

resumen

El objetivo del presente trabajo es determinar la relación entre el derecho y el desarrollo, más específicamente, entre el ordenamiento jurídico y el desarrollo local en Colombia. Para esto, se realiza una revisión teórica, un análisis de la doctrina, la jurisprudencia y la legislación más importante sobre la temática. Las técnicas de producción de información fueron la revisión documental, la entrevista y el análisis de contenido. Las conclusiones obtenidas señalan que, en general, el derecho es tanto un medio o instrumento como el fin mismo del desarrollo. Ahora bien, en cuanto a la regulación jurídica y el desarrollo local, se estableció que: a) la relación entre los dos ha sido precaria o débil; b) el ordenamiento jurídico colombiano poco ha contribuido al logro del desarrollo local, c) sin embargo, existen algunas potencialidades que el derecho puede ofrecer para el logro del desarrollo local en nuestro país.

Palabras clave: Derecho y desarrollo, desarrollo local, ordenamiento jurídico, descentralización, ordenamiento territorial

abstract

Law and development: the role of legal regulation in local development

The present work was aimed at determining the relationship between law and development, more specifically between legal regulation and local development in Colombia. A theoretical review was thus made and the doctrine, jurisprudence and the most important legislation regarding the topic were also analysed. The techniques regarding how information is produced were documentary review, the interview and content analysis. The conclusions so obtained pointed to the law generally being both the instrument or the means and the end of development. However, regarding land-use planning (judicial regulation/territorial ordering) and local development, it was established that: a) the relationship between them has been precarious or weak; b) Colombian land-use planning has contributed little towards local development, c) however, there are some potentialities which the law can offer for ensuring that local development happens in Colombia.

Key words: law and development, local development, legal regulation, decentralisation, land-use planning.

resumo

Direito e desenvolvimento. O papel do ordenamento jurídico para o desenvolvimento local

O objetivo do presente trabalho é determinar a relação entre o direito e o desenvolvimento, mais especificamente, entre o ordenamento jurídico e o desenvolvimento local na Colômbia. Para isso, realiza-se uma revisão teórica, uma análise da doutrina, da jurisprudência e da legislação mais importante sobre a temática. As técnicas de produção de informação foram a revisão documental, a entrevista e a análise de conteúdo. As conclusões obtidas indicam que, em geral, o direito é tanto um meio ou instrumento como o próprio fim do desenvolvimento. Por outro lado, quanto à regulação jurídica e o desenvolvimento local, estabeleceu-se que: a) a relação entre os dois tem sido precária ou insuficiente; b) o ordenamento jurídico colombiano pouco tem contribuído à realização de desenvolvimento local, c) sem embargo, existem algumas potencialidades que o direito pode oferecer para a realização do desenvolvimento local em nosso país.

Palavras chave: Direito e desenvolvimento, desenvolvimento local, ordenamento jurídico, descentralização, ordenamento territorial

Derecho y desarrollo. El papel del ordenamiento jurídico para el desarrollo local¹

WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ BENÍTEZ*

1. Introducción

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se dispuso que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria descentralizada (esto se conoce como “Estado-Regional”), una forma intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal (Revenga 2007; Vidal Perdomo 1997; Mendoza 2003). También se reconoció la autonomía de las entidades territoriales, se consagró al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y se señalaron las bases para la respectiva distribución de competencias (artículos 286, 287, 288, 311, 356 y 357 de la Carta Magna).

De otro lado, existen diversas aproximaciones, enfoques y modelos sobre el desarrollo local y regional, las cuales ofrecen todo un arsenal explicativo y propositivo sobre la manera como se puede obtener el desarrollo a nivel micro. Pese a la aceptación generalizada de estos enfoques y a los procesos descentralistas emprendidos, la realidad del desarrollo local colombiano parece muy lejano y poco alentador, si se considera que llevamos más de 20 años de experiencias. Algunas de las realidades que hacen evidente el problema son las siguientes:

- a) Dificultad del conjunto de municipios para generar desarrollo;
- b) La incapacidad de los pequeños municipios para generar desarrollo local y aún para sobrevivir como entidades territoriales;
- c) El crecimiento de desigualdades territoriales por efectos no deseados de desarrollo local en ciertas ciudades;
- d) La tendencia a la formulación de planes de desarrollo regionales o territoriales como estrategias de desarrollo, frente a las limitaciones de la planeación local;

Recibido: agosto de 2009 / Aprobado: octubre de 2009

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, D. C., Colombia.

Jiménez Benítez, W. G. 2009. Reflexiones sobre derecho y desarrollo. El papel de ordenamiento jurídico para el desarrollo. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 125-140.

¹ Versión para artículo. El estudio completo se encuentra en Jiménez (2009).

* Doctor en Ciencias Políticas, abogado y administrador público, especialista en Planificación del Desarrollo Regional. Profesor asociado de la ESAP y Profesor en las Universidades Libre y Católica.
CORREO-E: guillermo.jimenez@esap.edu.co

- e) La metropolización y urbanización del desarrollo, en desmedro de amplias áreas periféricas y rurales;
- f) La internacionalización y globalización hacen que el desarrollo local dependa también de insumos “de afuera”, contradiciendo enfoques basados en la utilización y potenciación de recursos “endógenos”².

Ahora bien, se ha considerado que el Gobierno local cumple un importante rol para el desarrollo local; pero para que todo esto sea posible se hace necesario que las diferentes funciones del Gobierno local estén contenidas en normas jurídicas, porque una de las características básicas de un Estado de Derecho consiste en que sus autoridades están sometidas al imperio de la ley. Por ello, se hace necesario un ordenamiento jurídico territorial, el cual se entiende como el conjunto de disposiciones de orden constitucional, legal y reglamentario que regulan los aspectos relacionados con el origen y competencia de las autoridades territoriales, la administración de sus asuntos propios, la participación en los ingresos nacionales y la promoción del desarrollo territorial, entre otros. Infortunadamente existen escasas referencias desde los estudios del desarrollo local y la descentralización, que vinculen el tema de los ordenamientos jurídicos territoriales al problema del desarrollo local, como se verá más adelante.

El objetivo del presente trabajo es realizar una aproximación acerca del papel o función que ha tenido el Derecho como conjunto de normas para el fomento del desarrollo local en Colombia. Para lograr esto, se hace una importante revisión bibliográfica, doctrinal, legal y jurisprudencial y se aplican algunas entrevistas que permiten algún nivel de apreciación empírica.

2. La relación entre Derecho y desarrollo

Por *Derecho* se entiende aquí su aspecto formal o la expresión del mismo dentro del ordenamiento jurídico; es decir, el Derecho como norma jurídica. El Derecho puede ser entendido de diversas maneras utilizando diferentes palabras con sentidos análogos o relacionados entre sí.

El Derecho podría ser:

- a) Lo justo o lo equiparable a la justicia (*ius*)³;

² Para mayor profundidad sobre cada uno de estos puntos véase Villar Borda, L., et. al. (2003).

³ “*Ubi non est iustitia, non potest esse ius*”, (donde no hay justicia, no

- b) Lo recto o el estar conforme a la regla, un *deber ser* jurídicamente valorado (*directus -a -um, dirigere*);
- c) Un conjunto de normas exteriores al individuo (*Derecho objetivo*), y
- d) Aquello que le corresponde a la persona y que lo faculta para exigir (*Derecho subjetivo*).

Un intento para definir el Derecho puede ser de la siguiente forma: *es un ordenamiento de la vida en sociedad que reconoce facultades a su titular y que se expresa en un conjunto de normas inspiradas en la justicia y orientadas al bien común* (Jiménez Benítez 2007 40).

En cualquier caso, el Derecho se concreta en normas, normas jurídicas en este caso, las cuales se diferencian de la norma simple en que contienen un imperativo de conducta que debe observarse so pena de una sanción, garantizada incluso por el posible uso de la coacción. La norma jurídica es entonces un conjunto de enunciados o proposiciones que prescriben o prohíben conductas, que otorgan derechos y generan obligaciones y cuyo cumplimiento viene impuesto a sus destinatarios; entre sus características están la de ser abstractas, generales e imperativas:

En esencia, el Derecho no es sino el reflejo subjetivo de una norma que autoriza; el deber no es sino el reflejo subjetivo de una norma imperativa (positiva o negativa). La relación jurídica como relación de Derecho-deber remite siempre a dos reglas de conducta, de las cuales la primera atribuye un poder y la segunda un deber (Bobbio 1997, 18).

