

RETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA EN AMÉRICA LATINA

Por: ÁNGEL MASSIRIS CABEZA¹

INTRODUCCIÓN

Hacia finales de los años setenta eran evidentes en los países latinoamericanos fuertes desequilibrios socio-espaciales y ambientales ligados al proceso de industrialización y de explotación intensiva de recursos naturales y al acelerado crecimiento demográfico derivado del modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Tales desequilibrios se expresaron en deterioro de los recursos naturales, concentración de población y de actividades productivas en un número reducido de ciudades, crecimiento desordenado de las mismas; existencia de regiones deprimidas desatendidas por la acción del estado y graves problemas de disparidades en el desarrollo regional. Estos desequilibrios se profundizaron con la adopción del modelo económico neoliberal en la década de los ochenta, dada la lógica de dicho modelo, caracterizada por ser espacialmente concentradora y segregadora, depredadora del patrimonio natural y generadora de desigualdades e iniquidades sociales y territoriales.

Frente a tales problemáticas los países latinoamericanos adoptaron e implementaron distintas políticas e instrumentos de incidencia territorial. Se destacan las políticas de conservación ambiental y ordenamiento ecológico, descentralización, ordenamiento territorial (OT) y desarrollo territorial. Estas políticas se fueron adoptando de modo concurrente lo que llevó a tensiones entre las mismas, aspectos examinados por Massiris (2002, 2006, 2009 y 2012).

En la presente ponencia se trata de observar más detenidamente las tensiones existentes entre dos de estas políticas y los retos del ordenamiento territorial en el marco de una organización territorial unitaria.

1. POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

Estudios realizados por Massiris (2002, 2006, 2012) permiten concluir que la planificación territorial ha sido uno de los instrumentos de mayor alcance utilizado por los países latinoamericanos en los últimos 30 años para intervenir sobre los territorios, especialmente los planes de ordenamiento territorial (POT). Dichos planes comenzaron a implementarse desde los años ochenta enfocados, en algunos países, a la planificación física espacial con énfasis urbanístico y/o municipal, en otros a la planificación física con énfasis ambiental y en otros a la planificación socioeconómica, con énfasis urbano-regional o económico-regional. En su evolución estos enfoques se han mezclado entre sí y con otras políticas territoriales como

¹ Geógrafo, Magister y Doctor (Ph.D) en Geografía. Profesor Programa de Doctorado en geografía, convenio UPTC-IGAC, Bogotá; Asesor Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia.

la de descentralización, el ordenamiento ecológico territorial y el desarrollo regional o económico territorial lo que ha conducido a ciertas tensiones, ineficacias o contradicciones en la gestión del territorio.

En general, los países latinoamericanos han entendido el OT como una política de estado y proceso político-técnico-administrativo planificado y concertado, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una determinada organización del uso y la ocupación del territorio y orientar su transformación de acuerdo con cuatro objetivos centrales: a) resolver o prevenir conflictos de uso de las tierras urbanas, suburbanas y rurales desde una perspectiva de planificación física espacial, b) propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección del ambiente para garantizar el crecimiento económico o la habitabilidad de los territorios desde una perspectiva de desarrollo sostenible; c) reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por uso u ocupación inadecuada de los territorios desde una perspectiva de gestión del riesgo y/o adaptación al cambio climático y d) resolver los desequilibrios del desarrollo económico regional y la fragmentación territorial producidos por la lógica espacial de los modelos económicos implementados, desde una perspectiva de desarrollo territorial integral.

Las estrategias para lograr estos objetivos expresan dos visiones del OT: una pasiva, normativa, fundada en regulaciones físico espaciales referidas al uso y ocupación del territorio en escalas locales (urbana, municipal) y otra activa, fundada en instrumentos de intervención territorial, generalmente de carácter sectorial, con preeminencia económica regional (integración territorial, reducción de disparidades del desarrollo territorial, ordenamiento de sistemas urbanos o de asentamientos), generalmente en escalas regionales y nacional. En los años setenta predominó el tipo de ordenamiento pasivo con énfasis urbanístico. En los ochenta, al énfasis urbanístico se suma el énfasis ambiental (ordenamiento ecológico u ambiental, zonificación ecológica-económica), el cual adquiere una mayor preponderancia en los años noventa, cuando se crean ministerios de ambiente y leyes ambientales en varios países latinoamericanos (Uruguay, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Cuba, El Salvador, Panamá) que buscan proteger el patrimonio natural de dichos países. En la década del 2000 comienza a tener fuerza el tipo de ordenamiento activo impulsado por políticas de ordenamiento de los sistemas urbanos en los ámbitos nacional y regional y por políticas que buscaban un desarrollo económico con enfoque territorial (desarrollo territorial) en el marco del desarrollo sostenible (Desarrollo Territorial Sostenible). Esta última, adquirió fuerza jurídica en Honduras en el año 2003, en Uruguay en el año 2008, Ecuador en el año 2010 y El Salvador en el año 2011 al aprobarse leyes en esta dirección. A partir del 2010 la tendencia de Desarrollo Territorial se consolida y amplía a otros países como Argentina, Nicaragua y Guatemala, en los que está en proceso la aprobación de leyes nacionales que van en esta dirección.

2. DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA TERRITORIAL Y UNIDAD NACIONAL

La descentralización se entiende como una política de distribución del poder público entre las distintas entidades que conforman la organización territorial del Estado. Se expresa en unas

competencias que cada entidad debe cumplir con mayor o menor autonomía de acuerdo con el grado de equilibrio y equidad en la distribución del poder territorial.

En América Latina, la política descentralizadora tomó fuerza en los años ochenta asociada a estrategias territoriales neoliberales que daban a los territorios locales y regionales el papel impulsor del desarrollo para lo cual se requerían entidades territoriales locales y regionales fuertes, eficientes y transparentes que garantizaran una mayor eficiencia fiscal, eficacia en la acción del estado, descongestión de la administración pública, mayor gobernabilidad y transparencia en el manejo de los bienes y recursos públicos. Se pretendía, de igual modo, acercar el gobierno a los ciudadanos y lograr un mayor control social en un contexto de mayor autonomía de las entidades territoriales subnacionales en la gestión de sus propios asuntos. Por ese camino sería posible, según Mascareño (2008), una mejor asignación de los recursos fiscales para una óptima prestación de los servicios públicos y, con ello, disminuir los desequilibrios del desarrollo local y regional y aliviar la pobreza. En las visiones más optimistas, la descentralización sería un medio adecuado para promover el desarrollo local y aumentar la democratización y justicia social y territorial, aspectos duramente cuestionados por De Mattos (1990).

