

# Planear desde los hechos territoriales

ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES

Y VANESSA PAOLA DUARTE MAHECHA

*(edición académica y compilación)*

Planificación, gobernanza y desarrollo territorial





The background of the page is a light gray map of a city grid. The grid consists of numerous rectangular blocks of varying sizes, arranged in a somewhat regular pattern. The lines representing the streets are thin and light gray, creating a complex network of shapes. The overall appearance is that of a technical drawing or a simplified map of an urban area.

## **Planear desde los hechos territoriales**



# Planear desde los hechos territoriales

ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES  
Y VANESSA PAOLA DUARTE MAHECHA  
(edición académica y compilación)

Primera edición: abril del 2026

© Andrés Hernández Quiñones y Vanessa Paola Duarte Mahecha,  
autores compiladores

© Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Cider

#### Ediciones Uniandes

Carrera 1.º n.º 18A-12, bloque Tm  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfono: 601 339 4949, ext. 2133  
<http://ediciones.uniandes.edu.co>  
ediciones@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-798-970-0

ISBN e-book: 978-958-798-972-4

ISBN epub: 978-958-798-977-9

doi: <http://doi.org/10.51573/Andes.9789587989700.9789587989724.9789587989779>

**Integración y organización del texto:** Paula García

**Corrección de estilo:** Yesid Castiblanco

**Diagramación:** Vicky Mora

**Diseño de cubierta:** [lacentraldedisenio.com](http://lacentraldedisenio.com)

#### Impresión:

Imageprinting Ltda.  
Carrera 27 n.º 76-38  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfonos: 601 631 1350 - 601 631 1736

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Este libro cuenta con el aval de la Facultad de Ciencias Sociales  
y fue sometido a evaluación de pares académicos.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.  
Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo  
de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución  
28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación  
institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 000194  
del 16 de enero del 2025, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser  
reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o  
transmitida por un sistema de recuperación de información, en  
ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico,  
electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier  
otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

---

Nombre: Hernández Quiñones, Andrés, edición académica, compilador. | Duarte Mahecha, Vanessa Paola,  
edición académica, compilador.

Título: Planear desde los hechos territoriales / Andrés Hernández Quiñones, Vanessa Paola Duarte Mahecha  
(edición académica y compilación)

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Cider, Ediciones Uniandes, 2026.  
| 666 páginas: ilustraciones; 16,5 x 23 cm. | (Planificación, gobernanza y desarrollo territorial)

Identificadores: ISBN 9789587989700 (rústica) | 9789587989724 (e-book) | 9789587989779 (e-pub)

Materias: Ordenamiento territorial | Desarrollo rural | Planificación regional

Clasificación: CDD 307.1–dc23

SBUA

# Contenido

## 11

Lista de recursos gráficos

## 23

**Hacia una planeación basada en hechos territoriales: interdependencias, conflictos y potencialidades en aglomeraciones urbanas, bordes y territorios rurales**

ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES

Y VANESSA PAOLA DUARTE MAHECHA

Primera parte

**Hechos regionales y metropolitanos en Bogotá Región relacionados con el ordenamiento en torno al agua**

## 95

Capítulo 1.

**Hechos territoriales de la cuenca urbana del río Tunjuelo y lineamientos de ordenamiento\***

ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES, DANIEL

ARRIAGA SALAMANCA, LUISA FERNANDA JIMÉNEZ

ORTIZ, VANESSA PAOLA DUARTE MAHECHA,

ALEJANDRO FRANCO ROJAS, JOHONER CORREA

CRUZ, CRISTHIAN ANDRÉS MOLINA CALDERÓN,

CRISTHIAN ORTEGA ÁVILA, ELOÍSA VARGAS

MORENO, MARCELA CEBALLOS Y LILIANA CHISACÁ

# 155

## Capítulo 2.

### **El corredor ecológico ancestral y campesino del río Tunjuelo**

ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES, ALEJANDRO FRANCO ROJAS, VANESSA PAOLA DUARTE MAHECHA Y DANIEL ARRIAGA SALAMANCA

# 211

## Capítulo 3.

### **Proceso y medidas de recuperación del río Bogotá**

ALEJANDRO FRANCO ROJAS, LUISA FERNANDA JIMÉNEZ ORTIZ Y RAFAEL ANDRÉS MUÑOZ QUINTERO

## Segunda parte

### **Hechos regionales y metropolitanos en Bogotá Región relacionados con la ruralidad en aglomeraciones urbanas**

# 257

## Capítulo 4.

### **Inseguridad alimentaria en la región Central: una reflexión sobre factores generadores desde la perspectiva del enfoque territorial del desarrollo rural**

