

TENDENCIAS
Revista de la Facultad de Ciencias
Económicas y Administrativas.
Vol. II. No.2
Diciembre de 2001, páginas 115-147
Universidad de Nariño

**EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS EN LA
PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL: SUS
FUNDAMENTOS TEORICO-CONCEPTUALES***

**Oscar Hernan Muñoz G¹
Mariela Holguin Lema²**

*Las bases del Estado Nacional y del republicanismo cívico están en la célula municipal en donde los ciudadanos despliegan sus virtudes de ganar información e influir racionalmente sobre el gobierno de sus comunidades y hay que entender que esta célula se mantuvo atrofiada por 105 años de vigencia de la Constitución de 1886. Por eso mismo hay que fortalecerla mucho más, pero no con dádivas paternalistas sino con el esfuerzo propio y la construcción de un espacio público pródigo en servicios y obras. SALOMON KALMANOVITZ. En: *Las instituciones colombianas en el siglo XX*. Bogotá: Alfaomega-Cambio, 2001. p. 41.*

* Las opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen la posición oficial de la entidad para la cual trabajan.

¹ Economista Universidad de Nariño, Especialista en Gobierno Municipal Pontificia Universidad Javeriana; Profesional Dirección General de Empleo-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. E-mail: oscarhmg@hotmail.com

² Trabajadora Social Colegio Mayor de Cundinamarca; Especialista en Gobierno Municipal Pontificia Universidad Javeriana; Profesional Dirección General de Empleo-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

RESUMEN

A partir de la crisis de los paradigmas del desarrollo y el neoliberalismo se dio un cambio en el tratamiento del desarrollo, visto como “un desarrollo a escala humana”, que acepta lo global, lo regional y lo local. Este nuevo enfoque del Desarrollo Local Endógeno permite reforzar la capacidad de la localidad para buscar formas autónomas de Desarrollo económico, social, político, etc., con base en la utilización plena de sus recursos.

Dentro de este contexto se identifican seis condiciones básicas, que permiten potenciar el Desarrollo Local Endógeno: existencia de un tejido humano dinámico; identidad social; existencia de centros sociales dinámicos; densidad y diversidad de redes de información; capacidad social para asimilar cambios y el grado de diversificación del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, se presentan factores que pueden obstaculizar el desarrollo como: bajos niveles de formación del recurso humano; carencias en el acopio y procesamiento de información; escaso desarrollo de la planificación y de gestión pública y privada, entre otros.

Para abordar el estudio del Desarrollo Local Endógeno es necesario analizar la *dinámica interna* y sus *interrelaciones* con otros espacios. A escala interna se analizan aspectos locales relacionados con los recursos materiales y humanos, el poder y la organización social local y las relaciones económicas. A escala externa, el análisis del Desarrollo Local abarca elementos relacionados con vías de acceso; control y manejo del transporte y aprovechamiento de productos y personas; capacidad de liderazgo político y económico; sistemas locales de información y políticas de apoyo al desarrollo social.

Un factor básico de la planeación y gestión del Desarrollo Local es el relacionado con la construcción de *procesos de comunicación* entre los actores locales, públicos, privados y comunitarios. La nueva lógica de la planeación tiene como objetivo la estructuración de “formas de autopedagogía colectiva” que lleven a los agentes a desarrollar una conciencia colectiva de su territorio y de su porvenir.

En Colombia, el ordenamiento constitucional y el enfoque del Desarrollo Local Endógeno, les confieren a los municipios un papel preponderante en la

planeación y gestión del desarrollo local; es decir, que el municipio debe ser, por excelencia, el espacio propicio para la formulación y ejecución de una verdadera política social, que brinde respuestas oportunas y concretas a las necesidades y expectativas de la comunidad local.

Dentro de este contexto, las administraciones locales deben articular de una manera clara y coherente todas las acciones dirigidas específicamente a la promoción del desarrollo social del municipio, concertando con las entidades privadas locales las políticas, programas e instrumentos de empleo.

INTRODUCCION

Las reflexiones que se presentan a continuación son el resultado del trabajo, orientado básicamente al diseño y difusión de los elementos teórico-conceptuales, necesarios para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios colombianos para formular y ejecutar políticas de desarrollo socioeconómico, que den respuestas concretas a las necesidades y expectativas de la comunidad local.

Por tal razón, la exposición tratará, en primer lugar, el contexto general en que se enmarcan las nuevas concepciones del Desarrollo Regional y Local y sus elementos constitutivos, tanto internos como externos; el propósito básico de esta sección es el de brindarles a las administraciones locales los elementos necesarios para realizar un diagnóstico completo de la realidad municipal que les permita orientar de una manera técnica la planeación y gestión del Desarrollo Local. Seguidamente se presentan algunos elementos relacionados con el nuevo contexto de la planeación y gestión del desarrollo local, la importancia del municipio dentro de este proceso; finalmente se resalta la importancia de la política social dentro de los esquemas de planeación y gestión del Desarrollo Local.

Con estos elementos se espera que en los municipios colombianos se empiecen a generar esquemas técnicos y concertados de planeación y gestión del desarrollo, que los transforme en espacios propicios para el fomento de iniciativas de desarrollo local, generadoras de riqueza y bienestar para todos sus habitantes.

EL CONTEXTO GENERAL

Ante la crisis de los paradigmas del desarrollo (MUÑOZ y HOLGUIN, 1999: 19) y la irrupción del neoliberalismo, se inició un proceso de estructuración de formas alternativas de pensamiento sobre el desarrollo y sus implicaciones socioeconómicas. Estos paradigmas emergentes resaltan la importancia de las relaciones e interrelaciones entre las dinámicas económicas políticas, sociales, culturales y ambientales que en su conjunto dan vida al desarrollo. Como afirma Edgar Morin, “hay que volver a situar la noción de desarrollo en una compleja red de relaciones naturales, históricas, sociales y culturales” y “... favorecer la emergencia de la solidaridad humana basada en un lazo primordial entre los hombres” (MORIN, 1996: 29). Este nuevo contexto surge a partir del “desencantamiento” de la fe en un futuro lleno de esperanza y seguridad en los frutos del progreso material como signo orientador de la modernidad de una sociedad.

En este contexto, la noción de desarrollo es vista como “un desarrollo a escala humana que responda por las necesidades humanas fundamentales” (Manfred Max-Neef), que permita desarrollar plenamente la autodependencia, utilizando para ello el desarrollo tecnológico de una manera racionalmente-humana, sin violentar la naturaleza. Así mismo, la noción de desarrollo permite visualizar con claridad los procesos de globalización de la economía y la sociedad, sin desconocer la importancia vital de los procesos regionales y locales. Por tal razón se hace énfasis en las dimensiones individuales y colectivas, y se privilegia la participación activa de la Sociedad Civil y el Estado en la toma de las decisiones fundamentales para cualquier conglomerado humano.

Es de hacer notar que los paradigmas emergentes son en cierta forma marginales con respecto al paradigma dominante de la racionalidad liberal-capitalista; sin embargo, ya empiezan a corroer, por una parte, los cimientos de la economía clásica reapropiadora de los valores de la propiedad y la individualidad, a través de la crítica a la construcción de los modelos simplificadores de la realidad (economía matemática) y, por otra, a la pretendida explicación englobante de la economía general.

