

GOVERNABILIDAD LOCAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA LA CIUDAD REGIÓN: MODELO POSIBLE DE INTERGOVERNABILIDAD SUBNACIONAL

*Alejandra Monteoliva Vilches**

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo identificar aquellos criterios que favorecen la consolidación de un modelo de gobernabilidad local desde el punto de vista político del ordenamiento territorial, con referencia a esquemas como el de ciudad región, para el caso de Bogotá - Cundinamarca y entre ésta y la región central del país, a partir la siguiente pregunta: ¿es posible un modelo de gobernabilidad local en un contexto de globalización? En este sentido, se resalta la trascendencia de la aproximación interdisciplinaria para el análisis y construcción de temáticas como el ordenamiento territorial y el desarrollo local. Por otra parte, se hace especial referencia en la descripción del contexto territorial en cuestión, los avances en materia de ordenamiento territorial y la incidencia en la gobernabilidad local en el cumplimiento de las agendas públicas.

Palabras clave: ordenamiento territorial, agenda pública, ciudad región, gobernabilidad e intergobernabilidad, desarrollo, región.

Recibido: 07/10/2005
Evaluación por externo: 28/10/2005
Evaluación por interno: 01/11/2005

* Alejandra Monteoliva Vilches. Politóloga. Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. CIDER - Universidad de los Andes. Directora Especialización en Gobierno Municipal, Profesora Investigadora Área Gobierno y Gestión Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. amonteoliva@javeriana.edu.co

Abstract

This article is aimed at identifying objective to identify those approaches that favor the consolidation of a model of local governability from the political point of view of the "ordenamiento territorial", focusing on the city region model, for the case of Bogota Cundinamarca and the Central Region of Colombia. This article raises the following question: Is it possible a model of local governability in the context of globalization? It emphasizes the need of an interdisciplinary approach for the analysis and construction of a topic such as the "ordenamiento territorial" and the local development. Additionally, it emphasizes in the description of the territorial context, the outcomes in Colombia in this matter, as well as the incidence in the local governability in the execution of the public agendas.

Key words: governability, public agendas, city-region model, local development, globalization.

INTRODUCCIÓN

En Colombia los alcaldes de municipios pequeños, medianos y de ciudades capitales enfrentan cada vez mayores dificultades para cumplir con sus agendas públicas de gobierno, en particular, sus programas de gobierno, sus planes de desarrollo y la oferta de bienes y servicios públicos. Las causas de este incumplimiento no solamente se hallan en factores histórico-hereditarios de conflicto armado y de estructuras sociales, culturales, políticas e institucionales subdesarrolladas, sino adicional a ello, tales causas se gestan actualmente a partir de las consecuencias de la imposición de modelos de desarrollo desde niveles supramunicipales y supranacionales.

Al parecer, los gobernantes locales y los niveles de Estado que ellos representan, se ven cada vez más reducidos y relegados de las grandes decisiones que el mercado y el capitalismo imponen desde su lógica reproductiva y de ganancia, consecuencia de los efectos directos e indirectos que los procesos económicos y políticos (supranacionales) tienen sobre los gobiernos locales. En consecuencia, el modelo de desarrollo expresado en los anteriores procesos, exige por parte de los gobernantes locales, un replanteamiento de sus estrategias de decisión-negociación con los diferentes actores públicos y privados para hacer más viable la gobernabilidad local y el cumplimiento de sus agendas de gobierno.

El problema inminente y con posibilidades de agravarse es entonces la ingobernabilidad local en un contexto de globalización: si los alcaldes antes intentaban dar respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía a través de agendas públicas más o menos coherentes a las expectativas sociales, ahora, tales agendas se pueden convertir en una simple ilusión colectiva frustrada por poderosos actores económicos quienes por su naturaleza, defienden más la primacía del interés y beneficio individual-privado que el interés y beneficio general de una sociedad. Vale aclarar que el término “globalización” es asumido en un sentido multidimensional donde la economía, el mercado, la infraestructura tecnológica y las comunicaciones especialmente, son determinantes en la gestión de las ciudades¹ y en la complejidad de su conquista².

En este sentido, surge la pregunta: ¿es posible un modelo de gobernabilidad local en un contexto de globalización? A esta cuestión se intentará dar respuesta mediante la identificación de criterios de viabilidad de un modelo de gobernabilidad local desde el punto de vista político del ordenamiento territorial, en particular, con referencia a esquemas como el de ciudad - región para el caso de Bogotá - Cundinamarca y las relaciones entre ésta y la Región Central del país.

La complejidad contenida en la pregunta enunciada, así como los intentos por darle respuesta, exigen y justifican un abordaje desde la ciencia política y la relación con otras disciplinas. La academia en los países del sur cumple un rol fundamental en el estudio, reflexión y producción científica sobre los procesos que reestructuran e implantan un nuevo orden local y mundial, fenómeno ante el cual, la Universidad como actor cognoscitivo por excelencia, no puede ser indiferente según su deber ético-político de contribuir a un mejor devenir de la sociedad.

Ahora bien, el problema antes mencionado tiene por lo menos tres niveles de contexto: local, nacional e internacional. En cuanto al primero, los municipios de la región central del país (Bogotá, Cundinamarca y los departamentos colindantes) se ven involucrados en la proyección de grandes obras de infraestructura y comunicaciones como consecuencia de las condiciones que los mercados extranjeros exigen en los tratados de libre comercio y así actuar en el territorio. Este ejemplo, deja entrever

1 Borja, Jordi - Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus, Madrid, 1998.

2 Borja, Jordi. *La ciudad conquistada*. Alianza. Madrid, 2003.

cómo los gobiernos locales son desplazados y no hacen parte (ni siquiera de consulta) de las grandes decisiones de política económica y de economía política, las cuales afectan la hechura y cumplimiento de sus agendas públicas. Si los municipios pretenden sobrevivir a los cambios producidos por los movimientos del capital en el territorio, es necesario que los gobernantes locales antes de concebir agendas programáticas para atender necesidades de las comunidades, identifiquen, comprendan y redefinan sus estrategias decisionales. En síntesis, la gobernabilidad local no es viable si no afina sus formas de interacción e integración (en el menos peor de los casos) con actores y procesos quiérase o no hegemónicos.

