

BASES CONCEPTUALES Y ESTRATÉGICAS PARA LA GESTIÓN DE LA ECONOMÍA Y EL URBANISMO EN MUNICIPIOS INTERMEDIOS DE COLOMBIA*

Cristian David Céspedes Correa**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; ESAP
FACULTAD DE PREGRADO
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
MEDELLÍN
2017**

* La presente monografía se presenta como requisito para optar al título de Administración Pública Territorial, bajo la asesoría temática del profesor Gerardo Gil Ochoa y la asesoría metodológica de la profesora Amparo del Socorro Madrid Madrid.

** Estudiante de décimo semestre de Administración Pública en la Escuela Superior de Administración Pública (Medellín, Colombia) y de noveno semestre de Derecho en la Universidad de Antioquia (Yarumal, Colombia). Ha participado en investigaciones como Joven Talento en la Escuela Superior de Administración Pública y en investigaciones del Comité para el Desarrollo de la Investigación de la Universidad de Antioquia. Tel: 4448025. Dirección: Cl 56 No. 45 – 34 (Medellín). Correo electrónico: cristian.cespedes@udea.edu.co.

ADVERTENCIA

El autor de este trabajo reconoce la importancia de las luchas feministas y de género que se libran en todos los campos, incluyendo el del lenguaje, sin embargo, al no haber acuerdo entre los lingüistas en cómo impedir la discriminación y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a, se ha optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres, mujeres, y personas con orientación sexual diversa.

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
Planteamiento del problema	9
Antecedentes	15
Justificación	21
Definición operacional de términos	23
1. Marco teórico	24
¿Qué es un marco teórico?	24
¿Cómo conoce un administrador Público?	24
Perspectivas teóricas	26
2. Objetivos de la monografía	27
2.1. Objetivo general	27
2.2. Objetivos específicos.	27
3. Diseño metodológico.	28
4. Resultados de la monografía	29
4.1. La gestión de la economía y el urbanismo municipal	29
4.1.1. El municipio colombiano.	29
4.1.2. Régimen municipal.	34
4.1.3. La descentralización y la recentralización administrativa.	40
4.1.4. La dirección general de la economía: ¿La nación o el Estado?	45
4.1.5. La gran metrópolis VS la ciudad intermedia.	49
4.1.6. La gestión municipal y el desarrollo territorial.	50
4.2. Estrategias de gestión de la economía local	56
4.2.1. Bases metodológicas para la construcción de política económica territorial.	56
4.2.2. Estrategias para municipios intermedios.	61
4.2.3. Fuentes de financiación.	77
4.3. Estrategias de gestión del urbanismo	78
4.3.1. Planes básicos de ordenamiento territorial.	78
4.3.2. Estrategias para municipios intermedios.	82
4.3.3. Instrumentos de gestión y financiación urbanísticos.	85

Conclusiones	88
Referencias	92

Índice de gráficos

GRÁFICO 1. SISTEMA CATEGORIAL	23
GRÁFICO 2. GESTIÓN MUNICIPAL	52
GRÁFICO 3. POLÍTICA ECONÓMICA TERRITORIAL	57
GRÁFICO 4. RELACIONES ENTRE LAS PERSPECTIVAS MICRO, MACRO, MESO Y META	59
GRÁFICO 5. DIMENSIONES DEL URBANISMO	83

A todos quienes luchan por un mundo mejor.

En especial a mis más entrañables maestros; Carlos, Michel y Jorge.

Presentación

He vivido toda mi vida en pueblos; municipios pequeños lo suficientemente apartados de las grandes ciudades como para desarrollar lógicas propias, relaciones y simbologías humanas particulares. Mientras escribo esto, desde el balcón trasero de mi casa en Yarumal, veo como se construyen los primeros edificios permitidos más allá del tope de 6 pisos de altura. El más grande será de 16 pisos, su edificación ya cobro la vida de uno de los obreros y se llevó por delante un muro de un edificio patrimonial. El más cercano, a una cuadra de distancia, será de 9 pisos, está construido sobre una quebrada mal canalizada, que hace dos años ocasionó una tragedia grave. No puedo dejar de preguntarme si estamos construyendo la ciudad que queremos o si lentamente la haremos invivible, una en la que hasta sentir el sol se hace difícil.

Mientras tanto, cientos de jóvenes tienen que irse a Medellín en busca de oportunidades de estudio y trabajo, los que podemos quedarnos y tener vidas de calidad somos una minoría afortunada, pero quién sabe cuánto pueda durar. La crisis de las actividades económicas tradicionales y una élite política incapacitada para planear el desarrollo del territorio suman para que las cosas pinten mal.

Los hechos me indican que la mayoría de municipios intermedios¹ y pequeños del país atraviesan por la misma situación. Resulta necesario entonces reflexionar, aunque sea de manera precaria sobre las causas que han limitado el desarrollo de los municipios y proponer alternativas en medio del terrible centralismo del Estado colombiano y del neoliberalismo que tiene en jaque al grueso de las actividades productivas de los territorios. Acojo así el llamado que se nos ha hecho a los estudiantes de todas las disciplinas del conocimiento, de encontrar rutas de emancipación en medio de un panorama que no garantiza siquiera el futuro de la especie.

El lector encontrará en este texto apenas una aproximación al tema, en parte por mis propias limitaciones, pero además por el devaluado ejercicio de la producción intelectual, que

¹ Se utiliza el concepto abierto de municipio intermedio para referirse a municipios con características diversas, que tienen en común ser centros regionales en términos económicos e institucionales y que por sus niveles de desarrollo pueden adelantar procesos de intervención económica y urbana, se toma como un criterio de clasificación de dichas entidades territoriales las que poseen más de 30.000 habitantes y menos de 500.000 y que no hagan parte de las 13 ciudades principales del país definidas por el DNP, sin que ello quiera decir que algunas de las estrategias de este texto no se puedan aplicar a municipios con menor o mayor población, pero se desarrolla el texto pensando sobre todo en municipios entre los rangos mencionados y que además sean de quinta o sexta categoría.

nos impone a los estudiantes de últimos años, dejar productos académicos en el marco de las más precarias condiciones técnicas y financieras. De tal suerte, más que un libro acabado de respuestas sobre el urbanismo y la economía territorial, pongo a disposición una ayuda para direccionar la consulta y la investigación sobre estos temas.

En el capítulo 5 sobre resultados de la monografía, el lector encontrará tres apartes en los que se desarrolla el presente trabajo, en el primero denominado la gestión de la economía y el urbanismo municipal, analizo algunos aspectos del municipio, el régimen municipal colombiano, la descentralización y recentralización administrativa, el papel de los municipios en la dirección general de la economía, la preocupación por el crecimiento de las ciudades y el antagonismo entre las ciudades intermedias y las grandes metrópolis y los elementos de la gestión municipal. En el segundo aparte, titulado, estrategias de gestión de la economía local, presento las bases metodológicas para la construcción de políticas económicas territoriales, así como un vasto conjunto de estrategias para la gestión de la economía local y sus formas de financiación. En el último aparte, llamado, estrategias de gestión del urbanismo, se indican los contenidos de los planes básicos de ordenamiento territorial, las tareas generales de la administración pública en materia de urbanismo, así como los instrumentos de gestión y financiación urbanísticos.

EL autor
Yarumal, en el sur de América

Introducción

Planteamiento del problema

El municipio ha sido preponderante en la configuración administrativa de Colombia por lo menos desde la invasión de los españoles. La Constitución de 1991 entregó múltiples competencias a estas entidades territoriales, e hizo esfuerzos por avanzar en el proceso descentralizador. En la actualidad el municipio cuenta con variados mecanismos para la gestión de la economía y el desarrollo territorial. Sin embargo, estos han sido poco utilizados y sumado al bajo desempeño de las administraciones locales, han ayudado a mantener los niveles de pobreza, desigualdad y calidad de vida de los habitantes del país. Aprovechándose de aquello, el gobierno nacional desde 2001, ha adelantado un proceso recentralizador, reduciendo el marco de acción de los gobiernos locales. Una academia obnubilada por los debates de la economía nacional y en el mejor de los casos centrada en el estudio de las grandes ciudades ha facilitado el desconocimiento de las posibilidades de gestión de la economía y el urbanismo en ciudades y municipios intermedios, de tal suerte, que en la práctica ninguna dependencia de las alcaldías tenga como tarea central dicha función. Es necesario, entonces, pugnar por frenar el proceso recentralizador y avanzar en la mejor gestión del desarrollo territorial, de esta manera se hace imprescindible, aportar bases conceptuales caracterizar las estrategias con las que cuentan los municipios para la gestión de la economía y el urbanismo.

Por lo menos, desde la invasión de los españoles el municipio ha jugado un papel fundamental en la configuración administrativa del poder en América. A las batallas por el control del territorio, le siguió la fundación de ciudades, luego la extracción de las riquezas y el cobro de impuestos. No es gratuito que la primera ciudad, Villa Isabela, fuera fundada en 1494 y el Virreinato de Nueva España solo fuera creado hasta 1535. Pese al lacerante centralismo que ha vivido el país durante casi toda su vida republicana, el municipio ha tenido múltiples competencias, basta recordar al alcalde que se retrata en la película *Águilas No Cazan Moscas* de Sergio Cabrera, quien era a la vez jefe administrativo del municipio, representante político del partido en el poder nacional, juez y autoridad de policía.

El proceso descentralizador en Colombia toma fuerza, a partir de la elección popular de alcaldes, aprobada en 1986 y llevada a cabo en 1988 y con la adopción de planes de desarrollo económico y social facultados por la Ley 9 de 1989. La Constitución de 1991 consolida el proceso, entregando a los municipios un importante número de competencias y recursos, califica al municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa y lo autoriza para prestar servicios públicos, promover el desarrollo económico y social, imponer tributos, tasas y multas, determinar los gastos e inversiones territoriales, reglamentar los usos del suelo, mantener el orden público, entre otros.

Algunos de los mecanismos con los que cuentan los municipios para la gestión de la economía son: el estatuto de rentas municipales para definir la política tributaria y de ingresos, el presupuesto y el marco fiscal de mediano plazo que permiten establecer la política de gasto, la jurisdicción coactiva, la emisión de bonos de deuda pública, los municipios pueden además actuar como garantes de créditos para productores y empresarios, crear establecimientos públicos de fomento y desarrollo, empresas de servicios públicos y financieros; como empresas del estado o como sociedades de economía mixta, favorecer la asociatividad y la cooperación entre los distintos actores y gremios privados y con cámaras de comercio, asociaciones, universidades, gestionar recursos de cofinanciación regional e internacional, vigilar precios y asegurar la competencia económica, prestar servicios de gestión y colocación de empleo, orientar el uso económico del suelo, todo esto articulado desde la visión que se proponga en el plan de desarrollo.

Por su parte el urbanismo puede ser gestionado a través de los instrumentos que contengan los planes de ordenamiento territorial, entre los que se encuentran los planes maestros, los planes zonales, los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, el reajuste o integración inmobiliaria, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la clasificación y control de los usos del suelo, la zonificación, definición del aprovechamiento del uso del suelo en edificación, bancos de tierras, cesiones gratuitas y obligatorias, expropiación, etc. La Ley 388 señala como actuaciones urbanísticas, además, las siguientes:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y

peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

15. <Numeral adicionado por el artículo 192 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.

A pesar de la existencia de mecanismos, estos han sido poco utilizados y mal utilizados por las administraciones municipales. En el caso de la gestión de la economía, son pocos los municipios que le han dado valor a los instrumentos con los que cuentan, la mayoría se ha limitado a adoptar las normas que le son obligatorias, como el presupuesto o el estatuto de rentas, un caso ilustrativo es el de los bonos de deuda pública, que solo fueron emitidos por 10 municipios en la última década del siglo pasado y a 2013, solo Medellín y Bogotá tenían emisiones vigentes (Vanegas Salgado, 2013). Los POT no han corrido con mejor suerte, a julio de 2016, el 80% de los planes del país estaban sin vigencia, lo que demuestra la poca importancia que han tenido estos para los líderes locales. Los primeros planes de ordenamiento territorial fueron formulados entre el 2000 y el 2003, al respecto señala Diana Muñoz:

En la formulación de los primeros POT se improvisó. Los municipios no sabían bien cómo formularlo. Algunos lo hicieron a las carreras, otros lo copiaron, pocos hicieron bien la tarea; la conclusión es que los primeros POT son de muy mala calidad y no promovieron el desarrollo de los municipios. (El Tiempo, 2016)

Lo anterior permitió el crecimiento desordenado de los municipios, manteniendo los niveles de desigualdad que impone el capital inmobiliario, así como la precariedad de espacios públicos, zonas verdes, sistemas de transporte y políticas de atención de riesgos y desastres.

Las realidades descritas, han implicado que las entidades territoriales municipales, mantengan una alta debilidad institucional, lo que ha redundado en la pérdida de legitimidad del Estado y la política en el nivel más próximo al ciudadano. A 2015 pertenecían a las categorías quinta y sexta; 1008 municipios, esto implica que el 90% de los municipios del país tienen ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 25.000 SMLMV. 484 municipios están por debajo de 70/100 en el indicador de desempeño fiscal, 393 por debajo del mismo nivel en el indicador de desempeño integral y 183 están en rango bajo y crítico de este último indicador (DANE, 2016).

Los débiles procesos económicos territoriales; acentuados por el modelo neoliberal, el conflicto armado y el culto a la gran ciudad, significaron la migración de buena parte de la población a las grandes urbes del país, a su paso las empresas se mudaron a esas mismas ciudades o a las contiguas, de tal suerte que a 2015 el 76% de la población colombiana vivía en ciudades (Banco Mundial, 2016) y buena parte de esta, en las 13 áreas metropolitanas y ciudades principales, esto ha significado una mayor concentración de la riqueza no solo en términos de

personas y empresas, sino además en términos territoriales. El crecimiento económico del país tiene como base, el debilitamiento de los modelos productivos regionales y municipales, hoy gran parte de los servicios que pudieran ser prestados por empresas públicas o privadas del nivel territorial, son suministrados por empresas cuya casa matriz está en Bogotá o alguna de las grandes ciudades y en el peor de los casos por transnacionales, basta ver quiénes prestan los servicios públicos en los municipios o quiénes controlan el transporte público o el avance de las grandes superficies como Éxito, Olímpica, Ara o D1.

Este modelo de centralización de las actividades productivas se ve reflejado en los cambios en la oferta exportable del país, en la cual la agricultura pasó de representar el 10.1% a solo el 4.6% entre 1995 y 2014, así como la industria pasó de ser el 65.1% al 35.6% en el mismo periodo (Suárez Montoya, 2015). Este debilitamiento de las economías locales tiene como consecuencia un mayor nivel de pobreza en las ciudades intermedias y pequeñas, así, en las 13 ciudades más importantes del país², la pobreza monetaria es de 15.4% y la miseria llega al 2.7%, mientras que en las demás ciudades y cabeceras del país la primera es de 36.8% y la segunda es de 8.1%, sin contar que son estas últimas las que mantienen relaciones directas con las áreas rurales, donde la pobreza llega al 40.3% y la miseria al 18% (DANE, 2016). Por su parte la desigualdad, es un claro reflejo de como la centralización de la riqueza ha resultado negativa para el país, el Gini no solo no ha logrado descender, sino que ha aumentado, pasando de ser 0.54 en 1991 a 0.55 en 2015 (Caballero y otros, 2011), (Cepal, 2016), sin embargo los datos del Gini son apenas un pálido reflejo de la desigualdad del país. Si se utiliza la forma de medición planteada por Piketty, la desigualdad resulta aun más alarmante: el 10% más rico controla el 50% del ingreso, mientras que el 50% pobre solo le corresponde el 12% (Suárez Montoya, 2015). La situación se hace más grave toda vez que la desigualdad está dada por la diferencia entre el promedio y la mediana; en el mundo la mediana está determinada por la clase media (Sarmiento, 2015), en Colombia está determinada por el 50% más pobre. A su vez, los índices de concentración de la tierra figuran entre los más altos del planeta, para 2012 el Gini fue de 0,86 (Balcázar y Rodríguez, 2013).

² Las 13 ciudades principales del país son definidas por el DNP y cobijan a las áreas metropolitanas respectivas, estas son; Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio.

Lo descrito, ha sido utilizado por el gobierno nacional, para iniciar un proceso de recentralización administrativa, aduciendo el bajo desempeño de los gobiernos territoriales. Como se dijo, el proceso descentralizador en Colombia toma fuerza, a partir de la elección popular de alcaldes, aprobada en 1986 y llevada a cabo en 1988. El mismo tiene como periodo de mayor desarrollo el comprendido entre la expedición de la Constitución de 1991 y el año 2001, tiempo en el que los entes territoriales y especialmente los municipios son dotados de múltiples competencias y las transferencias de la nación, pasan de representar el 3,5% del PIB al 5,4%, así como el 40% de los Ingresos Corrientes de la Nación. Sin embargo, con el Acto Legislativo 01/2001 se modifica el sistema de asignación de recursos a los entes territoriales, pasando al Sistema General de Participaciones, con lo que el país comienza a recentralizarse, cayendo las transferencias a solo 3.8% del PIB y a ser el 28% de los ICN en 2012 (Banco de la República, 2014). No solo en la reducción de los recursos para los municipios se ve reflejado el nuevo aliento centralista, sino además en múltiples normas que le han venido quitando facultades a estas entidades territoriales, en ordenamiento territorial varias leyes y decretos les han quitado o reducido competencias, buen ejemplo de ello resulta el artículo 37 del Código de Minas le prohibía a los municipios excluir zonas para la explotación minera, por fortuna dicha norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

En Colombia existe escasa literatura sobre la cuestión económica y urbana a nivel municipal. Los académicos e intelectuales han preferido los debates relacionados con la economía nacional y en el plano del ordenamiento del territorio, se han centrado en el estudio de las grandes ciudades, a lo sumo se han interesado por enfoques regionales, es más, buena parte de ellos, ha postulado a la gran ciudad como el mejor escenario para el desarrollo, excluyendo del mismo a las ciudades intermedias y pequeñas, esta postura ha sido desarrollada por ejemplo por (Giraldo Isaza, 2009) en un texto de editorial ONU Habitat, lo que deja de presente que esta es la postura adoptada por los organismos internacionales.

Lo anterior sumado a una tradición de poca planificación económica que incluso generado que en la práctica ninguna dependencia municipal se encargue del desarrollo de los sectores productivos y que mucho menos haya instancias regionales encargadas de esto. Las secretarías de hacienda se concentran fundamentalmente en vigilar el presupuesto y los ingresos tributarios, las de planeación se ocupan de temas de infraestructura y licencias de construcción y

las Umatas de asesorías técnicas a la producción agropecuaria que las más de las veces no están ligadas a una política de desarrollo del sector.

Es necesario, entonces, pugnar por frenar el proceso recentralizador y avanzar en la mejor gestión del desarrollo local, lo que permitirá no solo fortalecer la institucionalidad territorial, sino repensar desde las comunidades el concepto y la visión del desarrollo. Sin duda los municipios pueden orientar nuevos modelos económicos e innovadoras formas de realizar el derecho a la ciudad.

