

# Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana

DANIEL GÓMEZ LÓPEZ  
daniel.gomez@urosario.edu.co

Artículo recibido 10/09/2007  
Evaluación par externo 30/10/2007  
Evaluación par interno 02/11/2007

## Resumen

*Frente a la reestructuración del Estado, en relación con su papel frente al proceso de desarrollo urbano, territorial, social y económico, surgen dos importantes tendencias en la escena política e institucional: la masificación del proceso de urbanización y la expansión de las ciudades, en cuyas dinámicas compromete cada vez más a sus entornos territoriales inmediatos, y paralelamente, lo que en forma un tanto ambigua se ha denominado la globalización.*

*De esta manera, frente al desarrollo, varias de las actividades y funciones que durante muchos años fueron responsabilidad casi exclusiva de las entidades del gobierno se comparten cada vez más y con mayor intensidad con el sector privado, las organizaciones sociales y comunitarias.*

*De acuerdo con lo anterior, estas tendencias sugieren la necesidad de pensar la gestión más allá de la esfera gubernamental, para involucrar a los demás actores que ahora intervienen en el proceso de desarrollo, lo cual da pie para la construcción de redes de interacciones, tanto entre las mismas entidades públicas como entre estas y las demás organizaciones pertenecientes al mercado o a la sociedad en general.*

**Palabras clave:** *gestión territorial y urbana, nuevas tendencias, desarrollo, nuevos actores.*

# New Scenarios for Territorial and Urban Management

## Abstract

*The restructuring of the State, with respect to its role in the urban, territorial, social, and economic development, causes two major trends in the political and institutional arena: the Urban Development Process spread and the cities growth involving in their dynamics more neighboring territorial environments; and, in parallel, the ambiguously so-called Globalization.*

*In this way, public entities facing development are sharing more several activities and functions, which had been in their almost sole responsibility, with the private sector, and social and community organizations.*

*According to the foregoing, these different trends suggest that Management should be thought beyond the government sphere to involve the other actors that participate in the development process, thus accommodating the construction of interaction networks, both among the public entities and between these and other market and society organizations in general.*

**Keywords:** *Territorial and Urban Management, New Tendencies, Development, New Actors.*

## Introducción

A partir de la década de los años treinta del siglo pasado, la urbanización y la industrialización fueron dos procesos paralelos promovidos por el Estado en los distintos países de América Latina, principalmente con base en el conocido modelo de sustitución de importaciones, luego matizado con la promoción de las exportaciones, con una fuerte intervención del Estado.

De esta manera, el Estado se encargó, cada vez más, de la construcción de infraestructura para ampliar el mercado interno, vincular a este con el sector externo y, en general, con los complejos objetivos del desarrollo económico y social. Así, hizo carrera el modelo intervencionista y con él se posicionó el llamado *Estado de bienestar*. Hacia la década de los ochenta dicho modelo entró en crisis y rápidamente fue suplantado por otro, el cual confirió todo tipo de bondades al mercado, bajo el argumento del fracaso del Estado.

Entonces tomó posesión el *neoliberalismo*, a partir del fuerte cuestionamiento al papel, el tamaño, la eficiencia y la eficacia del Estado. De acuerdo con este modelo, el mercado —supuestamente el mecanismo más democrático en la asignación de los precios— iba a resolver los acuciantes problemas del desarrollo que el Estado no había podido resolver, a pesar del crecimiento desmedido de su estructura y de su burocracia, causante de enormes presiones sobre el gasto público.

Muy pronto este modelo demostró serías fallas estructurales que condujeron a su cuestionamiento y relevo. Así, se evidenciaron las fallas del mercado, entre las que cabe señalar la tendencia al monopolio, las asimetrías en la información y la concentración en aquellas actividades que hicieran honor a su razón de ser: la eficiencia, la eficacia y la rentabilidad. Por tanto, varios de los asuntos de la política social quedaron descubiertos y se ahondaron las inequidades entre los grupos humanos.

Frente a las fallas del mercado y del Estado se da curso a un nuevo modelo, el *neoinstitucionalismo*. Este se soporta en el campo de las complementariedades entre el Estado y el mercado, a partir de las

cuales se redefinen los escenarios y los actores en la gestión territorial y urbana.

Así las cosas, los asuntos territoriales y urbanos se refieren a campos de relaciones entre el Estado y la sociedad, en los cuales se desenvuelve la actividad gubernamental para atender y prevenir situaciones sociales indeseadas y conseguir objetivos colectivos, y donde se aplican normas de regulación y programas de acción, tanto del gobierno como de los agentes privados.

De otro lado, en la medida en que la urbanización se intensifica, las ciudades se expanden hacia la zona rural o suburbana, lo cual genera la ampliación de sus perímetros o la conurbación, de tal manera que varias de sus dinámicas están en función de sus áreas circundantes. De tal manera, la gestión desborda los centros urbanos y se expande hacia el territorio que antes era considerado de otras jurisdicciones.

En este orden de ideas y frente a las dinámicas actuales, es necesaria una aproximación a la gestión, más allá de los procesos de administración y planificación clásicos, los cuales fueron concebidos como ejercicios de carácter técnico y en la mayoría de los casos como procesos homogéneos, sin muchos sobresaltos. Si bien es cierto que esta perspectiva ha sido valiosa en términos generales, para los asuntos territoriales y urbanos resulta insuficiente, por decir lo menos, ya que las sociedades se han hecho cada vez más complejas y los cambios que se suceden en ellas han adquirido mayor velocidad e incertidumbre.

