sus características botánicas se expresan en una exuberante y variada vegetación.

El Municipio de Manizales corresponde a la selva subandina alta, de cuya vegetación sólo se conocen inventarios de relictos de bosque cerca de la ciudad: Monte León, El Arenillo, Río Blanco y Vizcaya. La vegetación natural ha desaparecido casi por completo en los alrededores urbanos. La Selva Tropical alcanza elevadas alturas y cuenta con una gran cantidad de especies de sus diversos estratos; desafortunadamente no es mucho lo que subsiste de estas selvas; sólo permanecen pequeños relictos en lugares inaccesibles o de muy escarpada topografía.

La región se nutre de las fuentes de agua que nacen el parque natural de los Nevados, correspondiéndole al área de Manizales, la cuenca hidrográfica del Río Chinchiná. Esta es una de las áreas más ricas en cuanto calidad y cantidad de sus aguas. La presencia de torrenciales en estas fuentes, determina una elevada capacidad erosiva en sus orillas, con abundante transporte de sólido, por el manejo inadecuado de la cuenca. El potencial energético de la región está determinado, en gran medida por su recurso hídrico y actualmente se adelantan investigaciones en el campo de la energía geotérmica.

En Manizales los paisajes natural y urbano complementan para identificar la estructura de la ciudad. La participación del medio natural en su configuración ha tenido alta significación dadas las condiciones topográficas. Aunque la ciudad presenta una dinámica moderada en su crecimiento y expansión, en los últimos cinco años gran parte de los asentamientos se han ubicado sobre el áreas de gran valor paisajístico y/o ecológico modificándose las características iniciales en su entorno.

La tradicional sectorización de las actividades urbanas ha determinado la diferencia y segregación de servicios con marcado énfasis en las actividades de tiempo libre y recreativas. En Manizales la vida recreativa se manifiesta también en áreas no estructuradas cuyos ejemplos son: las

áreas residuales donde se desarrolla la recreación de la población infantil, los sectores donde la abrupta topografía no permite el acceso del vehículo, las calles (se convierten en estructuras lineales apropiadas para la recreación) y los alrededores urbanos de gran atractivo paisajístico que son parte integral del medio ambiente de la ciudad.

La ciudad se asienta en un área que por su comportamiento dinámico presenta característica de inestabilidad crítica, identificada por cuchillas residuales con derrumbes y desprendimientos en los bordes, deslizamientos rotacionales y flujos dendríticos. De un total de 149 eventos de riesgo registrados en 1976 y 1992, 122 fueron por diferentes formas de procesos erosivos y/o desprendimientos. Las fuertes pendientes por donde drenan naturalmente las corrientes de agua posibilitan un régimen torrencial de gran poder erosivo.

A pesar de que actualmente, se vienen desarrollando proyectos que buscan la recuperación y mejoramiento del entorno, los problemas considerados de atención prioritaria presentan en la actualidad mayores niveles de degradación. En los sectores marginales, la población pasó de 500 familias en 1987 a 1378 en 1995. Se agudizaron los problemas por el aumento de la población en áreas de riesgo y por los reasentamientos en obras civiles construidas para la protección de taludes.

El área verde protectora carente de normatividad específica para su delimitación y alternativas de uso, sólo ha cumplido parcialmente con el propósito protector para el que fue reglamentada de manera general. Esta situación particular ha generado un proceso acelerado de destrucción de bosques nativos de gran valor ecológico; la urbanización en estas áreas no se integró con la estructura natural paisajística de la ciudad, observándose poco respeto por las características topográficas en las respuestas arquitectónicas y urbanísticas.

El actual incremento en el índice de construcción de la ciudad y la alta producción de escombros, derivados de una tecnología constructiva que favorece el desperdicio, así como la insuficiencia de áreas acondicionadas técnicamente para depositarlos, ha causado gran deterioro sobre las laderas: derrumbes, arrastre de material vegetal, destrucción y taponamiento de obras construidas por la conducción de aguas.

El transporte que no estaba considerado como problema ambiental en Manizales en 1987, pudiera decirse que es hoy uno de los aspectos que tiene mayor incidencia en el deterioro del medio urbano por la carencia de una infraestructura vial apropiada para el gran número de vehículos particulares y taxis. Los impactos ambientales por esta situación se manifiestan en un aumento de ruido y de la congestión vial, agresividad de los conductores, estrés de la población urbana, contaminación del aire y aumento de la accidentalidad vehicular.

La carencia de un programa integral revitalización del centro histórico de Manizales ha incrementado algunas actividades no compatibles, con el consecuente deterioro de esta área de importancia para la ciudad y el país, al ser considerado uno de los centros históricos republicanos de mayor significado cultural. El centro de la ciudad es tal vez uno de los mayores potenciales ambientales en cuanto a la utilización del espacio público y el uso turístico. Desde la Administración Municipal se han adelantado programas de embellecimiento de fachadas que ofrecen estímulos tributarios para los propietarios de estos inmuebles.

La propuesta de densificación para la ciudad no determinó con base en la nueva estructura de áreas verdes y recreativas, ni de unas especificaciones viales adecuadas; esto ha producido una imagen de saturación en construcciones, ajena al carácter de la ciudad. La posibilidad de desarrollo ambiental del Municipio sólo podrá darse en la medida que se impulsen actividades que integren el conocimiento del potencial ecosistémico y cultural y lo incorporen a las políticas de educación y a los procesos de gestión en la búsqueda de la participación comunitaria.

D. CARACTERIZACIÓN URBANA

1. Estructura urbana

Las distintas redes que examinaremos a continuación, dan una síntesis de la estructura urbana caracterizada por una fuerte centralidad que puede apreciarse en la concentración de actividades y equipamientos en unos cuantos sectores de la ciudad, contrastando con su escasez en vastos sectores de la misma que, como sería de esperarse, son los ocupados por los estratos bajos de la población.

Estas concentraciones están vinculadas entre sí únicamente por la avenida Santander y la Paralela que, dada la proximidad de ambas, desde el punto de vista funcional pueden considerarse como una sola vía. Esto pone de presente la escasa influencia de las demás vías de la ciudad sobre la estructura urbana, a pesar de que sobre ellas se localizan esporádicamente algunos equipamientos o actividades.

La primera de las tres concentraciones se localiza en el centro tradicional de la ciudad que conforma una especie de "T", estructurada primordialmente por el conjunto de las carreras 21, 22 y 23 y las calles 20 y 21; por su mayor concentración de actividades y equipamientos, irradia sobre el resto del centro.

La segunda, la más pequeña de las tres, cuyo germen data de los años 40, se presenta sobre la avenida Santander, a ambos costados, entre las calles 38 y 50, que también compromete el costado norte de la avenida Paralela.

La tercera, de más reciente aparición pero de más dinámica de desarrollo, por al tipo de comercio que se da en ella, así como a la implantación de entidades financieras, se localiza también sobre la avenida Santander, especialmente hacia el sur hasta llegar a la avenida Paralela, entre las calles 56 y 62.

Todo lo anterior respalda el planteamiento de una estructura fuertemente centralizada que no ha logrado romper el esquema lineal que conforma el "corredor central", a pesar de que la ocupación del suelo se aparta cada vez más de la tendencia lineal, en tanto que las áreas de reciente desarrollo han ocupado los terrenos disponibles en una tendencia más norte-sur que oriente-occidente y, de las nuevas vías de buenas especificaciones que se han incorporado al sistema primario. El centro que se ha desarrollado en el sector de La Enea, todavía no logra consolidar suficientemente esta tendencia lineal de centralidad, pero podrá hacerlo más en la medida en que las tendencias de ocupación del suelo continúen en el sector comprendido entre el Batallón Ayacucho y La Libertad.

De la misma forma, la consolidación del centro de La Sultana y el crecimiento de la urbanización hacia el norte, que no aparece muy recomendable por las condiciones topográficas y geológicas, puede romper la tendencia a la linearidad que ha caracterizado hasta el momento la estructura urbana de la ciudad.

La ciudad se encuentra dividida políticamente en 11 comunas en el área urbana y 7 corregimientos en el área rural, según lo dispuesto en los Acuerdos 030 de 1990 y 015 de 1991 respectivamente.

Las comunas se encuentran representadas legalmente por las Juntas Administradoras Locales, Acuerdo 059 de 1990, nombradas por elección popular cada 3 años, en las mismas fechas de la elección de Alcaldes y concejales.

Los criterios que se tuvieron en cuenta para determinar las comunas fueron principalmente la combinación de los aspectos físicos territoriales y sociales, que favorecen las relaciones interpersonales, que son necesarias para fomentar el sentido de pertenencia y la participación comunitaria.

a) Estructura Habitacional

En Manizales la estructura habitacional se ha conformado en función del desarrollo vial y de las determinantes topográficas y socio-económicas. Con base en el análisis del comportamiento de las variables socioeconómicas de Manizales en la última década, podemos obtener una mejor aproximación a las condiciones de marginalidad, ubicando las tendencias que puedan canalizarse para plantear nuevas alternativas.

En 1985 Manizales tenía en su cabecera 270 963 habitantes que se alojaban en 56 217 viviendas de las cuales el 97% tenía acueducto, alcantarillado y electricidad, un 0.4% no tenía servicio de energía, un 1% sin alcantarillado, 0.4% sin acueducto, 0.7% sin acueducto ni alcantarillado, 0.05% sin energía ni alcantarillado, 0.1% sin energía ni acueducto, 0.2% sin ningún servicio básico.

En 1991 de las 60 557 viviendas existentes el 98.6% tenían los tres servicios básicos, y se consideraba que 4 239 (7%) se ubicaban en zonas subnormales. En efecto, en el análisis del sector de la vivienda se deben utilizar indicadores de orden tecnológico; en cuánto al uso de materiales de protección es posible analizar su seguridad, durabilidad y comportamiento respecto al clima; en lo referente a los sistemas constructivos, su grado de adecuación a las condiciones físicas y sus aspectos económicos relacionados con la producción y el uso; el componente energético en relación con el costo de producción y la participación porcentual de la mano de obra, además de otros componentes de orden simbólico y socio-político.

Actualmente, se desarrollan programas y proyectos articulados a la red de solidaridad social y se destaca la importancia de la política de Desarrollo Humano del Plan de Desarrollo en cuanto al mejoramiento de la calidad del Hábitat. Entre las alternativas posibles para intervenir la vivienda en los sectores marginales se analizan las referentes a: la recuperación y la relocalización parcial.

b) Red de Equipamientos Colectivos

En Manizales, la localización de los equipamientos colectivos dentro del tejido urbano incide en la conformación de la estructura físico-espacial de la ciudad, en la prestación de servicios públicos y en su tendencia de crecimiento, aspectos que están íntimamente integrados y determinan su calidad ambiental.

En virtud del enorme peso socioeconómico y urbanístico que tienen estos equipamientos, como generadores de actividad y empleo, su impacto ambiental depende de su localización; es así como la degradación de áreas céntricas y sus estructuras están sujetas a menudo de la saturación que se presenta en la prestación de estos servicios. Un ejemplo de ello, son las oficinas de la Administración Pública; no ocurre lo mismo con el nivel intermedio de prestación de servicios, los cuales están localizados de manera homogénea dentro del casco urbano.

c) Servicios Públicos

Los servicios públicos de la ciudad están a cargo de las Empresas Públicas de Manizales, un ente descentralizado del orden municipal, encargado de la dirección, administración y prestación de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Telecomunicaciones y Plaza de Mercado.

El servicio de Energía Eléctrica en la región es suministrado por la Central Hidroeléctrica de Caldas, interconectada al Sistema Eléctrico Nacional. La Central Hidroeléctrica de Caldas sólo genera el 35% de la energía que se consume en el Departamento de Caldas, el 65% restante depende del sistema nacional. Como solución al déficit energético en el Departamento, el gobierno nacional ha autorizado la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Miel I.

En lo que respecta a las redes eléctricas instaladas, la Central Hidroeléctrica de Caldas tiene un cubrimiento total del 100% en las diferentes zonas de la ciudad. El sector rural es uno de los más electrificados del país,

d) Infraestructura Educativa

Manizales se ha caracterizado por ser un centro educativo regional con un desarrollo importante de la enseñanza secundaria y universitaria; razón por la cual la ubicación de los centros educativos dentro de la malla urbana constituye un hecho altamente influyente en la estructura de la ciudad. Inicialmente, los centros educativos se localizaron en el centro tradicional ocupando áreas de tamaño considerable con edificaciones sobresalientes que se destacaban dentro del conjunto, constituyéndose en símbolos de la imagen urbana.

Otra destacada concentración de establecimientos educativos, se ubica al oriente de la ciudad, desde la calle 54 hasta la calle 65 entre las avenidas Santander y Paralela. Este sector se conoce como el "sector educativo" de la ciudad; por la existencia de un número considerable de universidades.

Otras instituciones de educación secundaria, del sector oficial, se ubican en amplios sectores de vivienda popular, que aunque no inciden notablemente en la estructura urbana son fundamentales para el desarrollo integral de las comunas; desafortunadamente la estructura arquitectónica y las áreas recreativas de estos establecimientos se encuentran en precarias condiciones.

Las instituciones de educación primaria se encuentran distribuidas homogéneamente en la totalidad de las comunas de Manizales, pero al igual que las anteriores, sus instalaciones presentan un avanzado estado de deterioro, y muchas de ellas se localizan en áreas inconvenientes debido a la incompatibilidad de uso de su entorno, a las condiciones precarias de accesibilidad y a la ausencia de zonas verdes y áreas apropiadas para la recreación y el deporte.

Manizales presenta una concentración de las funciones educativas en el sector público; el 76.58% de los docentes son oficiales. Sin embargo, es creciente la participación del sector privado en la oferta del servicio, básicamente la educación preescolar en la zona urbana. Los índices de analfabetismo son relativamente bajos y estables, con respecto al País, durante el período 1985-1991 (4.53% y 4.56%, respectivamente), que comparativamente con otras ciudades, la colocan en tercer lugar a nivel nacional.

El potencial de la población urbana-rural en edad preescolar es de 31 259 personas. La oferta respectiva (incluye sector público y privado) es de 168 establecimientos para 545 docentes y 9 925 alumnos (31.75%); lo cual revela un déficit del servicio del 68.25%; en edad secundaria es de 40 161 personas, la oferta respectiva es de 89 establecimientos, para 2 330 profesores y 37 742 alumnos. El cubrimiento en este nivel es de 93.97% para un déficit de 6.03%.

El potencial de la población urbana en edad primaria es de 33 217 entre edades de 6 a 11 años. Oferta respectiva (privado-oficial) es de 177 establecimientos para 1 681 docentes de 38 334 alumnos, satisfaciendo la demanda actual. Tiene una base poblacional joven en edad escolar que equivale al 45.06% del total, con amplias opciones no sólo en los niveles básicos de la educación sino también medio, vocacional y superior.

A nivel de ciudad, se presenta una demanda relativamente satisfecha en los tres niveles de educación. En la comuna, se presenta déficit, de acuerdo a la población y equipamiento colectivo lo que implica el desplazamiento de las personas a otros sectores.

e) Importancia como Ciudad Universitaria

En el ámbito regional y nacional, Manizales es un importante centro universitario, de investigación, negocios y empresas con proyección internacional.

El 40% de los estudiantes universitarios llegan de otros municipios y departamentos atraídos por la amplia gama de programas de formación profesional que se ofrece en las cinco universidades. La ciudad y su área de influencia conformada por varios municipios puede convertirse en un Distrito Universitario debido a las ventajas comparativas que ofrece.

Es una ciudad con carácter universitario por cuanto sus estudiantes universitarios representan el 4.6% del total de la población urbana de la Ciudad, siendo el segundo porcentaje más alto de todo el país, le precede Bucaramanga con el 5% y la sigue Popayan con el 3.2%.

El desarrollo espacial y urbano de la Ciudad en forma lineal, de occidente a oriente y sobre la cima de la montaña permite observar que su espina dorsal, está ocupada por los sectores universitarios que fortalecen su estructura y le imprimen esta función. Cuantitativamente es el 21% del total del área urbana construida, cifras y estructuración incomparable con ninguna otra ciudad colombiana.

La actividad universitaria se encuentra íntimamente ligada a la vida ciudadana y el estudiante se ha apropiado del espacio, lo siente como suyo y lo valora como óptimo.

La división en tres sectores para su estudio ha permitido establecer la influencia universitaria en cada uno de ellos, concentrándose principalmente en el sector 3 (Universidad Nacional, de Caldas y Católica). Allí vive el 58% de los estudiantes, se tiene el mayor número de establecimientos comerciales dirigidos a la actividad educativa, la mayor concentración espacial de universidades y la mejor calidad de vida estudiantil. Manizales tiene cinco Universidades con 58 programas de Pregado y 28 de Posgrado.