El cambio de orientación se vislumbra específicamente en el tratamiento del desarrollo a nivel regional y local. Los debates que actualmente tienen mayor despliegue al interior de la teoría de la planeación regional, v.gr., son los que enfrentan a *la planeación funcional* con *la planeación territorial*. La *perspectiva funcional*, por una parte, tiene como punto central de atención el estudio de las regiones a partir de la concentración de las funciones de decisión y de control en materia de bienes y servicios; en ella, cada área geográfica tiene un papel que cumplir, dependiendo de su posición relativa en los sistemas jerárquicos existentes, y sobre esta base se definen las características y prioridades de la planeación regional.

En la *perspectiva territorial*, por el contrario, no se fija *a priori* la relación jerárquica de las regiones, sino que el análisis tiene como punto de partida el estudio profundo de las particularidades de cada una de las regiones en sus diferentes componentes: económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. En esta perspectiva, el estudio del tiempo y de la historia, considerados como los factores conformadores de la identidad y la estructura regional y local, desempeñan un papel fundamental hasta quedar convertidos prácticamente en las dimensiones decisivas de cualquier proceso de planeación y gestión del desarrollo regional y local.

La perspectiva integradora de la *planeación territorial*, vincula *lo Local* y *lo Regional* desde la óptica de la historia, la economía, la ecología, la política, la sociología y la antropología. Aquí *lo Regional* es considerado como un espacio lleno de significados, integrado por multitud de actores internos que persiguen determinados objetivos, según el propósito de su vida privada y pública, que a través del tiempo y el espacio son transformados en actores-colectivos con intereses convergentes y divergentes, y que en último término pueden construir comunidades con interés de desarrollo autónomo y sentido de pertenencia.

Lo Regional así concebido llega a adquirir una denominación que lo identifica y le da sentido de pertenencia e identidad frente al exterior. El énfasis del proceso está ubicado en las dimensiones socioculturales, sin llegar a dar privilegio exclusivo a las potencialidades endógenas, entendidas como recursos o riquezas, e incluso como oportunidades y fortalezas en la competencia con otras regiones. Así entonces, de la *región-objeto* de la *planeación funcional* se pasa a la noción de *región-sujeto* en la *planeación territorial*. En este contexto,

la región cobra sentido en la medida en que los actores internos se convierten en sujetos de su propio desarrollo, a través de un continuo proceso de interrelación entre ellos mismos y con los actores exógenos.

En la región se puede ejercer la política en el más amplio sentido de la palabra. Uno de los significados más grandes asociados con región es el de territorio; aquí se trasciende las nociones de superficie, distancia y lugar para entrar a manejar el concepto de *espacio humano socialmente construido*, en el cual la escala territorial depende de las dinámicas ejercidas por los actores sociales y políticos regionales, al intervenir cotidianamente “su territorio”; por ello se habla de región como un hecho socioespacial que permanentemente está expandiéndose y contrayéndose. Por ello la región es considerada como el espacio donde confluyen lo único y lo diverso; lo micro y lo macrocósmico; el todo y las partes, la cultura y las subculturas.

Lo Local, por su parte, es tratado como un producto histórico-social, en el cual se desarrolla plenamente el principio de identidad, como resultado de la vida en común y de la existencia de lazos de parentesco y vecinales próximos. En la localidad se desarrollan con fuerza las tradiciones compartidas, las vivencias y las expectativas de vida, lo cual a su vez refuerza la relación de intereses. La dimensión es variable, puede ser una aldea de frontera o una gran ciudad, o un barrio de ella, lo esencial es que la noción debe y puede ser utilizada como complementaria y en permanente interacción con la noción de región.

Lo Local se convierte, en el contexto de la planeación territorial, en un “espacio de desarrollo”, considerado como el espacio de “realización de los proyectos autónomos y el ejercicio de una cierta capacidad de los actores sociales de orientar el contenido del desarrollo económico y de inserción en sus diferentes medios (bio-físico, técnico, socio-institucional y cultural)” (GODARD, et. al., 1987: 135 –147).

El tratamiento dado a *lo Regional* y *lo Local* se ubica en la perspectiva de la planeación y la gestión del desarrollo, sustentado en tres principios básicos de la labor de planeación. Primero, se debe planear con la participación de todos los actores sociales involucrados en el espacio regional y local, para lograr una *planeación participativa*. Segundo, se debe planear con base en las necesidades y aspiraciones concretas de la sociedad, lo cual implica hablar de *planeación*

concertada y, tercero, relacionado con la planeación de corto, mediano y largo plazo, es decir hacer realidad la *planeación prospectiva*.

En fin, la permanente interacción entre *lo Regional* y *lo Local* es una constante en el escenario globalizado, con el propósito de estructurar redes, sumar fortalezas, identificar obstáculos y, finalmente, indagar por los procesos de transformación de los territorios; todo bajo el signo de la incertidumbre y de la complejidad.

LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL DESARROLLO LOCAL

Se entiende por *Desarrollo Local* el modelo de desarrollo que integra de manera coherente los subsistemas económico, político-administrativo, social, cultural y ambiental de una localidad, a través de la aplicación de esquemas de planeación y gestión técnicos y coparticipativos, con el propósito de generar las condiciones necesarias para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo social equitativos, sostenibles, ambientalmente sustentables y en democracia (HOLGUIN y MUÑOZ, 1999: 4-20).

Ahora bien, en el tratamiento del desarrollo local se pueden identificar tres tipos de enfoques que se distinguen por la clase de agentes que los impulsan, el tipo de planeación del desarrollo que aplican y los modelos de desarrollo que fomentan.

En primer lugar se encuentra el enfoque de *Desarrollo Local impulsado por el Gobierno Central*, en donde los criterios de desarrollo, la identificación de localidades beneficiarias de los programas gubernamentales y la asignación de los respectivos recursos, son focalizados totalmente por el Gobierno Central. Este enfoque corresponde esencialmente a los esquemas de planeación indicativa del Estado del Bienestar.

En segundo lugar se ubica el enfoque de *Desarrollo Local impulsado por la iniciativa privada*, según el cual es el mercado quien determina, en último término, los criterios de Desarrollo Local; el Estado, por su parte, circunscribe su gestión al mínimo. Es un enfoque que se sustenta en los principios

neoclásicos, que privilegian la eficiencia y la competitividad plenas de las economías locales, regionales y nacionales.

Finalmente se encuentra el enfoque de *Desarrollo Local Endógeno*, para el cual son las comunidades locales, a partir de sus particularidades económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales, las que están en mejor disposición para intervenir sobre su presente y futuro, mediante la utilización de los recursos locales bajo su control. En este contexto, la gestión pública se dirige hacia la creación de las condiciones mínimas, necesarias para el desarrollo de las iniciativas empresariales locales. Generalmente este tipo de actuaciones se concentra en la ejecución de una *política de promoción económica*, que se traduce en acciones tales como:

- Promoción del trabajo comunitario a través de la utilización de los recursos humanos locales, capacitados como promotores del Desarrollo Local.
- Implementación y ejecución de cursos de formación ocupacional.
- Establecimiento de Escuelas y Talleres, dedicados al aprendizaje de nuevos modelos de fabricación de artesanías, bienes y servicios locales, entre otros.
- Promoción y apoyo a la construcción de viveros de empresas locales.
- Promoción de los productos autóctonos en otros mercados locales, regionales e internacionales.
- Fomento del turismo y del ecoturismo.
- Fomento de las actividades productivas, a través de exenciones tributarias.
- Gestión de promoción empresarial en otras localidades y regiones del país.

