



# **E**l poder político local como fuente de conflicto social en el Departamento de Caldas<sup>1</sup>

Beatriz Peralta Duque<sup>2</sup>

1 Proyecto docente financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones

2 Profesora Departamento de Ciencias Jurídicas

## Presentación

El grupo de investigación del Departamento de Jurídicas de la Universidad de Caldas, del cual hago parte con los profesores Beatriz Zuluaga Villegas y Alberto Castro Rincón se ha propuesto realizar el estudio y análisis del Poder Político Local como fuente de conflicto social en el Departamento de Caldas. Es una investigación pertinente y necesaria en la actual coyuntura de crisis socioeconómica, cultural y política de Colombia. Sus resultados son un insumo académico fundamental para la comprensión de la realidad local y para la toma de decisiones de los dirigentes gubernamentales, del sector privado y político de la región que orientan el desarrollo del departamento.

En este sentido el Director Nacional de Planeación, Doctor Santiago Montenegro, el pasado mes de noviembre afirma que “el actual gobierno encontró un país con gran parte de su territorio controlado por los grupos terroristas, el ingreso por habitante cayendo, el desempleo en niveles históricamente altos, un déficit fiscal insostenible y la deuda pública con una dinámica explosiva. Por todo esto, se esfumaron dos décadas de logros en reducción de la pobreza y mejora de la distribución del ingreso. Con miles de colombianos que abandonaban el país y los que quedaban, prisioneros en sus casas y ciudades, Colombia pareciera dirigirse en pocos años a la anarquía o disolución”. (El Tiempo. Domingo 30 de noviembre de 2003. Página 1-29).

Estos acontecimientos sociales han resultado de un proceso histórico de desarrollo centrado en la defensa de los intereses de

sectores minoritarios de la población colombiana. Sectores que han concentrado el poder económico y político. Aunado a la problemática, se encuentra el indiferentismo político y social de la comunidad nacional y por tanto su negativa a participar. Pese a la propuesta de descentralización como modelo de desarrollo en Colombia la problemática social cada día se afianza cada vez más. Dentro de este marco nacional y como reflejo de la situación problema en la realidad regional y local se analizarán las diferentes variables del conflicto en el Departamento de Caldas. Es una investigación docente del grupo de indagación socio jurídico, en la línea de política regional del Departamento de Jurídicas, de la Universidad de Caldas.

Me propongo en este artículo recoger variables centrales que venimos trabajando sobre la descentralización en Colombia y desarrollo integral. El campo fiscal y distribución de recursos en los municipios es una variable de trabajo inicial para interpretar la problemática de la pobreza en Colombia y en Caldas.

La información se procesará mediante el análisis cualitativo y cuantitativo de la última década de implementación del proceso descentralizador en Colombia.

## Descripción del proyecto:

### Planteamiento del problema

Todos los sistemas políticos se caracterizan por una división del poder en los diversos niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local. También pueden ser sistemas Federados o Confederados.

El marco político define las funciones de las unidades gubernamentales en los distintos niveles y la relación existente entre ellas. En el caso de Colombia, el Gobierno Nacional o Central define el grado de poder que delega a los Departamentos y Municipios.

En la historia del país por regla general, las decisiones políticas se toman a nivel central y los Gobiernos locales las ejecutan solamente con facultades discrecionales marginales. Ha primado en el país la supremacía de los Gobiernos nacionales sobre las políticas de los niveles departamental y municipal mediante el control de las finanzas territoriales.

A partir de la Constitución de 1991 y por efecto de una fuerte tendencia centrífuga hacia la descentralización y autonomía local se formaliza constitucionalmente la democracia participativa en el país. En efecto, la crisis política y socio-material obliga un nuevo marco jurídico que permita superar las dificultades históricas que caracterizan la sociedad y el Estado colombiano. La concreción de un nuevo esquema de poder democrático que involucre en la dinámica política todas las fuerza sociales y la sociedad civil en general va a permitir los canales de solución a los conflictos sociales que se vivencian en el país.

La modernización del aparato público respecto a la racionalización del gasto y la inversión, la eficacia en la gestión y la transparencia en la administración de los bienes del Estado; inclusión de la sociedad civil en el corpus político en atención a sus demandas sociales y económicas "invisibilizadas durante décadas", quedaron plasmadas en esta concepción nueva del Estado Colombiano.

"Ha transcurrido una década de constitución de la Democracia Participativa, obliga profundizar en esta dinámica de poder, su quehacer, el papel de la sociedad civil, los problemas sociales críticos del entorno en lo local, para comprender claramente el plano nacional. En las relaciones de poder se encuentra presente los procesos de institucionalización cuyo componente es el aspecto contractual de las relaciones sociales, donde la reciprocidad debe ser entre dos actores con distintos status, generalmente sobre la base de mutuos servicios. Es un fenómeno necesario de abordar con rigor para buscar y construir el país donde lo colectivo permita la construcción democrática plasmada en la Constitución Nacional.

Un estado debe tener capacidad de interponerse entre actores sociales opuestos a favor del interés colectivo, y en esa medida los antagonismos tienden a fortificarlo. En el caso de Colombia, esa capacidad es asfixiada y suplantada por el clientelismo. Hoy, después de diez años de la CNC de 1991, la crisis se profundiza porque las Instituciones Estatales han sido incapaces de absorber las contradicciones económicas y sociales. Existe una apariencia democrática y la desideologización se impuso en el país como la inmoralidad y la corrupción. El Estado por tanto, se constituye en un instrumento aislado de la sociedad civil y es incapaz de absorber los intentos de reconciliación con ésta". (Investigador Alfredo Molano, 1994).

"Modernización y democracia participativa encontraban como espacios cuasi-naturales para su despliegue, la descentralización y la planeación del desarrollo, que de acuerdo con lo anterior iban adquiriendo un

mayor despliegue en los ámbitos locales y regionales al tiempo que iba perdiéndola en el espacio de lo nacional; sin embargo, este punto de intersección, que empezó a designarse bajo la polisémica denominación de gobernabilidad, estaba lejos de constituir un núcleo duro de acuerdos consensuales entre las diversas fuerzas interesadas en la “construcción del nuevo país”, como se decía entonces, y por el contrario, dicha intersección fue más bien el cruce fortuito de trayectorias ideológicas y políticas poco coincidentes, impulsadas por actores sociales que buscaban propósitos distintos y para quienes modernización y democracia estaban en un orden inverso de precedencias, aunque para todas ellas la gobernabilidad fuese un horizonte imprescindible en el futuro del país.

Para los políticos tradicionales, sobre todo aquellas fracciones de los partidos críticos con los acentos personalistas y corruptos de sus propias agrupaciones (Galanistas y Alvaristas) la gobernabilidad era un asunto de modernización del Estado y la planeación participativa y la descentralización, estrategias para conseguirla; estos grupos tradicionales estaban interesados en hacer del Estado un aparato más eficiente, con una administración más transparente, eficaz en el manejo de los conflictos y las tensiones sociales y con una mayor capacidad de gestión de los recursos públicos; la propuesta modernizadora pasaba también por la institucionalización de los partidos y la dignificación de la política con el ánimo de reconstruir la legitimidad perdida y hacer gobernable la nación.

Hoy tenemos un estado que muestra algunos signos de colapso, un neoclientelismo postconstitucional muy eficaz y un neo-participacionismo fragmentado.

