

DESEQUILIBRIOS EN MATERIA FISCAL Y SOCIAL DEBIDO AL CAMBIO DE VOCACIÓN ECONÓMICA NO PLANIFICADA EN EL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ

Julio Cesar Restrepo Escobar

Juan Carlos Zapata Pimienta

RESUMEN

Tanto los cambios en el uso del suelo como los cambios de vocación económica de un municipio pueden traer beneficios como serias dificultades. De esta manera, es importante resaltar los beneficios y suprimir, atenuar o por lo menos identificar los perjuicios que ocurren en el proceso de cambio. Los resultados de investigación que aquí se presentan, se enfocan precisamente en esos perjuicios, sobre todo en materia fiscal y social, buscando elaborar recomendaciones que ayuden a solventar estas situaciones conflictivas en el actual cambio de vocación económica del municipio de Itagüí, además de una mejor proyección de los planes de ordenamiento.

INTRODUCCIÓN

En Colombia es habitual que los territorios presenten paulatinos cambios en el uso del suelo, producto de circunstancias y dinámicas diversas. De ahí que los Planes de Ordenamiento Territorial deban ajustarse y actualizarse cada cierto tiempo, para adaptarse a las nuevas realidades de los territorios y construir condiciones de posibilidad que orienten el desarrollo hacia el modelo elegido por los actores territoriales, en procura del bien común. Sin embargo, en ocasiones estos cambios van a un ritmo mucho más acelerado que la capacidad de las administraciones para adaptarse, generando desequilibrios y tensiones, por ejemplo, en materia económica y social.

Se esperaría que la planeación y la ordenación del territorio fueran “procesos de tipo técnico, administrativo y participativo que, incluyendo a las comunidades locales, reflejen las dinámicas territoriales en términos económicos, sociales y ambientales”. (Hernandez et

al. 2013). Y se esperaría que la mayoría de los cambios en la vocación de un territorio o en los usos del suelo que allí se presentan, fueran producto de esa planeación, sin olvidar que dichos cambios están también motivados por factores tanto internos como externos, pero la realidad es tan diferente, que los dos escenarios mencionados parecen utópicos y lejanos. Este policy brief aborda el actual cambio de vocación económica en el municipio de Itagüí, haciendo una revisión de los conceptos involucrados, presentando un contexto histórico de la situación industrial y empresarial del municipio, y aportando algunas estadísticas oficiales, que evidenciarían la mencionada transformación, de un territorio tradicionalmente industrializado a uno mayoritariamente residencial, de comercio y servicios.

El documento también muestra la evolución en las políticas públicas de planeación del territorio, se identifican los principales desequilibrios que este cambio de vocación conlleva y se hacen una serie de recomendaciones que contribuyan a atenuar los efectos nocivos que generan dichos desequilibrios, pretendiendo con ello que los encargados de la planeación y el ordenamiento territorial o, incluso, investigadores, tengan mayores elementos de juicio a la hora de ocuparse de los problemas ocasionados por el cambio de vocación económica en este u otro municipio del país.

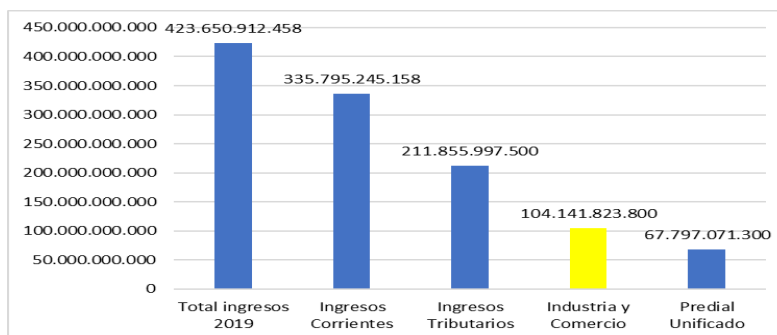
1. CUANDO NO SE VEN VENIR LOS CAMBIOS

En Colombia y en la mayor parte del mundo, en medio de esa dinámica territorial que antecede usualmente a la planeación, a menudo se presentan cambios que escapan al control de los planificadores del territorio, siendo común que estos no estén suficientemente preparados para afrontar los efectos derivados de dichos cambios, haciendo que lo planeado pierda vigencia y generando nuevos retos a las administraciones. En otras palabras, evidenciando la necesidad de fortalecer su capacidad de anticipación que, sin desconocer el amplio número de factores exógenos que intervienen, pueda disponer, al menos desde el ámbito local, de respuestas más asertivas y oportunas. En este sentido, cuando los cambios en el uso del suelo se vuelven regulares y frecuentes, pueden crear tendencias que terminen

afectando la misma vocación económica o incluso el comportamiento fiscal que tradicionalmente haya tenido un territorio. Esto es lo que sucede en la actualidad, no sólo en Itagüí, sino en toda el Valle del Aburrá y los diez municipios que lo conforman, incluido Itagüí. Por ejemplo, en Medellín han salido grandes industrias como Simesa, que ocupaban amplios terrenos que fueron objeto de planes parciales y renovación urbana. En otros municipios esto no es tan evidente debido al tamaño de su base empresarial en el territorio o al tamaño mismo del municipio, como Sabaneta, que es el más pequeño de Colombia, pero ninguno escapa a la dinámica. Lo que pasa es que el Municipio de Itagüí, al tener una tradición claramente industrial en su territorio, siente con más rigor los efectos de la salida de grandes o medianas industrias.