De acuerdo con lo anterior, el presente artículo pretende llamar la atención sobre tres aspectos que se consideran centrales en el análisis. El primero se refiere a la necesidad de caracterizar los nuevos escenarios en los que se desenvuelve la gestión de los asentamientos humanos, es decir, el escenario de mayor alcance: la modernización del Estado, del gobierno y de la administración pública, a partir de las relaciones fundamentales entre los grandes actores que protagonizan la vida política de hoy, el Estado, la sociedad (civil) y el mercado. El segundo consiste en un abordaje del asunto más allá de los núcleos densamente poblados o centros urbanos, para ampliar su análisis al contexto territorial. Por

último, el tercero concierne a la necesidad de ampliar lo relacionado con la misma gestión, ya que en los tiempos actuales esta va más allá de la concepción clásica que surge de la administración de carácter cor-toplacista y reclama una visión emergente, la cual sugiere tanto el corto como el mediano y el largo plazo, más vinculado este con las políticas públicas de carácter territorial y urbano.

### **1. Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana: modernización del Estado, escenario de mayor alcance**

En el mundo occidental, durante varias décadas, uno de los aspectos clave del desarrollo ha sido la urbanización, la cual ha sido asimilada a la idea de progreso. Así, estos conceptos se han relacionado en forma tan estrecha que se ha supuesto que al referirse a uno de ellos, el otro necesariamente está implícito; asimismo, ambos se han considerado como parte de un proceso que se ve como meta necesaria y posible para todas las sociedades.

En este orden de ideas, las condiciones alcanzadas por ciertos países permitieron calificarlos como sociedades desarrolladas. Por tanto, aquellas que no llenaban estos requisitos debían promover los cambios y las transformaciones necesarias para superar los obstáculos identificados (por ejemplo, altos niveles de población en el campo y economías poco industrializadas) para así emular las estructuras y prácticas de las sociedades avanzadas. De tal manera se hizo posible dividir el mundo entre países desarrollados y subdesarrollados o en vías de desarrollo.

El camino sugerido para conseguir los fines arriba señalados fue trazado de acuerdo con la racionalidad imperante, por consiguiente, era necesario que los respectivos gobiernos introdujeran en su estructura institucional las reformas políticas y las instancias que se encargarían del manejo del instrumental necesario para lograr los efectos deseados.

Se configuró así el Estado planificador para el desarrollo y promotor de la urbanización. La doble función estatal desarrollo - planificación

se consolidó como algo durable: la primera, como el eje principal de la política del Estado; la segunda, como el método y la técnica que permitiría direccionar los cambios buscados.<sup>1</sup>

De esta manera, se atribuyó al Estado un papel fundamental, a partir de la confianza en la intervención socialmente deseable. En tal sentido, se partía de objetivos como: incrementar la capacidad de inversión; ampliar el mercado interno; promover la iniciativa privada, para vincularse al mercado externo; mejorar la infraestructura de soporte, el nivel de ingresos y de consumo, y el nivel de vida de la población; satisfacer las necesidades básicas; mejorar el acceso a los servicios e incrementar las capacidades de los grupos poblacionales para compartir el cubrimiento de los servicios y la mejor utilización de la oferta estatal.

Así, el desarrollo se consolidó como un concepto relativo y relacional. Relativo, en la medida en que se comparaban los países latinoamericanos con los de América o de Europa, en cuanto a grado de urbanización, nivel de industrialización, crecimiento económico y provisión de infraestructura, entre otros. Relacional, ya que progresivamente se fue involucrando el sentimiento de que el desarrollo, además de urbanización, también estaba en función de los habitantes de un territorio, en sus aspectos materiales, políticos, culturales y espirituales.

Frente a la situación anterior lo que poco se puso en duda, por lo menos hasta fines de la década de los setenta, consistió en que cada vez más teníamos que ver con el Estado en razón a sus múltiples manifestaciones en la sociedad, ya fuera por la acción del gobierno, la regulación del sistema económico, el disciplinamiento social o en la esfera de la administración, pero sobre todo a través de las implicaciones reales de las decisiones públicas.

Las políticas, al pasar a las acciones concretas, se constituyeron en normativas, muchas de las cuales se convirtieron en instancias administrativas; así, en general, creció el tamaño del Estado (incrementando

---

<sup>1</sup> Daniel Gómez, "Participación ciudadana: fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil para el desarrollo", en: *Revista Temas y Reflexiones*, (2), pp. 25- 47.

las necesidades del gasto público<sup>2</sup>), lo cual configuró un panorama altamente intervenido.

La “intervención sin límites” condujo a que la capacidad instalada del Estado, así como su normatización y regulación, creciera a tal magnitud que para el ciudadano común “todo era papel del Estado”, mientras que para la opinión de importantes sectores de la academia esto condujera a que el poder de control y regulación se fuera perdiendo, de tal manera que eran más las fallas que las bondades encontradas en el modelo. En efecto, tras la adopción de este último, fueron pocos los logros obtenidos con relación a los complejos objetivos del desarrollo que se habían asumido.

De acuerdo con Osvaldo Sunkel<sup>3</sup> eran tres las preocupaciones del desarrollo que concentraron la atención socioeconómica y política de América Latina para esa época: la tensión por darle vigencia y ampliación a la democracia; la necesidad de superar la crisis económica y social, cuyas manifestaciones más evidentes se encontraban en la creciente deuda externa, y, por último, la aplicación de fuertes políticas de ajuste que sólo dejaron desolación y exportación neta de capitales, con consecuencias financieras y sociales de amplia repercusión.