La gobernabilidad restringida centrada en torno a la modernización estatal no se logró realizar por razones muy complejas pero quizá una de las más importantes fue la infra-valoración sobre la capacidad de adaptación y de transformarse a sí mismo que tiene el clientelismo en Colombia que fue capaz de rearmar sus redes y sus tramas en el corpus jurídico del nuevo orden constitucional, siendo la descentralización y la participación, los espacios privilegiados para intentarlo. El neoclientelismo post-constitucional, confrontado con la participación comunitaria y ciudadana en muchos espacios institucionales y sociales se vio forzado a adoptar nuevas estrategias de control electoral muy arriesgadas pero eficaces, lo que les permitió remozar los procesos de cooptación y encontrar nuevos reservorios de clientes tradicionalmente abstencionistas.

Hoy, los patrones electorales de las localidades y las regiones operan en un mercado electoral abierto y con sobreoferta, lo que les permite escoger la propuesta más rentable cambiando de patrón y hasta de partido de una elección a otra o formar coaliciones y alianzas heteróclitas, por decir lo menos, en las cuales los referentes ideológicos son transmutados por acuerdos programáticos esencialmente instrumentales y anodinos que pueden ser suscritos por cualquier persona en cualquier momento sin que ello signifique incomodidad para nadie.

Las coaliciones o alianzas heteróclitas, interpartidistas o con movimientos cívicos, comunitarios o de izquierda, de los cuales no están ausentes los actores armados o la delincuencia organizada, son los espacios privilegiados donde los patrones maximizan sus ganancias, apropiándose de las redes electorales de sus socios en la coalición, por lo

general menos diestros en el manejo de estos procedimientos, o aprovechándose de la alianza para ampliar sus redes hacia nuevos reservorios de clientes tradicionalmente abstencionistas o que por diferentes razones se habían mantenido por fuera de los mercados electorales”<sup>2</sup>.

En este mismo sentido, la Profesora-Investigadora Arles Caruso Larrainci, plantea que en una lectura histórica algunos autores apuntan un comportamiento cíclico de los movimientos sociales, «se debilitan en número y poder durante los períodos de auge económico y reavivan durante períodos de recesión económica». Ese debilitamiento o reavivamiento no son sino procesos de rupturas y desconexiones en las propias estructuras del tejido social imbuidas en nuestro sistema social, por unos rápidos cambios contextuales que han provocado una acumulación de inadecuaciones para el conflicto, pero que también sugieren adaptaciones de los movimientos sociales a nuevas problemáticas encaminándose hacia otros modelos de participación social.

Haciendo un breve repaso por el rápido proceso evolutivo podemos comprobar como en apenas dos décadas se han sucedido distintos escenarios sociales, que han procurado distintos modelos participativos y contenidos de los movimientos sociales. Ello ha procurado en ese período una pérdida de referentes, pero también posibilita una rica reflexión sobre las experiencias de los movimientos sociales y sobre los nuevos retos que les esperan y deben afrontar.

En un primer período predemocrático (hasta 1977) los movimientos sociales irrumpen en el escenario político de forma ofensiva y virulenta, con un fuerte contenido ofensivo y político-reivindicativo dirigido a satisfacer necesidades y déficits urbanos de corte material, en un contexto de aguda crisis urbana. Hay unas experiencias muy significativas (lucha por la vivienda, equipamientos, servicios, etc.) y un desarrollo pedagógico en el participar ciudadano que se desaprovecha en períodos posteriores.

Posteriormente el desenvolvimiento en un marco democrático ofrece un nuevo marco legal que canaliza y reglamenta la participación. Se produce un traspase de líderes ciudadanos hacia las instituciones (aparatos de partidos y administraciones) y se generan expectativas ficticias, que van derivando hacia una pérdida de referentes y sentidos a la propia existencia de las iniciativas ciudadanas. Ello se retroalimenta en el propio proceso de crisis económica que provoca el inicio de una profunda polarización social y una descomposición de los movimientos urbanos tradicionales”.

La crisis social, económica y política se traduce en Colombia y por ende en el ámbito local con nuevos aspectos acumulativos traducidos en el estancamiento del modelo reivindicativo y la emergencia de modelos autovalorativos; en las dificultades generacionales y desconexión entre los intereses de la sociedad y las ofertas gubernamentales. Nuevas etapas de atomización social, descomposición de los movimientos sociales y del tejido asociativo tradicional.

---

2 Uribe, María Teresa. PLANEACIÓN, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN. Ponencia. Red Viva de Antioquia-Departamento Administrativo de Planeación. 2001.

Es un sistema político que no otorga prioridad al desarrollo económico equilibrado y al bienestar social. A medida que aumenta el desarrollo económico y crece la porción políticamente consciente de la población, aumenta el conflicto entre los grupos sociales.

## Justificación

A la Universidad le corresponde situarse en un lugar independiente, pero comprometida con este propósito de construcción histórica de un Estado Democrático Participativo.

Los aportes que se deriven de una actitud crítica y constructiva de la Universidad; sus reflexiones estrechamente ligadas con el momento actual del país: Poder Político Local y conflicto social van a permitir el desarrollo de una actitud interdisciplinaria en la comunidad académica y la apertura hacia otras perspectivas que exige la política de flexibilidad y organización de la Educación Superior del Ministerio de Educación en el país.

La discusión y análisis de los conflictos sociales y el poder político permite abrir el debate académico necesario en la línea política en el contexto regional.

De otra parte, el Departamento de Jurídicas a través de su Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de Caldas, pretende orientar el estudio sistemático de las interrelaciones de la juridicidad y el derecho, por una parte, y las restantes dimensiones de lo social por la otra. El actual proceso de desarrollo de la Investigación en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales presenta excelentes condiciones para impulsar la investigación interdisciplinaria y cole-

giada más a partir de problemas que de objetos de estudio identificados en la realidad del Departamento de Caldas.

Tienen clara importancia los estudios políticos en la actualidad del país y debe constituirse en un tema de significativa relevancia teórica en la formación de los estudiantes del Programa de Derecho de la Universidad de Caldas.

Analizar las decisiones del Estado respecto a las decisiones que toma es tema de análisis del Derecho y de la Sociología Política. Así mismo, la democratización de todas y cada una de las esferas de la vida social, incluido el ámbito del propio Estado.

Las formas jurídicas de la democratización de la vida social vienen adquiriendo importancia a partir de la Constitución de 1991. Con base en el marco jurídico de esta Constitución, cabe el análisis de los fenómenos asociados a las formas, cómo se ha instituido y cómo ha funcionado el poder en un país en donde en buena medida la historia de la nación y del Estado ha sido la historia de la dominación.

Por razones históricas muchos conflictos de resolución violenta son parte constitutiva de la urdimbre de nuestro tejido social, por ejemplo, cómo transformar los conflictos y hasta cómo cualificarlos en forma civilizada, es mucho lo que tiene que decir una concepción del derecho como experiencia histórica de resolución de conflictos violentos.

Bien se conoce que en el marco de la sociedad colombiana, el Estado fuertemente centralizado ha propiciado marcos jurídicos como han sido las constituciones de 1886 (resultado histórico de la violencia de

la guerra civil de 1885) y la Constitución de 1991.

Cuestiones ligadas al reordenamiento territorial, al uso social del espacio regional, al equilibrio interregional en lo económico, lo social y lo político al desarrollo social y económico de las regiones, a la dinámica e intercambios culturales así como al problema de la gobernabilidad, siempre han constituido asuntos de trascendencia nacional.

Es en lo regional y en lo local en donde todo indica que se resolverá la crisis nacional, que, hasta ahora no ha encontrado salida en un Estado que sigue siendo fuertemente centralizado y que ahora en el marco de la internacionalización de la economía y la cultura, tendrá que ser radicalmente replanteado sobre bases distintas a las del Estado Nacional.

Persiste la tensión entre el ideal que supone la plena realización de ciudadanía y una vida política alejada del orden cívico de la modernidad y de la plena vigencia de los derechos individuales y colectivos. La fragilidad Institucional, los conflictos sociales, son reflejo de la carencia en materia de democracia y son frustraciones en la esfera política y social.