En cuanto al contexto nacional, la tarea que tienen el Estado y el gobierno en este nivel, es fortalecer a todas las entidades territoriales que lo componen, de lo contrario, la “unidad nacional”, la soberanía y demás factores claves de la cohesión de país dejarán de existir con las respectivas consecuencias de aumento de la pobreza, marginalidad municipal y aumento de la inequidad e ingobernabilidad sociales. En este contexto, las estrategias subnacionales de reordenamiento territorial y la creación de esquemas regionales donde las grandes, medianas y pequeñas ciudades tejan relaciones, es fundamental. En otras palabras, si el país está avocado a una apertura externa, simultáneamente debe ajustar su apertura interna mediante el fortalecimiento de sus entes territoriales estimulando las relaciones horizontales entre municipios, la ciudad y la región, y las regiones en el país.

En este sentido, internamente se ha postulado la necesidad de transformar viejos modelos burocráticos en modelos organizativos flexibles, caracterizados por la descentralización de las actividades y la introducción de mecanismos de mercado (competencia entre organismos públicos, contratación externa, nuevas formas de gestión de servicios, entre otras). Iniciativas que bajo el enfoque de New Public Management tratan de modernizar la administración pública con la intención de incrementar su eficiencia³ a partir de un diseño diferente pero donde están ausentes valores como la equidad, la sostenibilidad, la ética y la democracia participativa.

3 Luder, K. *Accounting for change. Market forces and managerialism in the public sector.* Arbeitshefte, Speyer, 1994

En cuanto al contexto internacional, si la globalización significa también “des-localización” y por tanto supone una “re-localización”⁴ desde la lógica económica, la pregunta por la viabilidad de la gobernabilidad local se hace imperativa de abordar. Desde el enfoque de “Public Governance” y bajo el imperativo de desarrollar una fuerte capacidad de gobierno para la formulación y la coordinación de las políticas, se ha insistido en fortalecer capacidades para establecer y respetar acuerdos, reglas y normas bajo el supuesto que el buen gobierno resultan de la superación de la dicotomía política-administración, reconciliando fines políticos y medios técnicos. Asimismo, no se alcanza la democratización de la función pública en la medida que la visión de la participación es instrumental y despolitizada⁵.

En el ámbito municipal, la relación entre oferta oficial y demanda ciudadana supone la existencia de mayor probabilidad para incorporar la participación de la ciudadanía y asociaciones civiles en el diseño y ejecución de las políticas públicas que en niveles de gobierno de escala más amplia⁶. De esta relación se deriva luego la oportunidad de la descentralización en la gestión de políticas públicas⁷. No obstante, a este argumento clásico se suman otros dos: uno, la cercanía permite una mayor y más rápida adaptación entre oferta y demanda que en otros niveles de gobierno superiores; dos, los municipios son unidades de gobierno que, por su tamaño, permiten el desarrollo de reformas organizativas orientadas a la coordinación y la creación de economías de escala⁸.

Además, los gobiernos municipales se consolidan como espacio en la provisión de las políticas de bienestar que implican más cercanía (servicios sociales, socioculturales, mujer, juventud, etc.) resultado de un creciente proceso de descentralización hacia los municipios, ya sea porque asumen nuevas competencias o porque asumen la gestión de competencias de otros niveles de gobierno⁹. De otro lado, se constata la

4 Beck, U. *¿Qué es la globalización?* Editorial Paidós, Barcelona, 1998, págs. 75-77.

5 Licha, Isabel. *El enfoque de gerencia social*. Indes. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

6 Dahl, R. y Tufte, R. *Size and Democracy*. Stanford, Stanford University Press, 1973.

7 Hirts. *Associative Democracy*. London, Polity Press, 1994.

8 Clarke, S. y Gaile, G. “Moving Towards Entrepreneurial State and Local Economic Development Strategies: Opportunities and Barriers”, en *Policy Studies Journal*, n° 17, 1989, págs. 574-598.

9 Dente, B. y Kjellberg, F. (eds.). *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London, Sage, 1998.

existencia de un creciente desequilibrio entre tareas y recursos, lo que ha forzado a la búsqueda de nuevas formas de gestión.

En el caso colombiano, los antecedentes de la búsqueda de un ordenamiento territorial favorable al desarrollo integral de las comunidades y la gobernabilidad se presenta de dos formas: una, como política estatal (Principios Constitucionales, Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997...), y otra, en las dinámicas mismas de interacción y relación que mantienen los municipios entre sí configurando en algunos casos regiones junto con las ciudades capitales. No se trata entonces de adecuar el territorio a las lógicas del modelo de desarrollo, pues se corre el riesgo de atentar incluso contra la soberanía y la autonomía de los entes territoriales y de la nación en su conjunto.

EL CONTEXTO

El ordenamiento territorial en Colombia

El actual ordenamiento territorial en Colombia está marcado por distintas prácticas institucionales, diferentes enfoques teóricos - metodológicos y un cruce de voluntades políticas nacionales y locales. Se detallan a continuación algunos elementos que caracterizan el proceso a partir de la Constitución Política de 1991 y cómo se asume, en consecuencia, la posibilidad de construcción regional.

En Colombia, las diferentes experiencias en la ordenación del territorio se remontan a los comienzos del siglo XX bajo el concepto de “división territorial”, pero es recién al inicio de los ochenta —con la influencia y los aportes teóricos de geógrafos y sociólogos de escuelas francesas y alemanas— que, la cuestión del ordenamiento territorial cobra fuerza asociada al proceso de descentralización.

