

Presentación

El material que se presenta a continuación con el título de Gestión Pública Territorial y Urbana en Colombia es el resultado del ejercicio académico sobre esta temática en los cursos de Gestión Pública Territorial en posgrados sobre Planificación y Administración del Desarrollo Regional y de Administración Pública en los pregrados de Administración de Empresas de varias universidades colombianas, tanto públicas como privadas, por cerca de veinte años. Esta es la razón para que algunos de estos temas se hayan difundido entre los estudiantes como notas de clase o apartes de un artículo en proceso, pero no han sido publicados formalmente.

En este orden de ideas, el primer agradecimiento va para los estudiantes con quienes he compartido estas preocupaciones y han sido el principal pretexto para sistematizar lecturas, reflexiones, concordancias, rupturas, similitudes, contextualizaciones y en general aquellos procesos vinculados a la enseñanza y el aprendizaje. Sin dudarlo, fue mucho más lo que aprendí de esta estimulante interacción, la cual siempre me hizo sentir joven y vital, después de cerca de treinta años de experiencia docente.

Los distintos aspectos tratados cuentan con un hilo conductor, que es el Territorio, razón por la cual en cada capítulo se incluyen algunas reflexiones sobre asuntos territoriales, como una de las preocupaciones centrales de este ejercicio académico.

Es el Territorio el espacio que se ocupa por parte de los habitantes, humanos o no humanos, que a través de la interacción con él lo convierten en su medio de vida, escenario y contenedor de sus propias dinámicas y las que implementan con los demás actores. Así como la fiera que cuando ha “parido” ubica a sus críos en un lugar que considera seguro y cercano al lugar donde se provee de su comida, donde fácilmente puede regresar cuando percibe el peligro, además permite el ingreso a muy pocos animales, inclusive de su propia especie, y lo defiende a dentellada limpia cuando siente que su guarida, su territorio, es amenazado; en el caso de los humanos es allí en donde establece desde sus relaciones más primarias, como la ocupación y el asentamiento en un lugar para constituir una familia y proveer el sustento, hasta las relaciones más complejas, primero las de vecindad con las comunidades, la localidad, las congregaciones religiosas, los organismos prestadores de servicios, en general aquellas que representan las reglas de juego para la convivencia. Al final, escala al Estado con sus expresiones más concretas como el Gobierno y la administración pública.

Este texto está estructurado en cinco capítulos, incluyendo, a manera de colofón, los lineamientos de una propuesta de programa de posgrado, denominada gobierno territorial y Políticas Públicas, ya que se considera que esta es una manera de continuar los asuntos acá tratados.

El primer capítulo se refiere al concepto del desarrollo como orientador de las dinámicas sociales y las dinámicas estatales. En este, se hace una revisión de carácter histórico al concepto y sus expresiones a través de los distintos tipos o “modelos” del desarrollo. Esto hasta llegar a las propuestas actuales de los Objetivos del Milenio y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en la congregación de presidentes o primeros ministros de los Estados del mundo a instancias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en las cumbres y Asambleas. Se

habla principalmente de la llevada a cabo al empezar el nuevo milenio, y luego en el año 2016 en la Asamblea N° 70 a la que asistieron 193 Estados. Estos últimos, frente a los grandes problemas que afronta la humanidad, como la variabilidad, el calentamiento global, el cambio climático y los daños ambientales, en general los conflictos bélicos y sociales, como el hambre y la pobreza, principalmente, optaron por revisar de fondo el tema del desarrollo para proponer los ajustes pertinentes en función de 17 objetivos para afrontar dichas problemáticas.

En el segundo capítulo se presentan las dinámicas sociales como la ocupación del espacio físico por parte de la población para convertirlo en el territorio. Es decir, se habla de la migración o los movimientos poblacionales con referencia al caso colombiano, que en un principio tuvo como orientación la movilidad rural-rural; luego rural-urbana; posteriormente urbana-urbana y, recientemente, urbana-rural, para configurar la nueva ruralidad como fenómeno social que empieza a tomar fuerza en el contexto nacional con los “neocampesinos”. Estos aspectos se sintetizan en dos puntos clave en torno al Territorio y Ciudad y Ciudad y Espacio Público; aspectos que se complementan con la transición demográfica y la modernización de la sociedad.