La exigencia de las Ciencias Sociales contemporáneas: el Derecho y la Sociología Política, debe prestarle atención al desarrollo de la Democracia en Colombia que conduzca a la construcción real de ciudadanía.

## **Pertinencia**

Pese a que el proceso descentralizador en Colombia tiene como propósito el desarro-

llo humano sostenible que implica el desarrollo social, económico, ambiental y la participación ciudadana, es una forma de reorganizar el Estado y a la sociedad para procurar el fortalecimiento democrático, la eficiencia gubernamental y la transparencia en el manejo de los recursos públicos; en Colombia la crisis económica, la incapacidad de los Gobiernos locales para atender las demandas sociales, deterioro de las infraestructuras físicas y sociales, la caída de la calidad de vida de la mayoría de la población, el neoclientelismo postconstitucional, el neoparticionismo fragmentado y la concentración de poder político y económico han agravado la crisis de gobernabilidad.

La pérdida de la función social que han tenido los entes locales (departamentos y municipios), profundiza la desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado y sus Instituciones. No hay valor práctico de la Constitución Nacional y de sus Leyes, en las cuales se han establecido los derechos y garantía sociales.

El país, como el Departamento de Caldas, requieren de la presencia de la Universidad para estudiar las distintas dinámicas y contradicciones que caracterizan la sociedad y poder proponer estrategias de desarrollo integral acordes con la modernidad que vivencia el país. Esta exigencia social es de particular interés para el Departamento de Jurídicas y su Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de Caldas. La Investigación Sociojurídica es una línea de trabajo de importancia y relevancia para construir desde el entorno áreas temáticas y conceptuales que interpretan el escenario nacional e internacional básicas en la formación de estudiantes y docentes del Programa de Derecho.

## Impacto esperado

Los determinantes históricos, las fuerzas sociales y políticas, los procesos económicos de la realidad del Departamento de Caldas son muy complejos. El estudio sobre el poder político y los conflictos sociales en el ámbito local es una necesidad prioritaria para profundizar y entender el contexto regional y, lo más importante, alternativas consensuales y pacíficas de solución a problemas cuyas respuestas deben buscar la recomposición del tejido social y político y el cambio social como una tendencia que se aborda en la actualidad.

## Objetivos

1. Analizar la estructura política formal y la redistribución de poder en el departamento como ente Territorial, su papel mediador entre la nación y los municipios y su función social en la región.

2. Analizar el impacto de la descentralización municipal en el desarrollo local a partir de las transferencias de recursos por parte de la nación, destinación de recursos para inversión social, organización comunitaria, índices de pobreza, representación política en la Asamblea Departamental y los Concejos Municipales.

3. Describir y analizar las organizaciones de los sectores populares: en su número, quiénes los representan y su proyección comunitaria.

4. Describir y analizar los movimientos sociales y políticos en el departamento, su permanencia en el tiempo e intereses que defienden.

5. Analizar los conflictos sociales en los sectores populares y los conflictos de poder en el Departamento de Caldas.

6. Analizar los niveles de participación política y social en el Departamento de Caldas.

## Marco teórico y estado del arte

Una Constitución articula las metas de la unidad política, describe las Instituciones para la toma de decisiones públicas, asigna poderes y establece reglas para la selección de funcionarios y la transferencia de los cargos públicos. Sin embargo, la Constitución de una nación ofrece raras veces una impresión correcta de la naturaleza real de la política. Virtualmente todas las naciones se caracterizan por una brecha entre las reglas formales delineadas en la Constitución y la práctica efectiva de la elaboración consuetudinaria de las políticas, aunque la magnitud de esta brecha varía ampliamente. Algunas Constituciones no tienen ningún efecto sobre la política efectiva. En algunos Estados importa poco que las metas de los líderes sean ambiciosas o limitadas, porque la noción de la adhesión a los procedimientos constitucionales está mal desarrollada o es totalmente inexistente en la mente de los dirigentes y de la población en general. (Roth, David. Estudio Comparativo de la Política, 1990, página 143).

En América Latina se ha intentado avanzar en propuestas legislativas que permitan prosperar en los procesos de apertura política o redemocratización y la concreción en terrenos institucional-político, de la modernidad.



El propósito dentro de este marco político ha sido fortalecer la Democracia como “un sistema político que proporciona a los ciudadanos la posibilidad de elegir a sus gobernantes de manera regular y según la Constitución, como un mecanismo social que permite participar a la mayoría de la población en las decisiones que tienen que ver con la defensa de los intereses de los diversos grupos sociales y sectores sociales, lograr la eficiencia estatal, generación de nuevos liderazgos y redistribución del poder en la sociedad; dar respuesta a la corrupción y al descontento de la gente con el manejo transparente de los recursos públicos. En su significado más profundo, la democracia no se define, ni exclusiva, ni principalmente, por las Instituciones con las cuales se asocia: voto, Parlamento, Partidos, poderes autónomos. Son apenas condiciones o expresiones de la participación libre de los individuos y de los grupos sociales y, como nota esencial de la democracia es la calidad de los medios que se emplean para el logro de los objetivos sociales”. (Germán Rey, Cinde, Manizales, 1992).

En el país la demanda por mayores mecanismos de participación política se concretó en un amplio movimiento cuya base social desbordó las instituciones políticas colombianas. Los estudiantes en el año de 1990 exigieron la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que encontró un amplio respaldo ciudadano pero en la práctica electoral solo se expresó en un 30% del total de la capacidad de la gente para votar. Es un indicador de participación política muy débil que sigue preocupando a nivel general. Indica además, que el conjunto de la sociedad política debe reformularse y transformarse en sentido demo-

crático. Refleja que los mecanismos organizativos de partidos y movimientos políticos, son frágiles en la base social.

“La crisis de la sociedad política colombiana se refleja en varios aspectos claves: 1. La inexistencia de partidos políticos modernos en la sociedad colombiana y por ende un evidente vacío con relación a la organización política. 2. La inexistencia en Colombia de una importante opinión pública que tiene que ver con la debilidad de la sociedad civil democrática. 3. La estructura misma del Estado en donde la soberanía popular sea la base de la legitimidad del sistema político.

El problema de la democracia en Colombia no sólo se refiere a las demandas por participación política, sino que, involucra el problema de la democracia social. Es poco probable que se pueda desarrollar un proyecto democrático sin una acción encaminada a resolver problemas sociales críticos. Al fin y al cabo, la democracia como instrumento debe ser eficaz también para que los sectores excluidos del progreso y el desarrollo se puedan ligar a él”. (Pedro Santana, Revista Foro, 1996).

El pasivo social existente en la sociedad colombiana es enorme. Algunas cifras nos pueden dar una idea de la realidad social que se presenta en los sectores populares. Sobre un total de cincuenta millones de habitantes, veinte millones son considerados como pobres. El desplazamiento forzado de los sectores rurales por los altos niveles de violencia, asciende a un porcentaje del 40% en el país; déficit de vivienda o viviendas con niveles de hacinamiento, ingresos insuficientes para adquirir la canasta de bienes básicos o el desempleo que ha desbordado los cál-

culos en la principales ciudades del país; entre otros.

Frente a los retos para la formulación de políticas públicas sociales, el Investigador Pedro Santana, esboza los siguientes problemas: 1. El sector Público es ineficiente y la burocratización es el resultado del modelo clientelista y premoderno de ejercicio de la política en el país. 2. El diseño de Programas Sociales y la participación de la población y de sus organizaciones no son desarrollados a través de las organizaciones comunitarias o de Organizaciones no Gubernamentales. Los avances son mínimos. 3. Concentración del ingreso en la sociedad colombiana. 4. El aumento desmedido de la deuda externa. Son éstos, algunos de los problemas vigentes para la discusión de una agenda democrática y de justicia social en Colombia. El precio de la democracia y de la paz es la realización de un conjunto de reformas económicas y sociales que seguimos esperando.