Si bien Colombia fue uno de los primeros países de América Latina que se sumergió en la lógica de la descentralización, no lo hizo enmarcado en los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos multilaterales —Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional— como la mayoría de los países latinoamericanos sino, como respuesta a la crisis de legitimidad del sistema político que durante más de dos décadas manifestaba el pacto bipartidista del Frente Nacional (fines años 50 a fines años 70). Este factor es importante porque explicaría por una parte, la relación difícil y compleja entre descentralización y conflicto

armado y por otra, el nexo entre fortalecimiento político administrativo de las entidades territoriales —particularmente los municipios— y las posibilidades de participación ciudadanas en la gestión pública, elementos éstos que fueron incorporados posteriormente por muchos de los países del continente¹⁰.

En este contexto, la Constitución Política de Colombia de 1991, creó por “mandato especial y transitorio” la Comisión de Ordenamiento Territorial —COT— con el objetivo de elaborar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La Comisión —que funcionó hasta 1994— asumió al ordenamiento territorial como el “conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente”¹¹, considerándose múltiples estudios e investigaciones que trabajaron en profundidad la organización del territorio previo a 1991.

La Constitución Política estableció, además, las formas del ordenamiento del territorio mediante la supresión de intendencias y comisarías y su transformación en departamentos, la redefinición de áreas metropolitanas, rescató la figura de las provincias, estableció las condiciones para la creación de entidades territoriales indígenas —ETIs—, la creación de regiones de planificación con fines administrativos, Regiones Administrativas de Planificación —RAP—, que sucederían a los antiguos cinco Consejos Regionales de Planificación Administrativa Regional —CORPES—, establecidos en 1985 mediante la Ley 76 y por último, permitió mantener los Distritos como formas especiales. A partir de allí se enriqueció el concepto de ordenamiento territorial integrando componentes políticos, administrativos, ambientales y geopolíticos.

En el año 1992, geógrafos europeos en la Carta Europea de Ordenamiento Territorial concluyeron que

“el ordenamiento territorial es la expresión espacial de una política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Al mismo tiempo es una disciplina

10 Velásquez, Fabio. “La descentralización en Colombia: ¿un sueño imposible?”, en *Revista Foro* No. 50, junio 2004, Bogotá, Colombia, 2004, pág. 60.

11 Espinosa Rico, Miguel Antonio. *Región: de la teoría a la construcción social*. Fundación Social. Colombia, 1997.

científica, un proceder administrativo y por ende una acción política. Actúa como una práctica interdisciplinaria en el orden científico, con base en una estrategia para un desarrollo y orden regional equilibrado”¹²,

confirmando de esta manera la perspectiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial —COT— colombiana.

Sin embargo, la complejidad, el desconocimiento y los intereses encontrados frente a la implementación de un proceso de ordenamiento territorial de tal magnitud llevaron a múltiples intentos nacionales, desde la presentación del proyecto de ley en 1995 por la Comisión de Ordenamiento Territorial hasta la promulgación de la Ley de Desarrollo Territorial—Ley 388 de 1997¹³—, los posteriores decretos reglamentarios y la modificación de la ley del año 1999 —Ley 507 de 1999—. Intentos que evidenciaron la incapacidad de alcanzar consenso frente al tema, afectando considerablemente el reordenamiento del territorio, la gestión pública y, en últimas, las relaciones entre el nivel central y las administraciones territoriales.

En síntesis, y tal como lo plantean los comentarios generales al Proyecto Ley Ordenamiento territorial —Fescol— Gobernación del Tolima 2001, el ordenamiento territorial es un proceso complejo político, social, cultural y ambiental, para ordenar el espacio geográfico con base en una visión de sociedad. Es un proceso además, que implica el diseño de políticas públicas, de gestión, de planificación y de construcción colectiva de territorio.

Lo anteriormente mencionado, sumado a la pugna entre centralismo y descentralización, el conflicto armado, las condiciones de diversidad nacional —regional, cultural, étnica, territorial— las características del

12 Fals Borda, Orlando. *Región e historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1996.

13 La *Ley 388 de 1997* contiene una serie de principios, instrumentos y disposiciones sobre planificación y gestión regional, con la finalidad de alcanzar el ordenamiento físico territorial que promueva el desarrollo socioeconómico, en armonía con la naturaleza, garantizando el acceso a los diversos sectores poblacionales a los servicios, vivienda, infraestructura, suelos y equipamientos y la plena realización de los derechos ciudadanos, de tal forma que se eleve la calidad de vida y se alcance el desarrollo sustentable. (Minambiente, 2004: 13). Da especial énfasis a los procesos de *planificación territorial*, exige a los municipios la elaboración de sus respectivos planes de ordenamiento territorial y se faculta a los concejos municipales para reglamentar el uso del suelo y dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda, entre otros.

proceso de descentralización, las frágiles autonomías territoriales, evidencian que la cuestión del ordenamiento territorial en Colombia es eminentemente un debate político, puesto que no se discuten solamente los usos del suelo, o las funciones administrativas sino el hecho de poder articular el conocimiento técnico y científico del territorio a la puesta en marcha de estrategias y acciones de convivencia, progreso y democracia duradera y legítima¹⁴.

Si el territorio es uno de los elementos que otorga identidad y posibilita recursos para el desarrollo, y si el desarrollo es a su vez, un proceso de cambio social que debe asegurar el crecimiento y su distribución equitativa en toda la población a través de la ampliación de oportunidades para las personas, los grupos sociales y las comunidades organizadas territorialmente, en mediana y pequeña escala, y de movilización de toda la gama de capacidades y recursos a favor del bien común en términos sociales, políticos y económicos¹⁵, entonces, el ordenamiento territorial como proceso político debe posicionarse en las agendas públicas locales y conducir no sólo a mejores condiciones económicas, sino también al fortalecimiento de la democracia y a la posibilidad de construcción social de gobernabilidad local sin desconocer la dinámica y los efectos de los procesos de apertura, competitividad y globalización.

