

PROPUESTA DE DESARROLLO LOCAL CASO SAN CAYETANO

GABRIEL EDUARDO GOMEZ PADILLA

Tesis para optar al título de
Ingeniero Industrial

Directora
CATALINA RAMIREZ
Ingeniera Industrial

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FAULTAD DE INGENIERIA - DPTO. INDUSTRIAL
BOGOTA D.C.
2002

**A mis
padres
quienes
son todo
en mi
vida...**

... Más gracias sean dadas a Dios, que nos da la victoria por medio de Nuestro Señor Jesucristo

Primera de Corintios 15:25

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	6
MARCO TEORICO	11
METODOLOGIA	17
JUSTIFICACION Y ALCANCE	19
OBJETIVOS	20
1. Situación Problemática	22
1.1 Evidencia de la Problemática	23
2. Descripción general del municipio	26
2.1 Generalidades	26
2.2 Actividades Económicas	27
2.2.1 Actividades agropecuarias	27
2.2.2 Comercio	28
2.2.3 Conclusiones de actividades Económicas	29
3. Situación Problemática expresada	30
3.1 Definición del sistema	30
3.2 Diseño Idealizado	30
3.3 Diagrama enriquecido	31
4. Definiciones Raiz - CATOWE	40
4.1 Holón de la administración pública	42
4.2 Holón de la Gobernación	49
4.3 Holón de los Productores	55
5. Modelos conceptuales	61
6. Comparación del modelo y el Mundo percibido	64
6.1 Justificación del modelo para San Cayetano	64
6.2 Importancia del Modelo	65
6.3 Análisis Estratégico del Modelo	67
6.4 Viabilidad del Modelo	73
7. Conclusiones y Recomendaciones	76
BIBLIOGRAFÍA	80
ANEXO A	

Resumen

La presente tesis de grado busca dar un acercamiento al concepto de desarrollo local desde el punto de vista de un ingeniero industrial. Para tal fin se utilizan herramientas del área de organizaciones, principalmente pensamiento suave de sistemas y estrategia competitiva (Porter), aplicadas al municipio de San Cayetano.

La primera parte del presente documento es el enfoque sistémico de un trabajo de campo realizado en San Cayetano (Cundinamarca), y su finalidad es diagnosticar la situación problemática que se da lugar en el municipio (entendiendo el municipio como el sistema conformado por instituciones públicas del estado y comunidad). La segunda parte del documento es una propuesta basada en los potenciales observados durante el trabajo de campo y cuya finalidad es elevar el nivel de ingresos municipales y por ende plantear una salida estratégica a la problemática.

INTRODUCCIÓN

Esta tesis se adentra en el campo social y el sector público de Colombia, tema ampliamente conocido en la ingeniería industrial. Este es un estudio práctico respecto al desarrollo local, que aborda la problemática social de un municipio colombiano a la luz de metodologías y conceptos sistémicos y estratégicos.

El estudio se centra en el municipio de San Cayetano el cual es conocido por una reciente situación de desastre que ocurrió en el año de 1999 donde un lento proceso de derrumbe obligó a una acción preventiva por parte del gobierno departamental para proteger la integridad física de los habitantes.

Este proceso de reubicación tomó un periodo de más de dos años reconstruyendo la cabecera municipal y fue poniendo a flote otras problemáticas más complejas de carácter social y económico como el aumento del desempleo. Esta situación amenaza con el sostenimiento de las instituciones municipales, al formularse la reciente legislación que propone un cambio en los ingresos fiscales y ponen en peligro el cumplimiento de las labores locales enfocadas a proveer calidad en el aspecto social, como el servicio educativo, el servicio de la salud, el control ejercido por las autoridades municipales y el fomento del desarrollo en el área.

A través del primer capítulo se estudia a fondo la problemática, analizando los verdaderos efectos que el nuevo marco legislativo tiene sobre la situación financiera y sus repercusiones en el contexto social de la comunidad. Para este fin se analiza los datos obtenidos en el trabajo de campo con aquellos funcionarios encargados del manejo fiscal cayetense, y un detallado análisis de las recientes leyes que el gobierno nacional ha expedido respecto al tema fiscal de los municipios colombianos, en particular las leyes 715 del 2001 y la ley 617 del 2000, donde se analizan los temas de viabilidad económica municipal, y las reformas a la ley 60 de 1993 respecto a las transferencias del estado. La idea básica es aclarar el escenario que se podría generar con una adhesión de funciones a los municipios aledaños, en particular en el aspecto de la gobernabilidad.

Si bien el trabajo de la tesis no pretende llevar a cabo las directrices planteadas en la estrategia, si busca poner de manifiesto una investigación realizada en común acuerdo con la comunidad tanto con sus dirigentes administrativos como sus habitantes, afectados por la situación.

En este trabajo se ha empleado la metodología de pensamiento suave ya que el sistema con el cual se ha trabajado, no obedece a reglas prescritas que se puedan matematizar, ni se podrían llegar a predecir sus actitudes, ni reacciones, ni ideas, ni sentimientos. Se trata más bien de una comunidad que presenta diferentes puntos de vista y diferentes reacciones ante la diversidad de las opiniones que los actores tienen.

La idea de trabajar con la comunidad cayetense surge de una experiencia que tuvo el

autor al realizar un estudio de caracterización municipal en cinco municipios aledaños a la capital de la nación, en el segundo semestre de 2001. San Cayetano entonces presentaba una dinámica particular porque su situación abría ciertas posibilidades que no eran muy claras para la comunidad. La unión de sus habitantes, las apremiantes necesidades, las restricciones de tipo económico y geográfico, además del reciente problema social que se generaba, evidencio la necesidad de un estudio desde un punto de vista menos crítico y más proactivo con el fin de plantear soluciones viables a la situación presentada.

La experiencia del trabajo con la comunidad, y las propuestas que se plantean así como la metodología utilizada, permiten que se proponga el presente estudio como una propuesta de desarrollo local para el municipio de San Cayetano, el cual entre otras cosas ha requerido una visión estratégica para el desarrollo de sus potenciales.

Historia de la reciente problemática del municipio

San Cayetano, ubicado al norte del departamento de Cundinamarca, aproximadamente a cuatro horas de Bogotá, es un municipio que ha presentado una situación de desastre que cambio totalmente la vida de sus habitantes.

El 13 de mayo de 1.999 la población de San Cayetano tuvo que abandonar su pueblo como consecuencia del deslizamiento del suelo, lo que llevó a la gobernación de Cundinamarca a buscar la reubicación de 169 familias en albergues temporales y posteriormente al diseño y ubicación de una nueva cabecera municipal.

Algunas de estas familias se trasladaron a sectores urbanos de los municipios de Pacho, Paima, Cogua o Zipaquirá. La gobernación de Cundinamarca destinó más de 100 millones de pesos para atender la emergencia, adecuar y ubicar “cambuches” provisionales en las zonas altas del pueblo, entregando mercados colchonetas y materiales (guadua y Zinc), para la construcción de albergues provisionales.

Al conocer la magnitud del evento, la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres de la República expidió la declaratoria de desastre municipal lo que abrió nuevas puertas para la búsqueda de recursos entre las entidades públicas del orden nacional, permitiendo una gran inversión de la Gobernación de Cundinamarca a través del Departamento Administrativo de Planeación, en diversos estudios y diseños para la reconstrucción de la nueva San Cayetano.

Al Departamento Administrativo de Planeación, entidad encargada de coordinar y presidir la comisión Técnica de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres, le correspondió de primera mano conocer la problemática del municipio y con la ayuda de este comité, integrado por varias entidades nacionales y departamentales, hacer las respectivas evaluaciones que le permitieron al Gobernador tomar la decisión de evacuar el lugar.

Mediante el Decreto Nacional No. 1516 del 13 de Agosto de 1999 el municipio de San Cayetano fue declarado como zona de desastre municipal y el gobierno Nacional vinculó a las entidades de orden nacional a hacerse copartícipes en el proceso de reconstrucción del municipio.

Fue la primera vez en la historia del país en lo que a prevención de desastres se refiere, que se organizó la evacuación de la totalidad del casco urbano de un municipio.

Historia del desarrollo local y su relación con el trabajo

Colombia como nación mayoritariamente municipal y rural, se enfrenta a uno de los más grandes retos que plantea el problema de la globalización: desarrollar el ámbito local, enfocándose a una economía mundial. Este reto, se plantea en particular para aquellos gobiernos regionales que se encuentran llamados a fomentar el desarrollo de sus municipalidades, y por consiguiente de su nación.

Pero, que se entiende por desarrollo local, y por que es tan necesario en nuestro país? para poder aproximarnos un poco a esta definición, debe echarse un vistazo de manera retrospectiva a la historia del concepto de desarrollo local y su aplicabilidad en el mundo.

El concepto de desarrollo, no ha sido siempre el mismo a través de la historia, y ha cambiado a través del tiempo de forma totalmente dinámica. Encontramos entonces que al inicio de los estudios de la economía -planteados por Adam Smith-, el significado de desarrollo se encontraba totalmente ligado a la noción existente de riqueza, es decir con el potencial productivo de la población. Por ejemplo, un país tenía un mayor desarrollo en la medida en que su sistema productivo era más eficiente en relación con los otros países. Posteriormente se planteaba el concepto de progreso, que pertenece a la escuela neoclásica. Este término se refiere al énfasis que se le otorga a la incorporación de nuevas técnicas y métodos en las actividades productivas, esto hace que la relación entre los adelantos científicos, la innovación con el desarrollo, sea mas estrecha, dando gran relevancia a la modernización de las instituciones sociales. Un tercer factor relevante que también se tiene en cuenta para definir el desarrollo, es el del crecimiento, que abarca conceptos macroeconómicos, tales como el desempleo, baja demanda agregada, o fracaso del sistema capitalista. Las teorías planteadas al respecto, propenden por mantener el pleno empleo y un ritmo constante de expansión. Bajo la orientación de estos índices, el desarrollo se comenzó a entender como un aumento rápido y continuo del producto per capita, lo que llegó a que el papel de los individuos llegase a carecer totalmente de importancia en comparación con el volumen total de bienes producidos, y la porción ahorrada para la inversión futura. Otro índice relevante para el desarrollo, es el de la industrialización, el cual a su vez ha tenido un gran impacto en las esferas políticas de los países, tanto “desarrollados” como “subdesarrollados”. Aquí se dice que los países deben de adoptar una medida que sin lugar a

dudas busquen proteger la industria interna, y además la implementación de modelos como la sustitución de importaciones.

Los conceptos de desarrollo aplicado al ámbito local se comenzaron a ver impulsados en los países centroeuropeos a finales de la década de los cuarentas e inicios de los cincuentas. La forma en que se intentaba inducir el desarrollo en el ámbito local, era realizando grandes inversiones en infraestructura e incentivos al sector privado. Sin embargo el verdadero auge del desarrollo local se presentó durante la depresión de la década del setenta. En esta época las primeras acciones que acarrearía la globalización, se vieron reflejadas en las regiones; el desempleo, la industrialización y la productividad fueron los principales índices que se vieron afectados. El protagonismo de las localidades se hizo mayor ya que la estabilidad del gobierno central dependía directamente del desempeño de las regiones. Además de esta situación, la constante insuficiencia de los gobiernos centrales se convierte paulatinamente en la nueva causa principal que hace que los ámbitos locales deban de buscar sus propios medios de desarrollo. Esta situación va totalmente de la mano con el descubrimiento de las potencialidades de las regiones y su capacidad para explotarlos mejor que lo haría un estamento centralizado en un gobierno a la distancia.

Las necesidades que tiene Colombia, requieren una visión interdisciplinaria de la problemática actual, ya que históricamente nos podemos percatar que las personas que han tomado las decisiones mas importantes en nuestro país, han tenido formación de legislativa, o conocimientos básicamente económicos, lo que restringe en ciertos aspectos visiones de las problemáticas tales como un correcto diagnostico de cierto problema, o la formulación de una estrategia bien estructurada que tenga en cuenta los diversos factores del entorno.

MARCO TEORICO

El desarrollo de sistemas organizacionales se caracteriza por tener tanto aspectos “duros”, como aspectos “blandos”. Aquellos aspectos duros son los que típicamente se encargan de sistemas con herramientas estadísticas o matemáticas. Por su parte los sistemas flexibles se encargan de manejar el aspecto organizacional que implican factores de diversas índoles, tal como las tendencias culturales, políticas, religiosas, o como comúnmente se le llama “recursos humanos”. Si bien las metodologías duras en sistemas han tomado una gran importancia, se le ha dejado un espacio muy reducido a las metodologías blandas de sistemas; sin embargo en muchas ocasiones la falla de las organizaciones se encuentra en que no se le presta atención a elementos no-técnicos que si bien no incluyen conceptos tecnológicos, son una parte importante de los sistemas.

El diseño de sistemas eficientes y exitosos se ve obstaculizado por una amplia diversidad de factores; debido a que deben de cumplir con las necesidades de sus usuarios, pero el conocimiento de las necesidades de estos individuos, no es tan fácil como a primera vista aparenta serlo. Esto se hace aun más complejo cuando se trata de sistemas organizacionales donde las entidades pueden pertenecer a diferentes grupos sociales o diferentes empresas cuyos intereses varían considerablemente.

Todo diseño de sistemas debe tener en cuenta no solo los puntos de vista de los usuarios, sino además los administradores, tecnólogos y otros individuos que se encuentran potencialmente implicados en el sistema (los llamados expertos de Ulrich). Se recalca entonces en aquella importancia que tiene la integración de diversos – y a veces conflictivos – intereses.

Un diseño participativo es la principal propuesta que se realiza en la presente tesis, y que consiste en la aplicación de una metodología de pensamiento blando como marco de referencia. Esta metodología provee una guía de pasos que se tienen que seguir para desarrollar un diseño organizacional que propone finalmente un modelo solucionador de la problemática, con una implementación factible.

Sin embargo no se aplica la metodología tal y como la plantea el autor, en cambio se realizan adaptaciones en ciertos pasos que se describirán posteriormente, pero que se encuentran perfectamente dentro del marco descrito en la metodología de pensamiento blando de sistemas por no ser una metodología rígida en sus pasos.

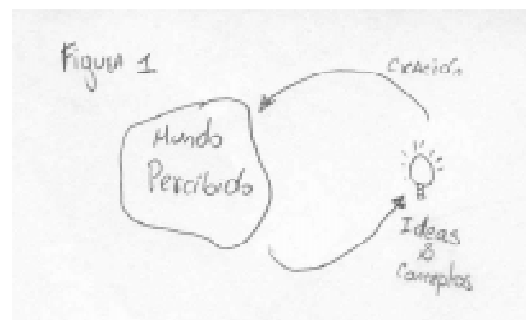
“SOFT SYSTEMS METHODOLOGY” - “Pensamiento Flexible de Sistemas”

La metodología de pensamiento suave (SSM por sus siglas en inglés -Soft Systems Methodology-), fue inicialmente presentada por Peter Checkland en 1981 en su libro pensamiento sistémico y práctica de sistemas (Checkland, 1981). SSM ha sido catalogada como una de las herramientas “suaves” de la investigación operacional y opuesta a los modelos matemáticos y probabilísticos “duros” que son los tradicionalmente utilizados en el campo de la investigación de operaciones. Se trata de una metodología para analizar y modelar sistemas complejos y difíciles de definir, pueden ser sistemas tecnológicos (duros), y sistemas humanos (blandos). Este último se considera diferente de los sistemas naturales o sistemas diseñados debido a que se introduce entonces la subjetividad de deseos humanos y objetivos en el sistema de actividades humanas (HAS por sus siglas en inglés – Human activity system). HAS se define como un conjunto de actividades donde los individuos se encuentran con propósitos definidos comprometidos. La propuesta de Checkland consiste en que los efectivos métodos que se utilizan en la tecnología ingenieril pueden no tener el mismo desempeño en un aspecto humano del sistema, que es más complejo e impredecible.

SSM se enfoca a complicadas problemáticas cuya solución requiere múltiples objetivos, los cuales no son muy claros debido a las diversas percepciones del problema. SSM reconoce que el sistema se compone de diversos tipos de individuos los cuales a su vez tendrán diferentes percepciones de las situaciones y por lo tanto tendrán a su vez diferentes preferencias a la hora de encontrar las soluciones. Estas condiciones son tenidas en cuenta desde el comienzo del estudio de las problemáticas, y explícitamente son tomadas en cuenta para la solución que se intentara plantear, con el fin de garantizar que sea aceptable para todas aquellas partes a quienes concierne la situación en particular. SSM no intenta encontrar una única “receta” que solucione todos los problemas, sino que a través de un proceso iterativo define un camino aceptable para la solución particular. Los investigadores que usan esta herramienta incluyen en su diseño no solamente los actores del mismo, sino además lo que se conoce como “clientes” y los “dueños” del mismo. Es por esta razón que SSM puede verse como una potente herramienta de uso para diseño de actividades participativas en el trabajo de campo que se realizará en San Cayetano.

METODOLOGÍA DE PENSAMIENTO SUAVE CONCEPTO DE HOLON.

Los seres humanos percibimos el mundo a nuestro alrededor de diferentes maneras, a través de nuestras estructuras cognitivas, pero es el mismo mundo exterior el que inspira a la gran mayoría de ellas. Entonces un proceso

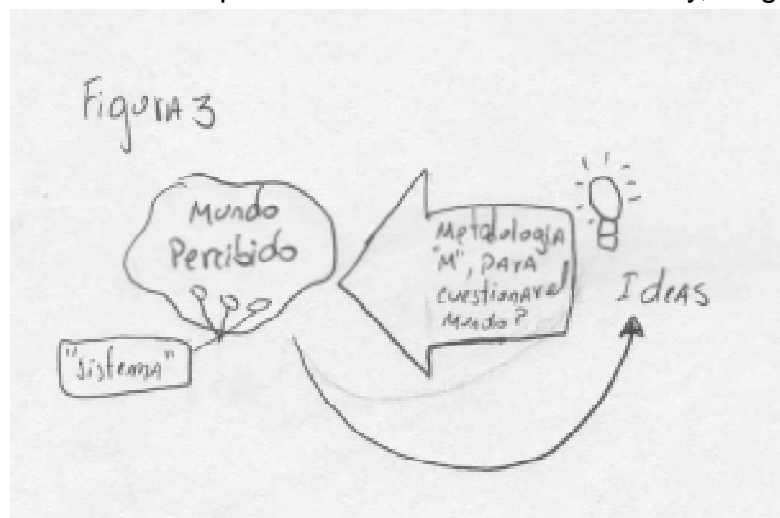


cíclico se desencadena, ya que el mundo es comprendido por las mismas ideas que se encargan en última instancia de modificar ese mismo mundo. (Fig. 1); sin embargo si nos damos cuenta, también somos capaces de pensar concientemente acerca de nuestros procesos mentales, y por lo tanto nuestra manera de pensar es un ciclo un poco distinto, donde nuestras ideas son empleadas mediante cierta metodología para pensar acerca del mundo en interpretar la realidad percibida (Fig. 2).