MARIO SAMPER KUTSCHBACH, ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES, ALLAM ECHEVERRY JIMÉNEZ, MELISSA VÉLEZ ARIAS, JAVIER EDUARDO RÍOS Y RUBÉN DARÍO ORTIZ

# 331

## Capítulo 5.

### **Sistema Agroalimentario Regional de Bogotá-Cundinamarca relacionado con la agricultura campesina, familiar y comunitaria, y con los vínculos urbano-rurales**

ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES, ÁNGELA MARIBETH MARÍN PÉREZ Y RUBÉN DARÍO ORTIZ MORALES

## Tercera parte

### **Hechos regionales en aglomeraciones urbanas y ciudades intermedias**

# 403

## Capítulo 6.

### **Hechos territoriales rurales, política de ruralidad y nuevos vínculos urbano-rurales en Bucaramanga**

VANESSA PAOLA DUARTE MAHECHA, JENNY CAROLINE DUEÑAS OVIEDO, JULIÁN SILVA CALA Y ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES

## Cuarta parte

### **Hechos regionales y territoriales en la Amazonía y la Orinoquía**

# 461

## Capítulo 7.

### **Hechos regionales del Meta y escenarios prospectivos**

ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES, CRISTHIAN ANDRÉS MOLINA CALDERÓN, LEONEL ALBERTO MIRANDA RUIZ, VANESSA PAOLA DUARTE MAHECHA Y RAFAEL H. FORERO H.

# 509

## Capítulo 8.

### Hechos regionales y territoriales en la Amazonia: escenarios de planeación y retos de transición en el Guaviare

ANDRÉS HERNÁNDEZ QUIÑONES, WILLIAM LEONARDO PERAZA,  
VANESSA PAOLA DUARTE MAHECHA, SERGIO MAURICIO ARDILA  
QUINTERO, DIANA CAROLINA RAMÍREZ DUQUE Y ESTEFANÍA  
DAZA GUTIÉRREZ

# 585

## Capítulo 9.

### Hechos rurales en la Amazonia: la ruralidad en Solano (Caquetá)

ANDRÉS FELIPE HERREÑO LOPERA, CRISTIAN DAVEY RINCÓN  
OCHOA Y WILLIAM LEONARDO PERAZA

# 651

## Sobre los autores

# Lista de recursos gráficos

## Anexos

4.1. Descripción de las unidades de coberturas de la tierra para la leyenda nacional	316
--	-----

## Cuadros

8.1. Impactos, conflictos y potencialidades del hecho territorial 1	532
8.2. Impactos, conflictos y potencialidades del hecho territorial 2	547
8.3. Impactos, conflictos y potencialidades del hecho territorial 3	554
8.4. Impactos, conflictos y potencialidades del hecho territorial 4	570
8.5. Lineamientos de política pública de los cuatro hechos territoriales	572

## Figuras

i.1. Comparación de la población urbana en ciudades de 100 000 habitantes en países en desarrollo y la densidad de la extensión urbana per cápita por hectárea de países desarrollados, 1990-2015	27
i.2. Constitución de espacios periurbanos en torno a las ciudades concentradas	29
i.3. Territorios de bordes urbano-rurales y su relación con las franjas de transición urbano-rural y áreas de interés ambiental y cultural	30
i.4. Modos continuo, jerárquico, cerrado, abierto, cogobernanza y autogobernanza	41
i.5. Reorganización de las entidades territoriales	47
i.6. Determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial en Colombia	52

i.7.	Condicionantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial en Colombia	54
i.8.	Hechos metropolitanos en el marco de la planeación metropolitana	57
i.9.	Dimensiones y subsistemas del desarrollo territorial	60
i.10.	Categorías de análisis de los hechos regionales o metropolitanos	61
i.11.	Marco para el análisis de instituciones	63
i.12.	Determinantes y condicionantes de superior jerarquía del ordenamiento municipal en Colombia	68
i.13.	Tensiones y conflictos entre normas	74
1.1.	Esquema de interdependencias de las dimensiones	105
1.2.	Perspectiva deliberativa: diálogo en el proceso de caracterización, diagnóstico y línea de base	114
1.3.	Fases de la estrategia de participación	115
1.4.	Análisis multitemporal de la huella urbana en la Sabana de Bogotá, 1989-2016	119
2.1.	Modelo de ordenamiento territorial	161
2.2.	Conectividad urbano-regional de la CURT y su incidencia en las escalas nacional e internacional	163
2.3.	Análisis nodal de la CURT y su incidencia en las escalas local y regional	164
2.4.	Comparación de la reducción de la zona de ronda del río Tunjuelo (izquierda) y el acotamiento (derecha)	187
2.5.	Zonas de regulación hídrica y amortiguación de crecientes	196
3.1.	Análisis multitemporal del humedal Torca-Guaymaral (1940, 1967, 2020)	223
3.2.	Análisis multitemporal del humedal La Conejera (1940, 1967, 2020)	223
3.3.	Análisis multitemporal del humedal Córdoba (1940, 1967, 2020)	224
3.4.	Análisis multitemporal del humedal Tibabuyes o Juan Amarillo (1940, 1967, 2020)	225
3.5.	Análisis multitemporal del humedal Jaboque (1940, 1967, 2020)	226