La implementación de las políticas de descentralización en los países de América Latina se ha basado en dos estrategias articuladas: el reordenamiento de los ámbitos territoriales de gestión y la descentralización política, administrativa y fiscal.

Respecto a la primera estrategia, predomina en América Latina una organización político-administrativa con tres instancias: nacional, intermedia y local. La instancia local, generalmente municipios, presenta fuertes disparidades en lo que respecta a la población, extensión y condiciones económicas lo cual condiciona los alcances y capacidades de gestión de estas entidades. En efecto, unos poseen gran concentración urbana, otros son pequeños municipios rurales. Ello hace que sus necesidades y capacidad de generación de recursos fiscales sean totalmente distintas y, en consecuencia, que muchas de las medidas de descentralización fiscal favorezcan más a unos que a otros. Arze y Martínez-Vázquez (2004) consideran difícil la solución del problema de la atomización de la instancia local tanto en países pequeños como grandes en extensión, lo cual —se expresa en las áreas de gastos, ingresos y transferencias como insuficiencias de ingresos propios, baja capacidad administrativa y excesiva dependencia de los sistemas de transferencias (Arze y Martínez-Vázquez, 2004:35).

Dado lo anterior, los países han planteado políticas de reordenamiento territorial encaminadas a resolver las ineficiencias producidas por las disfunciones espaciales del sistema político-territorial. Dicho reordenamiento se ha realizado, básicamente, mediante la fusión, asociación o desagregación de entidades territoriales para conformar nuevas unidades territoriales o administrativas.

La segunda estrategia se ha manifestado en acciones de descentralización política, administrativa y fiscal. En la descentralización política son evidentes algunos logros en los países latinoamericanos. Para el año 2006 cerca del 80% de dichos países habían adoptado la elección popular de alcaldes (ILPES, 2007). La descentralización administrativa también

muestra indicadores positivos en algunos países en cuanto a la transferencia de competencias de la instancia nacional a las instancias regionales y locales como en los casos de Chile, Colombia, Argentina y Nicaragua. La descentralización fiscal, por su parte, no se ha dado de manera armónica con la descentralización de competencias, especialmente en los ámbitos locales (municipios). En efecto, no ha estado acompañada de recursos financieros suficientes para atender las nuevas funciones asignadas a los poderes locales, lo cual ha afectado la autonomía de los municipios para atender dichas funciones.

En general y considerando las conclusiones de los estudios arriba referenciados, los avances de la descentralización en América Latina no han sido significativos. Han existido más bien fuertes resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones regionales y locales y, concomitantemente, a dar autonomía a estos territorios en la gestión de sus propios asuntos, manteniendo la dependencia de éstos frente al gobierno central. Así lo plantea Estupiñán (2013) para el caso colombiano, al advertir que en los últimos veinte años se han dado procesos de recentralización y, agrega que “si bien, se han hecho avances en materia de distribución competencial, también es cierto que el centro determina el libreto y condiciona a diario el quehacer de las entidades territoriales”.

Lo anterior se comprende mejor al examinar con mayor rigor la dialéctica existente entre descentralización, autonomía territorial y unidad nacional en el marco de los estados unitarios. Dialéctica que parte del principio de que no hay descentralización sin centralización y que la autonomía es una profundización de la descentralización bajo la égida de la unidad nacional que el nivel central debe salvaguardar (Trujillo, 2004); por ello, la autonomía territorial es limitada. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses pero dentro de los límites de la unidad nacional y las normas constitucionales y legales. En este sentido, tal como lo dice la Corte Constitucional colombiana en su Sentencia C-579 de 2001, el equilibrio entre unidad nacional y autonomía territorial se logra mediante limitaciones recíprocas en las que la autonomía está limitada por la unidad y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía, por tal motivo, afirma la Corte, “la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales”. La clave del asunto está, pues, en el equilibrio que debe existir entre el grado de autonomía territorial que garantiza el derecho de los municipios y el grado de centralización que garantiza la unidad nacional. Este asunto se retoma en el acápite 4.

3. PUNTOS DE ENCUENTRO

Como se observa en lo planteado hasta ahora, el auge tanto de las políticas de OT como las de descentralización y autonomía territorial se ha dado en el contexto de la aparición y desarrollo del modelo económico neoliberal. En el caso de la descentralización, se trata de una estrategia para la consolidación de dicho modelo y, en el caso del OT se ha dado, por un lado,

por la necesidad de corregir los conflictos en el uso y ocupación del territorio que bajo el modelo mencionado se profundizan y, por otro, por la necesidad de corregir los desequilibrios del desarrollo territorial que afectan la competitividad y la cohesión territorial al reforzar las desigualdades entre regiones y territorios que históricamente han caracterizado al desarrollo territorial de los países latinoamericanos (fenómeno denominado “heterogeneidad estructural” por los economistas).

Tradicionalmente, la política de ordenamiento y la de descentralización han sido manejadas por los países de América Latina de modo separado, con visión predominante sectorial. Adicionalmente, ambas políticas adolecen de fallas que conspiran contra el éxito en el cumplimiento de sus respectivos objetivos. En efecto, las políticas y planes de OT no han logrado resolver o prevenir de modo significativo los conflictos de uso de las tierras urbanas, suburbanas y rurales; ni propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; como tampoco se ha sido suficientemente exitoso en evitar la ocurrencia de catástrofes por el uso u ocupación inadecuada de los territorios, ni resolver los desequilibrios del desarrollo económico regional y la fragmentación territorial producidos por la lógica espacial de la economía capitalista. Ello se explica por factores adversos de gestión administrativa y cultura de planificación, capacidad técnica y presupuestal, estructura sociopolítica y tensiones entre la política económica y las políticas ambientales y territoriales, aspectos ampliamente documentados por Massiris (2006 y 2009).

La política de descentralización, por su parte, ha tenido resistencias en su desarrollo por parte de los órganos centrales del poder público para avanzar de modo significativo en la autonomía de los territorios locales e intermedios de la gestión; así mismo ha tenido problemas de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos por incoherencias entre las transferencias de competencias y las de los recursos que dichas competencias demandan, así como por las asimetrías en las capacidades para la planificación, gestión y administración de los territorios.