En la zona de influencia de los centros universitarios se ubican 196 establecimientos comerciales de los cuales 35.7% (70) están relacionados con la función universitaria, cuyas rentas para el año de 1991 fueron \$816 millones de pesos.

La Ley 29 del 15 de Febrero de 1989, asignó a los Alcaldes municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general, administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados. El municipio de Manizales recibió la planta de personal docente y administrativa el día 6 de febrero de 1990, y actualmente se encuentra adelantando un programa sobre planeamiento educativo.

f) Infraestructura de la Salud

Los establecimientos de salud, pública y privada, se insertan en la estructura urbana de acuerdo a los niveles de atención. Los primeros se dan en los niveles de cubrimiento regional y sectorial con la función de distribuidores primarios, se caracterizan por estar localizados sobre vías con facilidad de acceso y condiciones de tráfico favorables, pero por la misma causa, están expuestos a altos niveles de ruido y contaminación atmosférica.

Los de cubrimiento sectorial se componen de las unidades intermedias y los puestos de salud dependientes de Asbasalud, la Secretaría de Educación Municipal y del Instituto de los Seguros Sociales; las unidades intermedias tienen alguna incidencia sobre la estructura de la ciudad, ya que cubren vastos sectores del área urbana y rural.

Cabe destacar que la distribución espacial de las instalaciones locativas del sistema de salud no responde adecuadamente a las exigencias que puedan presentarse en materia de riesgos masivos de la población.

La distribución espacial de algunos de los nuevos centros fue manejada con criterios de planeación, como radios de acción, características socioeconómicas de la población atendida y población infantil, entre otros; sin embargo, las nuevas urbanizaciones especialmente en los barrios nor-orientales, no disponen de manera suficiente del servicio, por lo que acusan déficit en materia de este tipo de equipamiento. Se observa aún gran presión en demanda del servicio.

El municipio de Manizales estructuró la Secretaría de Salud o Dirección Local de Salud en 1990, basados en la Ley 10 de 1990 y a las necesidades requeridas por la comunidad, a tal punto de ser la primera ciudad en cumplir requisitos de descentralización de la salud plasmado en la resolución N° 15150 emanada del Ministerio de Salud (Diciembre de 1991).

- Sistema Local de Salud: se estructuró el actual Sistema Local de Salud de Manizales (SILOS), estableciendo un modelo de administración que permita universalizar la atención en salud en forma integral involucrando al individuo, la familia y la comunidad a través de los servicios básicos de salud.

En 1989 se inicia el proceso de participación comunitaria, se conformaron comités alrededor de cada unidad operativa (centro o puesto de salud), se incorporó la comunidad a las juntas directivas de los hospitales y se inicia la veeduría comunitaria.

- Infraestructura: el 50% de la población de Manizales es beneficiaria de algún tipo de seguridad social (I.S.S., CAJANAL, CONFAMILIARES, CAPRECOM). Le corresponde a la Secretaría de Salud Municipal a través de su nivel operativo (ASBASALUD) atender el otro 50% de la población general, para lo cual se cuenta con la siguiente infraestructura de SILOS (Sistema Local de Salud): amplia cobertura de los sistemas de seguridad social que le ofrece al total de las personas empleadas un cubrimiento del 71.65%, que garantiza una adecuada prestación del servicio de salud en los niveles de atención primaria en la zona urbana y rural. Se cuenta con suficientes centros de atención que van desde los puestos de salud hasta clínicas y hospitales especializados.

- Perfil Epidemiológico: como resultado de los patrones socioeconómicos, culturales, ambientales y demográficos observados en la ciudad en las últimas décadas, especialmente relacionados con los procesos y políticas de desarrollo económico, urbanización y planificación familiar, el desempeño de la mujer en las actividades productivas como fruto del cambio de su rol social, familiar, económico, y persistencia de condiciones de vida difíciles es cada vez mayor.

Las grandes brechas socioeconómicas, la inequidad en la prestación de servicios de salud e incremento del subempleo y de la economía informal, han establecido perfiles de vida poco armoniosos y nocivos relacionados con sedentarismo, tabaquismo, consumo excesivo de alcohol y tensiones emocionales y sociales que han determinado la presentación de un perfil Epidemiológico acumulativo. En este perfil persisten patologías de tipo infeccioso y carenciales de donde surgen en gran proporción las enfermedades crónicas. Igualmente, no se ha logrado disminuir la primera causa de morbimortalidad: homicidios y las lesiones infligidas intencionalmente por otras personas, los cuales ocupan el primer lugar desde 1986.

Las enfermedades cardiovasculares se han incrementado considerablemente, llegando a constituir el 30% del total de las muertes de la población en 1992. Los tumores malignos de localizaciones no especificadas han ido disminuyendo en los últimos 20 años, pasando por una tasa de 84 a 27 por 100 000 habitantes. Sin embargo, se ha notado el aumento del cáncer de estómago y de pulmón (Tasa de incidencia de 14 y 10 por 100 000 habitantes respectivamente en 1992) en los cuales se ha demostrado la asociación con factores de riesgo como tabaquismo y dietas ricas en grasa saturada y con aditivos u otras sustancias derivadas de la preservación o conservación de alimentos.

Otra causa importante de muertes evitables la constituyen los accidentes de vehículos de motor con una tasa de 19 por 100 000 habitantes, la cual disminuyó en un 24.5% en el último año, cambiando la tendencia ascendentes que se presentaba en los últimos años.

La mortalidad infantil es de 21.6 por mil nacidos vivos, a pesar de estar por debajo del promedio nacional (35 por mil), la consideramos alta teniendo en cuenta que más del 80% de ellas se relacionan con problemas perinatales, infecciones diarreicas o neumónicas y factores externos.

Todos ellos intervenibles y evitables mejorando la atención prenatal, adecuando los niveles de atención del parto, cambiando algunos comportamientos de riesgo y educando a las madres.

Analizando la morbilidad, llama la atención que dentro de las 10 primeras causas según registros médicos de los diferentes niveles, incluida la seguridad social no aparece la desnutrición. Sin embargo El Sistema de Vigilancia Epidemiológica Alimentaria y Nutricional (SISVAN), muestra que en 1992 el indicador talla-edad estaba afectado en el 51% de los 6 360 menores de 5 años evaluados. Esto significa, que 3 244 niños de estrato socioeconómico bajo a medio-bajo presentaban algún grado de desnutrición crónica. Este mismo indicador muestra que en escolares de básica primaria del sector oficial, de edades entre 4 y 11 años que el 68% (5 300 niños de ambos sexos), presentaba algún grado de retardo en su crecimiento (DNT Crónica) comparados con patrones de normalidad de la NCHS.

Las actividades que se desarrollan en Manizales se enmarcan dentro del concepto de "Municipio Saludable", promovido por la OMS-OPS. Hoy, la ciudad ha sido catalogada como Ciudad Saludable porque ha logrado las metas establecidas en salud para el desarrollo integral. Las acciones, programas y proyectos promovidos desde la administración municipal tienen como propósito el mejoramiento de la calidad de vida y la salud de toda la población.

Teniendo en cuenta la actual situación de salud de Manizales y a pesar de los grandes avances que en materia de desarrollo social y económico ha tenido la Ciudad quedan por superar problemas derivados de las inconsistencias del proceso de descentralización que vive el país. Sin embargo, Manizales ha logrado conformar el Sistema Local de Salud como instrumento para responder a las demandas de salud y bienestar del individuo, la familia y la comunidad.

Frente al reto que plantea el desarrollo equilibrado y las nuevas tendencias de la salud pública relacionadas fundamentalmente con la superación del modelo de atención de la conformación de un sistema de promoción y preservación de la salud, adquiere el compromiso para conservar a Manizales como "Ciudad Saludable".

g) Áreas Verdes y Espacios Públicos Recreativos

A pesar de la presencia de condiciones naturales favorables para la recreación, Manizales no posee suficientes áreas estructuradas que posibiliten a los habitantes identificar y utilizar elementos de la ciudad que propendan a sus experiencias recreativas. Un factor determinante del deterioro ambiental en los sectores más degradados de la ciudad es la carencia de áreas estructuradas para la recreación. Pero la subvaloración de la actividad recreativa cotidiana ha desviado muchas veces los esfuerzos de la Administración Municipal. El potencial recreativo ha pasado a ser tierra de nadie, convirtiéndose en foco de contaminación que pone en peligro la estabilidad de las laderas, acrecentando permanentemente la tala de bosques protectores.

- El área verde protectora: además de las zonas verdes estructuradas como espacio público recreativo existe una red de áreas verdes, de dimensiones significativas, que rodean la ciudad y que en ocasiones penetran en el tejido urbano y constituyen el área verde protectora. El área verde protectora es de importancia fundamental para la ciudad, debido a las particulares condiciones geológicas y topográficas que la caracterizan. Se constituye en un instrumento decisivo de control de la expansión urbana en condiciones no acordes con las particularidades de su naturaleza.

El Plan de Desarrollo catalogó las áreas verdes protectoras como Ecoparques. Las principales áreas que conforman esta estructura, se localizan al costado oriental y sur de Manizales. Se destaca como área protectora estructurada a Ecoparque Alcázares Arenillo, un proyecto de interés regional donde se desarrollan actividades educativas, recreativas y de investigación. Para la Gestión y Administración del Ecoparque se integran un total de 21 Instituciones públicas y privadas. Puede considerarse este tipo de asociación como modelo para la gestión de las áreas verdes protectoras de Manizales.

El potencial recreativo de la ciudad está en la utilización de todas aquellas áreas residuales, bordes urbanos, senderos y calles, de propiedad del Municipio para uso activo de sus habitantes.

Espacio Público: la apropiación espontánea del entorno y el uso activo del espacio público inmediato no ha sido lo suficientemente valorado en la ciudad. Las funciones del espacio público en cuanto a la recreación pueden ser reales, virtuales o potenciales, en cuanto existen espacios diseñados específicamente para uno o varios tipos de recreación y que no se usan, o se usan muy poco para los fines que fueron previstos y otros espacios que siendo públicos, no fueron concebidos ni diseñados para este fin y son altamente utilizados.

En muchos de los llamados sectores marginales, la recreación se desarrolla en áreas no estructuradas. Estos sectores poseen un entorno de excelentes calidades paisajísticas y zonas de gran valor ecológico, la calle es el lugar de encuentro, debido a que sus características topográficas imposibilitan el acceso vehicular.

Actualmente, el índice de área libre estructurada para la recreación en la ciudad es de 5.28 m²/habitante, sin embargo, existe a corto y mediano plazo, un potencial recreativo de tal magnitud que con la estructuración de las áreas verdes potenciales de la ciudad, el índice subiría a 8.2 m²/habitante, cifra nada despreciable frente a un promedio nacional de 2.3 m²/habitante.

La ciudad posee importantes reservas naturales que definen una estructura natural de conservación que pocas ciudades poseen en el contexto urbano, determinándose como una ventaja comparativa para ser aprovechada como patrimonio cultural y recreativo.

En conclusión, no es por falta de áreas adecuadas para la recreación que aún exista un déficit notorio de estas estructuras. En este sentido, es necesario entender y valorar el potencial natural y cultural que se posee para elaborar programas y proyectos que integren de manera acertada esta actividad en el Municipio.

- Los parques: los parques de la ciudad han sido acondicionados para el descanso y la recreación, dotándolos de equipamiento apropiado para las actividades propuestas. Uno de los más representativos es el Parque del Observatorio, como inicio de la valoración paisajística de la ciudad.

De los 103 parques existentes en Manizales, hay variadas tipologías y extensiones, por ejemplo el Parque Bicentenario y el Ecoparque Regional Alcázares-Arenillo superan conjuntamente las 130 has. Igualmente, se consideran como espacios que posibilitan la recreación aquellas áreas residuales de las urbanizaciones, con extensiones inferiores a los 1 000 m².

La mayoría de los parques ornamentales corresponden a los más tradicionales de la ciudad y por la tanto su fuerte inscripción en la memoria colectiva los coloca entre los más importantes dentro de los espacios recreativos, con uso fundamentalmente pasivo.

h) Sistema Vial y de Transporte

Las limitaciones naturales para la construcción de infraestructura vial no constituyen el único problema de transporte en la ciudad. Hoy, Manizales presenta una fuerte tendencia al aumento del número de vehículos como consecuencia de la apertura de mercados y la internacionalización de la economía. Aún antes de la apertura, la ciudad ya tenía uno de los mayores porcentajes de automóviles por habitante del país. En la actualidad, transitan 24 860 vehículos, de los cuales 20 462 son particulares, 2 460 públicos urbanos y 119 de transporte veredal.

En los últimos cinco años el aumento del parque automotor, especialmente de taxis, privilegió el transporte individual sobre el colectivo. El 40% del volumen de tráfico en la ciudad con una movilización aproximada de 90 000 viajes diarios, está representado en 2 058 taxis con circulación libre y permanente que producen contaminación atmosférica, congestión vehicular e incremento del nivel de ruido y de estrés, efectos compartidos con 21 462 vehículos particulares. En contraposición sólo circulan 650 buses y busetas.

La estructura vial que sirve a Manizales, una ciudad con una densidad habitacional particularmente alta, y las fuertes pendientes, constituyen una limitación para un tráfico vehicular fluido; así de un total de 135 Km., solamente el 15% (20 km.) corresponden a cinco vías arterias primarias, que presentan limitaciones en su trazado; el 48% (65 km.) a 31 secundarias y el resto (49 km.) están repartidos en 79 vías colectoras. Los mayores flujos vehiculares se presentan en las Avenidas Santander, del Centro y en la Paralela, entre el Parque Fundadores y la Calle 50, en la Carrera 20 entre la Avenida del Centro y las Calles 30 y 31, y en la Carrera 22 entre las Calles 31 y 18; por donde circulan entre 750 y 1 500 vehículos mixtos por hora llegando hasta 2 000 en la Avenida del Centro con una composición entre 15-25% de vehículos pesados.

Otros factores adicionales que inciden negativamente en la eficiencia de la circulación, son:

- Las características poco técnicas de las soluciones viales de los años anteriores impiden la visibilidad en la Avenida Santander debido a presencia de obstáculos, fuertes pendientes y radios de giro deficientes, en las intersecciones con las vías colectoras.

- De la misma manera, en el diseño de nuevas vías se descuidan los siguientes aspectos: los sistemas de desplazamiento no motorizado, con insuficiencia de andenes y ausencia de carriles para ciclistas; las áreas para servicios complementarios del transporte y de bahías para paraderos de buses que limitan la eficiencia en los carriles y aumentan la dificultad en el tránsito peatonal cuyos mayores flujos confluyen en: el centro de la ciudad entre las calles 18 y 31, la Avenida del Centro y la Carrera 24 con movimientos de 500 a 4 000 peatones en una dirección.

- Un mal uso de las avenidas, por utilización de los carriles por calzada, llegando a tener una distribución del 75% para el carril izquierdo y el 25% para el carril derecho, lo que representa una subutilización de éste último, porque se ha convertido "en carril de servicio".

- El déficit de parqueo en el centro de la ciudad; del total de vehículos estacionados en la zona Centro, el 31,7% lo hace sobre la vía, y en el subcentro institucional y bancario el 66.7%. Actualmente se han establecido estacionamientos reglamentados sobre las vías céntricas, lo cual ha contribuido a suplir este déficit.

- Los vehículos de tracción animal utilizados para el transporte de mercancías y desechos, causan congestión por la escasa velocidad en su desplazamiento.

- La tasa de ocupación vehicular para los buses de transporte público es del 50%, con valor más bajo para los automóviles; sin embargo, encontramos deficiencias en el servicio urbano en los barrios populares, los más poblados y alejados del centro; principalmente por exceso de pasajeros por bus en las horas pico y circulación abundante de taxis en horas de menor utilización del servicio; la demanda actual es de 276 648 pasajeros diarios por 44 rutas, con una proyección de 370 160 para el año 2000, lo que requerirá una reestructuración del sistema de transporte.

Los motivos anteriores son causa de congestión en las vías, sin embargo, aunque no constituyen una situación extrema de ineficiencia en el transporte, han justificado el diseño de nuevas vías con elevados costos que comprometen los recursos del municipio a un plazo demasiado largo, dejando de lado soluciones alternativas más eficientes. Un indicador fundamental es la velocidad promedio, que actualmente es de 25.3 km./h de recorrido y 27.9 km./h de marcha, que representa un nivel de servicio deficiente; para el corredor central son 17.5 y 22 km./h respectivamente, lo que implica demoras importantes pero tolerables.