3.6.	Análisis multitemporal del humedal Santa María del Lago (1940, 1967, 2020)	227
3.7.	Análisis multitemporal del humedal Techovita o La Vaca (1980, 1987, 2020)	227
3.8.	Análisis multitemporal de los humedales El Burro y Techo (1940, 1967, 2020)	228
3.9.	Análisis multitemporal del humedal Capellanía (1940, 1967, 2020)	229
3.10.	Análisis multitemporal del humedal Lago Timiza (1940, 1967, 2020)	230
4.1.	Reclasificación de coberturas del nivel 1 con base en la metodología CORINE Land Cover	305
5.1.	Trayectoria temporal de las normas asociadas al hecho metropolitano del Sistema Agroalimentario Regional desde la ACFC	354
5.2.	Tipologías de tensiones y conflictos asociados al hecho metropolitano del Sistema Agroalimentario Regional Bogotá-Cundinamarca	363
5.3.	Situaciones divergentes en la tensión institucional	365
5.4.	Situaciones divergentes en la tensión institucional asociada a la omisión de la demanda por soberanía alimentaria en la región	367
5.5.	Situaciones divergentes en la tensión institucional (Decreto 190 del 2004)	369
5.6.	Situaciones divergentes en la tensión institucional (Ordenanza 261 del 2015)	370
5.7.	Tensión institucional por competencias que surge de revisar el artículo 8 de la Constitución, las decisiones sectoriales de las instituciones responsables y los actores que han aparecido recientemente	371
5.8.	Situaciones divergentes en un escenario de implementación en Cundinamarca de la Ley 1776 del 2016	372
5.9.	Ejemplos de situaciones divergentes en el ordenamiento ambiental y las comunidades agrarias	374
5.10.	Situaciones divergentes en conflicto	377

5.11. Situaciones divergentes en la tensión institucional entre la expansión urbana y el fortalecimiento del Sistema Agroalimentario Regional	379
6.1. Acciones para la preservación y el manejo de áreas de importancia estratégica metropolitana y regional	420
6.2. Iniciativas para fortalecer un sistema de gestión integral del agua en Bucaramanga y la región	421
6.3. Acciones relacionadas con justicia hídrica, mínimo vital y calidad del agua en el Área Metropolitana de Bucaramanga	423
6.4. Características de los hechos y las dinámicas territoriales	424
7.1. Estudios del futuro y prospectiva para la visión del territorio (mapa conceptual)	465
7.2. Ruta metodológica de la construcción de la visión de ordenamiento territorial departamental	468
7.3. Análisis DOFA de hechos regionales	471
7.4. Metodología de escenarios de Schwartz (1996)	473
7.5. Desarrollo a través del recurso hídrico (participantes del curso 2018)	476
7.6. Desarrollo del suelo rural (participantes del curso 2018)	477
7.7. Sistema de ciudades del Meta	479
7.8. Cartografía de subregionalización “los liberales” y “detodito” (2018)	488
7.9. Reconocimiento de ruralidades y sus características	490
7.10. Corema del escenario biofísico deseado del Meta	498
7.11. Corema del escenario tendencial biofísico	499
7.12. Corema del escenario deseado socioeconómico	500
7.13. Corema del escenario tendencial socioeconómico	501
7.14. Corema del escenario deseado funcional	502
7.15. Corema del escenario tendencial funcional	503
8.1. Cartografía social del hecho territorial 1	530
8.2. Cartografía social del hecho territorial 2	545
8.3. Cartografía social del hecho territorial 4	568
9.1. Ruta metodológica de zonificación ambiental participativa para el posconflicto en las Zonas de Reserva Campesina	605

