

---

# **La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana\***

Governance in local land planning:  
Presences and absences of citizen participation

---

**Miryam Edith Barón Colmenares\*\***

*Universidad Militar Nueva Granada (UMNG)*

[miryam.baron@unimilitar.edu.co](mailto:miryam.baron@unimilitar.edu.co)

*La perspectiva territorial del desarrollo y de su organización espacial, en su concepción integral, ha estado ausente de las políticas gubernamentales.*

**Departamento Nacional de Planeación**

## **Resumen**

A pesar del escaso desarrollo de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia, existen importantes mecanismos que regulan la ordenación del territorio, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), instrumentos determinantes si se atiende la connotación de las decisiones que en estos se adoptan. Estos planes deben contar con un ingrediente cualificado de participación ciudadana, que se traduce en sinónimo de validez de la planificación. Por otra parte, el innegable avance del concepto de *gobernanza* se hace presente en diversos ambientes, abriéndose camino como una propuesta actual y relevante en materia de relaciones entre lo público y lo privado para la gestión de soluciones comunes a las problemáticas de interés en los territorios. Este estudio

---

Fecha de recepción: 15 de abril de 2018.

Fecha de aceptación: 05 de mayo de 2018.

\* Para citar este artículo: Barón Colmenares, M. (enero-junio,2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Revista Diálogos de Saberes*, (48) 133-154. Universidad Libre (Bogotá). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4718>

El artículo recoge resultados del trabajo de investigación INV-DER-2065: “Política pública de ordenamiento: relaciones entre participación, gobernanza y territorio”, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG), Colombia, culminado en 2017.

\*\* Abogada, psicóloga y magíster; docente investigadora del grupo de investigación Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (RESCYPP) de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG); correo electrónico: [miryam.baron@unimilitar.edu.co](mailto:miryam.baron@unimilitar.edu.co). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8454-697X>

analiza las relaciones surgidas entre participación ciudadana y ordenamiento territorial, de cara a la noción de gobernanza como pieza conceptual central.

**Palabras clave:** territorio, ordenamiento, participación, gobernanza.

## Abstract

In spite of the limited development of public policy concerning territorial planning in Colombia, there are important mechanisms that regulate the organization of the territory, such as Territorial Arrangement Plans (POT in Spanish), which are determining instruments if the connotation of their adopted decisions is attended to. These plans must have qualified citizen participation, which translates into the validity of planning. Set aside, the undeniable progress of the concept of governance is present in different environments and is currently regarded as a relevant option in terms of the interrelation between public and private sectors for the management of joint solutions to the problems of the territories. This study analyzes the relationships between citizen participation and territorial ordering, with regard to the notion of governance as core concept.

**Keywords:** territory, planning, participation, governance.

## Introducción

Una de las políticas públicas de mayor interés en el nivel local es sin duda aquella que se adopta para el ordenamiento del territorio, entendido este último como un esfuerzo por hacer un uso racional del suelo, tendiente a una transformación positiva de la realidad, el mejoramiento de las condiciones económicas y la sustentabilidad ambiental (Hildenbrand, 1996). La gestión de esta política pública es un elemento altamente sensible para los diferentes actores sociales en cualquier territorio.

La definición de la política pública de ordenamiento territorial como acción pública destinada a armonizar el uso del suelo (Márquez, 1997), en el caso de Colombia, ha implicado la expedición de normativas que compelen al Estado para que, en las diversas etapas de la adopción y el seguimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y demás instrumentos de

gestión del suelo, se incluya la participación ciudadana, pues es claro que en la asignación de usos para el suelo de un territorio se pueden generar diversos conflictos de interés que requieren la intervención de los implicados (el Estado, empresas, agremiaciones, asociaciones comunales, comerciantes, ambientalistas, etc.). Esa multiplicidad de perspectivas e intereses que se entrelazan en medio de la ordenación del suelo hace imprescindible contar con la opinión de los afectados durante los procesos de toma de decisiones, de ahí que la participación ciudadana sea ingrediente *sine qua non* en dichos asuntos.

Ahora bien, una de las aristas en el análisis de la relación de la participación ciudadana y la acción estatal es la gobernanza; Mayntz (2000) define *governance*, o gobernanza, como “la capacidad, generada en el territorio, para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos

ámbitos" (citado además en Dallabrida, 2003, p. 68).

Desde allí ha surgido el interés investigativo por reconocer las relaciones entre participación ciudadana y ordenamiento territorial, a la luz de la gobernanza, al considerar los procesos de modificación y ajuste de los POT, confrontando la prescripción legal con la capacidad estatal, en este caso de los gobiernos locales, para captar la voz ciudadana que se constituye como la marca indeleble de la participación y, por ende, alude a la legitimidad y coherencia en tales procesos.

En este orden de ideas, aquí se presentan los hallazgos más importantes tamizados en el caleidoscopio de la gobernanza y sus aplicaciones, en especial bajo los conceptos de *diversidad, complejidad y dinamismo* postulados por Kooiman (2005).

## Problema de investigación

Las ciencias sociales, en sus inicios, se interesaron por el desempeño de la tarea pública, según la perspectiva del Estado como ente burocrático y, vale decir, desde una mirada de corte weberiano; sin embargo, este modelo burocrático entró en crisis, como lo refiere Restrepo (2009). La nueva tendencia se orientó a modelos de estilo gerencial que pretendieron copiar prototipos provenientes de la empresa privada y el mercado. Uno de los conceptos que irrumpió para quedarse en el lenguaje de lo público fue la *gobernabilidad*. Aguilar (2007) considera que la gobernabilidad "denota la posibilidad o probabilidad de que el Gobierno gobierne a su sociedad, [...] pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del Gobierno de dirigir a su sociedad" (p. 4). En

este escenario, la implantación de políticas, de manera ampliamente aceptada, guarda estrecha relación con una visión gerencial del Estado: se trata de un enfoque eminentemente gubernamental.

La concepción gerencial no ha logrado responder a los modernos desafíos de una sociedad que exige soluciones concertadas, porque esta requiere asumir una posición cada vez más activa en la toma de decisiones. El decaimiento de los modelos gerenciales centrados en la gobernabilidad lo que demuestra a la postre es que el Estado no tiene todas las respuestas en materia de definición y selección de metas para el desarrollo. Este panorama se ve enriquecido con un nuevo enfoque: la gobernanza.

Para superar los problemas del gerencialismo público, y en respuesta a la complejidad contemporánea, surge el paradigma de la gobernanza, que defiende la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones privadas y la sociedad civil, organizando un espacio público deliberativo que retroalimente la confianza en la interdependencia. (Restrepo, 2009, p. 180)

Por ello, la gobernanza fue tomando fuerza sin mayores obstáculos y desbordó su complejidad. Se abrió entonces un camino teórico, enraizado en el diálogo entre lo público, lo privado y lo comunitario (Vitarelli, 2008). Este origen le aseguró un lugar en el debate público de la acción del Estado, como respuesta ante la tradicional oposición gobernantes-gobernados. También se habla de la gobernanza territorial como la capacidad de una sociedad organizada territorialmente para manejar asuntos de orden público, con la participación conjunta y

cooperativa de actores sociales, institucionales y económicos (Dallabrida, 2003). Vale decir que en inglés el concepto de

*governance* (gobernanza) ha ido adquiriendo significado por contraposición al *government* (gobierno), entendido en este caso como gobierno tradicional. En diversas lenguas se ha traducido el término *governance*, pero en otros casos se utilizan como sinónimos “gobierno en red” o “gobierno relacional”. (Subirats, 2010, p.25)

La gobernanza hoy es un término polisémico: “Frente a esa realidad cambiante, se habla de gobernanza (*governance*) como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos” (Subirats, 2010, p.25), aunque en otros autores guarda relación con el propio conflicto: “Por gobernanza nos referimos, de un lado, a la constatación de una crisis, de ciertas transformaciones sociales y de un agotamiento de los principios organizativos de la vida social en general y de gobierno en particular” (García Magariño, 2016). Con todo, este concepto sirve de norte teórico para el análisis que se propone este trabajo.