Este nuevo contexto permite una transformación radical del papel que deben jugar las autoridades administrativas en el fomento del Desarrollo Local. Así entonces, de simples agentes, concentrados casi que exclusivamente en la gestión de sus propios recursos y en la prestación de unos determinados servicios públicos, deben pasar a convertirse en *agentes catalizadores* del conjunto de iniciativas, provenientes de los diferentes actores sociales, económicos y políticos locales, lo cual les obliga a asumir nuevas responsabilidades como *líderes* en sus respectivos territorios de influencia.

El enfoque del Desarrollo Local Endógeno se constituye, entonces, en una perspectiva alternativa, que permite reforzar la capacidad de una determinada localidad para buscar formas autónomas de desarrollo económico, social, político, cultural y ambiental, sustentadas en la utilización plena de sus recursos endógenos. En este sentido, el Desarrollo Local pretende reducir la dependencia de las localidades con respecto a otras regiones y/o localidades, lo cual les facilita el afianzamiento de sus procesos de cohesión económica, social y política; sin embargo, este proceso no implica la configuración de esquemas autárquicos de desarrollo.

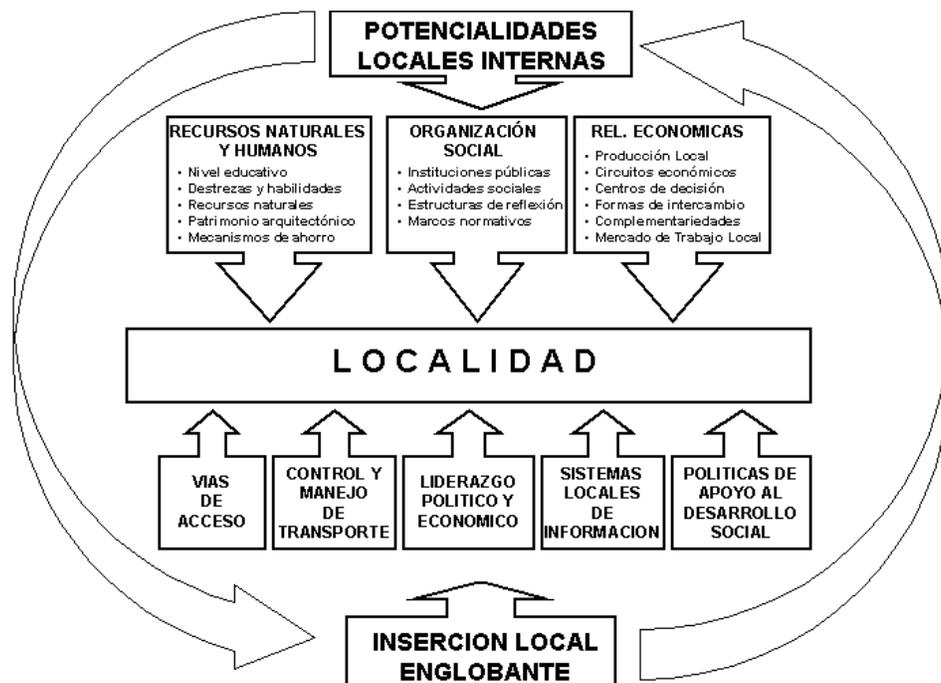
Ahora bien, la diversidad de los componentes geográficos, económicos, poblacionales, culturales, etc., constitutivos de las localidades, determina la existencia de múltiples microcosmos con características muy específicas, que impiden la aplicación de un modelo de Desarrollo Local único. No obstante lo anterior, se pueden identificar, al menos, seis condiciones básicas que permiten potenciar procesos de Desarrollo Local Endógeno:

- La existencia de un tejido humano dinámico, que permita el surgimiento y el desarrollo de diversas alternativas de Desarrollo Local.
- La afirmación de un tipo de vida y de una identidad social, que potencie el sentido de pertenencia.
- La existencia de centros sociales dinámicos, que sean capaces de articular los intereses locales y puedan convertirse en interlocutores válidos en entornos geoeconómicos más amplios.
- La densidad y la diversidad de redes de comunicación e información intralocal.
- La capacidad de los sistemas sociales para asimilar las transformaciones tecnológicas y profesionales (sistemas de formación y de relaciones profesionales).
- El grado de diversificación del mercado de trabajo y la existencia de una mano de obra suficientemente calificada.

Al mismo tiempo se presentan varios factores que pueden obstaculizar los procesos de Desarrollo Local Endógeno:

- Bajos niveles de formación general y profesional del recurso humano local.
- Carencias funcionales en el acopio y procesamiento de información vital.
- Escaso desarrollo de los esquemas de planificación.
- Escasa gestión pública y privada.
- Ausencia de mecanismos de financiación para los proyectos de inversión productiva.
- Pervivencia de los niveles de dependencia externa.
- Existencia de mecanismos de transferencia de recursos al exterior (fiscales, monopolio de la comercialización local, etc.).
- Centralización de las decisiones en materia de políticas de desarrollo y asignación de recursos en los niveles regionales y centrales del aparato estatal.
- Barreras sectoriales resultantes de la especialización económica o de la organización vertical de la administración pública.

GRAFICO 1
LOS FACTORES DEL DESARROLLO LOCAL ENDOGENO



FUENTE: Esta investigación.

Abordar el estudio del proceso de Desarrollo Local Endógeno implica, por un lado, comprender en forma amplia y profunda la *dinámica interna* de la localidad en sus diferentes componentes: económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales, etc., y por el otro, las *interrelaciones* que establece ese espacio local con otros espacios locales y regionales. El estudio de cada uno de estos aspectos permite conocer el desenvolvimiento real de la localidad, con el propósito de establecer los procedimientos de planeación y gestión del desarrollo más adecuados, que posibiliten, en último término, potenciar la óptima utilización de los recursos locales endógenos (Ver Gráfico 1).

1. Potencialidades Locales Internas

En términos generales, la estructura y dinámica interna de una localidad se compone de los siguientes elementos:

a. Recursos materiales y humanos

Nivel educativo de la población. Hace referencia al grado de escolaridad alcanzado por la población local. Es importante determinar, por una parte, la cobertura del sistema educativo formal (educación básica primaria, secundaria y media) y no formal y, por otra, la estructura etárea de la población vinculada a dicho sistema educativo; este aspecto permite identificar el grado de desarrollo educativo alcanzado por el municipio y las deficiencias del mismo.

Generalmente, en municipios rurales la población en edad escolar (3 a 17 años) combina sus actividades escolares con el trabajo en las parcelas; en consecuencia, sus niveles de deserción escolar son más altos que en los municipios urbanos. Esta característica condiciona el desempeño de la fuerza de trabajo y limita sus posibilidades de acceder a actividades productivas que utilicen tecnologías más complejas.

Destrezas y habilidades empresariales de la población. Está relacionado con los niveles de creatividad empresarial alcanzados por la población local. Municipios con alto grado de diversificación productiva y combinación de

técnicas de producción (artesanales y modernas) son el reflejo de la creatividad empresarial de sus habitantes; esta característica implica, por una parte, una utilización óptima de sus recursos endógenos y, por otra, una alta capacidad competitiva a escala regional, nacional e internacional.

Recursos naturales locales. Todas las localidades del país cuentan con valiosos recursos naturales que pueden ser objeto de "apropiación" productiva, con el propósito de generar procesos de Desarrollo Local Endógeno. El adecuado manejo de los recursos naturales que posee un municipio permite mantener un adecuado equilibrio ecológico y preserva la calidad de vida de la comunidad local. Por esta razón, las administraciones locales deben diseñar y ejecutar políticas ambientales que protejan el ecosistema de manera integral.