En el mismo sentido concuerda Carnelutti (1989) al aceptar como definición empírica y provisional de Derecho, al conjunto de leyes que regulan la conducta de los hombres y también lo hace García Máñez (2003 5) cuando expresa que el *genus proximum* del Derecho es la determinación del carácter normativo o enunciativo de sus preceptos: “*Todo el mundo reconoce que estos se refieren a la actividad humana; pero las opiniones se separan apenas se pretende establecer la esencia de los mismos*”. El Derecho entendido como norma jurídica es un concepto más operativo que permite ser conectado con otras acepciones como “régimen jurídico-legal” u “ordenamiento jurídico territorial”, este último, mencionado con anterioridad.

puede haber Derecho) decía Cicerón. Por su parte Ulpiano definía la justicia como aquella “... *constant et perpetua voluntas ius suum quique tribuere*” (la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde).

El *desarrollo* por su parte, puede entenderse de manera general como el pleno despliegue de las potencialidades inherentes a la naturaleza del ser⁴. A nivel individual, significa la concreción o realización de capacidades, talentos y virtudes de las personas (desarrollo humano); a nivel social implica el mejoramiento de las condiciones, expectativas y calidad de vida de un conglomerado social (desarrollo socioeconómico).

Ahora bien, según lo consultado, la relación Derecho y desarrollo ha sido escasamente trabajada en nuestro medio. Se debe tener presente que el mismo concepto “desarrollo” es reciente o contemporáneo y tiene escaso tratamiento en una disciplina antiquísima como lo es el Derecho⁵. A continuación, se presenta el panorama encontrado.

2.1. En las páginas de internet en español no aparece algún documento, libro o texto en general que sugiera el planteamiento entre los dos términos; en inglés en cambio, la relación *law and development* arroja varios resultados de búsqueda y el vínculo se establece a partir de las regulaciones jurídicas en los diversos campos considerados de importancia para el desarrollo económico y social tales como la empresa privada, el comercio, la inversión, la justicia, los Derechos Humanos y las instituciones de gobierno, entre otras. También aparecen temas que no obedecen propiamente a regulaciones jurídicas sino a aspectos culturales o de legitimidad; tal es el caso de la corrupción y el imperio de la ley (rule of law) (Tufts University 2008; School of Oriental and African Studies 2008). Sin embargo, pese a la relación o vínculo aparente entre las regulaciones legales y esos aspectos del desarrollo, no está claro en qué medida y de qué manera el Derecho contribuye al avance de estos sectores.

Los estudios sobre *law and development*, parecen provenir de un cambio de percepción y énfasis en las políticas de reforma estatal que apoyan las entida-

des de financiamiento internacional como el Banco Mundial o el FMI, las cuales se concretaron en las llamadas “reformas de segunda generación” (o posconsenso de Washington). Estas reformas incorporaron las preocupaciones sociales, los temas de Derechos Humanos y la participación democrática, complementando los énfasis centrados hasta el momento (reformas de primera generación) en los ajustes estructurales y reformas centradas en aspectos netamente económicos. En esta nueva perspectiva, el Derecho es visto como una condición para posibilitar tanto la justicia social como la democratización y el Derecho se concibe como:

1. Un valor instrumental para el desarrollo (el imperio de la ley, el buen Gobierno y las buenas prácticas crean el ambiente institucional favorable al crecimiento económico).
2. Un elemento definitorio del desarrollo mismo, en tanto que lo social y los Derechos Humanos se convierten en los fines últimos del desarrollo y de esta manera, cambia la concepción sobre el desarrollo (reducido inicialmente al crecimiento económico), hacia una perspectiva amplia en la cual las regulaciones legales, la política social y la democratización explican los procesos de generación de desarrollo y bienestar social: “*Indeed, legal and institutional reforms are increasingly identified as the key to successful development*” (Rittich 2005, 204).

2.2. Derechos Humanos y desarrollo. Las aproximaciones a los Derechos Humanos en los países en vías de desarrollo, durante las últimas décadas se topó al final, con el tema del desarrollo. Hubo al menos dos planteamientos:

- a) El logro del desarrollo implicaba y justificaba ciertos sacrificios en Derechos Humanos, a corto y mediano plazo, y
- b) El desarrollo, entendido como Derecho Humano en sí mismo (Santos 2002, 224 y ss.)⁶.

El “*Derecho al desarrollo*”, fue planteado por vez primera en 1972 por el africano Keba M’Baye, a partir de la consideración que la condición del subdesarrollo es en sí misma una violación de los Derechos Humanos, dado que los países pobres no están en condiciones de garantizar y materializar los Derechos Humanos; el Derecho

⁴ El término parece provenir de la metáfora del rollo: desarrollar es precisamente extender, ampliar, desenvolver toda la capacidad condensada en el ovillo; pero la magnitud de esta extensión está ya limitada por la “carga” o “dotación” inicial propia del rollo. El latín se refería a *explanatio, amplificatio e incrementum*; el portugués utiliza “*desenvolvimento*”, término más cercano a la metáfora aludida.

⁵ Según parece el concepto “desarrollo” se generalizó a partir de la política externa de USA luego de la Segunda Guerra Mundial, específicamente la política del *New Deal* formulado por el presidente Truman en 1949: “*El desarrollo, arguye el estudio, debe ser visto como un régimen de representación, como una “invención” que resultó de la historia de la posguerra y que, desde sus inicios, moldeó ineluctablemente toda posible concepción de la realidad y la acción social de los países que desde entonces se conocen como subdesarrollados*” (Escobar 1998, 14).

⁶ “*La primera línea fue particularmente popular en los años sesenta y setenta en los países latinoamericanos bajo dictadura militar, y está siendo utilizada en algunos países de Asia, en particular en China. La segunda ha dado forma coherente al debate africano sobre los derechos humanos*” (Santos 2002, 224).

al desarrollo sería: “la prerrogativa de todos los seres humanos, y de todos los seres humanos colectivamente, de tener un derecho igual al goce, en una proporción justa y equitativa, de los bienes y servicios producidos por la comunidad a la que pertenecen” (M’Baye, citado por Santos 2002 229-30). En esta propuesta, el Derecho al desarrollo incluye tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales, y es un derecho individual y colectivo, en el cual la persona humana es tanto el sujeto como el objeto del desarrollo (participante y beneficiario a la vez. El derecho humano al desarrollo ha sido reconocido por la ONU (Declaración del Derecho al Desarrollo) mediante Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, por otros organismos internacionales (Unctad, OIT, Unesco) y por diversas Organizaciones No Gubernamentales.

2.3. El Derecho visto desde el concepto de desarrollo humano. Para Sen (2000), el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales que pueden disfrutar los individuos; la libertad hace referencia aquí a las capacidades individuales para realizar aquello que una persona tiene razones para valorar; entonces, habrá desarrollo humano cuando cada persona sea capaz de ejercer plenamente sus libertades y derechos. Estas libertades y derechos humanos, son a la vez un fin y un medio; un fin porque deben ser consideradas como constitutivas del proceso de desarrollo y como criterio central de evaluación del mismo, y son un medio porque constituyen igualmente un instrumento fundamental en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política y sus exigencias de satisfacción de las necesidades económico-sociales. Según Sen, la relación entre Derecho y desarrollo es complementaria y paralela: mayores niveles de desarrollo crean nuevos y mejores derechos para las personas (más derechos, como finalidad del desarrollo), pero estos derechos se convierten a su vez en garantía para nuevos procesos de desarrollo (derechos como medio para el desarrollo).

2.4. Un enfoque puntual que permite establecer puentes entre el Derecho y el desarrollo es el llamado “*neoinstitucionalismo*”, aproximación esta que vuelve la mirada sobre los aspectos contextuales especialmente sobre el marco regulativo o normativo (marco institucional) que guía la conducta y los comportamientos de los agentes económicos, sociales y políticos. Antes del *neoinstitucionalismo*, los análisis privilegiaban la racionalidad individual y la maximización de las preferencias de los sujetos, los cuales eran considerados con un gran nivel de libertad y autonomía en sus decisiones. Hoy todo parece indicar que las cosas no son tan claras y que los compor-

tamientos individuales tienen en consideración los marcos institucionales donde se desenvuelven, pues estos ofrecen incentivos, premios y castigos, según la conducta adoptada (March y Olsen 1997).