## Fotografías

8.1.	Desarrollo del taller sobre el hecho territorial 1	531
8.2.	Socialización de los mapas de cartografía social sobre el hecho territorial 1	531
8.3.	Desarrollo del taller sobre el hecho territorial 2	545
8.4.	Socialización de los mapas de cartografía social sobre el hecho territorial 2	546
8.5.	Desarrollo del taller sobre el hecho territorial 4	568
8.6.	Socialización de los mapas de cartografía social sobre el hecho territorial 4	569

## Gráficas

4.1.	Colombia: consumo total de fertilizantes en miles de toneladas (1961-2020)	285
4.2.	Inflación de alimentos y bebidas e inflación sin alimentos: Colombia y Bogotá (enero del 2019 a septiembre del 2022)	286
4.3.	Volumen de alimentos (t) en las principales plazas de Bogotá y Colombia, y participación del total de alimentos en las plazas de mercado de Bogotá	287
4.4.	Comparación de las áreas (ha) de cambios de categoría por departamento	306
4.5.	Coberturas de la tierra, año 2002, nivel 3, que sufrieron mayor cambio a coberturas construidas en el 2018	308
4.6.	Municipios ubicados en la región Central con mayores cambios de áreas (ha) en la categoría de coberturas vegetales a coberturas construidas	310
6.1.	Tenencia de la tierra en el área rural de Bucaramanga	432
6.2.	Tenencia de la tierra por vereda en el área rural de Bucaramanga	433
6.3.	Producción total anual autorreportada (kg) para toda el área rural del municipio, de acuerdo con el RUAT (cultivos priorizados)	438
6.4.	Distribución de la producción total anual autorreportada (kg) por vereda (cultivos priorizados)	439

8.1.	Tasa de deforestación en el Guaviare, comparación de la Amazonia colombiana con la totalidad del territorio nacional	542
------	--	-----

## Mapas

i.1.	Estado global de las metrópolis con más de 300 000 habitantes por tamaño	26
i.2.	Superposición de títulos y solicitudes mineras sobre áreas protegidas	70
1.1.	CURT y tipologías de borde urbano-rural	98
1.2.	Desarrollos informales	100
1.3.	Histórico de crecimiento urbano de origen informal	121
1.4.	Conflictos presentes en la CURT	125
1.5.	Estratificación socioeconómica como aproximación a la segregación socioespacial	129
1.6.	Área de riesgo alto por movimientos en masa e inundaciones	134
1.7.	Sistema de Áreas Protegidas y estructura ecológica principal	135
1.8.	Número de espacios e instancias de coordinación y participación en las localidades de la CURT	137
1.9.	Zonas de estructura ecológica principal y zonas de parques mineros	140
1.10.	Planes parciales vs. parque minero-industrial	144
2.1.	Área de análisis de la CURT	158
2.2.	Estructura ecológica principal a escala regional de la CURT	160
2.3.	Localización de sitios de interés patrimonial	173
2.4.	Comparación del área de protección de la CURT	185
2.5.	Zonificación de amenaza por inundación por desbordamiento en perspectiva de cambio climático para el escenario actual	189
2.6.	Suelos de conservación y protección por amenaza alta	194
2.7.	Zonificación de áreas priorizadas por calidad e infraestructura ambiental	200
3.1.	Geomorfología de la cuenca del río Bogotá	218
3.2.	Comparación ronda del río Tunjuelo en el sector Canteras según el Decreto 190 del 2004 y la Resolución SDA 2304 del 2019	221

3.3. Amenaza de inundación por rompimiento de jarillón (Decreto 555 del 2021)	234
3.4. Amenaza de inundación por encharcamiento (Decreto 555 del 2021)	236
3.5. Amenaza de inundación por desbordamiento (Decreto 555 del 2021)	238
3.6. Amenaza de inundación por desbordamiento en Bogotá (Decreto 190 del 2004)	239
3.7. Amenaza de inundación por desbordamiento en Bogotá (Pomca del río Bogotá)	240
3.8. Amenaza de inundación por desbordamiento en Bogotá (Decreto 1060 del 2018)	242
4.1. Coberturas de la tierra según la metodología CORINE Land Cover, adaptada para Colombia, escala 1:100.000, periodo 2000-2002, y el 2018	303
4.2. Coberturas de la tierra para la región Central, escala 1:100.000, periodo 2000-2002, y el 2018	304
4.3. Mayores cambios en la categoría de coberturas vegetales a coberturas construidas	311
5.1. Distribución espacial de las variables más representativas del Sistema Agroalimentario Regional Bogotá-Cundinamarca	346
5.2. Organizaciones del Comité SALSA en Bogotá y Cundinamarca	349
5.3. Iniciativas conformadas regionalmente en relación con las funciones de la ACFC registradas en la plataforma de la Renaac, octubre del 2020	350
5.4. Mercados por la defensa de la soberanía y autonomía alimentaria en Bogotá y Cundinamarca registrados en el Comité SALSA, 2019	352
5.5. Distribución de los predios por rango de tamaño de Cundinamarca	377
6.1. Microcuencas y áreas de drenaje	406
6.2. Tipos de ruralidad asociados a los paisajes y las coberturas del suelo en la zona rural de Bucaramanga	407
6.3. Paisajes y tipos de ruralidad en Bucaramanga	410
6.4. Validación y reestructuración en unidades de planeación rural	412