Ahora bien, con tal telón de fondo, interesa establecer las relaciones que existen entre la participación ciudadana y el ordenamiento territorial (OT). En Colombia, este último concepto se desarrolló especialmente a partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, norma que ordenó a todos los municipios y distritos, en un término perentorio, adoptar sus POT estableciendo el procedimiento pertinente, que incluye la participación de la comunidad en todas y cada una de las fases de

aprobación. Sin embargo, atendiendo a lo breve del plazo (un tanto asfixiante y angustioso), algunos municipios y distritos tuvieron que adoptar sus POT con verdaderas limitaciones, impulsando la necesidad de introducir ajustes, a lo que respondió el Decreto 4002 de 2004, que permitió a los Concejos Municipales o Distritales, por iniciativa del alcalde y al comienzo del período constitucional, revisar y ajustar los POT si se ha vencido el término de vigencia de cada uno de los contenidos de largo, mediano o corto plazo. Tales modificaciones pueden darse por las mismas razones establecidas en los POT y conforme al artículo 2 de la Ley 902 de 2004, que a su vez modificó el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, manteniendo la obligación de incluir en el trámite la debida participación de la ciudadanía.

Desde allí surge el cuestionamiento por el papel de la participación ciudadana en las modificaciones que han tenido los POT, en particular en el caso de municipios de la Sabana Centro de Cundinamarca, desde el enfoque de gobernanza, a fin de considerar las diferentes variables que orientan estas políticas y respondiendo a la pregunta de investigación “¿de qué manera se han tejido las relaciones entre gobernanza, participación y territorio en municipios de la región Sabana Centro de Cundinamarca?”.

## Metodología

Teniendo en cuenta que esta investigación se propuso identificar las relaciones entre fenómenos sociales circunscritos geográficamente a la provincia Sabana Centro de Cundinamarca (Cajicá, Zipaquirá, Cogua y Tocancipá), los objetivos propuestos, según un enfoque

cualitativo, se lograron mediante un estudio de corte descriptivo. Hay que anotar que, en cumplimiento del deber legal, estos municipios, aproximadamente en el año 2000, adoptaron su Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) o POT, por lo que se focalizaron los procesos de revisión y los ajustes realizados entre 2008 y 2014 a partir de un análisis documental: en primer lugar, se revisaron los POT y los PBOT en tres niveles: uno, referido a los ajustes adoptados por los municipios objeto de estudio; otro, basado en las propuestas de modificación, entre las cuales se destaca la identificación de instancias de participación ciudadana y los documentos de formulación de ajustes, las actas soporte de reuniones con las comunidades y diversos actores sociales; y, finalmente, uno sobre las reformas adoptadas a través de acuerdos municipales. Igualmente, se aplicaron entrevistas semiestructuradas que lograron la graficación de datos para arribar a los resultados a partir de un análisis hermenéutico (Packer, 2013).

## Resultados

### 1. Ordenamiento territorial

¿Qué es ordenamiento territorial (OT)? Las definiciones sobre el tema en Latinoamérica son muy diversas. Varios autores lo han definido, según su naturaleza, “como una disciplina científica, como una técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un camino, método o búsqueda; un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas, entre otras” (Massiris, 2002). Otra perspectiva: “Se entiende el ordenamiento territorial como la acción pública destinada a

armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado en un contexto de utilización racional y sustentable” (Werner, Bemmerlein-Lux & Arenas, citados en Márquez, 1997).

Colombia desarrolla significativamente el ordenamiento y la planeación territorial a partir de la vigencia de las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, aunque previamente se hicieron esfuerzos en este campo. Además de las previsiones contenidas en la Constitución de 1886, en 1928 se creó la Oficina de Planificación como una dependencia de la Presidencia de la República, sin funciones ejecutivas y solo como órgano de consulta integrado por cinco expertos internacionales. “Este órgano fue remplazado posteriormente por el Consejo Nacional de Planificación Económica, cuya función principal era la de formular planes regionales de desarrollo económico y administrativo” (Morcillo, 2002, p. 283). Desde entonces y hasta 1991 se crearon, remplazaron y extinguieron varios entes a nivel nacional que tenían, justamente, la función de planear la inversión de los recursos de orden nacional en cada uno de los entes territoriales.

Con posterioridad, la Constitución de 1991 profundizó la descentralización y generó las condiciones para que los municipios y distritos orientaran el desarrollo de sus propios territorios, contemplando, entre otras, dos leyes orgánicas: una orienta el desarrollo económico y administrativo, que se concretó con la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), instrumento con el cual se planifica y orienta la inversión de recursos y el crecimiento de los territorios, y la otra fue creada específicamente para la ordenación del territorio. En 1997 se expidió la Ley 388,

que modificó la Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana, y la Ley 2 de 1991. Esta nueva ley dio las directrices para la formulación de los POT para todos los municipios y distritos del país y definió *ordenamiento territorial*:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Congreso de la República [CR], 18 de julio de 1997, art. 5)

Esta ley se fundamenta en tres principios de origen constitucional contenidos en el artículo 2: 1) la función social y ecológica de la propiedad; 2) la prevalencia del interés general sobre el particular, y 3) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Adicionalmente, establece una importante obligación para las entidades a la hora de actuar en materia de ordenamiento, lo que constituye un fundamento para la construcción social del territorio:

**Participación democrática.** En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales,

económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley. (CR, 18 de julio de 1997, art. 4)

Así las cosas, a pesar de algunos avances, en su momento no se dio cumplimiento al mandato constitucional que ordenaba la expedición de la segunda ley orgánica, por lo que el OT seguía siendo una tarea pendiente de la política gubernamental nacional. Solo en 2011, después de una decena de proyectos de ley, se adoptó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que organizó el nivel de competencias en materia de definición de política pública de ordenamiento. Después, se estableció la composición de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) (del nivel nacional) y se le asignó la función de

asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado. (CR, 29 de junio de 2011, art. 6)

Así mismo, en su artículo 2, al definir *ordenamiento territorial*, expresa que

el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de

las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio. (CR, 29 de junio de 2011, art. 2)

De manera concordante con esa aspiración de construcción colectiva de país, integra, dentro de los principios rectores del OT, la participación (art. 3, num. 7).

Ahora bien, el OT puede asumir la condición de política pública, debiendo diferenciarse de la idea de territorialidad de una política pública<sup>1</sup>, y, siendo este una parte de la acción estatal dirigida a la planificación, es una política pública totalmente necesaria, pues esa capacidad de anticipación puede permitir organizar acciones que en últimas impulsan la productividad de los territorios y mejoran la calidad de vida de sus habitantes, según las propuestas de Márquez (1997).

Corolario de lo anterior, se evidencia que Colombia no ha contado con una política pública de OT consolidada. Apenas en 2013 la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, del Departamento Nacional de Planeación [DNP], en calidad de Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), expidió un documento para cimentar la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (DNP, 2013), de tal suerte que las actuaciones actuales serán las que darán cuerpo a dicha política pública.