Patrimonio arquitectónico y cultural. Las características de la arquitectura de las localidades colombianas permiten considerarla como un potencial de desarrollo local, en la medida en que se conserve su estructura y su lógica de construcción. La modernización de la estructura arquitectónica local sin el establecimiento de medidas de control adecuadas, si bien es cierto que facilita y optimiza la utilización del espacio, también genera una pérdida de identidad, por cuanto estandariza la fisonomía de las localidades; en este contexto una política de conservación del patrimonio arquitectónico local debería constituirse en una prioridad de las administraciones locales.

Con relación al patrimonio cultural se puede afirmar que Colombia es un país diverso, rico en tradiciones culturales que en la mayoría de las localidades tienen origen prehispánico, mezclado, posteriormente, con la cultura ibérica. La existencia de estas tradiciones culturales permite el afianzamiento del sentido de pertenencia a la localidad e impulsa la consolidación de los denominados "terruños" o patrias chicas, que son en último término una manifestación de la potencialidad de las localidades, como espacios propicios para el encuentro de intereses colectivos comunes, capaces de desencadenar verdaderos procesos de Desarrollo Local Endógeno que, en último término, pueden transformarse en generadores de empleo productivo para sus habitantes.

Mecanismos de ahorro local. Una localidad con capacidad de ahorro interno y medios adecuados para la captación y colocación de esos recursos, puede generar procesos de reinversión productiva, que incentiven la creación y/o

mantenimiento de empresas y, en consecuencia, la consolidación de una base productiva fuerte y competitiva a nivel regional, nacional e internacional.

b. Organización social

Instituciones públicas. Constituidas por el conjunto de instituciones administrativas, recreativas, culturales, de definición de poderes y competencias, etc., que permiten el establecimiento de los mecanismos necesarios de comunicación e institucionalización de las decisiones y la definición de los roles públicos y privados dentro de la localidad. Las instituciones públicas juegan un papel decisivo en la orientación de la planeación y gestión del desarrollo local, a través de su intervención en la construcción y mantenimiento de la infraestructura física básica; diseño y ejecución de programas de educación, salud, vivienda, desarrollo agropecuario, etc., y la regulación de aspectos básicos para la convivencia ciudadana.

La importancia de las funciones desempeñadas por las instituciones públicas locales requiere de una definición precisa en cuanto a las reglas de juego, de tal manera que queden delimitadas claramente sus responsabilidades y la forma cómo deben interactuar con el sector privado y comunitario, presentes en la localidad.

Actividades sociales de solidaridad. En cada localidad existen grupos sociales de presión más o menos estructurados (gremios, ONG'S, etc.); organizaciones barriales o veredales; Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de padres de familia, etc., que ejercen una determinada influencia en el desarrollo socioeconómico de la localidad. Determinar su forma de organización y operación, intereses y capacidad de convocatoria en torno a un objetivo común, es necesario para realizar una correcta caracterización del grado de cohesión social alcanzado por una localidad. En términos generales, se puede afirmar que una localidad con mayor cohesión social, es decir con un "tejido social" fuerte, tiene mayores posibilidades de convertirse en un espacio propicio para generar procesos de Desarrollo Local Endógeno.

Estructuras de reflexión local. En las localidades, por efecto de la cercanía de sus habitantes, se conforman grupos dedicados al ejercicio de actividades de

recreación, cultura, cultos religiosos, apoyo a la gestión de la función pública (veedurías ciudadanas, Consejos Territoriales de Planeación, etc.) que contribuyen, positiva o negativamente, al desarrollo de la localidad. Tener en cuenta el desenvolvimiento de estos grupos es de vital importancia para identificar las potencialidades de organización local y los puntos de contradicción y de confluencia.

Marco normativo (jurídico y/o tradicional). En los municipios colombianos coexisten normas jurídicas y tradicionales, especialmente para el manejo de la propiedad de la tierra. En este contexto, no es extraño ver como en municipios de tradición agropecuaria, ubicados en zonas de economía campesina, la transferencia de la propiedad de padres a hijos se realiza de manera verbal, situación que entra en contradicción con la normatividad legal vigente y genera distorsiones en los avalúos catastral y predial de los municipios.

c. Recursos económicos

Dinámica y estructura productiva local. Es el conjunto de actividades productivas que se desarrollan, a través del tiempo y el espacio, en una localidad; dichas actividades pueden ser agropecuarias, agroindustriales y/o de servicios. Las características de la estructura productiva local revelan, por una parte, la vocación productiva del municipio y, por otra, permiten visualizar sus posibles alternativas de desarrollo. En este sentido, realizar una adecuada caracterización de la estructura productiva local, es condición indispensable para adelantar un proceso de planeación y gestión del Desarrollo Local, que permita la utilización óptima de los recursos endógenos de la localidad.

Circuitos económicos. Este aspecto hace referencia a la existencia de circuitos económicos que vinculen las actividades de producción, transformación, circulación, comercialización y distribución de bienes y servicios. En un modelo ideal de desarrollo, una localidad debe contar con circuitos económicos completos que le permitan generar un proceso de acumulación de riqueza que beneficie, principalmente, a los productores y comercializadores locales y que garantice la comercialización de excedentes en los mercados externos. En la realidad, las localidades poseen circuitos económicos incompletos que, dependiendo de la fase del ciclo de producción que ejecuten, permiten un mayor o menor grado de desarrollo socioeconómico de la localidad.

Centros de decisión económica. En relación directa con el desarrollo de los circuitos económicos se encuentra la existencia de centros de decisión económica. Estos centros encuentran su máxima expresión en la conformación de gremios de la producción y asociaciones de comerciantes y transportadores que, a través de la toma de decisiones que benefician a sus respectivos gremios o asociaciones, afectan positiva o negativamente el desarrollo de la localidad en su conjunto.

Formas particulares de intercambio. En las localidades existen formas de intercambio monetario y no monetario. V.gr., en municipios agropecuarios, el pago de los jornales se realiza, una parte en dinero y la otra, en especie (raciones); este tipo de relaciones de intercambio forma parte de las costumbres locales heredadas, en su mayor parte, de las comunidades precolombinas. Conocer a fondo los tipos de intercambio que existen en la localidad es un elemento necesario para una correcta comprensión de la estructura económica local.

Complementariedades directas e indirectas. Este aspecto se relaciona, por una parte, con la identificación de cadenas productivas en los diferentes sectores económicos de la producción local, es decir, existencia de complementariedades directas y, por otra, con la identificación de las conexiones existentes entre las diferentes actividades productivas y/o de servicios locales que permiten el logro de determinados fines (asistencia técnica, capacitación, talleres de entrenamiento, etc.) (complementariedades indirectas).

Mercado de trabajo local. El mercado de trabajo local es el resultante de la interacción de la oferta y demanda de fuerza de trabajo. En este punto se identifican las características de la oferta de trabajo (composición por sexo, edad, lugar de residencia, niveles de calificación, etc.), y de la demanda de trabajo (actividades económicas de mayor absorción de trabajadores, perfiles ocupacionales requeridos, etc.).

Cada uno de estos elementos se encuentra en estrecha interrelación con los demás; es decir, que conforman un *todo* articulado, dinámico y transversal. Ahora bien, para abordar el estudio de una localidad en sus diferentes

componentes se hace necesario analizar cada uno de estos elementos constitutivos particulares, pero sin olvidar que forman parte de una estructura más amplia que los afecta positiva o negativamente.