En la última década, el tema reordenamiento territorial ha cobrado gran vigencia y las realidades socio-políticas y económicas han generado marcos jurídicos para la transferencia de competencias y recursos de la nación a los departamentos y municipios.

Se viene planteando la necesidad del Desarrollo Local como modelo alternativo requerido para el cambio estructural y de fundamento para la nación. Es un nuevo paradigma basado en la sinergia social, el Desarrollo Local siendo fundamental el diálogo entre Gobierno y Sociedad Civil organizada como un nuevo intento para dar respuesta al déficit de Gobernabilidad, modernizar realmente el Aparato Estatal y promover el desarrollo humano sostenible.

El Sociólogo y Ex Constituyente Orlando Fals Borda, en la capital del Departamento de Caldas, Manizales, el pasado 6 de noviembre de 2002, afirmó que "las Entidades Territoriales Departamentales, no sirven. Por costos y estrategia, Colombia debe apostarle de nuevo a las regiones. Caldas, Quindío y Risaralda pueden conformar una eco-región cafetera. La legitimidad de las Instituciones como las Asambleas Departamentales está agotada. Las regiones son una estrategia para enfrentar de forma productiva la realidad nacional y mundial actual, y porque se requiere para darle una verdadera aplicación a la descentralización dispuesta en la Carta Magna del País. Se ha descentralizado con el pie puesto en la nuca de las comunidades y no se cumple la Constitución desde ese punto de vista". (La Patria. noviembre 11 de 2002, página 3).

Desde esta misma perspectiva, el Dr. Oscar Arango Gaviria, reflexiona sobre el Ordenamiento Territorial desde la experiencia del Eje Cafetero. "El propósito es llamar la atención de las relaciones entre la aspiración general del reordenamiento territorial sobre la necesidad de algunas transformaciones que afectan la región, sus posibilidades en particular a temas referentes como la paz, la reforma tributaria y fiscal que en la actualidad se discute en el Congreso. Además, plantea figuras que han sido y son muy sensibles en el Eje Cafetero, tales como los departamentos y las áreas metropolitanas. El componente político en el nuevo ordenamiento propuesto deben guiar la acción futura de la ciudadanía.

Agrega que a la luz del Eje Cafetero son pertinentes algunos comentarios con referencia a la figura de los departamentos como

entidades territoriales. Para el caso del Departamento de Caldas como ejemplo prototipo de lo que sucede en el país, no quedan muchas dudas acerca de la efectiva inoperancia e inviabilidad de estas entidades.

El fraccionamiento del Antiguo Caldas en el año de 1960 fue efecto de decisiones de la dirigencia política liberal-conservadora. En el origen de esta conformación territorial fueron evidentes los intereses político-electorales. Se ha ido generando un sentimiento colectivo para aceptar proyectos de integración regional y poder avanzar en una nueva construcción social y política. La realidad política en este tema es que esencialmente nos continúan dividiendo los intereses políticos electorales, en particular de quienes hacen parte de las actuales Asambleas Departamentales y de quienes son Representantes a la Cámara. Es entre ellos en donde se concentra la mayor cantidad de resistencias.

En el tema de los departamentos, la Constituyente de 1991 sólo se ocupó marginalmente de los mismos. Lo claro hoy en el ámbito gubernamental es el departamento una unidad intermedia básica entre los municipios y el Gobierno Central". (Herramientas para la participación en gestión ambiental, Friedrich Ebert Stiftung, 2000).

El Departamento de Caldas con sus veintisiete municipios refleja la problemática nacional. Los movimientos de opinión ciudadana son extremadamente débiles e inorgánicos. Debilidad asociada con la organización de los sectores subordinados de la sociedad, o lo que es lo mismo, con la debilidad de la sociedad democrática. Los movimientos ciudadanos y aún la organización gremial es débil y minoritaria con

relación a los sectores sociales que son su base social. La organización popular ha sido afectada por los nuevos fenómenos de la modernización y de politización democrática. Ha sido un departamento predominantemente rural y con los mismos factores históricos, políticos, culturales y sociales del país.

Las relaciones de poder en el Departamento de Caldas han tenido su relación con la estructura bipartidista nacional, en la cual la organización política de la sociedad no ha contado mayormente. Los dos partidos tradicionales, que surgen en el siglo XIX, aún continúan con el control del régimen político, o sea, de las pautas establecidas para ejercer el poder. El Investigador Francisco Leal, expresa en este sentido que el control del bipartidismo permite el usufructo de los beneficios del sistema político en cabeza de un número relativamente reducido de políticos profesionales. El medio utilizado para ejercer el poder es el clientelista y no es un factor más dentro de la política. Las relaciones de clientela han permitido el monopolio del funcionamiento del sistema político institucionalizado y es el articulador principal para poner en práctica las normas que regulan el ejercicio de la política.

La problemática socio-política del Departamento de Caldas ha incidido directamente en la sociedad civil, en los actores de la vida municipal, en el sector privado. Presenta fuertes desequilibrios en su desarrollo físico y social. La carencia de recursos económicos ha obstaculizado la realización de obras vitales para la zona y la ausencia de compromiso social de las comunidades ha debilitado el libre juego de las organizaciones democráticas con la consiguiente concentración del poder político en el departamento.

En la Cumbre de Gobernadores reunida en la ciudad de Manizales (octubre 17 de 2002), el Sr. Gobernador, Luis Alfonso Arias Aristizábal, expresó que “los Gobernadores y Alcaldes hemos tenido crisis de gobernabilidad acentuada por el tema de las Farc. Además nos correspondió hacer un ajuste fiscal como resultado de la Ley 617 que ha conllevado al sacrificio de la inversión y al destino de grandes cantidades de dinero a la indemnización de personal (burocracia). También pensamos que hay que darle una tregua al país para fortalecer el sistema electoral que pensamos es frágil”. (La Patria. 3b).

La discusión hoy en el ámbito regional y municipal se encuentra enfocada en la participación de la sociedad civil para la formulación de políticas sociales que desde el Estado deberían desarrollarse para avanzar en la redistribución del ingreso y enfrentar los efectos inevitables de la apertura económica. El aumento de la riqueza en pocas manos, aumento de los niveles de pobreza, es la enorme deuda social como producto del desgobierno y la ausencia de Estado para enfrentar los problemas más cruciales. La democracia no se puede desarrollar en un clima generalizado de pobreza y debe marchar hacia una democracia social en la medida que se reduzcan las desigualdades sociales como efecto de mayores presupuestos para los gastos sociales.

La realidad caldense a partir de las finanzas públicas, la describe con exactitud el informe de la Dirección General de Apoyo Fiscal, publicado el 2 de noviembre de 2002, en el diario local, La Patria: El Departamento de Caldas se ubica en “instancia crítica de endeudamiento”. En una escala de uno a cuatro, donde se ubica a los departamentos que presentan indicadores de

desempeño fiscal negativos en todas sus variables analizadas y que no presentan síntomas de mejoría hacia el mediano plazo, Caldas comparte la situación cuatro.

Es una condición muy crítica para la zona y que en cuanto a los derechos sociales, el departamento tiene muy pocas probabilidades para invertir. Respecto a este tema, la Revista Foro en una de sus páginas editoriales, 1996, cita al economista Inglés Marshall en relación con la ciudadanía, enfocada por tres tipos de derechos. 1. Los derechos civiles que estarían materializados principalmente en las garantías necesarias para preservar la vigencia y el ejercicio de las libertades individuales: libertad de prensa, de pensamiento, de creencias. 2. Derechos de la ciudadanía política para elegir y ser elegido. 3. Derechos Sociales para el disfrute de un mínimo de bienestar social.