2.5. Para establecer una conexión entre Derecho y desarrollo, podría ser útil indagar sobre la finalidad del Derecho mismo. Para Carnelutti el Derecho sirve para ordenar la sociedad, para darle estabilidad, y por ello, liga la idea de Derecho con la idea del Estado: “*Estable es algo que está. Por eso la sociedad jurídicamente ordenada se llama Estado... El Estado, esto es la estabilidad de la sociedad, es un producto, y hasta el producto del Derecho*” (1989, 63). De otro lado, llegado a la conclusión que todo el Derecho (tanto público como privado) tiene una proyección pública y por tanto ambos buscan intereses públicos. Según Kelsen (citado en Quintana 2008), desde el momento en que una norma jurídica protege un interés individual, esa protección constituye un interés público (por ejemplo, la regulación de las sucesiones y la herencia o el préstamo a interés); el Derecho es público por esencia, solo hay métodos diferentes de producir relaciones jurídicas. Podemos concluir entonces, que el fin del Derecho es el logro de una sociedad ordenada para la convivencia y esto se logra mediante normas jurídicas orientadas al interés público. Ahora bien, si aceptamos que el desarrollo implica el mejoramiento de las condiciones, expectativas y calidad de vida de un conglomerado social, es de esperar que las normas jurídicas, las cuales se orientan al interés general, puedan cumplir un papel importante dentro de una perspectiva orientada al desarrollo.

3. Derecho y desarrollo local

3.1. ¿Qué es el desarrollo local?

El desarrollo local resulta de la concreción espacial de la idea de desarrollo expresada anteriormente; se convierte en objeto de estudio por decirlo en términos científico-metodológicos, y es a la vez, el motivo y la idea central que anima la discusión sobre el tema: el desarrollo sí, pero el local⁷. En tal sentido, el de-

⁷ Según Boisier, el término “desarrollo local” encierra una tautología, puesto que por antonomasia, todo desarrollo es necesariamente local: “...es claramente un fenómeno local en un sentido geográfico y sistémico, y no nacional en el mismo sentido y que el concepto de desarrollo global es solo una abstracción construida sobre promedios... Entonces convengamos de que hablamos de un fenómeno local; es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales, culturales de ese lugar en particular” (Boisier 2005, 5).

sarrollo local es un fenómeno abordable en términos del conocimiento por las disciplinas sociales. Quizá por esto, Mario Polèse, se refiere al desarrollo local como un ideal y como un marco de análisis para la intervención. Como ideal, el desarrollo local implica la posibilidad de *un modelo alternativo de desarrollo*, una solución para el desarrollo desigual dependiente de fuerzas externas:

...expresa el deseo de que el propio medio inicie un proceso de desarrollo, que desemboque en una economía regional próspera basada en las iniciativas y los conocimientos de los habitantes y de las empresas de la región... lleva consigo una reducción de la dependencia de la región a los gobiernos y los agentes económicos del exterior. Es un desarrollo autónomo, libre (al menos en parte) de las presiones injustas del sistema (Polèse 1998, 242).

También el desarrollo local es entendido como *un proceso endógeno* registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover dinámicas económicas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Buarque, citado por Boisier 2005, 6). La idea de desarrollo endógeno implica que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo; cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición cultural, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local (Vásquez Barquero 2000; Boisier 1997; Barbosa 2002). Los procesos de desarrollo endógeno se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local que se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación territorial (Maldonado 2000).

Ahora bien, concebir el desarrollo local como un modelo alternativo, conduce al tema de los *enfoques sobre desarrollo local*. Pensar y plantear el desarrollo a partir del nivel local, autónomo, contando con los propios recursos locales y los agentes locales, es ya una pretensión que la ubica como un enfoque de desarrollo local. Pero, ¿qué ofrece un enfoque de desarrollo local?

En primer lugar, el enfoque se presenta como un *marco de análisis* que llama la atención sobre los factores locales del desarrollo y el papel que desempeña el medio como factor de innovación y dinamismo; se identifican de esta manera los factores endógenos y los exógenos (Polèse 1998). Los enfoques pueden dar lugar a la formulación de *modelos de intervención*, más específicos y pensados para una unidad territorial concreta; estos a su vez pueden ser adoptados formalmente a través de *políticas de desarrollo local* decididas por las autoridades gubernamentales, aun de diversos niveles de Gobierno. Pero sorprende encontrar que los enfoques sobre desarrollo local han descuidado o no hacen alusión de manera explícita acerca del *ordenamiento jurídico-político* de las unidades territoriales (régimen departamental, municipal y distrital) y de su contribución o no a la autonomía y desarrollo local.

En segundo lugar, un enfoque de desarrollo local se caracteriza por su *integralidad*. El enfoque otorga una gran importancia a factores previamente desdénados por la teoría y la política económica como la cultura y el sentimiento de arraigo territorial; en este sentido, se pueden distinguir al menos tres dimensiones de análisis:

- a) *Lo económico*, se refiere a la creación, acumulación y distribución de riqueza; se busca también que los empresarios locales usen su capacidad para organizar los factores productivos locales con buenos niveles de productividad para ser competitivos.
- b) *Lo sociocultural*, se refiere a la calidad de vida, la equidad social, al sentido de arraigo territorial y de metas de desarrollo colectivamente construidas y compartidas (Medina Vásquez 1996)⁸.
- c) *Lo político-administrativo*, se refiere a la gobernabilidad y gobernanza del territorio, a la construcción e implantación de un proyecto político colectivo; aquí se subrayan las ventajas de los gobiernos locales para promover la cooperación entre los diversos actores, especialmente entre sector público/privado/comunitario⁹; también se

⁸ La discusión y aprobación de los planes de desarrollo a nivel local con la participación de la sociedad civil en encuentros ciudadanos y el Consejo de Planeación Territorial, pueden ser una muestra de este propósito.

⁹ Para mayor profundidad sobre gobernanza y gobernabilidad local, véase Jiménez (2008). Una experiencia que está tomando fuerza es la creación de las Agencias de Desarrollo Local, las cuales han tenido algún éxito en otros países. Se trata de organizaciones consorciales entre el sector público y la iniciativa privada que buscan promover el em-

destacan las mayores posibilidades para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos (Cuervo 1998).

Adicionalmente, algunos autores también incluyen el factor ambiental, que se refiere a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos de desarrollo (Enríquez y Gallicchio 2003). Existe otro elemento importantísimo que no se debe dejar de mencionar: son los aspectos científico-tecnológicos, considerados inicialmente como factores exógenos; no debe desdénarse la posibilidad de la creación de conocimiento local propio a través del fomento de la tríada I & D+i (investigación, desarrollo, innovación).

3.2. Aproximaciones sobre desarrollo local y derecho

Aquí el terreno parece virgen e inexplorado. No se conocen documentos (libros, artículos) que aborden la problemática del desarrollo local y el régimen jurídico o el Derecho de manera directa y franca. Obviamente, existen alusiones a la normatividad, a la ley o el decreto y sus consecuencias en temas relacionados con el desarrollo local, tales como la descentralización y la autonomía territorial, las relaciones intergubernamentales o el ordenamiento territorial. Lo que se ha encontrado son alusiones a la reforma de las disposiciones sobre descentralización territorial y sobre todo, al régimen de transferencia de recursos fiscales; también se ha criticado el carácter homogéneo de las normas expedidas sobre la descentralización y el desarrollo local, que poco consideran las realidades y especificidades regionales.

De otra parte, al consultar la web, no se encontraron páginas que pudieran relacionar estos dos temas. Para investigar la cuestión, se ha seleccionado un grupo de autores provenientes del campo del Derecho (pues desde los esquemas propios del desarrollo local, los especialistas son poco sensibles al papel que juegan los regímenes jurídicos). A continuación, se presentan entonces, algunos planteamientos de autores colombianos que podrían dar lugar a establecer relaciones entre el Derecho y el desarrollo local.

3.2.1. Desde el Derecho Constitucional, no se encuentra una alusión directa entre Derecho y desarrollo local, aunque sí entre el Derecho y el desarrollo en sentido genérico. Vladimiro Naranjo presenta tres

factores que produjeron el origen del Estado, uno de ellos es *la necesidad de normatividad* (Derecho). Según el planteamiento, el avance de las formas organizativas primitivas desde el nomadismo hasta el sedentarismo, el apareamiento de la agricultura y la ganadería (pastoreo) y la especialización, generaron a la postre una división social del trabajo y una sociedad dividida en clases; los nuevos tipos de relaciones económicas y sociales requerían entonces de regulaciones mucho más sofisticadas que las anteriores normas de tipo meramente moral o religioso. De esta manera, el Derecho acompañó el avance y el desarrollo de la humanidad, el tránsito del estadio salvaje a la civilización, el paso de la sociedad gentilicia al Estado: *“Para comenzar, por una parte, se configuran dos tipos de bienes: los colectivos o públicos, de los cuales toda la comunidad debe servirse según sus necesidades y los individuales o particulares, que caen bajo el exclusivo dominio de sus propietarios”* (Naranjo 2003, 144). Para las corrientes socialistas y marxistas, lo anterior no dejó de traer problemas tales como la explotación y la lucha de clases; el Derecho es visto desde aquí como un instrumento de dominación (Engels 2002; Alexandrov 1966). Otro punto de contacto indirecto con el tema del desarrollo local se establece cuando se estudian los temas relativos a la forma de Estado (Unitaria, Federal, Confederación) y los aspectos correlacionados de la descentralización administrativa, la centralización política y los conceptos de soberanía estatal y autonomía territorial.