El pensamiento sistémico puede ser una interpretación de esta metodología en la Fig. 2. Para empezar, se aclara la definición de sistema ya que se utiliza a través de todo el trabajo. Sistema se entiende como un "todo" con propiedades emergentes, una estructura y procesos superpuestos que le permite adaptarse a cambios del entorno. Este concepto se comenzó a elaborar cuando Ludwig Von Bertalanffy, un biólogo orgánico, se interesó por los organismos como un todo y no por las partes que lo constituían individualmente (General Systems Theory, Bertalanffy 1968). Sin embargo el uso de la palabra sistema fue aplicada al "todo" (sistema educativo, sistema medico, etc.); lo que hace que el concepto se utilice erróneamente. En principio lo que se plantea es hacer una nueva palabra para el concepto abstracto de "el todo". Estas palabras emergieron como propuestas alternativas para el error inicial de Bertalanffy, "org"

(Gerard, 1964), "integron" (Jacob, 1974), y Holón (Koester, 1967, 1978), este último término es el que más ha permanecido en uso. De esta manera se entienden los pensadores sistémicos como unos individuos que formulan holones, relevantes en los aspectos de la realidad percibida y luego utilizan dichos holones en una

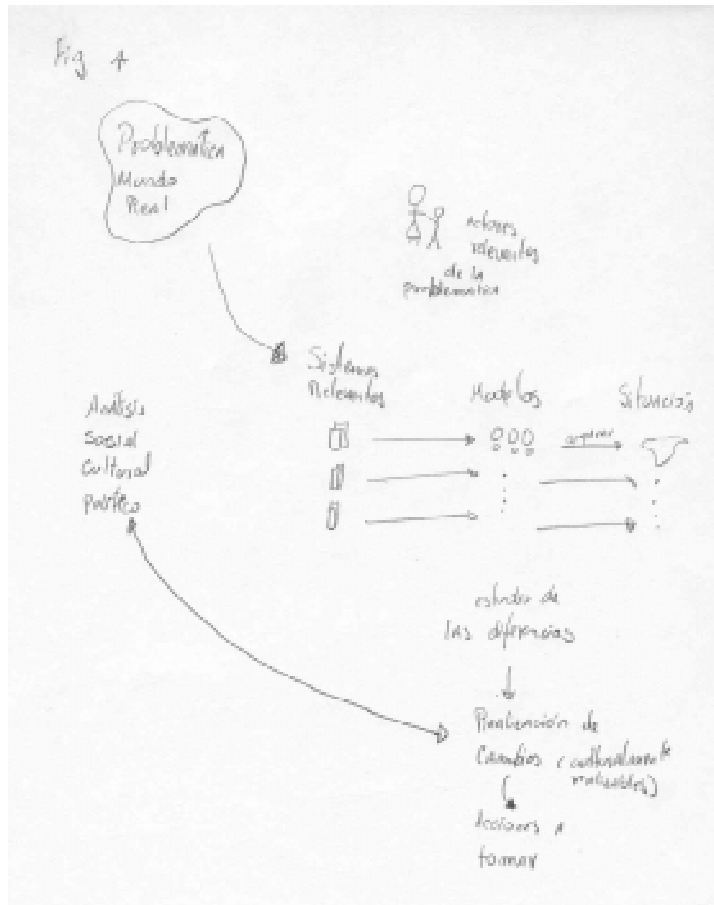


metodología M para comprender mejor el mundo fuera de ellos (figura 3).

Para los sistemas difíciles de definir, se utiliza entonces el pensamiento suave de sistemas que comprende como holon a aquella metodología para entender el mundo. El HAS definido en el anterior subtítulo, se entiende entonces como el holon que emplea el pensamiento suave de sistemas para describir el "todo" que se desarrollan en esta metodología. Este Holón, en si, cumple con las condiciones de presentar propiedades emergentes, y presentar procesos de comunicación y control. Por ultimo, la relevancia de un solo Holón no es total cuando estamos examinando situaciones del mundo real. No existe una única perspectiva dada la habilidad humana de interpretar el mundo en diferentes maneras, es necesario crear diversos modelos de actividades humanas, debatirlas y aplicarlas a la vida real.

PROCESO DE ANÁLISIS DEL MUNDO REAL A LA LUZ DE LOS PASOS DEL PENSAMIENTO SUAVE DE SISTEMAS

Los pasos que se siguen en la metodología de pensamiento suave, (Figura 4), comienzan con el planteamiento de una situación que se asume como problemática en el diario vivir, se asume que se requiere soluciones a dicha problemática, la cual depende directamente del análisis que realiza aquellos que se consideran "individuos



solucionadores". El proceso se inicia con la historia y tiene en cuenta unos actores quienes pueden ser los encargados de innovar una solución. Dados estos elementos, se plantean sistemas relevantes a través de los cuales se desea realizar el proceso de implementación de los cambios que mejoraran la situación. Se plantean una serie de holones que se encargan de ampliar la perspectiva de la información dada, a través de la comparación de dichos modelos con la situación real. Lo que se busca a través de este debate es que pueda emerger un posible cambio que sea posible implementar y que represente ciertos intereses de los diversos actores. Mediante la comparación entre los modelos analizados y la situación del mundo real se plantean las diferencias

existentes que requieren un cambio específico y realizable (modelo conceptual), ante el cual se estudian los probables obstáculos para que sean llevados a cabo.

Para elegir los sistemas relevantes, se tiene en cuenta que pueden ser de dos clases; los sistemas llamados "primary task" que simplemente reflejan los sistemas que tienen un propósito concreto y que coinciden con las fronteras del mundo real, y los "issued based", los cuales no se ajustan exactamente al mundo real y se definen como relevantes por ser los que resuelven diferencias en el recurso que se usa (checkland ssm in action).

Estos sistemas relevantes son conocidos como "definiciones raíz", ya que expresan lo esencial de la percepción de lo que debe ser modelado. Esta definición raíz se expresa en términos de transformación ya que la definición raíz expresa el principal propósito del sistema de actividades. Smith y Checkland propusieron una efectiva metodología (1976) consistente en la preparación de una consideración cociente de los elementos que conforman el CATWOE, que se traducen al español como el análisis del proceso de transformación que implica la definición raíz y la cosmovisión que justifica dicha transformación. Los demás elementos propuestos, completan la información que se requiere para entender acerca del sistema o actividad que se está analizando. Se requiere saber a quien beneficia, quien puede detener el proceso de transformación, o la persona que puede tomar el control del entorno y sus restricciones. Una definición raíz con estos elementos será lo suficientemente enriquecida como para ser modelada.

Por último, se toma la recomendación de Checkland en el sentido de la flexibilidad que la metodología ofrece. Es por esta razón que algunos de los pasos no son aplicados tal como se realiza en libros y ejemplos que Peter Checkland propone. Esta aclaración es enfocada particularmente a los pasos de los modelos conceptuales los cuales son realizados para el conunto de las tres cosmovisiones que se analizan, y no se realiza un modelo conceptual para cada una de las cosmovisiones como los ejemplos teóricos propuestos por Peter Checkland.

METODOLOGIA

En el desarrollo del presente trabajo se realizó inicialmente investigaciones a través de las entidades responsables de los datos municipales en Cundinamarca, particularmente se realizó la investigación del plan de desarrollo que se encuentra en la biblioteca de la secretaria de planeación de la gobernación, así como los datos estadísticos y demográficos ofrecidos por el departamento nacional de estadísticas (DANE).

Posteriormente se realizaron contactos iniciales con algunos funcionarios de la administración a través de una primera visita al casco urbano de San Cayetano. Esta visión inicial del municipio permitió conocer de primera mano datos generales (que tipo de clima presenta el municipio, su dificultad para llegar a él, la pobreza y miseria de sus habitantes, etc.). y por supuesto parte de la problemática que se presentaba al interior del albergue temporal. En esta primera visita se profundizó en las consecuencias del derrumbe sucedido y se citaron a los funcionarios institucionales para la realización de un primer taller con el fin de conocer sus puntos de vista. Estas informaciones iniciales son definitivas en la descripción del municipio así como en la descripción de la situación problemática.

El primer taller fue realizado con los funcionarios de las diferentes dependencias de la administración pública, y se llevo a cabo el día 26 de octubre de 2001. Se realizaron dos actividades cuyo objetivo era lograr la caracterización institucional analizando la evolución histórica de la estructura administrativa. Se realizó además una convocatoria para un segundo taller el cual cito a los miembros de la comunidad civil, como las juntas comunales, asociaciones de trabajadores, estudiantes, población en general y hasta participaron algunos niños en el evento. Estas actividades con los habitantes municipales permitieron especificar la situación problemática que se trabaja en la presente tesis. Mediante las entrevistas y las actividades se obtuvo el diagrama enriquecido que se encuentra en el segundo capítulo, y se desarrollan los holones de la administración pública y de la comunidad representada en el grupo de productores campesinos. También se llevaron a cabo entrevistas con la gobernación de Cundinamarca, particularmente con la Dra. Yamile Muñoz, quien es trabajadora social asignada al municipio para realizar diversas labores con la comunidad.

Por ultimo se realizaron contactos con Fedegan (Federación Nacional de Ganaderos), para estudiar la viabilidad de la propuesta a la cual se hace referencia en el análisis estratégico y las conclusiones de la tesis.

1. Estos talleres fueron realizados para el ministerio del Interior a través del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, por lo que los objetivos y las actividades ya se encontraban definidas previamente. Las diferentes actas especificando detalladamente estos trabajos de campo de la investigación, se encuentra en el anexo A.

JUSTIFICACION DE LA PROBLEMÁTICA

En el municipio de San Cayetano no es evidente una política regional que posicione y desarrolle al municipio cayetano de acuerdo a su vocación y potencialidades; que lo vincule funcionalmente a las actividades regionales. No existen relaciones compartidas entre comunidad y administración local que permitan destacar algún grado de complementariedad; no se aprecia una estrategia regional de desarrollo, que ayude a mejorar el nivel de vida de sus habitantes debido a que las instituciones públicas se encuentran dándole un deficiente manejo al poder que les ha transferido el estado y que la propia comunidad no encuentra una dirección con liderazgo que le oriente el camino hacia el cual debería de dirigir sus esfuerzos.

ALCANCE DEL ESTUDIO

El proyecto se centra en el trabajo con las instituciones, miembros de la comunidad y otros actores relevantes de la situación problemática (Gobernación de Cundinamarca, sector privado), con el fin de conocer las fortalezas que permitirían aumentar el nivel de ingresos de la región (de acuerdo a las ventajas y desventajas tanto regionales, geográficas como sociales).

Posteriormente el trabajo realiza un análisis empleando las herramientas de estrategia empresarial, planteadas por Michael Porter, para profundizar en aquella fortaleza más viable y finalmente dejar planteadas las herramientas necesarias para llevar a cabo el desarrollo de dicha fortaleza con la intención de mejorar los factores económicos del municipio.

OBJETIVOS

Objetivo General

El objetivo principal de la presente tesis es realizar un diagnóstico del municipio de San Cayetano (Cundinamarca) y su entorno regional a través de trabajos con la comunidad, en los aspectos institucionales y económicos, con el fin de plantear proyectos factibles y apropiados según potenciales; que contribuyan a fomentar el empleo y el desarrollo de la región; que inculque en sus habitantes una cultura de participación que les incentive a aprovechar las oportunidades que se presenten, y apoyar la construcción de una comunidad competente.

Objetivos Específicos

1. Estudiar la situación actual de la municipalidad de San Cayetano respecto a sus relaciones internas específicamente lo que tiene que ver con las instituciones publicas y el manejo que estas le ofrecen al capital poblacional y a los potenciales de la región.
2. Realizar un análisis estratégico de los potenciales del municipio, y su capacidad para asimilar proyectos de desarrollo enfocados en sectores mas fortalecidos de la economía municipal.
3. Investigar casos de aplicación de modelos de desarrollo regional que se hayan presentado en Colombia a nivel rural, y analizar las ventajas o desventajas que se hayan dado como resultado de los mismos, teniendo en cuenta la metodología empleada en el proceso de puesta en marcha de estos proyectos con el fin de adaptarlos a la propuesta final de San Cayetano.
4. Identificar las herramientas básicas para que una propuesta de desarrollo local que incluya al las instituciones, a los habitantes del municipio y los demás actores que hayan sido considerados como relevantes para que sea llevada a cabo.

CAPITULO I

SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

El análisis de la situación problemática parte de la relación que se genera entre el desastre ocurrido en el municipio y las problemáticas sociales que se presentan en la actualidad en la comunidad.

El traspaso de la población del municipio de San Cayetano desde un casco urbano a otro ha tomado más tiempo del que se esperaba inicialmente (mas de dos años en el proceso) y esto ha sido un fuerte impacto para los habitantes que tuvieron que sufrir las inclemencias de un albergue “temporal” donde predominaba la falta de privacidad (baños comunales, cocinas comunales, casas sin aislamiento de ruido), además de un reducido espacio de convivencia y bajo nivel de comercio, afectando directamente el factor del desempleo¹. Lo que se observa al visitar esta región, es que factores como el comercio que ya presentaban debilidad anteriormente, se han venido empeorando, al debilitarse las estructuras comerciales. Un claro ejemplo de esto es la creciente inasistencia a los días de mercado del pueblo, que se realizan el día sábado y lunes de cada semana. Las personas que habitualmente acudían a intercambiar sus productos a la plaza del pueblo, ya no encuentran un adecuado escenario para sus transacciones, ya sea porque la plaza ya no convoca la misma cantidad de gente que antes, o porque la dinámica mercantilista de los pobladores de la región, se ha venido alterando con las subsecuentes repercusiones de la disgregación que ha traído una eliminación del casco municipal. ¿Qué ha pasado entonces con estas personas? En algunos casos las familias de los sectores rurales más apartados de la región han tenido que fortalecer su economía de autoabastecimiento, perdiendo por ende las ventajas de comercializar los excedentes de sus productos. En otras ocasiones se ha generado lazos de comercio con municipios fronterizos cuya actividad económica resulta más atractiva para los habitantes de San Cayetano, en parte porque la proximidad geográfica si bien no es una ventaja apreciable, es compensada por la posibilidad de generar beneficios económicos. Esta consecuencia del decaimiento en la actividad económica, hace que el nivel de ingresos del mismo municipio descienda ya que los impuestos por industria y comercio, o por ejemplo degüello de ganado, ya no pueden ser recaudados porque la gente realiza sus actividades en otros pueblos.

Por último se encuentran aquellos campesinos que en calidad de productores se dedican a fortalecer las estructuras comerciales cayetenses. Estos individuos trabajan mediante la asociación de EAT's con el fin de generar economías de escala, y son los únicos que impulsan la gestión económica además de aquellos que deciden quedarse a ofrecer su producto en la región.

1. Gómez Padilla Gabriel, Lacera Rocío y otros, *Informe de gestión del Cider*, Bogotá diciembre 2001 página 40

La situación vivida por la misma comunidad cayetense que se ubico en un albergue temporal tiene repercusiones de carácter sociológico, como la perdida de la identidad de la población con la región que habita, lo que conlleva a una falta de compromiso con las mismas instituciones que representan al gobierno y al estado. Estos factores también deben de ser manejados con el fin de no encontrar una directa repercusión en el desempeño futuro de las actividades socios-económicas de los campesinos; particularmente porque la gobernabilidad es un factor preponderante en el campo colombiano, ya que si no existe una presencia concreta de las instituciones gubernamentales, la perdida de la identidad de la comunidad abre espacio para otros actores que se encargan de imponer su autoridad y dictar sus políticas en la región. Es allí donde las instituciones deben jugar un importante papel que tenga en cuenta el punto de vista de la comunidad cayetense.

Esta primera parte de la situación problemática describe como se relaciona la situación particular y aislada del derrumbamiento del antiguo municipio con el decrecimiento de la actividad económica de la región y su posible problemática social si este proceso sigue llevándose a cabo, sin embargo para una medición concreta que ponga en evidencia la situación problemática de orden económico, se analiza entonces la situación real del municipio a la luz de la legislación colombiana.

Evidencia de la existencia de un problema

Las circunstancias que evidencian la existencia de problemas, se sintetizan en el reto que enfrenta el municipio al tratar de asegurar su viabilidad como entidad territorial. La ley 617 del 2000 establece una reducción paulatina de los gastos de funcionamiento hasta alcanzar en el año 2004 sólo el 80% de los ingresos corrientes de libre destinación² e implica que el municipio debe optimizar la gestión administrativa y económica, reduciendo gastos y aumentando los niveles de ingresos. San Cayetano no cuenta con la solvencia económica necesaria para cumplir con las exigencias de saneamiento fiscal de esta ley porque el nivel de recursos propios no alcanza para cubrir los gastos que tiene el municipio. Este hecho se hace evidente, analizando los índices recientes de transferencias del Estado. La principal razón para dicho incremento en el gasto se explica porque el municipio gasta más de los ingresos que recibe (en una proporción de 1 a 6, según la secretaria de hacienda del municipio³).

Los ingresos que debe percibir el municipio por conceptos tributarios de la población, son muy escasos:

Los impuestos cobrados actualmente son industria y comercio, predial unificado, impuesto por extracción de arena, cascajo y piedra (referente a la construcción en proceso y se han dejado de cobrar ciertos impuestos debido a la precaria situación -tales como el impuesto degüello de ganado menor-. A esta situación se suma la necesidad

2. Ley 617 2000, artículo 6°

3. Gómez Padilla Gabriel, Lacera Rocío y otros, *Informe de gestión del Cider*, Bogotá diciembre 2001 página 56

de un avalúo catastral para actualizar el impuesto que debe ser cobrado; ya que no se realiza el avalúo desde hace aproximadamente 10 años.

Entonces surge la duda acerca de que sucedería en el caso de que se anexasen ciertos aspectos de la gestión pública a otras regiones, o en el peor de los casos, que sucedería si se llegase a anexar toda la estructura a otro municipio aledaño?

Se podría pensar que esto no solamente afectaría directamente factores sociales como la educación, la salud y el nivel de empleo, sino que además toca sensibles temas que también son relevantes como es el problema del orden público. El objetivo de las políticas gubernamentales de optimizar la gestión pública incrementando la eficiencia de las instituciones con el mismo presupuesto, o aun más, reduciendo los gastos; parece una fórmula un tanto caprichosa en una Colombia con un conflicto social de magnitudes globales. El simple hecho de alejar los organismos de atención de la comunidad, simplemente abre nuevos espacios a las poderosas organizaciones que buscan precisamente esos espacios para realizar sus actividades delictivas de las cuales obtienen sus ingresos.

Citando el informe "*Panorama actual de Cundinamarca*", la región cundinamarquesa de Rionegro, se caracteriza por fuerte presencia de paramilitarismo y desde donde se realizan las estrategias de producción y distribución de cocaína⁴.

Detrás del presente trabajo se plantea la posibilidad de la pérdida de la gobernabilidad en esta rica región, donde la pobreza y la falta de dirección con liderazgo sea el inicio de un proceso de alteración del orden público. La restricción legislativa no tiene en cuenta las diferencias municipales y sectoriales así como tampoco sus potenciales. Este trabajo plantea una posible vía para esta región en particular y su único propósito es trabajar en un modelo basado en la cooperación de los diversos actores de la situación.

4. **Panorama actual de Cundinamarca**, Publicación del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Fondo de Inversión para la Paz Editorial: Comunicaciones y ediciones Ltda. Bogotá, 2001.