6.5.	Tenencia de la tierra en el área rural de Bucaramanga	435
6.6.	Producción de café (kg/año)	441
6.7.	Producción de cacao (kg/año)	442
6.8.	Producción de aguacate (kg/año)	443
6.9.	Producción de limón (kg/año)	445
6.10.	Producción de pitahaya (kg/año)	446
6.11.	Rutas turísticas del municipio de Bucaramanga	454
8.1.	ZRF de la Amazonia establecida por la Ley 2 de 1959	528
8.2.	Ordenamiento ambiental del Guaviare	529
8.3.	Sistematización de los resultados de la cartografía social del hecho territorial 1	532
8.4.	Dinámica del conflicto armado en Colombia y su relación con la deforestación	540
8.5.	Sistematización de los resultados de la cartografía social del hecho territorial 2	546
8.6.	Sistematización de los resultados de la cartografía social del hecho territorial 3	553
8.7.	Sistematización de los resultados de la cartografía social del hecho territorial 4	569
9.1.	Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, Solano (Caquetá)	591
9.2.	Áreas de la Reserva Forestal de la Amazonia, Ley 2 de 1959	593
9.3.	Localización de los resguardos indígenas en el Caquetá	596
9.4.	Plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del acuerdo final de paz, según la Resolución 1608 del 2021	600
9.5.	Ámbitos territoriales del acuerdo de paz para Solano	603
9.6.	Deforestación en Solano	620
9.7.	Presencia de cultivos de uso ilícito en Solano	622

## Tablas

i.1.	Proyecciones demográficas 2035-2050 de los ejes urbano-regionales en Colombia	28
i.2.	Temas y problemáticas que enfrentan las políticas de borde	32

1.3.	Arreglos institucionales y acuerdos de gobernanza en aglomeraciones urbanas	33
1.4.	Categorías del grado de urbanización global	36
1.5.	Figuras para entidades territoriales y administrativas, relación con otros instrumentos e instancias de aplicación	50
1.1.	Amenaza alta no mitigable por inundación y por remoción en masa	131
2.1.	Predios afectados por minería en el sur de Bogotá	167
2.2.	Actuaciones de la ANLA relacionadas con polígonos de licenciamiento ambiental	168
2.3.	Inventario de patrimonio y sitios de interés arqueológico	174
2.4.	Distribución de la reserva forestal por localidades en Bogotá	177
2.5.	Distribución de categorías de uso en la CURT	179
2.6.	Estructura ecológica de soporte e infraestructura ecológica	195
2.7.	Relación de ponderaciones para áreas asociadas al tercer principio orientador	198
3.1.	Caudal y calidad del agua a lo largo de la cuenca del río Bogotá	214
3.2.	Reducción de espejo de agua de los humedales de Bogotá entre 1950 y el 2016	222
3.3.	Cambios en la extensión del humedal Gualí-Tres Esquinas	246
3.4.	Porcentajes de las coberturas en las que se transformó el humedal Gualí-Tres Esquinas	247
3.5.	Áreas de ocupación del uso de suelo en Funza	248
4.1.	ICTC, combustibles y costos fijos y peajes, año base 2015 (2009-2022)	288
4.2.	Matriz categorías de cambios de coberturas	305
4.3.	Cambios de categorías por departamento en la vocación de uso del suelo	313
4.4.	Municipios con cambios de categorías coberturas vegetales a coberturas construidas sobre la vocación de uso del suelo agrícola	314