## Profundización de la descentralización y el desarrollo territorial en Colombia

La descentralización y el ordenamiento territorial en Colombia ha sido un proceso que ha tenido serias dificultades socio-económicas y culturales para lograr su implementación. Estas problemáticas abordan todos los temas de la actualidad nacional como la economía, el desempleo, el conflicto armado, la democratización y la autonomía. Además de que los focos principales para su desarrollo encierran la viabilidad fiscal, política y administrativa de los entes territoriales.

En la actualidad, Colombia es tal vez uno de los países más descentralizados. Este

proceso se ha generado a partir del siglo XIX, pero con gran relevancia en la Constitución de 1991, año en que se sentaron las bases para el ordenamiento territorial y la descentralización en la nación, estableciendo y penetrando en estos procesos. De ahí en adelante, el gobierno ha tratado de profundizar en estas materias con pocos resultados en cuanto a calidad de vida de la población. Entre algunos de los obstáculos para el desarrollo de la descentralización se encuentran: la insuficiente participación ciudadana, la cual se ve reflejada en los altos índices de abstención; la corrupción que cada día agobia más a las instituciones del Estado; la pérdida de la función social que han tenido los entes locales; la profunda desconfianza de los ciudadanos hacia el estado y sus instituciones; la pérdida de legitimidad gubernamental, entre otros.

En la Constitución de 1991 todo cambia, pues el Estado ya no es completamente unitario, sino que es un Estado organizado en forma de república unitaria, descentralizado. En esta Constitución desaparecen las intendencias y comisarías, pues éstas pasan a ser departamentos, además, se establece en los artículos 356 y 357 la repartición de los recursos. Las nuevas entidades territoriales son ahora los departamentos, distritos, municipios y los territorios indígenas. Estas entida-

des territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, gobernarse por sus propias autoridades (escogidas por ellas mismas), administrar recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La competencia entre la nación y los entes territoriales deberá ser determinada por la LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

De otra parte, respecto a la participación ciudadana, la Ley 134/94 reglamenta los mecanismos de participación ciudadana; la revocatoria de mandato, el cabildo abierto, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y el plebiscito.

## Estadísticas e indicadores relevantes

Las estadísticas e indicadores revelan con claridad el cumplimiento de los objetivos y función social de los entes territoriales en el país. La inversión de los recursos en educación, salud, agua potable, muestra la calidad de la gestión pública en Colombia o, al contrario, el déficit fiscal y administrativo.

### ¿Qué tanto se descentralizó Colombia?

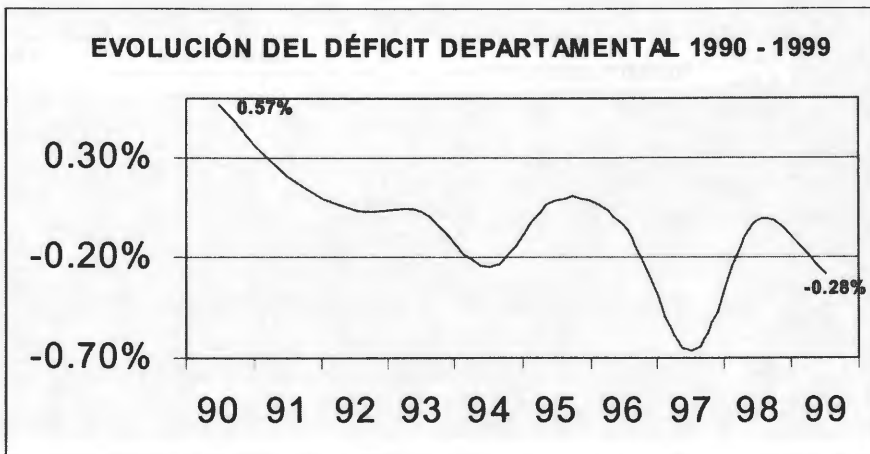
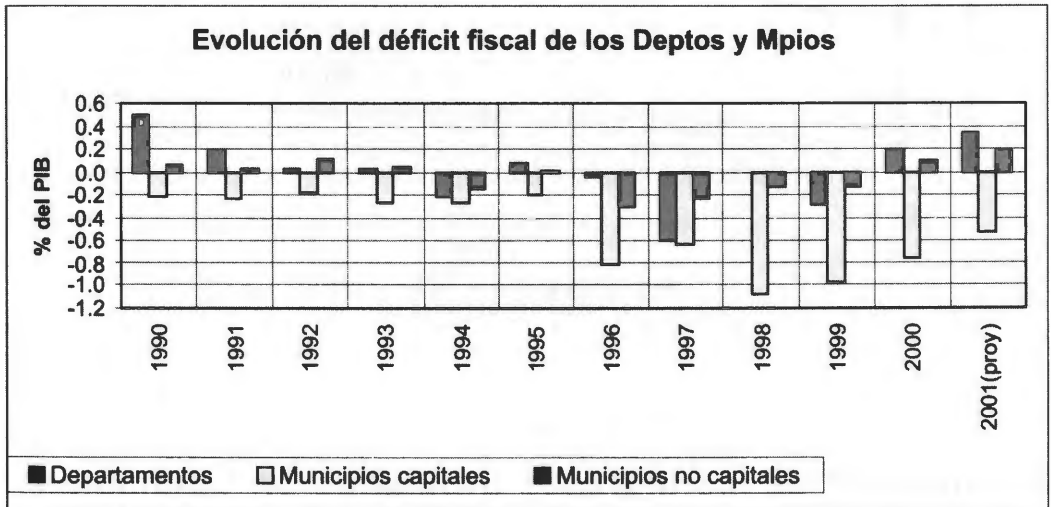


Fuente: DNP, CGR y Banco de la República

En las anteriores gráficas, se observa el nivel de descentralización que ha tenido Colombia desde el año 1987 hasta el 2001: 1.6% de participaciones en ingresos corrientes

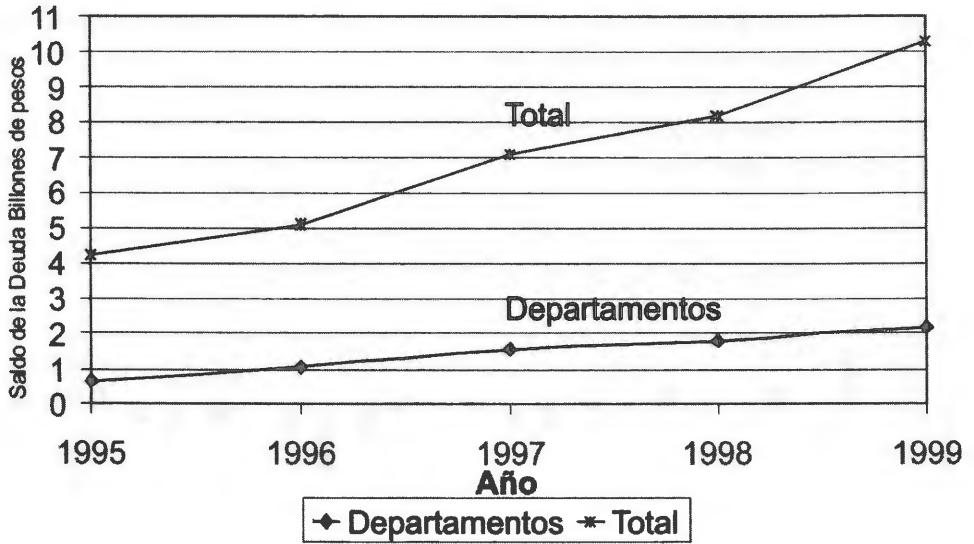
de la nación del porcentaje del PIB al 4.6%. Aunque la cifra no es muy alta todavía, el proceso de descentralización ha ido creciendo, mostrando algunos resultados.