El panorama descrito dio pie para que las organizaciones internacionales especializadas en la promoción del desarrollo (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros) empezaran a cuestionar el papel del Estado, de manera contundente, para lo cual se apoyaron en planteamientos de la economía clásica, recogidos por Milton Friedman.<sup>4</sup> Este autor se basa en ideas como las siguientes:

... los defensores más ardientes del Estado paternalista y del bienestar, están de acuerdo en que los resultados han sido de-

<sup>2</sup> El gasto público ha llegado a tener un peso preponderante en la economía de los países de la región, con niveles superiores al 25% del PIB. Se ha considerado, incluso, como factor reactivador en los periodos de depresión y como instrumento de regulación en los periodos de creciente inflación.

<sup>3</sup> Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

<sup>4</sup> Milton & Rose Friedman, *La libertad de elegir*, Bogotá, Grijalbo, 1998.

cepcionantes (...) si seguimos concediendo más poder al Estado, autorizando que una clase nueva de funcionarios gaste una parte cada vez mayor de nuestros ingresos, en teoría en nuestro beneficio. Más tarde o más temprano —y tal vez antes de lo que mayoría de nosotros espera—, un sector público cada vez más intervencionista destruirá tanto la prosperidad que debemos al sistema de libre mercado como a la libertad humana.<sup>5</sup>

En este sentido, Friedman sugiere retomar la propuesta de Adam Smith, quien en su planteamiento original propone:

De acuerdo con el sistema de libertad natural, el soberano tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y la comprensión de una inteligencia corriente: Primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto sea posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que pueden recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no puede ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, por que el beneficio de las mismas no podrá reembolsar a ningún individuo particular...<sup>6</sup>

En síntesis, con base en la tradición liberal se puso en tela de juicio el intervencionismo de Estado en la política económica y social. Por consiguiente se requiere reducir el Estado a la función de reglamentar, organizar y proteger la convivencia, y reconocer al mercado las características de “óptimo” asignador de los recursos y verdadero motor del crecimiento, que al ser interferido por el Estado, se distorsiona. De esta manera, el neoliberalismo será el salvador y el mercado el triunfador.

Esta propuesta fue sistematizada por la academia y transferida a la institucionalidad norteamericana y europea, de donde surgió como un credo que debía profesarse en los distintos países de América Latina, pues se consideraba como tabla salvadora de los acuciantes problemas no resueltos del desarrollo.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 55.



Los intentos de los años ochenta resultaron favorecidos por las medidas de choque recomendadas por el Banco Mundial, las cuales trajeron como consecuencia la transformación del Estado en su tamaño y dimensión, en el carácter de sus intervenciones y en el tipo de relaciones que desplegó hacia el mercado y sus actores privados. Estos enfoques, además de encontrar un camino abonado para sus efectos, contaron con el favor de una tecnocracia formada en la escuela norteamericana (principalmente los llamados *Chicago boys*) para que aplicaran las medidas deseadas; incluso, en varios países el neoliberalismo llegó a influir en las reformas constitucionales puestas en marcha a mediados de los ochenta y principios de los noventa.

La puesta en escena del modelo neoliberal en América Latina ha dejado importantes secuelas. Estas han tenido que ver con el proceso de desarrollo de las sociedades en donde dicho modelo se ha implantado, con la anuencia de unos gobernantes que encontraron en sus postulados la salida a los complejos males del subdesarrollo, sin el menor cuestionamiento.

Al dejar al mercado buena parte de la solución de los problemas, se empezó a evidenciar las fallas que este tenía. De un lado, si bien se ha podido registrar crecimiento económico, contrario a la tendencia negativa de finales de los setenta y la mayor parte de los ochenta, este no ha tenido los impactos esperados en cuanto a la distribución de sus beneficios en la población, ya que la pobreza y el desempleo no cedieron al ritmo que se esperaba.

De acuerdo con estudios del BID - IDEA, en ocho de dieciocho países de América Latina, las condiciones de vida del ciudadano promedio habían empeorado respecto de los años ochenta: “Mientras que en algunos países de Asia Oriental el ingreso medio de los ciudadanos se duplicó o inclusive se triplicó en 20 años de desarrollo, para los países de América Latina en general el aumento promedio fue de 8%”,<sup>7</sup> el cual se considera insuficiente para reducir el alto índice de pobreza.

---

<sup>7</sup> BID- IDEA, 2003, p. 10.

En vista de las fallas que mostró el mercado, entre ellas las tendencias a la conformación de monopolios, concentración de la riqueza y asimetrías en la información, entre otras, el modelo neoliberal ha sido sometido a un fuerte cuestionamiento; incluso, en algunos países dicho debate ha adquirido marcados tintes ideológicos, con importantes efectos electorales, como en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Chile y Brasil, principalmente.

Al contrastar los dos modelos establecidos, las soluciones exclusivas tanto del lado del Estado, como del lado del mercado, fueron insatisfactorias, lo que demostró que en este tipo de sociedades no es posible mantener una posición de contrarios entre estos dos actores protagónicos de la vida política, social y económica. De tal manera que, tal como lo expresara Friedman a favor del neoliberalismo, en el sentido de que “una corriente de opinión, una vez fluye con fuerza, tiende a borrar todos los obstáculos, todos los puntos de vista que se oponen a ella. Una vez que se agota y se produce una corriente contraria, también esta tiende a propagarse con fuerza”<sup>8</sup> (Milton & Rose Friedman, 1998, p. 56), lo mismo parece ser válido en contra del mismo, para darle paso a nuevas propuestas.