2. Zonificación y usos del suelo del área urbana

a) Áreas desarrolladas

Se consideran aquellas áreas dotadas de infraestructura social-urbana y de los servicios públicos domiciliarios, que han sido sometidas a un proceso de urbanización, parcelación o construcción y se han transformado o consolidado en el tiempo.

b) Áreas de desarrollo

Se consideran aquellas partes del área urbana que cuentan con las redes maestras de los servicios públicos básicos y de fácil conexión con las vías de la red vial primaria, clasificados como lotes baldíos, urbanizados pero no construidos y los no urbanizados pero con posibilidad de ser urbanizables, de conformidad con el plan de ordenamiento del Plan de Desarrollo, una vez que cumplan los requisitos de ley.

c) Área de protección ambiental o reserva

Se consideran aquellas áreas que por sus condiciones de carácter geológico-ambiental, geomorfológico y geotécnico, deban destinarse al uso agrícola o requieran de acciones específicas para su posible desarrollo ambiental. Igualmente los predios que no se han considerado como uso urbano o de desarrollo.

d) Area suburbana

Considerada ésta como el área territorial que se haya delimitada por el perímetro suburbano, conformado por las áreas de expansión a mediano y largo plazo, por los asentamientos urbanos que presentan una fuerte interdependencia con el centro urbano y las áreas de uso agrícola o de protección ambiental. Las actividades a desarrollar en las áreas conformadas por el perímetro suburbano serán con base en los usos del suelo, actividades y tratamientos establecidos por el Plan de Desarrollo.

e) Áreas de expansión o áreas de desarrollo

Son áreas que puede ser destinadas al crecimiento y desarrollo futuro de la ciudad a mediano y largo plazo. La definición de estas zonas está determinada por el análisis de aspectos geológicos, ambientales geomorfológicos y geotécnicos. Igualmente se tiene en cuenta que el área no sea óptima para usos agrícola, que exista buena interconexión con la malla vial y posibilidad de dotación de servicios públicos.

Antes de iniciar, el proceso de urbanización, el área en cuestión debe ser incorporada a la zona urbana como zona urbanizable y dejar de ser por lo tanto zona de expansión del área suburbana, previos conceptos de la Secretaría de Planeación Municipal y de empresas públicas de Manizales. Las zonas de expansión urbana, no disponen actualmente de la prestación de servicios públicos domiciliarios, pero deben ser previstos a corto y mediano plazo. Incorporándose así al perímetro urbano, éstas se consideran como áreas de reserva para futuras extensiones de la ciudad o para la protección del sistema ecológico y pueden ser declaradas de utilidad pública o de interés social de conformidad con la Ley 9 de 1989.

f) Area rural

El área rural o de reserva agrícola se entiende como el área contigua a la zona urbana, destinada a la protección agrícola, pecuaria, forestal y los usos complementarios y compatibles de conformidad con el Plan de usos del suelo adoptado por el Concejo municipal. Están destinados al uso agrícola del suelo los terrenos situados en el área rural del municipio, en las zonas de reserva agrícola, sectores del área suburbana cuyo desarrollo no ha sido definido en uso urbano y en sectores de áreas urbanas donde esté expresamente prohibido el uso urbano.

g) Áreas de actividad

Son las divisiones de las áreas urbanas de la ciudad, en sectores que se han conformado de acuerdo a la combinación e intensidad de los nuevos usos del suelo, a su especialidad o cubrimiento a nivel de la ciudad. Las normas de zonificación de la ciudad en áreas de actividad, tutelan la política urbana de segregar dentro de las áreas urbanas, algunos sectores que se denominan áreas de actividad múltiple, en las que se pueden dar los usos permitidos sin que predomine ninguno, y otros sectores que se denominan áreas de actividad especializada, residencial o institucional en las que predominan determinados usos, sin perjuicios de que con ciertas restricciones se puedan dar otros usos complementarios o compatibles. Las áreas de actividad que se incorporen en el futuro y su delimitación a partir de los terrenos posibles a urbanizar de las áreas suburbanas, serán definidas de acuerdo a la vocación urbana de los respectivos sectores y a las limitaciones en materia de servicios públicos y de infraestructura urbana.

E. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

Manizales presenta dos espacios de actividad económica claramente diferenciados: un espacio urbano industrial y un espacio rural agrícola de mediano desarrollo especializado en productos de exportación.

En el espacio urbano coexisten actividades modernas, industriales y servicios, con actividades informales y tradicionales. La industria de Manizales equivale al 80-90% de la actividad departamental. El comercio es básicamente minorista y tradicional, a excepción de los subsectores de alimentos (supermercados). Entre los servicios, resalta el comportamiento del sector financiero y de otros servicios especializados (Informática, telemática, robótica).

En el espacio rural-agrícola predomina la producción de café que presenta 2 313 Ha planteadas que arrojan una producción de café de 1 334 toneladas.

1. Sector Industrial

En 1985 la erupción del Volcán se reactivan los sectores industriales con los Decretos 38-30 de 1985 y Ley 44 de 1986 de estímulo a la inversión en las regiones afectadas por la catástrofe; especialmente a partir de 1987, comenzaron hacerse los efectos de las medidas con la instalación de nuevas industrias con maquinaria y tecnología avanzada. Muchas de las antiguas industrias entraron en el proceso de modernización a través de la importación de maquinaria.

En el área de Manizales y sus Municipios vecinos funcionan alrededor de 400 plantas, fábricas, talleres, establecimientos fabriles, manufactureros y agroindustriales que producen una gran variedad de productos desde café trillado hasta pilas eléctricas, pasando por textiles, herramientas agrícolas, fósforos de cerilla, cemento, materiales de construcción, madera y sus manufacturas, aparatos mecánicos, piezas fundidas, derivados de café, cerveza, chocolates, vestuario, productos químicos orgánicos e inorgánicos, electrodomésticos, jabonería, artículos plásticos, alimentos manufacturados, trefilados de acero, manufacturas de cuero, alcohol y licores.

En conjunto, incluyendo las pequeñas industrias y las empresas familiares, ocupan unas 13 000 personas en empleos directos. Otras actividades como el comercio, transporte, banca y servicios ocupan otros 45 000 empleos directos.

En las 45 nuevas industrias que se crearon bajo la legislación del decreto 3830 y la Ley 44 se invirtió un total de 184 millones 692 mil 773 dólares y se proyectaron en un total de 2 067 empleos directos. Actualmente, la gran mayoría de esas empresas subsisten, han multiplicado su capital y plazas de trabajo. Hoy se considera que realmente las nuevas empresas hijas de los decretos superan hoy las 75, de subsectores metalmecánico, agroindustrial, químico, manufacturas, alimentos y confecciones.

En Manizales y sus vecindades existe una infraestructura física y de servicios apropiada, en su naturaleza y su magnitud, para apoyar el crecimiento industrial, inclusive el que se prevé para los años venideros. Especialmente satisfactorios con sus servicios eléctricos, aguas públicas y de algunas carreteras. Es muy notoria la limitante de carecer aún de conexión ferroviaria al puerto de Buenaventura.

Actualmente, con la construcción de la Troncal de Occidente, aún por terminar con especificaciones adecuadas, y un replanteamiento de la organización nacional de los ferrocarriles, aparece la región Centro-Sur de Caldas, una coyuntura favorable para dar paso a nuevas posibilidades de desarrollo industrial.

Sin embargo hoy, según Fedesarrollo, el comportamiento de la actividad industrial en el País fue decreciente en 1995, dado que la desaceleración de la demanda agregada por las altas tasas de interés, la caída del "boom" de la construcción y otros factores y la incertidumbre creada por la crisis política y la reforma tributaria afectaron el sector industrial.

Las industrias de Caldas percibieron las condiciones económicas y la situación política y social del País para la inversión cada vez más desfavorables. Sin embargo, opinaron que las inversiones previstas se cumplieron de manera normal. La información de reformas de capital en sociedades registradas de la Cámara de Comercio de Manizales (21 935 millones de pesos entre enero y diciembre de 1995 contra 6 235 millones de pesos en 1994) indican un buen nivel de inversión, aunque se nota también una mayor concentración, ya que mientras en 1994 se reformaron 35 sociedades, en 1995 sólo fueron 26, dos de las cuales se inscribieron en mayo por un valor de 7 600 millones de pesos.

Durante 1995 los empresarios manifestaron tener capacidad instalada suficiente para aumentar la producción; en promedio su uso llegó al 70%. El mayor impedimento para el uso pleno fue la demanda, que también fue señalado como el principal problema en el sector comercial y que se explica principalmente por la restricción monetaria que afrontó el país en este año.

El 72% de los industriales opinó que existieron impedimentos para desarrollar la actividad productiva, siendo las bajas ventas y el insuficiente capital de trabajo los más importantes. Es notable el deterioro del indicador de ventas que fue señalado por el 24% en marzo como principal impedimento y por el 61% en septiembre.

En exportaciones los industriales manifestaron que de la producción total el 15% lo destinan al comercio exterior. En cuanto al mercado internacional, el grupo andino (Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia) es el principal destino de las exportaciones (excluido el café verde).

En 1995 la demanda de los productos para la exportación disminuyó por factores como: la pérdida del mercado frente a los competidores, la crisis económica de los países compradores, las barreras comerciales y los trámites oficiales, el crédito y el transporte interno.

2. Sector Agropecuario

Manizales como los demás municipios de Caldas es básicamente importador de alimentos frescos y procesados, estas importaciones son hechas desde los grandes centros productores y abastecedores como Bogotá, Cali y Medellín y de los departamentos del Tolima, Huila, Meta, Cauca y Nariño.

Actualmente, se proponen estrategias que apuntan al desarrollo de los renglones agropecuarios y sistemas de producción entre los que se destacan: el uso adecuado de nuestras condiciones de clima y suelo, el incremento significativo del producto agrícola regional, la generación de empleo, el aprovechamiento de las condiciones sociales y económicas combinando la gran empresa y el minifundio, y las articulaciones de los mercados locales, nacionales y externos.

A pesar de la crisis la producción cafetera continúa siendo el pilar más importante del sector agropecuario regional. Sin embargo, hoy los resultados de la encuesta de opinión cafetera demuestran que el precio interno de comercialización del grano no alcanza a cubrir los costos de producción. Según los resultados de la encuesta, los caficultores del departamento de Caldas que manifestaron tener una situación económica mala representaron el 49% en el semestre abril-septiembre de 1995. Esta percepción de la situación económica coincide con el deterioro que ha presentado desde el último trimestre el precio externo del grano. Pareciera ser que las medidas de reducción de la oferta no se han reflejado en el aumento de los precios del café a nivel internacional.

Actualmente y debido a las repercusiones negativas sobre las condiciones sociales y económicas de los cafeteros de pequeñas propiedades localizadas en la franja de 1 300 a 2 500 m.s.n.m, se pretende fortalecer aquellos renglones productivos que se integren en sistema de producción empresarial y cooperativa. Entre los lineamientos propuestos para el mejoramiento de la producción del sector agrícola en el departamento de Caldas se encuentran:

- i) El desarrollo del subsector frutícola, pecuario, forestal, agroindustrial y de transformación.
- ii) La racionalización de la producción cafetera en términos de introducir prácticas de cultivo y sistemas de manejo acordes con las necesidades de conservación de suelos.
- iii) La delimitación de áreas que por su alto riesgo de erosión y desastres naturales, por la conservación de reservas ecológicas y vegetación protectora, indiquen un uso conservacionista. Además, del parque los Nevados, la zona de más de 3 000 m.s.n.m, deberá dedicarse primordialmente a la conservación.

Recientemente se introduce la posibilidad de desarrollar el agroturismo como alternativa de conservación de las fincas cafeteras, y como posibilidad de integrarse a la política de bioturismo propuesta por el plan de desarrollo municipal. Esta alternativa se viene configurando y se han establecido los lineamientos para fortalecerla.

3. Sector Comercial

En el país, según FEDESARROLLO, la situación del sector comercio para 1995, tuvo un comportamiento desfavorable comparado con años anteriores, ya que la demanda agregada fue decreciente por la política monetaria contraccionista, por la dificultad para acceder al crédito y por las altas tasas de interés registradas.

Sin embargo, para diciembre de 1995, renglones como alimentos, vehículos, joyas y relojería reportaron buena situación económica, mientras que los electrodomésticos e insumos agropecuarios percibieron una caída en las ventas. De los consultados por Fedesarrollo y FENALCO (Federación nacional de comerciantes), la percepción de la situación económica así como de sus expectativas se deterioraron en el segundo semestre del año, siendo las más bajas desde el inicio de la apertura económica, con un nivel similar al del primer trimestre de 1991.

La proporción de la inversión neta registrada en la cámara de comercio de Manizales para el sector comercial entre enero y diciembre de 1995, disminuyó con respecto al año anterior (5,7% frente al 17,5% en 1994). Sin embargo, en cuanto a la constitución de sociedades aumentó su participación (de 29,4% frente a 22,5% de 1994).

4. Sector de la Construcción

En el orden Nacional y de acuerdo con los estudios adelantados por Fedesarrollo, las altas tasas de interés y los altos precios de venta, que durante la bonanza del sector de la construcción estuvieron por encima de la inflación, contribuyeron a desacelerar la demanda por este tipo de bienes en 1995, a pesar de que el ciclo de la construcción venía extendiéndose. La demanda por vivienda que desde 1992 tuvo un crecimiento sostenido, a partir del último trimestre de 1994 comenzó a perder dinamismo.

En Manizales, la actividad constructora hasta abril de 1995 tuvo un comportamiento creciente pero en el segundo semestre del mismo año se desaceleró. Como resultado a lo anterior la actividad disminuyó, pasando en licencias de construcción aprobadas por Planeación Municipal, de 257 134 m² en 1994 a 241 800 m² en 1995, lo que representa una tasa de -6%.

Realizando un análisis comparativo que permitiera constatar lo anterior, se encontró que la inversión con destino a la constitución de sociedades constructoras que registra la Cámara de Comercio de Manizales, disminuyó un 48% entre 1994 y 1995. Perdió participación con respecto al total del valor de las sociedades constituidas al pasar del 15% en 1994 al 7% en 1995.

5. Estructura Demográfica

Según los resultados preliminares del último Censo (DANE 1994), Manizales registra una población de 389 000 habitantes, el 93% de esta población se localiza en el área urbana y el 7% en el área rural. Las tasas intercensales de crecimiento demográfico han disminuido, para el período 1985-1990 la tasa fue de 2.56, entre 1990-1995 la tasa esperada es de 1.94 y para el período 1995-2000 sería de 1.84.

Entre los aspectos más destacados de la estructura demográfica, se encuentran:

- i) Bajo crecimiento poblacional, tanto vegetativo como migracional, menor al crecimiento demográfico del país.
- ii) Predominio del rango de personas entre 18-59 años en la estructura por edades de la población de Manizales.
- iii) Población económicamente activa equivalente al 77.3% de la población de Manizales y Villamaría en 1992.
- iv) Tasa de mortalidad infantil para el año de 1992 de 28.1 por mil nacidos y tasa de mortalidad de 5.5 por 1 000 Hab. inferiores al promedio nacional.
- v) Presencia de migraciones temporales urbano-rural y rural-rural, como consecuencia de elevada demanda laboral en la zona rural, en particular durante la época de cosecha de café.
- vi) Inmigración temporal por demandas educativas.
- vii) Emigración selectiva de mano de obra calificada, por limitadas oportunidades de desarrollo profesional.
- viii) Crecimiento demográfico decreciente con mayor intensidad en el área rural.
- ix) Disminución del tamaño promedio de la familia.
- x) Rejuvenecimiento de la población mayor al promedio departamental. La participación del rango de los menores de 5 años en la población es mayor en Manizales que en los demás municipios.

De acuerdo a las proyecciones del sistema de contabilidad social, la tasa de crecimiento poblacional muestra un comportamiento mayor en algunos municipios, entre ellos La Dorada con una tasa de 2.93 y Supía con 1.01 durante el período de 1990-1995 (Manizales en el mismo período registro 1.94).

En una visión retrospectiva de la situación social se observa que para el año de 1973 el 61% de la población de Caldas presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), porcentaje similar al mostrado por las regiones de Quindío y Risaralda que fue de 61.9% y el 61.7% respectivamente. El indicador de NBI sufrió variaciones considerables para el año 1985; en Caldas el porcentaje de personas con NBI disminuyó en un 40.8% lo que se tradujo en un 36.1% de la población con NBI, registrando en el mismo período 22.3% en la ciudad de Manizales.

En cuanto a los indicadores que en el Departamento de Caldas presentaron cifras más favorables que en el resto del país, sobresalieron: viviendas con características físicas inadecuadas, cuyo porcentaje sólo cubrió un 29% y en Manizales 0.5% de la población; las personas que habitaron hogares con problemas de hacinamientos mostraban un índice del 8.3% para Caldas y el 9.5% para Manizales, siendo esto porcentajes altos dentro de las regiones del eje cafetero ya que en el departamento del Quindío sólo ascendió a 2.1% y en Risaralda el 5.5%.

En 1985 el 4.8% de la población de Manizales se encontraba en niveles de miseria, el 11.2% de los hogares presentaba alta dependencia económica y el 6.1% de ellos tenían niños con ausentismo escolar.