Es así como producto de la salida de varias grandes industrias, como Coltejer o Curtimbres, que ocupaban amplios terrenos y la llegada masiva de pequeños comercios, empieza a mutar hacia un territorio de vocación más comercial y de servicios, con todos los retos, beneficios o problemas que este hecho genera para la administración municipal, especialmente en el ámbito económico y fiscal, pero también en materia normativa, por las limitaciones para dar otro uso al suelo o en demandas de nueva infraestructura urbana, no contemplada presupuestalmente. Uno de los efectos que en ocasiones no se ha logrado prever con la suficiente antelación en el municipio, se presenta en el campo fiscal. Esto debido a que el impuesto de industria y comercio ha sido por varios años el principal tributo municipal para Itagüí y, según datos de la Secretaría de Hacienda, equivale a casi una tercera parte del presupuesto anual del municipio. El resto lo constituyen otros impuestos como el predial o la sobretasa a la gasolina, así como recursos girados por la nación.

Ilustración 1: Estructura de los ingresos municipales vigencia 2019.



Elaboración propia con base en el presupuesto oficial 2019 del municipio de Itagüí.

Tabla 1: Porcentaje de cada rubro sobre el total de ingresos en 2019.

Predial Unificado	16,0%
Industria y comercio	24,6%
Otros tributos	9,4%
TOTAL, Ingresos Tributarios	50,0%
TOTAL, INGRESOS 2019	100%

Elaboración propia con base en el presupuesto oficial 2019 del municipio de Itagüí

Por lo tanto, la salida de grandes contribuyentes de Industria y Comercio, genera consecuencias en materia fiscal y dificultades presupuestales, que al final redundan en menor capacidad de la entidad para invertir en lo social. Por ejemplo, una gran empresa que decida marcharse debido a la percepción de mejores oportunidades en otro territorio, no encuentra mayores dificultades para efectuar este cambio y lo puede hacer en relativamente poco tiempo. Pero para la administración, el vacío territorial y fiscal que deja la empresa es mucho más lento de llenar, puesto que, para adelantar cualquier desarrollo urbano en la zona desalojada, serán necesarias las autorizaciones y licencias que otorgan las curadurías de Itagüí o las de autoridades ambientales, entre otros trámites lentos. No se trata aquí tampoco de desconocer los eventuales beneficios que, por ejemplo, en materia ambiental acarrea en ocasiones el cambio de un uso industrial a uno comercial o residencial, sino más bien de enfocarse en los problemas que esta situación genera y las formas de mitigar los impactos negativos, para aprovechar mejor los positivos.

Por lo tanto, de todos los temas que convergen en el cambio de vocación industrial, aquellos que acapararon el interés de esta investigación, son el aspecto tributario o fiscal, en virtud del peso que tiene en las finanzas municipales los cambios en el uso del suelo, siendo uno de los elementos desencadenantes del cambio de vocación.

2. ENFOQUE Y RESULTADOS

El enfoque empleado en el estudio fue básicamente cuantitativo, porque las ideas o los conceptos se llevaron a variables cuantificables y se revisaron las relaciones entre ellas. Este tipo de método manifiesta una intensión determinista y pos-positivista. Es decir que se hace énfasis en las causas y cómo se relacionan entre sí y con los resultados. En otras palabras, se cuantifican algunas relaciones entre variables, especialmente al trabajar con los indicadores económicos y fiscales, producto de las bases de datos municipales.

La investigación en un primer momento, fue de naturaleza descriptiva, debido a que se procuró describir y caracterizar, no sólo las dinámicas presentes en el cambio de vocación económica, sino en cada una de las categorías y variables del estudio, haciendo énfasis en los aspectos fiscales y sociales. La información recolectada fue de los últimos cuatro años y se discriminó de la siguiente manera: La base empresarial del Municipio, según los registros de la Secretaría de Hacienda y de la Cámara de Comercio Aburrá Sur; Estadísticas e indicadores económicos, fiscales y tributarios oficiales de los últimos cuatro años; Información social y cultural; Información ambiental. También estadísticas e indicadores que alimentan el POT municipal; Normatividad vigente; Aspectos demográficos; Aspectos de movilidad empresarial; Cartografía; Varias entrevistas a expertos y la realización de ejercicios de cartografía social con actores clave, permitió complementar la información.