Tanto en el caso del OT como en el de la descentralización, las razones de la precariedad en los avances se encuentran, por un lado, en la cultura política, administrativa y de planificación generadas por la visión desarrollista del modelo económico prevalente en la mayoría de los países latinoamericanos, expresada en la pérdida de importancia de la planificación; en el predominio de la visión sectorial sobre la territorial en la concepción de las políticas públicas, incluida la descentralización; en la fragmentación o incongruencias de las actuaciones entre los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública, en la débil democracia, en el clientelismo electoral y administrativo y en la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos (corrupción); aspectos que están presente en mayor o menor medida en la gestión pública territorial de los países latinoamericanos.

Es en este contexto, en el que se producen los puntos de encuentro entre la descentralización y el OT que se examina a continuación. Cabe considerar, como punto de partida, que la política de descentralización ha sido objeto de estudio por muchos autores e instituciones que han examinado sus fundamentos conceptuales e instrumentales y evaluados sus efectos. Se

destacan, entre otros, de Mattos (1990), Finot (2001), Arze y Martínez (2004); Mascareño (2008), Galilea y otros (2011) y Letelier (2012) quienes han examinado los alcances de la descentralización en cuanto a su dimensión política, administrativa y fiscal, vistas desde una perspectiva sectorial. No obstante, pocos autores han abordado el estudio de la descentralización desde un enfoque territorial que es la perspectiva más apropiada para observar e interpretar la imbricación y condicionamientos mutuos que existen entre estas dos políticas territoriales.

Concebir la descentralización desde un enfoque territorial significa verla territorializada. Desde esta perspectiva, la descentralización no solo es un asunto de gestión sectorial descentralizada de servicios, de autonomía para elegir gobernantes, de eficiencia fiscal y de gobernabilidad, sino que adquiere nuevos significados en la medida en que en la concepción de la política y en el diseño de los instrumentos se consideren las particularidades de los territorios regionales y locales, se valoren las capacidades autóctonas, se consideren las expectativas y aspiraciones locales, se potencie la democracia local efectiva y los saberes y valores propios, históricamente contruidos, que se expresan en identidades y fuerzas territoriales que si se logran sintonizar con la política descentralizadora pueden ser fuerzas motoras del proceso, si no, entonces serán fuerzas de resistencias capaces de frenar el proceso.

Bajo la concepción de una descentralización territorializada, es de esperar el empoderamiento de los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública a través de recursos financieros, administrativos y técnicos suficientes considerando las diferencias geográficas, culturales y de capacidad de gestión existentes entre dichos territorios. Pero esto no es suficiente, la descentralización territorializada exige también una distribución equilibrada del poder público territorial que se exprese en autonomía efectiva para atender los asuntos de competencia de las distintas unidades. Autonomía entendida en el marco de una institucionalidad local capaz, empoderada, transparente y democrática en la que prime el interés general sobre el particular. La autonomía territorial no es, por tanto, un asunto de mera capacidad financiera y de gestión, lo es también de administración transparente y democrática, es decir, de legitimidad social y política frente a los ciudadanos, lo cual lleva implícito una ética pública, extraña por estos tiempos, el rescate de lo público frente al embate privatizador, nuevas formas de gobernanza territorial y de buen gobierno y la participación activa de una ciudadanía independiente e informada.

Adicionalmente, bajo una estructura desigual de la organización territorial de los países latinoamericanos, la autonomía de las entidades territoriales debe considerarse en el marco del principio de solidaridad y equidad territorial, entendida como el apoyo que las entidades territoriales con mayores capacidades económicas, políticas y financieras darán a aquellas con menores capacidades relativas en el marco de una gestión armónica del territorio nacional. Este principio parte del reconocimiento de la existencia de desigualdades significativas en la capacidad de planificación, gestión y administración entre las distintas entidades territoriales lo que plantea una necesaria cooperación interterritorial, así como estrategias de asociatividad o integración territorial en el marco del respeto a la autonomía y a la unidad nacional, sin el sojuzgamiento de las entidades más poderosas sobre las más débiles.

4. DESAFÍOS

A partir de las consideraciones anteriores se advierten varios desafíos estrechamente interrelacionados que enfrenta el OT en el marco de la descentralización y autonomía territorial en los países latinoamericanos con régimen unitario, se destacan los siguientes: a) Armonía y equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial; b) Eficiencia de la organización territorial del Estado unitario descentralizado para los fines del desarrollo y ordenamiento territorial; c) Formas de gobernanza territorial que garanticen el empoderamiento local y la gestión democrática y transparente del OT. A continuación se examinan estos tres desafíos.

4.1 Armonía y equilibrio entre autonomía territorial y distribución de competencias en la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial

Este desafío tiene que ver con dos asuntos estrechamente ligados: la concurrencia armónica en la gestión del ordenamiento territorial entre las distintas entidades que conforman la organización territorial del Estado unitario descentralizado y el equilibrio en el ejercicio de las competencias y del poder entre dichas entidades, asuntos que se tratan a continuación, tomando como referencia el caso colombiano.

4.1.1 Concurrencia armónica en la gestión del ordenamiento territorial

En el caso colombiano, la Constitución política establece en su Artículo 1 que Colombia es un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”. Asimismo, establece en su Artículo 311 que el municipio es la entidad fundamental del Estado al que le corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”, del mismo modo el Artículo 313 asigna a los concejos municipales la competencia de reglamentar los usos del suelo en su territorio.

Los preceptos constitucionales anteriores dan al municipio un carácter autónomo, bajo el cual ejercerá las competencias de planificación física, ordenamiento del desarrollo y reglamentación de los usos del suelo; competencia que fue desarrollada y delimitada, posteriormente, por la Ley 388 de 1997 y, posteriormente, por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). En efecto, la Ley 388 mencionada estableció que el ejercicio de estas competencias lo debían realizar los municipios y distritos a través de planes de OT, “los cuales deben reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes... optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos”. No obstante, esta misma ley estableció restricciones que en la práctica se expresan en un vaciamiento significativo del contenido de dicha autonomía y competencias. En efecto, en su Artículo 10, la Ley 388 de 1997 establece que en la elaboración y adopción de sus planes de OT, los municipios y distritos deberán considerar un conjunto de normas de superior jerarquía que constituyen “determinantes” para la gestión territorial municipal y distrital. Tales normas se refieren a ordenamientos

sectoriales ambientales, culturales, de infraestructura y desarrollo metropolitano que se realizan sobre el territorio municipal.