La “construcción regional coincide con los procesos locales de elaboración de sentidos de desarrollo, resultantes del contrapunteo permanente entre ideas, símbolos e imaginarios universales y territoriales”¹⁶. El territorio —local, regional, nacional— es siempre un espacio organizado y esa organización es producto de una compleja interrelación de procesos. La posibilidad de construcción social de región permite incluir a la sociedad civil como protagonista activa en la definición de políticas públicas en aras de alcanzar niveles posibles de gobernabilidad local.

14 Cuervo, Luis Mauricio (2000a). “Ordenamiento territorial en Colombia: bases para la discusión”, en Revista *Foro* No. 38, Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, págs. 38-44.

15 Stohr Walter. *Descentralización y desarrollo local*. Documento del Proyecto: Red de Ángeles de Desarrollo Local. Equipo Docente. Universidad Academia de Humanismo. Santiago de Chile, 1996.

16 Cuervo, Luis Mauricio (2000b). “De la regionalización a la construcción regional. Teoría y práctica en Colombia”. Ponencia presentada en el Seminario La investigación sobre lo regional, lo municipal y el ordenamiento territorial. Uniandes, Cider, abril, 2000.

La cuestión regional: Bogotá - Cundinamarca

La región es una porción de territorio con características geográficas socioculturales y económicas particulares, consecuencia de las actividades humanas en el territorio. Orlando Fals Borda expresa que una región es un espacio sociogeográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros: más que la homogeneidad, es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de una región¹⁷. Por otra parte, para Sergio Boisier una región es una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en la cual el contenido define al contenedor (límites, tamaño y otros atributos geográficos). Por tanto una región es una y múltiple a la vez, superando la noción de contigüidad, que permite que cualquier región conforme alianzas tácticas para el logro de objetivos y tiempos determinados con otras regiones, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional¹⁸.

Jordi Borja le ha dado un nuevo impulso a la cuestión regional desde diversas perspectivas, resaltando la importancia de la transición de formas metropolitanas a regiones para desarrollar el potencial económico que la agrupación produce en el ámbito regional, verificado mediante la posibilidad de implementación de políticas públicas integradas caracterizado por la existencia de un centro importante sobre el cual se articulan una serie de centros medianos y pequeños. Esta nueva configuración territorial posibilita nuevos territorios posicionados como actores en la vida política, económica, cultural nacional e internacional dando lugar a nuevos espacios estratégicos: las macrorregiones supranacionales, las comunidades de naciones, las redes de ciudades¹⁹.

Si bien no puede desconocerse que “la región” ha sido considerada desde distintos enfoques: económicos, ecológicos, desarrollistas, culturales e históricos, la Constitución Política²⁰ de 1991 para el caso

17 Fals Borda, Orlando. *Región e historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1996.

18 Boisier, Sergio. “La modernización del Estado: una mirada desde las regiones”, en *Globalización y gestión del desarrollo territorial: perspectivas latinoamericanas*. Universidad del Valle. Colombia, 1997.

19 Borja, Jordi - Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus, 1998.

20 Son los artículos 306 y 307 los que establecen que las regiones colombianas deben configurarse mediante protocolos o entendimientos entre los gobernadores de los departamentos en dos etapas: 1) *Región como entidad administrativa y de planificación (RAP)* conformada por dos o más

colombiano, introduce una definición de región jurídica y de obligatorio cumplimiento, por más que no refleje las realidades existentes. Los componentes de las regiones son entonces los municipios y distritos, los departamentos, las provincias y las entidades territoriales indígenas —ETIs—.

En lo que se refiere al municipio, la Ley 388 de 1997 explicita la necesidad de considerar al ordenamiento territorial municipal en contextos geográficos más amplios: “el ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales” (Artículo 6 Ley 388/97).

Vale mencionar, en este sentido, algunos elementos del proceso regional en Bogotá-Cundinamarca y cómo se fueron sumando departamentos contiguos, en aras de la construcción regional del centro del país.

En el año 2001 fue creada la Mesa de Planificación Regional —MPR— como un espacio de concertación, análisis y reflexión para fortalecer la cooperación entre Bogotá y Cundinamarca, promover el desarrollo económico y social de los territorios y alcanzar mejores niveles de productividad y competitividad con relación al Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial mediante la formulación de políticas y planes con el acompañamiento del gobierno nacional y del Departamento Nacional de Planeación. En el mencionado año, se constituyó un Acuerdo de Voluntades entre el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional —CAR— para institucionalizar así el proceso de planeación y ordenación del territorio.

El proceso de integración regional Bogotá - Cundinamarca iniciado, posibilitó estrechar vínculos con departamentos vecinos (Boyacá, Meta y Tolima) materializado en la firma de un segundo Acuerdo de Voluntades suscrito en esta oportunidad por los gobernadores y alcaldes de las respectivas capitales el 6 de julio del año 2004, constituyéndose posteriormente el Comité Técnico de Región Central integrado por las

departamentos (colindantes según la ley orgánica) y 2) *Región como entidad territorial plena (RET)*, una vez que la RAP haya funcionado por lo menos un año, posea concepto favorable de la COT y ley específica del Congreso y ésta sea confirmada en referéndum por los ciudadanos de los departamentos interesados. Mediante esta ley particular la región gana acceso al Fondo Nacional de Regalías y obtiene la autonomía consagrada en el artículo 287 con relación a competencias, recursos y autoridades propias. (Fals Borda, 1996).

instancias de planeación de los ocho entes territoriales (cuatro gobernaciones y cuatro alcaldías) para plantear una visión de región a largo plazo, un objetivo de desarrollo y un objetivo de corto plazo del proceso de integración mediante Mesas Temáticas que trabajan paralelamente al Comité.