Entonces, pese a la importancia que el municipio ha tenido en la configuración administrativa del país y que la Constitución del 91 le entregó a esta entidad territorial múltiples funciones, que la dotan de mecanismos estratégicos para la gestión de la economía y el urbanismo, las autoridades municipales poco los han utilizado, reflejando la debilidad de las instituciones territoriales y favoreciendo así que se mantengan o profundicen los niveles de pobreza, desigualdad, calidad de vida, etc. Esto ha sido aprovechado por el gobierno nacional para frenar el proceso descentralizador, que además se ha apoyado en una academia desentendida de las cuestiones territoriales y de los líderes locales que más que gestionar el desarrollo, se han dedicado a seguir las orientaciones del nivel central, es por todo esto y con el ánimo de contribuir a aumentar la autonomía municipal que se hace necesario, como primera medida, determinar:

¿Cuáles son las bases conceptuales y estratégicas para la gestión de la economía y el urbanismo en municipios intermedios de Colombia?

Antecedentes

Por lo menos desde la colonia española en América, existen normas de regulación urbana en Colombia. Tras el inicio de la vida republicana, los conflictos derivados de la actividad inmobiliaria estaban reglados vagamente por las disposiciones del Código Civil. Solo fue hasta finales del siglo XX que en el país comenzó el desarrollo del derecho urbanístico y la planeación del desarrollo territorial, dando como resultado la Ley 388 de 1997 y más tarde, la reciente Ley Orgánica de Ordenamiento territorial del 2011. Por su parte la gestión de la economía ha estado desde siempre en manos del gobierno central, siendo este uno de los rezagos del proceso descentralizador en Colombia. Desde los años 80 con la formulación de planes de desarrollo

municipales y la elección popular de alcaldes, se ha dado impulso a las administraciones locales para que asuman la gestión de sus economías. Así, a pesar de las limitaciones legales y culturales, se han podido llevar a cabo experiencias destacadas de desarrollo económico territorial, en distintos lugares del territorio nacional.

Desde la época precolombina las comunidades indígenas desarrollaron una serie de concepciones sobre la forma de organización física de los centros poblados (Gaitán Galvis, 2007). Sin embargo, no fue sino hasta la época de la colonia cuando comenzaron a expedirse las primeras normas de contenido netamente urbanístico en América, mediante las cuales la corona española buscaba regular la fundación y desarrollo de nuevos centros poblados en los territorios colonizados. Y fue posteriormente, a través de las ordenanzas reales de 1573, expedidas por el rey Felipe II y denominadas Ordenanzas de descubrimiento y nueva población, que el entonces Imperio Español compiló las primeras reglas de contenido urbanístico, que disponían la forma en que debían construirse los poblados partiendo desde la plaza y de allí las calles principales, tal como se aprecia en los municipios de más vieja erección.

Con posterioridad a la independencia y dada la abolición de la totalidad de la normatividad española que aún se encontraba rigiendo en el país, las únicas normas de contenido urbanístico que quedaron vigentes en Colombia fueron las consagradas en el Código Civil, el cual, dispuso una serie de normas, encaminadas a limitar el derecho real de propiedad de los titulares de bienes inmuebles ubicados dentro del territorio. Dichas limitaciones, si bien no constituyeron un cuerpo ordenado y uniforme que pudiese considerarse como un estatuto urbanístico, fijaron una serie de reglas específicas en materia de construcción, encaminadas a la protección del espacio público ubicado dentro de los centros poblados, a regular las servidumbres prediales y a establecer las acciones a las que podían acudir los ciudadanos en casos de conflictos producto de la actividad inmobiliaria.

Pero solo es hasta 1989 que con la Ley de Reforma Urbana se dio el primer paso para la consolidación de un verdadero derecho urbanístico en Colombia, concretando la función social de la propiedad y fijando una serie de competencias de los agentes públicos y privados que intervenían en el proceso de transformación del suelo. De ahí la importancia de dicha ley, que trató temas como la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, la

integración inmobiliaria y el ajuste de tierras y la extinción del dominio en suelo urbano. Aunque algunos de estos temas se encuentran aún vigentes y otros fueron derogados por la Ley 388 de 1997, es importante resaltar que la Ley 9 de 1989, adicional a establecer las normas fundantes y en su mayoría aún vigentes referentes al espacio público, allanó el camino para que el tema urbanístico hiciera parte de la Constitución Política de 1991.

La Carta Política del 91 trajo consigo la definición del municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa y le otorgó competencias en lo referente al desarrollo territorial y los usos del suelo, así mismo elevó a rango constitucional el principio de la función social de la propiedad, haciendo necesaria una nueva regulación en materia urbanística, la cual se haría realidad por medio de la Ley 388 de 1997 que introdujo una serie de herramientas necesarias para el desarrollo físico de los municipios y distritos colombianos. Con el desarrollo de los diferentes instrumentos de gestión urbana (instrumentos de planeamiento, actuación, financiación y control), la Ley 388 fue un paso más adelante que la Ley de Reforma Urbana, creando la plataforma necesaria para iniciar una verdadera reforma urbanística en el país (Arbouin-Gómez, 2012). Lejos de centrarse dicha ley en los aspectos eminentemente técnicos del manejo del suelo, lo cual es competencia de los municipios y se enmarca en el ámbito de sus respectivas autonomías territoriales, lo que en ella se buscó fue reconocer expresamente que las entidades públicas locales necesitaban de herramientas efectivas que les permitieran ejercer adecuadamente la función pública que les compete en materia de urbanismo e imponer efectivamente sus determinaciones en tal ámbito con tal de lograr, en interés general, ciudades con aceptables niveles de calidad de vida para todos sus habitantes. Desde otro punto de vista, al establecer y dotar a las entidades territoriales locales de los instrumentos adecuados de intervención en los usos y aprovechamientos del suelo, la Ley 388 de 1997 afianzó el proceso de descentralización y la autonomía territorial para los municipios y distritos, en que desde hace varias décadas se ha empeñado el Estado colombiano, lo que trajo consigo la formulación en el año 2000 de la mayoría de Planes de Ordenamiento Territorial, que en algunos casos sirvieron como un valioso ejercicio de prospectiva local.

Por último, en 2011, fue expedida la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que estableció la posibilidad jurídica para la conformación de diferentes formas de asociación entre entidades territoriales, que incluye a las regiones, las provincias, los contrato plan, entre otras. Dichas figuras se constituyen en mecanismos idóneos para la cooperación entre

municipios y en la posibilidad para futuras alianzas entre estos y entidades territoriales de nivel departamental y la nación.

Además de los antecedentes normativos, existen numerosas experiencias y teorías sobre urbanismo, sirva decir que buena parte de las experiencias se han documentado como casos exitosos de desarrollo económico, de tal suerte que varias de ellas serán referidas en otros apartes del trabajo.

Una de las ideas más destacables, llevada a la práctica, es la del *urbanismo social* desarrollada en Medellín, en la alcaldía de Sergio Fajardo y replicada luego en algunos municipios de Antioquia. Esta propuesta de intervención en la ciudad intentó reducir los niveles de desigualdad que creaba el mercado inmobiliario, a su vez se planteó como estrategia de lucha contra la violencia y el crimen organizado, mejorando el aspecto de los barrios populares, creando medios de acceso y espacios de sociabilidad entre las comunidades, además apostó por la construcción de obras arquitectónicas con criterio estético, que permitieran identificar lo institucional (Echeverri, 2012), (Restrepo, 2013), (Fajardo, 2013).

Otra propuesta es la de *Urbanismo a Escala Humana*, desarrollada por Jan Gehl, que plantea como la ciudad debe ser pensada no para los autos o las empresas, sino para las personas, en esta perspectiva resulta fundamental la adecuación de espacios públicos, rutas peatonales, sistemas de transporte eficientes, repensar el modelo de construcción de viviendas, entre otros elementos (Dalsgaard, 2012).

(Gómez Sierra, 2015) presenta la importancia de las ciudades intermedias, las cuales son centros de servicios para otras ciudades y poblaciones. El concepto de ciudades intermedias no tiene que ver con el tamaño de la población, sino con su funcionalidad. Se presentan como criterios para el desarrollo de estas urbes; la especialización competitiva, la innovación y la participación comunitaria.

En Costa Rica, se viene ejecutando una alternativa denominada *Urbanismo Inverso*, la cual, a partir de una plataforma virtual de integración ciudadana, ofrece información sobre el transporte público, eventos culturales, huertas comunitarias, opciones de reciclaje y temas de política local, sobresale que los datos proceden de todos los ciudadanos, facilitando así la apropiación colectiva de la ciudad (Valle, 2015).

Un enfoque importante es lo que tiene que ver con el urbanismo sustentable o sostenible, en estos sobresalen las estrategias de renovación urbana hacia adentro (Sauer, 2013), las

experiencias de convivencia con el medio ambiente, en términos de construcción, transporte, manejo de los recursos naturales y el destino de los residuos (Kogan, 2013), y las posibilidades de desarrollo económico sostenible (Leal Del Castillo, 2010).

La historia de la gestión económica municipal es bien diferente a la del urbanismo territorial. Desde siempre la dirección de la economía ha estado en manos del Estado central, de tal forma que las autoridades locales tenían como funciones básicas las de mantener el orden público, dirimir los conflictos de policía y recaudar los tributos que debían ser enviados a la capital del país. Solo tras el comienzo de la elección popular de alcaldes en 1988 y la promulgación de la Constitución de 1991, que estableció como principio de la organización político-administrativa la descentralización en las esferas de lo político, lo administrativo y lo fiscal, el municipio fue dotado de competencias para la gestión económica, sin embargo muy pocos municipios han asumido un papel destacable en la dirección de las economías locales, manteniendo un criterio exógeno de desarrollo. A pesar de ello, en el país existen algunas experiencias que se constituyen en antecedentes a tener en cuenta.

Uno de los casos de referencia internacional es el de Medellín, que pese a haber modificado su vocación económica varias veces, continúa siendo la segunda ciudad más importante del país. La clave de su desarrollo ha estado en sus ejercicios de prospectiva y de concertación con los diferentes sectores de la sociedad, lo que ha dado como resultado varios planes estratégicos para la ciudad, financiados con recursos del sector público y privado. Sobresalen en esa experiencia instituciones como el IDEA y EPM, así como proyectos como el presupuesto participativo y el desarrollo de Medellín como una ciudad de servicios.

Otro ejemplo importante es el de Bucaramanga, que a partir de la alianza entre las universidades y otros centros de investigación, la empresa privada y la institucionalidad, ha logrado consolidar una relevante oferta de servicios tecnológicos y comerciales. Para ello se ha valido del fortalecimiento de los centros de desarrollo tecnológico e investigación productiva, la creación de una incubadora de empresas, así como de centros de desarrollo productivo para el apoyo a la pequeña empresa local y la creación de la corporación para la innovación tecnológica. Todo ello fruto de la construcción colectiva de la visión de desarrollo local, a través de la formulación del POT del año 2000, denominado, Bucaramanga: tecnópolis de los Andes.

Esta perspectiva de desarrollo endógeno, no solo ha sido posible en ciudades grandes como Medellín y Bucaramanga, en el municipio de Pensilvania, la diversificación de la

economía vino como resultado de tres elementos. El primero fue la caracterización del territorio por parte de la administración municipal, lo que permitió realizar un diagnóstico serio de los problemas y potencialidades del municipio. En segundo lugar, se creó el Centro de desarrollo productivo de la madera de Pensilvania como una entidad de fomento a la explotación forestal. A su vez, fruto de la concertación entre el sector público y el privado, las empresas madereras crearon la fundación Darío Maya que contribuye en la promoción de pymes, a partir de capacitación, créditos de bajo interés, asesoramiento en comercialización y una serie de proyectos específicos que benefician a comunidades vulnerables.

Por último, cabe mencionar el caso del municipio de Pasto, que con una combinación de instrumentos fiscales y de gestión administrativa, logró solucionar una serie de problemas que aquejaban a la población, convirtiéndose en el primer municipio colombiano en recibir financiación internacional.

Además las experiencias nacionales mencionadas, existen múltiples en todo el mundo, de las más destacadas en América Latina podemos enumerar las siguientes (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001):

En Argentina

1. Rafaela, una experiencia pionera de desarrollo económico local.
2. La experiencia de desarrollo económico local de la ciudad de Córdoba.
3. La iniciativa de desarrollo económico local de Tandil.

En Bolivia

1. La experiencia de la corporación agrícola campesina regional de Irupana.
2. La experiencia de desarrollo local del municipio de Buena Vista.

En Brasil

1. Curitiba: Del desarrollo urbano a la generación de ingreso.
2. El Polo Agroforestal de Rio Branco.
3. El Programa de Generación de Empleo y Renta de Quixadá.
4. El Fondo de Desarrollo Agropecuario de Tupandí (FUNDAT).
5. La Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL como eje articulador del desarrollo económico local en Porto Alegre.
6. Brasilia: crédito y capacitación para promover proyectos económicos.
7. El Proyecto de Merco-Favelas en Rio de Janeiro.

8. La experiencia de desarrollo regional del Gran ABC.

En Chile

1. Programa “Rancagua Emprende”: una experiencia de desarrollo económico local.
2. Generación de condiciones para el desarrollo económico local en Ranóuil.
3. Concertación de actores territoriales para el desarrollo productivo en la provincia de Antofagasta.
4. Una experiencia de asociatividad municipal para el desarrollo local en la región de la Araucanía.

En México

1. Descentralización y desarrollo regional en el estado de Jalisco.
2. La iniciativa de desarrollo económico en el estado de Chihuahua.

En Perú

1. La experiencia de desarrollo económico local del distrito de Villa el Salvador.
2. La iniciativa de desarrollo económico local de la municipalidad de Ilo.

Lo mencionado plantea las bases legales así como algunas experiencias relevantes, sobre las cuales dar inicio al trabajo académico que se desarrollará en este texto. Lo que resulta fundamental teniendo en cuenta, en primer lugar, que para el Estado, el principio de legalidad, presente en el Artículo 6 de la Constitución Política, le obliga a solo hacer lo que la norma le permite, sin embargo, el cúmulo de experiencias, algunas de las cuales mencionadas y otras que serán presentadas en el desarrollo del trabajo, permite dotar de contenido las directrices normativas con las que cuentan los gobiernos, convirtiendo a dichas reglas no en limitantes a la gestión sino en facilitadoras de la misma.

Justificación

El presente trabajo de monografía como opción de grado para concluir con el pregrado de Administración Pública, resulta conveniente toda vez que los objetivos planteados son razonables y alcanzables. La información que se requiere para su desarrollo, está disponible en bases bibliográficas a las que se tiene acceso, así como en las bibliotecas de la ESAP y de otras

instituciones, a su vez, es posible acceder a fuentes de información primaria. El tiempo de dedicación necesaria para culminar el presente trabajo es adecuado con los términos académicos del décimo semestre del pregrado. En suma, se tienen las condiciones básicas para desarrollar este trabajo de grado.

El beneficio principal de desarrollo de este trabajo, es de índole personal, esto es, culminar, el pregrado de Administración Pública. A su vez, podría servir para dar a conocer el pensamiento de este estudiante, sobre todo en caso en que sea publicada por la ESAP, en alguna de sus revistas académicas o por otra institución. Por otro lado, se anhela que esta monografía, contribuya a mejorar los procesos de gestión pública de la economía y el urbanismo, y por ello, la vida de las poblaciones, de los municipios del país.

El problema que se pretende resolver, es cuáles son las bases conceptuales y estratégicas para la gestión de la economía y el urbanismo en municipios intermedios de Colombia. Con esto se espera facilitar a las Alcaldías y otros gobiernos territoriales, herramientas que les permitan mejorar sus niveles de desarrollo y otros indicadores de gestión.

El valor teórico del presente trabajo de grado, consiste, en primer lugar, en ampliar la discusión sobre la forma en la que los municipios pueden intervenir exitosamente en los procesos económicos y urbanísticos en sus territorios. En la actualidad, existe poco material académico sobre estas cuestiones, enfocado para municipios pequeños, la mayor parte de la literatura, se concentra en ciudades grandes y ciudades intermedias principales, descuidando el análisis del contexto de las ciudades intermedias pequeñas. Los resultados de este trabajo servirán a los más de 900 municipios del país que son de sexta categoría y cuyas poblaciones son inferiores a los doscientos mil habitantes, sin embargo, un parte relevante de los aspectos que aquí se traten, serán de utilidad para gobiernos de ciudades grandes e incluso para redefinir el proceso descentralizador desde instancias del gobierno nacional.

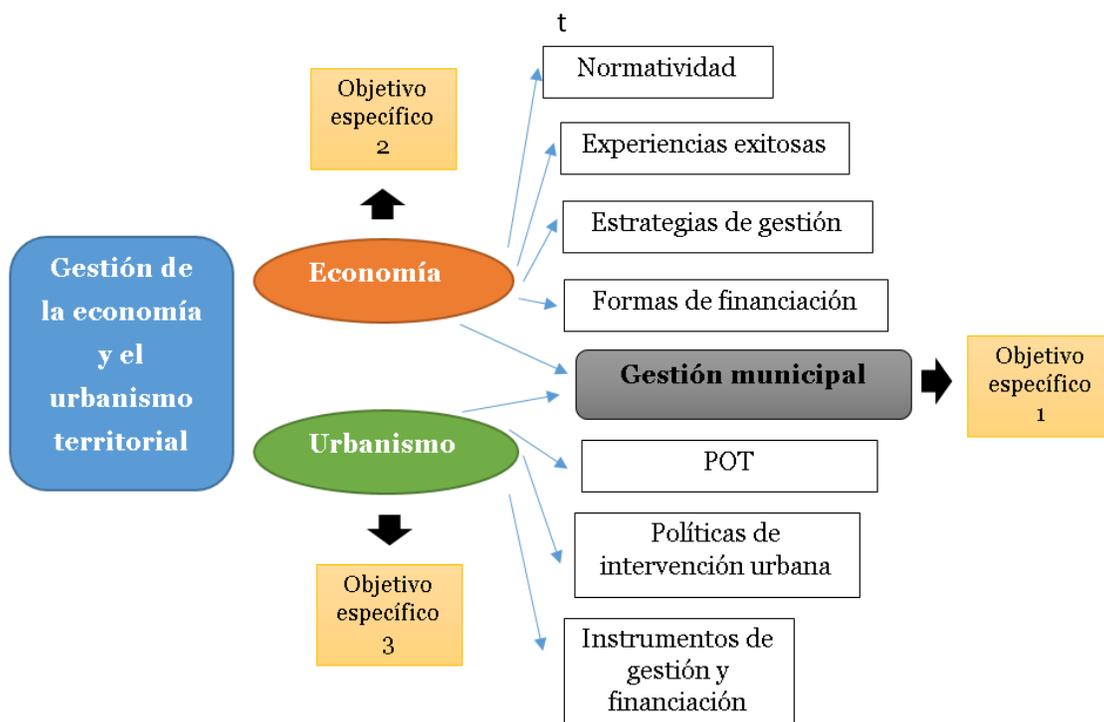
El aporte teórico consistirá, en primer lugar, en presentar algunas ideas sobre la forma en la que debe ser construido el conocimiento en el marco de la acción crítico-política de un Administrador Público. En segundo término, se pondrán en discusión las tensiones epistemológicas de los campos de la economía y el urbanismo. Se presentarán una serie de principios como base para la intervención de los municipios en el urbanismo y la economía. En cuarto lugar, se indicarán las estrategias que pueden ser usadas por las entidades territoriales para la gestión del desarrollo territorial. En último término, se harán algunas consideraciones sobre

los instrumentos de viabilidad financiera y política necesarios para desarrollar políticas de desarrollo económico y urbano en el nivel local.