### Situación financiera en los departamentos, municipios capitales y no capitales:

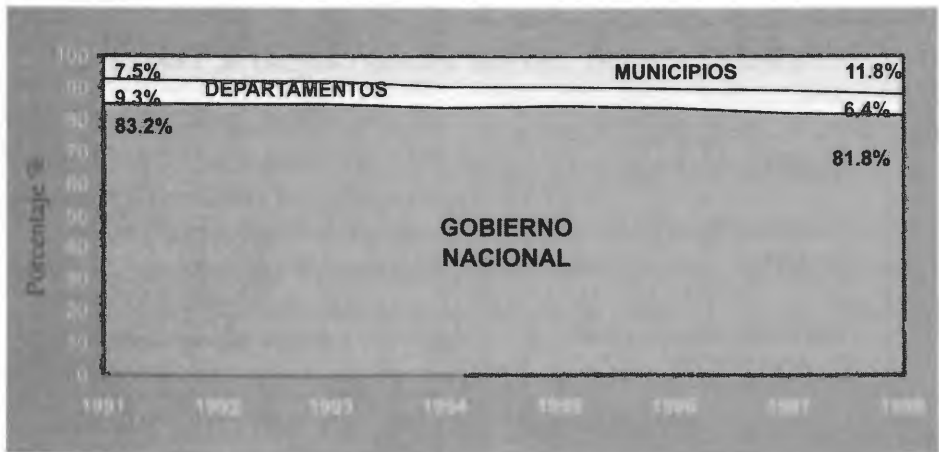


En estas dos gráficas, se observa de forma diacrónica cómo el déficit departamental se ha incrementado negativamente. Entre 1990 y 1999 el balance departamental se deterioró

registrando para 1999 un déficit de 0.3% del PIB, indicando que las entidades territoriales han incrementado su endeudamiento. Esto también se aprecia en la siguiente gráfica:

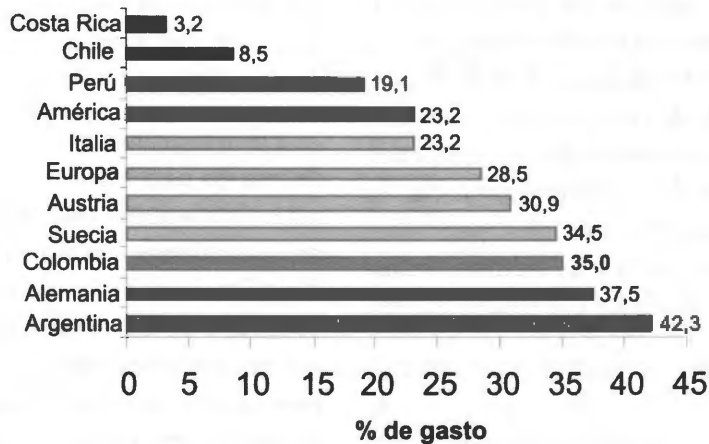


### Distribución de los ingresos tributarios en Colombia:



Fuente: [www.dnp.com](http://www.dnp.com)

## Colombia se ubica como uno de los países más descentralizados (Fuente Banco Mundial):



### La descentralización: un proceso de transformación integral

América Latina atraviesa un período de transformación hacia la modernización de los aparatos productivos y de los sistemas políticos. Es una respuesta a la crisis de los ochenta y también al déficit de gobernabilidad, como tendencia del derrumbe del socialismo.

Hay un propósito de los gobiernos de promover el desarrollo humano sostenible y dentro de este marco está la descentralización, procurar el fortalecimiento de la democracia, un estado más eficiente. Es un cambio político e institucional que genera nuevos liderazgos, nuevas instituciones y nuevas formas de relación social.

La descentralización es una respuesta a las incapacidades y corruptelas. El estado latinoamericano se ha ido debilitando y el descon-

tento de la sociedad es creciente. Tenemos que la democracia que se tiene no se quiere y la democracia que se quiere no se tiene.

La descentralización es un instrumento idóneo para recoger las demandas de los ciudadanos por la proximidad que genera, abre canales de interlocución entre Estado y sociedad, dimensión operativa. Rompe los canales clientelares tradicionales. Nuevas relaciones de poder, nuevos valores, nuevas prácticas administrativas y políticas. Espacio mayor para la iniciativa privada y organización ciudadana.

No obstante, la actividad subnacional es exitosa en la medida en que haya coordinación y complementariedad con la nacional.

Lo nacional: seguridad nacional, seguridad jurídica de las políticas internacionales y de las políticas macroeconómicas.

Se necesita crear condiciones sociales y jurídicas para la participación de las comu-



nidades organizadas. La participación requiere de valores, entrenamientos y oportunidades (funcionarios). La descentralización comporta la asignación de recursos mayores y un aspecto decisivo como es el de las competencias y atribuciones entre lo subnacional y lo nacional. Está la dimensión inevitable de la imprevisión, no siempre se trabaja con sentido integral en el cuerpo normativo de la descentralización. La ausencia de instituciones presupuestarias, técnicas y financieras y de recursos humanos, han sido maleados por el clientelismo.

En este marco conceptual la descentralización es entendida como un proceso político e institucional, como redistribución de poder en la sociedad. Sus desarrollos son permanentes y el fuerte apoyo de la opinión pública es una constante. El elemento comunicacional es una estrategia sustancial de este proceso.

Son necesarios así mismo, los rediseños institucionales y organizacionales con el fin de que los partidos políticos, sociedad civil y la administración pública se comprometan a impulsarlos.

## **La democracia participativa: una propuesta colectiva para construir**

Ignacio Richani, Profesor de relaciones internacionales en la George de Washington, en el año de 1995, desarrolla un estudio sobre el "Divorcio entre la Democracia y el Capitalismo" a partir de las siguientes preguntas centrales: ¿Cómo se podría resolver la tensión entre igualdad política e

inequidad social dentro del marco del sistema democrático? ¿Es posible la igualdad política en sociedades donde las diferencias en la distribución de recursos entre los grupos sociales son crecientes? ¿Cómo influye la creciente desigualdad sobre el desarrollo democrático?

En su análisis el autor realiza un recorrido teórico para lograr abordar este problema en la discusión tradicional del liberalismo y socialismo. Entre los autores que aborda el Dr. Ignacio Richani es Robert Dahl como uno de los teóricos liberales radicales que analiza profundamente el impacto del capitalismo sobre las libertades políticas en las democracias modernas. Dahl plantea que "las libertades políticas requieren la utilización de recursos y, en consecuencia, un acceso seguro y protegido a los recursos es una condición necesaria para el ejercicio de la libertad política".<sup>3</sup>

En esta misma línea, Richani expone que el surgimiento de las sociedades industriales generó inevitablemente inequidades de clase en términos de distribución de riqueza, ingreso, status social, conocimiento y educación y sus respectivos impactos sobre la manera en que el poder político está estructurado en una sociedad. Así, este tema se constituye en preocupación, por tanto, de una serie de teóricos como Dahl y Norberto Bobbio en su obra "El Futuro de la Democracia", hasta socialistas que siguen la tradición marxista.

Usualmente siempre se ha afirmado que un Estado sustenta su fortaleza en su capacidad de interponerse entre actores sociales que se oponen al interés colectivo y en esa

3 Dahl, Robert. PREFACIO A LA DEMOCRACIA. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano. 1990.

misma medida las contradicciones tienden a fortificarlo. Lo cierto de la realidad y contrario a esta premisa en los países de hoy como en Colombia y en el resto del mundo capitalista, el Estado ha ido reduciendo gradualmente su tamaño y por ende su fortaleza con una fuerte tendencia privatizadora que ha venido desmantelando el Estado de bienestar.