Aquí no se asume a ninguno de estos actores como triunfador, por el contrario, se hacen explícitas las fallas del Estado y del mercado. Así, se sugiere una nueva institucionalidad, de acuerdo con los postulados de Douglas North —entre otros autores—, algunos de los cuales se refieren al cambio institucional en aras de rescatar el papel del Estado, en interacción permanente con el mercado y los demás actores sociales.

Algunos de dichos postulados se refieren a: “... las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores y su interacción genera el cambio institucional”.<sup>9</sup> No se trata pues de que el Estado haya perdido vigencia, sino que se debe redefinirse su papel, para lo cual no es suficiente con verlo desde su propia perspectiva; además, es necesario su análisis en forma conjunta, ya que las fallas

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>9</sup> Douglas North, Introduction, in J. Drobak & J. Nye (eds). *The frontiers of the new institutional economics*, London, Academic Press, 1997, p. 15.

del Estado pueden ser suplidas por el mercado y viceversa. Estado y mercado pueden asumirse como organizaciones complementarias, de tal manera que se propicie “Tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario”.

Cuando la prestación de los bienes y servicios se promueve desde el mercado, frente a la tendencia al monopolio, el Estado debe actuar impidiéndola a toda costa, así sea produciendo directamente el bien o servicio. Se requiere que Estado y mercado funcionen, pero deben definirse con claridad las actividades que corresponden a cada uno.

Sin embargo, es preciso advertir que el mercado nunca cubre los costos políticos o sociales que se causan por descubrir determinados grupos sociales de la prestación de un determinado bien o servicio ya establecido. Estos son asumidos por el Estado, el cual se deslegitima y pierde credibilidad en la medida en que entra en un proceso de privatización a ultranza o cuando adopta políticas de privatización generalizadoras. Por otro lado, tampoco es posible descartar radicalmente la privatización de la prestación de algunos de bienes o servicios, previo análisis cuidadoso (por ejemplo, la prestación del servicio público de transporte de pasajeros y las comunicaciones).

Con base en los elementos de esta postura, se puede interpretar que desde finales de los noventa y en lo que va corrido del presente siglo, dos grandes tendencias redefinen los escenarios y ámbitos de actuación del gobierno central y los niveles territoriales del mismo, en aras del desarrollo territorial y urbano.

La primera tendencia se refiere a la reorientación de la modernización del Estado. Ya no se trata de que el mercado lo suplante o viceversa, sino que los dos se involucran como agentes del proceso, a partir de sus complementariedades. Incluso, esta propuesta se ve matizada por la incursión cada vez mayor de organizaciones sociales y ONG, tanto en los asuntos públicos como en las dinámicas económicas y sociales.

De acuerdo con lo anterior, dicha modernización se promueve a través de cinco procesos básicos, a saber: i) descentralización fun-

cional y territorial para la prestación de los servicios públicos; ii) ordenamiento territorial y urbano; iii) privatización de empresas y servicios; iv) participación ciudadana y comunitaria; y v) ordenamiento institucional. En cada uno de estos es posible encontrar diversidad de actores en cuanto a su implementación y ejecución; por consiguiente, cada uno de ellos, en forma individual y en su conjunto, abre nuevos escenarios y retos para la gestión territorial y urbana.

La segunda tendencia consiste en el traslado de aspectos importantes del desarrollo, desde el Estado central hacia los demás niveles de gobierno, tanto territorial como funcional, y también en la transferencia o delegación de ciertos aspectos desde el gobierno hacia el sector privado empresarial o las organizaciones sociales y comunitarias.

El panorama anterior ha aumentado considerablemente el nivel de desafío que enfrentan los centros urbanos, los territorios circundantes y sus instancias de gobierno. Estos incrementan las competencias, responsabilidades e interacciones; igualmente, se elevan las necesidades de coordinación intergubernamental en procura de cumplir con los principios de eficiencia, eficacia, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, en aras de mejorar la gestión gubernamental como un todo y lograr mejores condiciones de vida para la población.

Si bien es cierto que estos niveles subnacionales en el caso de Colombia deben adoptar lo dispuesto en las políticas públicas que se formulan desde el nivel central, también amplían su margen de autonomía para la adaptación, e incluso para trazar sus propias políticas.

Estos nuevos escenarios abren posibilidades de gestión para los gobiernos territoriales, que antes no tenían, pero también les exigen nuevas competencias para asumir las responsabilidades y aprovechar las potencialidades con que cuentan.

De acuerdo con lo anterior, los distintos procesos que dan cuerpo a la modernización institucional propician nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana; en consecuencia, a continuación se presentan algunos de sus rasgos característicos.

### 1.1. Proceso de la descentralización, funcional y territorial

Primero fue asumida como una manera de desconcentrar la prestación de algunos servicios públicos, para que esta fuera delegada a las entidades territoriales. No obstante, la misma se tornó insuficiente y más que aportar a la construcción institucional y contribuir a resolver la crisis, degeneró en una posición contestataria de parte de las regiones hacia el nivel central, en la medida en que no iba acompañada de los recursos y niveles de autonomía para decidir sobre estos asuntos.