CAPITULO II

DESCRIPCION GENERAL DEL MUNICIPIO

GENERALIDADES

El municipio de San Cayetano se encuentra localizado sobre la Cordillera Oriental, a 134 Km. de la capital de la República, en la zona norte del Departamento de Cundinamarca, dentro de la geográficamente denominada Provincia de Rionegro. La provincia de Rionegro, se encuentra al noroccidente del departamento, conformada por 8 municipios de características similares y diferentes niveles de desarrollo: El Peñón, La Palma, Pacho como cabecera Provincial, Paimé, Topaipí, Villagómez, Yacopí y San Cayetano.

El recorrido desde Bogotá hasta la cabecera municipal toma aproximadamente 4 horas por la vía autopista norte, Zipaquirá, Cogua. El trayecto Cogua-San Cayetano es una carretera destapada con un pequeño trayecto pavimentado pero con pésimas características en general.

Desde el punto de vista hidrológico y topográfico, el municipio de San Cayetano posee cinco (5) Cuencas Hidrográficas (Ríos Negro, Villamizar, Mencipá, Blanco y El Salto) y cuenta con formaciones montañosas con altos escarpes, enmarcada desde las cotas 3.500 hasta 1.200 m.s.n.m. Lo que hace que las tierras del municipio cuenten con una amplia diversidad de climas, desde páramo hasta templado¹.

DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA

NOMBRE	DIVISIÓN ADMINISTRATIVA	PRINCIPALES CARACTERISTICAS
Boca de Monte	Vereda	
Camancha	Inspección	
Camancha C.P.	Centro Poblado	Centro Poblado
Las Mercedes	Inspección	Centro Poblado
Cardonal	Vereda	
Carriazo	Vereda	
Casco Urbano	Cabecera Municipal	
Ciénaga	Vereda	
Cuibuco	Inspección	
Chinga Siberia	Vereda	
Chinga Tumbi	Vereda	
Hato Viejo	Vereda	
La Alpujarra	Vereda	
La Floresta	Vereda	
La Montaña C.P.	Centro Poblado	Centro Poblado
Laguna Verde	Inspección	Centro de servicios
Pinipay	Vereda	Centro de servicios
Quebradas	Vereda	
Remanso	Inspección	Centro de servicios

1. Plan de Ordenamiento Territorial de San Cayetano, documento resumen. San Cayetano, Cundinamarca 1999.

ACTIVIDADES ECONOMICAS

La actividad económica de la región se concentra en la comercialización de productos e insumos agropecuarios y en el uso de servicios del Municipio de Pacho y Zipaquirá y lánguidamente con la Sabana de Bogotá. La población del casco urbano cayetense se especializa además en la generación de empleo mediante establecimientos comerciales minoristas, actividad económica que se describe en el presente capítulo reflejo de los planes y proyectos de las diversas administraciones públicas y la baja capacidad de liderazgo de la comunidad.

Actividades agropecuarias

El municipio cuenta con la presencia de todos los pisos térmicos, por lo que no solamente se especializa en papa sino además en otros productos como el café o las frutas, en particular, los sectores que en el municipio representan algún margen de importancia son la producción ganadera, lechera y la agricultura (la producción agrícola de San Cayetano, está representada en el café, la papa y las frutas que se comercializan en el ámbito regional, principalmente en los mercados de Zipaquirá, Bogotá, Pacho y Paime).

Las actividades económicas agropecuarias se basan en la caficultura y los cultivos asociados. La distribución por tipo de cultivos corresponde de la siguiente manera: Café 743 Ha., Caña 266 Ha., Cacao 0.7 Ha., Plátano 2.8 Ha., diversos cultivos temporales 207 Ha., cultivos asociados 13 Ha.³

Igualmente, en el Municipio se tienen cultivos permanentes de cítricos con una producción de 250 Toneladas con un rendimiento de 8300 Kg/Ha. y un total plantado de 30 Ha.; la yuca como cultivo anual, presenta una producción de 16.844 toneladas con un rendimiento de 6155 Kg/Ha.; se tienen cultivos, maíz, frijol, alverja y arracacha distribuidos en el área rural con diferentes áreas cultivadas y producciones bajas (autoconsumo o de subsistencia).

Se desarrolla, de la misma forma, fuertes actividades pecuarias. Se cuenta con 17.200 cabezas de ganado, 18.000 Has. en pastos con una carga/Ha. de 0.95 cabezas/Ha. equivalente a ganadería extensiva y una producción de 18.450 Lts/día (4000 vacas de ordeño). También se cuenta con ganadería de doble propósito (carne – leche) de diferentes razas equivalentes a 14000 cabezas de ganado. se presentan actividades pecuarias menores de porcinos con 1.300 animales, cunicultura (300), caprinos (100), ovejas (800) y equinos (750).⁴

La comercialización interna del ganado se realiza de dos formas; a través de las ferias

3. Ibid pag 46

4. Op. cit

ganaderas realizadas en el centro poblado de las Mercedes y las que se realizaban en el coliseo de ferias y la comercialización directa en la finca o por intermediarios. En el ámbito regional, se comercializa en los mercados de Zipaquirá, Pacho y Bogotá.

Comercio

Con respecto al comercio -como se manifiesta en el plan de ordenamiento territorial-, el municipio de San Cayetano adolece de una estructura de mercadeo, con falencias tales como centros y canales de comercialización; y quizás la principal falla en este sentido se debe a la escasez de una estructura vial adecuada para la comunicación interregional e inframunicipal. Sobresale el problema de la falta de vías de comunicación entre las veredas del mismo municipio, ya que desde el casco urbano hasta algunas veredas hay un distanciamiento temporal de dos y hasta tres horas de trayecto (similar a la distancia temporal del casco urbano hasta el municipio de Chía), lo que se traduce en una baja probabilidad de distribución de los productos que se producen allí.

En el casco urbano del municipio y centros poblados de Camancha y las Mercedes, el sector terciario definitivamente se constituye en el eje económico fundamental; en estos sitios se realizan importantes procesos de comercialización e intermediación al igual que distribución de bienes y servicios, tales como gasolina y lubricantes, montallantas, servicios de restaurante y venta de víveres en general. Según inventario de establecimientos que a parece reportado en el Plan de Ordenamiento Urbano de San Cayetano realizado en el año de 1991, de un total de 74 establecimientos, el 55% son negocios de venta al detal y el 17% a servicios como, bancos, consultorios y servicios personales. Durante el trabajo de campo, sobre tipo de establecimientos comerciales existentes, fueron los siguientes: tiendas de ventas de productos varios, misceláneas, billares, veterinaria, almacenes de venta de víveres, expendio de carnes, negocios de venta de cerveza, cuatro restaurantes, panaderías y cafeterías, negocio de costura, almacén de ropa, tienda donde a la vez funciona la agencia de transporte, droguería combinada con venta de ropa, negocio para la compra de café, cooperativa de cafeteros y negocios de ventas ambulantes de comida los días festivos y las ventas de diversos productos agropecuarios que se realizan los días de mercado. Ninguno de estos negocios ofrece al cliente un amplio surtido de productos.

El aprovisionamiento de los negocios de alimentos procesados y productos misceláneos para la venta dentro del municipio, se hace en Bogotá y Zipaquirá, al igual que la compra de maquinarias, herramientas y repuestos; En menor escala el municipio, sectores como La Montaña y Cuibuco, se abastece de los mismos bienes en los mercados de Pacho y Paima.

Conclusiones de actividades económicas

En conclusión, en lo que se refiere al comercio, este se caracteriza por negocios pequeños dedicados a la venta al minoreo, con escaso surtido y escasa variedad de

productos; no hay una óptima oferta que motive a los habitantes de las distintas veredas a adquirir los productos e insumos para su consumo en el municipio y por el contrario se opta por los mercados de otros municipios como Pacho

La comercialización del café se realiza en su mayoría a través del Comité de Cafeteros y la papa por intermediarios o directamente por los productores, en Zipaquirá y Bogotá.

En cuanto a la producción de leche y debido a la escasez de compradores en la región, el campesino pequeño productor tiene que vender su producido al precio que pague el intermediario; la venta a nivel regional se realiza en los mercados de Cajicá y Zipaquirá, dejando un mínimo del producido para el consumo interno, Tanto así que en veredas como Pinipay, es escaso este producto y sus derivados, que por lo general se comercializan en Bogotá y Pacho.

CAPITULO III

SITUACIÓN PROBLEMÁTICA EXPRESADA

Definición del sistema sobre el cual se realizará el estudio

El sistema que se analiza es el municipio de San Cayetano entendido por la interacción entre la comunidad y las instituciones públicas. El sistema definido presenta una diversidad de propiedades que emergen en el momento en que los representantes de la comunidad trabajan conjuntamente con las instituciones para lograr los planes que mejoran la calidad de vida de los cayetenses.

Visión en el futuro - Diseño idealizado

Año 2005:

La visión a futuro del municipio tiene dos componentes esenciales, la visión institucional y la comunitaria. ambas han sido construidas basándose en trabajo con estos grupos y el explícito enfoque del futuro que desean para su pueblo.

La institución pública municipal espera contar con un organigrama “más liviano”, es decir donde la carga prestacional sea menor gracias a las fusiones de algunas dependencias. esencialmente desean tener un organigrama mas eficiente, realizando “más” con “menos”, es decir, realizando más proyectos a un menor costo (pocos gastos de funcionamiento).

La visión que se tiene de la comunidad municipal es claramente productiva y comercial, ya que la asociación de productores (en palabras textuales de su director, José Antonio Cendales) espera que “...se logren plantear las estrategias productivas y mantener fortalecida la red de cooperación...”. Según su opinión esto se logra creciendo en asociados (campesinos de la región). además se visualizan en una mejor calidad de vida a través de la gestión comercial de sus productos, contando con asociados profesionales que sean dueños de la cooperativa y sean los que se encarguen de las soluciones a sus problemáticas¹.

1.Martínez, Rodrigo y otros, *Empresas asociativas de trabajadores en S.C.*, Bogotá diciembre 2001 página 13

DIAGRAMA ENRIQUECIDO

La realización del diagrama enriquecido tiene en cuenta la opinión de los miembros del sistema sobre el cual se esta trabajando. En el diagrama se intenta resaltar los factores mas relevantes de la situación problemática que atañe tanto a los funcionarios como a los actores comunitarios que participaron en su realización; sin embargo el diagrama enriquecido no se centra en minucias (Dennis Hart, 2002)² que se recolectaron como parte de la información del trabajo de campo con la comunidad (opiniones con sesgo personalizado que reflejaba disputas entre individuos particulares). Esta restricción no obstaculizó a los participantes de los talleres a que expresaran todas sus opiniones respecto al problema que se planteaba. Se considera los presentes diagramas enriquecidos como un claro reflejo de sistemas de actividades humanas, que demuestran problemáticas emergentes que se relacionan directamente con el tema del desarrollo local de la comunidad.

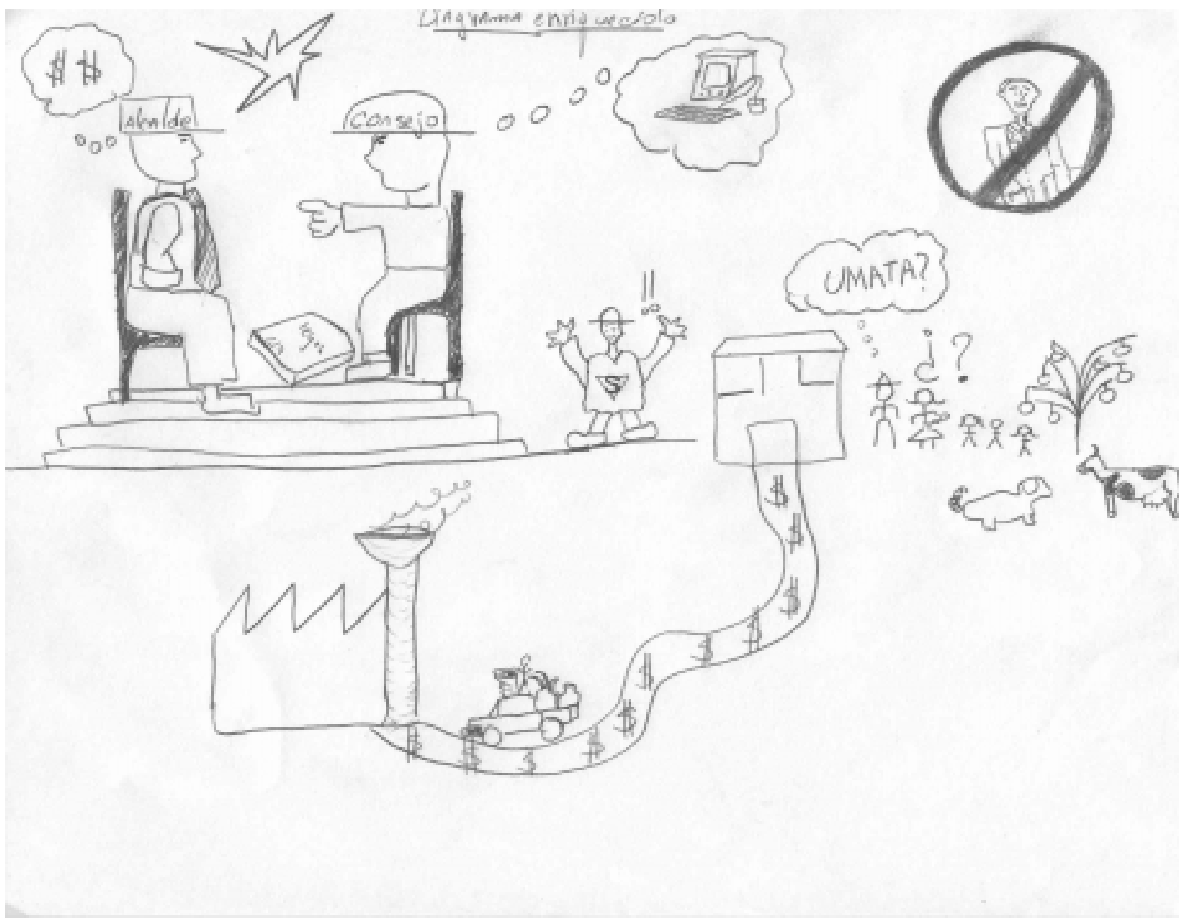


Diagrama Enriquecido propuesto por el autor a partir del trabajo de campo

2.Hart Dennis, *Information Systems Analisis*, MIT 2002 -Notas de clase, formato PDF:

La metodología que se siguió para llevar a cabo el trabajo de campo con los distintos empleados de las dependencias municipales, consistió en realizar talleres que involucraron por un lado a los funcionarios y por otro lado involucraron a los miembros de la comunidad (es decir dos talleres separados). Estos talleres fueron realizados en los meses de agosto a diciembre del año 2001 (en esta época la administración del actual alcalde ya contaba con un año en plena gestión y su grupo de trabajo se encontraba totalmente conformado).

Las actividades del primer taller (con los empleados del gobierno local) inicialmente tenían la intención de vincular a los participantes en grupos de distintas dependencias

con el fin de obtener resultados en materia del conocimiento de la estructura administrativa, así como la jerarquización que se presentaba en la práctica respecto a dicho sistema. Se conformaron grupos de trabajo de tres personas (tres grupos en total) y se les prestó las herramientas necesarias para que realizaran tres carteleras, las cuales reflejaban la situación del municipio en su presente pasado y su futuro; permitiendo conocer la visión municipal a un plazo de cinco años³



Funcionarios administrativos del primer grupo
Foto: Rocío Lacera, 2001

El diagrama enriquecido explica un poco la relación entre las dependencias de la alcaldía y el consejo, y la manera como los funcionarios asumen sus roles burocráticos dentro de la organización estatal⁴. El primer grupo de funcionarios dejó explícita la débil relación de trabajo que existe entre los miembros del consejo y los miembros de la alcaldía, al representar la línea que los une como una raya intermitente⁵. Se observa en el trabajo del “tercer”⁶ grupo donde se recalca además de una especialización de los cargos, que el consejo es una entidad aparte del despacho del alcalde.

El diagrama también representa una (sino la más grande), preocupación de la alcaldía y su personal: el tema financiero. El tercer grupo (donde se encontraba el secretario de

3.La información de estas carteleras permitieron formular la visión municipal con bastante precisión.

4.Los roles mas importantes y que además constituyen como parte esencial del problema se refieren a el control fiscal y de gestión. Este intenso control burocrático se debe principalmente a las desconfianzas generadas como se intenta representar en el diagrama enriquecido.

5.Como dicho grupo contaba con la presencia del secretario del consejo, era entendible que se deseara hacer hincapié en dicha discordia.

6.El orden de dichos grupos se refiere más a la secuencia en la que expusieron sus carteleras ante las personas presentes en el taller.

gobierno y el de hacienda), representó la actualidad cayetense tomando en cuenta un lapso de tiempo que abarca desde la aplicación de la constitución del 91 hasta la fecha (Octubre 2001); mostraron un fuerte incremento en la planta de personal, donde en la actualidad se cuenta con 42 funcionarios⁷; concluyeron que a pesar de que se generó empleo, las finanzas del municipio se deterioraron. Consientes de las reformas que deben hacer para poder cumplir con los requerimientos de la ley 617, la estructura del futuro, la cual era una visión al año 2005, donde para salvar las finanzas del municipio proponen una sola secretaría para el consejo y la personería. Regresan a la antigua tendencia de mantener una organización sencilla. Conocedores de la ley 617, saben que los recursos provenientes de la nación disminuirán a un 10% en el 2004 y a un 5% al 2005. Proponen entonces que la UMATA realice sus labores con sus funcionarios vinculados por contrato y no como planta del personal del municipio. Proponen también que la educación y la salud no sean una carga financiera de San Cayetano, sino que sea el gobierno quien se encargue de suplir estas necesidades básicas que según ellos es como lo ordena la constitución. En su organigrama se ven tres secretarías únicamente, (de gobierno, de hacienda y de planeación municipal), las cuales se deberían fortalecer. La planta de personal propuesta consta de 10 funcionarios. Esta preocupación acerca de las finanzas se reflejó en los trabajos de los otros grupos donde se manifestó una preocupación por la decisión de la ley 617 de descentralizar la educación y la salud⁸.

Durante la actividad, algunos funcionarios recalcaron la importancia de la actualización en materia de informática para el mejor desempeño de la gestión, en particular el segundo grupo "la tecnología es necesaria en San Cayetano y por lo tanto este modelo futuro debe contar con una buena sistematización y buen sistema de comunicaciones (Internet y telefonía satelital)". Finalmente también resaltaron la gran



Funcionarios de la UMATA asistentes al primer taller
Foto: Rocío Lacera, 2001

responsabilidad que reposa sobre el despacho del alcalde ya que es la cabeza de todas las secretarías y demás dependencias.

7.El aumento de funcionarios de la planta de personal se vio presente en la representación del municipio de todos los grupos de funcionarios, donde en algunos casos se especificaba que este problema era el de mas difícil solución para la administración actual, por ejemplo el Secretario de Gobierno concluyó "los recursos propios del municipio no dan para mantener el funcionamiento de la planta de personal...", y afirmó que era un problema duro la aplicación de la ley 617 porque por el desconocimiento se ha hecho cumplir tarde. También sugirió una asesoría fiscal para que ponga en conocimiento la ley y su realidad, porque si no es así: "... a un tiempo el municipio se hunde."