3.2.2. Desde el Derecho Administrativo, tampoco hay un tratamiento o análisis de la categoría “desarrollo local” e incluso muy escasas con el tema del desarrollo en general. Los cursos y tratados sobre Derecho Administrativo se acercan a la temática al tratar los temas concernientes a la organización administrativa del Estado o al hablar de la organización territorial. Por ello, el mismo tema local o municipal queda circunscrito dentro de la preocupación por establecer la estructura y organización del Estado y la Administración pública, característica propia del derecho administrativo.

Rodríguez (2002), presenta la organización administrativa del Estado planteando las relaciones entre las autoridades locales y las nacionales. Así, aborda el estudio del Estado Federal y del Unitario; en éste último, se trabajan los conceptos de delegación, desconcentración y descentralización administrativa, la cual se divide a su vez en territorial, por servicios y por colaboración. También se presenta el tema de la centralización política y la descentralización admi-

prendimiento y la creación de empresas para la generación de empleo y crecimiento económico.

nistrativa y sobre los controles respectivos (jerárquico y de tutela). Más adelante se estudia con mayor detalle el tema de la administración seccional y local en Colombia y se dedica una sección a los municipios donde se presenta su noción, forma de creación, funciones, organización y categorías. En el tema de las funciones municipales existen algunas que tienen que ver directamente con el desarrollo local: a) Construir obras que demande el progreso local; b) Ordenar el desarrollo de su territorio; c) Promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; d) Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio (art. 311 C. P.; art. 3º, Ley 136 de 1994). Sin embargo, el autor se limita a señalar el marco jurídico regulatorio general, sin comentar o analizar el tema específico de nuestro interés.

Younes Moreno (2007) procede de manera similar. En primer lugar, presenta las formas de organización del Estado (Federal, Unitario, la naturaleza del Estado colombiano), para de esta manera, abordar los conceptos de descentralización administrativa y sus modalidades, la desconcentración y la delegación. En segundo lugar, aborda el estudio de la organización territorial y el régimen municipal, allí se presenta el tema de la autonomía territorial (alcances y limitaciones), la importancia del municipio, la evolución del Derecho Municipal, definición y funciones, etc. Igual que Libardo Rodríguez, se presenta el marco jurídico-legal sin entrar a un análisis de fondo.

Vidal Perdomo (1997) en su curso de *Derecho Administrativo*, aborda los temas territoriales en el Capítulo III que denomina “teoría de la administración territorial”, refiriéndose al federalismo, el Estado unitario y la descentralización política y la región como entidad territorial. En el Capítulo VII se refiere a la organización territorial del Estado para abordar el estudio de las diferentes estructuras de la administración sectorial y local; allí se ocupa de la organización departamental y del régimen municipal, repasando rápidamente las funciones de municipios en las diversas materias y solo mencionando la palabra “desarrollo” como una función normativa de los Concejos y de ejecución de los alcaldes. Los planteamientos sobre desarrollo local son inexistentes, a tal punto que ni siquiera el término aparece en el índice de materias.

Para destacar, el autor habla de un “Derecho local” como un conjunto de normas administrativas expedido por las autoridades departamentales y municipales, dentro del marco de la Constitución y la ley, para regular asuntos que se les ha encomendado (por

ejemplo, normas de policía, normas de urbanismo, normas impositivas, etc.). Según el autor, este Derecho complementa el Derecho nacional proveniente de la ley, y proviene gracias a la autonomía administrativa desde 1886 cuando se hizo el tránsito del federalismo al centralismo.

De otro lado, Hernández (1999) realiza un estudio para tratar de aclarar la concepción y el uso de ciertas figuras jurídicas del Derecho Administrativo tales como la descentralización, la desconcentración y la delegación, con el ánimo propositivo de adecuarlas a la realidad propiamente colombiana. Son interesantes sus análisis a lo largo del texto, sus puntualizaciones y las diferencias entre el Derecho Administrativo colombiano y el francés; aunque se aborda el tratamiento de conceptos como la autonomía, la descentralización territorial y la forma de Estado en Colombia, es inexistente el tema del desarrollo local.

3.2.3. Especialistas juristas en temas territoriales. Son académicos de formación en Derecho que sin pertenecer al Derecho Constitucional o Administrativo por entero, han realizado importantes aportes al tema de la descentralización o el ordenamiento territorial en Colombia; uno de ellos De Zubiría Samper (2002) se muestra preocupado por el análisis histórico sobre el ordenamiento territorial en Colombia, la descentralización territorial y las finanzas públicas territoriales; también analiza el tema de la autonomía local en la Constitución de 1991, la jurisprudencia al respecto y el tratamiento de la autonomía en el Derecho comparado. El tratamiento de los conceptos “desarrollo” o “desarrollo local” dentro de sus marcos de análisis es prácticamente inexistente.

Correa (s. f.), realiza un análisis sobre el Título XI de la Constitución Nacional sobre el tema de la Organización Territorial y el nuevo mapa político-administrativo de Colombia, tratando de establecer sus alcances y sus potencialidades. Analiza las entidades territoriales de hoy y las entidades territoriales del mañana, pero no desarrolla el tema del desarrollo local.

Finalmente, Jaime Castro propone una conexión entre Derecho y el ordenamiento territorial, en el sentido que el Derecho puede reconocer la existencia jurídica de entidades territoriales, de esta manera hace que reaparezcan o se reconozca formalmente su existencia, se institucionalicen mediante un estatuto que regule su presencia y les asigne el cumplimiento de determinadas tareas. De la misma manera, el Derecho puede acabarlas (caso de las provincias en Colombia). De este modo, las reformas de carácter

constitucional y local son necesarias para fortalecer la descentralización y lograr sus objetivos a nivel político (redemocratización, legitimación), fiscal (disminuir déficit fiscal, fortalecer ingresos locales) y administrativa (modernizar el Estado y mejorar prestación de servicios) (Castro 1989). En otro texto señala la necesidad de complementar el desarrollo normativo con la práctica político-administrativa y la voluntad política de los gobiernos para implantar el régimen de autonomía territorial (Castro 1990).

En sus últimos trabajos, continúa reivindicando el papel de las regiones, los departamentos, las provincias y los municipios, frente a las amenazas del proceso centralizador de los últimos años (Castro 2002). En lo que toca específicamente con el desarrollo local, existe una mención indirecta al referirse a la posibilidad de consolidar en Colombia las Regiones Autónomas que reemplacen a los departamentos incapaces; para ello, estas regiones tendrán como funciones entre otras: a) la de promover el crecimiento, el desarrollo social y cultural, y b) ser agentes del desarrollo local.

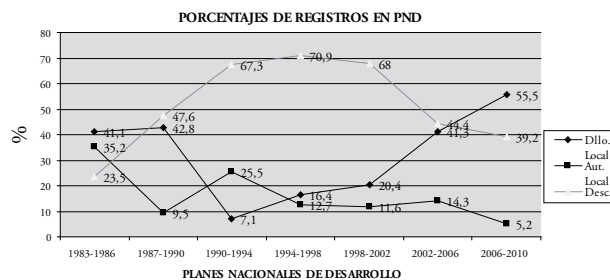
4. Análisis de fuentes primarias

4.1. Análisis de contenido y jurisprudencial sobre desarrollo local

Dentro de la legislación, el tema del desarrollo se ha tratado a propósito de las discusiones sobre la planeación, concretamente en los procesos de formulación, discusión y aprobación de los planes de desarrollo; no se encuentran allí definiciones o características acerca de lo que implica el desarrollo local. Entonces, para establecer el concepto y significado que la norma jurídica establece para el desarrollo local, se deben realizar múltiples Análisis de Contenido –AC–, tanto en la parte motiva y resolutive de cada norma escogida como unidad de muestreo¹⁰. Dentro de los siete Planes Nacionales de Desarrollo (PND) revisados, se habla indistintamente de “desarrollo regional”, “desarrollo territorial”, “desarrollo del territorio” y “desarrollo local”, aunque este último calificativo es más extraño que los dos anteriores. La concepción que predomina sobre el desarrollo está muy relacionada con aspectos