Esta nueva tendencia del Estado ha abierto cada vez más la brecha entre ricos y pobres. Se defiende en el mundo contemporáneo como derecho inalienable la propiedad privada con el resultado lógico de que los grupos sociales con más poder económico, con más propiedad, tienen más derechos para participar en el Gobierno que los sectores marginados. Es a partir de este marco de referencia que centra el presente estudio su objetivo general.

En un estudio del Grupo Social de la Compañía de Sacerdotes Jesuitas de Colombia, en la década pasada dice: "Observamos con profunda preocupación los acontecimientos sociales que resultan de un proceso histórico de desarrollo centrado en la defensa de los intereses de sectores minoritarios de la población colombiana.

Estos sectores han concentrado el poder económico y político de tal manera que impiden la confrontación que podrían presentar los sectores populares reducidos hoy a mayorías silenciosas. El pueblo colombiano ha ido perdiendo su escaso derecho a opinar, pero más grave aún es el indiferentismo político y social que expresa la mayoría de la población, y su negativa a participar. Se atropellan permanentemente los derechos generando un gran escepticismo frente a la participación" (Grupo

Social. ¿Democracia sin participación? Litosocial. 1991).

Se ha demostrado entonces que existe una relación directa entre democracia y necesidades básicas y si un determinado nivel de desarrollo económico no es alcanzado por los estados nacionales, la democracia, o no se instaura, o tiende a ser interrumpida. A partir de indicadores de desarrollo como empleo, ingreso per cápita, nivel educativo, acceso a servicios médicos, disponibilidad de vivienda es condición necesaria (no suficiente) para el funcionamiento de las Instituciones Políticas Democráticas.

Con la Constitución Nacional de Colombia, 1991, se despiertan expectativas en todos los sectores por este nuevo pacto social y nacional. Pero más allá de la demanda por la participación política está la democracia social, como se pretende demostrar en el presente análisis.

El pasivo social existente en el país es enorme después de doce años de implementada la Descentralización Municipal y la Democracia Participativa. A las preguntas formuladas en los apartados anteriores se puede responder que con la profunda crisis de violencia y terrorismo, crisis social y cultural, pobreza generalizada, corrupción política, neoclientelismo institucionalizado es muy difícil construir un Proyecto Democrático. La acción gubernamental tiene que ser encaminada a resolver estos problemas críticos y la acción o papel activo de la sociedad civil asumido como un compromiso ineludible en el país.

En este marco se observan fuerzas sociales en conflicto: los grupos que buscamos más democracia en sus distintas dimensio-



nes social, cultural, política, de género y los grupos económicos con gran apoyo externo que propenden por la apertura y libre mercado, la concentración de capital y el achicamiento del tamaño del Estado de Bienestar. Es decir, el afianzamiento neoliberal como modelo económico y social en el mundo occidental.

La Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, bajo la dirección del Investigador Pedro José Amaya Pulido, desarrolló un estudio que denominan "COLOMBIA UN PAÍS POR CONSTRUIR", año 2002. En este trabajo clasificaron por subsistemas los treinta problemas críticos que caracterizan a la sociedad colombiana. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: débil identidad nacional, concentración de la riqueza y el ingreso, desequilibrios regionales, desempleo, bajo capital social, pobreza, corrupción, inseguridad de la seguridad social, concentración de poder, ausencia de una verdadera democracia, debilidad del Estado e impunidad.

Afirma el estudio que estos problemas medulares son altamente dependientes y motrices, definidos como aquellos que tienen alto impacto sobre el sistema. En nuestro caso, la concentración de poder ha excluido a la mayoría de la población colombiana de la propiedad de la tierra, de los demás medios de producción, de la participación política y de la toma de decisiones que afectan su presente y su futuro. La concentración de la riqueza y del ingreso en Colombia presenta un elevado y crónico nivel de desigualdad, el cual se evidencia en la distribución de la tierra, donde el 60% del ingreso queda en manos del 20% de la población.

En este mismo sentido, en el país el bajo capital social, sus estructuras sociales no generan los lazos de confianza y cohesión social necesarios para alcanzar niveles de desarrollo integral. Los niveles de pobreza y miseria son verdaderamente preocupantes. Para el año de 1998 la población por debajo de la línea de pobreza (LP) en la zona rural llega al 72.8% y al 50.7% en la zona urbana. El crecimiento económico en los últimos dos años ha sido negativo, lo cual agrava la situación. No obstante, la pobreza no sólo tiene que ver con la satisfacción de las necesidades materiales, sino que debe considerarse de manera integral, incluyendo las carencias intangibles que se relacionan con la satisfacción de las necesidades espirituales e intelectuales. No se puede diferenciar la pobreza material de la inmateria; las dos no son excluyentes y en la mayoría de los casos van de la mano.

La pobreza en Colombia debe entenderse como un problema estructural ligado a la exclusión política, social y económica configurada a partir de las estrategias liberales de modernización económica, apoyadas en la concentración de poder y en el débil papel del Estado (neoliberalismo). Según el Consejo Nacional de Planeación, la pobreza, que había disminuido a finales de los ochenta y principios de los noventa, creció a partir del año 1994 en forma acelerada. En 1998 había 3 millones más pobres con relación a 1994.

Esta problemática obliga a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, a la sociedad civil en general, a la nación en su totalidad y particularmente a los centros de educación en sus diferentes niveles, hasta los centros de investigación social,

a pensar en el planteamiento de nuevas estrategias que permitan hacer viable la democracia participativa en Colombia. Se constituye en un reto.

Hay que generar “fuerzas de cambio” pero de un cambio de estructura que afecten sustancialmente el actual sistema sociopolítico de Colombia. Parsons en este sentido habla de “dos tipos de cambio social: de equilibrio que afecta algunas unidades del sistema que le permite mantenerse y perpetuarse y los cambios de estructura que afectan la naturaleza misma del sistema, a su orientación general, o también a su tipo de organización, o a todo ello a la vez”.

Para el caso colombiano es indispensable un cambio de estructura, así sea más lento pero profundo como es la democratización de nuestra sociedad. Para ello, como propuesta y punto de partida que debe ser estudiada y formulada por expertos en lo social pero operativizada por organizaciones sociales comprometidas e interesadas en esta meta de transformación social, es la realización de un macroproyecto, que recupere la credibilidad ciudadana en las Instituciones políticas, como prerrequisito para iniciar el fortalecimiento del sistema democrático.

Un macroproyecto ciudadano debe tener varios pasos y/o fases que podrían ser: 1. Adelantar procesos de educación ciudadana con el fin de generar actitudes de resistencia y aversión hacia el clientelismo que es el núcleo de la problemática nacional. 2. Movilizar a las comunidades para que presionen reformas estructurales en lo político con el fin de ampliar suficientemente los

espacios de poder en la sociedad. 3. Proponer e implementar proyectos de vida ciudadana en sus diferentes dimensiones: familiares, vecinales, de organizaciones, municipales. De esta manera el cambio estructural sí podría comenzar en Colombia, en lo local. Es una fuerza posible y factible de construir desde la base del país como son los Municipios. Las redes sociales existentes en el mundo entero pueden irradiar estas metas de cambio político en los países dependientes como el nuestro. Es un sueño que ya tiene visos de realidad y comienzo de una quimera posible de construir.