Adicional a este primer paquete de “determinantes” o imperativos que los planes de OT deben incorporar, se suman restricciones provenientes de otros ordenamientos sectoriales y territoriales como el ordenamiento minero, los macroproyectos considerados de utilidad pública, y las competencias sobre desarrollo y OT otorgadas a los territorios indígenas y afrocolombianos. Todos estos determinantes y restricciones dejan a los municipios, en muchos casos, muy poco territorio para ordenar de manera autónoma, simplemente ya se les ha sido ordenado desde otras perspectivas, intereses y objetivos y desde otros niveles de la gestión pública.

Lo anterior manifiesta claras desarmonías entre las entidades y organismos que concurren en la gestión territorial en los ámbitos locales en detrimento de la competencia que, en materia de desarrollo y OT, la Constitución colombiana le ha dado al municipio como entidad fundamental de la organización territorial unitaria descentralizada de este país. Tal desarmonía se hace aún más compleja cuando se examina la correlación de fuerzas entre los distintos poderes territoriales en la gestión del desarrollo y OT, aspecto que se trata a continuación.

4.1.2 Equilibrio en el ejercicio de las competencias y del poder de las entidades territoriales en la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial

El equilibrio en el ejercicio de las competencias y del poder de las distintas entidades de la organización territorial es otro de los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos en la implementación de sus políticas de desarrollo y OT. Tal situación plantea tres interrogantes: ¿Hasta dónde llega el poder autonómico del municipio para ejercer sus competencias en las materias mencionadas y hasta dónde llega el poder también autonómico de la Nación para intervenir sobre tales materias limitando de este modo la autonomía de los municipios? ¿Cuáles son los criterios para juzgar el grado de equilibrio en el ejercicio de ambas autonomías en la organización territorial de un estado unitario descentralizado? ¿Cuáles serían estrategias apropiadas para resolver desequilibrios en el ejercicio de los poderes entre entidades territoriales de modo que se garantice una justicia territorial en la materia tratada?. Son, sin duda, preguntas de fondo que apuntan a la esencia de un asunto complejo y crítico en los procesos de desarrollo y de OT que adelantan los estados unitarios latinoamericanos y para las cuales no existe, quizás, una respuesta fácil o recetas que conduzcan a una solución universal. No obstante, el examen del caso colombiano puede dar luces para abordar esta cuestión.

Como ya se planteó en el numeral anterior Colombia es una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales en la cual el municipio es la entidad fundamental de la organización territorial. La Constitución y las leyes le otorgan la facultad de ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar el uso del suelo urbano, de expansión y rural. No obstante, mediante varias normas dicha competencia se ha reducido significativamente en favor del nivel nacional lo que ha planteado el problema del equilibrio entre los poderes territoriales, situación que ha llegado a las altas cortes de este país. Para

ilustrar esta situación y ver como en Colombia se ha dado respuesta jurídica a los tres interrogantes planteados arriba se examina a continuación lo ocurrido con las restricciones y prohibiciones que desde el sector minero se han hecho a los municipios en su competencia sobre el desarrollo y el ordenamiento del territorio municipal.

En el año 2001 se promulgó el Código de Minas (Ley 685) en cuyo Artículo 37 se prohibió a toda autoridad regional, seccional o local establecer zonas del territorio que quedaran permanente o transitoriamente excluidas de la minería. De manera explícita se planteó que dicha prohibición comprendía los planes de OT de los municipios y distritos.

Dos años después, el Gobierno nacional promulga el Decreto 2201 de 2003, el cual amplió la prohibición anterior al plantear que los proyectos, obras o actividades de la Nación considerados de utilidad pública e interés social podrán adelantarse en todo el territorio nacional sin restricción distinta al control y manejo ambiental de la autoridad nacional competente. De modo explícito señala que los planes de OT de los municipios y distritos “en ningún caso serán oponibles a la ejecución de dichas obras”, pero que los responsables deberán informar al municipio o distrito, con el fin de que el proyecto u obra sea incorporada en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los planes de ordenamiento.

Finalmente en el año 2013 el Gobierno nacional, frente a las resistencias de la comunidades de varios municipios que acudieron a la figura de la consulta popular para manifestar su desacuerdo con las explotaciones mineras en sus territorios²; reglamentó el Artículo 37 del Código Minero enunciado arriba, para reiterar y ampliar la prohibición establecida incluyendo ahora a los departamentos, los cuales en virtud de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1445 de 2011) también deben formular planes de OT. Específicamente establece que “los concejos municipales y las asambleas departamentales no podrán establecer zonas del territorio que queden permanentemente o transitoriamente excluidas de la minería mediante acuerdos municipales u ordenanzas departamentales respectivamente por exceder el ámbito de sus competencias. Adicionalmente, para asegurar aún más la prohibición agrega que “los certificados de uso del suelo expedidos por las autoridades departamentales o municipales, que prohíban o señalen como incompatible el ejercicio de actividades mineras, no podrán ser reconocidos como exclusiones o limitaciones, por parte de las autoridades para el trámite y obtención de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones de cualquier naturaleza que se requieran para el ejercicio de la actividad minera en el territorio de su jurisdicción” (Decreto 936 de 2013, Artículo 2).