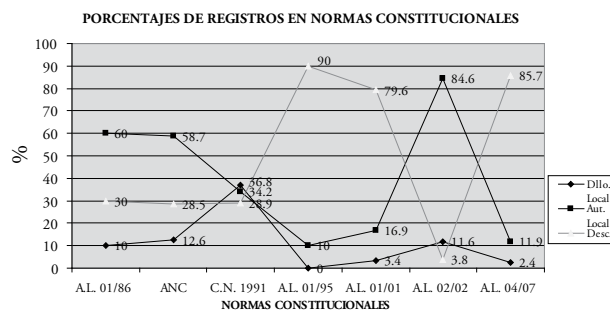
del desarrollo institucional municipal, la asesoría y capacitación, así como el fortalecimiento de la participación ciudadana; es decir, predominan los aspectos político-institucionales del desarrollo local. Dentro de las normas constitucionales y la Constitución misma, la idea predominante son los planes de desarrollo local, pero como ya se indicó, tanto en las exposiciones de motivos y los debates realizados, no existe una conceptualización al respecto. Los gráficos 1 y 2 comparan las frecuencias encontradas para las unidades de análisis “Desarrollo local”, “Autonomía local” y “Descentralización”; en general, se observan los bajos registros sobre desarrollo local, aunque tienen un repunte en los PND de los últimos años.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2



Fuente: Elaboración propia. ANC: se promedian las frecuencias de los dos informes de ponencias analizados en la Asamblea Nacional Constituyente.

Por lo que respecta a la jurisprudencia, al consultar los índices temáticos por la voz o descriptor “desarrollo local”, no se encontró ningún registro¹⁰. Posteriormente, se indagó por la voz “desarrollo regional” y aparecen varias sentencias relacionadas con asignación de partidas, viabilización de proyectos y estímulos al desarrollo regional. Se revisó alguna sentencia como la C-1168 de 2001, sobre la constitucionalidad de los “cupos indicativos” (auxilios parlamentarios), pero no se conceptúa sobre el alcance del desarrollo regional, solo lo menciona a propósito del desarrollo equilibra-

¹⁰ En la investigación se aplicó la técnica del Análisis de Contenido –AC–, a los últimos siete Planes Nacionales de Desarrollo (cuatro de ellos aprobados como ley) a la Constitución de 1991 y a seis reformas constitucionales relacionadas con temas territoriales. Aquí solo se presentan los resultados globales.

do de las regiones de que trata el artículo 334, inciso tercero Constitucional. Con la voz “desarrollo territorial”, no se encontraron registros con ese criterio. Tampoco en el Consejo de Estado se encontraron resultados positivos con el descriptor “desarrollo local”.

De lo anterior, se puede decir que no existe una postura jurisprudencial sobre el significado y alcance del desarrollo local o territorial en Colombia. Cosa diferente sucede con los términos “Autonomía local” y “Descentralización territorial”, los cuales sí tienen importantes desarrollos jurisprudenciales y legales, pero este ya es tema de otro estudio.

4.2. La entrevista

Para obtener un mayor respaldo empírico dentro del estudio, se aplicaron formatos semiestructurados de entrevistas a algunos académicos, funcionarios y expertos en el tema del desarrollo local, la descentrali-

zación y el ordenamiento territorial en Colombia¹¹. El siguiente es el instrumento utilizado para realizar las entrevistas:

¹¹ Se entrevistó a las siguientes personas: Sandra Castro (Asesora de Proyectos Especiales) y Martha Rocío Mendoza (Asesora Agenda Legislativa), funcionarias de la Federación Colombiana de Municipios; Oswaldo A. Porras (Director de Desarrollo Territorial Sostenible) del Departamento Nacional de Planeación –DNP–; Jaime Castro Castro, ex Ministro de Gobierno, ex Alcalde de Bogotá, ex Constituyente, consultor independiente; Fabio Velásquez, profesor universitario, consultor Fundación Foro Nacional por Colombia; Alberto Maldonado, profesor universitario y consultor independiente; Carlos Moreno Ospina, profesor Escuela Superior de Administración Pública; Gustavo Zafra Roldán, profesor Universidad Javeriana, ex Constituyente en 1991; Fernando Encizo, Alcalde de Tocaima durante el periodo 2001-2003, asesor de la Federación Colombiana de Municipios.

PREGUNTAS ABIERTAS

1º ¿Qué entiende usted por desarrollo local?

2º ¿Qué entiende usted por autonomía local?

3º ¿Qué entiende usted por descentralización territorial?

4º ¿Cómo relaciona la descentralización, la autonomía y el desarrollo local?

5º ¿Qué obstáculos y dificultades se han presentado para el desarrollo local?

8º ¿Qué puede aportar el Derecho como disciplina y como conjunto de normas a la autonomía y el desarrollo local?

PREGUNTAS SEMICERRADAS

6º ¿Considera usted que el ordenamiento jurídico sobre descentralización ha favorecido el desarrollo local?

– Nada

– Poco

– Medianamente

– Mucho

Explique su respuesta.

7º ¿Considera usted que el ordenamiento jurídico ha favorecido la autonomía local?

– Nada

– Poco

– Medianamente

– Mucho

Explique su respuesta.

Al realizar las entrevistas, se siguió el orden de las preguntas tal y como están numeradas en el formulario; es decir, al llegar a la quinta, se saltó a las dos siguientes preguntas semicerradas, para terminar con la octava pregunta abierta. Dado el objetivo del presente artículo, sólo se presenta aquí el análisis de las preguntas 5ª a 8ª (Cuadro 1).

CUADRO 1

Nº Pregta./ Entrevistado	5º (Obstáculos a D. L.)	6º (Régimen jurídico y D. L.)	7º (Régimen jurídico y A. L.)	8º (¿Qué puede aportar el Derecho?)
Entrevista 1	Hay un círculo vicioso, la descentralización ha favorecido a grandes ciudades; también un lastre histórico de dependencia, además de otros obstáculos: geográfico (dispersión de centros productivos); culturales (municipios acostumbrados a no mirar hacia fuera); educación (falta capital humano y cultura del emprendimiento)	POCO. El D. L. es una competencia municipal muy vaga, como está en el art. 311 no es explícita; además, el municipio ha sido pensado para prestar SSPP no tanto para el desarrollo, esto se dejó a los departamentos, pero con interrogantes. Hoy el municipio debe fomentar el desarrollo pero faltan herramientas.	MUCHO en los primeros años y en las normas de rango superior. NADA, en los últimos años se ha ido restringiendo con decretos reglamentarios (ejemplo el Dec. 028 de 2008).	Desde el Derecho ayudaría a la autonomía mediante una armonización o coordinación de las diferentes normas que generan impactos directos sobre municipios. En la actualidad hay “reguero” o maraña de normas: se necesita una norma que recoja principios, que diera límites a lo que puede hacer la ley. Así como está, ¿la autonomía para qué?
Entrevista 2	Se ha partido de la historia, de normatividad que tiende a homogeneizar actividad municipal; las regiones no están preparadas para el TLC; falta infraestructura de transporte; en SSPP falta mayor calidad y capital humano.	N. D.	N. D.	N. D.
Entrevista 3	- Aut. locales no actúan como gerentes del desarrollo sino como administradoras de SSPP. - No existe institucionalidad que promueva o convoque la relación público/privado. - Faltan más incentivos de política para el desarrollo local (ubicación de empresas, centros de investigación, estímulos a atracción de inversión a alcaldes). - No ha habido una política explícita aunque sí acciones o programas; se requiere tener en cuenta las particularidades territoriales.	MUCHO. El modelo es constitucionalizado, es gradual y estable; no presenta cambios abruptos. Sin embargo, se carece de institución que asuma el proceso (lo hace parcialmente el DNP). Se requiere mucho compromiso y vinculación del sector privado y la sociedad civil.	MUCHO. Por lo anterior, está ligado, ha habido transferencias de recursos.	Falta mayor normatividad y más explícita en definir competencias entre el municipio, la Nación y el departamento. La facultad tributaria puede pasar también a las entidades territoriales, no solamente el Congreso, pues se ha descentralizado el gasto pero no el ingreso.
Entrevista 4	No hay claridad en el tema del desarrollo local: - Hay una cultura o ethos centralista, se refleja en la variable de la política macroeconómica. - Dificultad en la articulación de los actores; existe un modelo corporativo de Estado donde el poder se reparte en términos de botín, lo que uno gana, pierde el otro (suma cero). - Relaciones asimétricas entre los actores locales y los globales; los últimos imponen su lógica, sus intereses, no los del territorio.	POCO. a) La norma da competencia en servicios sociales e infraestructura, pero no en materia económica y de generación de empleo. b) Los procesos de planeación son para asignar presupuesto, no para la proyección del territorio; prima lo presupuestal.	MUCHO. La Constitución se parte de un supuesto de autonomía; pero existen serias resistencias para asegurarla; el ethos centralista quiere mantener el control.	La norma social es un producto social para atender una necesidad. La norma incide y transforma la sociedad. - El papel del Derecho es fundamental en la medida en que establece reglas de juego a instituciones y actores. - Normas aseguran la confianza; el Derecho puede establecer pautas para generar expectativas de comportamiento.