## 2. Participación en el ordenamiento territorial: identificando las instancias

En primer lugar, es necesario precisar que, aunque los municipios analizados se ubican en el departamento de Cundinamarca (zona Sabana Centro) y comparten características comunes en cuanto a clima, vegetación y habitabilidad, guardan tipificaciones propias en sus modelos para el desarrollo económico, derivadas de sus particulares vocaciones (agrícolas, de oferta de vivienda o de servicios, industriales, etc.). Conviene, así mismo, establecer que para las revisiones extraordinarias de los planes están previstos algunos momentos relevantes que por expresa disposición legal<sup>2</sup> remiten a la Ley 388 de 1997: 1) el proyecto del plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o de la autoridad ambiental correspondiente para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993; 2) durante el período de revisión del plan por parte de la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y las agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan; 3) por remisión contenida en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, le son aplicables las disposiciones sobre participación comunal

<sup>1</sup> Respecto a la territorialidad de una política pública y la sectorialidad puede consultarse Jolly (2005).

<sup>2</sup> El Decreto 4002 de 2004 (art. 7) remite al procedimiento establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

contenidas en el artículo 22; 4) una vez revisado el proyecto por parte de las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas en los asuntos de su competencia, este se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación.

Si bien es cierto que una de las luchas que con mayor ahínco han desarrollado diversos sectores de la sociedad civil es la posibilidad de participar en las decisiones de sus gobiernos, la participación ciudadana ha atravesado diversas etapas en la historia. De igual manera, se puede afirmar que la participación ciudadana ha sido considerada como fuente y culmen de la estructuración del Estado democrático.

La participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales se ha dado de manera progresiva en América Latina<sup>3</sup> y fue tomando auge cuando las grandes organizaciones internacionales (la ONU o el Banco Mundial, por ejemplo) la incluyeron en su discurso. A partir de allí, los gobiernos emplazan a los ciudadanos para hacerlos parte de los procesos de toma de decisiones, lo que permite percibir, por ejemplo, que

en la actualidad, en América Latina, asistimos a un despertar de la sociedad civil, a una mayor conciencia de sí misma y de su potencialidad, si bien es cierto que aún es limitada, pues no se da en todas las sociedades o, por lo menos, no con la misma intensidad, ni con las mismas motivaciones y características, y por supuesto, no con los mismos resultados. Se trata, pues, de un fenómeno relativamente reciente y heterogéneo. (Rentería, 2008, p. 134)

<sup>3</sup> Sobre la evolución de la participación de la sociedad civil puede consultarse Rentería (2008).

En este marco, la participación conlleva no solamente la facultad de expresar ideas, propuestas, posturas o inconformidades en los espacios institucionales, sino que además implica, de suyo, un fortalecimiento de capacidades conjuntas, enriquecido por la propia dinámica de interacción, desde lo cual el concepto de *participación ciudadana* aquí se asume en su faceta más amplia, pues involucra todas las posibles maneras en las que los ciudadanos considerados como tales pueden ejercerla, incluida la participación comunal a la que la Ley 388 le dedica una regulación especial, pero también la que proviene de los gremios, los empresarios, las asociaciones, etc.

Apréciese, así, que es la propia normativa la que apremia al nivel local del Estado para que implemente la participación en el OT, y allí la participación no se limita al momento de la formulación; también en las etapas posteriores de reglamentación o ajuste se pueden realizar propuestas sobre normas urbanísticas o instrumentos de gestión y financiación, pero los ciudadanos principalmente están llamados a ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

En el presente caso, los resultados de investigación han mostrado algunas presencias importantes de la participación, entre las que se resaltan el debate a través del mecanismo de las mesas de trabajo, la actividad de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y el papel de los Concejos Municipales, en especial con el uso del cabido abierto, lo que revela la intervención cualificada de sectores y gremios; sin embargo, a la vez, se detectaron grandes

ausencias, como la iniciativa ciudadana en los procesos e incluso un caso particular de carencia de participación que afectó de fondo el proceso de ajuste.

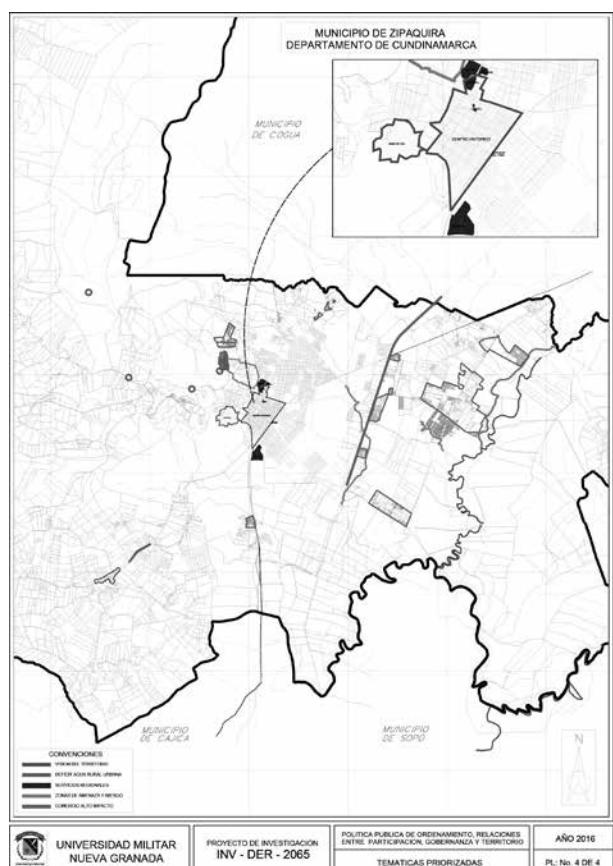
## 2.1 Presencias y ausencias en la participación

Una primera estrategia en la que converge la participación ciudadana, que es a la vez la más utilizada, son las mesas de trabajo comunitarias, cuyo objetivo principal es recoger las inquietudes de la ciudadanía frente a la revisión y los ajustes de los planes, proceso avivado especialmente en aquellos casos en los que se

pudo debatir sobre la propuesta concreta de reforma. Las mesas de trabajo comunitarias en los casos estudiados se convocan desde la entidad territorial, preferentemente por zonas geográficas, más que por temas, y, de igual manera, se llevaron a cabo tanto en suelo rural como urbano (figura 1).

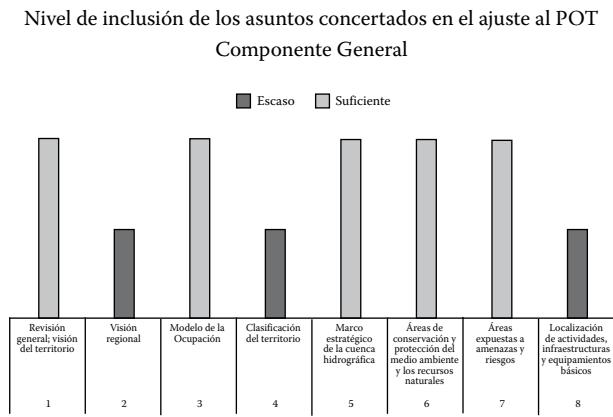
En general, las mesas de trabajo consisten en reuniones formales en las que, previa convocatoria de la entidad municipal, acuden los vecinos interesados en la temática, para realizar sus aportes y manifestar sus inconformidades. El estudio de las actas y constancias que se recogen durante este período da cuenta de la celebración de las reuniones, en algunos casos con inclusión de temas específicos que fueron abordados por los participantes, pero, en general, estas no recogen el contenido de las discusiones, su avance y principalmente la manera en la que estas observaciones se podrían incorporar o no a la formulación que ha propuesto la administración. Sin embargo, recolectados los datos sobre temáticas abordadas en esta esfera de participación, se pudieron rastrear algunas de ellas hasta concluir su grado de inclusión en la propuesta final de formulación; un ejemplo puede consultarse en la figura 2.