5.1.	Toneladas de alimentos enviados a las cuatro principales plazas de mercado de Bogotá por parte de los municipios que más cantidad enviaron en el 2019	343
5.2.	Marco normativo del hecho metropolitano del Sistema Agroalimentario Regional	355
5.3.	Indicadores para las tres interdependencias	358
6.1.	Criterios para la priorización de hechos territoriales en Bucaramanga	425
6.2.	Problemáticas, potencialidades y propuestas de intervención del hecho territorial 1	428
6.3.	Síntesis de productos por corregimiento del municipio de Bucaramanga	437
6.4.	Problemáticas, potencialidades y propuestas de intervención del hecho territorial 2	448
6.5.	Problemáticas, potencialidades y propuestas de intervención del hecho territorial 3	450
6.6.	Problemáticas, potencialidades y propuestas de intervención del hecho territorial 4	452
6.7.	Problemáticas, potencialidades y propuestas de intervención del hecho territorial 5	455
7.1.	Métodos cualitativos y cuantitativos	470
7.2.	Hechos regionales del Meta	473
7.3.	mbi agregado y su descomposición por componentes para los municipios del Meta	484
7.4.	Actores y conflictos	491
7.5.	Escenarios tendenciales construidos colectivamente para cada subsistema	497
8.1.	Deforestación entre el 2019 y el 2020 en el Guaviare	537
8.2.	Tasa de deforestación en el Guaviare, comparación de la Amazonia colombiana con la totalidad del territorio nacional	541
8.3.	Formalización y adjudicación de tierras en el Guaviare	566
8.4.	Adjudicación de predios baldíos en el Guaviare	566
9.1.	Resguardos indígenas en Solano	595
9.2.	Zonificación según Visión Amazonía	598

9.3. Zonificación de acuerdo con <i>Visión Amazonía</i> : figuras y categorías	598
9.4. Datos de los ámbitos territoriales del acuerdo de paz para Solano	602
9.5. Datos de la Zonificación Ambiental Indicativa para Solano	604
9.6. Iniciativas en Solano de acuerdo con los PATR del PDET Piedemonte Caqueteño	614
9.7. Iniciativas priorizadas en Solano según los PATR del PDET Piedemonte Caqueteño	614



# Hacia una planeación basada en hechos territoriales: interdependencias, conflictos y potencialidades en aglomeraciones urbanas, bordes y territorios rurales\*

**Andrés Hernández Quiñones**

Universidad de los Andes

**Vanessa Paola Duarte Mahecha**

Universidad de los Andes

\* Para citar este capítulo: <http://doi.org/10.51573/Andes.9789587989700.9789587989724.9789587989779.0>

**E**n esta introducción se presenta, en primer lugar, una breve descripción de las principales transformaciones territoriales de las dos últimas décadas, en particular las relacionadas con la configuración de un mundo de aglomeraciones urbanas, de espacios periurbanos y de bordes urbano-rurales; en segundo lugar, se da cuenta de las diferentes figuras institucionales, los acuerdos y esquemas de planeación y gestión territorial y metropolitana que se han establecido e implementado en el contexto de las transformaciones territoriales de las tres últimas décadas en el ámbito global y en América Latina; en tercer lugar, se expone en forma general el marco legal que regula el sistema de planeación y gestión territorial en Colombia y las figuras de asociatividad que se plantean como mecanismos de planeación intermedia. En la cuarta sección, se desarrolla una tipología de restricciones político-institucionales y organizativas que han limitado la consolidación de las figuras asociativas y de los instrumentos de planeación territorial en los últimos treinta años en el país. Y, para finalizar, se presentan los capítulos del libro.