Los anteriores indicadores muestran una situación favorable dentro del ámbito social de Caldas y Manizales; sin embargo no deben desconocerse los problemas y carencias existentes que muestran puntos álgidos y que precisan atención en la búsqueda de lograr mayores fortalezas.

Los indicadores anteriores elaborados por el comité auspiciado por las Naciones Unidas, la OIT y la UNESCO, consideró que los más importantes componentes de los niveles de vida y los utilizados en la metodología de Línea de Pobreza son un punto de partida importante, pero de ninguna manera suficiente para determinar la calidad de vida, puesto que no se incluyen los componentes espaciales del hábitat construido ni del entorno natural; su combinación constituye sin embargo, un importante instrumento para detectar las diferentes formas que asume la pobreza en Manizales.

Ahora es necesario identificar nuevas oportunidades y las nuevas ventajas que permitan darle un impulso en el marco de las políticas nacionales e internacionales, para evitar un rezago en el concierto regional: su crecimiento no es muy dinámico y por otro su dependencia en materias primas y alimentos y de otras regiones del país para el desarrollo del sector manufacturero, la hacen vulnerable para insertarse en los nuevos procesos del desarrollo nacional y de los mercados mundiales.

III. ESTRUCTURA MUNICIPAL Y PROCESOS DE GESTIÓN

Históricamente la gestión de Manizales podría sintetizarse en tres momentos, que presentan las siguientes características:

El primer momento lo construyó el período de tiempo comprendido desde la Fundación (1849) hasta la celebración del Centenario (1950). En este período la Institución eclesiástica coordina, convoca, aglutina y ejerce el poder de organizar diferentes acciones en procura del bienestar de la localidad. Es así como funda colegios, hospitales, centros asistenciales, ancianatos, programas de vivienda, entre otros. La iglesia es determinante en la vida política y social de la ciudad.

Un segundo momento podría enmarcarse entre el centenario y finales de la década del 1980, caracterizado por la Institucionalización del Estado como ente administrador de lo público que entra en escena a consecuencia de la secularización del país. Esta gestión laica y civil se determina por una acción administradora de los recursos del estado (impuestos, rentas, bienes) y con estos desarrolla programas de mejoramiento social (salud, vivienda, educación), y acciones tendientes al mejoramiento urbano (calles, parques y áreas culturales). En el primer momento de este período el personaje público y sus acciones son sinónimo de: transparencia, equidad, democracia, justicia. Es quien conoce y determina no sólo cuales son los problemas del grupo social, sino su solución, unida a la ejecución y control del gasto.

Un tercer momento es el actual --1990--, que se enmarca en el proceso de descentralización del país, la autonomía Municipal, y la participación comunitaria. Este momento está determinado económica y políticamente por los procesos de modernización del Estado y la internacionalización de la economía. El papel protagónico de la iglesia y el estado se comparte con el sector privado, al cual le compete liderar los programas de interés social como: vivienda, salud, educación, telefonía, puertos, vías y transporte.

Estos tres momentos de la gestión que sin ser muy precisos en el tiempo están cruzados por la determinante económica del país y de la región. Pero a medida que estos se fortalecen nuevos factores de producción y procesos de acumulación de capital entran en escena.

A. LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Como fruto de los procesos de descentralización de Colombia descritos en el Capítulo 1, la Administración Municipal de Manizales ha sufrido cambios importantes en la última década y con mayor celeridad a partir de las reformas constitucionales de 1991.

El Municipio está integrado por un cuerpo colegiado de elección popular denominado Concejo que aprueba las normas en virtud de las atribuciones específicas que la asigna la Constitución Nacional. Dependiente de este Concejo están los organismos de control, que son la Contraloría y la Personería. Por otro lado está el poder Ejecutivo encabezado por la Alcaldía y las Secretarías del Despacho y al cual pertenecen también las denominadas entidades descentralizadas, que comprenden los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las demás Entidades Descentralizadas indirectas o de segundo orden.

a) El Concejo Municipal. Es la corporación administrativa de elección popular, integrada por 19 miembros, que se reúnen por derecho propio cuatro veces al año y extraordinariamente, cuando sean convocados por el Alcalde.

b) La Contraloría General del Municipio. Cumple funciones de control y fiscalización del gasto público y de gestión y de resultados de la administración. Es una entidad de carácter técnico dotada de autonomía administrativa y presupuestal.

c) La Personería. Es la entidad encargada de ejercer el control administrativo en el Municipio y cuenta con autonomía administrativa y presupuestal. Como tal, ejerce las funciones del Ministerio Público que confiere la Constitución Política y la Ley, y las normas que le delegue la Procuraduría General de la Nación.

d) El Alcalde. Su función es dirigir, planear, organizar y controlar las actuaciones municipales, promover y actuar en toda clase de sesiones político y administrativas tendientes a la prosperidad económica y desarrollo social del Municipio, atribuciones dadas en la Constitución Nacional y la Ley. Como apoyo a la tarea del alcalde existen una serie de dependencias, unas centralizadas (denominadas secretarías) y otras descentralizadas, que tienen tareas especializadas, que se presentan a continuación.

e) Secretaría de Planeación. Es un organismo técnico y asesor de la Administración Central, al cual le corresponde fijar políticas, objetivos y estrategias adecuadas para conseguir un dinámico y armónico crecimiento del Municipio, mediante el estudio, e implementación del Plan de Desarrollo. También se encarga la Secretaría de Planeación de garantizar la correcta aplicación de las normas y reglamentos urbanos, rurales y demás disposiciones que se expidan relacionadas con el ordenamiento, crecimiento y desarrollo físico del área urbana y rural del Municipio.

f) Secretaría de Desarrollo Comunitario. Promueve la organización, participación y desarrollo comunitario y fomenta la cultura y la recreación, mediante la orientación a la comunidad a través de los organismos participativos.

g) Secretaría de Obras Públicas. Es la entidad responsable de la construcción, reparación y mantenimiento de toda la estructura vial, de los parques y bienes del Municipio, en coordinación con la Secretaría de Planeación Municipal, el Instituto de Valorización Municipal, el Ministerio de Obras Públicas, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, la Gobernación y las demás instituciones, departamentales o nacionales, que por normas vigentes o de hecho tienen la responsabilidad de concurrir directa o indirectamente al logro del mismo objetivo.

h) Secretaría de Hacienda. Asesora al Alcalde y a la Junta de Gobierno, en la formulación de la política fiscal del Municipio, ejecutando, administrando e incrementando sus recursos financieros. También se encarga de la selección, la adquisición de los recursos materiales muebles, y de los diferentes elementos de consumo que requiera la Administración.

i) Secretaría de Salud. Está encargada de dirigir, planear, organizar, ejecutar y controlar los servicios de salud del primer nivel de atención y los demás niveles que en virtud del principio de complementariedad se prestan en el Municipio de Manizales, en los términos de la Ley 10 de 1990 y de las normas que la adicionan y complementan.

j) Secretaría de Proyectos Especiales y Estudios Técnicos. Coordina y dirige los Macroproyectos de Manizales, basados en el programa de gobierno y en el Plan de Desarrollo.

k) Secretaría de Organización de Sistemas. Elabora y actualiza el Plan Estratégico de Informática del Municipio, para las diferentes áreas de la Administración Municipal en el marco conceptual de los sistemas de información.

l) Secretaría de Educación. Planea, diseña y administra políticas, estrategias y programas para el sector educativo de conformidad con la legislación vigente buscando el mejoramiento de la calidad de la educación de los diferentes niveles.

m) Secretaría de Tránsito y Transportes. Es responsable del buen funcionamiento del transporte terrestre público y privado dentro de la ciudad de Manizales y de la circulación ágil y eficiente de las personas, animales y vehículos en concordancia con el Código Nacional de Tránsito Terrestre y el Estatuto Nacional del Transporte.

n) Secretaría de Gobierno. Vela por la conservación del orden público, mediante una labor altamente preventiva y resguardadora de la seguridad y la tranquilidad, la moralidad, la economía y el sosiego público. Colabora con la rama jurisdiccional para lograr una correcta y oportuna administración de la Justicia.

ñ) Tesorería Municipal. Ejerce las funciones de recaudo de todas las rentas e ingresos del Municipio, gira y paga oportunamente las obligaciones legales exigibles a cargo del Municipio, de acuerdo con la realización de los programas de la Administración Municipal.

B. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Las entidades descentralizadas se llaman así porque poseen autonomía administrativa y patrimonio propio, a diferencia de las secretarías que dependen para la ejecución de sus acciones de los ingresos municipales y cuyo ordenador es el Alcalde. Estas entidades le permiten una mayor agilidad a ciertas actividades que requieren de autonomía y de procesos rápidos de decisión. Existen dos tipos de instituciones descentralizadas.

1. Entidades descentralizadas de primer orden

La característica de las entidades descentralizadas de primer orden es que el Municipio es el único responsable por sus ingresos. A continuación indicamos las principales entidades existentes en Manizales:

a) Empresa Municipal de Salud (EMSA). Es un ente de beneficencia pública, que tiene como objeto la obtención de recursos para el sector de la salud en el Municipio de Manizales, y para los fondos locales y seccionales de la Salud de Caldas y Manizales, de conformidad con la Ley. Estos recursos se obtienen a través de la administración de: la Lotería de Manizales, las Apuestas Permanentes, los juegos de suerte y azar y la Administración del Teatro los Fundadores.

b) Instituto de Valorización Municipal (INVAMA). Es un establecimiento público con autonomía propia, encargado de programar, proyectar, diseñar, decretar y ejecutar las obras de interés público de desarrollo urbano que deben emprenderse con el sistema de valorización. Actualmente presta el servicio de alumbrado público y la construcción de obras civiles como vías arterias principales.

c) Caja de Vivienda Popular (CVP). Organismo público con personería y autonomía propia; encargado principalmente de atender funciones administrativas en la prestación de servicios sociales, especialmente en la solución del problema de vivienda popular a toda la comunidad de escasos recursos, en la ampliación y construcción de vivienda por el sistema de crédito hipotecario y de amortización gradual, con sistemas de financiación y aportes del beneficiario. Así mismo establece o fomenta la organización de empresas familiares y comunes afines a la vivienda.

d) Hospital de Caldas. Tiene como misión fundamental la de proporcionar un cuidado integral al paciente, así como estimular la enseñanza, la investigación y los programas de salud. El Hospital de Caldas presta los servicios de salud observando los principios básicos consagrados para el servicio público de Salud en la Ley 10 de 1990 y demás normas que lo desarrollan y complementan.

e) Hospital Geriátrico San Isidro. Tiene como objetivo principal brindar atención integral a las personas mayores de 60 años de la ciudad de Manizales y el Departamento de Caldas, bajo los principios consagrados para el servicio público de la Salud en la Ley 10 de 1990.

f) Empresas Públicas de Manizales (EPM). Establecimiento público, autónomo, a cargo de la dirección y administración de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, teléfonos y telecomunicaciones, incluyendo la telefonía móvil celular.

2. Entidades Descentralizadas de Segundo Orden

Las entidades descentralizadas de segundo orden son en las que hay participación de otras entidades públicas o privadas nacionales o departamentales en asocio con el Municipio.

a) ASBASALUD. Es una asociación de carácter privado con fines de servicio público; su objetivo principal es la prestación de los servicios de salud a la comunidad en el primer nivel de atención, la vigilancia y control del medio ambiente a través de una coordinación interinstitucional.

b) Corporación Manizales Reverdece. Con participación mixta, su objetivo primordial es el mantenimiento, conservación, embellecimiento y construcción de parques, zonas verdes y áreas recreativas.

c) Terminal de Transportes. Entidad de carácter privado fundado con fines de prestación de servicios público, en la cual tiene participación el Municipio de Manizales; el objetivo primordial es el diseño, planeación, desarrollo y evaluación de los planes y programas tendientes al control y organización de los vehículos de servicio público intermunicipal e interdepartamental.

d) Corporación Centro de Recepción de Menores. Diseña, desarrolla y evalúa programas tendientes al mejoramiento de las condiciones de bienestar físico-social del menor brindando una formación integral.

e) Centro de Diagnóstico Automotor. Es una Empresa Comercial del Estado del orden Municipal, fue constituido el 22 de Diciembre de 1981, a través de la escritura pública No 1734. Su objetivo Primordial es hacer la revisión mecánica general de todos los vehículos, para obtener la Certificación de Movilización o Calcomanía.

f) Fomento y Turismo. Es una empresa industrial y comercial del Estado. Su objetivo fundamental es el de la promoción y manejo de la industria del turismo del Municipio en directa relación con las alternativas turísticas regionales.

g) EMAS. Empresa privada dedicada a la prestación de servicios públicos de aseo. EPM posee el 49% del capital accionario.

h) EMTELSA. Empresa de economía mixta para la prestación del servicio público de telefonía básica conmutada y servicios asociados.

i) ACUALGAS. Empresa de economía mixta para la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado, distribución de gas domiciliario y saneamiento hídrico.

j) Ciudad Verde. Empresa privada encargada del manejo integral de la planta de reciclaje, son socios: EPM, Fundación Social, Cooperativas de Recicladores Prosperar y Mejorar.

k) Centro Galerías - plaza de mercado. Empresa privada dedicada al manejo integral de la plaza de mercado. EPM posee el 40% del capital accionario.

C. ASPECTOS FISCALES DEL MUNICIPIO DE MANIZALES

En la historia reciente del Municipio de Manizales, se establece una situación presupuestal deficitaria para los años 87, 88 y 89 y una situación de superávit para los años 1990 a 1994, resultados éstos últimos de un proceso de reordenamiento en las finanzas públicas con miras a mejorar la capacidad de inversión del Municipio.

A nivel de la composición del presupuesto, es significativo el repunte de la inversión como porcentaje de los gastos totales del Municipio, ya que mientras en 1986 constituía el 16.4% del total ejecutado, en 1994 representó el 59.85%.

En cuanto a los gastos de funcionamiento, en 1986 representaban el 51.6% del ejercicio, y en 1993 disminuyeron su importancia al representar sólo el 23.53%.

Con respecto al servicio de la deuda, su incidencia a nivel de presupuesto ha oscilado entre un 6.7% y 16.6% entre los años de 1986 y 1993.

La capacidad de endeudamiento se empezó a utilizar con vigor mediante el Acuerdo 28 de 1991 por un valor de 2 500 millones de pesos, la cual ha continuado utilizándose sin coparse en su totalidad.

En el período 1986 a 1991, hubo un promedio de ingresos de 8 500 millones a precios constantes de 1993. En el año 1989, entró la actualización y organización del catastro municipal, lo cual significó un crecimiento del 300% en el recaudo del impuesto predial (aumento de avalúos) y simultáneamente un crecimiento del 200% en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio por ajuste de índole interno.

En el período 1992-1994, hay un importante dinamismo que se ve reflejado en el crecimiento de las rentas gracias a:

- La sobretasa de la gasolina para financiar el Plan Vial.
- Introducción del debido cobrar al Presupuesto de Ingresos del Municipio.
- Reajuste de las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio.
- Cobro de Impuesto de Industria y Comercio mediante retención en la fuente.
- Convenio de la división de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda para atacar la evasión, principalmente la Evasión de Impuestos de Industria y Comercio.
- Actualización Catastral del Instituto Agustín Codazzi.

En Anexo II se presentan cuadros relativos al presupuesto municipal entre 1988 y 1994, y a las inversiones previstas para Manizales en el período 1995-1997.

D. LOS PLANES DE DESARROLLO: 1986 Y 1991

1. El Plan de 1986

En febrero de 1984, se iniciaron los estudios de actualización del Plan de Desarrollo; la elaboración del mencionado Plan fue de conformidad con los términos del Decreto 1306 de 1980.

En el año de 1988 se presentó al Honorable Concejo Municipal, el Plan de Desarrollo, el cual no fue aprobado debido a circunstancias de orden administrativo. Por condiciones naturales Manizales ha agotado las posibilidades de expansión como aglomeración homogénea, ello implica tomar en consideración las características naturales y físicas de su entorno como factores a considerar en la planeación de su crecimiento y el ordenamiento territorial lo que refuerza la necesidad del encuadre regional o al menos subregional o zonal.

En lo interdepartamental se planificó: aeropuerto de Palestina, carreteras regionales y troncales, rectificación carreteras Manizales-Pereira, variantes de Chinchiná y Santa Rosa.

Como área Metropolitana se identificaron los municipios de Manizales, Villamaría, Chinchiná, Palestina, Neira; por vinculación posterior: Aranzazu y Filadelfia como integración de núcleos urbanos Manizales-Villamaría.

Se orientó el crecimiento en el eje Manizales-Pereira, favoreciendo la localización de infraestructura y servicios en el sentido del eje de relación.