En este punto es importante tener en cuenta que el comportamiento de cada uno de ellos también afecta, positiva o negativamente, a la totalidad de la estructura de la localidad (Ver Gráfico 1). En este sentido, se puede afirmar que las intervenciones de política económica y social sustentados en los análisis *ceteris paribus*, no son las más adecuadas para abordar un verdadero proceso de planeación y gestión del Desarrollo Local Endógeno.

2. Inserción Local Englobante

Cada localidad no es un espacio cerrado, autárquico; sus posibilidades de desarrollo y expansión dependen de las interrelaciones que establezca con otras localidades, regiones o países. La localidad, a través de sus diferentes componentes construye, moldea y mantiene los medios que le permitan comunicarse con su entorno, a la vez que facilita que fluyan desde el exterior procesos de información, intercambio de bienes y servicios, circulación de personas, entre otros (Ver Gráfico 1).

a. Vías de acceso

La situación geográfica de una localidad y la existencia de vías de comunicación determinan su mayor o menor facilidad de intercomunicación con otras localidades; de la misma manera, afecta su posición competitiva frente a otros mercados locales, regionales o nacionales. Por esta razón, identificar con precisión la cantidad, el estado y la proximidad o lejanía de las vías de comunicación existentes en la localidad, permite reconocer el grado de inserción de la localidad en espacios geoeconómicos más amplios.

b. Control y manejo del transporte y aprovechamiento de productos y personas

El análisis sobre el dominio o control que puedan ejercer organizaciones o agentes internos y/o externos sobre los sistemas de transporte y comercialización de la producción de bienes y servicios locales, tanto para

cubrir el mercado interno como el externo, así como en la importación de bienes y servicios que no se produzcan internamente (monopolización), permite establecer los grados de dependencia que puede tener la localidad en materia de transporte y comercialización, que impulsan o dificultan su desarrollo. De igual manera el conocimiento sobre el grado de aprovechamiento que la localidad le está dando a la circulación transitoria de productos y personas por su espacio, permite establecer la utilización óptima de los recursos endógenos locales que posee.

c. Capacidad de liderazgo político y económico

Un aspecto importante dentro de la construcción del Desarrollo Local Endógeno está relacionado con la capacidad de liderazgo político y económico que tengan las autoridades, gremios económicos y la clase dirigente de la localidad, tanto en el ámbito interno como externo. Producto del ordenamiento político-administrativo vigente en el país, decisiones importantes en materia de política fiscal, monetaria, crediticia, de comercio exterior, etc., y la expedición del marco normativo necesario para el funcionamiento del Estado en su conjunto, se diseñan y aplican desde el nivel central; por esta razón las diferentes localidades quedan al margen de dichas decisiones.

En este contexto, el papel de liderazgo que asuman sus administraciones, gremios y clases dirigentes, es de vital importancia para lograr que sus proyectos de desarrollo local tengan la suficiente acogida dentro de las diferentes instancias de planeación y gestión de recursos, existentes en el nivel central.

d. Sistemas Locales de Información

La construcción de Sistemas Locales de Información tiene como propósito esencial permitir un conocimiento amplio, profundo, sistematizado y periódico del comportamiento de las principales variables socioeconómicas que afectan, directa o indirectamente, el desarrollo de la producción, la estructura poblacional y de los mercados de trabajo locales, especialmente.

Ahora bien, el conocimiento del comportamiento de estas variables, en el tiempo y el espacio, permite acceder a una serie de herramientas técnicas de

decisión económica, política y social que le dan dirección y profundidad a los procesos de planeación y gestión del Desarrollo Local. En este sentido, la construcción y mantenimiento permanente de Sistemas Locales de Información se constituye, en el momento actual, en un signo del desarrollo alcanzado por los municipios en su proceso de consolidación como motores del Desarrollo Local.

Los Sistemas de Información Municipal se insertan en un determinado espacio geográfico y en diferentes momentos en el tiempo. Se podría afirmar que estos Sistemas son la base para la estructuración de un sistema que potencie el Desarrollo Local y Regional. Por tal razón, su especificación debe partir de la caracterización del Espacio Local y la interacción de sus habitantes (participación ciudadana), entre otros aspectos.

e. Políticas de apoyo al Desarrollo Social

Generalmente, los niveles superiores de la división político-administrativa del país (Gobiernos Nacional y Departamental), cuentan con diversas políticas, planes y programas de fomento al desarrollo social, que pueden ser aplicados en las localidades. Conocer la oferta de servicios en estos aspectos es de vital importancia para las administraciones locales, porque les garantizan los recursos de cooperación, crédito, apoyo técnico y humano, etc., necesarios para la ejecución de sus programas de inversión social.

Como puede apreciarse, el análisis de la dinámica interna de la localidad en sus diferentes factores constitutivos y la interrelación que establece con su entorno, es condición necesaria para conocer en detalle su situación socioeconómica e identificar adecuadamente sus posibilidades de desarrollo. Este esquema de trabajo permite encadenar de manera armónica dos funciones esenciales del municipio, como célula básica del ordenamiento político-administrativo del país: la planeación y la gestión del desarrollo local.

LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

Un factor básico de la planeación y gestión del Desarrollo Local, como se ha visto anteriormente, está estrechamente relacionado con la construcción de *procesos de comunicación* entre los diferentes actores locales, públicos y

privados, como condición esencial para el desarrollo de una verdadera cultura de la participación ciudadana.

Desde la óptica de la planeación tradicional, la elaboración de los planes de desarrollo se fundamentaba en la identificación de un conjunto de variables principales, a partir de las cuales se construían indicadores que pretendían abarcar y explicar la totalidad de la realidad regional y local, con el fin último de pronosticar cual sería el camino a seguir para inducir a un determinado tipo de desarrollo. Sin embargo, este proceso llevó a que los técnicos se alejaran de las comunidades, desconocieran sus lógicas internas y perdieran poder de negociación con ellas.

La nueva lógica de la planeación, por el contrario, tiene como objetivo inmediato la estructuración de “formas de autopedagogía colectiva”, que lleven a los diversos agentes regionales y locales a desarrollar una conciencia colectiva de su territorio y de su porvenir.

A medida que esta *conciencia* se fortalece, los agentes locales tienen la oportunidad, a través del trabajo comunitario, de descubrir sus intereses comunes y concertadamente dar solución a los problemas que los aquejan. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que cada uno de ellos tiene una racionalidad particular que, por lo general, no es coincidente, lo cual, en muchas oportunidades, puede crear barreras al proceso de concertación al interior del espacio local.

En este caso lo importante es determinar la naturaleza de los intereses que mueven a cada uno de los agentes locales. Por ejemplo, el Estado, tomado como el conjunto de instituciones públicas locales, se constituye en uno de los principales actores del Desarrollo Local. Su papel, en este contexto, es el de planificar e impulsar el desarrollo económico y social; prestar los servicios públicos básicos; ordenar el desarrollo del territorio; promover la participación ciudadana; solucionar las necesidades insatisfechas en salud, vivienda, saneamiento básico; promover el mejoramiento económico y social y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales (Artículo 3 de la Ley 136 de 1994).

Por su parte, la Sociedad Civil es otro de los actores esenciales del Desarrollo Local. Si no existe una sociedad local organizada y dinámica, con unas clases política, empresarial y trabajadora y con unas organizaciones sociales fuertes, con capacidad y disposición de sumar esfuerzos para provocar un despegue del desarrollo, de nada valen los esfuerzos del Estado en materia de inversión, capacitación del recurso humano, protección del medio ambiente, etc.