La visión definida para la Región Central se sintetiza en los siguientes términos: “La población de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y el Distrito Capital de Bogotá han alcanzado mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible”. El objetivo de desarrollo planteado tiene que ver con la conformación de la región central, mientras que el objetivo del proyecto apunta a que los departamentos mencionados y sus respectivas ciudades capitales hayan consolidado alianzas de cooperación regional hacia el desarrollo sostenible²¹.

La región Bogotá - Cundinamarca está localizada en el centro económico y político del país, tiene un área aproximada de 24.219 km², de los cuales 545 km² son urbanos y 23.665 km² son rurales, y una población aproximada de 8.575.190 habitantes. Bogotá D.C, por su parte, tiene una población que supera ya 7.000.000 millones de habitantes ubicados en un área de 1.587 km², de los cuales sólo 362 km² son urbanos, según datos e indicadores del Departamento Administrativo de Planeación Distrital —DAPD— 2003²².

A partir de los conceptos de región mencionados, no puede asumirse la estructura Bogotá - Cundinamarca como espacio totalmente homogéneo, por ello la Mesa de Planificación diferencia entre “región política”, “región ambiental” y “región económica”. La primera, incluye los 116 municipios del departamento organizados en 15 provincias incluido el Distrito Capital de Bogotá con sus 20 alcaldías locales. En la segunda, la “región ambiental”, comprende la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca —Distrito Capital y 98 municipios— más 18 municipios sobre los que tiene jurisdicción Corpoguvio y Corpoorinoquia. Y en la tercera, la “región económica” se considera aquella donde además están los departamentos vecinos, el país, el contexto latinoamericano y del caribe y el resto del mundo, en

21 Departamento Administrativo de Plantación Distrital —DAPD—, Universidad Nacional de Colombia. *Región Central de Colombia. Inicio del proceso de integración No 1.* (página 16) Colección Integración Regional. Bogotá, 2005.

22 www.dapd.gov.co

la medida que se busca orientar el territorio hacia condiciones de competitividad en contexto globalizado²³.

El Distrito Capital de Bogotá y la región constituyen de esta manera el espacio económico, político administrativo, institucional e incluso simbólico más importante del país, caracterizado por un dinamismo económico, demográfico y urbano único. En ese espacio, Bogotá ha adquirido dimensiones y funciones particulares que obligan a buscar mecanismos y alternativas para promover relaciones entre el Distrito y los municipios de la región donde se identifiquen las vocaciones particulares y conjuntas y se diseñen políticas y estrategias comunes que garanticen un desarrollo óptimo y equilibrado regional, nacional e internacional. En este sentido, la implementación e instrumentación de los planes de ordenamiento territoriales deben responder a procesos de integración supramunicipal en diversas escalas, conformando alianzas estratégicas para alcanzar mayores posibilidades de desarrollo y sostenibilidad.

ALCANCE DE LA RELACIÓN “GOBERNABILIDAD Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL” EN LA CIUDAD REGIÓN

Una vez definido el ordenamiento territorial y la ciudad región para el caso Bogotá - Cundinamarca, se busca identificar la importancia de la gobernabilidad local a fin de resaltar la trascendencia de lo local y lo público, de lo técnico y lo político en ese contexto. El concepto de gobernabilidad hace referencia —en primera instancia— a la relación entre el Estado y la sociedad civil. De acuerdo con Pierre Birnbaum, la gobernabilidad es “la capacidad de las sociedades y sus subsistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades”²⁴. Es así como la discusión acerca de la gobernabilidad aparece cuando el gobierno es ejercido por sectores de la sociedad que acceden al Estado para desarrollar o llevar adelante políticas públicas en la medida que se logra el consenso de los ciudadanos.

23 Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Documento Técnico de Soporte al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*, 2004.

24 Citado por Jolly, Jean-François. *Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas*, Documentos, Instituto de Internacional de Gobernabilidad, marzo 4 de 2003, <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>.

En este sentido, podría definirse la gobernabilidad en dos sentidos: técnico y político. Desde el punto de vista técnico, la gobernabilidad es la capacidad del gobierno para tomar decisiones y ejercer actos de gobierno desde la institucionalidad estatal, llevar a cabo la tarea para la cual fue elegido o la capacidad de gobernar balanceando demandas de la población y recursos disponibles. Desde el punto de vista político, la gobernabilidad, es la capacidad del gobierno para dirigir, convocar apoyos o respaldos en la sociedad civil, es la capacidad de generar y mantener consensos, la capacidad de relacionar a la sociedad civil con el Estado. Las dificultades técnicas o políticas que afecten negativamente estas relaciones (Estado - sociedad civil) es lo que se suele denominar como ingobernabilidad o crisis de la gobernabilidad²⁵.

Las políticas públicas vinculan al Estado con la sociedad civil cuando se construyen consensos alrededor de la satisfacción de necesidades y demandas de la sociedad garantizando la adhesión ciudadana a los postulados de la política y por otra parte, cuando se articula la ciudadanía a la realización de las políticas públicas mediante la generación de espacios y mecanismos participativos. Abordar la temática de la gobernabilidad implica, por ejemplo, revisar la manera en que se ha asumido el proceso de descentralización, identificar el logro de la eficiencia por un lado frente a la búsqueda de participación de la comunidad en la toma de decisiones.

La cuestión de la gobernabilidad en la década del noventa apunta a la necesidad de construcción de un nuevo orden en un escenario más complejo, pues el orden que se busca mantener es un orden democrático distanciándose en cierta medida de aquellas posiciones que vinculan a la gobernabilidad con la mera capacidad para gobernar²⁶. Por tanto, la crisis o pérdida de gobernabilidad puede responder a diferentes situaciones: exceso de demandas frente a los insuficientes recursos disponibles, fragilidad de la institucionalidad política, persistencia de un modelo económico excluyente, entre otras causas. Lo cierto es que en países como Colombia, la búsqueda o intento de gobernabilidad democrática no puede estar separada de soluciones incluyentes que minimicen las desigualdades socioeconómicas.