Se proyectó la creación de un sistema de información permanente y actualizado, con el fin de identificar la evolución de los procesos en curso, para los municipios implicados, que apoyarán la integración de uno o más servicios.

Se reformuló la estructura orgánica municipal.

2. El Plan de 1991

A partir de 1992, la Administración Municipal inicia el proceso de modernización más ágil de su historia por el Acuerdo 054 del 15 de Septiembre de 1993 que aprobó el nuevo Código de Construcciones y Urbanizadores para la ciudad de Manizales. Las normas allí incluidas tuvieron en cuenta las cambiantes realidades jurídicas, económicas y sociales del nuevo Municipio Colombiano, las políticas de Descentralización y las normas establecidas por la Nación.

Se hizo la identificación de la población con mayores necesidades básicas insatisfechas, dentro del marco de Focalización de Gasto Social, el Municipio adopta la implementación de la Estratificación de todos los predios y del Sistema de Selección de Beneficiarios para los Programas Sociales "SISBEN".

El Ordenamiento Territorial, se emprendieron los estudios de prefactibilidad de las áreas de expansión en las zonas potencialmente urbanizables y localizadas en el área rural de la ciudad; buscando la eficiencia de la estructura espacial urbana, a través de la incorporación de las áreas suburbanas rurales a la estructura de la ciudad, con el fin de dar cumplimiento a las políticas sobre el manejo de las zonas de expansión.

3. El plan de 1995

En 1995 se aprobó el Plan de desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI, en concordancia con la nueva Ley Orgánica de Planeación expedida por el Congreso (Ley 152 de 1994). A continuación se presenta una síntesis de los objetivos, políticas, estrategias, instrumentos y mecanismos de participación comunitaria.

a) Objetivos:

- De Equidad Social. Buscar el bienestar de los habitantes del Municipio, Inspirados en los principios de Justicia Social, a partir del reconocimiento de la importancia de la familia.
- De Eficiencia Económica. Optimizar los recursos en cuanto a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.
- De Recuperación y Protección del Medio Ambiente. Garantizar la calidad del ecosistema permitiendo un normal desarrollo para la vida humana y las demás especies.
- De Participación Comunitaria. Integrar los habitantes a la vida política, económica, cultural y social del Municipio.
- De Neutralidad Política. Garantizar un marco de planificación que permita el libre juego democrático.
- De Actitud frente a la Planeación. Generar aceptación y entusiasmo en la sociedad civil y en los funcionarios.
- De Utilización de las Herramientas de la Administración Moderna.
- De la Orientación de la Inversión. Asegurar el cumplimiento de las políticas de focalización del gasto, atendiendo prioritariamente los grupos vulnerables.
- De Hábitat. Propender por una vivienda digna que conviva con el entorno natural y urbano.

b) Políticas y Estrategias

Las políticas de desarrollo se detallan a continuación con sus respectivas estrategias:

- De desarrollo humano: Esta política contempla los programas de: educación, salud, cultura para la paz, recreación y deporte, seguridad ciudadana, nutrición y seguridad alimentaria, participación, mujer, familia y juventud.
- De gestión moderna. Esta política contempla los programas de: transparencia institucional, cultura organizacional, inversión y asignación de recursos e informática.
- De Ordenamiento Territorial. Esta política contempla los programas de: integración sub-regional, ordenamiento rural, tránsito y transporte, espacio público y mejoramiento del entorno, hábitat y servicios públicos.
- De crecimiento del sector productivo. Esta política contempla los programas de: dinámica sectorial, economía solidaria, desarrollo rural, ciencia y tecnología.
- De Medio Ambiente. Esta política contempla programas y estrategias a través de proyectos de investigación.
- De prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas. Esta política contempla programas y estrategias a través de proyectos de investigación.

c) Instrumentos

Los instrumentos del Plan de Desarrollo más destacados para la gestión urbana son: i) el Plan de Ordenamiento Territorial que contiene ordenamiento urbano, espacio público, vial y de tránsito y transporte; ii) el Plan Ambiental Bio-Manizales que contiene: áreas verdes y espacios públicos recreativos, conservación, protección y recuperación de laderas, uso del paisaje natural y construido del municipio, conservación, preservación y protección de la memoria urbana, ecoturismo y saneamiento ambiental.

Igualmente se destaca como principal instrumentos de planificación el plan integral para la prevención de desastres, atención de emergencias y rehabilitación de zonas afectadas (PADEM).

Existen también otras disposiciones que se constituyen en instrumentos de apoyo para llevar a cabo el Plan de Desarrollo, las cuales son: el Plan Zonal de Comunas y Corregimientos, el Plan Sectorial por temas y áreas y el Plan de Acción por cada secretaría y entidad descentralizada.

d) Participación comunitaria en los procesos de planeación

En Manizales existen un total de 101 organizaciones legalmente constituidas, que intervienen fundamentalmente en acciones relacionadas con la satisfacción de las necesidades sociales básicas; el 77.2% propician la participación comunitaria, el 6.93% se dedican a los programas de salud, el 4.95% en programas de vivienda y el 2.97% en acciones tendientes a la protección del medio ambiente.

El 62% de las entidades que propician la gestión comunitaria son de orden público, el 32% privadas y el 5% mixtas. La tendencia a la organización y participación comunitaria se ha centrado en la educación para el cambio, haciéndose énfasis en el rescate de los valores ciudadanos, de la democracia y en la defensa del hábitat colectivo. Inciden en este proceso las Juntas Administradoras Locales (18) y la elección de Comuneros como representantes locales.

Con relación a la cobertura de las acciones el 44.8% se centra en el ámbito barrial, el 15% a sectores más amplios diferenciados por comunas y el 23% en el ámbito nacional. Todas ellas hacen referencia a las necesidades colectivas y a la organización y participación comunitaria.

La comunidad ha manifestado interés en el proyecto de gestión ambiental que viene realizando la Administración y específicamente en acciones demostrativas en la Comuna 2 donde hay un interés específico para su realización.

Con el fin de incorporar al proceso de toma de decisiones municipales a un número cada vez mayor de ciudadanos, el plan de desarrollo considera políticas encaminadas a orientar la participación comunitaria con la aplicación de mecanismos que garanticen la vinculación real de toda la comunidad, de manera que la organización de la sociedad civil se configure como indicativo de proyección del conglomerado. Las líneas de acción serán las siguientes:

i) Formular y consultar a los diferentes estamentos económicos y sociales los principales problemas del municipio, con el fin de dar soluciones adecuadas.

ii) Promover la participación permanente de la comunidad en los procesos administrativos del municipio, con singular importancia en la identificación de las necesidades y prioridades, a través de Las Juntas Administradoras Locales.

iii) Adoptar mecanismos que permitan y faciliten el control de la gestión pública por parte de la Comunidad a través de las Juntas Administradoras Locales.

iv) Establecer políticas que permitan fortalecer una cultura de la participación en términos democráticos es decir, con base en el respeto y la tolerancia de las ideas y los intereses, buscando mecanismos de concertación.

v) Realizar investigaciones de tipo social con el fin de analizar el nivel de participación comunitaria en los diferentes procesos de la Administración Municipal.

vi) Adoptar mecanismos que faciliten distintas formas de participación y asociación con terceros para mantenimiento, administración y ejecución de los programas y proyectos.

vii) Estimular la conformación de un sistema de comunicación e información social y comunitaria que permita la interrelación e intercambio de experiencias a las diferentes formas de organización social y comunitaria.

E. EJEMPLOS POSITIVOS DE LA GESTIÓN LOCAL

La gestión urbana en Manizales se ha desarrollado a través de programas de actividad interinstitucional, en el período reciente se destacan los siguientes programas por considerarlos integrales con relación a la participación ciudadana. Igualmente, se consideran como programas que permitirán en un futuro mayores ingresos al Municipio, mejoramiento de la calidad de vida y fomento al liderazgo y al sentido de pertenencia de la población sobre la ciudad.

a) Reciclaje medio de desarrollo

Busca definir un conjunto de mecanismos y acciones que permitan desarrollar conciencia del reciclaje, como una alternativa de educación, empleo, producción y protección al medio ambiente.

b) Manejo integral de residuos sólidos

i) Programas tendientes a promover la reglamentación, planeación y desarrollo de sistemas de aseo y saneamiento básico; por parte de la Administración Municipal en las perspectivas de un manejo integrado de los residuos sólidos con la participación comunitaria.

ii) Programas para el apoyo técnico, económico y financiero a las empresas de servicio públicos de aseo urbano, creadas por las organizaciones sociales de recicladores, las organizaciones comunitarias y las organizaciones solidarias.

iii) Programas para convertir los modelos de privatización de los servicios de aseo urbano en procesos generadores de empleo y desarrollo sostenible.

iv) Programas para introducir tecnologías apropiadas para el manejo adecuado de residuos producidos por el país.

c) Promoción al Civismo

Programas para comprometer y consolidar la participación ciudadana en el manejo y cuidado del entorno para establecer en él, su sentido de pertenencia.

d) Programa para la recuperación y conservación del paisaje

Pretende la utilización del potencial recreativo, de la ciudad en todas aquellas áreas residuales, bordes urbanos, senderos y calles, de propiedad del municipio para uso activo de sus habitantes.

i) Programas para la intervención en defensa del paisaje como patrimonio ciudadano, en aquellas vías que por sus características topográficas y de localización se les debe dar un manejo con criterios estéticos y paisajísticos y su concepción como espacio apropiable para el uso y disfrute de la comunidad.

ii) Programa para apoyar el mejoramiento de corredores viales mediante una adecuada arborización en sectores urbanos.

iii) Programas para involucrar en el sistema de zonas verdes del espacio público, áreas de valor y potencial ambiental que puedan ser utilizadas y rehabilitadas para el esparcimiento, de la cultura y la ciencia.

F. LOS PLANES SECTORIALES Y ZONALES Y LA PARTICIPACIÓN

El Municipio dentro de la puesta en marcha del plan de desarrollo y sus procesos de Gestión puso en marcha los planes sectoriales y zonales:

a) Los Planes Sectoriales están contemplados dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, definidos como el conjunto de normas y reglamentos que regulan el crecimiento del municipio. Estos permitirán un desarrollo humano sostenible mediante un manejo adecuado de los usos del suelo, del patrimonio histórico y ambiental, permitiendo opciones de bienestar hacia las generaciones futuras. Igualmente plantean un crecimiento urbano, económico y social enmarcado en una política ambiental.

El contenido de los planes sectoriales en sus aspectos técnicos y enunciativos depende de las características de los servicios y de la estructura de las entidades encargadas de prestarlos. Los planes sectoriales pueden ser aducidos como consideraciones o motivos de orden técnico de las reglamentaciones urbanísticas que se dicten con arreglo del acuerdo 107 de mayo de 1995, pero no podrán contener en sí mismos otras normas distintas de las atinentes a la prestación de los servicios que han sido objeto de planeamiento y a la organización administrativa y funcionamiento de las entidades encargadas de prestarlos.

b) Los Planes Zonales los conforman los programas, proyectos y acciones encaminadas a equilibrar el desarrollo físico, económico y social de la población, a través de la organización espacial de las comunas y corregimientos del municipio.

Los aspectos físicos de los planes zonales están encaminados a facilitar e inducir la planificación y reglamentación detallada de los elementos de la estructura urbanística con mayor precisión, acorde con los modos de vida, sus necesidades y costumbres. Los planes zonales deberán ser presentados al Concejo Municipal dentro de los términos de la ley.

El contenido de los planes zonales, en sus aspectos técnicos y enunciativos depende de las características de la zona, en su ámbito espacial y físico, igualmente contempla los mismos aspectos del Plan General de Ordenamiento conforme a la ley y sirve como base para la reglamentación de normas urbanísticas que permitan regular el desarrollo urbano y rural de las zonas.

Así mismo, la elaboración de los programas y proyectos específicos servirán como base para la presentación ante el banco de programas y proyectos de inversión municipal.

Los planes sectoriales y zonales, están supeditados al Plan General de Desarrollo, no pudiendo por lo tanto introducirse en los planes sectoriales y zonales aspectos que impliquen modificación del Plan General de Desarrollo.

c) Participación de la Comunidad en la Planificación. Con el fin de incorporar al proceso de toma de decisiones municipales a un número cada vez mayor de ciudadanos, el Plan de Desarrollo Manizales siglo XXI formula políticas encaminadas a orientar la participación comunitaria con la aplicación de mecanismos que garanticen la vinculación real de la comunidad, de tal manera que la organización de la sociedad civil se convierta en un indicativo de proyección del conglomerado social.

G. SÍNTESIS DE LA ESTRUCTURA Y LA GESTIÓN MUNICIPAL EN MANIZALES

Es indudable que el municipio de Manizales ha recorrido un importante camino en la actualización de su estructura administrativa y en la atención a las necesidades de una población creciente y de un territorio difícil de manejar por su tamaño y heterogeneidad topográfica.

Sin embargo, parece necesario abordar ya una tarea de mayor profundidad para ajustar la labor de la administración municipal a las necesidades de una realidad mucho más compleja que requiere mejores estructuras y funcionamiento de las entidades y de mayor articulación entre el Estado y la sociedad civil.

Lo anterior se observa bien en los problemas asociados a la regulación física del municipio y su articulación con los mecanismos de definición de las áreas de expansión, de los costos asociados a la provisión de servicios públicos en ellas, de las vías y de los impactos que dichos crecimientos pueden tener sobre el medio ambiente y sobre el aumento de la vulnerabilidad de la ciudad ante deslizamientos y movimientos telúricos.

Este tema requiere de un trabajo mucho más estrecho entre organismos de prevención de desastres (Comité Local de Emergencias), organismos de protección del medio ambiente (CORPOCALDAS), organismos de control y planeamiento físico (como la Secretaría de Planeación) y los entes que proveen a la ciudad de vías y servicios públicos (INVAMA y Empresas Públicas de Manizales) y su articulación con urbanizadores, constructores y comunidad.

Por estas razones es necesario crear nuevas y más ágiles estructuras y funcionamiento de las instituciones municipales, que rompan la dicotomía entre la administración y el público; los que atienden y deciden y los que piden y esperan la decisión.

Esta visión debe cambiarse por unas reglas y unos comportamiento donde los clientes de la administración son sus usuarios. Los que pagan impuestos, los que piden servicios públicos para usarlos y pagarlos, los que solicitan servicio médico, o educación o prevención de la seguridad.

El municipio debe cambiar su actitud pasiva de esperar a que la soliciten servicios, por una actitud donde sale al encuentro de sus usuarios, convirtiéndose en un promotor del bienestar colectivo.

Un obstáculo muy grande a un trabajo armónico y serio para la gestión, está también centrado en dos tipos de comportamientos laborales que se refuerzan. Por un lado el clientelismo, que hace que los cargos públicos obedezcan a favores políticos y por consiguiente el administrador público responde más a los intereses de su jefe político que a los intereses de la comunidad, del programa de gobierno del alcalde o a los del jefe de la institución.

Este último es uno de los factores más difíciles de manejar, por estar ligado a muchos años de hábitos clientelistas y a comportamientos absolutistas y egoístas de los grupos y líderes políticos. Romper este obstáculo y propender por una cultura política basada en las propuestas ideológicas y en los planteamientos de gobierno y no en los favores políticos, los contratos y las influencias, es uno de los grandes retos de la sociedad manizalita.

El otro obstáculo está centrado en la costumbre del favor y el "amiguismo" para las diligencias y asuntos que tienen que ver con el municipio y no en reglas, normas, plazos y prioridades claras y conocidas por todos. Clientelismo y amiguismo son los grandes obstáculos para una administración moderna en el municipio, aunque como se verá más adelante, a esto se suma la necesidad de capacitación y mejoramiento de la calidad del personal y de los sistemas de manejo, administración y procesamiento de información.

También refuerza esta tendencia el hecho de que existen pocos incentivos oficiales para los funcionarios que se esfuerzan y que trabajan con esmero. Esto es parte de la estructura clientelista, pues se premia no al buen funcionario sino al que es "fiel" a su jefe político, el cual a su vez lo retribuye buscando su promoción en la estructura administrativa. No es el premio de la administración mediante un sistema de evaluaciones y estímulos que debería ser la norma para todos los funcionarios.

En los aspectos fiscales aparecen claros problemas de insuficiencia de los recaudos y baja descentralización del gobierno nacional. Este asunto ha golpeado especialmente a Manizales, porque por su esfuerzo en el pasado y por tener aparentemente unos indicadores de pobreza no tan críticos ha recibido un menor tratamiento para la asignación de recursos del llamado SISBEN (Sistema de beneficiarios).