8.Citando al segundo grupo de funcionarios "...esperamos que la descentralización no se aplique y que siga siendo el gobierno el que maneje estos dos sectores porque los recursos no están en el municipio".

Sin embargo las preguntas mas importantes son aquellas que ha dejado planteadas el Presidente del consejo (que llegó a la mitad del taller): preguntó si era posible realizar un estudio en donde se resolvieran interrogantes como:

¿Cuál es la mejor salida para que el municipio funcione?

¿Qué dependencias están funcionando y con qué eficiencia?

Estas dudas quedan reflejadas en el diagrama donde se representa la existencia de una constante discusión entre consejo y alcaldía⁹. También se caracteriza la situación del campesino y sus esfuerzos así como la importancia de sus roles para que la situación se mejore. El sistema agropecuario como base fundamental de dicha estrategia sigue los lineamientos que señalaba dicho funcionario: no se puede seguir con la carga prestacional actual y que es necesario fortalecer la UMATA para que el municipio cree sus propios recursos¹⁰.

El diagrama enriquecido simboliza a los “grandes bandos” del gobierno, los cuales son la alcaldía y el consejo. Su tamaño es considerable en el gráfico por su simbología e importancia para San Cayetano, ya que no solamente representan a dos personas sino a toda una estructura con sus respectivas funciones. La realización del taller también involucró una segunda actividad que buscaba especificar dichas funciones, en particular las dependencias correspondientes a las secretarías de planeación, la secretaría de gobierno, el consejo municipal, la inspección de salud, la UMATA y la entidad promotora de salud.

La intención de ubicar a los dos “bandos” de la discusión montados sobre un pedestal es porque se encuentran demasiado ocupados en sus discusiones internas y no se están apersonando de sus labores como funcionarios. En una segunda parte del taller, se evaluaron las acciones que se habían llevado a cabo por cada una de las dependencias. Si bien su contestación fue bastante generalizada, se puede deducir que no están siendo llevadas a cabo de manera eficiente (tal vez por el problema interno descrito anteriormente).

El trabajo con los funcionarios permitió estar al corriente de las funciones que desempeñaban. Las responsabilidades de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas tienen una amplia relevancia con el enfoque de la problemática ya que se encargan entre otras cosas de la presentación de proyectos a la gobernación de Cundinamarca, de distribuir las regalías a los diferentes sectores como educación, deporte, agua potable, vías, relacionados principalmente con infraestructura. También se encarga de la realización de visitas y seguimiento a las diferentes obras que ejecuta la administración. La actualización, inscripción y operación de la base de datos del SISBEN, y afiliación al régimen subsidiado de salud es otra de las importantes tareas de esta depen-

9.El consejo no solo se refiere a los concejales sino a el personero y la Inspectora de policía, por su parte la alcaldía se refiere a los secretarios de gobierno, de planeación, de hacienda y al personal de la UMATA así como a todos los funcionarios de dichas oficinas.

10.Su propuesta se enfocaba en un análisis del sector agrario desde el punto de vista institucional, en particular proponía analizar que se necesita: si técnicos, profesionales (mas onerosos) o empleados.

dencia que no se pueden descuidar en el municipio¹¹. Parte de la importancia de la alcaldía esta representada por la Secretaría General y de Gobierno que se encarga de importantes proyectos como mejoramiento de la vivienda, coordinación de la construcción de campos deportivos, mejoramiento de vías.

En el diagrama también esta representado el concejo. Esta representación incluye la inspección de policía (quien también se encuentra en desacuerdo con la administración de la alcaldía). El personaje que representa al consejo se pintó de gran tamaño debido a las dos principales tareas que desempeña con la comunidad y que fueron descritas por ellos mismos como: coordinar la reubicación de los damnificados en el Nuevo Casco Urbano (comité vocero), y coordinar proyectos productivos (UMATA, Planeación y Gobernación de Cundinamarca). La primera tarea la realiza en cooperación con la secretaria de gobierno de la alcaldía y la segunda se basa en su carácter legislador a la hora de aprobar proyectos de desarrollo municipal.

Por ultimo se encuentra la dependencia que quizás tiene una mayor relevancia en la situación problemática y que además tiene una relación más directa con las personas: la UMATA. Esta entidad también se encuentra representada en el diagrama de dos maneras: la primera como entidad gubernamental, ya que es parte del problema al interior de las instituciones, en una entrevista con Blanca Arelis Penagos (Técnico UMATA), se constato que antes se cofinanciaba con el Fondo de desarrollo rural integrado DRI, pero en el año 2002 depende solo del municipio, que por presupuesto municipal se le asignaron \$50.000.000 para los gastos de funcionamiento y programas durante todo el año.

El alcalde le hace seguimiento a la UMATA¹², y a través del taller afirmó que todo se trabaja en función del pequeño productor para que cada familia tenga un cultivo pequeño de autoconsumo, la mayoría de la asistencia técnica es de autoconsumo. Al finalizar la primera parte del taller, se realizó una plenaria donde se recalcó la importancia de la UMATA como timón del desarrollo del municipio. En palabras del presidente del consejo: "...que no solo cumpla con la asistencia técnica sino que realice proyectos y que posea mayor tecnología...".

En el diagrama también se ve reflejada la opinión de la comunidad con quienes se trabajo en un segundo taller; el cual contó como participantes principales a tres grupos de personas: adultos trabajadores del sector agropecuario, campesinas, y personas mayores. El segundo grupo que se formó fue de los jóvenes de la escuela del albergue

11. Según el director de la secretaria, las relaciones con las demás dependencias son cordiales, de respeto y colaboración, y se centran en la elaboración de proyectos de acuerdo con las solicitudes del alcalde, concejales y la comunidad.

12. Según Gemaro Castañeda, cafetero de la vereda Pinipay, " el trabajo de la UMATA es deficiente, solo se encarga de vacunar y de hacer trabajos que competen solo al inspector de higiene (bajar al matadero a revisar los ganados), pero ni aún sabe eso...". La UMATA solo brinda apoyo (casi ni asistencia), pero no realiza ningún proyecto (dejaron acabar la granda), solo trabajan para ganar el sueldo. La UMATA debería apoyar los programas productivos que beneficien al campesino como las Aromáticas y la Caña panelera. La entidad de cafeteros apoya más que la UMATA.

temporal, y por ultimo el tercer grupo fue el de niños entre los ocho y los doce años. El diagrama enriquecido, tratando de reflejar la problemática percibida durante este taller, muestra una familia que no esta muy segura acerca de que hacer, ya que se observa que tiene muchas bocas para alimentar, y tiene los suficientes recursos, pero aún así, se preguntan que hacer con ellos, ya que no están seguros de cómo maximizar su cosecha, ni saben que es lo más conveniente para sembrar, y se notan las fallas institucionales al no contar con el apoyo de la UMATA.

La información que se obtuvo para dicho diagrama, se recolectó en el taller que contó con una participación total de 31 personas. En este estudio se percibió que el mayor problema del municipio es el desempleo; el sector de la construcción era una oferta temporal de trabajo para algunos hombres (jóvenes y adultos), que querían trabajar, sin embargo dicha actividad no se considera en la actualidad como una fuente segura de trabajo porque el municipio ya casi se ha terminado de construir y la urbanización no es la actividad económica de mayor demanda en la región.

Al respecto las personas del grupo de los adultos plantean soluciones en materia agroindustrial y apoyo a la ganadería; ya que son consientes de la variedad de climas del municipio y su necesidad de enfocarse en el sector agropecuario con calidad para aumentar la competitividad.

El liderazgo es una de las necesidades más apremiantes para obtener una salida viable a la coyuntura económica municipal. Esto se evidencia en la gráfica del diagrama enriquecido donde esta presente una persona con el símbolo de superhéroe. En el transcurso del taller se pudo constatar que los participantes adultos de San Cayetano identificaban la falta de liderazgo ya que es una costumbre de dicha sociedad que alguien este dirigiendo a la comunidad (un verdadero líder), por ejemplo las mujeres no estaban enfocadas en una actividad concreta y no sabían como producir ingresos para sus familias para lo cual tomaron algunos cursos con los instructores del sena quienes les enseñaron y ahora están trabajando en el programa de las aromáticas.

La capacidad de liderazgo no es muy común en las comunidades. Estas personas se les pueden enseñar la importancia de trabajar en grupo y demostrarles que este tipo de organización conlleva a resultados buenos y productivos. Las iniciativas no siempre provienen de gente preparada de la capital, como se empeñan en creer, sino que ellos mismos se encuentran en la capacidad de innovar y mejorar su calidad de vida.

La estrategia consiste en invertir en empresas que generen trabajo, como es el caso de la EAT (empresa asociativa de trabajadores), llamada ASOPROSAN; enfocándola a obtener ganancias mediante el comercio. ASOPROSAN es un ente que ayuda a comercializar los productos, tienen proyectos de Mora (frutas) y hierbas aromáticas, entre otros proyectos. ASOPROSAN esta organizada basándose en la forma de organización tradicional en el municipio que son las *Compañías*¹³ (sistema en el cual se reúnen dos o tres amigos). A estos grupos es a quienes ASOPROSAN les compra sus productos, y el objetivo es evitar la intermediación en el mercadeo, de tal manera

que el productor que antes recibía \$8.000 por carga, es decir, por dos bultos, ahora recibe \$18.000

Los asociados pagan una cuota de \$5.000/ mensuales y actualmente se encuentran asociados:

60 hortifruticultores

10 viveros

7 aromáticas

9 panelerso

5 Artesanos

10 lecheros

Es claro que esta forma de asociarse es una de las más viables ya que en ASOPROSAN está vinculada gente perteneciente a los dos «bandos», tanto a nivel directivo como de los asociados. Además ASOPROSAN ha promovido en sus 20 meses de funcionamiento las alianzas institucionales, con la Gobernación, el IICA, Misión Rural, Misión Colombia Internacional, UMATA, Alcaldía, para evaluar en conjunto las propuestas de la Asociación, logrando que el municipio aportará unos recursos para apoyar la compra de implementos y subsidiar el transporte.

El tema del transporte también se encuentra representado en el diagrama enriquecido, ya que es uno de los mayores sobrecostos que se tienen en la comercialización de los productos. Por otro lado, en el nuevo pueblo el transporte sería más caro. El problema es económico porque no hay transporte fijo desde las veredas y además es muy costoso porque no hay competencia. El transporte y su alto costo se catalogan como una de las mayores barreras que tienen los campesinos a la hora de comercializar los productos que siembran.

La falta de asistencia técnica es una de las constantes entre las necesidades de la comunidad; el ente encargado de esta labor es la UMATA, como ya se había especificado anteriormente. La falta de esta asistencia se evidencia constantemente como es el caso del problema del monocultivo¹⁴. Las hortalizas son muy productivas y tiene más ganancias, como lo recalcan algunos de los campesinos del taller, y también hay productos como el frijol que no tienen tanta dificultad de transporte y no se dañan pero ellos confían en el apoyo de la UMATA con el que no cuentan en la medida en que lo desearían.

Por ultimo se encuentra representado el tema de la poca participación que se percibió en los talleres. En la opinión de uno de los participantes, los estudios que se han realizado en San Cayetano (así como los talleres que dichos estudios han requerido), no

13.La efectividad de estas organizaciones se puede constatar en la iniciativa de un agricultor que quería formar una empresa, y vio el comercial televisivo del PLANTE. A finales del 99 preguntó a la UMATA acerca del proyecto y le dijeron que era solo para cultivos ilícitos, sin embargo el realizo las gestiones fue a sus vecinos y amigos y los hizo socios de la empresa que conformo para producir panela con la caña de azúcar que sembraban.

14. En Pinipay solo se cultiva café, según el campesino Gemaro Castañeda.

han sido puestos en práctica. Esto hace que las personas no crean ya en lo que un nuevo taller les pueda traer de positivo; es decir la ilusión de asistir a un nuevo taller, simplemente les ha venido cambiando para verlo como una actividad sin ninguna repercusión positiva para ellos. Por otro lado se sabe que no hay participación porque las reuniones son solo para informar sobre el nuevo pueblo y la gobernación siempre dio fechas de entrega que se fueron incumpliendo sistemáticamente, además la opinión general acerca de las nuevas casas es que son muy incómodas porque aún no están listas y tampoco está listo el comercio ni el matadero. Tampoco está listo el puesto de policía y la emisora. La gente pide que se trasladen cuando todo esté completo.

CAPITULO IV

DEFINICIONES RAIZ -CATWOE

Después del diagnóstico entre observador y sistemas observados, debe existir acuerdo en cuanto a la caracterización del cambio organizacional que se recomienda, para así establecer el rediseño adecuado al diagnóstico, al cambio, la organización y las personas. El establecimiento del cambio organizacional, implica rediseñar aspectos de organización, estructura y rol de las personas, para asegurar la viabilidad ante una problemática organizacional que se enfrentó en diagnóstico.

Aquí es útil la metodología del CATWOE o «Definición de Raíces», de P. Checkland, que permite disponer de un conjunto de distinciones compuesto por Clientes(C), Actores(A), Transformaciones (T), Weltanschauung (W), Propietarios (O) y Ambiente (E); que permiten acercarse a una definición de la identidad mediante la respuesta de preguntas asociadas a cada una de ellas.

¿Quiénes son los Clientes?

La organización entrega al ambiente servicios que afectan o van dirigidos o son absorbidos por personas, y la caracterización de éstas genera distinciones como: esta organización atiende un segmento o trata de cubrir el más amplio espectro posible, y por qué se cubre esa porción y no otra.

¿Quiénes realizan aquello que caracteriza a la organización actores?

En la organización participan varios conjuntos de personas que pueden ser caracterizados en varias formas.

¿Cuál es la actividad característica de la organización (Transformación) ?

La organización cuenta con una o varias actividades primarias en las cuales utiliza recursos y los transforma en servicios que entrega al ambiente, tratando de satisfacer necesidades.

¿Desde qué perspectiva se plantea cada participante en el proceso?

La cosmovisión de los integrantes de la organización determina qué es lo que entienden como relevante para aquélla, luego para el analista de la organización es importante tener claro desde qué contexto y dominio están hablando los distintos participantes.

¿Quiénes son los dueños de la Organización?

Los dueños no necesariamente coinciden con los accionistas mayoritarios o el propie-

tario de la mayor parte del capital, puesto que en este punto se pretende identificar a quiénes son los que dirigen o son responsables del cuidado de la organización, los que imponen sus intereses en la marcha.

¿Cuáles son los factores relevantes en el ambiente de la organización?

En el ambiente existe un conjunto de factores que son relevantes para la organización, por ejemplo: los competidores, los proveedores, productos sustitutos, potenciales competidores y otros que pueden o intervienen en la sobrevivencia de la organización; también se debe considerar las restricciones de todo tipo que impone el entorno en distintas formas.

PUNTO DE VISTA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Definición raíz de las instituciones

Las instituciones municipales, principalmente la alcaldía y el consejo de San Cayetano, son entidades cuyo principal objetivo es ofrecer a los habitantes de esta región, equidad y transparencia en el ambiente social en el que se enmarcan.

La tarea diaria de las mismas es propender por un fortalecimiento institucional, un directo patrocinio a las iniciativas que buscan el desarrollo y bienestar, el fomento de la participación ciudadana y la formulación de reglas claras de juego ante los cayetenses.

Principales actores institucionales del municipio

El análisis de la problemática del municipio se inicia por la parte de las instituciones públicas que se encargan de la dirección de las políticas de desarrollo de la región. Son ellos los que se gestionan la explotación de las ventajas competitivas regionales de su municipio, las identifican y las fomentan con el fin de hacer de su región un polo de desarrollo. Es por este motivo que la descripción general de los problemas, tiene su inicio en la descripción de los conflictos generados al interior de la institucionalidad del municipio, y sus consecuencias en el proceso de desarrollo del mismo.

La organización institucional tiene como cabezas directivas al alcalde del municipio y a los miembros del consejo, quienes son en última instancia las personas responsables de tomar las decisiones más importantes que buscan dar cumplimiento al plan de desarrollo planteado para dicha administración. El alcalde municipal y los miembros del consejo (en total son 9), son elegidos por voto popular como se estipula en la constitución del 91.



Funcionarios administrativos asistentes al primer taller realizado
Foto: Rocío Lacera, 2001

Despacho de la alcaldía

La alcaldía y su gestión no solamente se encuentra conformada por la oficina del alcalde, también las distintas secretarías que se encargan de realizar diversas tareas ha-

cen parte del despacho. Las dependencias mas relevantes son la secretaría de gobierno, la secretaría de planeación y la secretaría de hacienda.

El actual alcalde de la localidad, el Sr. Francisco Romero fue elegido por una votación de un 65%, la mayoría de los votantes se encontraban ubicados en las regiones noroccidentales del municipio. Caso contrario ocurrió con la elección de los miembros del consejo municipal quienes en su mayoría fueron partidarios del candidato opositor al alcalde y cuyos fuertes se manifestaron en veredas como la Unión, Camacha.

La principal función del alcalde es realizar una coordinación en los proyectos y estudios que presenta la secretaría de planeación, realizar contactos en los diferentes lugares de la gobernación de Cundinamarca para gestionar diversos tipos de apoyo a la comunidad, entablar relaciones de cordialidad con los miembros del concejo para llevar a cabo planes y cumplir con obligaciones tal como la aprobación del presupuesto anual del municipio.

A través de lo observado, la actividad del alcalde se considera un gobierno retirado de la administración local, ya que tradicionalmente el burgomaestre ha permanecido más tiempo realizando contactos y trabajando en la gobernación que el tiempo que permanece en el municipio. Esto se puede constatar con la información que suministran los funcionarios del despacho acerca del horario de permanencia del alcalde en el municipio (de domingo a martes) al momento de concretar una cita de cualquier tipo.

La secretaría de gobierno actúa “la mano derecha del alcalde”, y esta encargada de atender diferentes aspectos enfocados a mantener la gobernabilidad en la región. Su actual director el Dr. Francisco Romero, es el encargado de dar trámite legal a todos los aspectos de la administración y de la vigilancia del trabajo de las demás secretarías y poder lograr una coordinación entre las acciones de las mismas. También se encarga de llevar a cabo los planes de salud y educación que se organizan desde la gobernación central.

La secretaria de planeación es la encargada de organizar y gestionar los planes del POT de la administración, en relación con la infraestructura municipal.

Consejo municipal

El consejo municipal es la otra entidad que se elige por votación popular y se encarga de plantear aspectos relacionados con la población, en especial respecto a la reubicación de los damnificados en el nuevo casco urbano, también plantea propuestas para el desarrollo municipal y se encargan de realizar informes que coordinan los resultados de los diferentes planes de acción. Los nueve miembros del consejo municipal se encargan además de debatir y aprobar las propuestas que plantean el alcalde y su equipo de trabajo, tal como obras públicas o el presupuesto que se le presenta al gobernador, además de aprobar importantes proyectos como el de la reducción de la planta de personal de la administración.