De esta manera, a continuación, se resumen los conceptos, políticas, resultados y recomendaciones del ejercicio investigativo.

2.1. Vocación económica territorial

El término vocación se derivada del término latino *vocare*, que significa llamar, pero, también, del término *vocatio*, que remite a ejercer una actividad o a tomar un estado determinado. “Es también una búsqueda como ejercicio de la libertad” (De la Vega et al. 2009). En tal sentido, se puede entender la vocación territorial como “el conjunto de aptitudes, disposiciones y potencialidades de un territorio (...) La compatibilidad entre la vocación del territorio y la actividad que efectivamente se está realizando en él no siempre

coinciden, debido a que no hay una correspondencia entre tiempo y/ o espacio o porque la demanda social no suele responder a la oferta ambiental” (De la Vega et al. 2009).

La idea de que exista incompatibilidad entre la vocación de un territorio y las actividades que efectivamente se llevan a cabo en él, hace que la búsqueda de coherencia y, por lo tanto, la identificación de la vocación, se convierta en un tema fundamental para la planeación y el ordenamiento del territorio. Por tal razón, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha publicado diferentes informes recolectando buenas prácticas sobre el desarrollo económico local en América Latina, en los cuales se subraya “la importancia de definir o identificar la vocación económica de los diferentes territorios como base de las actuaciones estructurantes de desarrollo local” (Llorens, 2002). Debido a esta relevancia, los países de la región, con el objetivo de impulsar el desarrollo de cada territorio, han incluido la identificación de vocaciones, como elemento inicial y estructurante para los planes de desarrollo (Romero. 2010). En efecto, el análisis de las vocaciones productivas y económicas territoriales, es un tema que debe hacer parte permanente de las agendas de las administraciones públicas territoriales, pues en el proceso de desarrollo de los territorios se pueden presentar cambios y circunstancias que promuevan transformaciones significativas y la planeación debería poder anticipar muchos de estos cambios, como sucede en varios contextos con el paso de regiones más industriales a regiones más residenciales o comerciales.

Con base en lo anterior, es importante destacar dos perspectivas, pues la salida de empresas industriales, vista desde el punto de vista económico al interior del territorio puede verse como algo negativo, como una pérdida, una desventaja o una debilidad. Pero si la mirada de la escala territorial se amplía, digamos a escala de una zona metropolitana, se pueden apreciar múltiples beneficios, oportunidades y fortalezas, como “la concentración de recursos humanos cualificados, buenas infraestructuras técnicas, servicios de apoyo a la innovación, así como amplios mercados finales y empresariales, que propician la formación de redes de cooperación y de una economía servindustrial” (Méndez. 2001). Este segundo enfoque es importante, teniendo en cuenta que el proceso de desindustrialización de las metrópolis parece una tendencia global inevitable. De esta manera, el mercado y en especial su libre juego, sería un elemento muy determinante, tanto del proceso de

planeación, como de los cambios que se van presentando en los territorios a través, por ejemplo, de nuevos usos del suelo.

Aquí es oportuno, por lo tanto, preguntarse por el rol que jugará Itagüí en los próximos años en relación al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, donde proyectos de largo aliento como la Centralidad Sur, que implica la renovación urbana de un amplio sector que hasta ahora ha sido principalmente industrial, refuerzan de alguna manera esa desindustrialización paulatina y fomentan los espacios residenciales, comerciales y de servicios. Este tipo de proyectos liderados por el Área Metropolitana, también permiten vislumbrar una mayor articulación socio espacial entre los distintos municipios de la región metropolitana hacia el futuro.

2.2. Los usos del suelo

Por usos del suelo, se entiende toda la gestión o modificación del medio ambiente natural para convertirlo en terreno agrícola, pastizales o asentamientos humanos. Sin embargo, en materia urbana, uno de los elementos que está presente en el cambio de los usos del suelo, esta mediado por el mercado del suelo urbano, que en la racionalidad occidental y capitalista está determinado por el libre juego de oferta y demanda. Jaramillo (2009) aporta algunas luces sobre este asunto y llama especialmente la atención sobre la dimensión económica en el proceso de configuración y reconfiguración de las ciudades. Por ejemplo, alerta sobre las implicaciones sociales y económicas del funcionamiento de los mercados inmobiliarios, pues afirma que el exceso de tecnicismo en la planeación urbana, a menudo hace descuidar los procesos socioeconómicos presentes, así como otras dimensiones. En un sentido similar, Acosta (2013) llama la atención sobre la importancia de contemplar la dimensión social en los procesos de planeación, ordenamiento del territorio y usos del suelo. Pues estos obedecen casi siempre a demandas de diferentes sectores que no deben ser pasados por alto, so pena de incrementar las tensiones y desequilibrios ya existentes.