Desde el punto de vista de la planificación, Manizales ha hecho un esfuerzo continuo en los últimos años por tener un plan de desarrollo y por trabajar para su cumplimiento y actualización. Parece necesario ahora avanzar buscando un mayor consenso de la sociedad civil alrededor de este plan, para que se convierta no sólo en un elemento de cohesión y búsqueda colectiva, sino en una reglas del juego entre los distintos grupos sociales. Planteamientos como los de la biocidad, la prevención y atención de desastres, ciudad saludable y otros, no tendrán larga vida si no son compartidos por el sector privado, la comunidad, la administración pública y los líderes políticos.

Un obstáculo también podría estar centrado en la capacidad de convocatoria de la Administración Municipal, por un lado y en la voluntad para que los otros sectores acudan al llamado y a trabajar conjuntamente.

Finalmente parece existir un obstáculo grande en la respuesta de la comunidad para trabajos y acciones conjuntas entre la administración y sus grupos organizados. Aquí se requieren mejores sistemas para incorporar la participación en muchos de los asuntos de la vida municipal. Las razones para la falta de participación podrían estar ligadas a elementos culturales que refuerzan un comportamiento individual y a desconfianza del gobierno, por incumplimientos en el pasado.

Sin embargo, todos estos aspectos pueden ser trabajados y manejados por una administración municipal que trabaje articuladamente con los sectores privado y comunitarios y con una amplia solidaridad y consenso entre el sector político.

IV. LA GESTIÓN URBANA LOCAL: UMBRALES, DESAFÍOS Y LINEAMIENTOS PARA SU FORTALECIMIENTO

A. BASES CONCEPTUALES PARA UNA PROPUESTA DE DIRECTRICES DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN GESTIÓN LOCAL

1. La Planificación como la articulación de los procesos de investigación, la gestión y el seguimiento

En Colombia a pesar de la importancia creciente de la gestión urbana para la planificación del desarrollo municipal, el avance teórico, metodológico y operativo no ha avanzado lo suficiente para lograr una comprensión global de la problemática. Aún no se ha logrado construir una visión integral que establezca las respectivas relaciones entre los aspectos sociales, tecnológicos, ambientales, económicos y políticos de los procesos de gestión en las ciudades. Esto no permite consolidar sistemas operativos eficientes que posibiliten y concreten acciones integrales hacia el desarrollo sostenible de los municipios.

Si bien, se han realizado esfuerzos encaminados a conocer las causas de los problemas, no se tiene hasta ahora una sistematización de los resultados, ni existen indicadores que permitan evaluar y hacer el seguimiento a los procesos de gestión y descentralización. Las dificultades en este sentido se derivan en gran medida de la misma complejidad e interdependencia del fenómeno y de las condiciones actuales de los procesos participativos. La cultura para la participación deberá fomentarse y consolidarse prioritariamente. La incorporación de los canales de participación ciudadana que contempla la constitución para los procesos participativos y la toma de decisiones, deben hacer parte integral de los procesos de gestión.

En este sentido, se propone aplicar un proceso de planificación que involucre investigación-gestión-seguimiento, integrando los siguientes aspectos:

- Procurar la comprensión urbana integral y articular las propuestas de solución para los problemas de las ciudades en un proceso permanente de investigación.

- Identificar los principales factores que intervienen en la dinámica urbana local y caracterizar lo esencial de su problemática, teniendo en cuenta determinantes espacio-temporales. Esta identificación de los problemas en las distintas unidades territoriales permitirá ajustar la agenda de investigación-gestión.

- Buscar los mecanismos para la investigación-gestión urbana, procurando integrar sus estrategias a la política de planeación del desarrollo Municipal. El conocimiento de la realidad requiere de un seguimiento e investigación permanente sobre la problemática para delimitar los campos de acción, establecer prioridades y dar alternativas de solución más apropiadas a las particularidades locales.

La investigación-gestión-seguimiento deberá basarse en tres puntos fundamentales:

- El conocimiento de la realidad a partir del trabajo interdisciplinario y transdisciplinario.
- La participación comunitaria, entendida ésta como la activa participación de los diferentes actores sociales (pobladores, empresarios, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas) con el gobierno local.
- La instrumentación de los procesos en las fases de conocimiento, ejecución, seguimiento y evaluación.

A continuación se reflexiona sobre cada uno de ellos:

a) La interdisciplina

Una de las críticas que se viene planteando al desarrollo de la planificación y gestión urbana es la dificultad del análisis de sistemas complejos, como la ciudad. Esta dificultad, surge por la incapacidad de las diferentes disciplinas y profesiones para integrarse, debido a la relativa insularidad de cada una de ellas y a su imposibilidad de definir acciones concretas sobre una realidad.

El ejercicio interdisciplinario requiere una mayor disposición por parte de los investigadores para reformular los conceptos y métodos de su profesión o disciplina, en el transcurso del proceso investigativo. Igualmente, deben reconocer la posibilidad de interactuar con otros actores sociales que también tienen su propio conocimiento de la realidad.

Quizás una de las razones de la crisis urbana ha sido la separación entre la investigación, la tecnología y la comunidad. Las herramientas tecnológicas que propician y generan el crecimiento de las ciudades y su infraestructura física y de comunicaciones, han avanzado más rápidamente que el conocimiento obtenido de los procesos de gestión urbana.

b) La participación comunitaria

La participación requerida para la investigación-gestión, debe entenderse en un proceso de discusión permanente y abierta de quienes investigan el desarrollo de las ciudades, los que toman las decisiones sobre los procesos de "construcción" de ciudad y el resto de actores sociales.

En este sentido, la gestión deberá fundamentarse en el análisis del proceso urbano en términos de su estructura, su función y su evolución. Los procesos de participación se constituyen en una reflexión crítica que considera las contradicciones que caracterizan el espacio urbano, posibilitando así la articulación de la investigación con las acciones sobre la ciudad en sus diversas manifestaciones socio-espaciales.

La pregunta básica es, por lo tanto, ¿Cómo involucrar a la comunidad en los procesos mismos del conocimiento de su propia realidad? En este sentido, es fundamental considerar la investigación como un proceso educativo. En efecto, la participación no consiste sólo en la consulta a la comunidad a través de encuestas o de cualquier otra forma de información, sino en involucrarla en cuanto sea posible en la tarea investigativa para la toma de decisiones.

La investigación-gestión participativa, deberá resolver los problemas concretos de las comunidades y elevar el nivel de comprensión de las mismas sobre su propia realidad. Ello supone una nueva manera de abordar la relación de los gobernantes y los técnicos con la comunidad. En esta perspectiva se deben democratizar y socializar los resultados de los procesos de investigación, toma de decisiones, acciones y seguimiento y evaluación de los programas y proyectos que se adelanten en las comunidades, como una forma de construir una sociedad realmente participativa. Para el caso colombiano esta perspectiva está contenida en el espíritu de la nueva constitución y en las recientes reformas políticas del país.

El Estado al asumir la participación sin paternalismo, sin clientelismo y sin autoritarismo, adquiere un rol dinamizador y orientador insustituible. Sólo así, podrá relacionarse con los demás agentes y entrar a definir las prioridades de planificación con cada comunidad sobre bases tecnológicas e investigativas.

En las ciudades las comunidades comparten problemas, intereses, aspiraciones, actividades, historia, pertenencia y símbolos. Su heterogeneidad se constituye en un potencial de desarrollo, puesto que ellas a través de sus organizaciones pueden lograr el mejoramiento de su calidad de vida, al reconocer su entorno inmediato e identificar su problemática específica. Esto le permite a las comunidades definir las prioridades de planificación y acción y trascender del apoyo institucional a la participación política.

La participación "ciudadana", fundamentada en la pluralidad de intereses y concepciones, y enriquecida por los valores y la práctica de la participación comunitaria, hace referencia a una sociedad democrática que permite la consolidación de lazos de solidaridad y posibilita la toma de decisiones en torno a las potencialidades y limitaciones para la realización de proyectos.

Existen además organizaciones no gubernamentales, que como agentes dinamizadores del desarrollo facilitan la interrelación con el Estado y las comunidades. Esto se deriva de su relativa autonomía para la práctica social. Pero estas, a pesar de haber logrado establecer vínculos con la comunidad sin pretensiones políticas partidistas, no siempre logran dar continuidad a los procesos comunitarios requeridos para una planificación integral.

Reivindicar la investigación-gestión participativa significa que las acciones requeridas para este proceso deben orientarse en dos aspectos articuladas entre sí. Primero, resolver los problemas concretos de las comunidades y de la sociedad, y segundo, elevar el nivel de comprensión de los diferentes agentes comprometidos con la realidad urbana. Estas acciones son posibles en la medida en que el conocimiento de la realidad incorpore instrumentos que permitan evaluar, proyectar y direccionar tendencias con base en un conocimiento tecnológico y científico.

Para comprender la relación que establece la comunidad con su entorno urbano, es importante tener en cuenta, además de los aspectos sociológicos que permiten su identificación, la interacción dinámica en los distintos componentes así:

- Componente de área territorial: con ello se expresa que una comunidad posee un territorio propio; en este sentido es importante tener en cuenta las dificultades que se presentan para la participación cuando existen divisiones territoriales que priman sobre el sentido de pertenencia.

- Componente de conocimiento: expresa el nivel de conocimiento que una determinada comunidad posee sobre si misma y sobre su entorno; es importante tener en cuenta como se manifiestan espacialmente estas interrelaciones para integrarlas al proceso de conocimiento.

- Componente de contacto interpersonal: se designa así el grado de relaciones entre los miembros de un determinado grupo; en este sentido es importante visualizar la capacidad de interacción de la comunidad.

- Componente de base de cohesión: se asimila cohesión al sentido de pertenencia sobre el territorio; es importante involucrar la capacidad de gestión al interior del grupo.

Los diferentes agentes deben complementarse y articularse: unos tienen datos e informaciones, otros definen objetivos o poseen recursos. Si se busca una verdadera participación comunitaria la primera responsabilidad en esta gestión se centrará en los técnicos y el gobierno local. Si se llega a la comunidad con propuestas concretas de acción como resultado de diagnósticos previos, con definiciones programáticas y con apoyos institucionales y financieros, se posibilitará un nivel de discusión superior que integra a la comunidad en el proceso de gestión.

c) La instrumentación de los procesos

Es necesario llamar la atención sobre la disparidad existente entre la importancia atribuida a la elaboración de los planes, en contraposición a la escasa atención que reciben las instancias de implementación y gestión de sus recomendaciones. Por ello es que nos referimos aquí --y propugnamos-- por una gestión planificada, en contraposición a aquella que se concibe como mera administración o concreción de iniciativas aisladas.

De todas maneras es imprescindible contar con ideas rectoras o lineamientos básicos de gestión si se pretende integrarla a un proceso de planificación. Es por ello, que una ágil relación dialéctica entre objetivos de largo plazo, generales y flexibles, acompañados de acciones, programas y proyectos específicos, articulados a procesos de seguimiento y de evaluación mediante indicadores de gestión y de resultados, parece una solución adecuada en situaciones críticas y de futuros poco predecibles, como las actuales.

Al ser las ciudades lugares de máxima concentración de individuos y actividades, donde la población actúa sectorialmente según intereses muchas veces contrapuestos, las cuestiones a resolver no sólo son múltiples, sino que se presentan con máxima densidad y proximidad. Esto exige una mayor interrelación de las problemáticas a resolver, debido a su simultaneidad o, simplemente, porque la resolución de cada una de ellas incide, positiva o negativamente, sobre una amplia mayoría de las restantes. Lo anterior demuestra la necesidad de una gestión integral de los problemas urbanos.

La gestión urbana tiene limitaciones que se derivan de la incongruencia que existe entre sus propios ámbitos jurisdiccionales y los ámbitos en que se originan las problemáticas. Cuestiones de índole ambiental, social o económica que se viven en las ciudades, tienen origen en acciones que se

realizan o en decisiones que se adoptan en espacios regionales, nacionales e incluso externos al propio país.

Por ello debe ser relativizada la conveniencia de los procesos de descentralización con una cuidadosa revisión de los tópicos y capacidades de gestión. Si bien la descentralización permite una mayor cercanía de la comunidad a la toma de decisiones y una mayor transparencia de la gestión, también aleja la posibilidad de accionar sobre aspectos estructurales de la vida social.

La gestión urbana necesita adoptar objetivos a tres niveles diferentes:

- i) Político, profundizando los procesos de democratización.
- ii) Cultural, desarrollando y respetando las peculiaridades culturales, en contraposición a la homogeneización que procura la sociedad de consumo y propagan los medios de comunicación.
- iii) Jurídico-institucional, promoviendo formas instrumentales para que dicha democratización y reidentificación cultural se puedan afianzar.

2. Condicionantes de la gestión urbana

Si se considera que la gestión urbana es un proceso dinámico hacia la planificación, corresponde entonces preguntarse cuáles son los condicionantes y características que deben asumirse, para procurar todos los objetivos implicados en la misma. Al respecto se podrían diferenciar los contenidos de índole político y los de índole técnico, así como las características que debe imprimirse a la gestión para que alcance el máximo de eficacia.

a) Rasgos Políticos

Las posibilidades de desarrollar una gestión urbana eficaz dependen de la capacidad política con que cuente el organismo de gobierno de la ciudad. En este sentido pueden enunciarse los siguientes aspectos:

i) Capacidad de representación. En la ciudad, además de la gestión pública, se desarrollan procesos orientados a la búsqueda de ganancia, que giran en torno a sus diversos mercados y procesos de reproducción de la población, que se desarrollan en los distintos segmentos comunitarios. En este sentido, la administración pública debe asumir la representación política de todos los sectores que comprende la sociedad urbana, a los efectos de que su gestión sea reconocida como expresión mayoritaria de la comunidad.

ii) Capacidad de interpretación. La representatividad política se concreta a través de la interpretación de los requerimientos de los diversos sectores de la comunidad urbana. En tal aspecto debe considerarse que no todas las demandas son explícitas. Muchas de ellas --en general las relacionadas con la búsqueda de ganancia en los mercados-- no se explicitan porque tienen un alto grado de selectividad con respecto a intereses privativos de algunos sectores. Otras como las de reproducción de los sectores más pobres, no se explicitan porque dichos sectores no alcanzan a percibir claramente sus necesidades y las alternativas de solución.

Por tales razones es que la administración urbana debe saber develar dichas demandas, más allá de los discursos explícitos de los actores sociales que son portavoces de los diversos sectores. Complementariamente, también debe ser capaz de prever anticipadamente, tanto la dinámica de requerimiento de los distintos sectores sociales, como la de los recursos con que los mismos pueden satisfacerse.

iii) Capacidad de articulación. La administración política de la ciudad debe tener capacidad para articular a los diversos actores y sectores sociales, en cuanto a explicitar y hacer públicas sus demandas. Esto significa discutir sus respectivas legitimidades y prioridades, lograr consensos en las consultas, establecer agendas de gestión que expresen dichos consensos a nivel programático y obtener así la gobernabilidad necesaria para poder actuar en nombre de la totalidad de la comunidad.

El ejercicio de esta capacidad restituye el verdadero sentido del término "mandatario", en cuanto éste no es quien detenta el mando, sino quien ejercita el mandato que le confiere la colectividad a la cual representa.

iv) Capacidad de interacción. Una gestión urbana eficaz debe ser capaz de interactuar activamente con sus iguales, a través de formas tales como asociaciones de municipios, cooperativas regionales, comités de cuencas, entre otros, para aunar esfuerzos tanto en lo relacionado con temas generales como con temáticas específicas. Dichas formas de asociación inciden positivamente en la capacidad que el gobierno debe tener para efectuar demandas ante instancias departamentales, regionales, nacionales e internacionales.

b) Rasgos Técnicos

Además de la capacidad política, una gestión urbana eficaz requiere de una sólida capacidad técnica que posibilite la gestión. Al respecto deben destacarse dos rasgos:

i) Capacidad transdisciplinaria. Que permite integrar el conocimiento necesario para realizar el diagnóstico de los problemas y la correspondiente formulación de alternativas de solución.

ii) Capacidad operativa. Para conducir y optimizar los procesos mediante la articulación de actores y sectores sociales. Es necesario superar la escasa credibilidad en los procesos participativos y hacer renacer la confianza en la participación como camino de ejercicio de planificación y de incidencia en la toma de decisiones. Para que esto se consolide, la capacidad técnica debe involucrar también la capacidad de "animación social", a la cual podemos definir como la habilidad para conectar y catalizar esfuerzos, hacer que desaparezcan los prejuicios y disminuyan las posturas egoístas, hacer circular la comunicación y el conocimiento y reforzar la capacidad comunitaria para la discusión y resolución colectiva de los problemas.

3. La gestión urbana como articulación de lo político, lo técnico y lo social

Debe reconocerse que la gestión urbana, como toda gestión social, opera sobre un campo de fuerzas complejo y de contenidos y objetivos contradictorios. Por esta razón resulta fantástico pretender cambios absolutos en el corto plazo.