Así, surgieron distintas presiones para que la descentralización fuera asumida como un proceso integro y coordinado, que además de la distribución y/o transferencia selectiva entre los niveles de gobierno de funciones y competencias para la prestación de los servicios sociales bajo responsabilidad del Estado, contribuyera a la organización institucional del Estado unificado, a partir de las entidades que le dan cuerpo y hacen parte de su organización institucional, sus niveles territoriales de gobierno y administración, así como los municipios y ciudades que concentran la mayor cantidad de población. En este orden de ideas, la descentralización funcional y territorial incorpora razones administrativas, políticas y económicas, entre otras.<sup>10</sup>

- a. *Administrativas*, en cuanto a la distribución de responsabilidades entre las esferas del gobierno y la reasignación de funciones entre las instancias territoriales, bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad; de manera complementaria, en la distribución territorial de la función pública, a partir de la división política y administrativa.
- b. *Políticas*, relacionadas con la recomposición de la legitimidad y el orden desde los niveles territoriales y los centros urbanos, en aras de la estabilidad del sistema, el acercamiento del gobierno y la administración a los ciudadanos para el apoyo y control social a las acciones del gobierno territorial. El orden, como referencia privilegiada que representa el Estado, además de ser uno sólo, se

<sup>10</sup> Luis Jorge Garay, *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. La economía colombiana en los años 90*, Bogotá, FESCOL CEREC, 1994.

reconstruye a partir de las instancias menores del gobierno, las esferas municipales y locales.<sup>11</sup>

En cuanto a la legitimidad y la gobernabilidad del sistema, de la política y de las acciones de gobierno que ello implica, ganan espacio en la medida que se dé cuenta de las demandas o necesidades de la población gobernada; es decir, que las acciones de gobierno estén en función de la sociedad civil y no de grupos particulares o intereses de partidos políticos.

- c. *Económicas*, ya que se pretende movilizar recursos de los agentes económicos localizados en los entes territoriales para que compartan responsabilidades con la administración en la prestación de los servicios públicos y en rescatar las bondades que reporta la participación del sector privado en la dinámica económica local y regional. Adicionalmente, se pretende involucrar a la comunidad a través de su participación, para que también comparta los costos, ya que los servicios deben ser costeables para que se constituyan en un atractivo para la dinámica de los empresarios.

### **1.2. Proceso de privatización, para la prestación de algunos servicios**

Consiste en la delegación o transferencia, total o parcial, hacia el mercado o agentes económicos, de la prestación de algunos servicios que habían sido asumidos por el Estado, para que estos sean administrados a partir de la lógica de costear y rentabilizar el bien o servicio. En todos los casos, el Estado mantiene la facultad de la regulación y el control, ya que la libertad absoluta al mercado conduce a la emergencia de algunas de las fallas mencionadas.

Adicionalmente, en el momento de privatizar es importante tener presente al menos dos tipos de interrogantes: ¿cuáles son los costos políticos que se derivan del asunto?, y ¿cuáles son los costos sociales que se deben asumir, cuando por la privatización se dejan descubiertos algunos grupos poblacionales de la prestación del bien o servicio?

---

<sup>11</sup> Fernando Savater, *Política para Amador*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 136.

La respuesta, a este tipo de interrogantes, es crucial para la toma de decisiones, pues no es posible privilegiar la eficiencia por encima de la institucionalidad.

Hay algunas modalidades e instrumentos, que si bien no son enteramente privatización, contribuyen con esta, las cuales se han puesto en práctica en la mayor parte de los países de América Latina. Estas son:

- a. Privatizar la administración: el Estado continúa siendo titular del bien o de la empresa, pero incorpora una administración de carácter privado.
- b. Las concesiones: el Estado conserva la titularidad del bien, pero cede el proceso administrativo a organizaciones de carácter privado, para que estas se encarguen de su operación, mantenimiento y prestación del servicio. Esta modalidad es frecuente en el manejo de la infraestructura vial y para la movilidad interurbana de carga y pasajeros.
- c. Subsidio a la demanda: no es completamente un mecanismo de privatización, pero contribuye a la misma en la medida en que el Estado, en sectores como salud, educación y vivienda, cambia su rol de oferente del bien o servicio por el de identificador de la demanda, la cual se cubre a partir de un subsidio localizado con recursos públicos, administrados por agentes privados.
- d. Cambio de organizaciones públicas por organizaciones por acciones: una entidad de carácter estatal que se abre al mercado accionario para compartir la propiedad con los particulares, los cuales adquieren las acciones.
- e. Inversión extranjera de carácter mixto: se propicia y favorece la inversión extranjera y la participación en las empresas, incluso con la garantía de ciertas condiciones de seguridad.

### **1.3. Proceso de participación ciudadana y comunitaria**

De acuerdo con sus fines y los niveles de autonomía asumida por las organizaciones sociales, presenta varias modalidades; entre ellas están:

- a. Participación funcional: a través de mecanismos que propicia el Estado para que las comunidades se organicen e interactúen con las entidades públicas y los distintos niveles de gobierno, en aras de incrementar las relaciones comunidades - administraciones públicas ubicadas en los territorios; lo anterior con el propósito de mejorar, ampliar y controlar la prestación de servicios. Algunos ejemplos para el caso colombiano, son: los consejos municipales de desarrollo rural (CDMR) y la Junta Municipal de Educación (JUME).
- b. Participación política: se trata de un actor organizado que interactúa con el Estado para mejorar las condiciones de gobierno en los distintos países. Existen leyes de carácter participativo que promueven la interacción en los procesos, la interrelación con el gobierno y la incidencia en el control de las autoridades políticas.
- c. Participación autónoma: consiste en el ejercicio de las libertades individuales para asociarse en ONG o empresas, de acuerdo con los intereses sociales, económicos y políticos.