### **Transformaciones y reconfiguraciones del territorio**

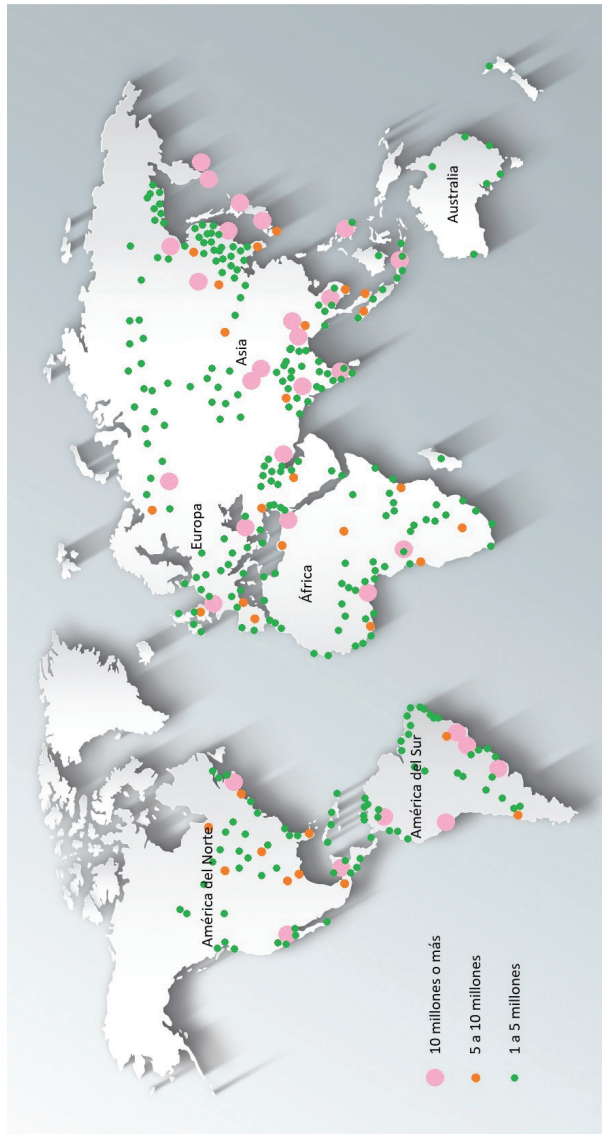
El proceso de reconfiguración del sistema de planeación y gestión territorial y metropolitana se da en forma simultánea a *los procesos de transformación territorial y de reconfiguración del territorio* en Colombia y en América Latina. Se pueden identificar cinco procesos o dinámicas de transformación del territorio: (1) el crecimiento de ciudades-región, las aglomeraciones urbanas o de nuevos núcleos urbano-regionales; (2) la transformación de los espacios periurbanos; (3) el desarrollo de nuevos interfaces regionales y la configuración de subregiones; (4) la reconfiguración de las periferias y los bordes urbanos-rurales en las aglomeraciones urbanas; y (5) la transformación de los territorios rurales. Nos concentramos solo en tres de ellos.

## **Ciudades-región, aglomeraciones urbanas y ejes urbano-regionales**

Un rasgo de las transformaciones urbanas, según el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2020), es que en el mundo se consolidan no solo megaciudades, sino metrópolis pequeñas e intermedias. En la actualidad, de 1934 metrópolis solo 85 pueden ser catalogadas como grandes ciudades, fenómeno que se observa en el mapa 1.1, en el cual los círculos rojos son las grandes metrópolis de más de 10 millones de habitantes, y los anaranjados son ciudades entre 5 y 10 millones. Todas las regiones en el ámbito global tendrán un surgimiento de nuevas metrópolis y un aumento de la población urbana: “Una nueva metrópoli surgirá cada dos semanas en los próximos quince años” (p. 6) para un total de 429 nuevas metrópolis. Y el crecimiento se producirá principalmente en Asia-Pacífico, África y América Latina y el Caribe.

Las metrópolis no se definen ni por su población, extensión territorial ni por el número de sus jurisdicciones locales, sino por su geografía funcional. La definición de ciudades adoptada por la ONU en el 2020 define a *la metrópoli* como *la ciudad y su zona de influencia*, incluidas las áreas suburbanas, periurbanas y rurales vinculadas económica y socialmente a la ciudad.

Un hecho metropolitano que caracteriza este crecimiento de las aglomeraciones urbanas y de los ejes urbano-rurales en el ámbito global es que “la extensión urbana ha superado el crecimiento de la población urbana” (p. 4). De acuerdo con un informe de ONU-Hábitat, entre 1990 y el 2015 la superficie ocupada por las ciudades de los países desarrollados se multiplicó por 1,8 mientras que su población solo se multiplicó por 1,2. Entre tanto, el área ocupada por las ciudades de los países en desarrollo se multiplicó por 3,5 y su población se duplicó. Este comportamiento se muestra en la figura 1.1.



Mapa 1.1. Estado global de las metrópolis con más de 300 000 habitantes por tamaño

Fuente: elaboración propia, adaptada de ONU-Hábitat (2020).

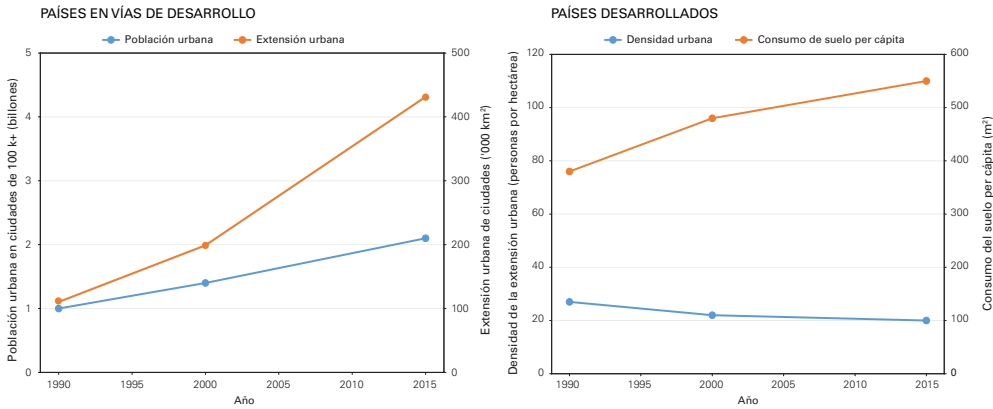


Figura 1.1. Comparación de la población urbana en ciudades de 100 000 habitantes en países en desarrollo y la densidad de la extensión urbana per cápita por hectárea de países desarrollados, 1990-2015

Fuente: ONU-Hábitat (2020).