No deseamos el accionar con utopías, en tanto que las mismas sean imágenes futuras deseables de la sociedad que pretendamos; pero se debe ser consciente que dichos modelos operan como objetivos a largo plazo, dinámicos y flexibles, dado que las mismas condiciones de la realidad sobre la que actuamos están en permanente transformación.

En este sentido, la gestión también debe ser flexible y adaptable a las diversas circunstancias, procurando incidir sobre las dinámicas propias de los procesos sobre los cuales debe operar, tendiendo paulatinamente a implantar nuevos rasgos y procesos que resulten ampliamente deseables, así como a suprimir aquéllos que resulten más incompatibles con los modelos que se persigan.

Podríamos sintetizar esto, diciendo que una gestión urbana eficaz es aquella que se fije modelos que impliquen racionalidad ambiental con productividad económica y equidad social. Pero, simultáneamente, sea consciente de que el camino hacia dichos modelos es un accionar cotidiano de carácter interactivo, en el cual los pasos a seguir y las metas a alcanzar se van seleccionando por un cuidadoso análisis del equilibrio entre lo deseable y lo factible.

La gestión urbana según se la ha caracterizado, no es una fórmula técnica o política de actuación. Es una actitud político-técnica de gestión de la realidad urbana. En su concepción confluye el aprendizaje devenido de los procesos de investigación-gestión. A nivel técnico, es necesario superar los comportamientos estancados de la formación academicista. A nivel político, implica reasumir los roles fundamentales del Estado, en cuanto árbitro de los intereses heterogéneos y contradictorios de los diversos segmentos que conforman la comunidad urbana.

También se requiere reconocer en ambos niveles, que el ámbito territorial que denominamos ciudad, es sólo un fragmento de una realidad total, cada vez más interrelacionada e interdependiente.

Asumir la tarea de administrar las ciudades con tales conceptos, es una tarea ardua, pero parece ser el único camino posible, si es que pretendemos superar una realidad social que, orientada exclusivamente por los procesos de mercado y por las necesidades de reproducción comunitaria, sólo nos conduce a las situaciones de degradación ambiental, desigualdad social y violencia urbana, que los modelos de desarrollo dominantes están acentuando.

B. LOS PRINCIPALES DESAFÍOS

El trabajo realizado en esta investigación permite hacer una primera propuesta relacionada con los umbrales y desafíos que enfrenta la ciudad de Manizales en general y la Administración Municipal en particular.

Para abordar esta propuesta se ha partido de las encuestas, talleres y discusiones sostenidas por el equipo de trabajo con administradores, profesionales, investigadores e instituciones.

Se entiende como umbrales aquellos aspectos en los cuales el municipio debe señalar que si se sobrepasan se pone en riesgo la sostenibilidad de la vida urbana, ya sea por condiciones físicas, sociales, políticas o económicas.

Los desafíos están no sólo en impedir que se llegue a dichos umbrales sino en proponer para el Municipio una nueva "idea-fuerza" que motive a todos los sectores de la vida municipal y unos mecanismos para que esta idea fuerza sea formulada conjuntamente y se ponga en marcha. En este sentido es tan importante el proceso como los resultados.

Entre los principales desafíos del municipio para articular lo político, lo técnico y lo social en procura de una planificación integral y dentro de los fines del proyecto de cooperación en gestión urbana, se encuentran los siguientes:

- Disminuir la vulnerabilidad física, social, económica y ambiental del municipio.
- Lograr una mayor integración con la región, de tal manera que la ciudad de Manizales se articule con los otros centros menores del Departamento de Caldas y con los centros urbanos mayores cercanos como Pereira, Armenia, Medellín, y Cali. La articulación hace referencia a la relación física de intercambio de personas y cosas, a las comunicaciones de información (televisión, telefonía, redes) y a las relaciones comerciales, bancarias y financieras. También es necesario que la integración se plantee para el manejo de los asuntos ligados a los recursos naturales, tales como la administración de cuencas hidrográficas, la planificación de los usos del suelo y la gestión ambiental.
- Lograr al interior de la administración la incorporación de una gestión planificada (basada en la investigación, la acción y el seguimiento) que permita un trabajo coordinado e integrado, articulando lo político, lo técnico y lo social, para lograr construir la imagen objetivo formulada en el Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI.

Lo anterior sólo se puede dar si se logran unir las fuerzas progresistas del municipio, dentro de una concertación que permita que haya una solidaridad intrageneracional, mejorando substancialmente la situación de los más pobres mediante mecanismos de apoyo y de solidaridad con las políticas sociales locales y nacionales. También se buscaría lograr que el gobierno nacional permita una mayor descentralización y un reconocimiento de los esfuerzos realizados por la ciudad para mejorar su nivel de vida.

C. LA PROPUESTA GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN DEL MUNICIPIO

Entendida la gestión urbana como "(...) el conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad. Es una articulación de recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad para satisfacer las necesidades de bienes de consumo individuales y colectivos de los distintos sectores de la población. Como se trata de recursos diversos y amplios, su articulación indica un proceso global en el que intervienen diferentes agentes (públicos o privados), con procedimientos, relaciones y métodos igualmente diversos"².

² Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT). Gestión Urbana en ciudades Intermedias de América Latina. Nairobi, 1993. Pág. 10

La propuesta se basa en cuatro ejes básicos.

a) La concertación alrededor de una imagen-objetivo del municipio hacia el futuro (gran idea-fuerza que motiva la concertación). Esta imagen puede estar plasmada en el Plan de Desarrollo, pero éste debe tener una más amplia difusión y dar cabida a ajustes hechos con los distintos sectores comunitarios, ciudadanos, empresariales, y científicos de la ciudad.

b) El apoyo del sector educativo y científico de la región para que promueva investigaciones básicas y aplicadas que propongan mecanismos, metodologías y tecnologías para apoyar el logro de la imagen-objetivo. En este sentido serán útiles todos los entes educativos a los distintos niveles para impulsar el debate y la discusión sobre el municipio que se quiere.

c) La articulación de la Administración municipal con la comunidad mediante los mecanismos establecidos de las Juntas Administradoras Locales, las Juntas de Acción Comunal y las ONGs de iniciativa ciudadana, para debatir las propuestas municipales y para identificar las acciones a realizar conjuntamente.

d) La articulación del sector empresarial a las políticas municipales y al trabajo comunitario, mediante mecanismos de apoyo y concertación con la administración municipal y con las organizaciones comunitarias.

D. LA PROPUESTA DE PROYECTO CONJUNTO CEPAL-MUNICIPIO DE MANIZALES

En la reunión conjunta entre el Director del Proyecto CEPAL, los consultores locales, el Alcalde de Manizales y su gabinete, se elaboró un esquema preliminar de lo que podrá ser el proyecto conjunto de asistencia técnica entre el Municipio de Manizales y la CEPAL.

Se entiende que este proyecto incluye el diseño y puesta en marcha de un sistema de planificación urbana que integre: investigación, gestión y seguimiento. Esto incluye compartir experiencias y recibir apoyos de consultores de otros países de América Latina y el Caribe, alrededor de los componentes del sistema. En este sentido se consideraron cuatro componentes integrados para dar cohesión al sistema de planificación urbana:

- a) el subsistema de participación;
- b) el subsistema de instrumentación del plan de desarrollo;
- c) el subsistema de información y comunicación interna; y
- d) el subsistema de educación para la gestión.

Las propuestas básicas de cooperación técnica fueron el resultado de varios talleres y se detallan a continuación.

a) Subsistema de Participación

Involucra los procedimientos y elementos mediante los cuales se vinculan las comunidades con el Estado en la búsqueda del desarrollo integral y sostenible. Este conjunto de instrumentos deberá lograr una oportuna y eficaz interacción entre la administración y los diferentes niveles y estamentos de la sociedad.

Su objetivo fundamental es lograr un mejor conocimiento de la realidad social, económica y ambiental para realizar una administración municipal concertada en beneficio de toda la comunidad.

Se requiere apoyo para:

- i) el diseño y estructuración general del subsistema a partir de una conceptualización sobre la cultura de la participación;
- ii) la instrumentalización, con modelos, procesos y metodologías que permitan dinamizar y hacer efectiva la participación;
- iii) poner en marcha sistemas de comunicación adecuados a los canales de participación formales y no formales.

b) Subsistema de Instrumentación del Plan

Integra el conjunto de planes sectoriales, de acción, zonales y subsistemas de información, organización, presupuestales y de control, orientados al cumplimiento del Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI.

Su objetivo es armonizar el trabajo de cada una de las dependencias para la investigación-gestión y seguimiento requeridos en el proceso de planificación. También busca socializar el plan de desarrollo para que todos los funcionarios participen y se genere compromiso y sentido de pertenencia con el plan.

En este subsistema están especialmente comprometidos la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Organización y Sistemas y la Secretaría de Desarrollo Comunitario, articuladas al Concejo Territorial de Planeación Municipal.

Se requiere apoyo para el establecimiento de un sistema de indicadores que permitan hacer el seguimiento al proceso de planificación y a la implementación del plan. También se requiere apoyo para el mejoramiento del Banco Municipal de Proyectos. Todo esto busca incorporar el conjunto de procedimientos y elementos que se orientan a medir los indicadores del plan de desarrollo y a producir las alertas tempranas ante las desviaciones, para asumirlas o corregirlas.

c) Subsistema de Información y Comunicación Interna

Comprende el conjunto de herramientas, procesos y elementos dispuestos para diseñar una toma de decisiones acertada a partir de un marco de eficiencia y eficacia de la información. A través de un trabajo interinstitucional e interdisciplinario se busca fortalecer el conocimiento de las acciones que adelanta cada dependencia para hacer posible los intercambios y la cooperación.

Entre los objetivos de este subsistema está el de lograr una mejor comunicación horizontal interna.

En este subsistema están especialmente comprometidas la Secretaría de Organización y Sistemas, Control Interno y la Oficina de Comunicaciones y Prensa.

Se requiere apoyo para conocer y diseñar mecanismos apropiados de comunicación y sistemas eficientes de recuperación y procesamiento de información y capacitación de comunidades para el uso de los sistemas de información.

d) Subsistema de Educación para la Gestión

Busca desarrollar procesos de educación hacia una cultura de la participación para la gestión comunitaria, tanto en los funcionarios municipales como en las comunidades y grupos sociales que participan en el desarrollo municipal.

Se requiere fomentar una actitud de servicio del funcionario frente al trabajo que debe desarrollar. En este sentido es necesario buscar un cambio de actitud en la manera como deben relacionarse Estado y comunidad. La capacitación, la motivación y el reconocimiento al trabajo de los funcionarios, son estímulos apropiados para lograr este cambio de actitud.

Es necesario hacer énfasis en la manera como lograr neutralizar "la cultura del clientelismo y el favor" por una cultura de la participación y del derecho ciudadano a ser tenido en cuenta en la toma de decisiones.

Se requiere apoyo para orientar los procesos de educación para la participación, a partir de estudios de casos exitosos tanto nacionales como internacionales en un proceso de cooperación horizontal entre ciudades medianas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo J.E., M.L.M. Alvarez, A.J.H. Gallego (1990), "Determinación de la Antropofauna de Bosque Muy Húmedo Montano Bajo (bmh-MB) en la Región de Monte León, Manizales". Universidad de Caldas. Manizales, p. 73.
- Alcaldía Mayor de Manizales (1995), "Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI", Secretaría de Planeación Municipal, Manizales.
- CRECE (Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales) (1993), "Informe de Avance del Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias Caso: Manizales", Manizales.
- COLCIENCIAS - Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) - Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales, Municipio de Manizales, Universidad de Caldas CORPOCALDAS (1995), "Perfil Ambiental Urbano de Colombia. Proyecto Experimental. Estudio de la Ciudad de Manizales", Manizales, p. 236.
- Esguerra, Jorge Enrique (1993), "La Reconstrucción de Manizales en los años veinte". (Tesis Magister en Historia y Teoría de la Arquitectura), Universidad Nacional, Bogotá.
- Fabo de María, Pedro (1926), "Historia de la Ciudad de Manizales". Tip. Blanco y Negro, Manizales.
- Fabo, P. (1979), "Historia de la Ciudad de Manizales - 1926", Manizales, p. 694.
- Municipio de Manizales - Universidad Nacional, Universidad de Caldas, CORPOCALDAS - (Programa Nacional de Estudios Ambientales Urbanos) GEA - UR. (1993), "Perfil Ambiental Urbano de Colombia Estudio Caso Ciudad de Manizales", Manizales.
- Municipio de Manizales - Secretaría de Planeación (1994), "Manizales Hoy 1994". Ingeniero Fabián Escobar Montoya, Manizales.
- Plan Nacional de Desarrollo (1995), "El Salto Social, Hacia el Desarrollo Humano Sostenible", Santafé de Bogotá. pp. 11-15.
- Plan de Desarrollo Urbano de Manizales. Departamento de Planeación Municipal de Manizales, Bogotá.
- Planeación Municipal - Alcaldía de Manizales (1995), "Informe de Gestión". Ingeniero Jorge Iván Gallego Gómez. Manizales.

- Restrepo de Fraume, M. y Alvarez M.L.M. (1991), "Estudio Fitosociológico de CENICAFE. Universidad de Caldas, Centro Nacional de Investigaciones de Café", Manizales. p. 120.
- Restrepo de Fraume, M., M.L.M. Alvarez, A.J.H. Gallego (1988), "Caracterización Florística de un Relicto de Selva Andina Tropical de Manizales, Colombia", Universidad de Caldas, Manizales, p. 190.
- Restrepo de Fraume, M., M.L.M. Alvarez, A.J.H. Gallego (1988), "Caracterización Florística de un Relicto de la Selva Húmeda Tropical Premontana", Manizales.
- Restrepo de Fraume, M. et al. Manizales Distrito Especial Universitario y Cultural, "Diagnóstico Area Ambiental. Región de Planificación del Occidente Colombiano - CORPES - 1992", p. 117.
- Robledo, Jorge Enrique. "La Arquitectura y el Urbanismo en la Historia de Manizales, 1846-1930". Manizales.
- Valencia Llano, A. "Manizales en la Dinámica Colonizadora 1846-1930", Universidad de Caldas.
- Velásquez, Luz Stella (1995), "Historia Ambiental de Manizales", Investigación en Proceso. Manizales. Inédito.

ANEXO I

LOS PROCESOS DE GESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Aquí se presenta una síntesis de las opiniones y percepciones de los funcionarios de la administración, a partir de una encuesta elaborada por la CEPAL y discutida entre los consultores y el Alcalde, que fue respondida por los directores y jefes de cada una de las dependencias del Municipio de Manizales. Esta encuesta sirvió de base para el Taller que se realizó el 29 de Febrero sobre desafíos, obstáculos y áreas claves para el desarrollo municipal y retomó elementos básicos para la discusión de la propuesta en el marco del seminario-taller del 13 de Abril de 1996.

1. Síntesis de las respuestas a la encuesta de CEPAL: Estado actual de los diagnósticos

Existen en el municipio buenos diagnósticos generales y específicos, especialmente por motivo de la elaboración del Plan de Desarrollo, recientemente aprobado.

a) Niveles de satisfacción de necesidades

En este caso hay diversidad de opiniones. En salud parecen ser satisfechas, pero no así en otros casos como en Educación. Estas respuestas no son muy claras y categóricas, posiblemente por la falta de indicadores que permitan medir el logro de la satisfacción de las necesidades y que sean manejados a niveles altos de la administración.

b) Grupos que requieren atención más urgente

Los grupos más destacados fueron la niñez, la tercera edad, los menores contraventores, el sector rural y la población en áreas de riesgo.

c) Sistemas evaluativos aplicados a la gestión

Existen importantes avances en salud, educación y servicios públicos, pero no existe un sistema unificado, coordinado y conocido por todos que le permita al municipio en un momento dado conocer el avance global de la gestión. Sin embargo se identifican muchas acciones en proceso de realización en esta línea, en varias dependencias, lo mismo que el interés por establecer indicadores de gestión y de resultados.

d) Proyectos relevantes del Municipio diferentes al nivel central

Se señalaron el de Municipio Saludable y el Proyecto de Biociudad.

e) ¿Está descentralizada en Colombia la política social?

La respuesta generalizada es que no hay una verdadera descentralización en la política social en Colombia, ésta es incipiente. También los participantes opinan que si se pueden dar políticas y programas locales de desarrollo social, la respuesta es contundente y generalizada. También proponen modificaciones a la actual política y red social para garantizar una descentralización, mejorando la relación entre recursos y metas; estableciendo mecanismos de participación ciudadana que permitan su integración en los diagnósticos y en la definición de las acciones. En general se señala la falta de recursos económicos para atender las necesidades sociales.

Las áreas en las cuales se puede dar una mayor descentralización de la política son las de desarrollo educativo y organización comunitaria que impacten las condiciones de vida y los ambientes de aprendizaje en los sectores más vulnerables y el impulso a la formación democrática (respecto a la vida, tolerancia, manejo de conflictos y la paz).

f) ¿Existe una comprensión por parte del nivel central del fenómeno de la pobreza en el municipio?