Un segundo espacio para el debate son los Consejos Territoriales de Planeación (CTP); la naturaleza de su composición está ordenada por la Ley 152 de 1994, artículo 34, en donde deben hacerse presentes los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. Los representantes son elegidos por el alcalde municipal entre ternas presentadas por las organizaciones. Los miembros de los CTP son particulares que ejercen funciones públicas, y se espera que cada miembro, a partir del conocimiento



**Figura 1.** Representación de temáticas priorizadas en las mesas de trabajo

Fuente: elaboración propia.



**Figura 2.** Nivel de inclusión de los asuntos concertados en el ajuste al POT, componente general

Fuente: elaboración propia.

de las realidades que impactan al gremio o la organización que representa, pueda generar un verdadero liderazgo en la defensa de su posición, frente a las decisiones que en materia de la planeación del desarrollo deban adoptarse.

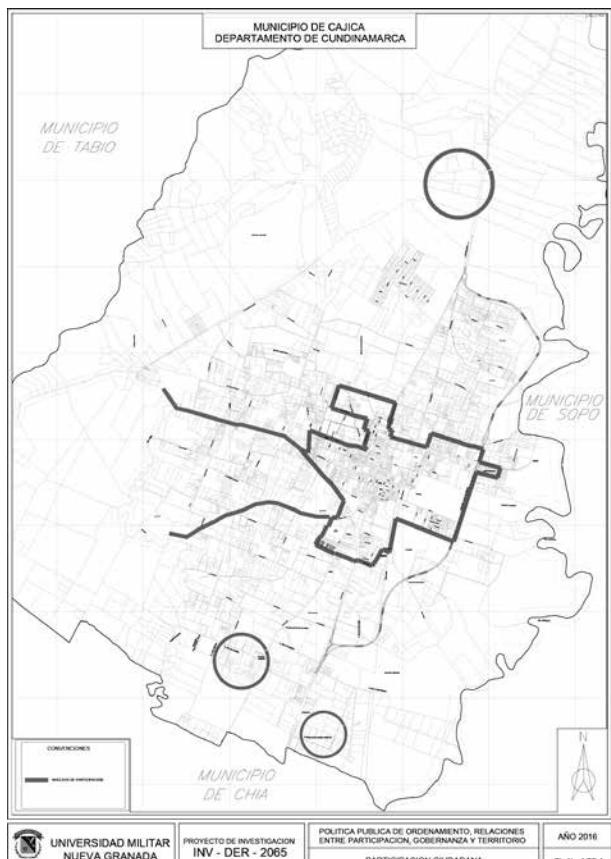
Sin embargo, la lectura de los informes y conceptos emitidos por los CTP aún no colma esta expectativa, pues se encuentran casos en los que si bien las observaciones a la formulación son minuciosas, no hacen sentir la presencia de los diversos gremios que tienen allí representatividad, al mismo tiempo que se revelan otros casos en los que existe un importante desfase entre los cometidos que la ley asigna a estos consejos y lo que finalmente opera (p. ej., solicitudes descontextualizadas o de imposible concertación en el ajuste al plan), por lo que se pierde la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones que marcan el norte del desarrollo de un territorio.

Como se ha expuesto, cuando la norma advierte que la participación ciudadana puede realizarse a través de audiencias públicas o de

la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento, se entiende que se trata de escenarios de participación enumerados no de manera taxativa, sino enunciativa, de allí que llame la atención el empleo del cabildo abierto como mecanismo de participación en esta materia. Esta figura, que ha sido usada en América desde los tiempos de la colonia y está contemplada en la legislación colombiana como un mecanismo de participación ciudadana<sup>4</sup> aplicable a cualquier asunto de interés de la comunidad, conlleva la ventaja de que los Concejos Municipales o Distritales, o las juntas administradoras locales, deben realizar una amplia difusión de la fecha, el lugar y los temas que serán objeto de cabildo abierto, y para ello ordenan la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo, con lo que se garantiza la concurrencia a la sesión.

Esta convocatoria amplia favorece la disposición de ánimo de los habitantes, quienes, de manera diligente, no solo acuden, sino que radican sus inquietudes y las sustentan de forma organizada. Se evidencia que, si bien es cierto que una porción de las intervenciones se dedican a la exposición de pretensiones de alcance individual, existe una masiva preocupación por el interés general en temáticas como el sistema vial, la expectativa de urbanización, la protección del medio ambiente, etc., y vale decir aquí que se escucha la voz de la comunidad proponiendo derroteros claros para el desarrollo de su municipio, lo que bien puede analizarse a la luz de la democracia deliberativa (figura 3).

<sup>4</sup> El cabildo abierto se encuentra incluido en la ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994).



**Figura 3.** Representación de la participación en cabildo abierto

**Fuente:** elaboración propia.

Y es que, paralelamente, se ha rastreado una categoría más amplia cuando se considera la participación, en este caso, la democracia, concepto que ha evolucionado al Estado, y se ha encontrado que se pueden sintonizar los hallazgos con teorías que defienden el papel de la sociedad civil en términos de democracia deliberativa, concepto que, aunque no es aceptado unánimemente, sí concede una esfera de discusión hacia los contenidos sustanciales y procedimentales de la democracia, e incluso llega ser considerado como “elemento central para mejorar la calidad de la democracia, si no es que la esencia del proceso democrático

mismo” (Monsiváis, 2006, p.292). Ante la indiscutible crisis de la democracia, se alzan voces que han buscado alternativas para renovar sus fundamentos, como las de Nino o Habermas, con una visión centrada en la política deliberativa. Es así como Habermas (1998) concibe en su propuesta la toma de decisiones mediada por el diálogo y la argumentación. Para él, el lenguaje ordinario es “el medio de la acción orientada al entendimiento, a través de la cual se reproduce el mundo de la vida” (p.434); a través de este medio, se entrelazan los sistemas de acción que guardan una complementariedad con la opinión pública, desde la teoría del discurso.

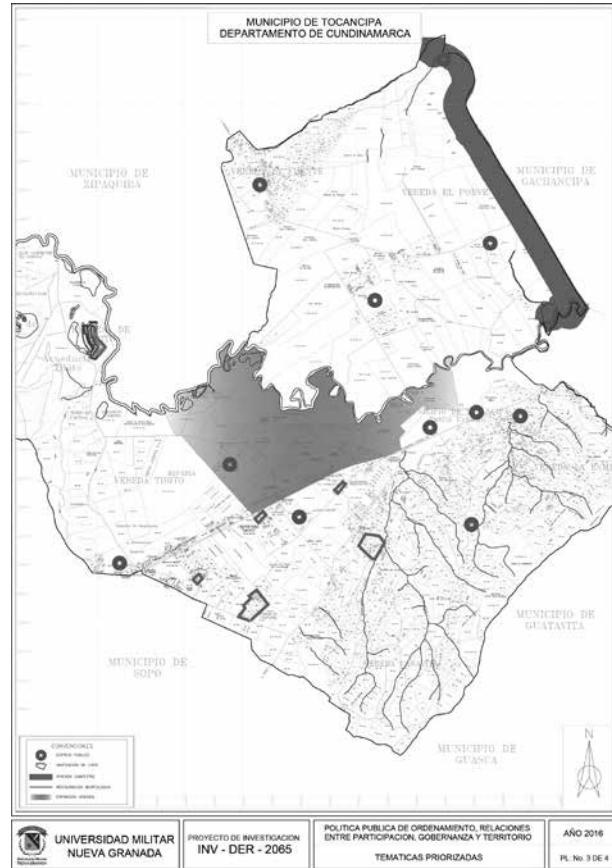
Por ello, desde la mirada de la democracia deliberativa, es esencial que el encuentro dialógico ubique al argumento en el centro del debate y de lo público, de tal suerte que los ciudadanos, más allá de participar políticamente por medio de la representación (y apartándose de la acción estratégica), puedan actuar como verdaderos artífices del poder del Estado que en igualdad de condiciones deliberan racionalmente en torno a sus problemáticas con miras a elegir las mejores propuestas, surgidas de la más sustentada argumentación. De esta manera, cabe valorar la ampliación de los espacios deliberativos, en cuanto propician un fortalecimiento de la democracia, en especial si se tiene en cuenta que las decisiones en materia de OT se traducen, en últimas, en nuevas normativas locales.