25 Bonilla Márquez, Pulido. *Gobierno y gestión pública*. Cartillas Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS. Bogotá, 2003.

26 Fleury, Sonia. *Gobernabilidad democrática en América Latina* (página 1). Documentos Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2000.

No puede desconocerse que los procesos de globalización, internacionalización de la economía y los procesos de apertura han vuelto a los Estados cada vez más vulnerables a los acontecimientos externos, afectando considerablemente sus capacidades de planeación y gestión. Bajo estas circunstancias, el proceso de descentralización política, administrativa y financiera asigna a lo local un rol fundamental en la estructura del Estado.

Si se busca asumir condiciones de competitividad, productividad e integración —consecuencias de la apertura externa—, modernizar al Estado y ordenar el territorio —consecuencias de la apertura interna—, debe pensarse necesariamente en la posibilidad de concebir e implementar políticas públicas desde lo local que fortalezcan las instituciones legalmente constituidas y que posibiliten avanzar en la construcción de entidades territoriales autosostenibles y autoras de su propio futuro. Asimismo, el papel del Estado sigue siendo de trascendental importancia en la inserción del país tanto en los bloques regionales como en la economía mundial.

La Agenda Pública: Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial

Para que las políticas públicas ocurran y se materialicen en un conjunto de acciones para dar respuesta a una problemática considerada prioritaria por la sociedad se requiere de procesos gerenciales que generen resultados valiosos a partir de una serie de prácticas o actividades de planeación y gestión.

La planeación es un instrumento encaminado a definir objetivos, metas y estrategias con relación a unos medios para alcanzar determinados resultados, convirtiéndose en una herramienta clave del gobierno para la gestión en la medida que aporta elementos para la toma de decisiones, cuyo producto final es el “plan”. Es el conocimiento integral de la realidad lo que permite a la planeación articularse a un proyecto político y a expresar o no capacidad de gobierno.

Por otra parte, si bien la gestión —desde un punto de vista técnico— puede ser entendida como la organización de actividades que se requieren para el cumplimiento de la función pública al combinarse recursos, procesos e instrumentos, ésta no se agota en su dimensión técnica sino que obedece a determinantes de tipo político pues tiene

que ver con la satisfacción de demandas sociales, con la capacidad de respuesta a las demandas sociales. Ahora bien, si el logro de resultados en el desarrollo depende —entre otros factores— de la coherencia y correspondencia entre planeación y gestión, del alcance de ésta última en el entorno y además de la calidad en la implementación de las políticas, se vuelve imprescindible abordar la relación entre gobierno - gestión por una parte y entre planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial por otra.

El marco conceptual y normativo en Colombia está dado por dos importantes leyes: la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) de la que se ha hecho mención en párrafos anteriores. La primera tiene como propósito el establecimiento de los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Crea el Sistema de Planificación Territorial del país donde cada nivel de gobierno (nacional, departamental y municipal) cuenta con diferentes dependencias y organizaciones que intervienen en el proceso de formulación, aprobación y ejecución del plan. El plan de desarrollo es entonces, el conjunto de acciones destinadas a promover el desarrollo en sus diversas dimensiones (económica, social, cultural, institucional y política) reflejando los compromisos adquiridos por los mandatarios locales en los programas de gobierno y los resultados de un proceso de planeación concertado.

La Ley 388 de 1997 hace énfasis en los procesos de planificación territorial, exigiendo a los municipios la elaboración de sus respectivos planes de ordenamiento territorial y facultando a los Concejos Municipales para reglamentar el uso del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas. La ley define al Plan de Ordenamiento Territorial —POT— como un instrumento de la planificación para consolidar el futuro del municipio, impulsar la descentralización y la autonomía local. En concordancia con los elementos señalados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los planes de ordenamiento cuentan con cuatro características esenciales que posibilitan una planificación eficaz para el desarrollo territorial, éstas son: la *“reflexión integral sobre la realidad territorial”* considerando las particularidades, la *“construcción colectiva”* mediante la participación y concertación de los actores, la *“visión prospectiva con alcance de largo*

plazo” para dar continuidad al desarrollo municipal y la incorporación del “concepto de gestión”²⁷.

Es decir, mientras los planes de desarrollo—nacional, departamental o municipal— son ejercicios de corto plazo, muchas veces con enfoques sectoriales, el plan de ordenamiento territorial es una apuesta de largo alcance, que trasciende proyectos políticos o cambios administrativos y ésta condición debe reflejarse en la optimización de la “utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras” (Artículo 6, Ley 388 de 1997).

CONCLUSIONES

1) Ordenamiento territorial: la necesaria visión integral multidimensional de la agenda pública

El ordenamiento territorial constituye un concepto complejo que facilita la visión integral de los procesos sociopolíticos de desarrollo, así como la multidimensionalidad que toda agenda pública debería contemplar para su cumplimiento. Si se concibe el ordenamiento territorial como un medio o instrumento para la gobernabilidad, ha de recordarse que el sentido de ésta depende de dos lógicas interdependientes: la política y la técnica. Con base en este planteamiento, la gobernabilidad no puede limitarse al intento del gobernante local de cumplir una agenda pública (énfasis técnico) sino más bien y adicionalmente, éste tendría que desarrollar la capacidad de negociar, lograr consensos y asumir conflictos desde la complejidad de intereses, ofertas y demandas diversas que confluyen en un objetivo de gobierno. De este modo la visión integral (del gobernante) consiste no sólo en la comprensión de los componentes sectoriales de la oferta pública (bienes y servicios, salud, educación,...), sino además en la multidimensionalidad de su esquema de decisiones, donde la sostenibilidad ambiental, económica y fiscal pueden ser más favorables en el aumento de la competitividad y la productividad social.