Es muy generalizada la opinión de que no ha habido comprensión. También hay consenso en que sí se puede hablar de diferenciación o segmentos de pobreza, pues hay algunos grupos que pueden organizarse inicialmente para luchar contra el mal de la marginalidad, pero hay otros segmentos alienados por su condición misma.

g) ¿Qué aspectos de los programas que se administran pueden conducir a la generación de círculos de dependencia?

Los círculos de dependencia se institucionalizan cuando los presupuestos se direccionan a dar auxilios y/o beneficios sin tener en cuenta objetivos que se dirijan al desarrollo humano, económico, social y cultural. Los elementos estructurales en la prestación de servicios públicos como los sistemas tarifarios tendientes a un subsidio considerado persé como la redención o alivio económico para clases marginales, crean condiciones de dependencia si no se opera simultáneamente en esas comunidades con programas de concientización y participación comunitaria que las conduzcan a ser sujetos activos de su uso y de la misma ejecución de actividades.

Los programas a la tercera edad en todas sus fases tienen el sello de la dependencia total, pues falta el apoyo suficiente y dirigido para volverlos productivos.

Los programas de la Caja de la Vivienda Popular y su metodología crean dependencia del usuario con la entidad. Es necesaria la creación de una conciencia de liderazgo y de autogestión, para alcanzar independencia de los beneficiarios para obtener las metas de desarrollo propuestas.

h) Programas que reflejan mejor el concepto de oportunidad y que contribuyen mejor al desarrollo personal

El SISBEN (Sistema de beneficiarios para detectar las necesidades básicas insatisfechas) y la estratificación de la ciudad como mecanismo para un cobro más equitativo de los servicios públicos. El fomento a la microempresa, el programa nutrir dirigido a estudiantes pobres de sectores marginales

que ha influido notablemente en el rendimiento académico y en la disminución de la deserción escolar. Los programas de vinculación del usuario en la prestación de los servicios públicos.

Los programas de vivienda deben entregar una solución mínima de vivienda y preparar y educar al beneficiario para que por autogestión individual y comunitaria, haga el mejoramiento de su vivienda y de su entorno.

Los programas educativos de promoción de la salud y prevención de las enfermedades reflejan mayor concepto de oportunidad. Se pueden citar las campañas de vacunación, educación y prevención de accidentes de tránsito y prevención de enfermedades fácilmente transmisibles.

Los programas educativos dirigidos a la comunidad, que generan cambios actitudinales y los que tienen un componente de formación y cualificación de la comunidad educativa.

Los programas de protección a la familia y al menor y los programas de protección al ciudadano a través de los diferentes entes de seguridad y los de capacitación mediante los cuales se crea conciencia de pertenencia a nivel local.

Los programas que permitan el desarrollo integral, personal y comunitario y que deben tener valores de desarrollo humano y participación.

También se señaló que de alguna manera todo subsidio crea una dependencia y toda atención por el régimen subsidiado que no este acompañada por un programa educativo o de autogestión. Mientras la cultura de la población sea de recibir y no dar, todos los programas de la Red de Solidaridad y los cofinanciados generan dependencia.

i) ¿Existen particularidades en Manizales que justifiquen recursos para programas emanados localmente?

Sí existen estas particularidades, como por ejemplo en prevención y atención a desastres, a ancianos, niñez y a seguridad integral.

j) Si existen dos tipos de pobreza, ¿cómo deberían modificarse los principios, los recursos y las orientaciones de los programas actuales?

Las respuestas a esta pregunta son muy importantes e interesantes ya que la mayoría de los encuestados señalaron la importancia de procesos más integrales de trabajo con la comunidad. Enseñar a pescar y no dar el pescado, sería la clave del mensaje que los funcionarios quieren presentar en sus respuestas.

Por ejemplo se señalaron aspectos como:

- La capacitación en algún oficio definido por el beneficiario es el punto fundamental para romper la dependencia, esto obligaría a que localmente se definiera el currículo.

- Los recursos para erradicar la pobreza deben encaminarse hacia las microempresas y otros programas que inciten a la población a participar activamente en su propia redención económica y se incorporen al motor social del país.

- Los programas deberían modificarse mediante la institucionalización de los receptores de subsidios, con miras a involucrarlos en programas colectivos que en determinado momento conlleven a la autogestión en forma de colectivos.

- Identificación de necesidades y de acciones con la comunidad.

Por principio se debe desarrollar la capacidad de la gente para aprovechar las actividades comunitarias y sociales y lograr cambios actitudinales frente a los estamentos oficiales y la vida misma, logrando una mejor utilización de sus recursos para mejorar la calidad de vida.

k) ¿Qué estrategias debiera asumir el municipio para crear condiciones de desarrollo local para el individuo y la familia?

Esta es otra de las preguntas con un nivel y grado de respuesta que muestran una claridad de las propuestas que se tienen a nivel local para atender los asuntos sociales mediante la educación y la participación.

Por su importancia y claridad se señalan a continuación las principales propuestas:

- Apoyar la consolidación de la gestión concertada a niveles interinstitucionales e interdisciplinarios y ofrecer mayor apertura y aceptación de la comunidad.

- Implementar un proceso de educación, formación y capacitación hacia individuos y familias con el objeto de potenciar en cada grupo la capacidad generadora de recursos, para que el individuo se sienta comprometido dentro del proceso de transformación.

- Capacitación de la comunidad.

- Fomentar las acciones para la participación de los usuarios en el diseño de políticas y sugerencias para la prestación de los diferentes servicios domiciliarios, implementando Comités de Usuarios.

- Implementación en la ciudadanía de la cultura de la valorización, apoyada con campañas publicitarias sobre principios de transparencia, eficiencia y eficacia.

- Desarrollo de una política urbana y rural que conlleva el concepto de vivienda integral, en busca de la optimización del uso del suelo, utilización de tecnologías apropiadas, ampliación de coberturas, políticas de renovación urbana y preservación del entorno ecológico.

- Programa de educación a la comunidad para la participación social continua tratando de lograr cogestión, al igual que una reorganización del sistema educativo municipal, mediante la descentralización de la educación, la asignación de recursos y el diseño de programas fuera del contexto curricular ordinario.

- Fortalecimiento de la educación y promoción de la salud en las áreas prioritarias de diagnóstico, racionalizando el uso del recurso tecnológico, del talento humano y del área locativa.

- Desarrollo por parte de la Secretaría de Gobierno de una labor local de conocimiento y de formación sociocultural en las personas y en sus familias.

- Fortalecimiento de la participación comunitaria para recoger las necesidades de la población, incentivar la cogestión, concentrar intereses entre las clases económicas y públicas de la localidad para dar respuesta a programas prioritarios a través de recursos de cofinanciación.

l) Qué nuevas atribuciones habría que implementar para una mejor política de desarrollo social descentralizada, o basta sólo con mayores recursos?

Se plantean cambios radicales como el de propender por una administración autónoma e independiente frente al gobierno central. Algunas dependencias plantean que sólo se requieren mayores recurso, pero otras señalan que aunque éstos son necesarios se requieren condiciones adicionales.

También hay propuestas muy novedosas como la necesidad de que existan mecanismos que permitan una concertación y un compromiso de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con los programas y proyectos establecidos, diseñados de una manera concertada y planificada donde el Estado socio cree espacios para una mayor participación ciudadana, impulsando el desarrollo del municipio.

Entre las propuestas complementarias a los recursos están las siguientes:

- Tener mayores recursos es el componente esencial, pero por sí solo no alcanza; se deben reestructurar los controles, la definición del alcance y la racionalización y la administración, la continua evaluación y la participación ciudadana. Si se logra aumentar el sentido de pertenencia de la ciudadanía a la función del Estado y se hace mancomunadamente, se pueden realizar proyectos de participación mixta con excelentes resultados y de óptimo aprovechamiento.

- Modificar substancialmente la capacidad coordinadora del Departamento por cuanto este es un puente que simplemente retarda, genera burocracia, distorsiona y limita en gran medida la competencia e los alcaldes, que son considerados como hijos débiles a los cuales hay que señalarles el camino a seguir.

- Adquirir mayores atribuciones por parte del Concejo Municipal.

- Disponer de mayores recursos, encontrar nuevas tecnologías que disminuyan costos, reducir los trámites ante el Gobierno Central para obtener los subsidios y en general poder invertir en corto tiempo para evitar mayores costos.

- Aumentar la capacidad de autogestión del trabajo en equipo, de acuerdo al diagnóstico y a los planes de desarrollo institucional.

- Mayor capacidad legal para la toma de decisiones.

- Consolidar un proceso en la Sociedad Civil y en la administración pública para el ejercicio democrático de la descentralización. Fortalecer la cultura de la participación política, democratizar y descentralizar la toma de decisiones en lo administrativo, político y fiscal.

En síntesis, se puede decir que esta encuesta muestra una gran inconformidad con la política social del gobierno central de Colombia y muchas ideas sobre descentralización y acciones que se pueden desarrollar a nivel local.

Adicionalmente, surge como una constante en la mayoría de las respuestas la participación comunitaria y la capacitación como los mecanismos principales para adelantar la política social.

2. Taller sobre desafíos, obstáculos y áreas claves para el desarrollo Municipal, realizado en la Alcaldía de Manizales el 12 y 13 de abril de 1996

a) Asistentes:

Alcalde Mauricio Arias Arango, Secretarios de Despacho, Gerentes de Institutos y Empresas Municipales, Director del Plan de Desarrollo, Asesores del Proyecto.

b) Objetivos del Taller:

i) Presentar los avances de diagnóstico y caracterización de la gestión urbana en Manizales como primera fase del desarrollo del Proyecto Gestión Urbana en Ciudades Medianas Seleccionadas de América Latina, aspectos que fueron consignados en el documento de avance presentado a la CEPAL.

ii) Identificar los principales desafíos para mejorar la gestión urbana en Manizales y definir los principales obstáculos para la implementación del Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI.

iii) Identificar las áreas claves de intervención interna en el Municipio para mejorar e implementar la gestión de la administración local en el actual proceso de descentralización municipal.

c) Conclusiones del Taller:

El taller se realizó con la activa participación de los asistentes. La discusión y las respuestas a interrogantes finales de la reunión se sintetizan a continuación recogiendo y agrupando las observaciones y reflexiones de la mayoría de los participantes, ajustándolo a las prioridades del plan de desarrollo del Municipio y a los resultados del diagnóstico de gestión elaborado para el proyecto.

Principales desafíos para mejorar la gestión en Manizales, en orden de prioridad:

- Integrar la administración pública, el sector privado, la clase política y los ciudadanos en un proceso eficiente de gestión municipal, atendiendo a un desarrollo institucional que recupere la confianza ciudadana.

- Educación en general de la comunidad, el sector privado y la administración pública, y en particular promover la formación de valores y principios para hacer realidad el proyecto Manizales, Distrito Educativo Cultural y Turístico.

- Promover la activación de la economía local para neutralizar los efectos de las crisis y bonanzas cafeteras e integrar la ciudad a la región.

- Promover el desarrollo sostenible para que la ciudad conserve su soporte ambiental posibilitando el crecimiento económico con equidad.

- Dar continuidad al proyecto Manizales Ciudad Saludable, integrando aspectos relacionados con la cultura de la prevención y atención integral a la familia.

- Buscar soluciones integrales para la seguridad ciudadana articulando aspectos como: atención a las necesidades básicas, recreación, vivienda digna, creación de fuentes de empleo y desarrollo comunitario.

Los principales obstáculos para implementar el Plan de Desarrollo, en orden de prioridad son:

- La falta de recursos económicos para la gestión municipal, derivados de las inconsistencias del proceso de descentralización.

- La poca cultura de la concertación, la falta de participación y de compromiso y la poca credibilidad de la comunidad en la gestión municipal.

- La falta de compromiso de muchos de los colaboradores municipales y el poco trabajo en equipo, la falta de comunicación interna, externa y de información para la toma de decisiones y la baja capacidad de gestión de la administración.

- La carencia de formación y educación del recurso humano de que dispone la administración y las deficiencias en la infraestructura del sistema educativo.

Las áreas claves para mejorar la gestión interna en el Municipio, en orden de prioridad son:

- El trabajo en equipo, el desarrollo institucional de la gestión municipal y la gobernabilidad para el manejo adecuado de conflictos, el desarrollo humano hacia el liderazgo colectivo, la comunicación y la modernización de los procesos.

- La educación general en el Municipio, atendiendo las demandas formales y no formales de la familia, la juventud, el ciudadano como política de desarrollo humano.

3. Taller del 13 de abril sobre pautas para una nueva gestión en el Municipio de Manizales

Se llevó a cabo un Seminario-Taller el día 13 de Abril, con la asistencia del Director del Proyecto, del Alcalde de Manizales y su gabinete, invitados de la comunidad y los asesores locales.

El objetivo del Seminario-Taller fue el de presentar y discutir las propuestas de cooperación técnica en gestión local y definir las orientaciones para el fortalecimiento institucional del Municipio. Así, se dio continuidad a este proceso para abordar los desafíos de ahora y del futuro.

Luego de una presentación y discusión de los principales aspectos que caracterizan la gestión urbana en Manizales y de analizar el potencial que existe al interior del municipio y en la sociedad civil local, se definieron las pautas para la nueva gestión en el Municipio, como producto del proyecto de cooperación técnica con la CEPAL, articuladas a los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal, los planes sectoriales, los planes zonales y los planes de acción. Esta propuesta se detalla en el siguiente capítulo, haciendo énfasis en el concepto de la nueva gestión que se propone, en los mecanismos para implementarla y en los indicadores para hacer seguimiento y evaluación de la gestión local integrada e inscrita en un proceso de descentralización.

ANEXO II



Cuadro 1
PRESUPUESTO MUNICIPAL DE MANIZALES 1988-1994
(en millones de pesos CORRIENTES)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PRESUPUESTO DE RENTAS	2 786	3 232	4 451	5 911	8 088	18 072	32 407
Ingresos Corrientes	2 043	2 985	3 872	5 353	6 929	12 994	20 267
Ingresos de Capital	743	247	579	558	1 259	5 085	12 140
PRESUPUESTO DE GASTOS	2 901	3 114	3 869	5 114	7 724	17 015	32 421
Funcionamiento	923	1 131	1 409	1 841	3 346	4 529	7 310
Inversión	1 536	1 308	1 808	2 351	3 265	10 915	20 148
Servicio de Deuda	443	674	653	923	1 113	1 571	4 963

Fuente: Secretaría de Hacienda

Cuadro 2

**TOTAL DE INVERSIONES PREVISTO PARA MANIZALES POR POLITICAS Y FUENTES
1995 -1997**

POLITICAS DE DESARROLLO	RECURSOS	FUENTES					
		1995 - 1997					
		RP	PART.	COFIN.	CRED.	TOTAL	%
Desarrollo Humano	85 316.9	20 213	22 367.4	38 310.5	4 426	85 316.9	36.13
Gestión Moderna	3 571.2	2 672.2	0	128	30 260	33 060.0	14.00
Ordenamiento Territorial	127 878	41 720	0	12 734	42 334	96 788	40.99
Crecimiento del Sector Productivo	1 479	245	0	1 074	160	1 474	0.626
Medio Ambiente	9 923	1 765	280	5 180	2 698	9 923	4.20
Prevención y Atención de Desastres	1 742	130	0	731	881	1 742	3.30
Servicio Deuda Inversión	7 806.3	0	7 806.3	0	0	7 806	100
TOTAL INVERSION PROYECTADA (95-97)	237 716.4	66 745.2	30 453.7	58 157.5	80 759	236 115.4	100
%		28.26	12.89	24.63	34.20	100	

Fuente: Secretaría de Hacienda

Participaron en diferentes actividades para la elaboración de este documento:

MUNICIPIO DE MANIZALES

Alcalde:

Mauricio Arias Arango

Gabinete Municipal:

Jorge Mejía A.
Luis Alfonso Arias A.
Francisco J. Jaramillo H.
Omar Bernal O.
Germán Gómez G.
Liliana P. González G.
Francisco I. Ocampo T.
Alvaro Gutiérrez A.
Jorge Hernán Osorio D.
Carlos E. Montes T.
Mario Uribe H.
Bruno E. Seidel A.
Julio Cesar Caicedo O.
Oscar Serna E.
Maria H. Jaramillo de M.
José Alfredo Restrepo E.
Rodrigo Giraldo G.
Julián Muñoz A.
Alvaro Segura L.
Ana Beatriz Fajardo B.
Gonzalo Medina M.
Octavio Aldana G.

Asesores:

Carlos Arturo Gallego
Emilio Latorre Estrada

Jefe de Unidad del
Medio Ambiente:

Gloria Inés Duque de S.