Definición operacional de términos

En el gráfico siguiente se describe el sistema de categorías que se desarrollarán en el capítulo de resultados y su relación con los objetivos específicos de la monografía.

GRÁFICO 1. SISTEMA CATEGORIAL



Fuente: Elaboración propia.

1. Marco teórico

¿Qué es un marco teórico?

Normalmente y ante los límites que representa para un estudiante desarrollar un producto académico, por las restricciones temporales, técnicas y financieras, los marcos teóricos devienen en un conjunto de citas, las más de las veces aisladas y desarticuladas, las mismas terminan por no dar cuenta ni a lo sumo, de los referentes teóricos sobre los cuáles se para el autor. Permítaseme entonces en este breve aparte, responder las dos preguntas que considero son las que constituyen un marco teórico, la primera es ¿cómo construyo el conocimiento?, y la segunda; ¿cuáles son las perspectivas teóricas desde las que me muevo?

¿Cómo conoce un administrador Público?

Para responder a esta pregunta, es necesario abordar tres consideraciones de vital importancia; la primera es cuáles son los límites, a mi modo de ver, de la razón humana, la segunda es cómo caminar hacia la verdad, la tercera tiene que ver con la carga específica que tiene el conocimiento para un administrador público.

Sobre la primera diré, que toda la obra de Foucault, tiene como característica común, la desconfianza sobre la idea de la verdad, incluso la negación de la misma. Ello, sobre todo, por el miedo que para el autor representaba la verdad, al ser una de las maneras más perfeccionadas del poder, para ser ejercido e incluso para devenir en totalitarismo. Foucault (1970) presenta en uno de sus textos como la verdad de corte baconiana, cartesiana y aun kantiana, que dio lugar, de una u otra manera, a la epistemología positivista, tienen en Freud, Nietzsche y Marx una barrera, hasta hoy, difícil de pasar. Freud demostró como las acciones humanas están gobernadas más que por su decisión racional, por sus pulsiones ocultas, por el subconsciente. Nietzsche, deja ver como los seres humanos estamos sujetos a una época histórica, con unos valores determinados, e

inmersos en un lenguaje limitante, será este quien con mayor contundencia le dé una estocada a la idea de verdad, con su célebre frase, *no hay hechos, tan solo interpretaciones*, a su vez introduce el pensamiento según el cual, el poder es el decisor de lo que es y no verdad en todos los campos; la ciencia, la ética, la moral, la medicina, etc. Marx evidencia como el modelo económico imperante determina todo un aparataje de valores, prácticas, disciplinas, que le son útiles y desarrollan los propósitos de quienes controlan los medios de producción.

Este modo de pensar fue recogido por los autores posestructuralistas, incluido Foucault, aunque con acento marcado en las posturas nietzscheanas, generando con ello un relativismo extremo en las ciencias sociales, situación que le ha resultado de suma utilidad al neoliberalismo y a sus dispositivos de poder.

Así pues, mi visión sobre los límites del conocimiento humano, parte de una profunda desconfianza por la idea de verdad, sin embargo, reconozco en el relativismo exagerado, una forma del totalitarismo solapado, por lo que veo la necesidad de plantearnos algunas verdades, aunque pálidas y puestas siempre a juicio, quizá siguiendo a Habermas (1998) considero que hay unos criterios propios de lo humano que pueden tener valor de verdad universal, cuyo avalúo está sujeto a la honesta deliberación democrática.

Habermas y Foucault tienen sin embargo algo en común, el escepticismo por la lucha política y por la lucha revolucionaria. Yo discrepo.

Dicho esto, puedo plantear que mi idea de verdad, en primer lugar, parte de la desconfianza suma por la misma y en segundo, tiene su máximo interés en la emancipación, asociada a las prácticas políticas y revolucionarias. De tal suerte que para concretar dicha verdad, sea necesario un método sobre cómo caminar a la verdad, distinto al actualmente en boga en las ciencias y disciplinas sociales.

El método que propongo parte de un precepto inicial que implica asumir que: es más fácil acertar al desconfiar del sistema, que acertar al desconfiar de quienes luchan por cambiarlo. De tal suerte el paso uno es afirmar una hipótesis crítica, el dos, ponerlo bajo examen desde una perspectiva analítico positivista, es decir comprobar su evidencia empírica, según sea el caso, en este paso se puede recurrir a la revisión normativa, el tercer paso, es someter la hipótesis que ha sido validada analíticamente, a evaluación hermenéutica, por último, desarrollar la tesis que ha concluido los pasos anteriores, en lógica de un interés crítico emancipatorio. Parto para proponer este método de la clasificación del interés del conocimiento hecha por Habermas (1968).

Por ejemplo, una de las hipótesis de las que parte este trabajo, es que la reducción de competencias a los municipios tiene como propósito la protección del modelo neoliberal, dicha afirmación constituye el paso uno del método, se comprueba a partir de la evidencia estadística y los cambios normativos como los municipios vienen viendo reducidas sus competencias y recursos, el segundo paso, revisión hermenéutica, nos previene de formular la municipalización como utopía, al advertirnos que el mismo sistema encuentra en la división territorial una forma de perfeccionamiento del poder por medio de la seguridad, el tercer paso, sin embargo, invita a proponer la mayor autonomía municipal como un medio para construir alternativas al desarrollo. En últimas, se pasa un tamiz de verdad y se propone una línea de lucha política: la mayor autonomía municipal, de la que sin embargo, se advierte, puede ser usada por el poder para su ejercicio perfeccionado.

Después de afrontar el método, sin embargo, los administradores públicos, tenemos una carga adicional y es desarrollar propuestas concretas y técnicamente ejecutables. En cualquiera otra ciencia social, se pudiera concluir el ejercicio académico con el paso cuarto del método, en una disciplina como la administración pública ello no basta, siendo las propuestas concretas una carga adicional.

Perspectivas teóricas

En el presente trabajo desarrollo una perspectiva de la administración pública ligada a la nueva gestión pública, en lo que tiene que ver con sus propuestas de gestión, sin embargo, no comparto la totalidad de sus fines.

En economía acojo dos visiones, por un lado la de los teóricos del desarrollo económico local, especialmente la de los municipalistas españoles, por otro lado, asumo la necesidad de la intervención del Estado en la economía desde una perspectiva media entre neokeynesianismo y neomarxismo.

Sobre urbanismo acojo una visión marxista sobre la regulación del suelo, que puede ser encontrada entre otros, en los textos del doctor en urbanismo y economista colombiano Samuel Jaramillo.

Para hacer análisis del territorio desde una visión más cercana a la sociología parto de los elementos propuestos por Manuel Castells en *La Cuestión Urbana* y por Michel Foucault en *Seguridad Territorio y Población*.

2. Objetivos de la monografía

2.1.Objetivo general

Entregar bases conceptuales y estratégicas para la gestión de la economía y el urbanismo en municipios intermedios de Colombia

2.2.Objetivos específicos.

Dar cuenta de algunos elementos teóricos y normativos que permiten fundamentar la gestión de la economía y el urbanismo desde la perspectiva de la administración pública.

Caracterizar las bases metodológicas y enunciar las estrategias y formas de financiación para la gestión de la economía, que pueden implementar los municipios intermedios en Colombia.

Enunciar las características de los PBOT, y las estrategias, instrumentos y formas de financiación para la gestión del urbanismo, que pueden implementar los municipios intermedios en Colombia.

3. Diseño metodológico.

Tipo de investigación.

- Enfoque: Cualitativo.
- Nivel: Descriptivo.
- Diseño: Documental; literatura administrativa y económica, estadísticas, jurisprudencia, doctrina.
- Propósito: Proponer modificaciones político-administrativas.
- Interés: Cognitivo-emancipatorio (Habermas).
- Línea de investigación de la ESAP: Gestión, desarrollo territorial y local.

Método de investigación.

- Análisis comparado por medio de estudios de caso.

Técnicas de investigación.

- Rastreo documental y estadístico, análisis de informes gubernamentales, revisión de doctrina y jurisprudencia.

4. Resultados de la monografía

4.1. La gestión de la economía y el urbanismo municipal

4.1.1. El municipio colombiano.

Hace unos 10 mil años surgen los primeros asentamientos humanos, antecesores de los municipios, como resultado de la necesidad de rendir culto a los muertos. De tal suerte el municipio es por encima de todo un hecho cultural. A la llegada de los españoles existían más de setecientos pueblos de indios en la nueva granada. El municipio jugó un papel fundamental en la configuración administrativa del poder español en América. La violencia tras el Bogotazo generó la migración de la población a los pueblos y sobre todo a las grandes ciudades, haciendo necesaria la creación de instrumentos de gestión urbanística. En la actualidad la creación de municipios está limitada por requisitos legales. Los elementos de estas entidades territoriales son; población, territorio, autoridades y subordinación al Estado y sus fines. El municipio es en últimas el espacio donde se desenvuelve y perfecciona el ejercicio del poder.

Surgimiento.

El descubrimiento de la agricultura es la condición material, esto es, de transformación económica, que permitió el proceso de sedentarización de los humanos. Sin embargo, la mayoría de autores concuerdan en que fue el culto a los muertos lo que definió el fin del nomadismo y el surgimiento de centros poblados en los que pudieran desarrollarse ceremonias fúnebres y conservación de los muertos. A partir de esto, las crecientes necesidades de defensa y centralización del poder y la economía dieron lugar a las primeras poblaciones hace unos 10 mil años.

LEWIS MUNFORD encuentra en el culto a los muertos el primer motivo que tuvieron los pueblos primitivos para sedentarizarse. “El culto que los primitivos

rendían a sus muertos [...] los ha incitado, quizás más que toda otra necesidad material, a reunirse y finalmente a adoptar un modo de vida sedentario. A través del rudo periodo de nomadización del paleolítico, la primera residencia fija de la cual encontramos trazas es la de los muertos. Un hueco en la roca, un montículo de piedras, un *tumulus* comunitario. Los vivos volvían a los puntos de reunión para evocar el alma de los ancestros o para aportarles ofrendas [...] Los judíos han reivindicado durante siglos, como suya, la tierra que guardaba las cenizas de sus ancestros; esta parece ser la más antigua reivindicación. La ciudad de los muertos es anterior a la ciudad de los vivos [...] La vida de las ciudades que comienza con el *tumulus* funerario de los primitivos finaliza con los últimos cementerios, la necrópolis, donde una tras otra van a encontrarse las civilizaciones.

Ironía cruel y renovada: a lo largo de las vías de acceso de las ciudades griegas o romanas, filas de tumbas acogían al viajero. En Egipto, todo lo que queda de una gran civilización... está conservado en los templos y en los sarcófagos”.

Las tribus y los grupos familiares no solo volvían al lugar donde estaban enterrados sus antepasados, sino a las mejores tierras, a los lugares de pesca, a los sitios donde a caza o la recolección fueran abundantes. “Antes de ser un emplazamiento residencial, la ciudad fue un lugar de encuentro”.

Lo más seguro, como lo asevera el tratadista ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, es que no existe una sola causa del origen de las ciudades: las necesidades sociales del hombre, económicas, de seguridad, defensa, cooperación, religiosas y de culto a los muertos dieron lugar a la creación de los municipios. (Galvis Gaitán, 2007, p. 230 - 231)

El municipio como hecho cultural.

De lo anterior se sigue que el municipio sea ante todo un hecho cultural, esto es, un acto de los seres humanos. Nada tan propio al ser humano como su relación con la muerte, de allí que el más importante filósofo del siglo pasado; Heidegger, definiera al humano como el ser para la muerte. Que el municipio sea un hecho cultural tienen una trascendencia fundamental, en primer lugar, significa que no es un hecho de la naturaleza, es decir, que no está sujeto más que a las

reglas sociales, que su creación parte de la simbología humana: la valoración por los antepasados, está dada sobre la base de esfuerzos colectivos, como las pirámides y solo resulta posible sobre la base de una estructura económica concreta, en el principio, la agricultura. Eduardo Galeano (2000) relata esto de manera magistral es su cuento el origen del mundo, en un aparte narra: “ - Pero papá –le dijo Joseph, llorando–. Si dios no existe ¿quién hizo el mundo? - Tonto –dijo el obrero cabizbajo, casi en secreto– Tonto. Al mundo lo hicimos nosotros, los albañiles.” Y al municipio también, hay que agregar. En últimas, que el municipio sea un hecho cultural supone que no posee características esenciales, en suma, que se puede transformar, mejor dicho, que los humanos lo pueden transformar.

De los pueblos de indios a la actualidad.

Las civilizaciones indígenas, al igual que las demás civilizaciones del mundo, tuvieron como centro administrativo del poder a los asentamientos urbanos, donde se establecían estructuradas formas de organización política, económica, religiosa y cultural. Muestra de lo dicho fueron ciudades tan imponentes como Teotihuacán y Tenochitlán en México o Cuzco y Machu Pichu en Perú.

En Colombia, afirma APRILE, “[...] las comunidades caribes, arwacos, chibchas, quimbayas, pijaos, disponían de una densa red de centros urbanos unidos por numerosos caminos comerciales, caminos que sirvieron de vías de penetración a los españoles, quienes entraron no como descubridores, sino acompañados y precedidos por guías indígenas. Estos centros, a veces bastante poblados, distribuidos según una jerarquía en la región, presentaban una estructura interna compleja y muy completa en donde aparecen funciones vitales que caracterizan el hábitat urbano: residencia, producción e intercambios; lo mismo que el adecuado aparato administrativo y político que garantizan la cohesión de la comunidad. LUCAS FERNÁNDEZ señala que existían a la llegada de los españoles más de setecientos pueblos de indios dentro de los términos del Nuevo Reino” (APRILE, 1978, pág. 10). (Citado por Galvis Gaitán, 2014).

En buena media, la dominación española en América estuvo caracterizada por la fundación de municipios. Ello implicó el establecimiento de toda una simbología en el plano

territorial: un delineamiento de ciudades según el plan reticular en damero, la designación de autoridades territoriales, la iglesia como centro espacial y cultural, en las principales ciudades plazas de toros y otros espacios de la tradición española, todo en el marco de una economía capitalista mercantil de explotación de minerales. El municipio como lo conocemos en la actualidad es descendiente directo de la estructura administrativa española.

La época republicana no significó muchos cambios en la configuración municipal, la crisis generada por la guerra de independencia y las posteriores guerras civiles debilitaron las estructuras urbanas, muchos optaron por el campo para huir de las batallas y la persecución política. Solo es hasta mediados del siglo XX que las ciudades retoman importancia. La bonanza cafetera y el desarrollo de proyectos industriales en algunas zonas del país, así como la migración de la población a las ciudades por la violencia partidista modificaron la balanza, de tal suerte que la mayor parte de la población pasó a vivir en ciudades haciendo necesaria la creación de instrumentos de gestión urbanística como la Ley 9 de 1989 y posteriormente la Ley 388 de 1997.

Requisitos legales para la creación de municipios.

En la actualidad la creación de municipios está reglada por disposición legal, a pesar de existir municipios con hasta menos de 400 habitantes y muy reducidos recursos, mantienen su personería jurídica y sin embargo, para la creación de nuevos municipios se exigen según la Ley 617 del 2000:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite.
3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.
4. Concepto de viabilidad de Planeación Departamental sobre la creación del municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

5. Que el nuevo municipio no sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

Es importante anotar que existe una disposición legal que faculta a las asambleas a eliminar los municipios de menos de tres mil habitantes y cuyo presupuesto haya sido en los dos años anteriores inferior a la mitad de los gastos forzosos de la entidad. (Ley 136 de 1994).

Elementos del municipio.

Los elementos del municipio son población, territorio, autonomía, subordinación al Estado y sus fines e intervención en el ámbito más próximo a las personas.

La población es sin duda el primer elemento del municipio así como del Estado. La población refiere a un conjunto de familias que tienen la voluntad de vivir en común, poseen finalidades colectivas y rasgos como relaciones de vecindad. Como se ha dicho, los municipios deberían tener mínimo tres mil habitantes, sin embargo existen municipios de menos de 400 pobladores, lo que tiene como consecuencia más relevante la incapacidad presupuestal para tener autoridades propias, elemento clave de la autonomía territorial. La población es además, un criterio básico para la definición de varias cuestiones administrativas, como las categorías municipales, el tipo de plan de ordenamiento territorial a adoptar, asignaciones presupuestales, entre otros.

El territorio tiene relevancia en cuanto delimita el ejercicio de autoridad de las entidades y funcionarios municipales, además es donde viven los habitantes del municipio quienes a su vez desarrollan una relación muy determinada con el espacio y el territorio. Las modificaciones del territorio, esto es segregar o agregar territorio y fijar límites es competencia de las asambleas según el Artículo 297 de la Constitución.

La autonomía territorial implica sobre todo la existencia de autoridades propias con competencias administrativas y elegidas por voto popular, presupuesto independiente y facultad normativa.

Sin embargo dicha autonomía está limitada por la subordinación al Estado y sus fines, situación que se ve incrementada por el carácter unitario de la república, lo que significa que el ejercicio de competencias de las entidades territoriales está limitado por la Constitución, la Ley, las decisiones de los jueces y los actos administrativos de entidades superiores o especializadas.

El último elemento es la intervención del Estado en el ámbito más próximo a las personas, lo cual está ligado al principio de subsidiaridad en sentido positivo que implica que la intervención del Estado y la correspondiente atribución de competencias, deben realizarse en el ámbito más próximo al ciudadano, en tanto que manifestación del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen las necesidades de los ciudadanos. (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014).

El municipio: gubernamentalidad y emancipación.

El municipio se presenta en términos de superación de otras formas de organización humana; del nomadismo, de la vida en el campo alejada de los servicios públicos y privados y de la centralización administrativa. Esta imagen que se refleja en términos de desarrollo, progreso, avance, etc., oculta que el municipio cumple con la función de reproducir las estructuras del poder y de facilitar su ejercicio. El municipio imprime en el imaginario colectivo, la idea del acceso a bienes públicos como acueducto, alcantarillado, transporte, infraestructura urbana, educación en todos sus niveles, salud, entre otros, así como bienes privados; restaurantes, bares, discotecas, centros comerciales, acceso a internet y otras tecnologías, además a empleo y estabilidad económica, empero, esconde que las características de estas necesidades están ligadas a un modelo social determinado por la forma de producción imperante, en últimas el municipio es una herramienta perfeccionada de imposición cultural. Por otro lado, en el municipio tienen lugar formas especializadas de la gubernamentalidad (Foucault, 2006), no es gratuito que las alcaldías tengan amplias facultades en materias de policía, usos del suelo y participación comunitaria por ejemplo, ellas tienen el sentido de desarrollar distintas formas de subjetivación al servicio del poder. Sin embargo, como diría Foucault, donde hay poder, hay rebeldía, esto implica que el municipio también permite el desarrollo de procesos emancipatorios, mucho más los municipios pequeños y medianos donde los lazos sociales y el sentimiento de solidaridad es o puede ser mucho mayor.