De lo anterior, se infiere que el problema asociado a los usos del suelo y los cambios que allí se presenten, es ante todo un problema multidimensional, que demanda de estrategias y abordajes integrales que escapen a la simple labor técnica. Por ello es necesario contemplar también la dimensión social. Pero, los cambios en los usos del suelo y el cambio de vocación económica no es un asunto exclusivo de Itagüí y, de hecho, son fenómenos globales. Por lo tanto, es oportuno conocer otros casos e identificar elementos comunes. Para esto, el estudio de Galvis (2014) es sumamente enriquecedor a partir del análisis que efectúa con seis estudios de caso en seis de las principales ciudades de Colombia¹ y donde explica por qué las empresas se ubican en los centros urbanos. Una de las razones que sugiere, es que esta localización es el resultado de la búsqueda de tecnología, espacios de poder, influencia política, mano de obra disponible, bienes y servicios públicos, un mercado en el entorno inmediato y difusión de conocimientos, que se manifiestan en las externalidades.

Al margen de las diversas razones que pueden motivar la localización de actividades o los cambios en los usos del suelo, es evidente que tanto lo uno como lo otro trae consecuencias o efectos, que pueden ser negativos o positivos. Por ejemplo, algunos cambios positivos en la salida de grandes industrias pueden ser el beneficio ambiental, mejores indicadores de salud asociados a enfermedades respiratorias o, simplemente, la oportunidad para desarrollar proyectos urbanos acordes a las necesidades de la población.

2.3. Impuesto de Industria y Comercio

La Constitución Política de Colombia de 1991 introdujo un importante cambio respecto a la descentralización y autonomía de las entidades territoriales para el recaudo y la administración de recursos propios, “obtenidos a través del manejo de una serie de impuestos de orden departamental y municipal donde se destacan principalmente, el impuesto de vehículos, el impuesto de avisos, vallas y tableros, el impuesto al consumo de

¹ Barranquilla, Cartagena, Medellín, Bucaramanga, Bogotá y Cali.

licores y cigarrillos, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio”. (Restrepo y Urrego. 2014).

El Impuesto de Industria y Comercio, es además un impuesto de carácter obligatorio, que grava el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de la jurisdicción del municipio y que se genera por el desarrollo de alguna de ellas de forma directa o indirecta. Dado que el presente trabajo hace énfasis en los aspectos fiscal y social, resulta altamente ilustrativo el aporte de Bohórquez (2010) sobre la territorialidad inherente al impuesto de Industria y Comercio en Colombia, entendida esta como el anclaje territorial que jurídicamente tiene una empresa en una ciudad y que le genera obligaciones con un territorio específico.

La importancia del aporte del autor, radica en que permite ver esta obligación y anclaje territorial en doble vía. Es decir, que la territorialidad asociada al impuesto y que brinda cierta seguridad fiscal a una ciudad, también puede jugar en contra, en el momento en que una empresa opta por anclarse territorialmente en otro municipio que ofrece mejores condiciones. Esto es justo lo que sucede en Itagüí, donde algunas de las motivaciones y circunstancias se exploran a continuación a partir del concepto de movilidad empresarial.

2.4. Movilidad empresarial industrial

Los temas asociados a la creación, cierre o traslado de empresas, es abordado por Marti (2001) a partir del concepto de movilidad empresarial, donde las empresas que entran ejercen presión competitiva sobre las existentes en medio de un efecto similar a la “selección natural”, obligándolas a mejorar o a desaparecer. Para el autor, la entrada de nuevas empresas se presenta con más intensidad en sectores de la economía con mejores indicadores de rentabilidad, mejores expectativas o condiciones, estimulando la competitividad, la reducción de precios y la dinámica del mismo sector, mientras que la salida de empresas “reduce la capacidad productiva del sector, lo que favorece la elevación

de los márgenes de las empresas que permanecen en el mercado en aquellos sectores donde las rentabilidades son excesivamente bajas” (Marti. 2001).

Por lo tanto, la movilidad empresarial se puede entender como un mecanismo automático que contribuye a mantener la rentabilidad y la competitividad de los sectores económicos. No obstante, si la tendencia de salida es mayor a la de entrada se pueden generar serios desequilibrios económicos.

Tabla 2: Relación entre empresas que llegaron al municipio y empresas que liquidaron en 2017.