El tercer capítulo trata sobre las dinámicas estatales, las cuales se constituyen en la manera como el Estado y sus distintas expresiones (el Gobierno y la administración pública) responden a las dinámicas sociales, convertidas en demandas y necesidades colectivas crecientes de la población en el espacio, densamente ocupado o no. Son las políticas públicas, sintetizadas en cinco procesos claves como la descentralización funcional y espacial; la participación social y comunitaria; el ordenamiento territorial; la privatización y el ordenamiento institucional. El último como un proceso envolvente, tanto para las dinámicas sociales como para las estatales, ya que se refiere a las reglas

del juego plasmadas en primera instancia en la Constitución Política de Colombia de 1991, para el caso colombiano y sus expresiones normativas y de leyes. Estos contenidos se sintetizan en el aparte denominado Nuevos Escenarios para la Gestión Territorial y Urbana, que incluye el proceso general de la modernización del Estado.

El cuarto capítulo aborda la modernización de la administración pública como correlato de la modernización del Estado, en el cual se expone la manera como el “músculo” del Estado se ve interpelado por las dinámicas anteriores. Para esto se revisan las distintas reformas a partir de las propuestas esbozadas por el Centro Latinoamericano de la Administración y el Desarrollo (CLAD), principalmente en la última década.

El quinto capítulo, como se mencionó al principio, se refiere a lo que sigue. Es decir, a los lineamientos de un programa de estudio sobre estas temáticas, las cuales se sintetizan en el Gobierno y las políticas públicas.

Vale la pena reiterar que lo que acá se presenta va dirigido principalmente al público académico, conformado por estudiantes, docentes e investigadores. Por lo tanto, bienvenidas las críticas, los comentarios y los complementos, pues, como es lógico en este tipo de escenarios, el día que no haya al menos una pregunta lo hemos desperdiciado y hemos perdido la oportunidad de emprender o continuar el debate. Así que esta es una invitación a los colegas de hoy y los de mañana a continuar en la dinámica académica...

Capítulo 1: El desarrollo como concepto orientador de las dinámicas sociales y estatales en el territorio¹

Para enmarcar la discusión y proponer puntos de referencia, se optó por introducir y profundizar sobre el concepto y el proceso del *desarrollo*, para lo cual se necesita, por lo menos, de cuatro referentes para su análisis: para el primero es imprescindible contar con el contexto internacional como escenario de expansión del sistema capitalista en el mundo, actualmente conocido como la globalización. En el segundo se trata la manera como se posiciona dicho concepto, a tal punto de que los pioneros del tema lo denominaron el desarrollo “económico”. Este sesgo predominó en las diferentes teorías, hasta que en las dos últimas el concepto de desarrollo se enriquece al incorporársele aspectos sociales y ambientales: propuestas alternativas soportadas principalmente en el enfoque de la complejidad. El tercer referente corresponde al histórico, en la medida en que se necesita del instrumental conceptual y metodológico de esta disciplina para establecer y relacionar hechos económicos, sociales y políticos, con los cambios y énfasis a través del tiempo (Gómez, 2000). El cuarto referente

1. La primera versión de este capítulo fue presentada por el autor como requisito para el ascenso a Profesor Asociado de la Universidad del Magdalena, y por lo tanto fue evaluado por pares académicos externos. Es producto de la sistematización de notas de clase sobre la temática.

trata de la necesidad de un enfoque interdisciplinario, ya que las elaboraciones soportadas, principalmente en la economía, se mostraron orientadas a los medios más que a los fines del desarrollo. Con esto coincide Hidalgo (2007), quien plantea que el tema del desarrollo en la actualidad corresponde a una realidad académica compleja que involucra, además de lo económico, análisis de las tendencias políticas, sociales, ambientales, tanto para los contextos nacionales, como para el internacional. Es decir, se trata de un asunto multidimensional y, por lo tanto, reclama la interdisciplinarietà para su abordaje.