Finalmente, el sector privado juega un papel importante dentro del ámbito local, en la medida en que su actuación, a través de sus diferentes componentes (micro, pequeña, mediana y gran empresa, formas de organización solidaria, etc.), influye en la orientación del desarrollo local. En este sentido, su participación en los esquemas de planeación y gestión del desarrollo local se torna indispensable, por cuanto su apoyo económico, técnico y/o logístico a las políticas diseñadas por parte de la administración, puede transformarse en un importante dinamizador de la actividad económica local; se trata, en último término, de convertir al sector privado en un sector comprometido con el fomento del Desarrollo Local.

El reto que tienen las localidades en su proceso de transformación en verdaderos espacios de Desarrollo Local Endógeno, se concentra básicamente en la potenciación de esquemas de cooperación entre sus administraciones locales y sus diferentes fuerzas económicas y sociales, incrementando de esta manera la confianza en sus posibilidades reales de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Este esquema puede ser abordado a partir de una concertación amplia de los objetivos, orientaciones y prioridades de Desarrollo; cuestión que para Colombia pasa por el estudio y comprensión de la realidad municipal, en su evolución a través del tiempo y el espacio.

EL MUNICIPIO: EJE CENTRAL DE LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

Las nuevas competencias y funciones otorgadas a los municipios a partir de la Constitución de 1991, profundizó el proceso de descentralización que se venía dando desde comienzos de la década de los ochenta, en lo que se refiere al manejo político, administrativo y fiscal, así como a su ordenamiento territorial, dándole el protagonismo necesario y creciente a las regiones y municipios colombianos, a través de la autonomía y fortalecimiento de las entidades

territoriales, descentralizando funciones del nivel nacional; trasladando el poder y la escala de prestación de los servicios a cargo del estado a los niveles territoriales.

En este nuevo esquema, la *autonomía* se constituye en uno de los principios fundamentales de la acción de los municipios, en donde el manejo de variables propias, como la elección de alcaldes, la participación de los usuarios en el seguimiento y evaluación de los servicios públicos, y de los ciudadanos en la elaboración de planes de desarrollo económico y social, la participación en las estructuras organizativas sectoriales y territoriales, determinan un reconocimiento de lo particular y específico en medio de la heterogeneidad geográfica, económica, social, política y ambiental existente en el país.

Con el propósito de consolidar este proceso, la Carta Política de 1991 plantea las transferencias de la nación hacia los municipios, orientadas a financiar los gastos de inversión social que, de acuerdo con la Ley, corresponderán principalmente a las áreas de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico. En este sentido, la Ley 136 de 1994 busca modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. En ella, se le describe como “*la entidad territorial fundamental de la estructura político-administrativa del Estado*, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señala la ley, y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”.

Igualmente define, entre otras, funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos domiciliarios; ordenamiento del desarrollo del territorio; planificación del desarrollo económico, social, cultural y ambiental de sus habitantes; solución a las necesidades insatisfechas en educación, salud, saneamiento básico, agua potable y vivienda, con énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad y, promoción del desarrollo económico y social de sus habitantes.

En cumplimiento de estas competencias, los municipios están sujetos a principios rectores, tales como la *coordinación*, *conurrencia* y *subsidiariedad*, y en aquellos casos en que tenga dificultades para prestar los servicios que le competen, las entidades territoriales del nivel superior deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, respetando la autonomía local. Así

mismo, la organización y funcionamiento se desarrolla con base en los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, a través de los cuales se busca que exista claridad en la misión, optimización de los recursos financieros, humanos, técnicos, acceso de los habitantes al conocimiento de los actos de la administración, ética en el ejercicio de la función pública, responsabilidad en el cumplimiento de las funciones y competencias del municipio, asegurando y garantizando los derechos de todos los ciudadanos.

La Carta Política establece que el ordenamiento territorial “es el conjunto de acciones concertadas para orientar las transformaciones, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía del medio ambiente”. Así pues, la organización del territorio se asume como una estrategia que conduce a una distribución geográfica de la población y de sus actividades, de acuerdo con las potencialidades de su entorno físico, en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

Estas nuevas concepciones sobre el ordenamiento del territorio contienen nociones como división territorial, región, municipio, provincia, área metropolitana, entidad territorial indígena, que tratan de reconocer las territorialidades históricas y culturales de cada una de ellas, en función de la equidad y la competitividad.

A través de la Ley 60 de 1993 se definen los recursos y competencias de los diferentes niveles de gobierno, donde al municipio le compete la ejecución de la *política social*. Es así como en el campo educativo administra el servicio de preescolar, primaria, secundaria y realiza las inversiones necesarias en infraestructura y dotación educativa; en salud, atiende la prevención y tratamiento de enfermedades en el primer nivel de atención y presta los servicios médicos y las actividades relacionadas con la vigilancia y control del saneamiento ambiental; en vivienda, reglamenta el desarrollo urbano, apoya proyectos de vivienda y otorga subsidios para programas de interés social. Los servicios de agua potable y saneamiento básico los administra directamente o mediante contratos y, adicionalmente, es responsable de los centros de acopio, mataderos y plazas de mercado.

Para cumplir con las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley, el municipio, como responsable de su propio desarrollo, participa en los Ingresos Corrientes de la Nación, que están orientados específicamente a financiar gastos de inversión social. Sin embargo, el monto de las transferencias es limitado, razón por la cual los municipios deben generar sus propios recursos para atender sectores distintos a los contemplados en la Ley, tales como gastos de funcionamiento, inversión en áreas económicas, y complementar los gastos de los sectores sociales. Otras fuentes de recursos para los municipios son las regalías, las transferencias de otros niveles de gobierno, así como los recursos de crédito interno y de cooperación internacional.

En este contexto, no cabe duda que el municipio se constituye en el eje central de articulación de las actividades generadoras de desarrollo económico y social en el ámbito local. El papel que desempeña como espacio dinámico, donde se interrelacionan los diferentes actores políticos, económicos y comunitarios, le define escenarios de actuación más amplios, que le permiten no sólo cumplir con unos mandatos constitucionales y legales, sino también, generar mayores posibilidades de identificación de las demandas colectivas; posibilitar el control ciudadano sobre la administración pública; abrir nuevos espacios de participación política a sectores sociales carentes de poder económico; permitir una relación más estricta entre cargas impositivas y beneficios sociales; articular a la Sociedad Civil y al Estado y promover la generación de riqueza y bienestar para todos sus habitantes; *es decir, que el municipio sea, por excelencia, el espacio propicio para la formulación y ejecución de una verdadera Política Social, que brinde respuestas oportunas y concretas a las necesidades y expectativas de la comunidad local.*

LA POLITICA SOCIAL: FUNDAMENTO DE LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

Como hemos visto, el ordenamiento constitucional colombiano y el enfoque del Desarrollo Local Endógeno, les confieren a los municipios un papel preponderante en la planeación y gestión del desarrollo local. En este contexto, las Leyes 60, 100 y 101 de 1993; 115, 134, 142, 152 y 179 de 1994 y 388 de 1997 les asignan funciones y competencias en los sectores sociales básicos para el desarrollo de la localidad: educación, salud, vivienda, saneamiento básico

ambiental, servicios públicos domiciliarios, desarrollo agropecuario y ordenamiento territorial.

Cada una de estas leyes le exige al municipio priorizar en forma adecuada las necesidades a resolver; diseñar los planes, programas y proyectos a ejecutar y asignar los recursos necesarios para su desarrollo. Este esquema debe concretarse en los Planes Municipales de Desarrollo -PDM-, los Presupuestos Plurianuales -PP- y los Planes Operativos Anuales de Inversiones -POAI-. Es decir, que la planeación municipal debe tener un marcado énfasis en *lo social*, sin descuidar otros sectores claves para el desarrollo local.