Podría decirse que en una administración pública las cosas fallan por dos razones: o la relación de los concejales son muy débiles con el alcalde (y el costo de las propuestas se triplica), o la relación se encuentra deteriorada y mutuamente boicotean sus proyectos. Este último caso es el que se asemeja más al caso del municipio (y aunque no se puede culpar de todos los males a la administración actual parece que las cosas siempre han encajado dentro de alguno de estos dos casos).

En particular la idea de los concejales, es que la gestión que realice la alcaldía sea totalmente transparente, incluyendo a las secretarías que hay en su despacho, esto se evidencia en las sugerencias de control de la gestión que se hicieron por parte de el presidente del consejo al esperar un balance de gestión al final del periodo de mandato por parte de cada una de las dependencias descritas anteriormente.

Como consecuencia de esta pugna dentro de la institucionalidad, la población se da cuenta de la división al interior de la administración, mientras que sus necesidades, no se ven satisfechas, (el desempleo sigue palpable, y el futuro que los bachilleres no es muy claro, su única esperanza es encontrar un cupo en la universidad nacional). Los habitantes realizan algún tipo de comercialización de productos con los intermediarios e índices como el nivel de ahorro, o el pleno empleo, son inexistentes en esta comunidad.

Clientes de la gestión pública

Los directos beneficiarios de la gestión municipal son las personas del municipio que viven de acuerdo a las obras que la alcaldía realice, o se benefician (o se perjudican), de acuerdo a la efectividad de la administración regional. La situación de la comunidad, sin embargo no sigue parámetros muy razonables de acuerdo al comportamiento que un cliente debería tener respecto al servicio que recibe de alguna organización. Por ejemplo se manifiesta en el bajo nivel de aprovechamiento que tiene la comunidad frente a planes que el gobierno ha puesto en marcha como por ejemplo el Plan Colombia. La Región de Rionegro se caracteriza por ser un área de conflicto de orden público y de intereses paramilitares por lo que es un fuerte candidato a recibir ayudas de los recursos que destina el gobierno nacional al programa del Plan Colombia. La comunidad sin embargo no consigue que las instituciones gestionen este tipo de ayudas para la Región, y de hecho el único caso que se ha podido concretar respecto a este tipo de ayudas, fue la gestión que realizó un campesino al reunir un grupo de productores de panela y presentar su proyecto ante la gobernación el cual fue apoyado con dineros del plan. Esto evidencia que los clientes de este sistema, es decir la comunidad civil, se encuentran descontentos con la gestión que realizan sus funcionarios y se percatan de la mediocridad de sus acciones. Sin embargo no se lleva a cabo el doble papel que ha de realizar la comunidad: verificar la gestión y además exigir que se cumpla con acciones encaminadas a beneficiar al bienestar económico y social. Es por esta razón que los clientes de la comunidad se catalogan como unos clientes un poco particulares que no exigen calidad sobre su producto (el servicio)

Transformaciones que se esperan de las instituciones

Las transformaciones que el sistema institucional requiere para poder llegar a una eficiente solución a sus problemas locales, deben tener en cuenta factores tales como el marco legislativo que cobija a los municipios colombianos, las potencialidades que ofrece el municipio de San Cayetano, las maneras más eficientes de desarrollarlas en el ámbito regional de la Región de Rionegro, además de las características sociológicas de la comunidad. Estas transformaciones deben enfocarse en convertir la localidad cayetense en una región productiva que aproveche las ventajas competitivas de la región, y se articule con los potenciales de su entorno, además de lograr una activa gestión por parte de los habitantes, los cuales hagan de la participación comunitaria sea una realidad y no simplemente una teoría que se expone en el papel (como por ejemplo en el plan de desarrollo).

El plazo que la ley ha concedido para estas transformaciones es hasta el año 2005, así que en San Cayetano sus resultados no se esperan a más de tres años, lo que hace más apremiante el cumplimiento de los objetivos que se plantean en el plan de desarrollo de este mandato que se encuentren en concordancia con el plan de ordenamiento territorial.

Fortalecimiento institucional: El fortalecimiento institucional para el caso de la gestión del riesgo en el municipio, es equivalente a desarrollar procesos de planificación, administración y gestión dirigidos a potenciar la capacidad de resolver los conflictos suscitados en la relación entre los acontecimientos recientes y las viejas problemáticas de la región. Este tipo de fortalecimiento institucional hace referencia a aquellos mecanismos utilizados para que las instituciones públicas preparen la apertura de espacios en los cuales la comunidad se encargara de ejercer sus derechos en las acciones que se lleven a cabo en la administración.

En el municipio se han realizado ya varios estudios respecto al fortalecimiento institucional además de talleres con los funcionarios donde se ha tratado de mostrar las ventajas que tienen estas acciones en la población. En particular dichos estudios recomiendan lograr configurar una red de relaciones interinstitucionales públicas y privadas de orden veredal, municipal, intermunicipal, departamental, nacional e internacional que apoyen la realización de las funciones de la administración municipal.

La transformación de fortalecimiento institucional se realiza planteando una visión global del municipio y no una mirada sectorial y aislada de las problemáticas políticas del orden municipal, departamental y nacional. Estas políticas deben ser reconocidas y valoradas por la población lo cual significa no sólo comunicación, sino concertación acerca de los problemas y potenciales así como de los recursos identificados que no son los mismos para todas las partes y en todo el territorio del municipio. Deben propiciarse espacios para conversar en forma creativa, mediante el intercambio de

experiencias exitosas y evitando la repetición de los fracasos vividos.

Un gran inconveniente que presenta las transformaciones es la baja iniciativa de los miembros de la comunidad cayetense para poner en práctica los lineamientos que trazan los estudios referentes a dichas transformaciones. El caso del fortalecimiento institucional es el más sobresaliente al respecto, ya que los talleres y los trabajos realizados por diversas organizaciones, no parecen tener una aplicación práctica en la gestión pública del municipio.

Reestructuración de la infraestructura: como se analiza a través de la tesis, el impulso de un sistema eficiente de comercio, parte del hecho que los productos deben de tener una eficiente salida del sitio de donde se producen. La gestión de las instituciones cayetenses realiza ciertas obras de construcción en particular respecto a escuelas y respecto a canchas múltiples deportivas. Pero si se desea vincular activamente al municipio con los potenciales de la región, es preciso que se gestione un proyecto concreto en materia de vías de comunicación dentro del municipio y vías que lo comuniquen con los centros comerciales más importantes y con Bogotá.

Participación comunitaria: el fomento de la participación es uno de los resultados más apremiantes no solamente para la actual administración sino para las que se postulen en el futuro. La participación ciudadana es una primicia para todas las alcaldías de los municipios y localidades en Colombia, pero se convierte también en su dolor de cabeza en la medida en que la mayoría de las veces la participación no se hace evidente en el entorno nacional. Dicho modelo de vincular a la gestión a los miembros comunitarios pueden realizarse de diversas maneras.

Cosmovisión del Sistema

Las instituciones municipales existen para garantizar que se cumplan ciertas obligaciones del gobierno para con los habitantes. En el caso de los municipios, las instituciones han de preservar la gobernabilidad entendida esta como la capacidad de la comunidad por solucionar sus problemas en un marco transparente de reglas del juego.

‘Dueños’ del sistema institucional

Los dueños del sistema son de diversas índoles. Para empezar encontramos los dueños internos que son los miembros de la administración pública. Ellos se clasifican de acuerdo a su nivel de influencia, tanto regional (en este caso son los miembros del

consejo municipal y los funcionarios de las dependencias del despacho) así como aquellos dueños catalogados como adscritos al nivel supraregional que son aquellos funcionarios del gobierno que esperan que su plan del desarrollo se vea reflejado en cada uno de los proyectos que se realizan dentro del ámbito municipal.

De consideran como los dueños externos del sistema aquellas organizaciones que no se encuentran vinculadas al gobierno ni a las entidades publicas, pero que están en capacidad de evaluar la gestión de la administración regional y que pueden organizar una acción revocatoria de la misma. Los dueños del sistema como aquellos individuos que tienen poder decisorio sobre la continuidad o suspensión de actividades de los funcionarios, son básicamente los miembros de la comunidad ya que los alcaldes y concejales son elegidos por voto popular y por lo tanto únicamente el pueblo es el que tiene el derecho de revocar su mandato.

Entorno de las instituciones

Las instituciones se encuentran enmarcadas en el cumplimiento de una serie de normatividad que las condiciona en varios aspectos. La principal regla que han de cumplir es llevar a cabo el plan de desarrollo que se han propuesto, pero a la luz de las restricciones financieras impuestas por las nuevas leyes de transferencias expedidas en el 2001, además de las que se refieren al recorte fiscal, planteadas desde el 2000.

Por otro lado esta el entorno político en el cual se mueven dichas instituciones y que esta directamente relacionado con la gobernación del departamento. En ultima instancia las instituciones también se ven enmarcadas en un entorno de orden público bastante alterado, ya que esta zona esta totalmente controlada por las autodefensas cuyo sustento economico viene de la droga, y además se realizan acciones aisladas de parte de la guerrilla.

Conclusiones de la parte institucional

FALLAS EN EL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL: como es de general conocimiento, el modelo de la descentralización en el país, trajo consigo retos institucionales a los municipios colombianos; partiendo de los planteamientos de la constitución de 1991 (otorgar una mayor autonomía al ámbito regional fortaleciendo sus instituciones para que se encontraran mejor preparadas en la administración local), se procedió a ampliar la estructura institucional para realizar una serie de tareas que anteriormente le correspondían a un gobierno central. Sin embargo la gran inexperiencia de las localidades en materia de gobernabilidad (entendida esta como la capacidad de la comunidad para afrontar sus problemas), redujo en muchos casos la descentralización a un aumento en la carga prestacional del gobierno municipal y la desconfianza en los organismos internos de las entidades estatales respecto al manejo presupuestal.

El caso de San Cayetano evidenció claramente varias de estas situaciones que se vieron acrecentadas con el desastre de su casco urbano, repercutiendo en la calidad de vida de los habitantes. En San Cayetano se da lugar a una división política que ha debilitado a la gestión pública del municipio (las diferencias entre los miembros del consejo municipal y el alcalde), lo que ha imposibilitado llevar a cabo proyectos consignados en el plan de desarrollo municipal o cumplir con algunas leyes que rigen el ámbito municipal colombiano. Se concluye (basándose en las entrevistas y talleres), que la principal causa es la falta de confianza de los concejales respecto a la gestión que se encuentra realizando el alcalde y su equipo. Esto frena propósitos importantes cuya finalidad es beneficiar a la comunidad.

Es importante que estas dos entidades encuentren una manera concreta de dialogar y llegar a acuerdos, dejando de lado las enemistades que presentan; y que de esta forma puedan realizar eficientemente las transformaciones que requiere la comunidad para ser beneficiada y al mismo tiempo que se eleve la calidad de vida en la región.

Estas instituciones publicas benefician a la comunidad y su existencia se justifica por la misma. Esto no debe ser perdido de vista y sobre la administración del municipio pesa la gran responsabilidad de cumplir con este reto para no permitir que un entorno peligroso se filtre en la sociedad cayetense.

PUNTO DE VISTA DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

La gobernación de Cundinamarca como sistema que hace parte de la situación problemática, es una entidad cuya participación en el municipio ha sido decisoria tanto en el aspecto económico como en el aspecto político.

La gobernación se ha vinculado al desarrollo del municipio, inicialmente colaborando a las familias damnificadas en diversos sectores. Casos como el de la Secretaría de Obras Públicas cuando asignó recursos para la recuperación de 8 kilómetros de la vía Cogua-San Cayetano, o la Secretaría de Agricultura que ha entregado bonos campesinos de paz (beneficiando a 150 familias), bonos de seguridad alimentaria a 100 mujeres campesinas cabezas de familia (que benefició a 231 familias) e instruyendo a los caficultores en prevención de la broca. En el campo de la asistencia, el apoyo y la capacitación, estimuló a más de 300 productores cayetenses en formación empresarial, post cosecha, dotación y manejo de bodegas e instalaciones agropecuarias.

Desde el punto de vista de la gobernación, el sistema conformado por las directivas estatales de San Cayetano y la comunidad que habita en dicha región, son concebidas como un municipio que requiere de cierta ayuda especial en el campo social y requiere fomentar el desarrollo desde el punto de vista productivo. Como se dijo anteriormente el municipio ha recibido gran ayuda de parte de las dependencias de la gobernación, y ha existido un constante monitoreo de la evolución de la reubicación de los campesinos. A continuación se presenta la perspectiva de la gobernación en el Holón de la Gobernación:

HOLÓN DE LA GOBERNACION:

San Cayetano es un caso particular entre los demás municipios del departamento, ya que se ha tenido que realizar una considerable inversión con el fin de prevenir un desastre sobre los habitantes de su comunidad. Esta población vulnerable ha requerido la ayuda del gobierno en materia de reubicación y reactivación económica. La gobernación de Cundinamarca centra su atención en estas dos áreas ya que cuenta con una oficina especial que se encarga del desarrollo social del municipio (a cargo de la trabajadora social Yamile Muñoz), donde se encaminan ayudas a la población infantil y juvenil que se encuentran habitando el albergue temporal así como coordinando diferentes actividades para la repartición de las casas en el nuevo casco urbano. La gobernación da gran importancia a la correcta organización de las instituciones y por esta razón también ejerce un control en el entendimiento dentro de los dos estamentos principales en el municipio (alcaldía y consejo).

CLIENTES

Para la gobernación, los clientes del sistema son las instituciones de los diversos municipios y la población que habita en la región cayetense, ya que su razón de ser se centra en el servicio que se le puede prestar a la comunidad. Estos clientes se clasifican en diversos grupos como campesinos, cundinamarqueses que requieren atención médica, maestros, organismos productivos, estudiantes, núcleos familiares y cabezas de familia, etc. Esta población se concibe como individuos y como colectividad, y como tales se plantean ciertos objetivos para cada una de dichas concepciones.

ACTORES

Desde la perspectiva de la gobernación, el desarrollo de acciones orientadas a crear capital social, por medio de la organización, la participación y la cooperación de la comunidad en la planeación y gestión del desarrollo requiere el apoyo de ciertos actores relevantes en la concepción de la situación desde su punto de vista.

Actores comunitarios internos del sistema

Estos son los actores que hacen parte de la comunidad municipal, y que son tenidos en cuenta por la gobernación en sus estrategias de desarrollo.

Entre los organismos que se encargan de verificar el buen desempeño de la gestión pública en el ámbito regional, se encuentran las veedurías ciudadanas, consejos municipales, consejos territoriales de planeación, a quienes la gobernación se compromete a fortalecer con el fin de ser los que ejerzan control en el proceso de desarrollo local que se gestiona en el departamento.

Asimismo encontramos actores internos del sistema que se encargan de fomentar el desarrollo económico y la gobernación se compromete a apoyarlos en sus estrategias locales para el desarrollo productivo e institucional, principalmente si son fundamentadas en la generación de capacidades locales para la autogestión y la autonomía¹. Entre estos actores se encuentran las juntas de acción comunal quienes son los encargados de la ejecución de algunos contratos de obra departamental con el fin de generar de empleo. Salones comunales que funcionan como centros integrados de servicios comunitarios.

1. En este caso busca apoyarlos mediante el acompañamiento, la formación y la asistencia técnica para la creación de redes de productores, líderes e instituciones locales, que generen proyectos y acciones para acceder a recursos de diversas fuentes municipales, departamentales, nacionales, internacionales y del sector privado, plan de desarrollo de Cundinamarca. Plan de desarrollo de Cundinamarca, Pág. 165 www.gobercun.gov.co

Actores externos del sistema

Como componente estratégico, la gobernación propone adelantar un fortalecimiento de la cooperación local, definición de proyectos innovativos, apoyo a la preinversión y puesta en marcha de los proyectos productivos e institucionales formulados. Para poder realizar dicho apoyo, se acude a agencias internacionales de cooperación, en especial al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y a la FAO. Encontramos entonces distintos actores de carácter no gubernamental e internacional, además de Organizaciones gremiales, organizaciones culturales, deportivas, ambientales y organizaciones de mujeres. Estas organizaciones son actores relevantes para la gobernación ya que se encargan de ejercer la representatividad y conformen la institucionalidad de diferentes sectores cundinamarqueses ante el Estado y la comunidad internacional.

La oficina de Planeación Departamental es la responsable de diseñar y aplicar los instrumentos de medición de los proyectos en el municipio, estructurando un sistema de indicadores globales adecuado a los ejes misionales: Desarrollo Integral del Ser Humano; Productividad y Competitividad; Seguridad y Convivencia Pacífica, Infraestructura y Servicios para el Desarrollo Social; Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Tecnológico.

Por último el plan de desarrollo de la gobernación incluye como importantes gestores de desarrollo local a las entidades de carácter privado que comercializan productos en los municipios y generan empleo en la región en la que mantienen operaciones.

TRANSFORMACION

La gobernación tiene un plan de desarrollo que se basa en el buen desempeño de siete ejes principales. Dichos ejes son los puntos principales donde se espera tener transformaciones en el municipio de San Cayetano. En la transformación se analizan los puntos propuestos por la gobernación a la luz de las necesidades cayetenses.

Calidad de vida

Mejorar las condiciones de vida de la población y propender por una mayor equidad, que permita el pleno desarrollo de los seres humanos y la integración social, para lograr condiciones de bienestar y felicidad, coherentes, que ejerzan sus derechos y que cuenten con los instrumentos necesarios para crecer como individuos y como colectividad.

Productividad

Incrementar el desarrollo de las fuerzas productivas con la participación del sector privado y propiciar niveles importantes de competitividad en el mercado interno para generar oferta exportable, mejorar los indicadores de carácter macroeconómico (PIB, empleo, comercio exterior) y fomentar el desarrollo regional, para mejorar la redistribución del ingreso y la calidad de vida de los cundinamarqueses.

Seguridad y convivencia pacífica

Orientar y controlar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos cundinamarqueses, con el impulso de acciones que promuevan la paz, el respeto, la solidaridad y la interacción pacífica en comunidad mediante la búsqueda de mecanismos de participación en prevención y resolución de conflictos, con credibilidad institucional, bajo un esquema de gobernabilidad con autoridad.

Infraestructura y transporte

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la infraestructura: de transporte, de servicios, de tipo social, de seguridad, de vivienda y de entorno, para propiciar en las comunidades de Cundinamarca, en especial en las que presentan los mayores índices de pobreza, una mejor calidad de vida y elevar el desarrollo económico de las regiones.

Fortalecimiento institucional

Fortalecer el desarrollo institucional de Cundinamarca, para que el Departamento y sus municipios cumplan eficientemente las competencias que les corresponden, bajo criterios de concurrencia, complementariedad y coordinación. Generar espacios para que la comunidad organizada participe en los procesos de planeación, gestión, control y evaluación y se consolide el territorio cundinamarqués como región líder en el concierto nacional.