Desde otra perspectiva, Marulanda y Muñoz (2008), retoman un elemento que ha venido debatiéndose con respecto a un indicador del desarrollo de la democracia, este ya no se restringe al número de personas que votan sino al número de instituciones en las que se tiene

en cuenta al ciudadano y al individuo, así como su incidencia en las decisiones que se toman: “El criterio ya no debe ser, entonces, solo el de cuántos y quiénes votan, sino el de dónde votan” (p. 91). Por ello, se analizó también el papel del Concejo Municipal, bajo el entendido de que los ciudadanos están representados por sus miembros, a quienes han elegido de manera directa, pues serán ellos quienes adopten finalmente la decisión de reforma.

Ahora bien, lo que se denomina *ciudadanos* en la participación no ha de entenderse como un conglomerado anónimo; cada uno de los participantes tiene un rostro y una voz que expresa intereses particularizados, pero también comunes. En el análisis de la participación se pudieron localizar intervenciones que mostraban su preocupación, por ejemplo, por un tema ambiental, sin que se tratara propiamente de la representación de un gremio ambientalista, de tal suerte que se evidencia la necesaria combinación entre la participación ciudadana y comunitaria, desde una perspectiva general, y la de los gremios o grupos de interés reconocido.

Pero es imprescindible recordar que en el marco general de la gobernanza existe un rasgo definitorio: “Gobernanza significa cada vez menos la capacidad de tener preparadas soluciones para cualquier problema, como el desarrollo de las capacidades para la solución de los problemas” (Innerarity, 2010, p. 63). En efecto, la investigación mostró un incipiente, pero creciente, esfuerzo por informar a los ciudadanos acerca de los alcances de sus intervenciones, propiciando capacidades para encontrar soluciones a problemas comunes. Así mismo, se ubicó un interesante ejercicio en uno de los municipios, que, por sus características,



**Figura 4.** Representación temática priorizada

Fuente: elaboración propia.

ha tomado la vocación industrial y en donde el gremio de empresarios asumió un papel muy activo frente a los impactos que podrían conllevar los cambios en los usos del suelo y su incidencia en la disponibilidad de servicios públicos (figura 4).

Cabe anotar que la intervención de empresarios y grupos económicos tendrá una incidencia definitiva y definitiva frente al desarrollo de los territorios, en un contexto de globalización; las capacidades para abordar los nuevos desafíos en materia de competitividad, permeados por los desarrollos de ciencia y tecnología, ocupan un lugar en el debate de la gobernanza (Remøe, 2010).

Pensando de esta manera, sería necesario que, aun en municipios que no tengan una vocación industrial, los empresarios desplegaran un papel activo en los debates concernientes a la planificación del territorio en la medida en que las decisiones que en este tema se adopten conllevan consecuencias no solo para los que están directamente involucrados en ellas.

Se dice que los participantes directos tienen intereses privados en el acto, mientras que el resto tiene intereses públicos.

Dewey (1927) también es claro al reconocer que un acto puede sacar a la luz a más de un público, cada uno de los cuales tiene, según Long (1990, p. 171), “un interés compartido con consecuencias” en el acto. [...] Branston et al. (2006, p. 195) identifican “el interés público en las actividades de una empresa en general y en sus estrategias en particular con los intereses concertados y cambiantes de todos aquellos afectados indirecta y significativamente por esas actividades y estrategias (independientemente de donde vivan y sea cual sea su nacionalidad). (Sacchetti & Sugden, 2010, p. 42)

Los resultados mencionados hasta aquí demuestran la importancia de generar sinergias entre todos los actores sociales presentes en un territorio para que confluyan en la gobernanza de su organización y en la cristalización de una visión de conjunto; este factor ha sido subrayado por el propio Gobierno nacional:

Un territorio organizado, propiciador de la cohesión territorial, posibilitará que las iniciativas o acciones que despliegue la sociedad organizada territorialmente logren gestionar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y coope-

rativo de los actores sociales, económicos e institucionales. Así, la capacidad de organización y acción de los actores del territorio facilitará su gobernanza, surgida a partir de la institucionalización o de prácticas de concertación y empoderamiento social y político. (DNP, 2013, p. 22)

Previamente se han establecido intervenciones que cualifican el debate de los ajustes y las reformas a los POT y PBOT, reconocidas aquí como presencias importantes en el proceso, pero a la vez deben exponerse significativas ausencias encontradas. El caso paradigmático en cuanto a la ausencia de participación se ubica en Cogua, un territorio con una población apenas cercana a los 20000 habitantes que, acatando la normativa nacional por medio del Acuerdo Municipal N.º 022 de 2000, adoptó su PBOT; allí se dibujó un perfil del municipio cimentado sobre las consideraciones de municipio educativo, agropecuario, turístico y principalmente pionero en la defensa y conservación de los recursos naturales. En el año 2011 se evalúo la necesidad de actualizar su PBOT e introducir en él modificaciones; desde la perspectiva técnica, se consolidaron los aspectos relacionados con la organización espacial y la distribución entre suelo urbano, rural, zonas de expansión urbana, suelos suburbanos, de protección, sistemas de servicios, etc. Sin embargo, esta propuesta, al parecer, no contó con la participación ciudadana en los términos exigidos por la ley. Cabe mencionar que la propuesta de modificación del plan pasó los filtros técnicos propios de la entidad y los espacios de concertación con la autoridad ambiental y con el CTP.

Sin embargo, cuando esta reforma fue aprobada por el Concejo Municipal y se convirtió,

de esta forma, en normativa local, algunos ciudadanos realizaron oposición, sosteniendo que el proceso no incluyó la consulta democrática legalmente obligatoria y que, por tanto, adolecía de graves fallas en temas de usos del suelo, normas urbanísticas, servicios públicos, entre otras, lo que a la postre afectaba sustancialmente el derrotero de desarrollo que debía estar contenido en el plan (entrevistado 2, comunicación personal, 11 de noviembre de 2016).

Teniendo presente que la exigencia de consulta ciudadana (artículo 24 de la Ley 388 de 1997) y de participación comunitaria (artículo 22 de la misma ley) es trascendental para no viciar el procedimiento de adopción del acto administrativo (acuerdo municipal) con el que culmina el ajuste, resulta un requisito capital. En el caso en cuestión, se echaba de menos la voz comunitaria, pues se dio en medio de un trámite veloz en el que tan solo un día después de haberse expedido el acto administrativo de concertación con la CAR el Consejo Territorial de Planeación expidió el respectivo concepto y el mismo día fue radicada la propuesta de ajustes, ante el Concejo Municipal, para su estudio y aprobación. Tales consideraciones llevaron a someter el asunto ante los estrados judiciales, en los que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declaró la nulidad de tal acto, con lo que se desplomó todo el ajuste propuesto (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 27 de octubre de 2016).