El Plan de Desarrollo Municipal y la Política Social Local

Indudablemente, el *Plan de Desarrollo Municipal -PDM-* se constituye en el elemento fundamental de la gestión a desarrollar por los alcaldes, en la medida en que les permite articular de manera clara y coherente, las acciones que ejecutarán durante el período para el cual fueron elegidos por voto popular. En este sentido, se debe prestar la mayor atención a la formulación del PDM, porque de ello depende, por una parte, el cumplimiento del compromiso adquirido por los mandatarios locales en sus respectivos programas de gobierno y por otra, la concreción del *proyecto de futuro común*, visualizado por las comunidades locales (Foro Nacional por Colombia - Viva la Ciudadanía, 2001: 13).

Por esta razón, la formulación del PDM debe ser técnica, coherente, amplia y concertada con todos los actores sociales, políticos y económicos locales. De acuerdo con lo contemplado en la Ley 152 de 1994, el PDM se compone de una *parte estratégica*, integrada por objetivos, metas y estrategias, obtenidos a través de la elaboración de un diagnóstico completo sobre la situación del municipio (Ver los puntos 1 y 2), y de un *plan de inversiones* que se ejecutará en el corto, mediano y largo plazo. La formulación de los objetivos, metas y estrategias y la asignación de los recursos, deben guardar estrecha coherencia con los resultados obtenidos por el diagnóstico; esto asegura que los problemas detectados tengan una respuesta adecuada por parte de la Administración municipal.

Estrategias básicas de un Plan de Desarrollo Municipal

El PDM debe ser integral, es decir, que en su contenido se incluyan todos los sectores considerados como prioritarios para el desarrollo local. En este contexto, un PDM debe contemplar, al menos, las siguientes estrategias (Foro Nacional por Colombia - Viva la Ciudadanía, 2001: 13):

Estrategias de Desarrollo Económico Local. Dirigidas especialmente al fomento de la generación de empleo e ingresos; a la promoción de actividades productivas (microempresas, cooperativas); a la realización de procesos de calificación y recalificación de la fuerza de trabajo local y al fomento de mecanismos para el incremento de la productividad y la competitividad económica local.

Estrategias de Desarrollo Social y Cultural. Orientadas fundamentalmente a garantizar el bienestar de la comunidad local en sus diferentes aspectos: salubridad, educación, recreación, lúdica, etc. Los criterios para formular esta estrategia son los de equidad, inclusión y respeto por la individualidad. Su fin básico es el de fortalecer el tejido social, incrementar el sentido de pertenencia a la localidad y garantizar un mejor control del *deber ser* de la sociedad local.

Estrategias de Desarrollo Territorial. Destinadas a lograr una cobertura óptima de los servicios públicos domiciliarios; a la dotación de los equipamientos sociales básicos (escuelas, puestos de salud, mataderos, plazas de mercados, etc.); al mejoramiento y conservación del medio ambiente y al uso adecuado de los suelos del municipio (usos industriales, comerciales, residenciales).

Estrategias de Desarrollo Institucional. Dirigidas a incrementar la capacidad de gestión institucional del municipio en aspectos como: talento humano; planeación y gestión financiera; modernización de los procesos internos; diseño y ejecución de mecanismos de participación ciudadana y comunitaria y establecimiento de esquemas de trabajo coordinado y concertado con los sectores público, privado y comunitario, tanto internos como externos (nacionales y departamentales).

Cada una de estas estrategias debe estar permeada por una perspectiva de género y, tomadas en su conjunto, deben permitir la aplicación de criterios claros de transversalidad.

Los contenidos básicos de la Política Social Local

La *Política social local*, entendida como el conjunto de acciones institucionales, dirigidas a promover el bienestar de la comunicad con criterios de inclusión y equidad, a construir un proyecto de *común-unidad* (comunidad), a fortalecer el sentido de pertenencia a la localidad y a consolidar la participación amplia y democrática de la sociedad local, debe contener al menos los siguientes ámbitos de aplicación (Foro Nacional por Colombia - Viva la Ciudadanía, 2001: 18):

Generación de empleo y mejoramiento de ingresos. El municipio puede fomentar el desarrollo de actividades productivas que generen empleo e ingresos, a través del diseño y ejecución de programas o proyectos, dirigidos al desarrollo de sectores productivos claves como: agricultura, agroindustria, comercio y/o servicios. De igual manera puede generar espacios para el desarrollo de programas de formación y capacitación para el trabajo, que permitan elevar la capacidad competitiva de la fuerza de trabajo local.

Hábitat, políticas de vivienda y servicios públicos. En este contexto, la política social busca reducir las desigualdades territoriales a través de la ejecución de programas de inversión que permitan equilibrar las dotaciones de las diferentes zonas, y de la regulación de la distribución de las cargas y beneficios del desarrollo territorial y de los usos y precios del suelo.

Formación de capacidades humanas. Se busca desarrollar y fortalecer las capacidades humanas a través del diseño y ejecución de programas de inversión en salud, educación, seguridad alimentaria, nutrición, recreación y deportes, actividades lúdicas (talleres de artes plásticas, literatura, etc.), que eleven la calidad de vida de la comunidad local.

Acumulación de capital social. En este punto, la política social busca fortalecer la acumulación de capital social a través del diseño de mecanismos que permitan la transferencia de poder a la población menos beneficiada por el desarrollo, del apoyo a su capacidad de organización, de la promoción de la

participación ciudadana y comunitaria y de la puesta en marcha de proyectos que incentiven la convivencia y el desarrollo de la cultura ciudadana.

Condiciones institucionales para el desarrollo de la Política Social Local

Las Administraciones locales deben articular de manera clara y coherente todas las acciones dirigidas específicamente a la promoción del desarrollo social del municipio. Para tal fin, es necesario crear y fortalecer una serie de condiciones *institucionales* que permitan que en el municipio se consolide una verdadera cultura de planeación y gestión del Desarrollo Local, sustentada en los criterios de:

Coordinación interinstitucional eficiente. Se requiere modernizar los canales de coordinación entre las diferentes dependencias e instancias de la administración municipal, de tal manera que los programas y recursos económicos y técnicos disponibles fluyan de manera adecuada y eficiente hacia el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias, propuestos en el Plan Municipal de Desarrollo.

Gestión financiera transparente. Se torna indispensable que los municipios desarrollen esquemas de gestión financiera técnicos, que les permitan programar adecuadamente los flujos de recursos necesarios para la financiación de los programas y proyectos previstos en el PDM y, especialmente, de aquellos que tienen relación directa con el área social. El cumplimiento estricto de los principios presupuestales de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización e inembargabilidad y el seguimiento oportuno de los principales indicadores financieros, deben formar parte de una buena gestión financiera municipal.

Administración municipal técnica. Se hace necesario que las Administraciones municipales se transformen en verdaderos equipos técnicos, que conozcan a fondo la problemática socioeconómica del municipio y que, con base en ello, puedan planear y gestionar programas de desarrollo económico y social que brinden respuestas oportunas y concretas a las necesidades de la comunidad.