	Agropecuario	Minas y Canteras	Industrias Manufactureras	Electricidad, Gas y Vapor	Construcción	Comercio, Restaurantes y Hoteles	Transportes y Comunicaciones	Seguros y Finanzas	Servicios	No. de Empresas	Empleos Generados	Total Activos
CAMBIO DE DOMICILIO DE EMPRESAS POR SECTOR ECONÓMICO QUE LLEGARON A ITAGÜÍ EN 2017	0	0	17	0	5	49	13	4	15	103	887	121.882.151.450
LIQUIDADAS EN ITAGÜÍ POR SECTOR ECONÓMICO EN 2017	0	1	23	1	10	43	8	3	20	109	662	125.312.516.729
EMPRESAS MÁS GRANDES QUE SE LIQUIDARON EN ITAGÜÍ POR SECTOR ECONÓMICO EN 2017	0	0	1	0	1	7	1	0	0	10	394	118.739.668.349

Fuente: Anuario Estadístico de Itagüí 2016 – 2017

Como se puede ver en el cuadro, por 103 empresas que llegaron, liquidaron 109 y, aunque el número de empleos generados con las que llegaron es mayor al número de empleos de las que liquidaron, el total de activos de las liquidadas es más significativo y esto tiene una estrecha relación con el monto recaudado por concepto de Industria y Comercio. En el sector de industrias manufactureras es bastante evidente también la disparidad entre las que llegan y las que liquidan, siendo este un sector que ocupa importantes zonas industriales.

2.5. La economía y la industria en Itagüí

Itagüí es altamente influyente a la vez que dependiente de la dinámica y de la economía subregional, pues está ubicado en un corredor altamente estratégico para la actividad industrial y comercial, pues es zona de paso entre Medellín y el Sur del país, además que la

cercanía al río favoreció por años el asentamiento de industrias. No en vano, se le ha considerado por mucho tiempo como el municipio más industrializado de Colombia, entre aquellos que no son ciudades capitales. Fue así como en Itagüí se estableció uno de los primeros corredores industriales del país en la década de los cincuenta, debido a programas de exención tributaria y a la rectificación del río Medellín. Aún hoy, Itagüí es sede de diferentes industrias textiles, químicas y metalúrgicas, así como de la industria licorera del departamento.

Tabla 3: Empresas más grandes renovadas en Itagüí, por sector económico, en 2017.

Año	Agropecuario	Minas y Canteras	Industrias Manufactureras	Electricidad, Gas y Vapor	Construcción	Comercio, Restaurantes y Hoteles	Transportes y Comunicaciones	Seguros y Finanzas	Servicios	No. de Empresas	Empleos Generados	Total, Activos
2.017	0	0	5	0	1	4	0	0	0	10	7.449	\$ 5.697.768.315.041

Fuente: Anuario Estadístico de Itagüí 2016 – 2017

Adicionalmente, se han creado centros de negocios tales como el Centro internacional de la moda, la Central mayorista y el Centro Internacional del Mueble. Estas fueron las industrias que dieron inicio al proceso de industrialización. Sin embargo, estas se ubicaban cerca al río Medellín preferiblemente, siendo posterior la ubicación de las actividades comerciales en el área urbana. A principios de la década de los cuarenta aparecen otras industrias como Tejidunión, Satexco y Sedeco, que ayudaron a liderar la configuración industrial del municipio. Posterior a ello, se fue formando una localización de la industria dentro de la zona residencial. “Ya para la época de los sesenta; los industriales habían tomado muy en serio todas las ventajas y posibilidades dadas por el municipio de Itagüí para el establecimiento de industrias dentro de su territorio. Sobre la autopista sur y en los alrededores del barrio San José, empezaron a gestarse y desarrollarse algunas empresas” (Metroplus, 2016). De esta manera, a inicios de 1970, se habían asentado casi cien fábricas.

2.6. Las cifras de la movilidad industrial en Itagüí

Un factor determinante en el cambio de vocación económica del municipio de Itagüí, tiene que ver con la salida de empresas o lo que se puede definir como movilidad empresarial, donde cifras de la Cámara de Comercio Aburrá Sur (2016) muestran un desequilibrio entre las empresas que se van, liquidan o cancelan, es decir que ya no están en el territorio, sea por la razón que sea, que suman 2.049 y aquellas que nacen o llegan.

Es decir, las empresas nuevas en el territorio, que sumaban para este período 477 “Igualmente, es importante destacar que en estas estadísticas el mayor porcentaje de empresas son micro, pequeñas o medianas, siendo estos negocios que no sólo presentan una alta mortandad endémica, sino también una alta movilidad” (Hoyos, 2016).

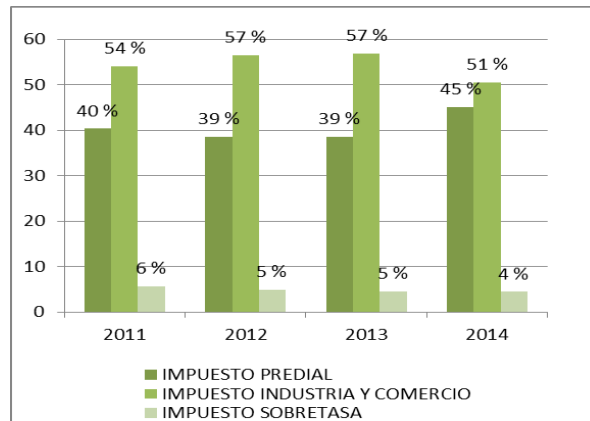
Tabla 4: Movilidad empresarial Itagüí 2014.