## La pobreza en Colombia

En el mes de mayo de 2002, el Banco Mundial sostiene que los avances logrados por Colombia en la lucha contra la pobreza fueron anulados por la reciente crisis económica del país y considera la necesidad de reformar el sistema de protección social colombiano, para asegurar que los grupos vulnerables dispongan de ayuda, especialmente en momentos de crisis económicas.

Agrega además el informe que para 1999 en Colombia más de la mitad de su población vive en condiciones de pobreza y los estudios indican que la proporción de los pobres en el País retrocedió a su nivel de 1988, después de haber mostrado una disminución de 20 puntos porcentuales entre 1978 y 1995. Durante este mismo período, el índice de extrema pobreza disminuyó más rápido, bajando 24 puntos porcentuales. Sin embargo, este aumento a finales de la década de los noventa fue menos severo y se mantuvo por debajo del nivel de 1988.

4 Rocher, Guy. Introducción a la Sociología General. Editorial Herder S. A., Barcelona. 1996. Pág. 387.

## Indicadores de pobreza, Colombia a nivel nacional, urbano y rural. 1978-1999

	1978	1988	1995	1999
<b>Nacional</b>				
Índice de pobreza	80%	65%	60%	64%
Índice de extrema pobreza	45%	29%	21%	23%
Pobreza de US\$ 2 diarios [1]	33%	19%	13%	16%
Ingreso medio per cápita [2]	112	183	216	210
<b>Urban</b>				
Índice de pobreza	70%	55%	48%	55%
Índice de extrema pobreza	27%	17%	10%	14%
Pobreza de US\$ 2 diarios [1]	34%	5%	3%	5%
<b>Rural</b>				
Índice de pobreza	94%	80%	79%	79%
Índice de extrema pobreza	68%	48%	37%	37%
Pobreza de US\$ 2 diarios [1]	59%	38%	29%	30%

[1] Basado en los convertidores de la Paridad del Poder Adquisitivo de la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial.

[2] Miles de pesos (pesos año 1999), sobre la base del ingreso familiar mensual.

Según el informe, los colombianos más vulnerables a la pobreza son los niños de cualquier edad, los dependientes de jefes de hogar jóvenes con baja o mediana calificación, los inmigrantes recientes (probablemente desplazados) y los que no son dueños de su hogar. Durante la década de los noventa, Colombia hizo un esfuerzo por incrementar su gasto público destinado a fines sociales -alcanzando un 15% del PIB- y así aumentó el acceso de los más vulnerables a servicios sociales básicos. Con la excepción de las desigualdades existentes en los subsidios de jubilación, el gasto social público, la educación básica y los servicios de salud favorecen a los más pobres. No obstante, el aumento en la cobertura de la

mayoría de los programas sociales básicos y de infraestructura durante los años noventa, todavía es insuficiente el acceso de los pobres a servicios de sanidad, salud y atención a menores.

### Informe regional de indicadores sociales. Departamento de Caldas. 2002

Con base en la presentación del evento de lanzamiento de Política Pública, Gobernación de Caldas en julio de 2003, organizado por la Territorial de Salud de Caldas, retomo algunas variables e indicadores relevantes para el análisis propuesto sobre Po-

der Político y Conflicto Social en el Departamento de Caldas.

## Población vulnerable

La mayor causa de morbimortalidad en Caldas está asociada a la violencia intrafamiliar, el 65% de las mujeres en Caldas ha sido maltratada o abusada por su esposo o compañero.

- El 42 % de los niños son maltratados por sus padres.

- El 22 % de las niñas menores de 14 años del departamento ya son madres o han estado embarazadas.

- El 10 % de muerte en adolescentes es por causa de aborto.

- El 78 % de la población infantil padece de desnutrición.

Población con acceso al Sisben (Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales, 1992).

De 1.132.000 habitantes de Caldas, 732.473, o sea el 64.7% de la población se encuentra beneficiada del sistema (Sisben) en Caldas.

Es decir, que los estratos 1 y 2 en Caldas predominan sobre el resto y considerada esta cifra, se deduce una gran aproximación al nivel de pobreza en el departamento (IRIS 2000).

## Mortalidad materna

La mortalidad materna para el año 1999 fue del 0.7%, cifra de riesgo para el depar-

tamento. Está asociada a la pobreza, malnutrición, bajo nivel educativo, cobertura rural, calidad de la atención rural y urbana. Los más afectados son los Municipios de Neira, Manzanares, Marquetalia, Pensilvania, Riosucio, Samaná (IRIS 2000).

## Inasistencia escolar 2001

Preescolar 85.7%, por dificultades económicas de los padres.

Educación Primaria. 12.9%, disminuyó gracias a la cobertura con respecto al 98, pero sigue siendo alto.

Secundaria 40.2%, por la falta de colegios rurales, la vinculación al trabajo y sostenimiento del hogar de los jóvenes y poca atracción de la oferta educativa que no forma en oficios.

Según el DANE (2001), la tasa de desempleo para Caldas se ubicó en el 18.1% en el área metropolitana de Manizales y el 21.5% en los demás municipios de Caldas.

Siendo las más afectadas las mujeres cabeza de Familia, los jóvenes rurales y las personas sin calificación o sin formación en oficios, sin perfil laboral.

## Niñez en abandono

En Caldas tenemos 1.163 niños en situación de abandono, registrados y vinculados a los Hogares Sustitutos del ICBF. De éstos, 1.062 están en situación de peligro, 101 padecen algún tipo de discapacidad.

El ICBF cuenta con 1.632 niños y 371 madres sustitutas.



## Madres cabeza de familia

- Uno de cada cinco hogares está dirigido por una mujer. Las mujeres jefes de hogar con un rango de edad de 18 a 40 años, constituye el 23%, entre 40 y 60 años el 35% y mayores de 60 años el 25%.

- El 23% de las mujeres jefes de hogar son analfabetas y sólo el 1.9 % tiene estudios superiores.

## Violencia en Caldas—SISD 2001

- Caldas está ubicado entre los siete departamentos con mayor índice de homicidios en el país.

- Tiene una tasa superior a la nacional con relación a los departamentos más violentos, con el 96%.

- A la fecha sólo en Manizales se han presentado 26 casos de suicidio asociados a la quiebra económica.

## Sector educación

- En Caldas más del 10% de niños y niñas entre 7 y 10 años está por fuera del sistema educativo

- De cada 100 niños entre 12 y 17 años el 35% no asiste al colegio

- La cobertura de los programas de educación formal en el sector rural no supera el 55%.

El análisis y diagnóstico social del Departamento de Caldas presenta indicadores medibles, determinando que la violencia y las muertes en la región no están relaciona-

das directamente al conflicto armado, sino que obedecen a la grave situación de descomposición social.

## Bibliografía

---

Plan Nacional de Desarrollo

Leal B., Francisco, Dávila L., André. CLIENTELISMO, EL SISTEMA POLÍTICO Y SU EXPRESIÓN REGIONAL. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. T.M. Editores. Bogotá, 1994.

El Ordenamiento Territorial en la Constitución de 1991, Revista Derecho Público No. 3.

Dilemas de la Ley de Ordenamiento Territorial, Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política No 274.

Lineamientos de Gestión Urbana para el Ordenamiento Territorial, Centro de Planeación y Urbanismo.

Algunos lugares con datos estadísticos

<http://www.fescol.org.co/VLibrary/PDF/Conversatorio%20II/Relatoria.pdf>

<http://www.minagricultura.gov.co/sistemas/interfaces/cnsevaluaciones.asp>

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Campaña Viva la ciudadanía. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA. Bogotá. 1994.

Revista Foro. LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá. 1994. Nro. 23.

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Álvarez Marín, Jaime Oswaldo. ANÁLISIS DEMOGRÁFICO Y DIAGNÓSTICO SOCIAL DE CALDAS. Editorial Blancolor. Manizales, 2002.