4.1.2. Régimen municipal.

El régimen municipal es el conjunto de normas del ordenamiento jurídico colombiano que establecen obligaciones, competencias y derechos de las entidades territoriales municipales. En el país han existido un amplio número de códigos municipales. A su vez, la Constitución Política presenta un capítulo destinado a establecer las normas concernientes a los municipios como parte de la organización territorial del Estado. Pese a la existencia de algunas leyes que se han difundido como códigos municipales, las normas referentes a estas entidades territoriales están dispersas en todo el ordenamiento jurídico lo que hace difícil su estudio y sistematización. La autonomía territorial es el principio constitucional a partir del cual a los municipios y otros entes territoriales, se les entrega competencias específicas que no pueden ser desconocidas por otras autoridades administrativas.

¿Qué es el régimen municipal?

El régimen municipal es el conjunto de normas del ordenamiento jurídico que establecen obligaciones, competencias y derechos de estas entidades territoriales. Su función es organizar el municipio respecto a las dimensiones institucional, política, administrativa, económica, financiera y establecer los criterios de actuación de las autoridades municipales respecto a una diversidad de asuntos que tienen lugar en sus territorios.

Códigos Municipales.

En el país han existido numerosísimos códigos o leyes municipales, el último es el Decreto Ley 1333 de 1986, denominado Código del Régimen Municipal, el cual compiló las normas existentes sobre el régimen municipal y pese a la entrada de la Constitución del 91, aun mantiene algunas normas vigentes.

Dentro del sistema de gobierno centralista ha habido numerosísimas leyes o códigos municipales que han regido en todo el país. Las principales leyes municipales, en orden cronológico, han sido: la ley del 8 de octubre de 1821; la ley 11 de marzo de 1825; la ley del 19 de mayo de 1832; la ley del 3 de junio de 1848; la ley 149 de

1888; la ley 4 de 1913, la compilación del decreto-ley 1333 de 1986. (Galvis Gaitán, 2007)

En la actualidad no existe una compilación normativa que permita el estudio ordenado y sistemático de las disposiciones que rigen al municipio, sin embargo, las leyes 136 de 1994, 617 del 2000 y 1551 de 2012 son ineludibles para abordar la materia.

La Ley 136; por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, desarrolla los principios generales sobre la organización y funcionamiento de estas entidades territoriales, los requisitos para la creación de las mismas, lo atinente a los concejos, concejales, acuerdos, alcaldes, comunas y corregimientos, participación comunitaria, asociación de municipios, control fiscal, personeros municipales y un acápite de disposiciones varias.

La Ley 617; por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, define lo tocante a la categorización de las entidades territoriales, su saneamiento fiscal, los requisitos para la creación de municipios y la racionalización de los fiscos municipales y departamentales, contiene además reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, así como el régimen para el Distrito Capital, un acápite sobre alivios a la deuda territorial y un último de disposiciones finales.

La Ley 1551; Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, trata sobre las funciones y principios de los municipios, los requisitos para la creación de municipios, lo relativo a los concejos, concejales, alcaldes, personero municipal, participación comunitaria, las comunas y corregimiento y un capítulo de otras disposiciones en las que sobresalen normas tan específicas como la de la obligación de acudir a la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos contra municipios.

A pesar de lo anterior, las normas que establecen competencias u obligaciones para los municipios se encuentran dispersas por todo el ordenamiento jurídico, algunos ejemplos son las Leyes 80, 99, 177, 131, 358, 388, 753, 1148, 1296, 1368, 1480, el Decreto 111/96 y la Ley 9/86.

El municipio en la Constitución.

A diferencia de la Carta Política de 1886, la Constitución de 1991 reservó un capítulo completo al municipio; el Capítulo 3 denominado Del Régimen Municipal, inmerso en el Título De la Organización Territorial.

En el Artículo 311 del mencionado Capítulo, el constituyente deja expresada la importancia que le reconoce a estas entidades territoriales señalando que:

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

El capítulo en mención además establece las funciones de los concejos y alcaldes, así como las normas generales para su elección por voto popular.

Principio de autonomía territorial.

El principio de autonomía territorial implica por lo menos tres dimensiones; una referida a las atribuciones relativas a las autoridades municipales –en el caso de análisis–, la segunda con relación a la garantía constitucional y de reserva legal para la eliminación o reducción de competencias territoriales y una última tocante a la tensión existente entre el principio de estado unitario y el de autonomía.

Sobre el primer aspecto Castillo Blanco (2008) señala:

El principio de autonomía municipal debe reflejarse en los siguientes aspectos:

- a) Autonomía de gobierno o política que se institucionaliza a través de una corporación específica denominada Ayuntamiento o sus homónimas.
- b) Autonomía jurídica, en la medida en la que el Ayuntamiento posee personalidad jurídica propia. En algunos casos puede expedir reglamentos u otros tipos de normas.

- c) Autonomía administrativa, en cuando que tiene una estructura propia, compuesta de diferentes dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos locales.
- d) Autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público. (p. 45)

Sobre la segunda dimensión el mismo autor citando a Parejo acota:

Puede afirmarse que la garantía institucional de la autonomía local, tiene un triple efecto:

- La declaración de inconstitucionalidad de cualquier organización territorial del Estado que no tenga en cuenta a los entes locales necesarios o que los desvirtúe en funciones y cometidos hasta el punto de que no puedan ser identificados como piezas básicas de la estructura territorial del poder público.
- La reserva de Ley para la definición del estatuto de los entes locales garantizados constitucionalmente. Esta protección se extiende al mantenimiento del municipio y de las entidades locales consideradas estructurales de la organización territorial de cada Estado, al igual que a la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
- La compatibilidad de la construcción territorial del estado sobre la base de los entes locales. La garantía institucional es de carácter institucional y no individual, por lo que no puede invocarse para la modificación o supresión de los municipios o las entidades locales garantizados constitucionalmente. (p. 64)

La Corte Constitucional esclarece las dos dimensiones anteriores diciendo:

Para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador. (Sentencia C-931 de 2006)

Sobre la última dimensión la Corte Constitucional ha indicado que:

Ese diseño constitucional [República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales] implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. Para lograr esto la Corte ha reconocido la existencia de un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales”.

El equilibrio entre ambos principios se constituye a partir de unas definiciones constitucionales que establecen unos límites entre uno y otro, no disponibles por el legislador. De este modo, la Corte ha precisado que, *“por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.”* En igual línea de pensamiento la sentencia C-123 de 2014 afirmó sobre el particular lo siguiente:

“Los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace preceptivo que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional colombiano. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria, es decir, no puede

olvidarse que el colombiano es un Estado unitario en lo relativo al principio de organización territorial”. (Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 2016).

4.1.3. La descentralización y la recentralización administrativa.

La descentralización es una técnica de distribución de poderes entre los distintos niveles del Estado. Hace parte de las formas de organización administrativa junto con la delegación y la desconcentración. La descentralización en Colombia ha sido un tema de debate constante en la política del país desde el inicio de la vida republicana, llegando a su culmen con la elección popular de alcaldes y gobernadores y la mayor autonomía territorial dada por la Constitución de 1991. Sin embargo en las últimas dos décadas se ha presentado un proceso recentralizador auspiciado por la debilidad democrática de la nación, la centralización del manejo macroeconómico bajo los estándares neoliberales y un sistema clientelista de sostenimiento de elites territoriales entramadas con la política tradicional, limitando la construcción de habilidades territoriales. Sin embargo, el fortalecimiento del proceso descentralizador reviste importancia capital, toda vez que favorece la construcción de modelos de desarrollo alternativos, fomenta la participación ciudadana, la calidad de los servicios del Estado y el control al poder.

La descentralización.

La descentralización implica el desplazamiento de funciones entre los distintos niveles del Estado. La misma se presenta de variadas maneras en el mundo; algunos la acogen desde el federalismo que implica la autonomía de los niveles subnacionales en lo político, administrativo, legislativo y judicial, otros con autonomía solo en lo político y administrativo, pero con sentido unitario en los otros elementos, las demás naciones con un enfoque centralista en lo político, legislativo y judicial, pero con un fenómeno que pudiéramos calificar de desconcentración administrativa con algún nivel de autonomía. En cada Estado varían las competencias y atribuciones que mantiene el Estado central, siendo las más comunes la seguridad nacional y el manejo macroeconómico, además se marcan las diferencias en la forma en la que se relacionan los distintos niveles de los poderes públicos.

Descentralización, desconcentración y delegación.

Siguiendo a (Rodríguez R, 2011) la descentralización es la facultad que se otorga a diversas entidades públicas de gobernarse por sí mismas, las características generales de esta forma de organización administrativa son que dichas entidades públicas tienen personería jurídica y gozan de autonomía administrativa, presupuestal y financiera y se dirigen por autoridades propias. En Colombia existen tres tipos de descentralización administrativa; la territorial –que es la que versa sobre las entidades territoriales como el municipio–, la especializada o por servicios –que cobija a entidades como las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y los establecimientos públicos–, y por último la descentralización por colaboración que implica el otorgamiento de funciones públicas a particulares –por ejemplo funciones como las que lleva a cabo las cámaras de comercio o las notarías–.

Las otras dos formas de organización administrativa son la desconcentración y la delegación, la primera es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o en funcionarios de inferior jerarquía dentro de la entidad, sin embargo el desplazamiento de funciones no implica la autonomía para actuar, por el contrario son las autoridades centrales la que mantiene el control administrativo, presupuesta y financiero y los funcionarios territoriales actúan a nombre de aquellas. La finalidad de la desconcentración es básicamente descongestionar las oficinas centrales y poder ofrecer los servicios de la entidad en otros niveles territoriales. La delegación por su parte es la transferencia de funciones o competencias a autoridades –funcionarios o entidades– del mismo nivel directivo para que estas las desarrollen de manera autónoma.

La descentralización en Colombia.

No había concluido la lucha independentista y los patriotas se dividieron en luchas fratricidas en torno a si la nueva nación debía ser centralista o federalista. El país experimento ambos modelos en el marco de una institucionalidad precaria. Al final triunfó el centralismo,

valga decir, de corte presidencialista y desde entonces no se discute el carácter unitario del Estado, pero sí el nivel de descentralización.

El actual proceso descentralizador como se dijo, está enmarcado en la definición de Estado unitario, de tal suerte, a diferencia de lo que ocurre en un Estado Federal, la descentralización en Colombia solo es administrativa, lo que implica que el legislativo y judicial son de carácter nacional. Además la descentralización política se limita a la elección de autoridades territoriales por voto popular, pero no a la posibilidad de promulgar constituciones territoriales, así pues, en lo relativo a los principios y fines del Estado, todas las autoridades están sometidas a la Constitución Política de Colombia.

La descentralización administrativa según (Gutiérrez Sanín, 2010) tiene tres grandes dimensiones; la política, la fiscal y la de servicios. Anota el autor que la primera en llegar, cronológicamente, fue la fiscal, por medio de las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986. La Constitución de 1991 refrendó y escaló este tipo de descentralización creando dos sistemas de asignación presupuestal; el Situado Fiscal y la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, la Norma Suprema planteó que el conjunto de estos dos sistemas alcanzarían en 2001 a representar transferencias equivalentes al 46,5% de los ingresos corrientes de la nación. La realidad es que las transferencias alcanzaron a llegar al 40% de los ICN, para después reducirse sistemáticamente.

La descentralización política por su parte, vio la luz con la elección popular de alcaldes, aprobada en 1986 y llevada a cabo dos años después, aquella fue reafirmada con la elección popular de gobernadores aprobada en la Constitución del 91.

La descentralización de los servicios está relacionada con la asignación de transferencias a las entidades territoriales para que sean estas quienes presten los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, recreación, deporte, cultura, y aprovechamiento del tiempo libre.

La recentralización.

Como se dijo, el proceso descentralizador en Colombia toma fuerza, a partir de la elección popular de alcaldes, aprobada en 1986 y llevada a cabo en 1988. El mismo tiene como periodo de mayor desarrollo el comprendido entre la expedición de la Constitución de 1991 y el

año 2001, tiempo en el que los entes territoriales y especialmente los municipios son dotados de múltiples competencias y las transferencias de la nación, pasan de representar el 3,5% del PIB al 5,4%, así como el 40% de los Ingresos Corrientes de la Nación. Sin embargo, con el Acto Legislativo 01/2001 se modifica el sistema de asignación de recursos a los entes territoriales, pasando al Sistema General de Participaciones, con lo que el país comienza a recentralizarse, cayendo las transferencias a solo 3.8% del PIB y a ser el 28% de los ICN en 2012 (Banco de la República, 2014).

Diez años después de la expedición de la constitución del 91, empezó a aparecer una tendencia re-centralizadora. En 2001, mediante el acto legislativo 01, se modificaron los artículos 356 (servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales) y 357 (participación en los ingresos corrientes de la Nación). (Gutiérrez Sanín, 2010, p. 15)

No solo en la reducción de los recursos para los municipios se ve reflejado el nuevo aliento centralista, sino además en múltiples normas que le han venido quitando facultades a estas entidades territoriales, en ordenamiento territorial varias leyes y decretos les han quitado o reducido competencias, buen ejemplo de ello resulta el artículo 37 del Código de Minas le prohibía a los municipios excluir zonas para la explotación minera, por fortuna dicha norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Por otro lado, la esperanza de profundización del proceso descentralizador, que estaba puesta en la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial resultó defraudada, toda vez que la misma no modificó la organización territorial del país, dejando figuras como las regiones y provincias a merced de intereses políticos y sobre todo presupuestales. Y por otro lado, figuras como los contratos plan han reproducido la preponderancia de la nación en los proyectos de desarrollo territorial, en la mayoría de los casos, los contratos plan han sido utilizados para ampliar políticas nacionales, la mayoría de ellas de corte asistencialista. Pero no solo eso, sino que la injerencia de la nación en la construcción de los contratos, limita la posibilidad a que proyectos locales con enfoques del desarrollo diferentes a los del gobierno nacional se hagan realidad.

¿Por qué la recentralización?

La recentralización de las últimas dos décadas tiene tres grandes causas: la primera originada en el modelo económico neoliberal y la necesidad de su tecnocracia de mantener el control centralizado de la economía, con el fin de garantizar los niveles de calificación internacional y la confianza inversionista, que en mala hora se convirtió en la variable de cierre de la economía del país. Por otro lado, la centralización de la dirección de la economía ha tenido como propósitos la centralización de las actividades productivas en las ciudades principales del país (Aghón, Alburquerque y Cortés, 2001) y en últimas la eliminación de barreras locales para conseguir los objetivos del modelo, como las privatizaciones o el paulatino desmonte de la industria y el agro nacional, en favor de la producción de minerales.

En segundo término, la debilidad de la democracia que lejos de haberse fortalecido tras la constitución de 1991, ha resultado atascada en un entramado en el que por un lado existen diversos mecanismo de participación y por el otro el sistema hace lo posible por desarticular los movimientos y partidos políticos que pudieran valerse de los mecanismos, bajo la consigna de la “necesaria” despolitización y desideologización de las organizaciones comunitarias, sociales, gremiales, partidistas. A su vez, se desconocen y menosprecian las visiones del desarrollo surgidas de las comunidades indígenas, negras, campesinas y en general cualquiera que no se alinee a la visión del modelo.

Por último, para poder mantener la dirección centralizada de la economía, las élites políticas del país han instaurado una compleja técnica de corrupción que mediante el uso de la “mermelada” ha amparado a grupos políticos regionales y locales para mantenerse en el poder; en un acuerdo en el que las autoridades territoriales legitiman y sostienen el modelo y a cambio las élites nacionales les dan vía libre para adueñarse de los presupuestos subnacionales. Generando con lo anterior el reducido desarrollo de habilidades de gobierno y gestión en los territorios.

La importancia de la descentralización.

Profundizar la descentralización es un objetivo político loable, siempre que favorece la construcción de alternativas al desarrollo con un enfoque distinto al hegemónico, fomenta la participación ciudadana, el interés de los ciudadanos por lo público y el control al poder. Es

necesario entonces, propender por una mayor autonomía de las entidades territoriales y sobre todo de los municipios.

El fortalecimiento de los municipios es indispensable para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y el principio de subsidiaridad que

significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, deben realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. (Corte Constitucional, Sentencia C-889 de 2012)

En últimas, hay que aclarar que abogar por la mayor autonomía territorial, no encarna fines separatistas, ni siquiera federalistas, estos resultarían muy peligrosos en el contexto de un Estado como el colombiano, que aun no logra el monopolio de la fuerza y requiere unidad para prevenir y enfrentar las agresiones internacionales.

4.1.4. La dirección general de la economía: ¿La nación o el Estado?

La descentralización en Colombia no ha incluido, por lo menos de forma expresa la descentralización económica. Ello auspiciado por el interés de la tecnocracia neoliberal en mantener el control centralizado de la economía. Para poder conseguir dicho fin, aquellos han sedado a los políticos regionales por medio de la corrupción –mermelada- y a la población con asistencialismo. Sin embargo, la dirección general de la economía recae no solo en la nación, sino en las demás entidades territoriales.

¿Descentralización económica?

En Colombia el proceso descentralizador no ha incluido, por lo menos de forma expresa, la gestión de la economía por las autoridades territoriales, lo que ha sido además propiciado por un ambiente académico y político que ha abogado por el manejo central de la economía, a pesar que las entidades territoriales cuentan con variadas herramientas jurídicas para adelantar políticas

económicas. Para ampliar este tema se cita en extenso a (Aghón, Alburquerque y Cortés, 2001), quienes precisan que:

Durante los últimos años, el gobierno nacional no ha tenido una política explícita de desarrollo territorial, ocupándose esencialmente de las políticas macroeconómicas generales y las políticas sectoriales.

De este modo, los programas, proyectos e inversiones realizados en un territorio son más la suma de un conjunto de acciones sectoriales, que una política específica destinada a promover el desarrollo de la zona en cuestión en forma coordinada con el respectivo gobierno territorial.

Los instrumentos fundamentales de la política de desarrollo regional continúan, pues, en manos del Estado central. El desarrollo de la infraestructura económica básica sigue dependiendo de políticas nacionales y de la iniciativa de entes centrales. Las exenciones comerciales, fiscales y financieras, dependen del Congreso y de la capacidad local y regional de promover estas iniciativas ante los ministerios pertinentes. La obtención de estatutos territoriales especiales, como es el caso de los distritos, depende igualmente de la capacidad de presión que se tenga ante los poderes legislativo y ejecutivo. Por consiguiente, la capacidad de negociación de las elites políticas y económicas locales y regionales ante los poderes legislativo y ejecutivo centrales sigue siendo uno de los factores más importantes para crear las condiciones del desarrollo económico territorial. Esta capacidad, como es sabido, también está muy desigualmente distribuida y depende tanto de la presión política electoral ejercida por cada territorio, como de las capacidades técnicas para formular y gestar programas y proyectos (Cuervo y otros, 1997). Por otra parte, en el proceso de descentralización no se ha contemplado la promoción del desarrollo económico local, con lo cual la concesión de autonomía se ha limitado a la asignación de algunas funciones de inversión social, al tiempo que las transferencias financieras a los municipios y departamentos (que constituyen el eje financiero del proceso) están destinadas en su gran mayoría a los servicios de educación, salud y agua potable. Las normas sobre transferencias condicionan la utilización de los recursos y excluyen las aplicaciones para fomento del desarrollo productivo a nivel local.