Nº Pregta./ Entrevistado	5º (Obstáculos a D. L.)	6º (Régimen jurídico y D. L.)	7º (Régimen jurídico y A. L.)	8º (¿Qué puede aportar el Derecho?)
Entrevista 5	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo territorial es desigual, por tendencia del sistema capitalista a la concentración. - La lógica del inversionista se dirige a mercados consolidados. - El Estado ha abandonado política de redistribución económica y desarrollo regional. 	<p>MEDIANAMENTE. En acceso a SSPP y mejoramiento de calidad de vida. POCO, en lo económico.</p>	<p>MEDIANAMENTE. Comparativamente en el tiempo si ha mejorado; en los últimos años ha habido una reversión.</p>	<p>Precisar asuntos y competencias propias de las entidades y así saber cuál es el grado de autonomía. Hay duplicidad, falta claridad en límites.</p> <p>Otorgar mayor autonomía fiscal.</p>
Entrevista 6	<p>El proceso es relativamente nuevo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Definición de competencias no es clara entre niveles. C. N. no considera a la Nación como nivel territorial, esto genera falta de claridad y duplicidad y la tendencia a no asumir responsabilidad. b) Entidades territoriales empezaron siendo débiles y aún lo son en cuanto a desarrollo institucional; es un aprender haciendo. c) Falta de aplicación de ciertos instrumentos como la carrera administrativa que limitan aprendizaje. Esto justifica la recentralización. d) Existen actores sectoriales que impiden mayor descentralización, por la cultura centralista (por ejemplo FECODE). e) Falta cultura para pensar en clave de unidad nacional. 	<p>MUCHO. Ha favorecido el desarrollo humano y garantizado derechos.</p> <p>NADA. En cuanto a desarrollo económico, pero además no ha sido objetivo de la política descentralista. El desarrollo económico depende del sector privado.</p>	<p>MUCHO. En un primer momento (1986-1991).</p> <p>POCO. Del 91 para acá hay recentralización, pero garantizando ciertos mínimos.</p>	<p>El Derecho no ha desarrollado conceptualmente el término autonomía, se confunde con otros como la soberanía dentro del un Estado unitario.</p> <p>A nivel de actores locales y sociales de los niveles territoriales hay confusión entre autonomía e independencia. La relación es de reclamo, de confrontación, de no sentirse parte del Estado.</p> <p>En cuanto a normatividad, estar pendiente a los ajustes según dinámica política.</p>
Entrevista 7	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas de capacitación. Perfil de alcaldes sigue siendo inadecuado. - Problemas de inseguridad. - Problemas de infraestructura vial. - Desigualdad regional, municipios ricos y pobres, pero leyes homogéneas. - Categorización municipal no se ha manejado bien al basarse en dos criterios: población e ingresos, no sobre perfiles de vocación económica. 	<p>NEUTRAL. Últimos estudios lo demuestran; los desarrollos locales han sido por voluntad propia.</p>	<p>MEDIANAMENTE. Depende del manejo de competencias. Algunos municipios han tenido éxito (Bogotá, algunos municipios del viejo Caldas), otros han sido fracasos (Cali, el Valle). Manejo irresponsable de ciertos niveles de autonomía, esto ha justificado la recentralización.</p>	<p>El Derecho hace una parte de la tarea, pero el desarrollo implica gestión, manejo, economía, sociología, ingeniería.</p> <p>El impacto de norma es parcial; el desarrollo local es interdisciplinario.</p>
Entrevista 8	<ul style="list-style-type: none"> - Mucha normatividad. - Dificultad en aplicación de recursos por el condicionamiento desde arriba. - Existen factores “invisibles” (actores y agentes que le piden cosas a los alcaldes (paramilitares, guerrilla, policía, fiscales, jueces, gobernador, etc.). 	<p>MUCHO. Ha habido ampliación de coberturas en acueductos y SSPP, mejoramiento de la calidad de vida, aumento de identidad y pertenencia y avances en otros temas (superávits fiscales, etc.).</p>	<p>MEDIANAMENTE. Pueden haber normas muy estructuradas pero en su desarrollo se generan dudas; no hay seguridad jurídica sobre determinadas actuaciones: riesgo al aplicar tal o cual normatividad.</p>	<p>Derecho debería ser un hilo conductor de metas a lograr.</p> <p>Adicionalmente se requieren normas especiales para proteger a quienes participan de esas dinámicas: fueros especiales para funcionarios; no iniciar procesos indiscriminadamente.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Para realizar el análisis de la información, se agrupan, por un lado, las respuestas de funcionarios (DNP, Federación Colombiana de Municipios, un ex alcalde) bajo el nombre común de “funcionarios”; por otro lado, las respuestas de académicos, consultores y profesores se agrupan bajo el nombre de “académicos”.

Pregunta 5ª. Obstáculos al desarrollo local. Tanto funcionarios como académicos coinciden en las siguientes razones: a) Aspectos histórico-culturales: un “ethos centralista” por un lado, y otro “dependentista”; b) Aspectos normativos: legislación homogénea que poco considera particularidades territoriales; c) Aspectos institucionales: carencia de una política de desarrollo regional equilibrado; d) Aspectos educativos y de capacitación: formar capital humano a nivel local; e) Aspectos de infraestructura: mayores y mejores vías de comunicación; f) Aspectos de integración social: dificultad de articular esfuerzos de actores locales, públicos y privados; g) Aspectos de seguridad: existencia del conflicto armado y la parainstitucionalidad.

Pregunta 6ª. ¿Ha favorecido el ordenamiento jurídico el desarrollo local? Esta pregunta semicerrada arrojó los siguientes resultados:

Opción	Porcentaje de frecuencia
NADA	12.5%
POCO	37.5%
MEDIANAMENTE	0%
MUCHO	25%
NEUTRAL	12.5%
NS/NR	12.5%

Fuente: Elaboración propia según datos de entrevista¹²

La respuesta mayoritaria fue POCO, y las razones manifestadas, fueron entre otras: a) Las competencias sobre desarrollo local son vagas para el municipio, pues está más pensado para prestar servicios públicos y construir infraestructura; de este modo, no tiene funciones específicas en desarrollo económico y generación de empleo; b) Los procesos de planeación del desarrollo se han reducido a la asignación presupuestaria y no a la construcción de una visión compartida sobre el desarrollo.

Destacar que entre las opciones POCO y NADA se obtiene el 50% de respuestas, lo cual indica la apre-

ciación desfavorable que sobre el desarrollo local ha tenido el ordenamiento jurídico existente. Como dato adicional, cabe señalar que el 25% de la opción MUCHO, pertenecen al grupo de los funcionarios quienes valoraron la estabilidad de las normas al estar en la Constitución, y los logros obtenidos en desarrollo humano, ampliación de coberturas de SSPP y calidad de vida. Alguno de los entrevistados consideró que el ordenamiento jurídico es NEUTRAL; es decir, que no influye en el desarrollo, y otro aclaró que el desarrollo local no ha sido objetivo de la política descentralista, pues este depende en gran medida del sector privado.

Pregunta 7ª. ¿Ha favorecido el ordenamiento jurídico la autonomía local? Debido a las respuestas a esta pregunta, se tuvo de dividir el análisis en dos momentos: 1) *Primer periodo*; es decir, los primeros años de la descentralización (mediados de los 80’s hasta la Constitución de 1991), y 2) *Segundo periodo* (luego del proceso constituyente, pero especialmente desde 2002 en adelante).

Opción	Primer periodo Frecuencia	Segundo periodo Frecuencia
NADA	0%	12.5%
POCO	0%	12.5%
MEDIANAMENTE	37.5%	37.5%
MUCHO	50%	25%
NS/NR	12.5%	12.5%

Fuente: Elaboración propia según datos de entrevista.