Innovación en la tecnología

El eje instrumental de Desarrollo Tecnológico busca identificar y ejecutar acciones que permitan proponer un nuevo paradigma tecnológico para enfrentar los desafíos de Cundinamarca frente a la sociedad del conocimiento, donde la eficiencia y la competitividad dependen, cada vez en mayor medida, del acceso a los avances científicos y tecnológicos. Los programas que lo componen buscan el incremento de la productividad, la conectividad con el mundo global, la apropiación y adopción tecnológica, la generación de conocimiento y la producción científica, la integración a los sistemas nacionales e internacionales de desarrollo tecnológico y la popularización de la ciencia; de forma que los cundinamarqueses, las instituciones, las comunidades y los empresarios, tengan un mayor acceso a la ciencia como factor determinante de desa-

rrollo y bienestar.

Ordenamiento territorial

Iniciar un proceso de integración que permita distribuir y compartir equitativamente el desarrollo económico y social que se genera en el Departamento y el Distrito Capital; esto implica conformar subregiones articuladas a partir de las provincias y los municipios que las constituyen.

DUEÑOS DEL SISTEMA (owners)

El plan de desarrollo de la gobernación propone fortalecer ciertas organizaciones que actúen como los dueños de proyectos que benefician a los clientes de su sistema es decir a la población. Aquí se mencionan los que se están aplicando a San Cayetano.

El proyecto planificado mediante el cual se le brindará el apoyo necesario al campesino productor agropecuario para mejorar sus condiciones de vida, mediante asesoría y acompañamiento en el proceso productivo, conocido como “DESARROLLO EMPRESARIAL CAMPESINO”², propone como los dueños de este sistema al Fondo Regional para la Reactivación de Cundinamarca, para que desde el punto de vista financiero se apersona de la ayuda a la parte económica de las empresas de campesinos.

En el aspecto de la Identificación de las demandas tecnológicas de las pequeñas unidades productivas, se designa como dueño a las UMATA (fortaleciéndolas técnica y operativamente) regionales con el objeto de resolverlas por intermedio de los centros de investigación (red pública o privada) y con su transferencia final al usuario³.

El Incora, en conjunto con los directivos de los municipios son los que se encargan de los procesos integrales de titulación y adjudicación de tierras para pequeños productores, en especial en las zonas de reserva campesina.

La gobernación misma se proclama como dueña de ciertos programas que se aplican en San Cayetano, como sería el Programa de Reactivación Agropecuaria del municipio.

Los anteriores dueños son considerados por la gobernación como los encargados de “apoyar el proceso de desarrollo de portafolio de proyectos productivos innovadores en San Cayetano.”⁴

En el aspecto de atención del riesgo generado por la tragedia, la gobernación designo los Clopad (Comité Local de Atención y Prevención de Desastres).

2. Plan de desarrollo de Cundinamarca *Trabajemos Juntos por Cundinamarca 2001-2004*. pag 51

3. *Ibíd.* Pág. 51

4. *Ibíd.* Pág. 52

WELTANNSCHAUUNG

Es interesante darse cuenta que este plan que se propone para San Cayetano ya ha arrojado ciertos resultados que la gobernación toma como modelo para seguir por los otros municipios: “Apoyar, evaluar y replicar el modelo de desarrollo productivo de cooperación local de San Cayetano.⁵”

ENTORNO

El análisis del entorno que se encuentra realizando la gobernación de Cundinamarca para llevar a cabo una inversión en desarrollo del municipio, se basa en la factibilidad y en las ventajas competitivas que presenta el ambiente regional que enmarca al municipio cayetense. Para llevar a cabo el análisis del entorno se tiene en cuenta las ventajas de la provincia de Rionegro que benefician una inversión en San Cayetano.

Generalidades

La provincia de Rionegro está conformada por 8 municipios: Pacho (como cabecera provincial), El Peñón, La Palma, Paime, San Cayetano, Topaipí, Villagómez y Yacopí. Está localizada en la parte noroccidental del departamento. Con respecto a la extensión de superficie, la provincia de Rionegro abarca 2.565 Km² que corresponden al 11,3% del total del área departamental.

En el 2000, el total de población de la provincia fue de 99.514 habitantes, de los cuales el 71,9% se encuentra en la zona rural (71.584 habitantes) y el 28,1% (27.930 habitantes) es población urbana. El 4,6% del total de la población del departamento se encuentra en esta provincia. La vocación de la provincia es agropecuaria, siendo ésta la principal actividad económica.

Productividad

Agricultura En los cultivos transitorios se destaca un área cosechada de 15.173 Ha para el total de la provincia, durante el año agrícola de 1999 (Urpa), sobresale el cultivo de papa y maíz. Para los cultivos permanentes la provincia de Rionegro presentó un área total cosechada de 7.367 Ha. Dentro de los cultivos anuales, en la provincia de Rionegro se cosecharon 3.277 hectáreas, según información de la Federación Nacional de Cafeteros en 1997, en la provincia del Rionegro

Sector pecuario. Explotación bovina: En 1999 la provincia de Rionegro presentó una población bovina de 115.102 cabezas y una superficie en pastos de 120.850 Ha. En el mismo período, la producción de leche, registró 21.070 cabezas de vacas en ordeño, con una producción de 102.635 litros / día.

5. Ibíd. Pág. 165

Empleo: La provincia de Rionegro presenta 1.361 establecimientos, donde el sector comercio es el más representativo, con 772, que equivalen al 56,72 % del total de la provincia, seguido en su orden, por el sector de servicios con 452 establecimientos que equivalen al 33,21%, y 137 establecimientos industriales que equivalen al 10,06% de unidades productivas⁶ .

Aspectos sociales

Educación

Establecimientos educativos: En el año 2000, la provincia de Rionegro contaba con 557 establecimientos educativos, de los cuales 160 eran del nivel pre-escolar, 364 de primaria, 14 de básica y 19 de media.

Personal docente: La provincia de Rionegro cuenta con 979 docentes, de los cuales 668 corresponden a primaria y 267 a secundaria.

Alumnos matriculados: En el 2000, la provincia de Rionegro presentó un total de 20.058 alumnos matriculados, de los cuales el 8,4.% corresponden a pres-escolar, el 63,2% a primaria, el 21,1% a básica y el 6,4% a media. Los municipios que presentaron mayor índice de matrículas fueron Pacho, Yacopí, La Palma y Paime.

Conclusiones del análisis del punto de vista de la gobernación.

PUNTO DE VISTA DE LOS PRODUCTORES

En el estudio de los sistemas relevantes se toma el grupo de los productores como el más representativo de la comunidad. El sistema que conforman es el de personas que se encuentran en la capacidad de generar ingresos mediante su productividad agrícola. En particular el sistema relevante que se analiza es “los productores de san Cayetano como conjunto de campesinos con capacidades de trabajo en equipo y un alto grado de organización” .

La Asociación posee tres tipos de asociados: Socios Activos productores de San Cayetano, Socios Honorarios y Socios Aportantes, los cuales se constituyen en entidades, organizaciones o personas naturales, nacionales e internacionales que por su objeto social donen o porten recursos a la Asociación.

La Asociación cuenta con un total de 106 afiliados. Incluyendo tres Empresas

6. De acuerdo con los resultados del Censo Económico de Cundinamarca / 99, realizado por convenio entre la gobernación de Cundinamarca, la Secretaría de Desarrollo Económico y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Asociativas de Trabajo. La estructura organizacional tiene un organismo superior que es la Asamblea General de Asociados. Además posee una junta directiva de cinco miembros, la cual es nombrada mediante elección de la asamblea. Igualmente, y con el ánimo de ejercer funciones control la asociación tiene una junta de vigilancia conformada por 4 personas. La actual junta Directiva esta compuesta en su gran mayoría con personajes públicos del municipio, lo cual sugiere mayor compromiso y seriedad de la entidad.

Desde el punto de vista de Asoprosan, el sistema conformado por directivas institucionales de San Cayetano, y la comunidad son el medio en el cual viven y con quien interactúan, en donde trabajan y sostienen su familia y buscan un mejor nivel de vida.

CLIENTES

Clientes Externos:

La asociación de productores de San Cayetano tiene ciertos clientes que compran sus productos y los procesan o los comercializan al minoreo. Entre algunos de estos compradores se pueden encontrar los centros de acopio de las ciudades aledañas a el municipio, la plaza de mercado que se organiza los días lunes (donde se comercializan los productos traídos por los campesinos), o empresas que procesan el producto con el fin de agregar cierto valor al producto que demanda el mercado (como por ejemplo Colanta). Los principales productos que se comercializan son la leche, la papa, el café las frutas y las aromáticas, cuya distribución se realiza a través de los comerciantes que transportan hasta las ciudades o las industrias que compran estos productos.

Clientes Internos:

Los clientes internos de la organización son aquellos socios que se encuentran afiliados a la asociación que aportan con una cuota mensual y a quienes se les presta distintos tipos de apoyo, tales como:

Apoyo a la Asistencia Técnica: se gestiona ante diferentes entidades especializadas en el manejo del agro, se tramita programas de capacitación y actualización para buscar el fortalecimiento técnico de sus asociados y aumentar los niveles de productividad.

Apoyo en Crédito: se suministra recursos financieros a sus asociados mediante diferentes líneas de crédito. Igualmente, se suministra insumos, equipos, herramientas, semillas y otros elementos relacionados directamente con la producción agrícola, mediante el sistema de crédito.

Apoyo a la Comercialización: mediante el acopio de los productos, la asociación comercializa directamente con el comprador y el distribuidor los productos agrícolas,

disminuyendo el margen de intermediación y aumentando la utilidad de los productos.

ACTORES

Los principales actores del sistema son los miembros del consejo municipal y de la alcaldía quienes son los principales impulsores de la idea de agrupar a los campesinos en una organización⁷.

Familias y comunidad son un actor relevante para los campesinos, ya que es la principal razón por la cual se empeñan en progresar y tener mayores ingresos.

La Asociación también tiene sus actores internos quienes son los socios activos productores de San Cayetano, quienes pagan una cuota de \$5.000/ mensuales y son quienes producen hortalizas y frutas, plantas aromáticas, panela, artesanías productos lácteos.

TRANSFORMACION

La misión de la organización es transformar los individuos que se encargan de la producción de los productos agropecuarios del municipio en verdaderos agentes generadores de cambio en el medio productivo. El principal escenario de trabajo esta enfocado en la parte rural y su meta es que los campesinos independientes conformen una alianza que esperan convertirla en algo así como una unión de trabajadores fortalecida, es decir una organización acostumbrada a trabajar en equipo y conectada con las realidades de su entorno competitivo

DUEÑOS (Owners)

Los dueños del sistema es el mismo campesinado que conforma las asociaciones productivas, ya que son ellos quienes llevan toda la iniciativa de la empresa y quienes hasta el momento han sacado adelante sus iniciativas, por lo que su único "jefe" es el cliente final al que le ofrecen atención y quien atienden las exigencias (es decir el mercado).

WELTANNSCHAUUNG

La experiencia ha demostrado que la comunidad productora cayetense tiene desde tiempo atrás sus propias formas de organización, por ejemplo, la gente utiliza como forma de organización las COMPAÑIAS, sistema bajo el cual se reúnen 2 y hasta 5

7. Respecto a estos actores, cabe anotar que dentro de la asociación se encuentran partidarios tanto de la alcaldía como del consejo sin generar disputas internas.

amigos para “producir algo”⁸.

ENTORNO

El segmento del mercado que ASOPROSAN atiende es el de los consumidores de productos primarios tales como papa cebolla frutas etc. se centra en los municipios aledaños que se ubican en la provincia de Rionegro debido a que la carretera esta en muy malas condiciones para transitar en los tramos entre Cogua y el casco municipal.

Por esta razón, el entorno de los productores cayetenses se ve amenizado por un gran grupo de competidores quienes se encargan de producir y transportar sus productos desde sectores menos alejados de los núcleos comerciales mas grandes tales como Pacho o Zipaquirá, Cundinamarca.

CONCLUSIONES DEL HOLÓN COMUNIDAD PRODUCTORA DEL MUNICIPIO

Cuando se planteó el modelo de descentralización, era claro que se intentaba dar mayor autonomía a los gobiernos locales para la solución de problemas de la región, y aumentar la vinculación de la comunidad en los procesos económicos y políticos de su provincia. Es necesario recalcar acerca de la importancia de la participación municipal, porque la intención del modelo descentralizado es que las necesidades de la comunidad puedan ser satisfechas efectivamente por el gobierno local. Sin embargo esta vinculación de los distintos grupos de la sociedad no se ha presentado en la manera que se esperaba en la región cayetense. Es esta precisamente la otra problemática planteada como hipótesis en la presente tesis de desarrollo local en el municipio de San Cayetano, y que se configura como parte esencial del problema del déficit fiscal del municipio. Ahora bien, ¿Por qué la deficiente participación ciudadana se interpreta como la causa del hueco fiscal del municipio? Según Eduardo Wiessner en su libro *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*, la manera más efectiva de fomentar una comunidad participativa, es vinculándola de manera activa con los procesos fiscales de la localidad, con el fin de comprometer a la sociedad respecto a las políticas regionales y los bienes públicos. En particular la vía para lograr este compromiso es incrementando las tributaciones para que se haga de lo público una apropiación y no una cuestión ajena a los intereses de la población (aunque claro, esto solo se logra en la medida en la que el poder adquisitivo de los habitantes sea mayor).

Por otro lado, la falta de preocupación por parte de los habitantes de San Cayetano es un asunto delicado; existe una carencia de iniciativas para generar empleo o cuidar los bienes comunes, además la participación tributaria no es del agrado de la gente. Sin

8. Gómez Padilla Gabriel, Lacera Rocío y otros, *Informe de gestión del Cider*, Bogotá diciembre 2001 página 36

embargo la actualización catastral es una necesidad apremiante ya que no se realiza desde hace más de diez años y por otra parte los impuestos fueron condonados por la nación debido al traslado de los habitantes del casco urbano. Parte importante del sostenimiento municipal es entonces el mecanismo de las transferencias (el cual es el soporte financiero de la descentralización), pero el apoyarse en dicho mecanismo trae consigo el sacrificio del desarrollo de las potencialidades del municipio, dejando que los ingresos provengan de las transferencias del estado. Esto repercute en los organismos productores y comercializadores de dos maneras: las instituciones no incentivan la comercialización de los principales productos de San Cayetano (debido quizá a la falta de liderazgo en este sentido, además de la dificultad para transportar desde el municipio hasta el centro urbano más cercano - Zipaquirá-), y la confianza a priori que se ha generado entre la población para que el estado solucione los efectos de empobrecimiento a través del gobierno municipal.

CAPITULO V

MODELOS CONCEPTUALES

El modelo conceptual se realiza usualmente en la forma de una serie estructurada de verbos que representan las actividades necesarias para lograr las transformaciones que se plantean en la definición raíz. (Chekland, 1981 Pág. 313). Es precisamente en este punto donde los participantes o actores relevantes del sistema “deben de realizar las actividades mínimas requeridas para cumplir con los requerimientos de la definición raíz y CATWOE” (Checkland & Scholes. 1991, Pág. 37).

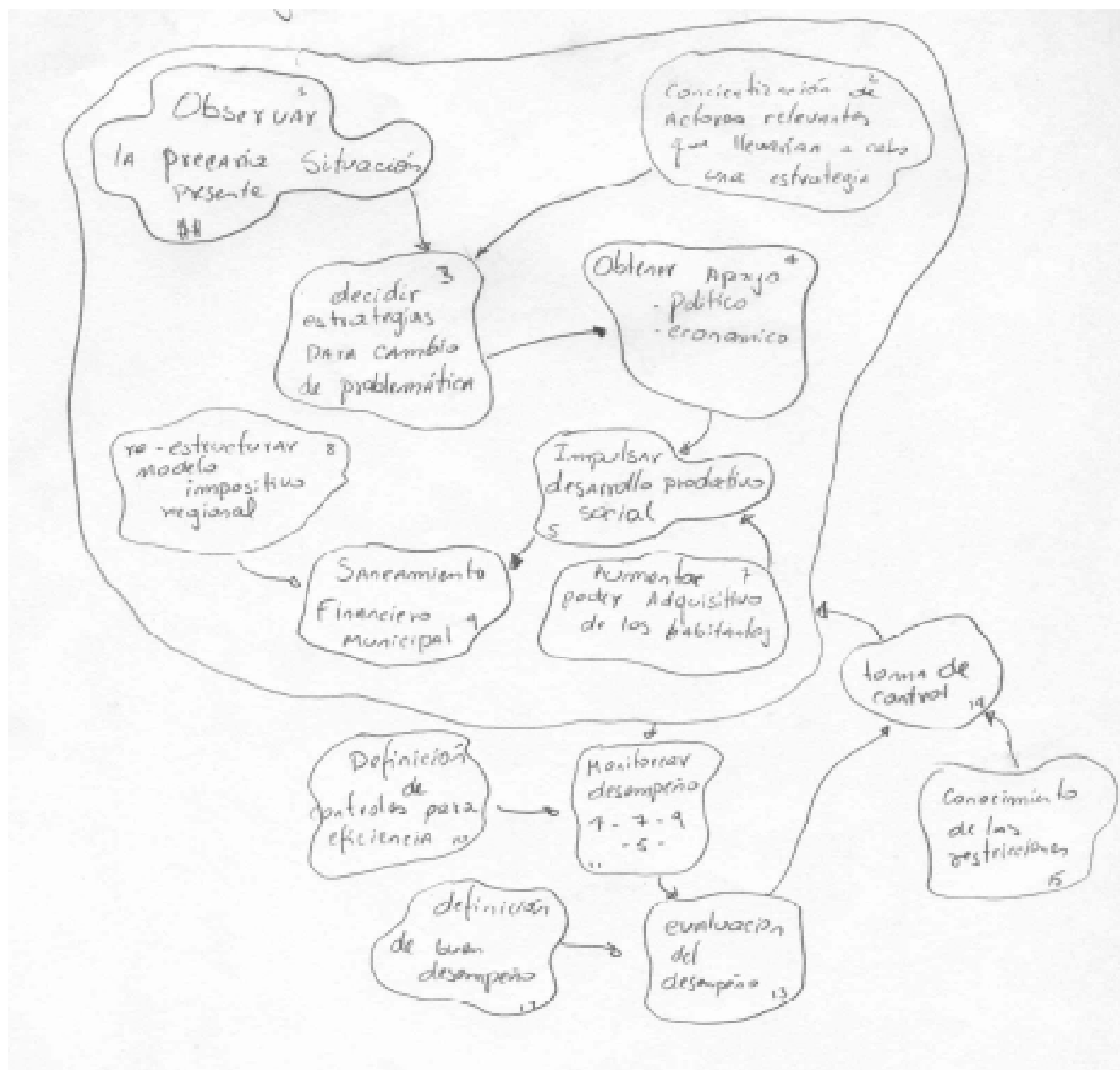
En el actual trabajo los modelos conceptuales parten de las propuestas que plantean los distintos actores buscando principalmente agruparlos en una estrategia conjunta, que permitan analizar las ventajas competitivas que ofrecen dichos proyectos al ser implementados en la región. Sin embargo esta estrategia se ve compuesta de dos objetivos esenciales: en primer lugar, asegurar la producción de la región que eleve el nivel de ingresos de la comunidad y por ende del gobierno local. En segundo lugar se espera generar una mayor participación de parte de los habitantes tanto en los planes de la región como en las estrategias que controlen las políticas de beneficio de la comunidad (como consecuencia indirecta de la estrategia).