Sector Económico	Llegaron	Se Fueron	Liquidadas
1. Agropecuario	1	1	3
2. Minas y Canteras	0	1	1
3. Industrias Manufactureras	17	6	12
4. Electricidad, Gas y Vapor	1	1	0
5. Construcción	4	8	15
6. Comercio	44	25	36
7. Transporte y Comunicaciones	9	4	7
8. Seguros y Finanzas	3	4	15
9. Servicios	10	12	48
TOTAL	89	62	137

Cámara de Comercio, Aburrá Sur (2016)

Es decir que, desde una mirada macro y general, la situación empresarial en Itagüí muestra una tendencia negativa, pues son más las empresas que liquidan o se van que las que arriban, evidenciando que ya desde el 2014 se daba la situación que confirman las cifras del 2017, mostradas más arriba.

Ilustración 2: Comparativo de ingresos tributarios del municipio de Itagüí entre 2011 y 2014, a partir de los tres impuestos más importantes:



Secretaría de Hacienda de Itagüí. 2015

Sin embargo, a pesar de la tendencia negativa en materia de movilidad empresarial, esto aún no habla de un cambio de vocación, porque la base empresarial registrada combina todos los sectores de la economía, aunque si puede explicar por qué el impuesto de industria y comercio ha mostrado un retroceso respecto al impuesto predial, como lo muestra la ilustración 2.

2.7. Comportamiento fiscal y cambio de vocación económica en Itagüí

El Impuesto de Industria y Comercio ha sido tradicionalmente el de mayor recaudo para el municipio, en virtud de su vocación económica e industrial. Sin embargo, dicha situación ha mostrado en los últimos años algunas variaciones atribuibles al paulatino cambio de vocación económica del municipio (ver Ilustración 1), donde se puede evidenciar una importante variación entre 2013 y 2014, pues el tributo de Industria y Comercio se reduce mientras el predial aumenta. Dicha situación demuestra una tendencia que puede ser producto del cambio de vocación mencionado.

Al respecto, el Secretario de Planeación del Municipio, Diego Alexander Aguirre Ramirez, afirma que: *“Si usted mira, el POT anterior hay un cambio, porque anteriormente era una ciudad industrial y ahora va más encausada al tema de comercio y de servicios. El POT anterior, hablaba solamente de una ciudad industrial”* (Entrevista a Diego Alexander

Aguirre Ramirez, 2018). Al comparar las dos versiones del POT, efectivamente se percibe un sutil pero significativo cambio semántico. El Artículo 10 del antiguo POT, en su Parágrafo 1 decía: “En el 2.009, Itagüí será una ciudad industrial y comercial, con un desarrollo humano y ambiental sostenible, articulada al Valle de Aburrá, y espacialmente funcional”. Sin embargo, en la nueva versión del POT, en el Artículo 1, visión del Ordenamiento Territorial de Itagüí, dice lo siguiente: “En el 2019 Itagüí será un municipio que incentive las actividades comerciales y de servicios con localización de industrias competitivas y amigables con el medio ambiente, que promueva la sana mezcla de usos, tecnologías limpias y espacialmente funcionales”. Esto indica que la administración municipal es consciente del cambio de vocación y este cambio ya se encuentra reflejado en el POT, aunque no se tengan claramente identificados los efectos negativos del mismo y que fue objeto de la presente investigación.

3. DESEQUILIBRIOS IDENTIFICADOS

A través del trabajo de fuentes primarias, como fueron los ejercicios de cartografía social, que plasmaron los cambios que la comunidad atestigua observar en el paisaje y en las actividades económicas, o de las entrevistas a expertos de diferentes disciplinas, con conocimiento sobre las dinámicas municipales o los temas en cuestión, pero, también a través del uso de fuentes secundarias y, en especial, de los datos estadísticos oficiales, se puede evidenciar un cambio en la vocación del municipio, cambio que incluso quedó plasmado en la más reciente actualización del POT, por medio de una variación, donde se pasa de darle prioridad al carácter industrial, definiendo la ciudad como tal (versión 2007) a darle más prioridad al comercio y servicios, relegando un poco lo industrial, (nueva versión).

Ilustración 3: Algunos de los aspectos identificados en el ejercicio de cartografía social por la comunidad (Zonas industriales, zonas residenciales y zonas donde ha cambiado más el paisaje urbano.

Zonas industriales

Zonas residenciales

Zonas cambio paisaje



Elaboración propia a partir del ejercicio de cartografía social. 2018.

Teniendo claramente definido el cambio de vocación económico del municipio, se lograron identificar una serie de elementos en juego o aspectos estratégicos presentes en este proceso, así como los elementos que refuerzan o sirven de liberadores a estas situaciones. En total, se identificaron ocho aspectos de gran importancia, que a su vez se clasificaron en aspectos económicos, fiscales, y poblacionales, para una mayor comprensión.