1. Para el primer periodo la opción mayoritaria es MUCHO (50%), seguida de MEDIANAMENTE (37.5%). Las opciones NADA y POCO, no fueron mencionadas siquiera. Las razones principales para escoger la opción mayoritaria fueron: a) Se consagró el proceso en normas de carácter superior, el cual parte de un supuesto de autonomía, y b) Ha habido un proceso de transferencias importantes. La opción MEDIANAMENTE, justifica sus respuestas así: a) Comparativamente en el tiempo ha mejorado, pero en los últimos años ha habido un retroceso; b) La aplicación de ciertas normas genera dudas y no existe plena seguridad jurídica sobre ciertas actuaciones, y c) Esto depende más del manejo responsable que se la haga a la autonomía. Algunos han tenido éxito y otros han fracasado.

2. Para el segundo periodo, los porcentajes varían debido a que dos entrevistados cambian su respuesta (pasan de MUCHO a POCO o NADA); de esta manera, la respuesta mayoritaria es la opción MEDIA-

¹² Hubo dos entrevistados que ofrecieron dos tipos de respuesta según el factor de desarrollo (MEDIANAMENTE en tal aspecto, POCO o NADA en otro). Aquí se escogió la opción que apuntara a los aspectos del desarrollo local definidos en la parte teórica.

NAMENTE, con el 37.5%. Al sumar las opciones NADA y POCO, se obtiene un 25% que es el porcentaje que migra desde la opción MUCHO para el segundo periodo. Las razones expresadas se refieren a las medidas que se han adoptado desde Bogotá en los últimos años, las cuales van en contra de la autonomía regional y local.

Pregunta 8ª. ¿Qué puede aportar el Derecho a la autonomía y al desarrollo local? Los funcionarios señalaron los siguientes aspectos: Armonización o coordinación de normatividad dispersa y ponerle límites a la ley; definir competencias entre niveles de gobierno; descentralizar el ingreso no solo el gasto, en este sentido, otorgar facultades tributarias a entidades territoriales y fueros especiales para autoridades locales.

Los académicos por su parte manifestaron: El Derecho debe establecer pautas que aseguren confianza en las expectativas de comportamiento; precisar competencias y grado de autonomía; otorgar mayor autonomía fiscal; realizar ajustes a normas según dinámica política; aclarar relación entre autonomía, soberanía e independencia; el impacto de la norma es parcial, el desarrollo local es interdisciplinario. En resumen, los dos grupos coinciden en: a) Armonización de normatividad para que se genere confianza y certeza entre actores; b) Definir claramente las competencias entre los distintos niveles, y c) Otorgar mayor autonomía y facultad tributaria y fiscal a los municipios.

5. Conclusiones

5.1. El Derecho como medio y como fin del desarrollo: el desarrollo como Derecho

De la revisión teórica general, se infiere que el Derecho podría cumplir un papel importante dentro de una perspectiva orientada al desarrollo, no solo prescribiendo obligaciones y responsabilidades, sino además reconociendo derechos y facultades dentro de los agentes políticos, económicos, gubernamentales y sociales relevantes para el desarrollo (el Derecho como un instrumento para lograr el desarrollo); por tanto, el Derecho, al establecer el marco normativo e institucional adecuado, está relacionado desde el inicio con el desarrollo de la sociedad y de sus habitantes. Pero las cosas no parecen terminar aquí, pues crecientemente el concepto “desarrollo” es entendido como la posibilidad de disfrute o concreción real de los derechos que gozan los seres humanos; por

tanto, son los logros en Derechos Humanos (civiles y políticos, económico-sociales y colectivos), los que determinan el nivel de desarrollo y entonces, el Derecho sería no solamente un medio (marco regulativo) para generar desarrollo, sino la finalidad misma del proceso de desarrollo (la concreción material de los Derechos Humanos). La extensión de esta idea es llevada a sus límites cuando, precisamente, el desarrollo se convierte en un derecho humano más: el derecho al desarrollo. Aquí se inserta el llamado “enfoque de derechos” o “perspectiva de derechos”, el cual ha servido de referente teórico-ideológico para la formulación de recientes planes de desarrollo económico y social.

5.2. Derecho y desarrollo local:

Una relación débil y precaria

Lo primero que hay que decir al observar el conjunto de información recopilada y analizada, es que el papel jugado por la regulación jurídica frente al desarrollo local en Colombia ha sido escaso, confuso y poco comprometido, como a continuación se detalla.

a) Desde la doctrina y la teoría jurídicas, se encontró una muy escasa relación acerca del Derecho (entendido como norma jurídica) y el desarrollo en general; no solamente entre los grandes tratadistas sobre teoría del Derecho, sino también entre doctrinantes del Derecho Constitucional y Administrativo. A propósito, la información arrojada en las entrevistas realizada sobre juristas, demuestra una postura de cierto alejamiento y extrañeza sobre el tema del desarrollo local, el cual es considerado mayoritariamente como no concerniente al Derecho sino a la economía u otras áreas de conocimiento; en todo caso, el papel de la norma jurídica es considerado como “neutro” o poco relevante para el desarrollo local. También existe la posición entre algunos juristas acerca que el desarrollo local es un tema netamente económico, que incumbe más al sector privado.

Así, la mirada del desarrollo local desde el Derecho está centrada en la posibilidad y la adecuación de un ordenamiento jurídico que facilite los procesos propios del crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; de esta forma, el desarrollo en sí mismo, no ocupa una preocupación central para el Derecho, pues se considera que los procesos de desarrollo desbordan la esfera propia de las normas jurídicas y pasan a la órbita de las interacciones sociales, políticas y económicas. Lo crucial

para el Derecho es, entonces, definir el régimen jurídico adecuado (ordenamiento territorial, sistema de autonomías y descentralización territorial) entre los diferentes niveles y órganos estatales, para que cada uno cumpla de la mejor manera sus funciones y competencias; de este modo, se espera que el desarrollo sea la resultante de la triple interacción entre Estado-mercado-sociedad.

b) Desde la orilla de los especialistas en desarrollo local, no solamente se echa de menos el aporte de juristas dentro de esa comunidad académica, sino que además, la inclusión del Derecho a los enfoques y marcos analíticos es marginal, residual o inexistente. La mayoría de expertos en temas de desarrollo local provienen de la economía, la geografía o campos interdisciplinarios, quienes además, miran con cierto recelo los elementos “exógenos” al desarrollo endógeno local (como pueden ser las leyes y normas que se expiden desde el Congreso o el Gobierno Central).

c) Al analizar la legislación y la jurisprudencia, se encontró que no existen definiciones o conceptualizaciones claras y precisas respecto al tema del desarrollo local, como tampoco sobre desarrollo regional ni aún territorial; mucho menos hay una línea o postura jurisprudencial al respecto. Pero en cambio sí existe una prolífica producción de jurisprudencia (y líneas jurisprudenciales) sobre los temas relacionados con el desarrollo local, como son la descentralización, la autonomía y el ordenamiento territoriales.

5.3. Régimen jurídico y desarrollo local

La conclusión general es que el régimen jurídico territorial ha favorecido POCO los procesos de desarrollo local. En efecto, los resultados de las entrevistas arrojan este juicio, lo cual corrobora lo afirmado en el punto 5.2 de estas conclusiones, acerca de la debilidad y escasa relación entre el Derecho y el desarrollo local. En este punto se destaca el hecho que las competencias municipales sobre desarrollo no sean muy claras y además, que los procesos de planeación del desarrollo parecen haber terminado en asignaciones de recursos, y no tanto en construir una visión compartida sobre las prioridades y las estrategias para el desarrollo de las comunidades locales. De otro lado, hay aspectos normativos identificados como obstáculos para el desarrollo local; por ejemplo, el hecho de existir una legislación homogénea, dispersa y que además, poco considera las particularidades regionales para el desarrollo.

5.4. ¿Qué podría aportar el Derecho al desarrollo local? Si bien hay que reconocer que la problemática del desarrollo en general y del desarrollo local en particular concita la presencia de diversos factores (políticos, económicos, socioculturales, medioambientales y del conocimiento, entre otros), no por ello se debe abandonar la idea acerca que el Derecho pueda jugar un papel más relevante que el que hasta el momento ha jugado. Si se sigue asociando el desarrollo local y regional únicamente con mayores niveles de descentralización y autonomía local, se continuará con una visión demasiado corta y a todas luces, equivocada. El desarrollo local no guarda una relación necesariamente directa con la descentralización y la autonomía territorial como la experiencia lo demuestra y como algunos de los entrevistados lo corroboraron; los diversos factores que confluyen al desarrollo deben ser generados desde los territorios, antes que ser descentralizados. El desarrollo local integral no se puede descentralizar ni decretar mediante normas de carácter constitucional, legal o reglamentario. Existen factores de orden económico, cultural y político que se sustraen a la regulación jurídica, o sobre los cuales esta tiene grandes limitaciones.