Los modelos conceptuales se analizan a través de la figura 6, donde se especifica paso a paso las acciones que se requieren para la transformación de la situación problemática en un sistema municipal viable económica y socialmente. Inicialmente la transformación requiere de una concientización por parte de la comunidad y las instituciones; esta concientización -de la que hace parte el trabajo-, es una tarea que implica un estudio detallado de las fallas actuales y que inducen la situación problemática. El siguiente paso es fomentar una cultura efectivamente productora y comercializadora de los productos cayetenses.

Al llevar a cabo esta acción, se debe contar con el apoyo de otras instituciones, algunas de las cuales ya analizamos que están en la capacidad y disposición de colaborar por tener intereses específicos fomentar el desarrollo de esta región. Estos intereses de carácter político y económico son fundamentales para llevar esta estrategia a la acción. En particular se refieren al apoyo que se pueda gestionar conjuntamente entre el consejo municipal y la alcaldía, ante entidades financieras y gubernamentales para financiar, o apoyar a los productores en sus iniciativas de comercialización; así como entablar alianzas regionales para hacer competitiva la región de Rionegro. Además se requiere una ayuda del sector privado como hasta ahora se ha venido ofreciendo por parte de la pasteurizadora Colanta. Empoderando a los habitantes e incrementando su ingreso económico se puede aplicar una reforma impositiva a nivel municipal cuyo

objetivo sea sanear las finanzas cayetenses, cumplir con las imposiciones legislativas actuales y ofrecer un efectivo servicio a la comunidad. Como es bien sabido, los habitantes municipales jamás están de acuerdo en el aumento de los impuestos y es por esto que se debe preparar a la comunidad en este sentido (paso 8), re-estructurando el sistema de recaudos y haciendo de conocimiento publico esta acción. Además es preciso asegurar un exitoso plan de reactivación económica municipal, para generar recursos en los campesinos e indirectamente en la administración pública.

Finalmente en los modelos conceptuales se plantea la necesidad de definir una serie de indicadores que evalúen constantemente los pasos mas importantes, tales como el apoyo y la voluntad económica y política, la financiación de las estrategias factibles de los campesinos. Y finalmente una metodología para revisar los resultados a nivel municipal de dicha estrategia.



Es claro entonces que la clave del éxito de este modelo conceptual, se encuentra en la formulación de una efectiva estrategia que aumente el ingreso de los campesinos y configure el municipio no solo como productivo sino además como un agente eficiente de comercio. La propuesta se basa entonces en el modelo de cadenas productivas, que agrupan una serie de individuos que realizan procesos o prestan servicios, de forma geográficamente estratégica con el fin de generar sinergias en sus actividades y de esta manera aumentar sus ganancias así como fortalecerse y tener más importancia en las negociaciones con sus clientes y proveedores.

Una cadena productiva debe ser enfocada en un producto que se encuentre de acuerdo a los potenciales del municipio, y en este caso se ha escogido la leche, ya que existen avanzados procesos que establecen a este producto como uno de los más rentables para los campesinos de la región. En el siguiente capítulo se analiza entonces con más detalle el modelo que se propone: cadenas productivas.

CAPITULO VI

COMPARACION DEL MODELO CON EL MUNDO PERCIBIDO

JUSTIFICACION DEL MODELO DE CADENAS PRODUCTIVAS PARA SAN CAYETANO

El municipio de San Cayetano ofrece dos tipos de ventajas principales para implementar el modelo productivo de “clusters”, en su región. La primera razón es el comportamiento del entorno en particular del plan de competitividad planteado para Bogotá y para sus inmediaciones, el cual toma como principal punto de partida las cadenas productivas para impulsar el desarrollo en la localidad. Para empezar, el plan de desarrollo del departamento “Trabajemos juntos por Cundinamarca 2001-2004”, plantea una visión que concibe al departamento en el 2011 “altamente productivo, competitivo y sostenible, que aproveche sus potencialidades dentro del marco de un modelo regional consolidado”¹. Precisamente, el Plan toma la Productividad y la Competitividad como uno de sus ejes misionales para el logro de una sociedad con mejor calidad de vida y más productiva.

Es por esta razón que plantear un esquema de cadenas productivas puede recibir el apoyo de la gobernación de Cundinamarca, ya que el objeto de dicha institución es el desarrollo de las fuerzas productivas que propicien niveles importantes de competitividad en el mercado interno. Como se aclara en el plan de desarrollo, se busca generar oferta exportable, mejorar las condiciones macro y fomentar el desarrollo regional. Las directrices de dicho plan de desarrollo entienden la necesidad de fomentar actividades encaminadas a crear y fortalecer la organización empresarial y asociativa del trabajo, mecanismos para vincular a la actividad laboral a personas sin ingresos, promover los sectores no tradicionales y posicionarlos en los mercados nacionales e internacionales, implementar alternativas de producción, transformación y comercialización que sean sostenibles y representen incrementos en productividad y mejora de ingresos de los productores, y realizar la identificación de productos y/o actividades económicas líderes para organizarlas y promocionarlas mediante acuerdos de competitividad que generen empleo y mejoren las condiciones de los productores.

La gobernación propone en su plan de desarrollo el programa empleo y capacidad empresarial para Cundinamarca cuya meta es identificar cinco sectores competitivos y cinco clusters o cadenas productivas para asistirlos y promocionarlos. Otro importan-

1. Plan de desarrollo de Cundinamarca *Trabajemos Juntos por Cundinamarca 2001-2004*. Pág. 2
www.gobercun.gov.co

te plan que se propone por parte de esta entidad, es el “Programa Desarrollo de Cadenas Agroproductivas”, las metas son elaborar y promocionar el Plan Estratégico Exportador y promocionar diez productos identificados en el Plan, elaborar el Plan Económico Regional, Parque Tecnológico, impulsar y apoyar las cadenas productivas en diez provincias, en especial láctea, papa, panela y maíz.

Finalmente, el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico, han venido desarrollando convenios regionales de competitividad exportadora, por cadenas productivas con la participación de actores públicos y privados del orden nacional.

En segunda instancia se encuentran las ventajas competitivas que ofrece el ámbito regional de San Cayetano, este municipio tiene una larga tradición tanto en los procesos agrarios como en los pecuarios. La agrupación en gremios de productores es el paso inicial a la hora de realizar un proceso de conformación de cadenas productivas (según el informe de la cámara de comercio de 2001), y este paso se encuentra totalmente completo en el ámbito cayetense. Los logros que han obtenido hasta el momento han sido el mejoramiento del transporte de los productos desde las veredas rurales y de esta manera han logrado evitar el pago de comisión a intermediarios, y han consolidado su asociación como empresa legalmente registrada ante la cámara de comercio.

IMPORTANCIA DE DICHO MODELO

Las pequeñas y medianas empresas del entorno competitivo bogotano, se cuestionan respecto a un término asociado a la actividad empresarial que ha tomado una gran importancia en el ámbito rural: se trata de la palabra «Cluster», o como se le conoce en la presente tesis: “cadena productiva”². En opinión de Michael Porter, los «Clusters son concentraciones geográficas de compañías e instituciones interconectadas en un campo particular.» (M. Porter Pág. 397); agrega que Clusters incluyen empresas e instituciones vitales para poder competir, proveedores de servicios especializados, maquinarias y componentes, e incluso hasta canales de distribución; sin olvidar, por supuesto, los aspectos relacionados con los servicios públicos y los que proveen servicios educacionales y entrenamiento, elementos todos que son de gran valor cuando se requiere satisfacer adecuadamente un cliente y ganar terreno en un mercado específico. La creciente preocupación por impulsar el modelo de las cadenas productivas no es una iniciativa aislada para desarrollar el entorno rural del país, esta estrategia se enfoca al desarrollo económico de la nación ya que son precisamente los grupos de empresas pequeñas y sus empresas de apoyo los encargados de propiciar las condiciones para desarrollar la capacidad para competir como si fuesen una sola grande empresa (es claro que en Colombia, y específicamente en su ámbito rural, existen pocas empresas grandes que pueden competir en los mercados globalizados). Para lograr

1. Cámara de Comercio de Bogotá, *Consejo Regional para la Competitividad de Bogotá y Cundinamarca*, Bogotá D.C. Enero de 2002, página 69.

esta ventaja, es necesario competir y mantener cooperación entre las empresas miembros de aquella cadena productiva sin que cada una pierda su propia identidad e independencia (es decir, los integrantes de la cadena productiva compiten para mantener sus propios clientes individuales, pero cooperan entre si para alcanzar niveles de calidad e innovación que les permita ganar nuevos contratos de producción).

Cuando se logra este tipo de uniones, se conforman sistemas (de agentes productores en este caso) caracterizados por importantes propiedades emergentes a saber:

Condiciones de los factores (insumos)

El fomento de cadenas productivas puede mejorar la gestión empresarial de las siguientes maneras:

- Amplia la disponibilidad y las combinaciones de costo/calidad de los insumos que se usan para producir, comercializar y entregar los bienes y servicios. Como es el caso del asesoramiento que los productores de San Cayetano han recibido por el hecho de estar reunidos en una asociación.
- Promueve la acción colectiva en el desarrollo y provisión de infraestructura (“bienes públicos”): dado el caso de que la asociación de productores de San Cayetano, llegase a conformar una fuerte organización, articulando no solo su municipio sino además el de la región de Rionegro, se podría acceder a encontrar una ayuda para la terminación de la carretera que une esta zona con la capital.
- Estimular las mejoras dinámicas en el costo y la calidad de los insumos: esta propiedad se entiende desde el punto de vista de los productores quienes en el momento de unirse, adquieren una mayor capacidad de negociación por ser un grupo de mas interés para los comerciantes.

Contexto de la rivalidad y la estrategia de las empresas

El contexto de trabajo de las cadenas productivas, se relaciona con el trabajo en grupo, y la competencia. Es claro que se necesita realizar una serie de reglas bajo las cuales compiten las empresas, estas propiedades emergen en forma de leyes, políticas, regulaciones y mecanismos de aplicación que crean un ambiente empresarial propicio a la productividad y la competencia. Para la propuesta de cadenas productivas, la reglamentación mas común comprende:

- Las barreras legales/normativas a la entrada de nuevos participantes en el mercado
- Derechos de propiedad intangible (“intelectual”) y tangible
- Políticas de comercio exterior y de inversión externa

Condiciones de la demanda

La organización en grupos productores puede generar un cambio en el comportamiento de la demanda del grupo ya que puede crear mecanismos que faciliten las medidas colectivas, con el objeto de aumentar el nivel de sofisticación de la demanda de los productores de bienes. Además, varias empresas pueden costear un entrenamiento formal para los responsables de la calidad o podrían solicitar la formación de técnicos especializados, (que para una sola empresa tendría un costo casi imposible de solventar).

La implementación de cadenas productivas genera también capacidades nuevas, cuando empresas del conjunto forman otra nueva para darle un servicio al grupo, que el país o la región no posee en la actualidad (como podría ser el caso de la generación de una empresa transportadora de alimentos por la región), o si es el caso que decidan conformar una empresa nacional o internacional para mejorar sus canales de distribución (Si fuera el caso de tomar la decisión de producir para competir internacionalmente).

Como se analiza más adelante, la cadena productiva funciona eficientemente a partir de la competencia y unión de sus miembros, pero no solo provee ventajas a ellos (obligándoles a definir estrategias dirigidas expresamente a competir), sino que además les ofrecen las herramientas necesarias para hacer posible que clientes y mercados de mayor valor agregado sean metas de dichas empresas.

La cadena de producción es entonces una importante metodología productiva que no solamente procura la calidad del producto a través de la competencia sino que además mejora el suministro de informaciones que circulan entre las empresas que la conforman, ofreciendo para dicho conglomerado una mejor imagen y mayor credibilidad de las empresas y sus productos y servicios. Como puede inferirse de la misma mención del aspecto geográfico mencionado por M. Porter: “además de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la región, es la creación de riquezas y empleos, uno de los productos más notables que muchos Cluster pueden exhibir”.

ANALISIS ESTRATÉGICO DEL MODELO

El plan estratégico se centra en la implantación de las cadenas productivas más factibles tanto para el municipio visto desde sus potenciales productivos como para la región analizada desde el punto de vista competitivo regional.

A continuación se describen los análisis estratégicos de la cadena productivas de la leche. Se aborda esta cadena ya que según el análisis de las potencialidades municipales se puede concluir que estos productos (lácteos) tienen una mayor fortaleza de mercadeo para el municipio.

DESCRIPCIÓN DEL CLUSTER DE LA LECHE

Durante el año de 1999, la producción de leche llegó a su máximo nivel, al situarse en 5445 millones de litros, con una tasa de crecimiento del 2.5% frente a la producción del año anterior. El departamento de Cundinamarca produjo 752,3 millones de litros en 1998, correspondiente al 14.16% del total del país. La Cadena Productiva de la Agroindustria Lechera en Cundinamarca se compone de cinco eslabones principales. El primer eslabón corresponde al levante y engorde de ganadería de doble propósito, cuya producción principal es la carne y la leche. En la actualidad los pequeños productores como los productores de San Cayetano, se concentran en el primer eslabón de la cadena, en las labores propias de la producción de leche. Ante esto, la Secretaría de Agricultura de la Gobernación de Cundinamarca inició algunas acciones estratégicas con el montaje de tanques de enfriamiento para el acopio de la leche producida por pequeños productores de algunos municipios como San Cayetano, que presenta problemas de comercialización de su producto y bajos precios en época de abundancia. Las exportaciones de la industria de lácteos presentó un incremento promedio positivo del 43.6% durante el periodo de 1998-2000. Este subsector participa con el 8.4% de las exportaciones del sector agroindustrial. Los tres principales productos tienen una concentración del 71% y un valor de 3,7 millones de dólares exportado por la industria de los lácteos en el 2000, leche en polvo con una participación de 30.6%; quesos con una participación de 26%; y requesones con una participación de 14.3%.

ANÁLISIS PORTER DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LA LECHE.

Para el análisis estratégico se utiliza el modelo de las cinco fuerzas de Porter.

Primera fuerza: Competencia Directa

En el caso del presente análisis, la primera fuerza no intenta averiguar acerca de las empresas que se encuentran compitiendo por el mismo segmento del mercado (o el mismo pedazo de pastel); la realidad que se necesita conocer acerca de los competidores es ¿cuales son las regiones de la zona cundinamarquesa que producen mas cantidad de leche mediante las cadenas de producción de lácteos?

La competencia de las demás regiones productoras de la leche se considera importante en este caso por diversos factores. En primer lugar los competidores en la región cundinamarquesa se encuentran fuertemente establecidos en dos cuencas principales:

La cuenca lechera del Valle de Ubaté y Chiquinquirá: esta región abarca los municipios de Ubaté, Chiquinquirá y Simijacá. Dentro de ella tiene presencia importante las empresas: Alquería, Parmalat, Doña Leche, Proleche, Alpina, Algarra, Delay, Picos del Sicuara y Casa de Lata, con ocho centros de acopio

que recogen entre 15.000 y 100.000 litros diarios por empresa. En esta zona los precios de la tierra son altos, por la cercanía a la capital y por la calidad de los suelos. El tamaño promedio por finca es de 45 has. Razas predominantes Holstein mestizo, Holstein colombiano y Holstein puro. Las fincas presentan uso predominante de pastos mejorados y una productividad media por animal en la zona de 15 lts/día.

La cuenca lechera de la Sabana de Bogotá: comprende: zona sur (municipios de Mosquera, Fontibón, Albán, Funza, Bojacá, Soacha, Sibaté, Bosa y Madrid); zona occidental (municipios de Facatativá, Siberia, Subachoque, Tabio, Tenjo, Cota, El Rosal, Chía, Cajicá y la Pradera; Zona Norte (municipios de Tocancipá, Suesca, Chocontá, Gachancipá, Sesquilé, Zipaquirá, El Sisga y la zona de autopista entre Chocontá y Villapinzón); Zona de Sopó, tradicionalmente minifundista especialmente en la Calera y Guasca). El costo de oportunidad de la tierra es el más alto del país. El tamaño promedio por finca en la zona es de 166 has. La productividad media por animal en la zona es de 14 lts/día.

El municipio de San Cayetano se encuentra geográficamente más cercano a la cuenca del valle de Ubaté y de Chiquinquirá. Además cuenta con la cercanía de las principales pasteurizadoras de la región. Se hace importante el análisis de las regiones que ofrecen productos lácteos de esta región y las posiciones dominantes que estos ofrecen. Se puede decir que la competencia no es tan grande y que existe un mercado lo suficientemente grande para dar cabida a las dos regiones. De este análisis se puede concluir que la cantidad de competidores puede ser amplia pero asimismo la ubicación de la región de Rionegro (donde se ubica San Cayetano), es estratégica por estar cercana no solamente al sector de Chiquinquirá sino además al sector de Zipaquirá el cual es el otro nicho de producción lechera importante y además cercano a la ciudad capital.

La competencia de las demás regiones no solo se considera importante por ser amplia (existen muchas regiones en el departamento que producen leche), además hay que pensar que el producto que ofrece cada uno de estos competidores no se diferencia significativamente uno del otro. En este orden de ideas la producción de una región puede ser preferida sobre la producción que San Cayetano se encuentra ofreciendo, por factores como el costo de transporte (que encarece el precio final), o por la eficiencia y cumplimiento en la producción de los campesinos pecuarios de la región.

La competencia de las regiones también se encuentra sufriendo una rápida transformación en la cual se puede evidenciar incrementos importantes en capacidad debido a la tecnología implementada por algunos de los competidores regionales. Esta ventaja debe de ser tenida en cuenta en el momento de realizar un plan de trabajo entre las empresas cooperativas de la región. En vista de esta situación la gobernación ha aportado ayudas que se pueden apreciar como los tanques de enfriamiento mencionados con anterioridad cuyo fin principal es que el municipio se convierta en centro de acopio y enfriamiento de leche producida por pequeños productores asociados en Empresas

Asociativas de Trabajo (EAT's). La leche fría se vende a industrias del sector lechero y de esta manera se abre un espacio de negociación directa entre los productores y las empresas del sector, lo que le permite a los pequeños productores de leche obtener mayores márgenes de comercialización y un mejoramiento significativo en su calidad de vida.

Segunda fuerza: Amenaza de nuevos competidores

Los potenciales nuevos competidores que se encuentran dispuestos a ingresar a este mercado son todas aquellas Empresas Asociativas de Trabajo (EAT's), que gracias a la organización de sus participantes son firmes candidatos a entrar en el mercado por el servicio a los pasteurizadores. Las principales barreras de entrada que existen son las impuestas por el gobierno nacional quien se encarga de otorgar facilidades a aquellas organizaciones que demuestran estar aportando efectivamente al desarrollo de su comunidad a través de la unión. De hecho se necesitaría un considerable músculo financiero para poder acceder a facilidades en el transporte o el proceso de los derivados de la leche, por lo que no es considerada la posibilidad que se compita en ese campo con los productores cayetenses.

La principal región productora de leche y derivados lácteos en Colombia, después de la región central es la región antioqueña, allí se está dando a lugar al proceso de la cadena láctea antioqueña. Este tipo de organización ha permitido ofrecer resultados en temas como ahorro de presupuesto gracias a las economías de escala que se presentan en el proceso de distribución y, mercadeo, I+D, servicio y distribución.