- **Aspectos económicos:**

Competencia entre municipios por atraer empresas: No se habla aquí de los beneficios de la sana competencia del mercado y las empresas, sino más bien de los necesarios acuerdos políticos y alianzas estratégicas regionales entre municipios, puesto que, cuando no existe una adecuada articulación entre los municipios que conforman el área metropolitana o una visión estratégica regional, se puede ver como un problema la salida de empresas a otros territorios y se genera competencia por atraer empresas o inversión. Sin embargo, cuando existe una adecuada articulación y una visión regional, la salida de empresas puede verse como una oportunidad de desarrollo regional.

Entrada vs salidas de empresas. Usualmente, el tema de la movilidad empresarial empieza a ser problemático y tensionante para un territorio cuando son más las empresas que cierran o se trasladan que las que se crean o permanecen. En Itagüí se ha podido evidenciar en los últimos años, según estadísticas públicas, que la movilidad empresarial del municipio presenta cifras negativas, es decir que la tasa de cierre o salida de empresas es superior a las que se crean.

Oferta de servicios vs demanda: La llegada masiva de nuevos habitantes que ocupan numerosos proyectos residenciales, dispara naturalmente la demanda de bienes y servicios. De hecho, uno de los propósitos de los planes parciales, es suplir la demanda de bienes y servicios a medida que se da la renovación. Sin embargo, a menudo la oferta instalada es insuficiente para atender a toda la población que llega provocando un desequilibrio, que se evidencia en trayectos más largos para adquirir productos, mayor saturación de las vías, en la necesidad de invertir o adecuar infraestructura por parte de la administración, entre otros.

- **Aspectos fiscales:**

Empresas localizadas vs empresas deslocalizadas: No todas las empresas nuevas que llegan al municipio tienen una sede física, en especial aquellas de base tecnológica. Estas nuevas empresas deslocalizadas podrían suplir en parte los vacíos presupuestales que dejan las grandes industrias que se van. Además, exceptuando algunas actividades específicas asociadas a criptoactivos, son actividades en su mayoría respetuosas del medio ambiente. No obstante, por su carácter deslocalizado, es más difícil hacer un control y seguimiento a estas empresas y, por lo tanto, es más probable que se presente evasión tributaria.

Impuesto de industria y comercio vs impuesto predial: Desde que se otorgó la posibilidad de que los territorios administraran de manera autónoma el tributo de Industria y Comercio, el impuesto Predial y la sobre tasa a la gasolina, aquel que ha generado mayores ingresos al municipio ha sido el impuesto de Industria y Comercio, convirtiéndose en uno de los pilares esenciales del presupuesto municipal. Sin embargo, las cifras de los últimos años muestran un descenso en el ritmo de crecimiento de este impuesto y un repunte del impuesto predial.

- **Aspectos poblacionales:**

Industria vs comercio/residentes: Sacar de las metrópolis los centros industriales parece ser una tendencia global. De hecho, desde hace algunos años, en pocas ocasiones un gran lote del que sale una industria es reemplazado por otra industria. Últimamente, dichas áreas

son intervenidas a través de los denominados planes parciales que conjugan zonas residenciales con zonas comerciales y de servicios.

Problemas asociados a la densidad poblacional: Itagüí es un municipio pequeño, densamente poblado y con pocos suelos de expansión. El creciente desarrollo urbanístico satura la prestación de servicios, incrementa la polución de fuentes móviles, aumenta los tiempos de desplazamiento y desborda la capacidad vial, ocasionando con lo anterior múltiples tensiones entre la comunidad, así como entre esta y la administración.

4. RECOMENDACIONES

A partir de los desequilibrios identificados en el proceso de cambio de vocación productiva y económica del municipio de Itagüí, se lograron identificar una serie de elementos reforzadores y liberadores de dichas situaciones problemáticas. Respecto a los elementos liberadores, estos pueden ser organizados y agrupados en al menos cinco categorías.

- Elementos liberadores que no dependen exclusivamente de la administración municipal, donde intervienen muchos otros actores y que pueden ser vistos como metas a alcanzar. Aquí se identifican la necesidad de creación de nuevas empresas, por ejemplo, a través de estímulos y alivios tributarios, pero también es necesario el aumento de los ingresos por concepto de otros tributos municipales, como Predial y Sobretasa a la gasolina.
- La necesidad de impulsar y promover espacios de Coworking o espacios de trabajo colaborativo para emprendedores y, especialmente, para empresas de base tecnológica, con lo cual se puede combatir la evasión tributaria más frecuente en empresas deslocalizadas de base tecnológica.
- Adelantar procesos de apropiación, especialmente asociados a la promoción de una mayor y mejor cultura de pago de impuestos y de confianza hacia las instituciones, lo cual redundará sin duda en la cultura de pago. Dichos procesos de apropiación, que

pueden incluir actividades de capacitación, sensibilización o comunicación pública, pueden ser adelantados por la administración municipal.