De acuerdo con lo anterior, este capítulo está estructurado en torno a cuatro puntos. En el primero de ellos se expone, a manera de síntesis, el concepto y el proceso para dar una visión panorámica del asunto; en el segundo se hace una revisión de los distintos énfasis puestos por las escuelas del desarrollo; el tercero aborda las principales concepciones sobre el desarrollo en los albores del siglo XXI con las implicaciones de las mismas; para incluir en el cuarto la aplicación de las diversas concepciones y estrategias del desarrollo en los niveles regional y local, que son expresiones del territorio.

Contextos histórico y teórico, principales líneas de pensamiento sobre el desarrollo

El contexto histórico

Para referirse al proceso de desarrollo en los distintos países de América Latina y en particular para Colombia, es necesario abordar el contexto histórico correspondiente, sobre el cual vale la pena mencionar, como hipótesis ordenadora, que este tipo de países sufrieron un doble descubrimiento. De acuerdo con Gómez (2000), el primer descubrimiento es cuando emergen para el mundo este tipo de territorios a partir de la expansión de las monarquías europeas, principalmente la española

y la portuguesa; el segundo se refiere al periodo en el que se descubre para el mercado internacional, y por lo tanto para el “desarrollo capitalista”, a partir de la segunda mitad de la década del cuarenta del siglo XX. En este orden de ideas, el “primer descubrimiento” corresponde a su incorporación como parte de los Imperios a mediados del siglo XV, cuando la corona española y la portuguesa “descubren”, conquistan y colonizan estos territorios, ya poblados por cerca de 7 000 años atrás. Dichas coronas anexas los territorios a sus respectivos dominios y soberanía por cerca de cuatro siglos, con el apoyo decisivo de la religión católica, apostólica y romana, a través de las misiones religiosas.

Si bien es cierto que para estos tiempos no es dable referirse al desarrollo en los términos del capitalismo moderno, sí es posible vincular este tipo de espacios y sus dinámicas económicas y sociales con el proceso de acumulación de la Europa de entonces, y por lo tanto de los centros económicos de expansión. De la misma manera, es viable afirmar que referirse a la historia de lo que es actualmente el territorio colombiano, para aquella época, como parte de los dominios de la corona española y hasta su independencia, es también referirse a la historia europea de entonces. Inclusive, después estuvimos fuertemente vinculados como “neocolonia” al Imperio inglés.

El segundo descubrimiento se refiere a la incorporación de estos países al desarrollo capitalista que se inicia con su vinculación al sistema del mercado internacional, como parte de la expansión económica que promueve Estados Unidos de América para salir de la crisis que, como principal centro económico de la época, sufrió en la década de los años 30. Posteriormente, en la década de los años cuarenta, y con mayor intensidad, viene la economía de la guerra y la de la segunda postguerra con la creación del sistema, que en adelante cambia el centro de la economía mundial al trasladarse desde Europa hacia la Estrella

Polar del Norte. Esta última promueve el despegue del capitalismo moderno con una de sus palancas de mayor alcance: “el progreso y la incorporación del concepto de desarrollo” y sus instituciones de apoyo, tanto en el contexto nacional como en el internacional.

Son las misiones, en este caso, las encargadas de descubrir este nuevo mundo, pero no las del catolicismo, de los capuchinos o franciscanos, que apoyaron el primer proceso de colonización, sino las misiones de las recién creadas agencias de cooperación internacional. Estas están encabezadas por los expertos en desarrollo, cuyo credo era la expansión del mercado y su integración al mundial, la integración de los mercados nacionales, la modernización de la sociedad por la vía de la creación de nuevos imaginarios colectivos propios del progreso, el ascenso social y el confort, la modernización económica por la vía de la urbanización y las actividades vinculadas con esta dinámica como la industrialización, la promoción del sector terciario y la incursión del Estado a través de los distintos gobiernos, como uno de los renglones de importante incidencia en la economía por la vía de la intervención y el gasto público.