### **1.4. Proceso de ordenamiento territorial, con énfasis en la planificación**

El territorio (derivado de las raíces latinas *terra* y *torium*) significa la tierra que pertenece a alguien. Es un concepto que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, pertenencia o apropiación entre una porción o la totalidad de un espacio geográfico y un determinado sujeto individual o colectivo.<sup>12</sup>

Es un espacio que ocupa la sociedad, el cual transforma a través de procesos culturales que configuran hechos reales, como los distintos

---

<sup>12</sup> Ulises Rinaudo, *Gestión del desarrollo territorial. Aspectos teóricos y metodológicos para la realización de planes de desarrollo regionales y locales*, Bogotá, Universidad Piloto de Colombia, 2004.



paisajes, entre ellos el urbano y las diferentes formas de poblamiento y de organización espacial para las actividades económicas, prestación de servicios y relaciones entre los espacios aglomerados y las zonas rurales, es decir, los asentamientos humanos, sus entornos y entramados.

De acuerdo con lo anterior, la dinámica social sobre el territorio confiere a esta morfología, estructura y un tipo de ocupación y apropiación por parte de sus pobladores. Para el caso colombiano y de la mayor parte de países de América Latina, cada asentamiento se configura como una entidad territorial del orden municipal, algunas de ellas densamente pobladas, como en las ciudades medianas y de mayor tamaño, entre ellas las capitales de los departamentos y las cuatro que conforman el conocido triángulo de oro, y un sistema de ciudades y contextos regionales o territoriales.

Sin embargo, el ordenamiento territorial (OT), tal como este se ha asumido, parte de la jurisdicción para identificar en ella los usos actuales y potenciales del suelo y derivar de este análisis la caracterización de los “conflictos de uso” del suelo, tanto en lo urbano como en lo rural. Como posible solución a los mismos se formulan los planes específicos de ordenamiento del territorio, orientaciones de política y planes de actuación, en las respectivas unidades jurisdiccionales, ciudades y municipios.

Este ejercicio se ha limitado a las esferas jurisdiccionales, bajo el supuesto de que las mismas están bien configuradas y los distintos asuntos considerados como problemáticos pueden tener solución a través de las medidas que se tomen en los planes arriba señalados. Sin embargo, a pesar de la importancia que se le ha dado al ordenamiento territorial, este ha demostrado algunas falencias, como:

- El evidente énfasis en la planificación física y el exceso de confianza en el ejercicio técnico sobre el municipio. Así, se da por sentado que no es necesario cuestionar la jurisdicción, pues esta ha sido útil, así como las divisiones político - administrativas que históricamente han hecho parte de la configuración territorial del Estado. Asimismo, se desconoce como:

... muchos de los conflictos que viven las comunidades derivan de la manera como se ha manejado y organizado los territorios: Riesgos y vulnerabilidad por inadecuada localización, deterioro ambiental por equivocadas prácticas de producción y consumo, divisiones territoriales incongruentes con los sistema de núcleos poblados, disminución de la biodiversidad por procesos agroindustriales y densificación de la población por encima de la capacidad de carga de los ecosistemas, para mencionar solo algunos de los más visibles.<sup>13</sup>

- Tal como lo expresara la Mesa Planificación Bogotá - Cundinamarca, el énfasis jurisdiccional, en forma aislada, dificulta la captación y suministro de agua para el consumo humano; la disposición de residuos sólidos; la prestación de servicios de energía y comunicaciones; la producción y distribución de alimentos; el manejo del orden público y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del territorio, y el control de la expansión de usos urbanos sobre zonas agrícolas y ambientalmente frágiles, entre otros aspectos.
- En este orden de ideas, el OT, tal como se ha venido practicando, no es funcional para los respectivos países y regiones frente a las nuevas tendencias de la globalización<sup>14</sup> y la competitividad, en el contexto de la mundialización.

## 2. Gestión territorial y urbana, frente a los nuevos escenarios

Frente las nuevas tendencias de la globalización emergen las localidades y las regiones como unidades territoriales de desarrollo e inserción en el mercado mundial y la competitividad, pues la región permite articular demandas locales y emprender mejoras tecnológicas.

<sup>13</sup> Rodolfo Espinosa, "Espacio, conflicto y sociedad. Una propuesta pedagógica para la enseñanza de la geografía", Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas, en <http://www.Sogeocol.edu.co>, 2002 (consultado en agosto de 2007).

<sup>14</sup> A propósito de la globalización, según Sergio Boisier (1999), se entiende como un impulso u obstáculo al desarrollo institucional de base territorial. Esta se expresa en cuatro fenómenos interrelacionados, a saber: universalización de los mercados y el avance del capitalismo posindustrial; la difusión del modelo neoliberal democrático como forma ideal de organización de la *polis*; la revolución de las comunicaciones que lleva a la sociedad de la información, y la creación de un clima cultural de época, usualmente llamado de la "posmodernidad".

cas y de infraestructura para aportar a la eficiencia en la prestación de los servicios. Esto difícilmente podría darse si unidades locales funcionaran de forma aislada.