Concertación ciudadana. La Administración municipal debe fomentar la creación y fortalecimiento de espacios de concertación con la comunidad, de tal

manera que se genere un proceso de diálogo permanentes en torno a la viabilidad y pertinencia de las políticas, programas y proyectos que tenga programado desarrollar. Este esquema permite que se fortalezca, por una parte, la gobernabilidad y se consolide, por otra, la cultura de la participación ciudadana y comunitaria, condiciones indispensables para la transformación del municipio como espacio propicio para la promoción del Desarrollo Local Endógeno.

EL EMPLEO EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL

En términos generales, las políticas de empleo son las respuestas institucionales que da el Estado a las necesidades de la población en materia de empleo e ingresos. Dichas políticas van dirigidas, por una parte, a tratar los problemas de desequilibrio entre la oferta y demanda de fuerza de trabajo; por otra, a mejorar la integración de los diferentes mercados locales y, finalmente, a generar procesos de modernización en el mercado laboral, con el propósito de adecuar su estructura a los desafíos de los nuevos paradigmas del desarrollo a escala mundial.

Ahora bien, una verdadera política de empleo debe hacer énfasis en tres estrategias: el *crecimiento económico* como generador de más y mejores oportunidades de empleo productivo; un *desarrollo social*, sustentado en el incremento del capital humano, necesario para cubrir las oportunidades laborales y un *desarrollo tecnológico*, orientado a utilizar más racionalmente los recursos productivos y permitir que la economía sea competitiva y sostenible, tanto interna como externamente.

Condiciones para formular una política de empleo local

Ahora bien, la efectiva viabilidad de una política de empleo local depende del cumplimiento de las siguientes condiciones (MUÑOZ, et. al., 1997: 128 – 133):

Conocimiento del comportamiento del mercado de trabajo. Esto exige contar con sistemas de información estadística que permitan estudiar el comportamiento global y sectorial de los diferentes indicadores del mercado de trabajo. Para cumplir con este requisito se deben diseñar metodologías adecuadas de

recolección y procesamiento de información y divulgación de los resultados obtenidos.

Diseño de mecanismos de focalización. Con base en el conocimiento del comportamiento del mercado de trabajo se pueden focalizar adecuadamente las políticas y programas de empleo. Es decir, que sus acciones deben dirigirse efectivamente a favorecer equitativamente a los segmentos de la población que así lo requieran.

Definición de prioridades. Toda política de empleo debe priorizar sus acciones, de acuerdo con las necesidades concretas a solucionar. No necesariamente una política de empleo debe orientarse a la generación de empleo e ingresos de manera inmediata. De acuerdo con las particularidades de los problemas presentados puede ser que, inicialmente, se requieran crear las condiciones económicas y sociales, necesarias para que la generación de empleo e ingresos pueda hacerse realidad.

Integralidad. Una política de empleo debe fundamentarse en los principios de estabilidad, coherencia, viabilidad política, eficiencia, autonomía, equidad y sustentabilidad ambiental.

Participación ciudadana. La política de empleo local debe sustentarse en los principios de la participación ciudadana, como condición *sine qua non* para su correcta planeación, gestión, evaluación y reorientación.

Ámbito de competencias de los municipios en materia de empleo

El tipo de desempleo que pueden atender los municipios está determinado por las funciones y competencias que les ha otorgado la Constitución y la Ley. Indudablemente, el tratamiento del desempleo *cíclico* y el *estructural* es de responsabilidad directa del Gobierno central, en la medida que requiere de la aplicación de instrumentos de política macroeconómica (monetaria, crediticia, comercio exterior, etc.) y sectorial (educación y formación para el trabajo) de carácter específico. En lo referente al tratamiento del desempleo *friccional*, los municipios pueden coadyuvar con el establecimiento de sistemas de información laboral que permitan una adecuada canalización de las ofertas y demandas de empleo. De igual manera pueden diseñar y ejecutar proyectos de

formación y capacitación para el trabajo, acordes con las necesidades de calificación de la fuerza de trabajo local.

En términos generales, se puede afirmar que en materia de empleo el proceso de descentralización apenas comienza; por tal motivo es necesario crear, primero, las bases necesarias para su efectiva concreción en el mediano y largo plazo. De allí que uno de los primeros pasos que pueden dar los municipios es el de asumir las responsabilidades que la Constitución y la Ley les han otorgado en materia de planeación, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda y sector agropecuario. El desarrollo de estos sectores básicos permitirá sentar las bases necesarias para la formulación de una *política descentralizada de empleo*.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto anteriormente los municipios pueden cumplir un papel destacado como promotores del Desarrollo Local, con énfasis en la generación de empleo e ingresos, a través de su transformación en verdaderas *empresas sociales*, capaces de generar los espacios de concertación necesarios entre sus diversos actores económicos, sociales y políticos, que permitan la creación y mantenimiento de las condiciones necesarias para que la inversión productiva pueda realizarse efectivamente.

Por limitados que sean los recursos de un municipio, éste puede contribuir a estimular la capacidad empresarial en su localidad utilizando las siguientes estrategias:

- Administrando con criterios socioeconómicos.
- Actuando como intermediario entre los potenciales empresarios y los demás entes locales.
- Concertando con las entidades privadas locales las políticas, programas e instrumentos de empleo.

Así pues, los municipios pueden transformarse en el eje principal de actuación y concertación de las organizaciones representativas de trabajadores, empresarios, asociaciones comunales y todas las fuerzas vivas de la localidad, involucrando como estrategia de desarrollo socioeconómico no sólo la utilización de los recursos externos, sino también y, principalmente, la explotación y el uso del potencial propio (recursos económicos, humanos, institucionales y culturales), como fuentes generadoras de empleo en el ámbito local.

Este esquema de actuación es el que le permitirá, en último término, generar las condiciones necesarias para la concreción de una verdadera política social local, enfocada a lograr el bienestar de la comunidad, con criterios de equidad, solidaridad, sostenibilidad económica y ambiental, y en democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA(1997). Editorial Legis. Bogotá.

FORO NACIONAL POR COLOMBIA - VIVA LA CIUDADANÍA(2001). El Plan de Desarrollo Municipal y la Política Social. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

GODARD, O., CERON, J.P., VINAHER, K. Y PASSARIS, S(1987). “Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo”. Revista Estudios Territoriales N° 24. pp. 135-147.

HOLGUIN L., Mariela(1997). "Iniciativas Locales de Empleo -ILE-: una estrategia para la promoción del empleo en el ámbito local". En: AA.VV. Análisis regional y empleo. Un enfoque multidisciplinario. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

HOLGUIN L., Mariela y MUÑOZ G., Oscar(1999). Desarrollo Local y empleo: Un estudio de caso del mercado de trabajo de Nilo (Cundinamarca). Pontificia Universidad Javeriana. Trabajo de Grado para optar al título de Especialistas en Gobierno Municipal. Bogotá.

MORIN, Edgar(1996). “La aventura desconocida”. Revista El Viejo Topo N° 56. pp. 13-14 y 29.

MUÑOZ, G. Oscar, HOLGUIN L., Mariela y NIÑO C., Rigoberto(1997). Guía de los Estudios de Mercados de Trabajo Regionales –EMTR-: Elementos conceptuales y prácticos. Mintrabajo-OIT-PNUD. Bogotá.

MUÑOZ G., Oscar(1998). “Modernización del Estado, Descentralización y Desarrollo Regional y Local” (Ensayo). Universidad Javeriana-Especialización en Gobierno Municipal. Bogotá.

MUÑOZ G., Oscar y HOLGUIN L., Mariela(1999). “Paradigmas clásicos y emergentes sobre el Desarrollo: La Historia, los retos y las realidades” (Ensayo). Bogotá.