27 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Elementos poblacionales para el Ordenamiento Territorial. Guía Metodológica No. 2.* (página 14) Serie Población, Ordenamiento y desarrollo. Dirección de Desarrollo Territorial, Bogotá, 2004.

En otras palabras, toda agenda pública es un trazado de decisiones cuya intencionalidad y grado de incertidumbre de su cumplimiento, dependen en gran medida de la comprensión del territorio que se desea ordenar (planificación) o que se encuentra en un proceso de reordenamiento no planificado. La agenda es un conjunto explícito de deseos formalizados, mientras el territorio constituye el principio de realidad y el principio de viabilidad o inviabilidad de su cumplimiento. Una agenda es un orden deseado que intenta incidir en algún espacio o dimensión del territorio, pero no en su totalidad. Para ello se requiere una “agenda superior” y ésta es precisamente la que plantean los llamados Planes de Ordenamiento Territorial —POT— los cuales trascienden los limitados períodos de gobiernos de turno. Un Plan de Ordenamiento Territorial —POT— puede ser entonces un nuevo modelo de agenda pública transgubernamental, es decir, una herramienta para diferentes niveles de gobierno y diversos actores influyentes en la configuración de un territorio.

2) Gobernabilidad local: criterios para la viabilidad del modelo

De lo anterior se desprende que deben tenerse en cuenta por lo menos tres criterios de viabilidad para concebir un modelo de gobernabilidad local: visión integral, articulación de dinámicas y coherencia política.

En cuanto al primer criterio, se entiende por *visión integral* el criterio por el cual la gobernabilidad es posible siempre y cuando se posea una alta comprensión de la complejidad del contexto local y se logre un diagnóstico que priorice los campos de actuación estatal. Con este criterio se pretende señalar que los gobernantes locales y sus equipos de trabajo han de ser competentes en cuanto al conocimiento técnico y científico de la realidad ha intervenir, pero especialmente, han de tener la capacidad de construir una visión integral y no fragmentada de dicha realidad. Por ejemplo, uno de los grandes fracasos en la implementación de ciertas políticas públicas obedece a la falta de complementariedad, pertinencia y oportunidad entre diferentes sectores estatales (de bienes, servicios,...) para lograr un mayor impacto y sostenibilidad de la gestión pública.

La *articulación de dinámicas* —como criterio de viabilidad— hace referencia a la capacidad que desarrollen los gobiernos locales respecto a las interacciones inevitables entre dinámicas económicas, ambientales y políticas. Esto significa que un modelo de gobernabilidad debería

configurarse a partir de las lógicas tanto técnica como política, mediante las cuales la negociación, la concertación y la generación de consensos evidencien estrategias para el manejo de conflictos y de crisis.

Como ejemplo para el caso colombiano, la estrategia de ordenamiento territorial para la región central del país contempla tres principios alusivos a las dinámicas antes mencionadas: el primero, la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial, el segundo, el perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional, y el tercero, la integración socioeconómica y espacial del territorio urbano rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades prevista para la región Bogotá - Cundinamarca y departamentos vecinos²⁸.

Y como tercer criterio de viabilidad para un modelo de gobernabilidad local, se entiende por *coherencia política* el grado de cumplimiento de la agenda pública (planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial) respecto al conjunto de demandas y necesidades de la sociedad. En este sentido, la viabilidad de un modelo de gobernabilidad local depende en gran medida del modelo de ordenamiento territorial que se adopte a largo plazo e intergubernamentalmente. El Plan de Ordenamiento Territorial —POT— como agenda especial que trasciende los períodos cortoplacistas de los gobiernos de turno puede facilitar la coherencia política siempre y cuando el gobernante de turno confeccione su Plan de Desarrollo o su agenda de gobierno a partir de la visión integral y de la articulación de dinámicas sugeridas estructuralmente por dicho POT.

3) Ciudad - Región: un modelo posible de intergobernabilidad subnacional

Cualquier esquema de gobernabilidad implica asumir la complejidad en que se ordena o desordena el territorio. Y como se ha sugerido anteriormente, el ordenamiento territorial puede ser considerado como una propuesta contundente de gobernabilidad en la medida que combina por una parte, la racionalidad técnico-científica del

28 Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*, Bogotá, D.C., 2004, pág. 45.

conocimiento de la realidad socio-territorial (Económico, Ambiental y Político), y por otra, la racionalidad política donde se dan los juegos de negociación, conflicto y posibilidad de concertación respecto a la visión de sociedad deseada. Desde este punto de vista el caso colombiano es ampliamente ilustrativo.

La experiencia de la región central en el país: Bogotá - Cundinamarca y su área de influencia evidencia la factibilidad y viabilidad de un modelo de intergubernabilidad subnacional, sin desconocer el contexto del conflicto armado. Antes de formalizarse e imponerse una Ley de desarrollo territorial en 1997, Colombia ha proyectado una ordenación de su territorio desde su Distrito Capital.

En efecto, la Constitución Política de 1991 otorgó a Bogotá un régimen especial (Artículo 322 CP), el cual le posibilita ser el eje del ordenamiento territorial del resto del país, conformando áreas metropolitanas con municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental (Artículo 325 CP). En otras palabras, Bogotá D.C. es el centro eje de una región del país la cual ha mantenido y sostiene un nivel de gobernabilidad vertebral hacia la nación entera. No se trata en este caso de hacer apología de un centralismo político administrativo de una capital, sino más bien, se trata de identificar las ventajas que un modelo de ciudad-región como el de Bogotá - Cundinamarca posee como base para el logro de la gobernabilidad de un país en conflicto armado.