Las regulaciones anteriores evidencian un desequilibrio en la distribución del poder público territorial y el vaciamiento que paulatinamente se ha hecho a la autonomía y competencias de las entidades territoriales locales colombianas para ejercer el derecho constitucional de ordenar el desarrollo de sus territorios y reglamentar el uso del suelo; lo que llevó a que

² Desde el 2013 se han realizado tres consultas populares en los municipios de Piedras (Tolima), Tauramena (Casanare) y Monterrey (Casanare) en la cual las colectividades locales le han dicho **NO** a las explotaciones mineras en sus territorios. En el año 2014 están en ciernes cuatro consultas más en Ibagué, Espinal y Cajamarca en el Departamento del Tolima y en Ónzaga (Santander). El Gobierno nacional no ha aceptado estas expresiones populares por considerar que viola su autonomía para ejercer sus competencias.

ciudadanos y entidades públicas de control demandaran las normas mencionadas solicitando la salvaguardia de la autonomía territorial de los municipios en el cumplimiento del derecho mencionado. En sus consideraciones, la Corte Constitucional colombiana (Sentencia C-123 de 2014) examinó la tensión entre dos principios del estado unitario colombiano involucrados: el principio de autonomía territorial mencionado arriba y el principio de unidad-centralización del Estado, mediante el cual la Nación tiene la facultad constitucional para intervenir en la explotación de recursos naturales, en tanto que es la propietaria de subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

La Corte Constitucional al examinar el principio de la autonomía territorial encontró que efectivamente la prohibición establecida por el Artículo 37 del Código de Minas viola la autonomía territorial de los municipios en el ejercicio de sus competencias, especialmente porque las explotaciones mineras generan efectos ambientales y sociales adversos sobre los que los municipios no pueden ser simples espectadores pasivos, dada su responsabilidad sobre el OT. Luego, al examinar la autonomía y poder de la Nación para explotar los recursos naturales del subsuelo la Corte encontró que ésta es legítima y que los municipios no pueden oponerse al ejercicio de la Nación en esta materia. De este modo, la solución al conflicto estaba, entonces, en encontrar el punto de equilibrio entre las dos autonomías en tensión. Para ello la Corte en una sana hermenéutica jurídica sopesó los dos asuntos de modo integral y sentenció que ni el uno ni el otro puede imponerse sino que deben considerarse mutuamente, complementarse y coordinarse. Con base en este criterio declaró exequible el Artículo 37 del Código de Minas pero condicionó su aplicación a acuerdos entre los dos poderes territoriales. Textualmente sentenció que en el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera, “las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”.

Como es común en la cultura latina, la interpretación de este fallo ha sido diferente por los actores territoriales y sociales considerándose, por un lado, que dicho fallo obliga al gobierno nacional a concertar con las comunidades locales, la conveniencia y alcances de los proyectos mineros y, por otro, a que la Nación solo debe informar a las comunidades locales sobre dichos proyectos, pues el Artículo 37 fue declarado exequible.

Finalmente, en un reciente fallo del Consejo de Estado del 3 de septiembre de 2014, referido a una demanda presentada contra el Decreto 934 de 2013 que reglamentó el Artículo 37 del Código de Minas, dicho Consejo decidió suspender provisionalmente el decreto mencionado, como medida cautelar mientras estudia de fondo el mismo. Tal decisión ha sido entendida como favorable a las competencias municipales y un control al poder hegemónico de la Nación.

4.2 Eficiencia de la organización territorial del Estado unitario descentralizado para los fines del desarrollo y ordenamiento territorial

Otro desafío que enfrenta el OT en el marco de un estado unitario descentralizado es el de disponer de una organización territorial adecuada para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo y OT. Se parte del supuesto de que la ineficiente organización territorial de un Estado afecta la eficacia de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Para examinar la validez de dicho supuesto es necesario, en primer lugar, precisar los criterios que guían la definición de la eficiencia de una organización territorial y, en segundo lugar, establecer la eficacia de los planes de OT y su relación con la eficiencia o ineficiencia de la organización territorial.

A juicio de este autor, existen al menos tres criterios para evaluar la eficiencia de una organización territorial descentralizada para el OT: a) equilibrio en la distribución de las competencias entre las entidades territoriales y en el ejercicio del poder territorial; b) eficiencia espacial y funcional de los ámbitos territoriales de gestión y c) coherencia en la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial. A continuación se examina estos criterios.

4.2.1 Equilibrio en la distribución de las competencias entre las entidades territoriales y en el ejercicio del poder territorial

Implica que cada entidad de la organización territorial descentralizada cumpla sus competencias y obligaciones de manera equilibrada y armónica, sin imposiciones ni transgresiones de una entidad sobre otras. El equilibrio en el ejercicio de las competencias y del poder de las entidades territoriales colombianas en la gestión del desarrollo y OT examinado en el numeral 4.1.2 es ilustrativo de una organización territorial desequilibrada, macrocefálica, en la que la nación como poder central tiene un carácter dominante, subyugante, en el cual se presenta una concentración de poder en detrimento de las demás entidades territoriales, a las que se les impone una visión de desarrollo y ordenamiento territorial desde el centro; creando condiciones para la existencia de desarmonías y conflictos en el funcionamiento de la organización territorial. Tales desarmonías afectan, sin duda, uno de los pilares de la descentralización territorial: la participación activa y decisoria de los territorios locales en la gestión de su propio desarrollo.

Lograr el ideal de una organización territorial unitaria descentralizada, equilibrada y armónica constituye un desafío monumental para los países latinoamericanos si se consideran las grandes ineficiencias espaciales, funcionales y de gobernanza que presenta la estructura político-territorial sobre las que se ha construido la organización territorial de dichos países, ineficiencias que se tratan en los otros dos criterios que se examinan a continuación.

4.2.2. Eficiencia espacial y funcional de las entidades de la organización territorial

La eficiencia espacial y funcional hace referencia a dos aspectos estrechamente ligados: la propinquidad espacial y la integración funcional de las entidades que conforman la organización territorial, los cuales se examinan a continuación.

A) Propinquidad espacial

La planificación, gestión y administración del desarrollo territorial y la eficacia de los planes de OT pueden verse beneficiados cuando en la determinación de las unidades de la organización territorial del Estado se consideran elementos de propinquidad espacial, referidos especialmente a aspectos de tamaño y forma, a partir de los cuales se define la cercanía o lejanía de los lugares y personas respecto a los centros de decisión y de gobierno. Esto es válido cuando se trata de una organización territorial unitaria descentralizada y más aún, cuando a dicho carácter se agrega otra cualidad como la de ser democrática. En países como Francia y Estados Unidos este ha sido un criterio clave en la definición de sus respectivos modelos de organización territorial, en tanto que disciplinas científicas como la geografía han desarrollado importantes marcos teóricos y metodologías orientadas a aplicar criterios de propinquidad espacial en la gestión territorial de la administración pública.