- Acciones que puede adelantar directamente la administración para contrarrestar los efectos de los elementos reforzadores, como son el control, vigilancia y monitoreo respecto a cumplimiento de los usos del suelo definidos en el POT, altura de las edificaciones y cantidad de licencias urbanísticas que se expiden, así como mayor control sobre las obligaciones urbanísticas. También entra aquí el monitoreo constante respecto al cumplimiento de normas, que permiten minimizar los efectos de las empresas sobre los residentes, en especial de los proyectos de explotación minera y ladrilleras, contiguas a urbanizaciones.
- Finalmente, una buena parte de los elementos liberadores pasan por la formulación o adecuación de planes y proyectos. En este punto se deberían contemplar, como mínimo, planes y acuerdos metropolitanos o regionales, programas para el fomento de la creación de empresas o programas marco para apoyar el emprendimiento. Igualmente, planes multidimensionales, que contemplen todas las dimensiones y dinámicas territoriales para obtener el máximo beneficio y atenuar los riesgos y, en resumen, un Plan de Ordenamiento Territorial con una visión amplia e integral del territorio, donde puedan cohabitar los diferentes usos y sectores en armonía con el medio ambiente.

5. CONCLUSIONES

En el problema estudiado, se logran identificar al menos dos posturas, entre defensores por la salida de grandes industrias y los que se oponen, pues las ventajas y desventajas asociadas a las salidas generan opiniones contrastantes entre estos. Por ejemplo, es evidente que la salida de grandes industrias tiene un impacto positivo en el medio ambiente, dependiendo de las materias y productos que manufacturen, pero que estos espacios sean

reemplazados por amplias zonas residenciales, no es menos dañino para el medio ambiente, pues esos nuevos residentes traerán muchos vehículos que tendrán un impacto, quizás más perjudicial que el que producía la fábrica. Incluso desde las mismas dependencias de la administración se observan apreciaciones diferentes frente al fenómeno de salida de la industria, puesto que para las oficinas de planeación esto se convierte en toda una oportunidad de renovación con importantes componentes ambientales, mientras que para hacienda esto representa retos tributarios, fiscales y presupuestales. Por lo tanto, esta situación genera tensión entre diversos actores involucrados y abre una de las perspectivas políticas justamente a un tema poco estudiado y que requiere un análisis técnico y detallado.

6. BIBLIOGRAFIA

ANGULO LOPEZ, Eleazar (2011). Política fiscal y estrategia como factor de desarrollo de la mediana empresa comercial sinaloense. Un estudio de caso. (Tesis de Doctorado). Sinaloa: Universidad Autonoma De Sinaloa. Facultad De Contaduría y Administración.

ARRIOJA, A. (2000). Derecho Fiscal, 15ª ed., México, D.F, México., Editorial Themis.

BAZALDÚA, F. (2004). Impuestos: un poco de historia . México. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/64121520/0412-Impuestos> , [extraído 22 de diciembre de 2018].

BRAVO, J. (1997) Nociones Fundamentales de Derecho Tributario. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

DAMARCO, J. (2010). El Principio de Capacidad Contributiva como Fundamento y Medida de los Impuestos. UBA. Buenos Aires, Argentina.

DE LA VEGA, Clara. VARGAS, Eduardo. FIOL, Diego. SORIA, Valentina. ACIAR, Enzo. (2009) Incursiones teóricas del concepto de vocación territorial desde la significación de los actores. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan.

EURE, Santiago. (2001) Transformaciones económicas y reorganización territorial en la región metropolitana de Madrid. Universidad Complutense de Madrid. España.

GALVIS, Luis Armando. (2014) Economía de las grandes ciudades en Colombia: Seis estudios de caso. Banco de la República. Bogotá, Colombia.

HERNÁNDEZ GÓMEZ, Alicia. ROJAS ROBLES, Rosario. SÁNCHEZ CALDERÓN, Fabio Vladimir. (2013). Cambios en el uso del suelo asociados a la expansión urbana y la planeación en el corregimiento de Pasquilla, zona rural de Bogotá (Colombia). Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía, Volumen 22, Número 2, p. 257-271.

HERNÁNDEZ SAMPIERI. FERNÁNDEZ COLLADO (2006). Metodología de la investigación. McGraw-Hil. México

JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico –CEDE–, Ediciones Uniandes, Bogotá.

ROMERO ROA, Elizabeth (2010) Identificación de Vocaciones Productivas Territoriales. Fundación Educativa Esumer. Colombia.

VALMI D. SOUSA, Martha. DRIESSNACK, Isabel Amélia. COSTA MENDES. (2007). Revisión de diseños de investigación resaltantes para enfermería. Parte 1: diseños de investigación cuantitativa. Revista Latinoamericana de Enfermería. mayo-junio; 15(3).