Ahora bien, dado que la descentralización y la autonomía territorial son más sensibles a la regulación jurídica, se ha privilegiado el papel del Derecho en estas áreas (así lo demuestra la doctrina, la jurisprudencia y el análisis adelantado sobre las normas jurídicas), como si esto fuera suficiente. De hecho, el régimen jurídico territorial actual descansa en estas dos materias. Es necesario, por tanto, ampliar y complementar esta idea, para así mismo, encontrar nuevas oportunidades de intervención desde el Derecho. Los siguientes son algunos puntos que podrían ser analizados con mayor profundidad en futuros trabajos de investigación.

- a) En las entrevistas se identificaron algunos obstáculos al desarrollo local, que tienen que ver directamente con la regulación jurídica y sobre los que se podría actuar de manera inmediata. La existencia de una normatividad homogénea y dispersa debe dar paso a cambios que permitan:
 - Una armonización normativa que genere certeza y confianza entre los diversos actores que inciden en el desarrollo local (alianzas público/privado/comunitario). Un marco de expectativas estable está relacionado positivamente con la creación de

confianza y capital social, determinante para el desarrollo y progreso de las sociedades.

- Concretar el ordenamiento territorial del Estado. El modelo definido en la Constitución es la del Estado Regional (intermedio en el unitario y el federal); definir con mayor precisión las competencias entre los distintos niveles territoriales, pero atendiendo el mandato constitucional sobre el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Esto implica no solamente competencias municipales en materia de desarrollo, sino una construcción de la organización y funcionamiento del Estado colombiano, a partir de lo municipal.
 - Mayor discrecionalidad para los entes territoriales, en consideración a sus diferentes realidades y vocaciones económicas y culturales. Entre estas medidas están las de otorgar mayor facultad tributaria y fiscal a los municipios.
 - Establecer una política pública nacional armonizada con las políticas públicas territoriales sobre desarrollo local. Los enfoques sobre desarrollo local deben integrar los factores endógenos con las oportunidades exógenas. Además, la autonomía territorial no significa autarquía o independencia dentro del modelo estatal pactado.
- b) Realizar más estudios sobre Derecho y desarrollo. Involucrar a más juristas y académicos del campo

del Derecho hacia estudios regionales, territoriales y sobre el desarrollo en general. Estos campos han sido poco explorados pero ofrecen grandes oportunidades para que la disciplina del Derecho haga aportes fundamentales en esas áreas, no solamente desde el Derecho público, sino también desde el Derecho económico, laboral y civil si es posible.

- c) El Derecho y su función de regulación debe apuntar también al mejoramiento de la calidad de vida de los asociados (derecho al desarrollo); no solamente regular o definir el marco donde se realizan los intercambios: las normas jurídicas dentro del Estado Social de Derecho deben dirigirse a la garantía y concreción de derechos. En efecto, los nuevos roles y funciones del Estado han provocado que el Derecho evolucione hacia un modelo “promocional” o de orientación sustantiva de los Derechos hacia fines regulativos y de resultados prácticos, abandonando paulatinamente los rasgos anteriores (un Derecho eminentemente formal). Aparece entonces el llamado *Derecho útil* o *Derecho regulativo* (Calvo García 2005) que es la utilización del Derecho como medio, orientado a la consecución de fines y enriquecido por criterios de índole material (económicos, políticos, axiológicos, étnicos, técnicos, etc.).

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Jiménez Benítez, William Guillermo. 2009. Reflexiones sobre derecho y desarrollo. El papel del ordenamiento jurídico para el desarrollo local. <i>Administración & Desarrollo</i> 37 (51): 125-140.	Jiménez Benítez, W. G. (2009). Reflexiones sobre derecho y desarrollo. El papel del ordenamiento jurídico para el desarrollo local. <i>Administración & Desarrollo</i> , 37 (51), 125-140.	Jiménez Benítez, William Guillermo. "Reflexiones sobre derecho y desarrollo. El papel del ordenamiento jurídico para el desarrollo local." <i>Administración & Desarrollo</i> 37.51 (2009): 125-140.

- Alexandrov, N. G. 1966. *Teoría del Estado y del Derecho*. México: Grijalbo.
- Barbosa, Octavio. 2003. *Universidad y desarrollo local. Una lectura desde la ESAP*. Bogotá: ESAP.
- Bobbio, Norberto. 1997. *Teoría General del Derecho*. Santa Fe de Bogotá: Temis.
- Boisier, Sergio. 2005. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Ponencia presentada al X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile: 18 al 21 de noviembre.
- _____. 1997. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Estudios Regionales*, N° 48.
- Calvo García, M. 2005. *Transformaciones del Estado y del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carnelutti, Francesco. 1989. *Cómo nace el Derecho*. Bogotá: Temis S. A.
- Castro, Jaime. 1989. El partido liberal y la reforma regional y local. Conferencia en Cali por invitación del Instituto de Estudios Liberales del Valle del Cauca.
- _____. 1990. La Descentralización, reforma política de profundas repercusiones económicas y sociales. Conferencia dictada ante el Segundo Congreso Nacional de Alcaldes, Cali. 10 de mayo.
- _____. 2002. La cuestión territorial. Bogotá: Oveja Negra.
- Correa, Néstor R. s.f. "El reordenamiento territorial en la nueva Constitución Política de Colombia". En *Colombia una democracia en construcción*, 169-216. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.
- Cuervo, Luis M. 1998. Desarrollo económico local: leyendas y realidades. *Territorios Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, 1: 9-24.
- Zubiría Samper de, A. 2002. *Estado nacional y autonomía local*. Bogotá: Utopos,
- Engels, Federico. 2002. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Bogotá: Ediciones Génesis.
- Enríquez y Gallicchio. 2003. Gobernanza y desarrollo local. UNESCO programa MOST, 29 páginas. <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/DHL/> (Consulta febrero de 2008).
- Escobar, Arturo. 1998. *La invención del tercer mundo*. Bogotá: Editorial Norma.
- García Maynez, E. 2003. *Introducción al estudio del Derecho*. Bogotá: Ediciones Esquilo.
- Hernández, Pedro A. 1999. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Santafé de Bogotá: Legis.
- Jiménez Benítez, W. G. 2008. "Gestión Pública y desarrollo territorial. Gobernanza para la gestión del desarrollo local". Niño, B. J. (Comp.) En *Descentralización, conflicto, participación y territorio*, 297-326. Bogotá: U. Nacional.
- _____. 2007. El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar* N° 12: 31-46.
- _____. 2009. Derecho y desarrollo. Regulación jurídica y desarrollo local. Bogotá, D. C.: Universidad Católica de Colombia.
- March, J. y J. Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, Alberto. 2000. *Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL (LC/R.1968).
- Medina Vásquez, J. 1996. "Los aspectos psicosociales y culturales en la competitividad y la gestión del desarrollo regional". En *Globalización y gestión del desarrollo regional*, 215-236. Cali: Universidad del Valle.
- Mendoza, Alberto. 2003. Ordenamiento territorial: Oportunidad para organizar a Colombia como un Estado regional. <http://www.sogeocol.com.co/documentos>. (Consulta octubre de 2007).
- Naranjo, Vladimiro. 2003. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis.
- Polése, Mario. 1998. *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Cartago - Costa Rica: Libro Universitario Regional.
- Quintana, Elvia. s.f. Derecho Público y Derecho Privado. <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1855>. (Consulta mayo de 2008).
- Revenga, Miguel. "2007. Las formas de Estado". En *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?*, 32-43. Bogotá: Universidad Libre.
- Rittich, Kerry. 2005. The Future of law and development: Second generation reforms and the incorporation of de social. *Michigan Journal of International Law* 25: 199-204.
- Rodríguez, Libardo. 2002. *Derecho administrativo. General y colombiano*. Bogotá: Temis.
- Santos, Boaventura de S. 2002. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional-ILSA.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- School of Oriental and African Studies. "About lawanddevelopment.org". 2008. University of London. <http://www.lawanddevelopment.org>. (Consulta agosto de 2009).
- Tufts University Courses, fields of study, The Fletcher School, a Graduate School of International Affairs. 2008. <http://fletcher.tufts.edu/academic/fos/lawanddevelopment/academics.asp>. (Consulta agosto de 2009).
- Vázquez Barquero, A. 2000. *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ (LC/R.1964).
- Vidal Perdomo, J. 1997. Derecho Administrativo. Bogotá: Temis.
- Villar Borda, L. 2003. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Younes Moreno, D. 2007. *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.