No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central para ser utilizados por los territorios, que promover la capacidad de los territorios para impulsar sus propios proyectos y aprovechar mejor sus recursos endógenos. Esta importante diferencia no parece haberse incorporado aún al diseño de las políticas de desarrollo económico local de Colombia.

La posibilidad de dedicar recursos a proyectos de promoción de actividades económicas locales radica en la disponibilidad de recursos propios, lo que conduce a que esta opción quede limitada principalmente a los municipios intermedios y mayores, dado que la gran mayoría de los gobiernos locales dependen básicamente de las transferencias nacionales. (p. 206, 207, 212, 213, 214)

El recelo neoliberal.

La necesidad de imponer la agenda neoliberal, que incluye la concentración de las actividades productivas, financieras, el comercio y los servicios en manos de pocas personas, empresas y ciudades, ha hecho que los gobiernos nacionales hagan todo lo que esté a su alcance para mantener el manejo centralizado de la macroeconomía y a su vez evitar la llegada al poder de propuestas políticas de ruptura.

El asistencialismo y la corrupción como salidas.

Ante la impopularidad de las medidas económicas de las élites nacionales y la inminente posibilidad del surgimiento de propuestas políticas alternativas, los partidos provenientes de la tradición liberal conservadora han acordado por un lado, entregar el manejo de la macroeconomía a la tecnocracia neoliberal y por el otro, para mantener el poder, un mecanismo de corrupción especializada que se denomina “mermelada”, con el que compran las elecciones y los líderes de todos los niveles del Estado (Robledo Castillo, 2016). Sin embargo, esa solución solo resulta útil para mantener en el letargo a la clase política, al resto de los ciudadanos los han entretenido con asistencialismo estatal; las personas vinculadas a este tipo de programas sociales pasaron de 380 mil en 2001 a 11 millones en 2010, un 25% de la población total (Suarez Montoya, 2014).

La dirección general de la economía: La nación y las entidades territoriales.

Lo descrito en los párrafos precedentes se ha sustentado en una interpretación equivocada de la Constitución, la cual establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, ello se ha entendido como a cargo del gobierno central, o en términos precisos de la nación, sin embargo, la Corte Constitucional ha aclarado que cuando en el texto supremo se utiliza la palabra Estado, se refiere a todos los niveles del mismo, así pues, la dirección general de la economía está a cargo también de los municipios.

La Corte considera que cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales (...) la Carta utiliza la palabra Nación cuando se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, mientras que la palabra Estado denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas. (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1997)

En el mismo sentido se expresan (Aghón, Alburquerque y Cortés, 2001):

Desde el punto de vista constitucional, las tres instancias básicas de la administración del Estado se encuentran comprometidas con la promoción del desarrollo económico. (...)

Teniendo en cuenta esta definición de facultades generales, tanto los municipios como los departamentos pueden realizar actividades de promoción del desarrollo económico en sus territorios. (p. 213)

Lo dicho cobra todo el sentido, cuando se evidencia que el municipio tiene todas las herramientas de política fiscal y algunas de política monetaria. Sobre la primera, la entidad territorial puede definir su estructura tributaria por medio del estatuto de rentas municipales, así como gestionar sus ingresos a través del proceso administrativo de cobro coactivo, tiene además política de gastos por medio del presupuesto y del marco fiscal de mediano plazo, y política de endeudamiento, al poder contratar deuda y emitir bonos. Dentro de las herramientas de política monetaria se encuentran el control de precios, la emisión de bonos de deuda pública y el derecho de preferencia inmobiliario, este último para controlar la especulación inmobiliaria.

4.1.5. La gran metrópolis VS la ciudad intermedia.

Desde el siglo pasado los urbanistas han discutido en torno a cómo debería ser la ciudad del futuro. En buena medida ese debate se ha centrado en el tamaño ideal de las ciudades, teniendo en cuenta los problemas de todos tipos que han generado las grandes aglomeraciones urbanas. Algunas propuestas se han orientado entonces a plantear la limitación del crecimiento de las ciudades a “aglomeraciones de pequeña talla en las cuales los contactos personales puedan tener lugar y que se beneficien de las ventajas combinadas de la ciudad y el campo” como señalaba Kropotkin. Howard, proponía a su vez ciudades jardín de no más de 30 mil habitantes, que podrían formar conjuntos de ciudades y entre sí ofrecer los mismos servicios con los que cuentan las grandes ciudades, como universidades, hospitales y circuitos industriales. Mumford, planteo un enfoque no tan cerrado; ciudades a escala humana, las cuales tenían más que ver con la calidad y accesibilidad de los bienes urbanos que con el tamaño de la ciudad (Citados por Galvis Gaitán, 2014).

En Colombia la postura institucional sobre la ciudad del futuro asumida en la práctica, le ha dado preponderancia a la concentración de la población y las actividades productivas en las principales ciudades, propiciando con ello el cada vez mayor crecimiento y densidad de las grandes ciudades del país. Esta postura es apoyada por algunos sectores de la academia, que han planteado que la densificación y aglomeración física deberían ser apuestas “de aquellos que buscamos dar cumplimiento a las promesas del milenio”, este planteamiento ha sido desarrollado por ejemplo por (Giraldo Isaza, 2009) en un texto de editorial ONU Habitat, lo que deja de presente que esta es la postura adoptada por los organismos internacionales.

Sin embargo el crecimiento desbordado de las grandes ciudades apoyado en la poca regulación de los constructores inmobiliarios y en la llegada masiva de migrantes desplazados por la violencia armada o económica, han generado ciudades cada vez más inseguras, con problemas ambientales, reducidos equipamientos urbanos, presiones insostenibles sobre los servicios públicos y redes de transporte a punto de colapsar. Por lo demás, muy seguramente, si se cuentan los habitantes de la ciudad real, es decir, contando a los de las “invasiones”, los objetivos del milenio y en general las necesidades básicas están lejos de ser satisfechos. Tanto así

que la desigualdad es más alta en las 13 ciudades principales de Colombia que en las demás ciudades del país (DANE, 2017).

La ciudad intermedia surge entonces como una solución a la imposibilidad de gestionar efectivamente los problemas de las grandes metrópolis. Esta solución no se plantea necesariamente en términos de rivalidad; el fortalecimiento de las ciudades intermedias puede liberar algunas presiones existentes sobre las grandes ciudades, a su vez para potenciar las ciudades intermedias es muy útil el concurso de las grandes ciudades.

Las ciudades intermedias se caracterizan por ser centros de servicios regionales, proveen bienes de varios tipos a los municipios vecinos. Según (Gómez Sierra, 2015) el concepto de ciudades intermedias no tiene que ver con el tamaño de la población, sino con su funcionalidad. Se presentan como criterios para el desarrollo de estas urbes; la especialización competitiva, la innovación y la participación comunitaria. Ejemplos de ellas pueden ser municipios como Yarumal en el norte de Antioquia, Caucaasia en el bajo cauca del mismo departamento o Rionegro en el oriente. Todos ellos con número de habitantes diferentes.

Las bondades de este tipo de ciudades es que aun pueden ser fácilmente gestionadas, esto es, que los programas de urbanismo pueden dirigir su crecimiento así como corregir los errores existentes. A su vez la interacción social permite desarrollar lazos de solidaridad, de tal suerte, que se puedan reducir a niveles aceptables la desigualdad y la exclusión. Las menores presiones de los gremios inmobiliarios facilitan la democratización de todas las dimensiones de o urbano.

Las ciudades intermedias tienen una doble potencialidad: al ser centros de servicios regionales, pueden liderar la construcción de planes de desarrollo económico territorial y al ser aglomeraciones pequeñas –muchas de ellas apenas están en proceso de implementar sistemas de transporte masivo– pueden innovar en la formas de intervención urbanística, priorizando en el crecimiento de la ciudad, nuevas tecnologías y mejores formas de relacionarse con el medio ambiente y la naturaleza.

4.1.6. La gestión municipal y el desarrollo territorial.

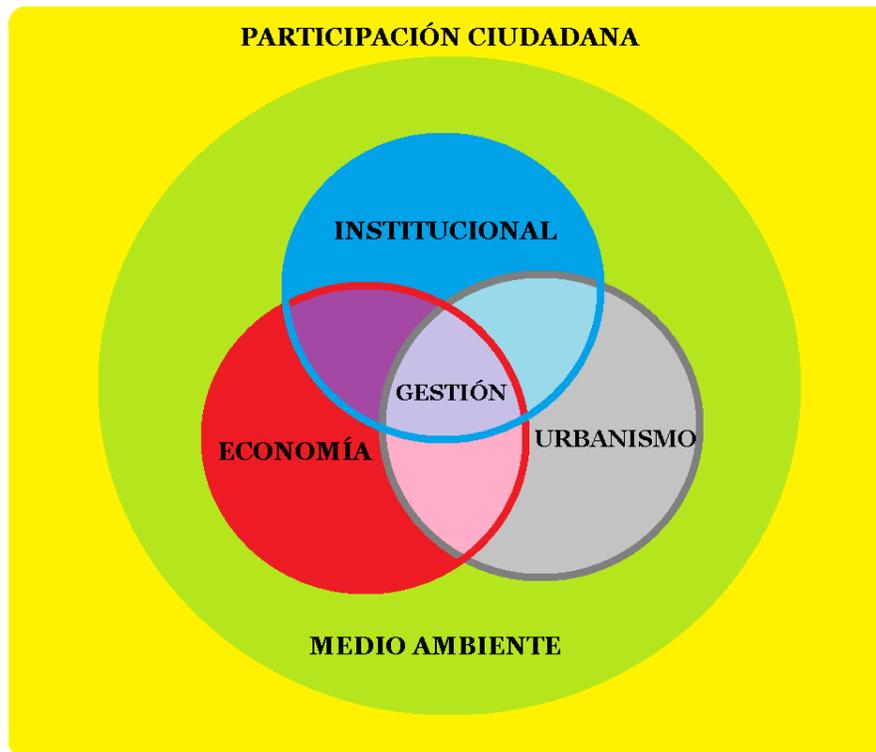
La gestión municipal tiene tres elementos: la economía, el urbanismo y lo institucional, en el marco de dos ejes transversales y articuladores: el medio ambiente y la participación ciudadana. La relación que existe entre urbanismo y economía es estrecha; es en la ciudad donde tienen

lugar las actividades económicas, las ciudades a su vez, se han construido siguiendo el patrón de dichas actividades y el urbanismo y la economía son las dos áreas de intervención del Estado que más tienen que ver con la desigualdad. El Desarrollo Económico Local es un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local. Se entiende el desarrollo territorial en la línea de lo que se planteó adelante para la gestión municipal, enmarcado en la definición propia de desarrollo que asuma la comunidad.

La gestión municipal.

Puede ser arbitrario definir los elementos en los que debe centrarse la gestión municipal para su éxito. Sin embargo hay unos aspectos sin los cuales no se puede lograr el desarrollo territorial y que a su vez, son medios para satisfacer las más variadas necesidades de la población. Se propone entonces tres elementos a gestionar: la economía, el urbanismo y lo institucional, en el marco de dos ejes transversales y articuladores: el medio ambiente y la participación ciudadana.

El grueso de las herramientas jurídicas y administrativas con las que cuenta el municipio se encuadran en estos tres elementos y ejes transversales. Así las cosas, el municipio interviene en la economía fomentando, regulando o prestando por sí mismo bienes y servicios que la comunidad requiere, tiene además un papel determinante en la planificación de las ciudades y regulación de la actividad inmobiliaria, y procedimientos reglados para llevar a cabo las etapas del proceso administrativo, así como sistemas de gestión de calidad. En cuanto a la dimensión ambiental, las principales facultades del municipio tienen que ver con la implementación de comparendos ambientales, así como la regulación de protección y manejo de las zonas de reserva y espacio público, además, la articulación de este aspecto con los tres elementos indicados, le permite tener una amplia gama de herramientas para la convivencia con el entorno. La participación ciudadana, por su parte, encuentra en el municipio a uno de sus más importantes garantes, este no solo debe promoverla, sino permitir que la orientación de las políticas y decisiones públicas las tome la ciudadanía.

GRÁFICO 2. GESTIÓN MUNICIPAL**GESTIÓN MUNICIPAL**

Fuente: Elaboración propia.

Todas las tareas a cargo del municipio, pueden asumirse en torno a este esquema. Por ejemplo, la promoción del arte y la cultura, que a primera vista pareciera no entrar en el esquema, tiene aristas en cada uno de los elementos mencionados; así pues, solo para señalar algunos ejemplos, desde la perspectiva institucional, corresponde al municipio la gestión cultural, decidiendo sobre la base del mérito un equipo que dirija dicha actividad, debe además articularse con los demás procesos públicos como convocatorias de estímulos a la cultura o de circulación y determinar el gasto de los recursos de transferencias para cultura, así como los de sus propios aportes. Desde la lógica económica la entidad territorial puede fomentar el desarrollo de industrias creativas, bien relacionando a los artistas con el mercado cultural o creando establecimientos públicos dedicados directamente a esta tarea, además tiene la posibilidad de buscar alianzas público privadas para el mismo fin, en últimas el municipio puede definir el arte

y la cultura como un servicio económico bandera que atraiga el turismo y genere empleo. El urbanismo debe encargarse de garantizar la infraestructura pública para la cultura, como casas de la cultura y teatros, así como todo lo relacionado a equipamientos para grandes espectáculos, a su vez, debe pensarse la construcción de la ciudad a partir del arte y la cultura, lo que va desde la belleza arquitectónica, hasta vías peatonales donde se pueda hacer teatro callejero por ejemplo. Desde el eje ambiental, se debe buscar que las manifestaciones artísticas promuevan la educación ambiental e incluso el arte ambiental, pero además hay que tener en cuenta asuntos como la contaminación auditiva de los lugares destinados a distintos espectáculos. La participación ciudadana cobra relevancia, por la necesidad de organizar y articular a los actores culturales.

Relación entre economía y urbanismo.

La relación entre economía y urbanismo es estrecha; en primer lugar, es en la ciudad donde se desarrollan la mayoría de las actividades productivas, comerciales y financieras, son ellas el lugar de los mejores mercados para el intercambio de bienes y servicios lo que hace que desde las fabricas hasta los bancos opten por abrir sus sedes en ellas. En segundo término, las ciudades se han construido la más de las veces, siguiendo la ruta dada por el modelo económico; las ciudades turísticas por ejemplo destinan gran parte del espacio público a parqueaderos y vías peatonales. Por medio del urbanismo se deciden los usos del suelo, afectando de manera positiva o negativa el establecimiento de fábricas y comercios. En tercer lugar, son el urbanismo y la economía las dos áreas de intervención del Estado que más tienen que ver con la desigualdad; el modelo económico genera todas las formas de la desigualdad, pero la ciudad las evidencia, la estratificación y estigmatización de los barrios y las zonas de la ciudad tienen enorme incidencia en el mercado laboral, la arquitectura refleja el nivel de vida y el acceso a equipamientos, acueductos, alcantarillados, vías y otros servicios públicos realzan las diferencias entre pobres y ricos.

El desarrollo económico local.

Para abordar este importante contexto, citamos a la fundación DEMUCA (2009) en extenso:

Existen no muy pocas definiciones sobre desarrollo local. Para efectos de esta Guía se utiliza la siguiente definición: “El desarrollo local es un proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales y político-administrativos del nivel local (municipios = territorio) que deben constituirse en unidades de planificación, de diseño de estrategias y proyectos de desarrollo con base a los recursos, necesidades e iniciativas locales. Este proceso incorpora las dinámicas del desarrollo sectorial, funcional y territorial, que se emprenden desde el Estado, las organizaciones sociales y la empresa privada en el territorio.” (Rojas, 2005) “

El desarrollo local es integral; es decir, incorpora en el diseño de sus planes al conjunto de dimensiones presentes en el territorio: social, económico, ambiental, etc. Por ello, iniciar un proceso de desarrollo local debe permitir favorecer el crecimiento económico, la democracia política y el progreso social, de modo que se vaya alcanzando el desarrollo humano sostenible.” (Rojas, 2005)

Se puede agregar a estas definiciones, que el DEL es un proceso que promueve el gobierno local en alianza con otros agentes, con el propósito de ampliar la base económica local, acumulando y capitalizando sus excedentes, fortaleciendo el tejido económico y generando el desarrollo de un entorno competitivo, que posibilite el desarrollo de las empresas, la generación de empleo local y luchar de manera efectiva contra la pobreza. Este proceso exige el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo continuo, utilizando los recursos locales y el desarrollo de innovaciones en un contexto de competencia globalizada. Al mismo tiempo, busca formas de conectar las políticas de desarrollo local, regional y nacional en un sólo marco de actuación integrador.

“Desarrollo Económico Local es un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos (internos) existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local”. (Albuquerque, 1996). Más tarde el mismo autor, plantea que el DEL “no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y la localización en grandes ciudades, sino que buscan un impulso

de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un “entorno” institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales”. (Albuquerque, 2004) Es por ello que el DEL es una apuesta de organización, coordinación y funcionamiento de elementos del sistema económico local, que en la búsqueda de un mejor desenvolvimiento de sus procesos, acondiciona el territorio con determinados factores, logrando generar mejores condiciones de vida para la población. En esta búsqueda, se dota de un instrumento orientador (plan), el cual establece una serie de objetivos para lograr la competitividad del territorio, de las empresas y en la generación de empleo local. La implantación del plan (ejecución de proyectos y programas) requiere de estructuras políticas o instancias de cooperación del sector público con el privado y el fortalecimiento de las capacidades de la institución municipal, para la formulación, gestión y ejecución de los proyectos (estructuras técnicas). (p. 3)

El desarrollo territorial.

Cuando se habla de desarrollo territorial, en general se acogen enfoques previamente contruidos por académicos, organismos internacionales o agencias estatales, asumiendo con ello una postura signada por el crecimiento económico. Sin embargo, habría que preguntar, si el desarrollo no debería ser una construcción colectiva y que su enfoque territorial debería favorecer o permitir que dicha construcción colectiva, tenga en cuenta los intereses y por qué no las utopías de las personas y las comunidades. En este sentido, para hablar de desarrollo territorial, lo primero es avanzar en la consolidación de la democracia participativa, de tal suerte, que las personas, los ciudadanos, los gremios, la comunidad en general, puedan tomar decisiones sobre cuál es el modelo de desarrollo o incluso, de alternativa al desarrollo que quieren seguir. De ahí que sea muy importante fortalecer los procesos de democracia representativa, que en los municipios están relacionados, con el concejo, la alcaldía y las juntas de acción comunal o juntas administradoras locales, además es fundamental promover los mecanismos de participación ciudadana de tipo directo, como los cabildos abiertos o las consultas populares.

La definición del desarrollo territorial, debe superar el concepto de desarrollo económico local, e incluir uno de los elementos, que en la mayoría de trabajos académicos sobre el desarrollo local, ha sido desconocido: el urbanismo. Esto a pesar que en muchos de los trabajos sobre economía local, se evidencia que las experiencias exitosas han estado respaldados por procesos de construcción de ciudad y de urbanismo como potenciadores del crecimiento económico.