Este caso, que puede considerarse emblemático, demuestra el cambio legal y cultural que acompaña los procesos de ordenamiento territorial, en los que la participación no se constituye en un simple discurso, sino en una herramienta real e indispensable para validar

las propuestas planteadas desde la administración, de tal suerte que se hagan compatibles con la expectativa de crecimiento económico y humano albergada por los habitantes de una localidad.

El defecto grave que acompaña los procesos que carecen de participación impide alcanzar la dialéctica entre políticas y patrones de operación de actores a varios niveles, que es parte constitutiva de la gobernanza, entendida en términos de “proceso de interacción entre actores estratégicos, con una clave más sociológica y política por el juego de las instituciones y de las organizaciones” (Mazurek, 2009, p. 66).

Una segunda ausencia que se hace patente al examinar las actuaciones de las entidades territoriales estudiadas es la escasa rigurosidad en el cumplimiento del deber de analizar las participaciones ciudadanas y comunitarias. No puede olvidarse que la determinante legal establece a su cargo recoger “las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan” (CR, 18 de julio de 1997, art. 24, núm. 4). En lugar de ello, se encuentra que, al lado del esfuerzo por incluir la voz de los diversos actores sociales, no existe un registro detallado del análisis de tales posturas a fin de verificar las razones por las que finalmente se incluyen o no en la propuesta que tendrá trámite ante la corporación edilicia.

Estas ausencias, además, se contraponen a la esencia de la democracia deliberativa, toda vez que se espera que dentro de su estructura

interna se incluyan mecanismos que garanticen imparcialidad y alcance de consensos conforme con los mejores argumentos, como lo sostiene Durango (2006): “Se requiere que todas las demandas sean escuchadas, representadas y con posibilidad real de ser confrontadas públicamente [...]; como lo afirma Habermas, ‘el poder producido comunicativamente se transforma en poder utilizable administrativamente’” (p. 151). Pero este tránsito solo se logra de manera transparente si las instancias gubernamentales asumen con respeto la deliberación ciudadana, como criterio de legitimación de las decisiones.

Así mismo, este aspecto resulta trascendente desde la perspectiva del ingrediente integrador que acompaña los procesos de participación:

En esos espacios de deliberación, la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil se flexibiliza. El proceso de toma de decisiones consensuado y cooperativo es buena muestra de ello, por cuanto que se abre a una pluralidad de actores rompiendo el tradicional control ejercido por los gobiernos. (Abad, 2013)

En estos términos se explica cómo, desde el análisis de los datos recogidos y con el objetivo de alcanzar la significación del proceso de participación ciudadana de cara al concepto de gobernanza, emerge la posibilidad de interpretarla como una interacción, en los términos que se proponen en el siguiente apartado.

### **3. La gobernanza como interacción**

Las más diversas interacciones entre grupos e individuos están permeadas por el espacio físico en el que se despliegan, e incluso la manera de ser del Estado (el Gobierno) guarda

estrechas relaciones con el territorio, de tal suerte que, en la modernidad, la ordenación del territorio a través del establecimiento planeado del uso del suelo conlleva no solamente una posibilidad para el desarrollo organizado bajo una misma visión de vocación, sino además una concertación entre los más diversos intereses, algunos de índole económica, pero también en defensa del medio ambiente o de las concepciones de las comunidades, etc., por eso aquí la gobernanza juega un papel definitivo.

Pudiera ocurrir que el análisis que a continuación se expondrá dejara la apreciación del desconocimiento de las posiciones críticas frente a la gobernanza, especialmente de aquellas que distinguen entre “la retórica de la gobernanza” (Estévez, 2008) y la realidad en la toma de decisiones, pero la verdad es que para el enfoque asumido en este estudio es ineludible la aceptación de que solo la profundización en el examen de las maneras en las que se toman las decisiones podrá acercar o distanciar la realidad del cuerpo teórico que se ha ido conformando en torno a la gobernanza.

De allí que los resultados obtenidos sean ahora analizados con el filtro de la gobernanza como interacción, siguiendo a Kooiman (2005). Este autor, frente a las transformaciones recientes de las sociedades en relación con la gobernanza, acuña el concepto de *gobierno interactivo o sociopolítico* y lo define como

los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo.

El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno. (p.58)

Si tenemos presente que las modernas reformas del Estado no conllevan simplemente restructuraciones administrativas y de gestión sino “una dimensión política de reorganización del poder y una profunda transformación cultural de todos los actores, lo que se ha dado en llamar el poder real vs. el poder formal o, en otras palabras, el poder ciudadano vs. el poder político” (Bossano, 2010, p. 1), aparece claramente que esa reforma del Estado surge de una estrategia de gobernanza. Así, sin sobresaltos, podemos arribar a la conclusión de Kooiman (2005), a la inequívoca relación entre la gobernanza y la interacción, por lo que, en su propuesta, conceptualiza la gobernanza en términos de interacciones, y concluye que, “para comprender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, se deben afrontar los asuntos en toda su diversidad, complejidad y dinamismo” (p. 59).

Esta recapitulación conduce a presentar, a continuación, una discusión de los resultados desde las categorías propuestas por Kooiman (2005), pero en una adaptación libre, y señalamos además que, desde una perspectiva práctica y propositiva, esta categorización permite una suposición normativa (como el autor la denomina) de que, al tomarse en serio el dinamismo, la diversidad y la complejidad social, se estará “en una mejor situación para utilizar provechosamente este conocimiento para crear oportunidades o solventar problemas de lo que seríamos capaces si lo viéramos como simple, uniforme y estático, permitiendo la gobernanza moderna” (p. 60).

### 3.1 Gobernanza y diversidad

Al analizar la naturaleza de las entidades intervenientes en el proceso de formulación, discusión y aprobación de las modificaciones y los ajustes a los PBOT y POT y de su grado de diferenciación, es necesario resaltar que, si bien es cierto que existe un único marco normativo, la dinámica asumida por cada entidad promotora del proceso juega un papel preponderante. Obviamente, a estas entidades les corresponde la función de gestoras del proceso; sin embargo, se evidencia que la iniciativa para los ajustes de los planes sigue siendo eminentemente gubernamental, sin que los gremios, las empresas o las comunidades sean quienes asuman el rol protagónico para presentar este tipo de propuestas.

Ya en su trámite, al considerar las instancias operacionales (Corporación Autónoma Regional, Consejos Territoriales de Planeación y Concejos Municipales), se observa que la primera de ellas revela una actuación estática en la que las consideraciones sobre la protección del medio ambiente han sido definidas previamente por la entidad, asumiéndose como una política institucional frente a la cual las entidades territoriales simplemente adecuarán sus propuestas para enmarcarse en los parámetros señalados por la CAR; se echa de menos, en los casos estudiados, una postura que se origine desde la gobernabilidad hacia la gobernanza al interior de estas estructuras.

En segundo lugar, aparecen los CTP: en este punto, ante la responsabilidad que tiene el Gobierno local de garantizar la participación de la sociedad civil, esta resulta una instancia privilegiada, que, a su vez, propiciará la diversidad entre las instancias de concertación

conforme al tipo de conformación del Consejo. Sin embargo, estos CTP han jugado un papel lacónico, en unos casos porque apenas cumplen con el formalismo del trámite (el caso de la ausencia de participación comunitaria), y en otros porque el desfase de lo atribuido frente a lo ejecutado es tan amplio que deja una sensación de desconocimiento y de vacío en la toma de decisiones. Esta orfandad seguramente se disminuiría con suficiente capacitación y acompañamiento.