El fundamento de lo anterior proviene de principios geográficos referidos a la interacción espacial, los cuales consideran que las condiciones de tamaño y forma de las unidades territoriales favorecen o desfavorecen la movilidad espacial y la administración y control territorial, en función de su eficiencia o ineficiencia espacial. Tales principios señalan que al aumentar la distancia a partir de un centro, aumenta la fricción de distancia -obstáculos- para la interacción eficaz con los demás centros con los que comparte el espacio, y aumentan, también, las oportunidades mediadoras -intervinientes- de otros centros, para prestar en forma eficaz el servicio administrativo (Abler y otros, 1971). Tanto la eficiencia del movimiento interno como la de los límites de una entidad territorial contienen intrínsecamente el factor distancia como elemento clave. Factor considerado esencial para identificar la racionalidad espacial de la organización territorial del Estado. A este respecto, Massam (1972:60), plantea que la función administrativa al demandar movimiento físico de personas y bienes, es afectada en su eficiencia por la estructura espacial que adoptan estas unidades. Sanguín (1981:25) por su parte, plantea que la forma ideal es la compacta, debido a que maximiza la proximidad de los grupos humanos, les permite compartir mejor sus influencias recíprocas, disminuye los costos de los servicios públicos, facilita un mayor acceso a las áreas periféricas y permite una mayor integración de las redes de transportes, un mayor control de todos los puntos del territorio y una mayor conectividad entre los distintos centros urbanos o nodales de la región.

Los marcos teórico metodológicos planteados fueron utilizados por Massiris (1987) para examinar la eficiencia espacial de la división territorial departamental de Colombia, llegando a resultados sorprendentes que sirvieron de base para proponer una reorganización de la estructura territorial departamental colombiana que resolviera las ineficiencias encontradas.

En cuanto al tamaño, aunque no existe un tamaño-base que se pueda considerar como óptimo, pues esta es una noción relativa a algunos factores integración y desarrollo económico-territorial, existen algunos procesos que pueden ser afectados por la dimensión espacial de una entidad territorial. En este sentido, es reconocido que mientras mayor es la unidad territorial, mayores son los obstáculos físicos (fricción de distancia) y el esfuerzo requerido para administrar el territorio y atender las demandas de los espacios periféricos. Este hecho

es más relevante cuando se trata de territorios localizadas en áreas con fuertes variaciones de relieve y bajos niveles de accesibilidad, donde son más eficaces los tamaños pequeños. En las áreas planas, con una buena integración territorial, en términos de transporte, el tamaño óptimo puede abarcar un espacio mayor (Massiris, 1987).

En la definición de un tamaño óptimo es necesario, también, considerar otros elementos que son determinantes de la eficiencia espacial de la entidad territorial. Dentro de éstos se destacan los recursos de producción disponibles, la necesidad de ejercer un control sobre todo el territorio y de ser entidades políticamente fuertes. En este sentido, mientras más amplio sea el territorio de la entidad, mayor puede ser el patrimonio natural disponible y mayor el poder político, pero será menor el control eficaz de la totalidad del territorio. En este punto influye, también, el grado de eficiencia de la localización de la capital de la unidad o entidad territorial. El tamaño óptimo resultará, entonces, de la combinación equilibrada de variables de eficiencia espacial (en términos de forma de la entidad y de localización de la capital), disponibilidad de recursos productivos, control territorial y poder político (Massiris, 1987).

Massiris (1987), al aplicar los criterios anteriores al caso de la propuesta de región Caribe colombiana, integrada por siete departamentos continentales y un departamento insular bastante alejado (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) concluye que se trata de una región espacialmente ineficiente dada la lejanía geográfica de San Andrés y los problemas de integración territorial que presentan vastas zonas del sur de Bolívar, sur del Magdalena, sur del Cesar y la Depresión Momposina, con respecto a sus capitales departamentales y a la localización de la probable capital regional en la ciudad de Barranquilla. En cuanto a la forma, su compacidad sería baja y, además, la inclusión del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la convierte en una región fragmentada, con las desventajas que para este tipo de formas señala André-Louis Sanguín (ver Sanguín, 1981:26-27).

B) Integridad funcional

La eficiencia funcional de las entidades que conforman la organización territorial del Estado se entiende en términos de la correspondencia entre el territorio bajo la jurisdicción de cada entidad y la integración funcional del mismo. Dicha integración se da a partir de los flujos de bienes, personas, información o ideas existentes entre los distintos lugares de los que resultan unidades espaciales integradas funcionalmente, denominadas en la ciencia geográfica como regiones funcionales. El postulado central es el de que a mayor coincidencia entre la jurisdicción de la entidad territorial con la integración funcional espacial de su territorio, mayor será la eficiencia de la administración, control y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial (Massiris, 1987).

Aquí es importante considerar que las relaciones funcionales establecidas entre las ciudades centrales con los demás centros y áreas rurales de una región funcional, presentan áreas con distinto grado de integración funcional: fuerte, regular y débil. Las áreas fuertemente integradas coinciden con los espacios más próximos a la ciudad, con los cuales se presentan los flujos y vínculos más intensos. Las áreas regularmente integradas, coinciden con el alcance

promedio de las distintas funciones urbanas y las áreas débilmente integradas son aquellas con las cuales la ciudad central presenta vínculos escasos, relacionados, en lo fundamental, con funciones muy especializadas. Estos espacios, generalmente son atraídos por otras ciudades que compiten con la ciudad central. En este sentido, mientras más fuerte sea la integración de todos los espacios que constituyen la entidad territorial mayor será la eficiencia de ésta para promover su desarrollo (Massiris, 1987). A esta mayor integración influyen los aspectos de propinquidad espacial que se presentaron en el literal anterior.

4.2.3 Coherencia en la gestión del ordenamiento territorial

La eficiencia de una organización territorial unitaria descentralizada para la gestión del ordenamiento territorial depende también de la articulación y coordinación existente en dicha gestión entre los organismos de las distintas entidades territoriales, tanto en un sentido horizontal como vertical. La coordinación horizontal lleva implícita relaciones entre actores correspondientes a un mismo ámbito territorial (nacional, intermedio y local), en tanto que la vertical lleva implícitas relaciones entre actores de distintos ámbitos territoriales. Estudios de Massiris (2006 y 2009) evidencian serios problemas en la coordinación y articulación de la gestión del ordenamiento territorial expresados en inexperiencia en el trabajo interinstitucional así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado e interdisciplinario. Son evidentes, en este sentido, los “cortos circuitos” existentes en la comunicación interinstitucional e, incluso, entre las propias dependencias de un mismo organismo o entidad de un país. Del mismo modo, son comunes en la mayoría de los países latinoamericanos los celos de las instituciones en relación con sus competencias y la información que cada entidad produce, obstaculizando la transferencia o flujo de información y la posibilidad de estandarizar indicadores, escalas, etc., situación que afecta seriamente la elaboración de productos diagnósticos integrados requeridos como apoyo a la toma de decisiones del ordenamiento territorial. Este patrón de gestión administrativa hace necesario generar una nueva cultura de la planificación orientada a facilitar las relaciones interinstitucionales y trabajos interdisciplinarios que hagan posible la acción coordinada, la coherencia y la sinergia que exige la gestión del OT (Massiris, 2006:215).