En ese sentido, se entiende el desarrollo en la línea de lo que se planteó adelante para la gestión municipal: tres elementos; la economía, el urbanismo y lo institucional, y dos ejes transversales; el medio ambiente y la participación ciudadana, todo ello enmarcado en la definición propia de desarrollo que asuma la comunidad.

4.2. Estrategias de gestión de la economía local

4.2.1. Bases metodológicas para la construcción de política económica territorial.

El diseño de cualquier política consiste en tres elementos fundamentales: el diagnóstico del problema, la definición sobre qué debe hacerse y el planteamiento de cómo debe hacerse. Es indispensable considerar en la formulación de esos tres elementos los agentes, las instituciones y la información del territorio, para ello conviene tener en cuenta las perspectivas micro, macro, meso y meta, lo cual permite delimitar y caracterizar las estrategias para una realidad particular, contando con cuatro condiciones u objetivos de medio para el desarrollo económico territorial que son la información, la coordinación, la asociatividad y la especialización. Todo lo anterior marcado por un contexto de dimensiones económicas, políticas, culturales y tecnológicas.

GRÁFICO 3. POLÍTICA ECONÓMICA TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia

Lo primero a tener en cuenta en la elaboración de una política es el diagnóstico del problema. Tal como sucede con un enfermo, si el problema no está definido las soluciones serán inútiles, a un enfermo de gripa no le sirven los medicamentos para el dolor de estómago, le sirven los medicamentos para su enfermedad, entonces tal como un médico, el rol de quién elabora una política es diagnosticar cuál es el problema, cual es la intensidad del mismo y cuáles son las mejores soluciones. Una política puede plantear pocas soluciones y muy limitadas teniendo en cuenta restricciones presupuestales, temporales o de otro tipo, pero no puede existir una política si no hay un muy buen diagnóstico. El diagnóstico permite determinar qué hay que hacerse, el cómo debe hacerse depende del estudio de otras experiencias, por ejemplo si se determina que es

necesario aumentar el acceso al crédito (qué debe hacerse), será necesario revisar como otras sociedades han conseguido dicho objetivo, es fundamental para ello la información, la investigación y el ánimo de innovar.

La ruta básica entonces es diagnosticar el problema, determinar qué debe hacerse y conocer experiencias e innovar para saber cómo debe hacerse. Sin embargo es indispensable considerar en la formulación de esos tres elementos los agentes, las instituciones y la información del territorio. Para ello conviene tener en cuenta las perspectivas micro, macro, meso y meta.

La Perspectiva Micro

El interés, desde el punto de vista micro, es enfatizar aspectos relacionados con estructuras organizativas de las unidades empresariales productivas y comerciales, la cultura organizacional, la gestión, los procesos productivos y comerciales, el acceso a los servicios productivos (suelo urbano, capital y trabajo), todo ello en un marco de criterios de eficiencia, productividad y competitividad.

La Perspectiva Macro

Los aspectos micro de los encadenamientos se contrastan con la dinámica macroeconómica de un territorio (relacionada con las políticas monetaria y fiscal, por mencionar algunas), en virtud de las relaciones de causalidad que se presentan entre la actividad económica general, la balanza de pagos y el desempleo.

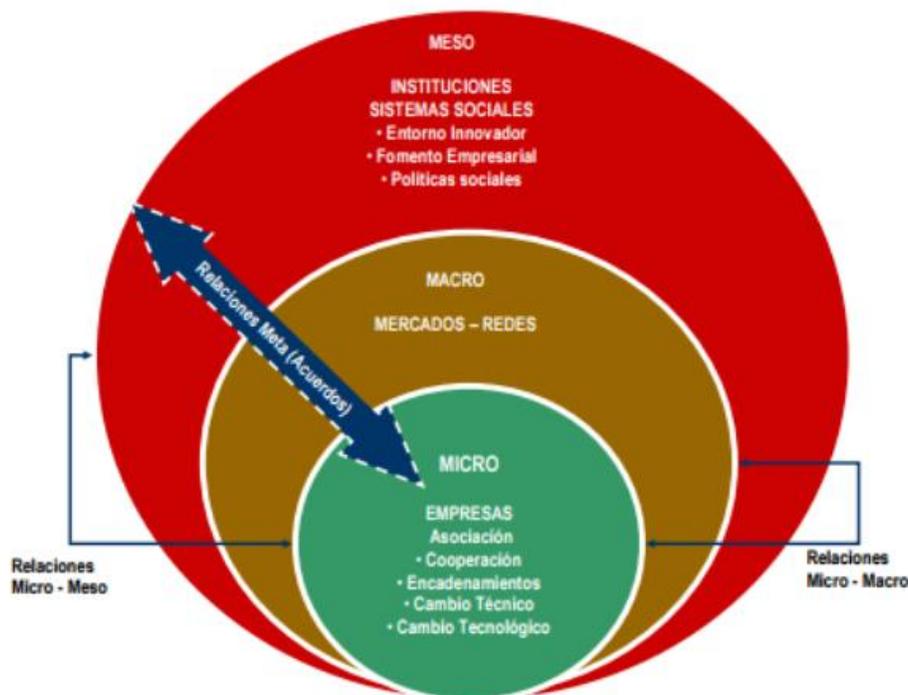
La Perspectiva Meso (Institucional)

En la perspectiva de la economía institucional, a los componentes y relaciones micro – macro, se añaden la actuación de los agentes, reglas de juego, articulación de intereses comunes, alianzas, estrategias y acciones conjuntas que hacen posible su actuación en el mercado y las condiciones de infraestructura que facilitan la producción y el intercambio, como los centros de investigación, las incubadoras de empresas, las tecnologías y los programas de crédito, entre otras.

La Perspectiva Meta (Acuerdos)

La eficiencia de las acciones realizadas en el nivel Meso dependen del nivel Meta: se define como la capacidad de concertación estratégica de los actores (cooperación público-privada entre autoridades públicas, comunidad organizada, empresarios locales) y la disposición de la sociedad a asumir desafíos relacionados con el desarrollo. (ESAP, 2008, p. 44 – 45)

GRÁFICO 4. RELACIONES ENTRE LAS PERSPECTIVAS MICRO, MACRO, MESO Y META



Fuente: (ESAP, 2008).

Para que una política económica sea eficaz, además de determinar el problema, qué y cómo debe hacerse, desde las diversas perspectivas, es fundamental considerar 4 objetivos de medio, la información, la asociatividad, la coordinación y la especialización. El primero de estos objetivos es un elemento clave del modelo, se “requiere conocimiento del mercado, las condiciones de las organizaciones en el territorio, las tendencias sectoriales, los cambios organizacionales, técnicos y tecnológicos en los niveles local, nacional e internacional, las políticas públicas y el

comportamiento de las variables macroeconómicas” (ESAP, 2008, p. 61). Por su parte la asociatividad, se refiere a la unión de fuerzas entre los diferentes agentes, Estado, empresa y sociedad civil, y también al interior de cada uno de ellos, como ejemplo están las asociaciones campesinas, los consorcios empresariales, las cadenas y redes productivas. El tercer objetivo de medio es la coordinación, se busca trabajar por los mismos objetivos y de forma conjunta, intercambiando información y uniendo fuerzas entre las diferentes instancias del gobierno, el mercado, la comunidad y la sociedad, en este objetivo es fundamental, el desarrollo de la idea de valor público. Por último está la especialización “de las actividades organizacionales y administrativas, productivas y comerciales. Los aumentos de la productividad están asociados a la mayor división del trabajo y la mayor especialización de las actividades que conforman los procesos productivos” (Ibid, p. 58 - 59).

Por otro lado es importante comprender que los criterios y conceptos que se han referido están enmarcados en un contexto, se plantea entonces una visión integral del territorio, como señala Albuquerque (2014) el desarrollo territorial está marcado por procesos económicos, políticos, culturales y tecnológicos, sin embargo dice el autor, no se puede descuidar que solo en el ámbito del desarrollo productivo y el empleo se genera el excedente económico que es capaz de retribuir y atender a las inversiones que hay que hacer en el resto de dimensiones.

En último término debe considerarse que el objetivo de esta política es el pleno desarrollo de las fuerzas productivas locales, con los más altos niveles de productividad, competitividad y eficiencia, a partir de los más finos mecanismos del capitalismo, pero con la finalidad de erradicar la pobreza, reducir a su mínima expresión la desigualdad, garantizar las condiciones básicas de vida a toda la población, cumplir cabalmente los fines estatales en todos los otros sectores, cultura, educación, salud, vivienda, deporte, seguridad, bienestar social, etc., y promover los más altos valores éticos de la humanidad, entre ellos la solidaridad³.

³ El presente documento reconoce la necesidad de la intervención del Estado en la economía, debido que tiene a su cargo la dirección general de la misma (Artículo 334. C.P) y a que se reconoce la incapacidad del mercado de garantizar la satisfacción general debido a lo que Stiglitz (2000), denomina los fallos de mercado, que son, los fallos en la competencia (monopolios, oligopolios, competencia monopolística, monopolios naturales), la existencia de bienes públicos en los cuales es imposible excluir de su consumo a alguna persona y a la vez el consumo por alguien más tiene un costo marginal igual a cero como en el caso de la seguridad las externalidades, la existencia de mercados incompletos y complementarios, los fallos en la información y por último, el paro (trabajadores y máquinas), la inflación y la desigualdad. Además por lo general en los municipios las entidades públicas son quienes tienen mayor capacidad de inversión y a su vez son los mayores empleadores.

4.2.2. Estrategias para municipios intermedios.

A partir de la revisión de la literatura sobre desarrollo económico territorial y la revisión de las experiencias exitosas que sobre la materia se han tenido en diferentes lugares del mundo, especialmente de Latinoamérica y considerando que para plantear estrategias de gestión de la economía conviene utilizar las perspectivas micro, macro, meso y meta, así como tener en cuenta cuatro objetivos de medio; la información, la asociatividad, la coordinación y la especialización, y al mismo tiempo cuatro dimensiones en las que se desenvuelve el desarrollo económico territorial; la económica, la política, la cultural y la tecnológica, se presentarán en este aparte, 68 tácticas o procesos de política económica, agrupados en 27 componentes estratégicos, todos en el marco de 5 líneas de acción. Resulta importante indicar, en primer lugar, que las líneas estratégicas no son excluyentes entre sí y que al contrario, para su desarrollo es necesario que confluyan componentes y tácticas de diversa índole. En segundo término, que todas las estrategias han sido acopiadas, desde la postura ideológica del autor, en el sentido que tienen dentro de sus objetivos, la función de erradicar la pobreza, reducir la desigualdad a mínimas expresiones, garantizar las necesidades básicas de la población, facilitar la construcción de visiones propias y alternativas al desarrollo, en armonía con el medio ambiente y en un marco de amplia participación ciudadana. Sin embargo el contenido de dichas estrategias, a pesar de poder presentarse como democráticas y de avanzada, en realidad es vacío, en el sentido que pudieran utilizarse –las estrategias –, para legitimar toda suerte de apuestas de gobierno, incluyendo las más totalitarias y antidemocráticas, de suerte, que la coherencia de los fines en este texto planteado, con la ejecución de las estrategias dependerá del contexto político y social en que sean llevadas a cabo. En último lugar, el sentido de este aparte es el de elaborar un mapeo de las estrategias que pueden ser utilizadas por los municipios para la gestión de su economía, así pues, no se describirán en detalle ninguna de ellas y algunas simplemente se mencionarán.

Línea de acción 1: Institucional.

Objetivo: Implementar las acciones necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal con miras al desarrollo económico territorial.

Componentes estratégicos:

- *Transparencia y ética.*

Este componente tiene como finalidad mejorar el recaudo fiscal y la confianza en la administración pública. Se ha comprobado que el mejor instrumento para motivar a los contribuyentes a pagar sus impuestos es que ellos sepan en que se gastan sus recursos (transparencia) y que no haya percepción de corrupción. Es fundamental además para la generación de valor público que haya confianza en el Estado. Se propone la implementación del Plan Anticorrupción, así como la creación de un sistema de transparencia en la información pública, también debe crearse un manual de ética que determine entre otras, cláusulas éticas que deberán tenerse en cuenta en todos los contratos que firme la administración y así obliguen a los contratistas a actuar atendiendo a lo señalado en dicho manual.

Tácticas:

1. Plan anticorrupción.
2. Sistema de transparencia en la información y gestión pública. Es importante que todas las personas puedan acceder con facilidad a toda la información pública, además en este punto, es necesario entrenar a los ciudadanos de las inversiones que está haciendo el municipio, que ellos sepan en que se gastan sus impuestos.
3. Manual de ética. Dentro del manual, deben incluirse cláusulas éticas vinculantes a los contratos, en las que se obligue a los contratistas a respetar derechos laborales y del medio ambiente y a actuar de manera ética.

- *Profundización de la democracia real y representativa.*

Como advierte Albuquerque (2014), el desarrollo económico territorial se plantea como una nueva forma de democracia, cuyos principios son la concertación, la democracia deliberativa y la participación de todos desde el respeto por la diferencia. Es fundamental entonces utilizar

mecanismos de concertación en la construcción de los diferentes planes municipales, así mismo promover y utilizar los mecanismos de participación directa presentes en la Constitución y acoger otros mecanismos de democracia real como las manifestaciones. Por otro lado se debe promover la participación ciudadana en los diferentes comicios de cargos representativos, es menester la formación en pensamiento crítico y participación política y alentar a los ciudadanos a pertenecer a partidos políticos, dar discusiones al interior de ellos y contribuir al desarrollo desde sus diferentes perspectivas ideológicas.

Tácticas:

4. Cabildos abiertos.
 5. La investigación acción participativa como método de formulación de planes.
 6. Sistema de concertación. Es necesario que la participación no se limite a los líderes comunitarios, se requiere la concertación con todos los sectores sociales, gremios de productores, comerciantes, industriales, empresarios, financistas, sindicatos, actores culturales, deportistas, etc.
 7. Garantías a la oposición. En primer lugar, se deben elegir personeros y contralores, con arreglo al mérito. En segundo término, reconocer el valor democrático de la oposición e invitarlos a participar en la construcción de los planes y políticas del municipio. Por último dar garantías reales, como espacios en medios de comunicación, la posibilidad de hacer intervenciones en el concejo e incluso, facilitar espacios públicos para reuniones y demás.
- *Sistema de planeación económica municipal.*

El sistema tiene como objetivo la planeación económica del municipio a partir de incluir los lineamientos de la política económica en la formulación de los diferentes planes municipales.

Tácticas:

8. Plan económico municipal.

9. Creación de secretaría especializada en desarrollo económico.
10. Revisión de todos los planes municipales a la luz del plan económico municipal.

- *Coordinación interinstitucional.*

Consiste en organizar los esfuerzos de las diferentes dependencias municipales, regionales, departamentales, nacionales e internacionales.

Tácticas:

11. Coordinación con la nación, las demás entidades territoriales y autoridades del Estado. No solo se trata de adecuarse a los objetivos y programas de otras entidades, sino, sobre todo en entender las dinámicas de las mismas y sus ofertas de financiación. Desarrollar capacidad para aprobar convocatorias públicas.
12. Alianzas con las universidades. Las universidades son estratégicas para la innovación, el emprendimiento, la investigación y el voluntariado.
13. Crea vínculos con la cámara de comercio. Fundamental para realizar estudios de mercado y crear mecanismos de regulación económica.

- *Programa contra el no pago de impuestos.*

Además de las medidas para generar confianza se requiere adelantar procesos de cobro y coactivo. Aumentar los ingresos propios es fundamental para la ejecución de la política económica.

Tácticas:

14. Sistema de transparencia en la información y la gestión pública.
15. Proceso administrativo de cobro coactivo.

16. Cobro persuasivo. Estímulos e incentivos para pronto pago y para ponerse al día con saldos vencidos.

- *Sistema de información municipal.*

El sistema de información municipal tiene como finalidad en primer término recolectar la información que es percibida por las diferentes dependencias municipales y convertirlas en estadísticas. En segundo lugar, debe realizar investigaciones para comprender el funcionamiento del mercado local, el comportamiento de los sectores productivos, los índices de productividad, las relaciones de las cadenas productivas y demás. Por último el sistema debe tener una línea de investigación para la innovación, con el fin de tener información de los métodos, prácticas y sistemas que se están usando en otros lugares y que permitan mejorar en productividad y competitividad y generen emprendimiento social.

Tácticas:

17. Subsistema de información institucional. El principal productor de datos en el municipio son las entidades del Estado, desde las dependencias de la alcaldía, hasta los particulares que ejercen funciones públicas como las cámaras de comercio. Se requiere la sistematización de dicha información para que se traduzca en estadísticas.

18. Subsistema de información sobre el mercado y la producción. Estudios particulares de mercado y cadenas productivas.

19. Subsistema de innovación. Información de los métodos, prácticas y sistemas que se están usando en otros lugares y que permitan mejorar en productividad y competitividad y generen emprendimiento social. Investigación.

- *Priorización de infraestructura económica.*

En general una administración debe priorizar el desarrollo económico atendiendo a lo señalado por Albuquerque (indicado unos párrafos antes). Uno de los sectores de mayor inversión de las administraciones ha sido la infraestructura vial, deportiva y habitacional, las cuales aunque muy necesarias suelen ser costosas y generar muy baja demanda agregada a la economía local, se propone entonces priorizar la infraestructura económicamente necesaria, por ejemplo vías de acceso a las zonas rurales, zonas de depósito, construcción de plantas procesadores, microcentrales y demás. Si la política económica se desarrolla a cabalidad, permitirá que en el futuro cercano se tengan recursos suficientes para otro tipo de infraestructura y la infraestructura económica genera muchas veces mayor rédito político que las de otros tipos, lo cual es una preocupación constante de los gobernantes.

Tácticas:

20. Viabilizar la infraestructura, priorizando infraestructura económica. Estudios de impacto económico de los proyectos de infraestructura.

- *Sistema de regulación económica.*

Una de las herramientas con las que cuenta el Estado para intervenir en la economía, es la regulación, esta permite limitar y encausar las fuerzas del mercado, haciendo que contribuyan a la construcción de la visión de desarrollo territorial y que eviten malformaciones de la competencia. Las principales funciones de regulación de la economía recaen en el ejecutivo –y algunas en cabeza del Banco de la República–, de ahí que al ser Colombia una nación con descentralización administrativa, esta atribución recaiga también en las autoridades territoriales, el ejecutivo delega la mayor parte de dichas atribuciones a organismos especializados como las superintendencias y las comisiones de regulación, a pesar de ello, las autoridades territoriales cuentan con algunas posibilidades en materias de regulación, que aunque no sean directas, les permiten aumentar su capacidad de dirección de los asuntos económicos del territorio.