La última de las entidades a considerar en este acápite es el Concejo Municipal, que en la mayoría de las ocasiones utiliza ampliamente la participación, en primer lugar, dando alcance a su propia capacidad para representar intereses diversos, y, en segundo lugar, por la manera variopinta de involucrar a la comunidad, en unas ocasiones, concediendo intervenciones a los ciudadanos, y en otras, convocando al cabildo abierto como máxima expresión de su potencialidad.

Es propicio recordar que para Kooiman la frontera entre lo social y lo político se encuentra afectada por las interrelaciones; este límite se desdibuja en favor de una acción que logre integrar ambos intereses. Este es el caso de los concejales, quienes actúan como ciudadanos y como actores políticos en cuanto intervienen como miembros de partidos políticos, representantes de ideologías, pero también como miembros de la comunidad enfrentados a problemas cotidianos. Precisamente, muchos concejales han alcanzado esta posición a partir de sus actividades previas en grupos representativos de ciudadanos (juntas de acción comunal, gremios, etc.) (entrevistado 3, comunicación personal, 1.<sup>o</sup> de diciembre de 2016) y no desligan su actuar de esas

consideraciones sociales, de manera especial cuando provienen de sectores rurales.

### **3.2 Gobernanza y complejidad**

Adaptando la propuesta de Kooiman, corresponde en este punto analizar la relación entre las partes del sistema y entre sistemas. Aquí, atendiendo al tipo, el alcance, la mediación y la interacción del proceso en los municipios, se abordará cada uno de ellos como verdadero sistema que, contando con particularidades especiales, confluye en la dinámica de la planeación del territorio. En cada sistema operan las instituciones como impulsoras de la participación, pero solo la respuesta ciudadana logra dar consistencia y forma al sistema.

Justamente, uno de los instrumentos más utilizados durante el proceso de debate de los ajustes a los POT y los PBOT fueron las mesas de participación comunitaria, que, como elemento común en todos los sistemas, asignan un propio contenido, logran delinejar su escala particular de relación entre los diversos actores sociales y ofrecen además la ventaja de permitir una amplia cobertura, sustentada en el esfuerzo de convocar reuniones no solo en los centros urbanos y poblados, sino en un importante número de lugares rurales. Estos sistemas comparten algunas características, pero al interior de cada sistema pueden existir rasgos especiales que no se encuentran en otros, como, por ejemplo, la participación de los industriales como gremio consolidado, que se situó solamente en uno de ellos.

Ahora bien, estos sistemas en algunos casos han actuado de manera desarticulada, pero recientemente se han hecho esfuerzos para colocarlos en interacción; una de estas iniciativas es la generación del espacio denominado Comité

de Integración Territorial (CIT), que viene siendo impulsado por la Cámara de Comercio de Bogotá. El CIT establece mecanismos para la integración, coordinación y articulación de los POT de las entidades territoriales que lo conforman, por lo que responde al reto de construir y concertar la visión estratégica de desarrollo futuro de la región, teniendo en cuenta factores como la sostenibilidad ambiental enfocada en los activos ambientales y los recursos hídricos.

Esta es una verdadera instancia de reconocimiento de la complejidad y de la aplicación de los postulados de la gobernanza en su expresión clásica, en la que uno de los actores sociales de alta relevancia (los comerciantes y empresarios), a través del organismo que lo agrupa como gremio, sale al paso de las actuaciones gubernamentales para contribuir a un verdadero gobierno interactivo (Kooiman, 2005) en el que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales. Esta percepción concurre además con otras posturas reconocidas en materia de gobernanza, en las que la cooperación de las empresas, las universidades, los centros de investigación y desarrollo tecnológico y las oficinas de consultoría, entre otros actores, es vital para alcanzar el desarrollo endógeno (Burbano & Cardona, 2011).

### **3.3 Gobernanza y dinamismo**

Para culminar el recorrido por la teorización propuesta por Kooiman, en el propósito de analizar las tensiones e irregularidades que se presentan en los sistemas, se partirá de la interrelación entre participación y actividad gubernamental.

Una de las principales irregularidades detectadas al analizar el marco de la gobernanza en materia de ordenamiento territorial fue el caso de la ausencia de participación, que dio al traste con el proceso de modificación y ajuste a un PBOT, enfrentando la formalidad del proceso, que en apariencia atravesó por las instancias determinadas por la normatividad, pero que de fondo dejó de lado el núcleo básico de interacción, la participación, por lo que se generó, así, una tensión de fondo. Si bien es cierto que en ese caso no se presentó una participación ciudadana y comunitaria, emergió también la preocupación por el alcance de las instancias CTP y Concejo Municipal, que coincidieron en un fenómeno presente en muchos espacios que normativamente han sido destinados a la participación: se trata de la apatía hacia lo público. Es palpable el desapego que en tiempos recientes muestran los ciudadanos hacia los asuntos comunes; la participación democrática a través del voto revela amplios márgenes de abstencionismo, y la iniciativa para colaborar en lo que es de todos se ha ido transformando en desconfianza y despreocupación, pues se identifica, en muchas ocasiones, *lo público con lo de nadie*.

Frente a esta realidad, está dispuesto un punto de inflexión, pues las sociedades deben asumir responsablemente el reto de modificar los patrones de desafección ciudadana en los que se ha venido hundiendo la actividad social y política cambiando hacia la convicción centrada en la necesidad de trabajar por y para los intereses compartidos y aun para los enfrentados. Se trata de dar el paso hacia una búsqueda conjunta de resultados o permanecer en el ostracismo en el que la preocupación por lo común queda relegada, y nos enfrentamos

así a la dicotomía cambio-conservación. En palabras de Kooiman (2005),

la elección entre cambio o conservación es el elemento central que caracteriza a las interacciones sociopolíticas. En el nivel de acción (o intencional) de las interacciones, la tensión entre cambio y conservación conforma las aspiraciones centrales de los actores para servir a intereses especiales comunes, así como para satisfacer las necesidades internas y externas de los sistemas. (p.63)

Finalmente, por fuerza debe concluirse que, requiriéndose un rescate de la dimensión política de la relación ciudadanía-Gobierno (Canto Chac, 2008), la confluencia de posturas de los ciudadanos individualmente considerados o como representantes de intereses cualificados es positivamente enriquecedora para afrontar los problemas novedosos y desafiantes del mundo globalizado. Esta confluencia es además coincidente con las posturas que consideran la gobernanza como un desafío político-social para Latinoamérica (Vitarelli, 2008).

## Conclusiones y prospectiva

Al identificar las relaciones entre participación ciudadana, gobernanza y territorio en el ordenamiento territorial en municipios de la provincia Sabana Centro de Cundinamarca, se pudo determinar la estrecha conexión entre la diversidad de actores sociales, su nivel de interacción durante el proceso y las posibilidades de generar espacios de buena gobernanza que propendan por una verdadera concertación de las visiones de futuro en los territorios. Adicionalmente, se corroboró el fortísimo papel de la participación ciudadana

para asignar sentido, validez y legitimación a las decisiones locales en materia de OT.

Frente a los postulados de la gobernanza, en especial de la gobernanza territorial, aún se mantienen estructuras rígidas en las que el liderazgo está colocado en las manos de las entidades públicas, pero, sin duda, ahora salpicadas por algunas propuestas de iniciativa popular o de los privados.