La globalización, si bien es cierto que genera nuevas oportunidades, también presenta amenazas importantes. Con relación a las primeras, estimula la “internacionalización de los intercambios a través de los mercados cada vez más segmentados y diferenciados, que llevan a valorar cada vez más la capacidad de innovación y de gestión como factores relevantes de competitividad ante entornos difusos y complejos”.<sup>15</sup>

Desde esta perspectiva, pensar la gestión territorial y urbana a partir de los escenarios descritos y del marco de las nuevas tendencias, requiere por lo menos tres aspectos complementarios, a saber:

- En primer lugar, revisar el proceso de ordenamiento territorial, para superar las limitaciones de carácter jurisdiccional, y verlo desde la perspectiva de conformación de regiones o zonas de desarrollo territorial; región entendida en sentido amplio, incluidas bajo dicha denominación las áreas metropolitanas.

Por ejemplo, para el caso de Bogotá, su área de influencia va más allá de la del área urbanizada, pues su entorno territorial está incorporado en su dinámica económica y social, y en cuanto a la prestación de servicios e infraestructura, en general. Respecto de lo económico, los renglones, cadenas y zonas de desarrollo productivo, han venido ganando competitividad interna y externa, en la medida en que la ciudad garantiza capacidad instalada en conocimiento e innovación, servicios de información y tecnología, infraestructura y acervos económicos de soporte.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> C. Rojas, Instituciones para la economía política del desarrollo territorial en el contexto de la globalización, en *Instituciones y actores del desarrollo territorial, en el marco de la globalización*. ILPES - Universidad del Bío Bío, 1999.

<sup>16</sup> Cecilia Montero, *Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno*, ILPES - Universidad del Bío Bío. Santiago de Chile, noviembre de 1.999.

En este sentido, el enfoque del desarrollo endógeno, pero con perspectiva global, se constituye en un punto fuerte, tanto para el análisis de las potencialidades existentes en los territorios como para su posicionamiento en el contexto internacional.

Es clave, igualmente, pensar las regiones en el contexto país, tal como lo expresara el Departamento Nacional de Planificación. En efecto la organización y el desarrollo del territorio deben responder al país que se quiere construir en los próximos 20 años. En este sentido, es imprescindible la formulación concertada de una visión de futuro, con la participación de las regiones, de los diferentes sectores y actores de la sociedad, con visión global e integral, para descubrir nuevos horizontes y nuevas iniciativas, empresas y formas para superar las barreras actuales de la confrontación, con el propósito de construir un mejor futuro, lleno de esperanza. Además:

En este punto, surge un nuevo fenómeno, el de la glocalización, como una dimensión integrada de lo global y lo local, que se afectan recíprocamente; asimismo la glocalización se puede entender en dos vías: pensar globalmente y actuar localmente, o también pensar localmente para impactar mundialmente.<sup>17</sup>

- En segundo lugar, pensar en nuevas maneras de gestionar los asuntos públicos y colectivos de los asentamientos humanos en dichos territorios, en el marco de un esquema que vaya más allá de la administración pública clásica, y se ubique en el marco de la visión emergente de la gestión; es decir, nuevas capacidades y métodos para agenciar propósitos, sin descartar los principios clásicos de la administración, como eficiencia y eficacia, y más bien incorporar a ellos algunos complementarios, como creación, participación, sostenibilidad, flexibilidad, pertinencia, integralidad y coherencia.

---

<sup>17</sup> Según el Proyecto Profundización de la descentralización en Colombia (Col/99/022/DNP/PNUD) del 2000, de la Dirección de Desarrollo Territorial: “La distribución espacial de la capacidad económica de Colombia se concentra en las grandes conurbaciones, donde hay mejores servicios, oportunidades y condiciones de vida, que inciden en los saldos migratorios. En las grandes ciudades y sus periferias (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) y en la zonas conurbadas se genera la mayor parte del Producto Interno Bruto (PIB), se concentran los servicios financieros, hay mayor escolaridad, más altos ingresos fiscales y más elevado capital humano”.

- En tercer lugar, se requieren estrategias que se expresen en acciones ordenadas de desarrollo territorial, con la participación de los sectores público y privado y la sociedad, tendientes a fortalecer las regiones y sus localidades, de una manera gradual y competitiva. Para esto es preciso establecer alianzas entre organizaciones públicas, de estas con los agentes privados y las organizaciones sociales, además de la vinculación estrecha de los centros académicos y universitarios. Es claro que las disposiciones legales aplicables al sector público estatal no facilitan este tipo de arreglos; en consecuencia, este es un asunto que demanda creación y flexibilidad.

Algunas regiones en el mundo han logrado éxitos sorprendentes en el crecimiento de su economía y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, al conseguir trabajar coordinadamente entre sus vecinos, definir visiones de desarrollo compartidas entre todos y crear la institucionalidad apropiada.

### **3. Reflexiones finales, a manera de conclusiones**

En la actualidad, la gestión territorial ha dejado de ser un asunto exclusivo de los organismos del Estado, para ser asumida en forma compartida con otros actores tanto del mercado como de la sociedad organizada; es decir, en ella intervienen nuevos actores protagónicos de la vida de las ciudades, localidades o esferas territoriales de gobierno.

Estos agentes protagónicos del desarrollo se desenvuelven en nuevos escenarios. El primero y de mayor dimensión se refiere a la modernización de la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Dicha relación se concreta a través escenarios de mayor especificidad o procesos básicos como: La descentralización; la privatización de variados asuntos públicos; la participación ciudadana y comunitaria; el ordenamiento institucional y el ordenamiento territorial. Estos se encuentran vigentes, tanto en Colombia como en los demás países de América Latina, con variados grados y niveles de profundización.