Tácticas:

21. Control ciudadano. Las alcaldías tiene un papel relevante en la promoción de organizaciones civiles dedicadas al control de algunos aspectos de la economía. Las más importantes son las ligas o asociaciones de consumidores. También están las asociaciones de vivienda, las veedurías, las organizaciones de usuarios e incluso los vigías del patrimonio.
22. Regulación en materia de industria y comercio. El artículo 62 de la Ley 1480 indica que: *“Los alcaldes ejercerán en sus respectivas jurisdicciones las mismas facultades administrativas de control y vigilancia que la Superintendencia de Industria y Comercio.”*, lo que le da a las administraciones municipales competencia para controlar la competencia desleal y los monopolios. A su vez, las administraciones tienen facultades en metrología legal y control de precios, este último en virtud del Decreto 2876 de 1986.
23. Otros instrumentos de regulación. El municipio cuenta con competencias para tomar medidas en diferentes campos, a pesar que no sean mecanismos de regulación directa, si le permiten limitar y direccionar las actividades privadas. Así pues la aplicación de las normas de policía, el otorgamiento de licencias de construcción y los trámites ante las cámaras de comercio, pueden ser usados para restringir qué empresas se asientan en el municipio. Las bolsas de empleo pueden regular en alguna medida el mercado laboral. Los bancos de tierras, sobre todo en virtud del derecho de preferencia poseen una amplia facultad reguladora sobre el mercado inmobiliario. El municipio además regula las tarifas de algunos servicios públicos, directamente o por medio de la estratificación socioeconómica.

- *Adecuación de la estructura presupuestal.*

La estructura presupuestal de municipio influye de manera decisiva en el crecimiento económico, la desigualdad y la transparencia en la gestión pública.

Tácticas:

24. Estatuto de rentas municipales. Como parte de la política de ingresos, es preciso actualizar el estatuto de rentas de la entidad, con el fin de que este responda a las necesidades de crecimiento económico y redistribución de la riqueza.
 25. Estatuto procedimental y sancionatorio del municipio.
 26. Política de gastos. Por medio del presupuesto se puede definir una política de gastos municipales, en la que se priorice la inversión con criterios de desarrollo económico.
 27. Presupuesto orientado a resultados. Garantiza la efectividad de la administración, la creación de valor público y la transparencia.
 28. Presupuesto participativo. Esta herramienta de democracia participativa puede ser desarrollada en los municipios intermedios, con enfoques distintos a los usados en ciudades como Medellín, en cada caso, habría que mirar cómo puede definirse el presupuesto de forma democrática. Una opción podría ser la construcción participativa de planes barriales, corregimentales, veredales y sectoriales en los que la comunidad, decida las prioridades de inversión, sobre un monto de recursos previamente determinado en el presupuesto general de la entidad.
- *Creación de establecimientos públicos de fomento y desarrollo.*

Tácticas

29. Creación de establecimientos públicos de fomento y desarrollo. Las entidades territoriales pueden crear establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, empresas de servicios públicos para apoyar las actividades económicas. Por medio de éstas se pueden prestar servicios o comercializar bienes, o apoyar con información, asistencia o crédito a empresas privadas que los presten, a su vez, pueden crearse establecimientos públicos como instituciones de educación o de investigación

e innovación. Hay inmuebles ejemplos de este tipo de entidades como EPM, el IDEA o el Teatro Pablo Tobón Uribe.

Línea de acción 2: Crédito.

Objetivo: Conseguir fuentes de financiación para el desarrollo de procesos económicos a partir del crédito.

Componentes estratégicos:

- *Fomento del crédito y microcrédito con garantías diferentes a las tradicionales con los bancos y cooperativas locales.*

Es fundamental gestionar con los bancos y cooperativas presentes en el municipio créditos que puedan ser garantizados a partir de mecanismos diferentes a los de títulos de propiedad.

Tácticas:

30. Garantías diferentes a las tradicionales. Créditos sujetos a leasing, pacto de retroventa, prenda sin tenencia, codeudores colectivos.
 31. Viabilización de proyectos de emprendimiento por el municipio. Una garantía que pudiera pactarse con los bancos, sería que estos financien proyectos emprendedores que se sustenten en estudios de mercado y viabilidad aprobados por el municipio.
 32. El municipio como codeudor. En algunos casos, el municipio puede actuar como codeudor en los créditos.
- *Asociaciones con autocalidad de crédito.*

Otra forma de acceso al crédito son las asociaciones en las que los aportes de sus miembros sean usados entre otros para créditos entre los mismos asociados. Las asociaciones a su vez promueven el ahorro entre los asociados lo cual es deseable.

Tácticas:

33. Asociaciones con autocapacidad de crédito. Las organizaciones han encontrado distintas formas de autofinanciamiento, que van desde el modelo natillera hasta el cooperativo.

- *Emprendimiento social y solidario.*

Tácticas:

34. Bancos sociales. El emprendimiento social es uno de los elementos fundamentales del desarrollo económico. En el acceso al crédito hay experiencias que pueden ser adaptadas al contexto colombiano, como el caso del *Banco de la Aldea*, de Muhammad Yunus en Bangladesh. Un banco dedicado al microcrédito sin garantías que tiene una tasa de cumplimiento del 98% y es de propiedad de las personas que acceden a los créditos (Kliksberg, 2012).

- *Captación del ahorro territorial.*

Una cantidad importante de los habitantes de los municipios tienen ahorros en las entidades bancarias, representados por lo general en CDT's, otros tienen sus ahorros en cajas fuertes de sus casas o simplemente bajo el colchón. Los recursos que no están en las entidades financieras, se convierten en dinero muerto que solo pierde valor por la inflación, por su parte los ahorradores bancarios reciben tasas muy bajas de interés y la mayor parte de esos recursos no se invierten en el territorio (por medio de préstamos bancarios) sino que se vuelve capital de los bancos para sus inversiones en el mundo. Es necesario entonces captar dicho ahorro no solo para

préstamos, sino además para inversiones, en esto es fundamental trabajar de la mano de los bancos y cooperativas locales. También se requiere la creación de un sistema de inversiones por el cual los ciudadanos puedan elegir invertir sus recursos en determinados negocios o emprendimientos.

Tácticas:

35. Sistema de inversiones local. Consiste en crear un medio que facilite la inversión de la población en proyectos empresariales públicos y privados, en los que el inversor reciba toda la información sobre riesgos y ganancias y sea atraído a aportar su dinero.
36. Bonos de deuda pública.
37. Moneda alternativa. En el mundo hay varias experiencias con monedas alternativas, virtuales o en forma de vales. A pesar del vacío legal sobre la utilización de este tipo de monedas, ellas podrían contribuir a aumentar el intercambio local y así facilitar la financiación de algunos proyectos productivos y empresariales.

- *Establecimientos públicos de fomento y desarrollo.*

Tácticas:

38. Creación de establecimientos públicos que tengan líneas de crédito o bancos públicos.

- *Sistema de información para el acceso al crédito.*

Tácticas:

39. Información a inversores. Debe crearse un medio que le permita a los ahorradores conocer sus posibilidades de inversión y ahorro según tasas de

interés, en el sistema financiero, la bolsa de valores y en el sistema de inversiones local.

40. Información sobre posibilidades de crédito. El municipio debe canalizar las convocatorias de financiación que existan, tanto públicas como privadas así como la oferta de recursos para poblaciones específicas como mujeres, jóvenes, víctimas, etc.

Línea de acción 3: Cultura.

Objetivo: Promover una cultura del emprendimiento, la innovación en el marco de la ética y la responsabilidad social.

Componentes estratégicos:

- *Emprendimiento social.*

El emprendimiento social busca la innovación para atender a los diferentes problemas que existen en las comunidades, es fundamental su promoción a partir de escuelas de emprendimiento, ferias de innovación, convocatorias de estímulos para financiación a proyectos o ideas y demás.

Tácticas:

41. Campamentos de emprendimiento e innovación. Los campamentos emprendedores han sido utilizados por diferentes entidades como la Gobernación de Antioquia o la Universidad de Antioquia, para formar a jóvenes en creación de negocios o solución de problemas de organizaciones públicas y privadas.
42. Incubadoras de empresas.
43. Convocatorias de financiación a ideas de negocio y proyectos productivos.

- *Ética empresarial y la empresa social.*

Se busca la construcción de una ética empresarial de cuidado por el medio ambiente y responsabilidad social. La empresa social se basa en los principios de autogestión, solidaridad, ética, democracia, respeto por el medio ambiente (Kliksberg, 2012). La responsabilidad social empresarial busca que las empresas privadas se comprometan en el cuidado del medio ambiente, en contribuir al desarrollo social y en tener prácticas laborales y empresariales éticas. Todo lo anterior debe promoverse.

Tácticas:

44. Sistema de protección del medio ambiente y compensación de externalidades.
Comparendo ambiental.
45. Protección a los derechos laborales.
46. Programa de exenciones tributarias.

- *Asociatividad.*

Se persigue la promoción del trabajo colectivo, cooperativo, asociado, gremial, etc. También la generación de valor público a partir de la concertación sobre los objetivos del desarrollo local con los diferentes agentes públicos, privados, comunitarios y sociales.

Tácticas:

47. Fortalecimiento y creación de asociaciones gremiales. Cada asociación es particular y tiene necesidades diferentes, en algunos casos las asociaciones requerirán asesoría o asistencia técnica, en otros, apoyo económico. Teniendo en cuenta las cadenas productivas deberá promoverse la creación de nuevas asociaciones.

- *Voluntariado.*

El voluntariado es un mecanismo de gran importancia para promover valores sociales como la solidaridad, además para combatir las carencias básicas de condiciones de vida, como la desnutrición, la falta de vivienda y también para contribuir en obras sociales como la construcción y mantenimiento de vías. Es importante entonces crear programas de voluntariado de ayuden a cumplir los fines del estado en la superación de la pobreza y en otras áreas como infraestructura, generando ahorro de recursos que serán invertidos en otros proyectos.

Tácticas:

48. Servicio social de estudiantes de secundaria. La conocida alfabetización que deben hacer los estudiantes de los últimos grados del bachillerato, en general no está articulada con programas de voluntariado, lo que implica que los estudiantes son vistos como un estorbo y los mismos no pueden aportar desde sus saberes y hacer.
49. Servicio comunitario como alternativa al servicio militar obligatorio. Las entidades territoriales deben abrir las posibilidades para que los jóvenes resuelvan su situación militar prestando servicio comunitario en sus propios sitios de residencia.
50. Prácticas de educación superior. Para los estudiantes de carreras técnicas, tecnológicas y profesionales, resulta bastante difícil conseguir prácticas en sus municipios de residencia, la Alcaldía debe abrir el mayor número de plazas posibles y coordinar las mismas en el sector privado.
51. Voluntariado propiamente dicho. Muchos jóvenes y personas participan de procesos de voluntariado, que por no recibir apoyo, acaban siendo inviables, la alcaldía debe apoyar procesos como Un Techo para mi País por ejemplo.

Línea de acción 4: Especialización.

Objetivo: Alcanzar mayores niveles de especialización en las actividades organizativas, administrativas, productivas y comerciales para el aumento de la eficiencia y la competitividad.

Componentes estratégicos:

- *Cultura organizacional.*

Tiene como finalidad establecer los cuellos de botella de las organizaciones y buscar soluciones para aumentar la productividad, competitividad y eficiencia. Se debe promover a partir de la asistencia técnica:

Tácticas:

52. Asistencia técnica. Actualización de los modelos de negocio.

- *Productividad.*

El componente de productividad está relacionado con las líneas de innovación y con el sistema de información municipal. Se requiere aplicar los avances en producción que existan en otros lugares, para ello es vital el reconocimiento de los problemas productivos y el acopio de nuevas tecnologías.

Tácticas:

53. Sistema de información. Especialmente información de los métodos, prácticas y sistemas que se están usando en otros lugares y que permitan mejorar en productividad y competitividad y generen emprendimiento social

54. Asistencia Técnica.

55. Innovación.

56. Identificación de ventajas competitivas y visión de desarrollo territorial.

- *Comercialización.*

Para llevar a cabo este componente se propone en primer lugar, estudios de mercado que permitan garantizar la comerciabilidad de los diferentes bienes a producir, sean estos agropecuarios, industriales, o servicios. En segundo término un programa de compra local de los bienes producidos en el territorio, eso es, acordar con los supermercados, tiendas y demás comerciantes que los bienes que sean producidos en lo local no sean comprados a empresas o productores de otras regiones.

Tácticas:

57. Sistema de información. Estudios de mercado.
58. Compra local.
59. Apoyo a la exportación.
60. Moneda alternativa. Puede ser el mecanismo más idóneo para garantiza la compra local.

- *Tecnología.*

Un requisito fundamental de la especialización es la tecnología, ello para mejorar la productividad y la competitividad. En el marco del sistema de información, se debe estar al día de los avances tecnológicos para ser implementados en el desarrollo local.

Tácticas:

61. Sistema de información.
62. Alianzas con universidades.
63. Bancos de maquinaria y equipos.
64. Priorizar la tecnología en las líneas de innovación y emprendimiento.

Línea de acción 5: Innovación.

Objetivos: Se persigue el desarrollo y puesta en marcha de ideas nuevas de negocio y de emprendimiento social que permitan la solución de problemas en el territorio y la creación o conquista de nuevos mercados.

Componentes estratégicos:

- *Emprendimiento social.*

Tácticas:

65. Emprendimiento social. Elementos desarrollados en aparte anterior del texto.

- *Investigación.*

Además de los procesos de investigación del sistema de información municipal se debe buscar acuerdos con las universidades presentes en el territorio para que desarrollen investigaciones sobre el mismo, a su vez, se puede fomentar dichas investigaciones a partir de convocatorias de investigación financiadas con recursos públicos o privados.

Tácticas:

66. Sistema de información.

67. Alianzas con universidades.

- *Tecnología.*

Tácticas:

68. Tecnología. Elementos desarrollados en aparte anterior del texto.

4.2.3. Fuentes de financiación.

La clave para obtener recursos para financiar la política económica territorial está en las buenas prácticas administrativas y en determinar la visión de desarrollo municipal, en el marco de la planeación de largo plazo, esto es plan económico y planes sectoriales actualizados a 10 años y POT actualizado. Lo anterior genera confianza en los entes que nacionales e internacionales que pueden aportar recursos.

Buena parte de los dineros que se requiere, provendrán del sector privado y de aliados estratégicos en el sector público. Por ejemplo el grueso de los recursos para la línea de crédito, saldrán de los bancos y cooperativas con presencia en el territorio, así como de las propias asociaciones civiles o gremiales con capacidad de ofrecer créditos. A su vez, las sociedades de economía mixta, las alianzas público-privadas y el sistema de inversiones permitirán canalizar recursos de los particulares. Por otro lado, convenios interadministrativos con Universidades y cámaras de comercio permitirán desarrollar varios de los proyectos en materia de innovación, emprendimientos, investigación y estudios de mercado.

Los municipios además cuenta con recursos de diversa índole, en primer lugar, los programas contra en no pago de impuestos y la adecuación de la estructura presupuestal, permitirán el incremento de los recursos propios. A su vez, la transparencia administrativa y la eficiencia pueden contribuir a que se aumenten las transferencias del SGP. El municipio puede además aumentar su deuda pública, por medio de créditos con la banca o de emisión de bonos de deuda pública.

Dentro de las posibilidades de financiación que deben explorar las administraciones municipales están la cooperación internacional, los premios a los que puede aplicar por la buena gestión, todos los recursos de convocatorias públicas en los que sobre salen las convocatorias de arte y cultura, las monedas alternativas y un programa de donaciones por responsabilidad social empresarial y de particulares.

Por último, la asociación regional por medio de contratos plan, es un medio idóneo para canalizar recursos de todo tipo, sobre todo de regalías y transferencias.

4.3.Estrategias de gestión del urbanismo

4.3.1. Planes básicos de ordenamiento territorial.

Los planes de ordenamiento territorial son el principal instrumento de intervención urbanística con que cuentan las entidades municipales y son dentro del variado tipo de planes municipales, los más importantes, no solo por su necesaria rigurosidad técnica y duración en vigencia, sino porque contienen normas que obligan efectivamente, no solo a la administración sino a los particulares.

A pesar de que este trabajo no acoge una definición unívoca del número de habitantes que requieren los municipios para desarrollar las estrategias planteadas, presentaremos esté aparte

sobre la base de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, que como se sabe, son los que deben adoptar los municipios con poblaciones entre 30.000 y 100.000 habitantes.

La Ley 388 en su Artículo 16 establece los contenidos mínimos de los Planes básicos de ordenamiento territorial así:

Los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los tres componentes a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley, con los siguientes ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación:

1. En cuanto al componente general, el Plan Básico de Ordenamiento señalará los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal, así como los siguientes contenidos estructurales:

1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que permitan organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

1.3 El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

1.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

1.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en

la presente Ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran.

1.6 El inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad.

2. En relación con el componente urbano, el Plan Básico deberá contener por lo menos:

2.1 La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

2.2 La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2.3 La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social; incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá las directrices y parámetros para la definición de usos para vivienda de interés social, tanto en suelos urbanos como de expansión urbana, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad

de sus habitantes, incluyendo lo relacionado con la transformación de las zonas reubicadas para evitar su nueva ocupación.

2.4 La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano de acuerdo con lo que se establece en la presente Ley y en la Ley 9 de 1989.

2.5 La expedición de normas urbanísticas generales sobre usos e intensidad de usos del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y el suelo de expansión. Se incluirán especificaciones de cesiones urbanísticas, aislamientos, volumetrías y alturas; la determinación de las zonas de mejoramiento integral, si las hay, y las demás que consideren convenientes las autoridades distritales o municipales.

3. Componente rural del plan de ordenamiento. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

3.1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

3.2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

3.3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.

3.4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.

3.5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

3.6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

3.7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

4.3.2. Estrategias para municipios intermedios.

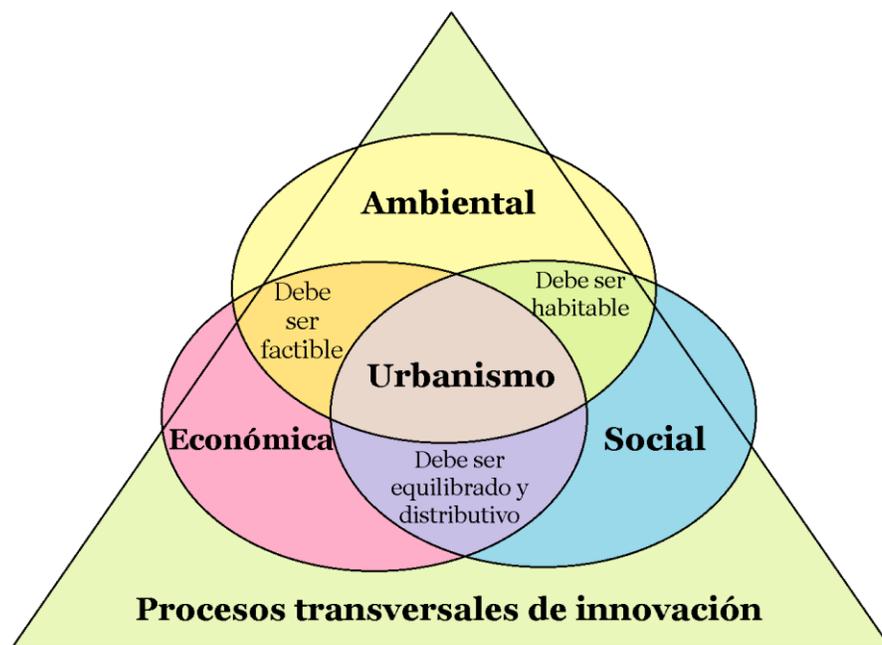
El urbanismo, como se ha dicho antes, es uno de los elementos primordiales de la gestión municipal, los municipios desarrollan por medio de él, la competencia constitucional de definir los usos del suelo, cuyas consecuencias jurídicas han permitido incluso que las alcaldías tomen parte en procesos de explotación minera. Sin embargo, el urbanismo no se reduce a las determinaciones sobre usos y ocupación del suelo, normas de construcción, o infraestructuras,

sino que abarca una variedad significativa de situaciones que están en la agenda pública de los municipios.