Otra incoherencia en la gestión del ordenamiento territorial se presenta en la fragmentación o incongruencias de las actuaciones entre los distintos ámbitos territoriales de gestión. En efecto, es común en los países latinoamericanos que la práctica del ordenamiento no abarque la totalidad de las distintas instancias territoriales: nacional, intermedia (regional, departamental, estatal o provincial) y local (metropolitano, municipal, cantonal o comunal), según cada caso. En este sentido, los estudios de Massiris (2006) concluyen que mientras en el ámbito local casi todos los países de América Latina realizan planes de OT o similares, en el ámbito intermedio el número se reduce a la mitad y en el ámbito nacional prevalece la ausencia de políticas, planes, programas o directrices específicos de ordenamiento territorial que permitan articular y armonizar las acciones locales e intermedias.

4.3 Gobernanza y ordenamiento territorial

Otro de los desafíos del OT en el marco de estados unitarios descentralizados de América Latina tiene que ver con las formas de gobernanza territorial. Se espera que dicha gobernanza

garantice el empoderamiento local y la gestión democrática y transparente del desarrollo y OT.

Por gobernanza territorial se entiende la manera como se gobiernan los territorios y se dan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Una buena gobernanza para el desarrollo y ordenamiento territorial es aquella que se centra en la acción colectiva, en la interacción entre los distintos actores tanto públicos como privados, en la que la participación social y la cooperación juegan un papel importante. Son al menos cuatro los principios de una buena gobernanza territorial: **legitimidad, concertación, coordinación y cooperación**, los cuales se examinan a continuación.

La **legitimidad** lleva implícita la idea de equidad, justicia social, transparencia y democracia. Se funda en la relación armoniosa entre el Estado, la sociedad y los territorios que integran la nación. Se pierde legitimidad cuando las relaciones entre gobernante y gobernados (incluye personas y territorios) dejan de percibirse como válidas, aceptables o justas. Percepción que resulta de hechos que denotan iniquidad y desigualdades sociales y territoriales, tales como los de la concentración de la riqueza socialmente producida, la concentración social y territorial de los medios de producción y de las oportunidades del desarrollo, la corrupción en el manejo de los recursos públicos y los desequilibrios en el ejercicio del poder territorial, a los cuales se suma la débil o ausente democracia en la toma de decisiones y en el gobierno de los territorios. La gestión del territorio ha de ser, en este sentido, democrática, participante. Una buena gobernanza territorial facilitará la participación ciudadana en la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial, lo que significa potenciarla mediante estrategias de comunicación y de estímulo. No se trata de una participación pasiva, de baja densidad y desinformada, como ha ocurrido en la experiencia latinoamericana de ordenamiento territorial, sino activa, de alta densidad y con la participación de actores plenamente informados y documentados (Massiris, 2012).

Massiris (2006) en su estudio sobre la experiencia de ordenamiento territorial en dieciocho países de América Latina encontró que la participación social en el proceso de ordenamiento territorial se ha dado en grado y formas diferentes. En la mayoría de los países examinados, dicha participación sólo ha tenido un carácter consultivo sin mayor incidencia en las decisiones finales. Normalmente consiste en usar a unos pocos ciudadanos para tratar de mostrar un plan consensuado y, por lo tanto, legítimo socialmente. Predomina en la gestión territorial en América Latina el carácter tecnocrático e impositivo, razón por la cual en la planificación territorial domina la visión de territorio que poseen las instituciones públicas responsables de los planes, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción planificadora del Estado, generalmente con la complicidad de funcionarios públicos proclives a favorecer los intereses dominantes (Massiris, 2006: 58).

La concertación, por su parte, como principio de una buena gobernanza de los territorios, alude a la armonización del conjunto de intereses actuantes en el territorio. Aquí un elemento clave es la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, específicamente las decisiones de impacto territorial. La concertación demanda credibilidad y confianza en las

instituciones públicas, aspecto muy débil en la mayoría de los países de América Latina por las condiciones sociopolíticas y económicas que Massiris (2012) describe ampliamente, enfatizando en algunas condiciones de la gestión territorial adversas a una buena gobernanza territorial como la corrupción generalizada en el manejo de los recursos públicos, la débil democracia existente y la precaria gobernabilidad prevalente; lo que ha llevado a una pérdida de confianza de la sociedad civil frente a las instituciones públicas y a su desdén frente a la participación en los procesos electorales a los que son convocados, reduciéndose con ello de manera ostensible la vivacidad democrática. Se percibe por parte de la población, el compromiso de dichas instituciones con los grupos de poder (económicos y políticos) en detrimento del interés colectivo, así como una actividad política electoral basada en el engaño (promesas incumplidas) y la compra de votos (clientelismo electoral), hechos que actúan como elementos disuasivos para la participación democrática de amplios sectores sociales.

En lo que respecta a la **coordinación y cooperación**, éstas, como principios de una buena gobernanza territorial, plantean un estilo de gobierno en el que la organización institucional y la cultura política y administrativa favorezcan la gestión coordinada, la cooperación interinstitucional y la asociatividad entre territorios. El carácter sistémico y multidimensional del ordenamiento territorial hace indispensable la coordinación entre las distintas instituciones que intervienen en dicho ordenamiento, lo cual implica acciones concurrentes y armónicas entre éstas y entre las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo ámbito territorial. La eficiencia y eficacia de la coordinación es una cuestión crucial, pues si los mecanismos no funcionan se corre el riesgo de fracasar en los propósitos que se buscan y desaprovechar ventajas ligadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado (Massiris, 2005:23).