En segundo lugar, la gestión de los asuntos territoriales desborda los asentamientos densamente poblados o las ciudades. Estas últimas, en la medida en que se expanden y crecen, implican cada vez más

los entornos rurales y núcleos poblados de sus respectivas áreas de influencia. En este orden de ideas, las divisiones clásicas que se han establecido para efectos de los asuntos públicos, ya sea municipios, localidades, en general, entidades territoriales o niveles jurisdiccionales, no son las más adecuadas para su administración.

Así lo reconoció la Mesa de Planificación de Bogotá - Cundinamarca, al enunciar que la conformación de regiones era necesaria para enfrentar de manera integral problemas que no se han podido solucionar con visiones parciales, sectoriales y jurisdiccionales, como los relacionados con el manejo de los recursos ambientales, la movilidad de pasajeros, la prestación de determinados servicios públicos, como también la localización de actividades y renglones productivos, pero sobre todo los encadenamientos que estos demandan, tanto de sus complementarios como de los soportes y servicios clave para la producción.

Las nuevas dinámicas económicas y sociales encuentran limitaciones en los entornos administrativos; requieren, por consiguiente, propuestas de gestión que desborden el énfasis administrativista clásico; así, sugieren la necesidad de pensar en nuevos arreglos institucionales que contribuyan a la inserción de estas en las nuevas dinámicas de la competitividad y la globalización; en síntesis, nuevos arreglos institucionales, tanto entre los distintos niveles de gobierno que tradicionalmente han trabajado aislados y con frecuentes conflictos de competencias.

Estos distintos niveles de gobierno, necesariamente deben asumir y poner en práctica los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad, para establecer un marco adecuado en el campo de las relaciones intergubernamentales.

De la misma manera, la nueva gestión necesita establecer relaciones fluidas entre organizaciones públicas, privadas y sociales, lo cual necesita de la creación funcional de redes de interacción en las que cada una de estas mantiene su razón social y misional, pero que al constituirse como parte de una alianza le permite un uso más eficiente

de su respectiva capacidad instalada en el entorno territorial en el que actúa y se desarrolla.

En este campo, las ciudades y sus territorios necesitan de su vinculación a redes, algunas de las cuales se desenvuelven en el contexto internacional, como lo ha venido haciendo Bogotá en los últimos tiempos al participar en redes como: la Unión de Ciudades Iberoamericanas; la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Gobiernos Locales (FLACMA); la Red Andina de Ciudades, y la Red de Cooperación Sur- Sur, entre otras.

Si bien es cierto que la legislación disponible, por ejemplo para el caso colombiano, presenta algunas dificultades para estos efectos, es muy importante flexibilizar las restricciones que se presentan en aras de facilitar la gestión territorial y urbana.

Es igualmente importante desbordar el proceso de la gestión clásica que se asume desde la perspectiva del manejo instrumental y cortoplacista, para ubicarla en un escenario de mayor amplitud, es decir, la gestión estratégica que se deriva de la planificación estratégica de mediano y largo plazo, que igualmente demanda políticas públicas de amplio espectro y no sólo aquellas que se formulan para solucionar problemas del presente.

## **Bibliografía**

Departamento Nacional de Planificación (DNP) - Dirección de Desarrollo Territorial. (2000). Proyecto Profundización de la descentralización en Colombia (Col/99/022/ /PNUD).

Espinosa, R. (2002). Espacio, conflicto y sociedad. Una propuesta pedagógica para la enseñanza de la geografía. Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas. En <http://www.Sogeocol.edu.co> (consultado el 12 de agosto de 2007).

Friedman, M. & Friedman, R. (1998). *La libertad de elegir*. Bogotá: Grijalbo.

Garay, L. J. (1994). *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. La economía colombiana en los años 90*. Bogotá: FESCOL - CEREC.

- Gómez, D. (1998). Participación ciudadana: fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil para el desarrollo. *Revista Temas y Reflexiones* (2), 25- 47.
- Gómez, D. (2005). Territorio y ciudad: contexto y pretexto para un enfoque integrativo de análisis. *Revista Desafíos* (13), 185 - 205.
- Kullock, D.; Catenazzi, A. y Pierro, N. (2001). Nuevas corrientes del pensamiento en la planificación urbana. Documento de trabajo, FADU, Universidad de Buenos Aires.
- Mesa de Planificación Regional (2003). Un acuerdo para unir voluntades. En <http://www.regionbogotacundinamarca.org> (consultado en agosto de 2007).
- Montero C. (1999). Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. En *Instituciones y actores del Desarrollo Territorial, en el marco de la Globalización*. Santiago de Chile: ILPES – CEPAL, Universidad del Bío Bío, Ediciones Universidad de Bío Bío.
- Oriol Prats, J. (2007). Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría del desarrollo. *Revista de Economía Institucional*, 9 (16), 121- 148.
- Payme, M.J.; Zovato, Carrillo Flores, D.; Allamad, F. y Allamad, A. (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washintong D.C: BID. IDEA.
- Savater, F. (1992). *Política para Amador*. Barcelona: Ariel.
- Rinaudo, U. (2004). *Gestión del desarrollo territorial. Aspectos teóricos y metodológicos para la realización de planes de desarrollo regionales y locales*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Rojas, C. (1999). Instituciones para la economía política del desarrollo territorial en el contexto de la globalización. En *Instituciones y actores del desarrollo territorial, en el marco de la globalización*. Segunda parte. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, Universidad del Bío Bío, Ediciones Universidad de Bío Bío (pp. 131 - 180).
- Sunkel, O. (comp) (1991). *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista*. México: Fondo de Cultura Económica.