En segundo lugar, el ordenamiento territorial entendido como herramienta de gestión pública para la gobernabilidad local, sugiere una idea interesante y útil para los países latinoamericanos inmersos en un contexto de globalización: la necesidad de fortalecer la intergubernabilidad subnacional para hacer frente a los riesgos y oportunidades de las relaciones comerciales a nivel supranacional e internacional. La apertura económica de un país (globalización) supone simultáneamente una apertura interna subnacional (descentralización), ante lo cual el ordenamiento territorial cumple una función protagónica en los procesos sociales de desarrollo y gobernabilidad. Esto significa, que entre más se consolide el ordenamiento territorial al interior, mayores pueden ser los mecanismos de defensa y protección de las dinámicas económicas y los mercados locales, el medio ambiente y en general de los intereses de una sociedad.

Y en tercer lugar, la intergubernabilidad subnacional para el caso colombiano se ha expresado en los últimos años del siguiente modo:

por una parte, los últimos gobiernos de Bogotá han contado con lineamientos de política de desarrollo territorial preestablecidos por la Ley 388 de 1997 y el POT adoptado, y de este modo sus agendas públicas han contado con megaproyectos de largo alcance²⁹. Por otra, Bogotá puede considerarse como ejemplo de gobernabilidad para el resto del país en la medida en que los alcaldes han comprendido la importancia de las relaciones intermunicipales y regionales entre el centro y el resto del país. El modelo ciudad - región propuesto en el caso colombiano sugiere entonces que la construcción de territorio y la construcción de país requieren cada vez más del desarrollo de competencias de gobierno y una visión cada vez más integral para la sobrevivencia en un mundo globalizado.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*, Bogotá D.C., 2004.

BECK, ULRICH. *¿Qué es la globalización?*, Ed. Piados, Barcelona, 1998.

BONILLA MÁRQUEZ, PULIDO. *Gobierno y gestión pública*. Cartillas Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS. Bogotá, 2003.

BORJA, JORDI, CASTELLS. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus, 1998.

BORJA, JORDI. "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas". *Revista Institución y Desarrollo* No. 8 Instituto de Gobernabilidad Internacional, 2001.

BORJA, JORDI. *La ciudad conquistada*. Alianza. Madrid, 2003.

BOSIER, SERGIO. "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones", en *Globalización y Gestión del Desarrollo Territorial: perspectivas latinoamericanas*. Universidad del Valle. Colombia, 1997.

——— "Biorregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador", en *Revista Territorios* No. 5, Cider, Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.

29 El sistema de transporte masivo Transmilenio, el Programa de Descontaminación del Río Bogotá, la preservación de los Cerros Orientales, el proceso de renovación urbana, el Plan de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria entre otros, son algunos ejemplos de megaproyectos determinantes en los contenidos programáticos de los planes de desarrollo entre 1994-2004.

- CLARKE, S. y GAILE, G. "Moving Towards Entrepreneurial State and Local Economic Development Strategies: Opportunities and Barriers", en *Policy Studies Journal*, No. 17, 574-598, 1998.
- CLARK, T.N. y HOFFMAN MARTINOT, V. (eds.). *The New Political Culture*. Westview Press. Chicago, 1998.
- CUERVO, LUIS MAURICIO. "Ordenamiento territorial en Colombia: bases para la discusión", en Revista *Foro* No. 38, Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 38-44, 2000.
- CUERVO, LUIS MAURICIO. "De la regionalización a la construcción regional. Teoría y práctica en Colombia". Ponencia presentada en el Seminario La investigación sobre lo regional, lo municipal y el ordenamiento territorial". Uniandes, Cider, abril 2000.
- DAHL, R. y TUFTTE, R. *Size and democracy*. Stanford, Stanford University Press, 1973.
- DENTE, B. y KJELLBERG, F. (eds.). *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London, Sage, 1998.
- Departamento Administrativo de Plantación Distrital—DAPD—, Universidad Nacional de Colombia. *Región Central de Colombia. Inicio del proceso de integración No 1*. Colección Integración Regional. Bogotá, 2005.
- Departamento Administrativo de Plantación Distrital—DAPD—, Universidad Nacional de Colombia. *Región Central de Colombia. Aportes para una caracterización de los territorios que la conforman No 2*. Colección Integración Regional. Bogotá, 2005.
- ESPINOSA RICO, MIGUEL ANTONIO. *Región: de la teoría a la construcción social*. Fundación Social. Colombia, 1997.
- FALS BORDA, ORLANDO. *Región e historial: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1996.
- *Guía práctica del Ordenamiento Territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1998.
- "El territorio como construcción social", en Revista *Foro* No. 38. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 45-51, 2000.
- FLEURY, SONIA. *Gobernabilidad democrática en América Latina*. Documentos Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2000.
- HIRTS. *Associative democracy*. London, Polity Press, 1994.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS. *Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas*, Documentos, Instituto de Internacional de Gobernabilidad, marzo 4 de 2003, <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159,2003>.

Ley Sistema Nacional de Planeación. Ley 152 de 1994.

Ley de Desarrollo Territorial. Ley 388 de 1997.

LICHA, ISABEL. *El enfoque de gerencia social*. Indes. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

LUDER, K. *Accounting for change. Market Forces and Managerialism in the Public Sector*. Arbeitshefte, Speyer, 1994.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Elementos poblacionales para el Ordenamiento Territorial Guía Metodológica No. 2*. Serie Población, Ordenamiento y desarrollo. Dirección de Desarrollo Territorial, Bogotá, 2004.

STOHR, WALTE. *Descentralización y desarrollo local*. Documento del Proyecto: Red de Ángeles de Desarrollo Local. Equipo Docente. Universidad Academia de Humanismo. Santiago de Chile, 1996.

VELÁSQUEZ, FABIO. La descentralización en Colombia: ¿un sueño imposible?, en Revista *Foro* No. 50 junio 2004 (página 60). Bogotá, Colombia, 2004.