Lo expuesto manifiesta la existencia actual de una gobernanza territorial inapropiada para las políticas de ordenamiento territorial. En este sentido, es necesario en los procesos de ordenamiento territorial de los países de América Latina, "democratizar la democracia," según palabras de Anthony Giddens (citado por Davoudi, 2006: 435), lo cual es urgente dado los altos niveles de riesgo e incertidumbre que conllevan las problemáticas territoriales y ambientales. En épocas en las que con el cambio climático los problemas ambientales adquieren unas dimensiones globales se hace indispensable la participación ciudadana en la gestión territorial. Dicha participación no puede quedarse en el extremo de ser simplemente informativa con la intervención de unos pocos ciudadanos, como tampoco en el otro extremo de pretender involucrar a todos los ciudadanos de una nación, región, departamento, comarca o municipio; todo depende de la escala de actuación y de los niveles de organización social existentes, así como de la voluntad política para adoptar formas de gobernanza territorial de alta densidad democrática (Massiris, 2012).

5. CONCLUSIÓN

La revisión realizada permite concluir que el ordenamiento y la descentralización territoriales constituyen políticas estatales en tensión dado que ambas involucran componentes políticos y económicos que, enmarcados en una sociedad clasista y una economía como la neoliberal con una lógica espacial y territorial concentradora, segregadora y generadora de iniquidades y

desequilibrios sociales y territoriales; necesariamente enfrenta intereses social y territorialmente contradictorios como reflejo de asimetrías en la estructura de poder que se expresan en la imposición de unos intereses sobre otros y, por tanto, grupos sociales y territorios ganadores y perdedores, siendo estos últimos los más débiles.

Lo anterior no es ajeno a las influencias externas dada la dependencia de la mayoría de los países latinoamericanos del poder hegemónico de Estados Unidos quien impone su visión de desarrollo, lo que bajo el modelo neoliberal ha llevado a cambios sustanciales en la política de descentralización. En efecto, en sus inicios la política de descentralización se orientó al fortalecimiento de los gobiernos locales para que prestaran mejores servicios y se comunicaran más fluidamente con la población; dicha orientación varió con el desarrollo de los cambios estructurales asociados a la implementación del decálogo del “Consenso de Washington” para pasar ahora, en nombre de la eficiencia y la eficacia, a la privatización de los servicios y al control del proceso desde el nivel central.

En este contexto, la búsqueda del equilibrio, de la equidad y de la solidaridad territorial constituye una utopía que guiará los cambios y transformaciones de mediano y largo plazo que deben ocurrir en la estructura político-territorial y socio-económica de los países latinoamericanos para lograr una sociedad más humana, más justa y ambientalmente sostenible. La experiencia ecuatoriana y boliviana en materia de política de desarrollo y ordenamiento territorial, enmarcada en una nueva visión del desarrollo (el Buen Vivir o el Vivir bien), construida a partir de la filosofía de vida de sus comunidades ancestrales, permite avizorar un futuro esperanzador y, quizás, una alternativa para, desde Suramérica, ofrecer a otras sociedades alternativas de pensamiento y acción en materia de gobierno y desarrollo que nos conduzcan al sueño de un orden territorial socialmente justo, democrático, solidario, cohesionado, equilibrado, ambientalmente sostenible y respetuoso de la pluriculturalidad; fundado en valores y principios que dignifican al ser humano como los de honestidad, cooperación, solidaridad, vida en armonía con la naturaleza y prevalencia del bienestar colectivo sobre el interés individual.

REFERENCIAS CITADAS

Abler y otros (1971), *Spatial organization: the Geographer's view of the world*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.

Arze, Javier y Martínez-Vázquez, Jorge (2004), *Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*, en: *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. XIII, Número 3, Centro de Investigación y Docencia Económica. México, D.F.

De Mattos, Carlos A (1990), *La descentralización; ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?*. Estudios regionales No. 26, pp: 49-70.

Estupiñán, Liliana (2013), *Colombia: una lectura de su organización territorial a partir de la tendencia descentralizadora de los estados unitarios*. Ponencia presentada en el VIII Simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial. Cuenca (Ecuador), Universidad de Cuenca, Facultad de arquitectura y urbanismo.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina. Teoría y práctica*. Serie gestión pública No. 12. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.

Galilea, Sergio y otros (2011), *Descentralización de servicios esenciales. Los caos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Naciones Unidas, CEPAL, GIZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

ILPES (2007), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. junio.

Letelier, Leonardo (2012), *Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: Los casos de Bolivia (estado Plurinacional de), Guatemala, Paraguay y Perú*; Documento de proyecto, ILPES, CEPAL, GIZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

Mascareño, Carlos (2008), *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio*. Latin American Studies Center, University of Maryland, College Park. Latin American Studies Center. Working Paper No. 23.

Massam, Bryan (1972), *The spatial structure of administrative systems*, Washington, D.C., AAG, Resource Paper No. 2.

Massiris Ángel (1987) *Racionalidad espacial de la actual división político-administrativa de Colombia: Hacia una nueva regionalización departamental*, trabajo de grado para optar el título de Magister en Geografía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Convenio UPTC-IGAC.

Massiris, Ángel (2002) *Ordenación del territorio en América Latina*, en: revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Scripta Nova. Universidad de Barcelona, septiembre. ISSN: 1138-9788. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

Massiris, Ángel (2005), *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones, Colección de Investigación, UPTC 1. Disponible en: <http://www.massiris.com/2012/09/libro-fundamentos-conceptuales-y.html>

Massiris, Ángel (2006) *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos*, publicado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones, Colección de Investigación, UPTC 4. Disponible en: <http://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html>

Massiris, Ángel (2009) "Diez años de ordenamiento territorial municipal en Colombia: un balance", en: Angel Massiris Cabeza (coordinador) *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*, publicado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección investigación UPTC No. 21. Tunja. pp. 15-42. ISBN: 978-958-660-137-5. Disponible en: <http://www.massiris.com/2012/08/libro-geografia-y-territorio-procesos.html>

Massiris, Ángel (2012) *Gestión Territorial y Desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Publicado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección investigación UPTC No. 47. Tunja. ISBN: 978-958-660-188-7.

Sanguin, André-Louis (1981), *Geografía política*, Barcelona, Oikos Tau, No. 9.

Trujillo, Augusto (2004), "Autonomía y territorio", en: Liliana Estupiñán y otros, *Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias*; Bogotá, Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas: p. 115-131.