En forma paralela a los referentes de modernización de distinto tipo, se hacen presentes aspectos relacionados con los medios de promoción y crédito externo, los programas y planes de desarrollo y, concomitantemente, la organización del aparato y la estructura del Estado para que se encargue, en primera instancia, de este desarrollo deseado que le da paso a la creación de ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales y demás establecimientos públicos y privados. Algunos de ellos funcionales al desarrollo pretendido. Todo esto en nombre de la paz mundial y como parte de las medidas tomadas en el seno de la recién creada Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus distintas agencias sectoriales, por ejemplo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización

para la Industria (ONUDI) y la Organización para el Apoyo a la Salud (OMS); o las organizaciones encargadas de las finanzas y el crédito externo, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para la Reconstrucción y Fomento (BIRF). En general, se crearon los medios para evitar futuras confrontaciones, tal como lo expresara el presidente Roosevelt en marzo de 1945, aun faltando dos meses para el final de la guerra, en el discurso de creación de la ONU, el cual se parafrasea a continuación:

Proponemos un organismo en el que todos los Estados pacíficos puedan, con el tiempo, llegar a ser miembros, para que, a través de la cooperación internacional, evitemos un nuevo conflicto mundial en el que nuestra civilización correría el riesgo de zozobrar (Roosevelt, 1945).

Poco tiempo después, antes de terminar el conflicto, muere el presidente norteamericano y es sucedido por Harry Truman, quien a partir de las bases dejadas por su antecesor implementa y pone en marcha los derroteros de la expansión, a través de la llamada “doctrina Truman”, con dos grandes propósitos: de un lado, de orden político, consistente en apoyar a los pueblos y países que luchaban contra los soviéticos, lo cual fue manifestado en 1947 por la Unión Soviética, al reconocer que el mundo estaba dividido en dos bloques. Acusó a los Estados Unidos y a sus aliados de planear una nueva guerra imperialista conducente a destruir el socialismo y el sistema comunista. De otro lado, de carácter económico, conducente a evitar nuevos cracs financieros como el ocurrido en 1929, que hiciera peligrar el sistema capitalista en su conjunto.

Quedan así establecidos los cimientos de lo que luego se manifiesta como un sistema internacional bipolar, con una parte del mundo bajo la dirección de los Estados Unidos, y la otra por

la Unión Soviética, la cual se mantuvo entre la paz y la “guerra fría” hasta la caída del Muro de Berlín en 1989.

El mundo de posguerra produce una reconversión industrial al pasar de la industria bélica a la de bienes de consumo, apoyada en la idea del establecimiento de la era del bienestar e impulsada por el crecimiento económico y la promoción del empleo. Como consecuencia, produce mejoras en el nivel de vida, principalmente en los países occidentales. Este periodo fue reconocido como “los años dorados”, bajo la supremacía de Estados Unidos, al propiciar las condiciones para la demostración de su poderío como potencia militar, industrial y económica. Los nuevos acuerdos para organizar un sistema de cooperación monetaria internacional aseguraron la hegemonía estadounidense, primero, al orientar los capitales acumulados en el centro de finanzas de Wall Street hacia Europa, ya que los principales bancos norteamericanos como la Banca Morgan, Rockefeller y Mellon habían registrado un superávit de 17 mil millones de dólares en un solo año. El secretario de Estado del presidente Truman, el general George Marshall, puso en marcha el plan que lleva su nombre, a través del cual se dirigían los recursos bancarios mencionados en forma de préstamos que, después de paliar la situación social, debían ser invertidos en la reconstrucción con la tecnología y los productos norteamericanos.

De otro lado, se aseguró la hegemonía a través de las medidas que se tomaron para facilitar los intercambios comerciales internacionales y de evitar la supuesta “abusiva” intervención del Estado en la economía. Estos propósitos solo serían posibles en la medida en que el sistema económico de posguerra estimulara el intercambio comercial. Para ello se buscó facilitar la libre circulación de productos y capitales sobre la base de un tipo de cambio estable, con la creación de dos instituciones económicas que fueron puestas en marcha para estos efectos: el FMI y el BM. El primero tenía como función principal reducir