Como es bien sabido la amenaza de nuevos competidores depende de **Barreras de Entrada**, y es claro que dichas barreras de entrada aplican también para la organización de productores de la región. Para poder acceder a las líneas de crédito que otorgan las diversas entidades del gobierno, se necesita demostrar un alto nivel de organización institucional dentro de las cadenas productivas. Esta barrera de entrada para cualquier competidor hace que la necesidad de organización de los productores de San Cayetano se enfoque a la obtención de resultados con mayor prontitud. Esta amenaza de competidores regionales a nivel tanto local como nacional, obliga a que se trace una estrategia que tenga en cuenta una verdadera diferenciación de producto, en aspectos tales como el cumplimiento de contratos que hagan posible una mayor lealtad por el servicio que preste la asociación cayetense, o por la calidad de la leche que se ofrezca del producto lácteo (principalmente que este fresca). En el caso del municipio, existe un factor muy importante que ubica a las empresas de los competidores por encima de los productores regionales. Se trata del tema de los medios de distribución de los productos. Las ventajas de la mayoría de los competidores en este aspecto es innegable, ya que se encuentran mas cerca de las plantas pasteurizadoras, lo que hace que su producto sea mas barato por no tener el sobrecosto de transportarlo por una vía demasiado complicada. También se debe tener en cuenta lo complicado que

es sacar un producto desde la región cayetense hasta Zipaquirá o hasta Pacho Cundinamarca. Esta desventaja distributiva hace que la amenaza de otros competidores se traduzca en mayor economía de los precios de los productos que ellos ofrecen. Esta es una fuerte barrera de entrada en el mercado de los lácteos para Asoprosan, ya que las asociaciones de productores de otras regiones llevan mucho tiempo como proveedores de las principales pasteurizadoras y por lo tanto existe un gran compromiso entre ellas y el sector industrial lácteo. La relación entre dichos productores y las pasteurizadoras no es muy fácil de romper sino con mejoras en precios, en calidad y en servicio.

Tercera Fuerza: Poder de negociación de los proveedores

Los insumos utilizados en la producción de leche en Colombia (alimentos concentrados, vacunas, fertilizantes, etc.), representan una carga importante para la producción lechera nacional, debido a su alto costo. Los alimentos concentrados, son un ejemplo perfecto de esta situación, ya que sus componentes (maíz, sorgo, soja) no son producidos competitivamente en el país. Lo mismo ocurre con los otros insumos, cuyas partes o el producto en su totalidad tiene que ser importado al país, con el consecuente sobre costo. La alta incidencia de los insumos dentro de la estructura de costos, se puede manejar a través de la utilización de fuentes de insumos alimenticios alternativos, fundamentados en los recursos naturales disponibles en el país (derivados de la palma, la yuca y otros). Lo mismo, se ajusta para la utilización de fertilizantes, donde se tiene que ampliar la aplicación de abonos verdes y fertilizantes orgánicos, practica que no esta muy extendida entre los ganaderos colombianos.

El uso de insumos para la producción de leche (alimentos concentrados, vacunas, fertilizantes, etc.), es más intensivo en las zonas de ganadería especializada, (Cundinamarca, Nariño, Antioquia), que en las zonas de doble propósito (Costa Atlántica, Magdalena Medio, Piedemonte Caqueteño), donde la alimentación se realiza a partir de pastos. Es por esta razón, que el alto costo de los insumos, derivado de su alto costo de producción/importación en Colombia, afecta mayormente a las zonas de ganadería especializada.

La maquinaria utilizada en los procesos de la producción de leche, como es el caso de los tractores y los equipos de ordeño, sufre de obsolescencia, sobre todo en el caso de los primeros. Los altos impuestos (IVA), que tiene que pagar la maquinaria agrícola importada al país, se constituyen en una barrera para la adquisición de los equipos necesarios en la modernización productiva.

De esta manera se puede deducir el importante desempeño que tienen ciertos proveedores en el proceso productivo lácteo. La carencia de un alto número de proveedores tanto nacionales como de tecnología internacional, hace que las pocas entidades encargadas de alimentos concentrados tomen una vital importancia en la crianza del

ganado especializado (es decir cuyo fin es la producción de leche), los laboratorios veterinarios por su parte son los llamados a comercializar y distribuir las vacunas y los fertilizantes que permiten un correcto mantenimiento del ganado. Estas empresas de carácter privado, también mantienen un alto poder de negociación con los consumidores finales, en donde algunos casos las asociaciones o la intermediación del gobierno permiten que los precios de estos insumos sean más accesibles para los campesinos.

Hay dominio de pocas empresas que están especializadas en el segmento de los concentrados para los equinos, en particular esta la cooperativa agropecuaria Colanta S.A., Solla S.A, Purinorte S.A. Itacol S.A. Raza S.A. y Finca S.A., quienes a su vez venden un insumo imprescindible para la alimentación de su ganado y por ende para la calidad de su producto final.

Estas empresas no se interesan en los pequeños productores por lo que una negociación directa con los directivos de dichas compañías no conduciría a condiciones preferenciales para los productores de San Cayetano. Este poder negociador es más importante en el caso de los productos veterinarios los cuales no solamente tiene pocos laboratorios especializados en producirlos y distribuirlos, sino que además ofrecen productos que muy difícilmente pueden ser sustituidos por otros.

Cuarta Fuerza: Poder de negociación de los clientes

La distribución de la leche de las empresas más grandes se hace por medio de transportadores particulares contratados por las empresas que recogen la leche en planta y tienen rutas definidas dentro de la ciudad, estos surten las tiendas de barrio, minimercados, y tienen acceso al mercado de grandes cadenas.

Las grandes empresas Colanta y Proleche, Parmalat, utilizan intermediarios mayoristas, que reciben la leche de los productores municipales y la llevan hasta las plantas de procesamiento. el porcentaje de ganancia para los tenderos es de 3-4%, a los transportadores les corresponde 5%, la leche pasteurizada llega al consumidor con incrementos entre 8 y 25% por la intermediación, dependiendo este porcentaje de la distancia a la ciudad de Bogotá, la presencia de otras empresas que ofrecen el producto y la regulación que en ocasiones hacen las administraciones municipales, pero en general no se ejerce un control efectivo sobre estos precios, lo cual en cierta medida ha incidido en el incremento en el consumo de leche pasteurizada en estos municipios, pues el precio de la leche cruda es sensiblemente más bajo.

Los intermediarios son el rubro con una mayor ganancia y con el poder decisorio sobre el precio que se otorga a los productores. Las grandes empresas son el cliente final y representan el 100% de ventas ya que los campesinos productores no se encargan de la distribución final a los minoristas.

Quienes tienen la posibilidad de presionar para que baje los precios que interponen los productores, son precisamente estos actores de la cadena quienes buscan siem-

pre maximizar sus ganancias a costa del productor (exigiendo siempre un incremento en servicio).

Poder de negociación de los clientes se hace especialmente alto debido a que el producto lácteo es no-diferenciado por lo tanto los costos de cambiar de proveedor son bajos para dichas empresas y esto hace que los productores tengan que mantener los estándares de calidad a los precios del mercado.

Sin embargo el poder de negociación llega hasta cierto punto, ya que estas empresas no se encuentran en la disposición de montar sus propios sistemas de cría de ganado (no se encuentran dispuestos a manejar dicho nivel de complejidad).

Quinta Fuerza: Amenaza de productos sustitutos:

La leche y sus derivados son un producto que no encuentra un reemplazo de forma directa. Sin embargo generalmente la leche en polvo es utilizada como el reemplazo que adquieren las familias debido a sus ventajas como por el hecho de que la leche en polvo dura más tiempo, Kellogs por ejemplo realiza las mezclas de sus productos con leche en polvo.

VIABILIDAD DEL MODELO

El sector lácteo, visto en su conjunto, tiene una importante potencialidad de contribuir a la generación de empleo en áreas rurales, ciudades pequeñas e intermedias. Por todos estos motivos la producción de leche a través del modelo de cadenas productivas, puede contribuir al gran propósito cayetense de construir una sociedad más justa y equitativa y, por esa vía, crear condiciones propicias para el logro de la paz y la convivencia pacífica entre los colombianos.

Se requiere un esfuerzo conjunto de la empresa privada y del gobierno nacional, para incorporar modernidad progreso a pequeños productores, para quienes la leche constituye la principal alternativa de ingreso. Muchos de estos productores están descapitalizados, no tienen acceso al crédito y a la asistencia técnica, producen pequeñas cantidades con deficiencias en calidad, tienen escaso poder negociador frente al mercado. En fin, de no mediar cambios en los factores negativos que afectan su competitividad, están condenados a desaparecer como productores lecheros o permanecer subsistiendo en condiciones de precariedad económica y social. El sector lácteo regional, representado por ganaderos e industriales, y el gobierno – representado por la gobernación -, se encuentran comprometidos a propiciar procesos y acciones que contribuyan al desarrollo lechero de regiones de pequeños productores, que hoy enfrentan obstáculos diversos para su modernización y progreso.

Los primeros pasos estratégicos a seguir en la conformación de la cadena productiva láctea en la región ya se han dado: se ha realizado una conformación de grupo de productores, haciendo de este gremio un actor relevante tanto para el sector público como para el sector privado (quienes son los actores más relevantes en el desarrollo regional).

También se ha contado con la ayuda de la gobernación de Cundinamarca, en particular la Secretaría de Desarrollo Económico, quien en coordinación con la Universidad Nacional de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, realizaron un estudio de factibilidad para la implementación de una microempresa asociativa de acopio, almacenaje, procesamiento y comercialización de leche y sus derivados en el municipio de San Cayetano, denominada: "Lácteos San Cayetano"¹

Este proyecto desarrolló un análisis del entorno socioeconómico y su impacto de mercado, estudios y diseños técnicos básicos de un centro de acopio, con el fin de buscar una estructura asociativa o cooperativa y una evaluación financiera.

Al mismo tiempo, la asociación ha llevado a cabo expansiones horizontales en la cadena de producción; en la actualidad ha contratado empresas de transporte mediante licitación. En la actualidad hay dos transportadores los cuales tienen una capacidad de una tonelada, y de cinco toneladas².

1. Empresas Asociativas como eje de desarrollo local -El caso San Cayetano. Rodrigo Martínez Trabajo de Clase CIDER, 2001.

2. La relevancia de la incorporación de las empresas transportadoras en la empresa asociativa se centra básicamente en la disminución de la comisión que cobran dichos intermediarios, quienes son los que generalmente interponen las condiciones a los productores de la región y se llevan un alto porcentaje del sobre costo del producto final a los consumidores

CAPITULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la presente tesis se realizó la aplicación de los pasos de la metodología de pensamiento suave de sistemas para el caso del municipio de San Cayetano. Este municipio presentaba una situación problemática inicial sobre la cual el autor había realizado un trabajo previo que le permitió al relacionarse con los diversos actores relevantes (instituciones públicas, sociedad civil, organismos gubernamentales, etc.), del municipio.

El trabajo con la comunidad permitió evidenciar la problemática de tipo económico y social que aqueja a esta región, la cual se evidencia no solamente aquí sino en la mayoría de los municipios colombianos. El análisis general del municipio denota los factores principales que permiten una baja actividad económica y comercial, esto se hace a través del análisis de los factores relevantes en la economía local, a saber: la actividad agrícola y la pecuaria. En particular las conclusiones relevantes en el trabajo son:

" Existe un comercio de muy bajas proporciones (escaso surtido y escasa variedad de productos); y una cultura de autoabastecimiento o adquisición de los bienes requeridos en otros mercados.

" Esto afecta la comercialización de productos primarios, base económica de la región como el café, la papa y la leche y la carne. En el caso de la leche el pequeño productor tiene que vender su producido al precio que pague el intermediario; como consecuencia de esta falencia en el aspecto comercial del producto.

En un acercamiento más profundo con la comunidad cayetense, se conocieron otros factores de los problemas, lo que permitió realizar un diagrama enriquecido que profundiza en la complejidad de la problemática, incluyendo factores internos como las deficiencias en el servicio prestado por entidades institucionales como la UMATA, o en conflictos internos como el que se presenta entre el consejo y la alcaldía municipal. Este acercamiento y trabajo de campo con la comunidad, también permite conocer las potenciales soluciones presentes como la empresa asociativa de campesinos, quienes trabajan a pesar de los inconvenientes. Este trabajo permitió identificar los holones relevantes que se analizarían posteriormente a través de definiciones raíz y CATWOE's.

El análisis de las diversas definiciones raíz trajo consigo un conocimiento de las transformaciones que se esperan de tres actores principales en la situación: las institucio-

nes municipales, la población productora cayetense y la gobernación departamental. Estos holones clasificados como "primary task", como los definimos anteriormente son coincidentes totalmente con los parámetros presentes en el mundo real. De este estudio podemos sacar conclusiones de cada uno de las definiciones raíz:

" Las instituciones municipales existen para garantizar a la comunidad transparencia y equidad, por lo tanto deben continuar un proceso donde se realicen estrategias que incentiven el desarrollo local; dejando de lado los problemas internos que surjan por el modelo burocrático que se puedan presentar.

" Estas dependencias se encuentran realizando una labor que implica liderazgo en el aspecto productivo, pero se necesita mayor atención a una estrategia de este tipo, por parte de la alcaldía y el consejo; solo en la medida en que se desarrollen los potenciales del entorno productivo, los ingresos municipales pueden ser mayores.

" El proceso de reconstrucción de San Cayetano, tanto en el sentido de la infraestructura como en el tejido social, es un modelo relevante para la gobernación de Cundinamarca, el cual recibe una particular atención de parte de dicha institución, como se constata en el plan de desarrollo de la actual gestión. Esto va de la mano con los lineamientos que la gobernación tiene para la administración actual así como con la especial atención que se presta al municipio para su desarrollo.

" La comunidad es el mayor potencial que tiene el municipio, y su fuerza de trabajo esta acostumbrada al trabajo productivo. Se esta dando a lugar a una nueva dinámica donde los mismos campesinos se encargan de tomar la iniciativa en el aspecto comercial de sus productos, lo que se puede aprovechar y apoyar para incrementar la calidad de vida de los cayetenses.

" En la actualidad se han adelantado convenios para comercializar ciertos productos los cuales han venido recibiendo el apoyo de la gobernación. Las principales fortalezas que ofrecen los campesinos, es su tradicional metodología de trabajo en grupo, y esta es una gran ventaja que puede ser aprovechada por las instituciones para fomentar el desarrollo.

Basándose en esta información, se realizó un análisis estratégico del modelo de cadenas productivas que presenta ciertas ventajas a la hora de implementarse en la región cayetense. Se abordó el producto de la leche ya que existen contactos iniciales con la empresa privada para comercializarla, y además han recibido el apoyo de la gobernación para incrementar las facilidades de su almacenamiento y comercialización. Este análisis permite conocer las ventajas que se presentan si el municipio se enfoca en este producto, así como algunas de las organizaciones que se encargan de fomentar este tipo de gestiones. Sin embargo es claro que iniciar una estrategia asociativa también presenta inconvenientes los cuales se listan a continuación así como la propuesta para solucionarlos paulatinamente

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Esta es una de las mayores necesidades por las que tienen que trabajar las instituciones públicas cayetenses. Lo que se percibe es que aun falta una efectiva asesoría de parte de la Umata que es quien trabaja directamente con los campesinos. En particular se recomienda contratar técnicos que se desempeñen correctamente en el aspecto pecuario que es el que predomina como estrategia en la tesis.

En este sentido también se debe asegurar que las instituciones veedoras mantengan una relación estrecha con la comunidad y que no solo se encargue de investigaciones sino que además fomente una cultura participativa en el aspecto político de la ciudadanía.

FOMENTAR RELACIONES COORDINADAS CON EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

La gobernación de Cundinamarca es el principal socio de los municipios de la región y por lo tanto es importante fortalecer las relaciones con esta entidad. Para esto es preciso que se pongan de acuerdo los “bandos en conflicto”, que han dividido la política cayetense. En el desarrollo de una efectiva estrategia, es preciso contar con financiación para el comercio de los productos por parte de la asociación y esto se logra si se cuenta con el apoyo de una entidad tan importante como la gobernación departamental.

ALIANZAS ESTRATEGICAS REGIONALES

La ayuda de parte de entidades gubernamentales solo será un hecho en la medida en que se presente una organización o cadena productiva que beneficie a un amplio grupo de participantes en la cadena. Esta puede ser la razón inicial para pensar en realizar alianzas con los productores de los municipios aledaños a San Cayetano, alianza que por supuesto agranda la cadena que se conforma lo que trae beneficios para los participantes de la misma en el aspecto de la adquisición de importancia para empresas que podrían ubicar sus plantas productoras allí.

CONTACTO DE EMPRESAS PRIVADAS

Para poder completar un complejo industria o una cadena productiva, una expansión horizontal en ambas direcciones es fundamental. Los procesos industriales que se presentan al finalizar dicha cadena, no son llevados a cabo en la región cayetense. Estos procesos pueden industrializar la zona generando empleos de diversas índoles por lo que una fuerte asociación con la empresa privada así como una serie de alianzas estratégicas pueden hacer que se implante la cadena productiva de la leche en su totalidad en esta región.

CONTACTAR ORGANIZACIONES ESPECIALIZADAS

No solo el gobierno departamental se encarga de generar propuestas para el desarrollo económico de las regiones. A través del ministerio de comercio exterior, el gobierno nacional gestiona planes de cadenas productivas en toda Colombia, los llamados "Carces" son los complejos industriales que ya han sido puestos en práctica con bastante éxito en algunas regiones y cuyo fin es fomentar la exportación. Esta es una propuesta que se encuentra abierta en la actualidad y puede ser aprovechada por los cayetenses.

BIBLIOGRAFIA

“Empresas Asociativas como eje de desarrollo local” -El caso San Cayetano. Rodrigo Martínez Trabajo de Clase CIDER, 2001.

“Soft systems methodology in action”, Peter Checkland, Jim Scholes.
Chichester: John Wiley & Sons, c1990.

“Systems thinking, systems practice” Peter Checkland.
Chichester : John Wiley, c1981.

“Informe de caracterización municipal desde una optica no convencional”, Gómez Padilla Gabriel, Lacera Rocío, Ruiz Christian, Avendaño Carolina, Patiño Andres, Suarez Milton.
Centro de estudios regionales de la universidad de los Andes, Bogotá diciembre 2001

Ley 617 del año 2.000 www.banrepublica.gov.co

ley 715 año 2.001 www.banrepublica.gov.co

“Panorama actual de Cundinamarca”, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Fondo de Inversión para la Paz -
Editorial: Comunicaciones y ediciones Ltda. Bogotá, 2001.

“La ventaja competitiva de las naciones.” Michel Porter
Buenos Aires, Ed. Vergara, 1991.

“Los clusters y la competitividad de la pyme” Silverio Confesor
Ediciones CAMPE 2.002

Plan de Ordenamiento Territorial de San Cayetano, documento resumen.
San Cayetano, Cundinamarca 1999.

Plan de desarrollo de Cundinamarca, www.gobercun.gov.co

“Consejo Regional para la Competitividad de Bogotá y Cundinamarca”, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá D.C. 2002.