Sin el agenciamiento de los asuntos de interés común con una participación determinante de los privados, no pueden encuadrarse nuevos marcos de gobernanza; una respuesta fructífera ha sido la intervención en pro de la integración territorial, con iniciativa del sector privado, privilegiando los intereses del nivel regional.

Por otra parte, el innegable avance para que las temáticas que le preocupan a la ciudadanía y que han sido expuestas en los diversos espacios de participación ciudadana y comunitaria terminen siendo incluidas en los documentos finales del proceso de planeación territorial se enfrenta a la inexistencia de una reglamentación más detallada en la ley para que, por ejemplo, surja la obligación de conservar los soportes de la participación frente a cada propuesta, acompañados por un pronunciamiento expreso o una constancia de su debate, previa la adopción de la decisión final, de manera tal que se permita la trazabilidad de lo que se incluye y de lo que no.

Al reconstruir la manera en la que se desarrollaron los procesos de formulación y discusión de los ajustes a los POT y PBOT, se reconoce un esfuerzo por incluir la voz de los habitantes de zonas rurales, que normalmente tienen escasa posibilidad de actuar frente a decisiones que les conciernen.

Incorporar el enfoque de la gobernanza en materia de OT contribuye al establecimiento de políticas con mayor pertinencia, toda vez que la definición legal y los principios y los objetivos del ordenamiento territorial se relacionan con todas las dimensiones del desarrollo, no solo desde el punto de vista físico-espacial, sino, de manera particular, con en el desarrollo del ser humano.

Ahora bien, si a la conformación de interrelaciones de gobernanza contribuye activamente la participación de los ciudadanos, individualmente considerados, pero también como representantes de gremios, asociaciones, empresas, intereses privados, etc., es necesario profundizar en un estudio que establezca qué tipo de controles previos pueden introducirse en la normativa para evitar la peligrosa ausencia de participación.

Finalmente, frente a la operatividad en los procesos de toma de decisiones en materia de OT, queda preguntarse por los medios utilizados, que aún siguen bajo un paradigma de presencialidad física y de uso de mecanismos de registro, como actas escritas; podría ser de utilidad integrar nuevos métodos para facilitar la participación ingresando las nuevas tecnologías como vehículos idóneos para acercar a los ciudadanos (una reflexión al respecto de encuentra en Gutiérrez-Rubí, 2012). Este nuevo campo de actuación puede tener un impacto vital en el camino de las relaciones de buena gobernanza en las diversas esferas de lo público.

## Referencias

Abad, L. (2013). *Territorio, cooperación y desarrollo: la iniciativa europea leader*

*como modelo de gobernanza en espacios periurbanos: dos casos de estudio en la Comunidad de Madrid: las comarcas de la Sierra Norte y de las Vegas* (tesis del Doctorado Geografía y Desarrollo: Territorio, Sociedad y Turismo). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Aguilar, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*, (39). Recuperado de [siare.clad.org/revisitas/0057201.pdf](http://siare.clad.org/revisitas/0057201.pdf)

Bossano, M. A. (2010). Gobernanza descentralizada y territorios inteligentes. *Revista Perspectiva*. Recuperado de file:///D:/Documents/Trabajo/U.%20Libre/Di%C3%A1logos%20de%20Saberes%2048/nanopdf.com\_articulo-miguel-angel-bossano-r.pdf

Burbano, P. & Cardona, M. (2011). Los cuellos de botella del desarrollo endógeno territorial, desde la perspectiva del sistema de ciencia, tecnología e innovación en Colombia. *Revista CTS*, 6(17), 161-177.

Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>

Congreso de la República [CR]. (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091.

Congreso de la República [CR]. (29 de junio de 2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones* [Ley 1454 de 2011]. DO: 48.115.

- Dallabrida, V. R. (2003). Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. Universidad de Ijuí, Brasil. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/283401975\\_Gobernanza\\_y\\_Planificacion\\_Territorial\\_para\\_la\\_Institucionacion\\_de\\_una\\_Practica\\_de\\_Concertacion\\_Publico-Privada](https://www.researchgate.net/publication/283401975_Gobernanza_y_Planificacion_Territorial_para_la_Institucionacion_de_una_Practica_de_Concertacion_Publico-Privada)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Bogotá: autor.
- Durango, A. G. (2006). *Derechos fundamentales y democracia deliberativa*. Bogotá: Temis.
- Estévez, J. (2008). Que no te den gobernanza por democracia. *Revista Mientras Tanto*, (108-109), 33-49. Recuperado de <http://www.mientrastanto.org/revista/108-109>
- García Magariño, S. (2016). *La gobernanza y sus diferentes enfoques*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Gutiérrez-Rubí, A. (2012). La inteligencia de las multitudes para una mejor gobernanza. *Journal of Public Policies and Territories*, 1(2), 40-49. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4019334.pdf>
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (6.<sup>a</sup> ed.). (M. Jimenez R., trad.). Madrid: Editorial Trotta.
- Hildenbrand, A. (1996). Política de ordenación del territorio en Europa. *Estudios Regionales*, (47), 205-210. Recuperado de <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf977.pdf>
- Innerarity, D. (2010). La gobernanza de los territorios “inteligentes”. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (74). 50-65. Recuperado de <file:///D:/Documents/Trabajo/U.%20Libre/D%C3%A1logos%20de%20Saberes%2048/3.pdf>
- Jolly, J.-F. (2005). Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Revista Desafíos*, 12, 52-85. Bogotá. Recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/673>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Madrid: autor. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=8110>
- Márquez, M. A. (1997). El ordenamiento territorial en el país: algunos elementos para la formulación de una política de Estado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (24).
- Marulanda, E. & Muñoz, J. L. (2008). De la democracia política a la democratización de la sociedad. *Páginas*, (80). 83-102. Recuperado de <http://biblioteca.ucp.edu.co/OJS/index.php/paginas/issue/view/78>
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(125). Recuperado de <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/457>
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y Desarrollo*, (7).

- Mazurek, H. (2009). Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión. En H. Mazurek (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (pp. 57-75). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Monsiváis, A. (2006). Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(2), 291-330. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032006000200004&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032006000200004&script=sci_abstract)
- Morcillo, P. (2002). *La planeación en Colombia: historia, derecho y gestión*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Packer, M. (2013). *La ciencia de la investigación cualitativa*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Remøe, S. (2010). Governance of research and innovation: Globalisation and integration. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (74), 66-89. Recuperado de <https://ideas.repec.org/a/ekz/ekonoz/2010207.html>
- Rentería, M. (2008). Desarrollo y retos de la participación de la sociedad civil en los procesos de ordenación territorial. *Perspectiva Geográfica*, (13), 127-142.
- Restrepo, M. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Diálogos de Saberes*, (30), 167-181. Recuperado de <file:///D:/Documents/Trabajo/U.%20Libre/Di%C3%A1logos%20de%20Saberes%2048/Dialnet-BurocraciaGerenciaPublicaYGobernanza-3224477.pdf>
- Sacchetti, S. & Sugden, R. (2010). Creatividad e interés público en el desarrollo económico: perspectiva de la gobernanza del conocimiento. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (74), 36-49. Recuperado de <http://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/getArticulosPubl?idPubl=69>
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (74), 16-35. Recuperado de [ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz\\_a2010n74p16.pdf](ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz_a2010n74p16.pdf)
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (27 de octubre de 2016). Sentencia de segunda instancia n.º 25899-33-33-001-2014-00722-02 de Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. Recuperado de <https://jurisprudencia.vlex.com.co/vid/672902425>
- Vitarelli, M. F. (2008). Gobernanza, ciudadanía y democracia: el desafío latinoamericano. *Revista Entelequia*, (8), 29-38. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3122412>