Las dimensiones del urbanismo se pueden clasificar en tres; dimensión ambiental, dimensión social y dimensión económica, cuya mejora pasa por implementar procesos transversales de innovación como eje articulador. Al respecto señala Rúa Rodríguez (2014):

Las dimensiones ambiental, económica y social hacen parte del trípole requerido para mitigar los efectos negativos en el medio ambiente, lograr proyectos urbanos factibles y mejorar la calidad de vida de la población. Cuando dichas dimensiones son incorporadas en los proyectos urbanos bajo nuevos procesos y dinámicas de innovación y una institucionalidad con amplias capacidades técnicas y recursos económicos, se logran ciudades más eficientes, competitivas, y por consiguiente, sostenibles. (p. 25)

GRÁFICO 5. DIMENSIONES DEL URBANISMO



Fuente: Elaboración propia basado en (Rúa Rodríguez, 2014)

Los problemas que pueden resolver las administraciones municipales por medio de los instrumentos del urbanismo, pueden también clasificarse en esas tres dimensiones.

Dimensión económica.

El urbanismo le permite a las administraciones municipales determinar la visión del desarrollo a partir del modelo de ocupación, sobre la base de definir las ventajas comparativas y competitivas del territorio. A su vez, las definiciones sobre usos del suelo y ocupación, ayudan a mejorar la eficiencia en la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios. La desigualdad puede reducirse sobre la base del acceso a equipamientos públicos de las comunidades menos favorecidas, especialmente los relacionados con servicios públicos domiciliarios, acueducto y alcantarillado, salud y educación. Por último, estrategias como la del urbanismo social en Medellín, en las que se desarrollan importantes obras de infraestructura en los barrios periféricos, han mostrado como el urbanismo puede contribuir a la disminución de la desigualdad por la vía de eliminar los estigmas sociales que se tejen sobre ciertos barrios o sectores de la ciudad. Por último hay que decir que la intervención del Estado en la actividad inmobiliaria puede contribuir al aumento de ganancias y viabilidad de los proyectos de construcción de los particulares, por ejemplo, en muchos municipios del país se están iniciando procesos aislados de renovación urbana, que pudieran ser mucho más exitosos de contar con instrumentos como la integración inmobiliaria, el reajuste de tierras y el derecho de preferencia que pueden implementar las administraciones locales.

Dimensión social.

Quizás el mayor campo de acción que tiene el urbanismo es en lo relacionado con la dimensión social, las administraciones municipales pueden gestionar a través de él la construcción de viviendas de interés social e interés prioritario, la reubicación de habitantes de asentamientos ilegales, definir la política de movilidad y transporte público, así como el espacio público tan importante para fortalecer las relaciones humanas. Sin embargo el urbanismo también permite mejorar la seguridad en la ciudad, a través de mejorar las vías de acceso y la propia apariencia de las edificaciones y con cosas tan simples como parques que permitan la integración ciudadana. La inclusión es otro de los fines del urbanismo, en primer lugar la ciudad debe pensarse para ser accesible a las personas con capacidades diferentes, así como con enfoque

de género, además, el espacio público puede favorecer la convivencia con los más diversos grupos sociales, algo como lo que ocurre en Medellín con el Parque del Periodista donde es abiertamente aceptado el consumo de drogas, a su vez se pueden diseñar parques para jóvenes, niños y ancianos. El urbanismo favorece también los procesos culturales y artísticos, no solo en términos de la protección del patrimonio, sino en torno a la cultura y el arte como partes integrantes del derecho a la ciudad. Temas que parecieran imposibles de gestionar desde el urbanismo resultan limitados sin este, un ejemplo puede ser la astronomía, que se ve altamente limitada por la contaminación lumínica de las ciudades y que en los municipios intermedios pudiera corregirse con un sistema adecuado de alumbrado público. El paisajismo es otro tema para abordar, las ciudades pueden embellecerse a partir de prácticas como los zócalos de Güatapé, a partir de definiciones sobre el estilo arquitectónico a adoptar o convirtiéndose ellas mismas en lienzos gigantescos.

Dimensión ambiental.

La dimensión social tiene por objetivo permitir la convivencia armónica de los ciudadanos con el medio ambiente en términos de sostenibilidad para la actual y las futuras generaciones. Por medio del urbanismo las administraciones municipales pueden gestionar la creación y protección de zonas de reservas ambientales, parques ecológicos, sistemas de protección del agua, el suelo y el ambiente, estrategias contra el cambio climático que pueden ir desde techos verdes, hasta energías renovables. Deben además dar manejo a los residuos de todo tipo y fomentar el reciclaje. Por último es sabida la importancia de las zonas verdes y reservas naturales para la protección contra el riesgo, desde los deslizamientos, inundaciones, olas de calor, hasta sismos de alta magnitud.

Se ha referido brevemente las tareas que puede emprender las administraciones municipales desde el urbanismo, en los siguientes apartes se enunciarán los instrumentos de gestión y financiación que pueden ser utilizados para dar cumplimiento a dichas tareas.

4.3.3. Instrumentos de gestión y financiación urbanísticos.

Con base en Galvis Gaitán (2014) y los Planes de Ordenamiento Territorial del Distrito de Bogotá y los municipios de Medellín, Pasto y Cauca se presentarán los siguientes dos apartes del texto.

Instrumentos de gestión urbanística.

1. Reparto equitativo de cargas y beneficios urbanísticos.
2. Actuaciones urbanas integrales o macroproyectos.
3. Planes parciales.
4. Planes regularización y manejo y planes de implantación.
5. Planes maestros.
6. Planes especiales de manejo y protección del patrimonio.
7. Planes de parques.
8. Planes de manejo ambiental.
9. Afectación para obras públicas.
10. Anuncio de proyecto, programa u obra.
11. Bancos de tierras o inmobiliarios.
12. Derecho de preferencia en la compra de inmuebles.
13. Obligación de desarrollo y construcción prioritaria.
14. Declaratoria de habilitación y uso de edificaciones.
15. Enajenación voluntaria y forzosa.
16. Expropiación administrativa o judicial.
17. Reajuste de tierras o integración inmobiliaria.
18. Cooperación entre partícipes.

Instrumentos de financiación urbanística.

1. Transferencia de derechos de construcción y desarrollo.
2. Venta de derechos de construcción y desarrollo.
3. Cesiones urbanísticas.
4. Transferencia de cesiones.

5. Contribución en valorización.
6. Participación en la plusvalía.
7. Pago en especie.
8. Otras fuentes de financiación:
 - a) Pago por Servicios Ambientales.
 - b) Compra de derechos fiduciarios.
 - c) Financiamiento por incremento en la recaudación impositiva.
 - d) Disminución en la estratificación
 - e) Beneficios tributarios.
 - f) Tasas fiscales e impuestos.
 - g) Los subsidios para la adquisición y mejoramiento de vivienda.
 - h) Las asociaciones público/privadas a través de la concesión por obra pública.
 - i) El sistema general de regalías.
 - j) Rentas generadas para el mantenimiento y administración de los bienes inmuebles propiedad del municipio.
 - k) Recursos en el marco de contratos plan.
 - l) Recursos de cooperación internacional para el desarrollo urbano y el mejoramiento del hábitat.
 - m) Asociaciones público comunitarias.
 - n) Emisión de bonos de deuda pública, títulos y pagarés.

Conclusiones

1. Hace unos 10 mil años surgen los primeros asentamientos humanos, antecesores de los municipios, como resultado de la necesidad de rendir culto a los muertos. De tal suerte el municipio es por encima de todo un hecho cultural. A la llegada de los españoles existían más de setecientos pueblos de indios en la nueva granada. El municipio jugó un papel fundamental en la configuración administrativa del poder español en América. La violencia tras el Bogotazo generó la migración de la población a los pueblos y sobre todo a las grandes ciudades, haciendo necesaria la creación de instrumentos de gestión urbanística. En la actualidad la creación de municipios está limitada por requisitos legales. Los elementos de estas entidades territoriales son; población, territorio, autoridades y subordinación al Estado y sus fines. El municipio es en últimas el espacio donde se desenvuelve y perfecciona el ejercicio del poder.
2. El régimen municipal es el conjunto de normas del ordenamiento jurídico colombiano que establecen obligaciones, competencias y derechos de las entidades territoriales municipales. En el país han existido un amplio número de códigos municipales. A su vez, la Constitución Política presenta un capítulo destinado a establecer las normas concernientes a los municipios como parte de la organización territorial del Estado. Pese a la existencia de algunas leyes que se han difundido como códigos municipales, las normas referentes a estas entidades territoriales están dispersas en todo el ordenamiento jurídico lo que hace difícil su estudio y sistematización. La autonomía territorial es el principio constitucional a partir del cual a los municipios y otros entes territoriales, se les entrega competencias específicas que no pueden ser desconocidas por otras autoridades administrativas.
3. La descentralización es una técnica de distribución de poderes entre los distintos niveles del Estado. Hace parte de las formas de organización administrativa junto con la delegación y la desconcentración. La descentralización en Colombia ha sido un tema de debate constante en la política del país desde el inicio de la vida republicana, llegando a

su culmen con la elección popular de alcaldes y gobernadores y la mayor autonomía territorial dada por la Constitución de 1991. Sin embargo en las últimas dos décadas se ha presentado un proceso recentralizador auspiciado por la debilidad democrática de la nación, la centralización del manejo macroeconómico bajo los estándares neoliberales y un sistema clientelista de sostenimiento de elites territoriales entramadas con la política tradicional, limitando la construcción de habilidades territoriales. Sin embargo, el fortalecimiento del proceso descentralizador reviste importancia capital, toda vez que favorece la construcción de modelos de desarrollo alternativos, fomenta la participación ciudadana, la calidad de los servicios del Estado y el control al poder.

4. La descentralización en Colombia no ha incluido, por lo menos de forma expresa la descentralización económica. Ello auspiciado por el interés de la tecnocracia neoliberal en mantener el control centralizado de la economía. Para poder conseguir dicho fin, aquellos han sedado a los políticos regionales por medio de la corrupción –mermelada- y a la población con asistencialismo. Sin embargo, la dirección general de la economía recae no solo en la nación, sino en las demás entidades territoriales.
5. Desde el siglo pasado los urbanistas han discutido en torno a cómo debería ser la ciudad del futuro. En buena medida ese debate se ha centrado en el tamaño ideal de las ciudades, teniendo en cuenta los problemas de todos tipos que han generado las grandes aglomeraciones urbanas. La ciudad intermedia surge entonces como una solución, toda vez que puede ser fácilmente gestionada, liderar la construcción de planes de desarrollo económico regional, innovar en sus formas de intervención urbanística y además debido a la mayor interacción social facilita desarrollar lazos de solidaridad entre la población.
6. La gestión municipal tiene tres elementos: la economía, el urbanismo y lo institucional, en el marco de dos ejes transversales y articuladores: el medio ambiente y la participación ciudadana. La relación que existe entre urbanismo y economía es estrecha; es en la ciudad donde tienen lugar las actividades económicas, las ciudades a su vez, se han construido siguiendo el patrón de dichas actividades y el urbanismo y la economía son las dos áreas de intervención del Estado que más tienen que ver con la desigualdad. El

Desarrollo Económico Local es un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local. Se entiende el desarrollo territorial en la línea de lo que se planteó adelante para la gestión municipal, enmarcado en la definición propia de desarrollo que asuma la comunidad.

7. El diseño de cualquier política consiste en tres elementos fundamentales: el diagnóstico del problema, la definición sobre qué debe hacerse y el planteamiento de cómo debe hacerse. Es indispensable considerar en la formulación de esos tres elementos los agentes, las instituciones y la información del territorio, para ello conviene tener en cuenta las perspectivas micro, macro, meso y meta, lo cual permite delimitar y caracterizar las estrategias para una realidad particular, contando con cuatro condiciones u objetivos de medio para el desarrollo económico territorial que son la información, la coordinación, la asociatividad y la especialización. Todo lo anterior marcado por un contexto de dimensiones económicas, políticas, culturales y tecnológicas.
8. Se presentan 68 tácticas o procesos de política económica, agrupados en 27 componentes estratégicos, todos en el marco de 5 líneas de acción que tienen como objetivos; implementar las acciones necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal con miras al desarrollo económico territorial, conseguir fuentes de financiación para el desarrollo de procesos económicos a partir del crédito, promover una cultura del emprendimiento, la innovación en el marco de la ética y la responsabilidad social, alcanzar mayores niveles de especialización en las actividades organizativas, administrativas, productivas y comerciales para el aumento de la eficiencia y la competitividad, perseguir el desarrollo y puesta en marcha de ideas nuevas de negocio y de emprendimiento social que permitan la solución de problemas en el territorio y la creación o conquista de nuevos mercados.
9. La clave para financiar la política económica territorial está en las buenas prácticas administrativas y en la planeación a largo plazo. Buena parte de los recursos provendrán del sector privado y de aliados estratégicos en el sector público. El municipio cuenta además con recursos propios, transferencias y puede contraer deuda. Dentro de las

posibilidades novedosas de financiación están la cooperación internacional, los premios por buena gestión, convocatorias públicas, monedas alternativas, programas de donaciones y canalizar recursos para proyectos de importancia regional por medio de contratos plan.

10. Los planes de ordenamiento territorial son el principal instrumento de intervención urbanística con que cuentan las entidades municipales y son dentro del variado tipo de planes municipales, los más importantes. Las administraciones municipales deben desarrollar una diversidad de tareas en el marco de las tres dimensiones del urbanismo: económica, ambiental y social. Para ello cuentan con una serie de instrumentos de gestión y financiación que deben ser aprovechados.

Referencias

- Aghón, C., Albuquerque, F., y Cortés, P. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Cepal.
- Albuquerque, F. (Conferencista). (2014). “*Desarrollo Económico Territorial en América Latina y el Caribe: Perspectivas y Oportunidades*”. [YouTube]. De: https://www.youtube.com/watch?v=UY1bQE_xJL4.
- Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, 61(124), 17-42.
- Balcázar, A., y Rodríguez, C. (2013). Tierra para uso agropecuario. En Fedesarrollo. *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá, D.C., Colombia: SAC-Fedesarrollo.
- Banco de la República de Colombia. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Recuperado de: http://www.banrep.org/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_205.pdf.
- Banco Mundial. (2016). *Población rural (% de la población total)*. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=CO>.
- Caballero, C., García, M., y Vélez, S. (2011). *Pobreza y desigualdad. Un balance de la información disponible*.
- Castillo Blanco, F. A. (2008). Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas. Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Cepal. (2016). La desigualdad en Colombia es mayor de lo que se piensa. *El tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16546686>.
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia C-221. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-931. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-931-06.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-889. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-889-12.htm>.

- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-123. M.P. Alberto Rojas Ríos. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-123-14.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-445. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-123-14.htm>.
- Dalsgaard, A. M. (2012). *La escala humana*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=hVwR4PntX7U>.
- DANE. (2016). *Resultados de Desempeño Integral de los departamentos y municipios de la vigencia 2015*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>.
- DANE. (2016). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf.
- DANE. (2017). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_16_.pdf.
- Demuca. (2009). *Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local*. Costa Rica: Fundación Demuca. Recuperado: http://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/2/44322/Guia_Herramientas_Municipales_Demuca.pdf.
- Echeverri, A. (2012). *Urbanismo Social Medellín*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=-uFFjY461y4>.
- El Tiempo. (13 de julio de 2016). La clave para planear un nuevo país es el POT. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16643406>.
- ESAP - Escuela Superior de Administración Pública. (2008). *Procesos económicos territoriales*. Recuperado de: http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/5_procesos_economicos_territoriales.pdf.
- Fajardo, S. (2013). *Medellin, Del Miedo a La Esperanza (Conferencia en el TEC de Monterrey, Mexico)*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=mlKz1GSsXpQ>.
- Foucault, M. (1970). *Nietzsche, Freud, Marx*. Recuperado de: <https://asc2.files.wordpress.com/2007/11/nietzsche-freud-marx.pdf>.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-*

1978. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Gaitán Galvis, F. (2007). *El municipio colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S. A.
- Gaitán Galvis, F. (2014). *Manual de derecho urbanístico*. Bogotá, D.C., Colombia: Editorial Temis S. A.
- Galeano, E. (2000). *El libro de los abrazos*. Siglo XXI.
- Giraldo Isaza, F. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades*. Bogotá, Colombia: ONU Hábitat.
- Gómez Sierra, C. (2015). *Los desafíos de las ciudades intermedias*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=I-e7QzMucno>.
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia. En S. Jost. (Ed), *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11-55). Bogotá, D.C., Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Habermas, J. (1968). *Conocimiento e interés*. Madrid, España: Editorial Taurus.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid, España: Trotta.
- Canal Encuentro (Productor). (2012). “*El informe Kliksberg, Capítulo: Emprendedores sociales*”. [YouTube]. De: https://www.youtube.com/watch?v=eqPQBI8_9zs.
- _____. (2012). “*El informe Kliksberg, Capítulo: Economía social*”. [YouTube]. De: https://www.youtube.com/watch?v=s4RKJuJ05ME&list=PLuvkMU2jeZE1cnZ-RT3IUJZh_lrHu7f2M&index=14.
- Kogan, A. (2013). *Construyendo ciudades sustentables*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=DIILXG1B1dU&t=3s>.
- Leal Del Castillo, G. (2010). *Ecourbanismo: Ciudad, medio ambiente y sostenibilidad*. Bogotá Colombia: Ecoe Ediciones.
- Restrepo, G. (2013). *Sostenibilidad urbana*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=xxc45mainCI>.
- Robledo Castillo, J. E. (2016). *La corrupción en el poder y el poder de la corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia: Aguilar.
- Rodríguez R, L. (2013). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S. A.
- Rúa Rodríguez, J. A. (2014). *Urbanismo sostenible: Un enfoque desde la planificación*. Bogotá,

Colombia: Ediciones Unisalle.

Sarmiento, E. (2015). Distribución, modelo económico y Piketty. En Academia Colombiana de Ciencias Económicas (Ed.), *Piketty y los economistas colombianos. Debate sobre el capital en el siglo XXI* (pp. 13-53). Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones Aurora.

Sauer, B. (2013). *Renovación urbana sostenible*. Recuperado de:
<https://www.youtube.com/watch?v=51i94OZ7I7s>.

Suárez Montoya, A. (2015). Thomas Piketty. Cuatro principios neoclásicos y la realidad colombiana. En Academia Colombiana de Ciencias Económicas (Ed.), *Piketty y los economistas colombianos. Debate sobre el capital en el siglo XXI* (pp. 151-195). Bogotá, D.C., Colombia: Ediciones Aurora.

Valle, M. (2015). *Urbanismo Inverso*. Tomado de:
<https://www.youtube.com/watch?v=KZonwEBPYDE&t=2s>..

Vanegas Salgado, M. I. (2013). *El mercado de bonos municipales en Colombia*. Gestipolis. Recuperado de: <https://www.gestipolis.com/el-mercado-de-bonos-municipales-en-colombia/>.