Por otra parte, según datos del informe *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012* (ONU-Hábitat, 2012), en el año 2000 en América Latina el 14 % de la población (65 millones de personas) vivía en ocho ciudades, mientras que más de la mitad de la población residía en 55 ciudades pequeñas e intermedias de 1 a 5 millones de habitantes y cerca del 17 % vivía en ciudades de 500 000 a un millón de habitantes (62 aglomeraciones). De esta forma, se rompe el modelo urbano en el que una o dos ciudades principales predominaban sobre el resto.

América Latina cuenta con 215 metrópolis distribuidas de la siguiente manera: 6 tienen más de 10 millones de habitantes, 3 metrópolis tienen entre 5 y 10 millones de habitantes, 65 tienen entre uno y cinco millones de habitantes, y 141 metrópolis entre 300 y un millón de habitantes.

En Colombia, la misión del sistema de ciudades identifica ciudades-región o ciudades funcionales, núcleos urbano-regionales y ciudades uniduales. Las funcionales son aquellas cuyas actividades han desbordado el límite político-administrativo de la ciudad-núcleo y desarrollan sus actividades en municipios aledaños (actividades económicas y oferta y demanda de servicios sociales, ambientales y culturales). Se refieren al conjunto de ciudades y sus centros urbanos contiguos. Las ciudades funcionales se encuentran concentradas en torno a una ciudad principal o núcleo, y también

pueden ser catalogadas como áreas o regiones metropolitanas, regiones de ciudades o regiones urbanas, y áreas urbanas funcionales<sup>1</sup>.

Por otro lado, las uninodales son ciudades cuya expansión y desarrollo se ha mantenido en el límite político-administrativo del municipio. La misión identificó 18 aglomeraciones urbanas que incluyen 113 municipios con una población de 24 millones cuatrocientas mil personas, 38 ciudades uninodales con una población de cinco millones de habitantes y 10 ejes regionales, de los cuales 8 son prospectivos. Además, hay 47 ciudades con más de 100 000 habitantes.

En la tabla 1.1, se presentan los 10 ejes urbano-regionales identificados en el sistema de ciudades.

Tabla 1.1. Proyecciones demográficas 2035-2050 de los ejes urbano-regionales en Colombia

Ejes y subregiones urbanas	N.º municipios	Población urbana (millones)			Crecimiento 2010-2050 (millones)
		2010	2035	2050	
Bogotá - Área de influencia	23	8,4	11,5	12,6	4,2
Eje Caribe	25	3,7	4,9	5,2	1,5
Medellín - Rionegro	15	3,6	4,7	5	1,4
Cali - Norte del Valle	15	3,4	4,5	4,9	1,5
Eje Cafetero	10	1,6	1,8	1,8	0,2
Bucaramanga - Barrancabermeja	5	1,2	1,4	1,4	0,2
Montería - Sincelejo	2	0,8	1,0	1,1	0,4
Cúcuta	4	0,7	1	1	0,3
Apartadó - Turbo	2	0,2	0,5	0,7	0,5
Tunja - Duitama - Sogamoso	16	0,4	0,5	0,5	0,1

Fuente: DNP (2012).

- 1 Para realizar la delimitación de las aglomeraciones urbanas en Colombia, la misión del sistema de ciudades en Colombia utiliza indicadores de densidad poblacional para identificar las ciudades centrales o nodos, y usa flujos de viaje con motivos laborales para reconocer las zonas alrededor de las ciudades cuyos mercados laborales están altamente integrados con ciudades centrales. La misión acogió los lineamientos de la OCDE que considera que dos centros urbanos presentan una alta integración y, por lo tanto, hacen parte de la misma área metropolitana policéntrica, si más del 10 % de la población residente en cualquiera de los dos centros urbanos viaja al otro diariamente por motivos laborales (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012, p. 43).

## Espacios periurbanos

El concepto de espacios periurbanos ha tenido particular relevancia para estudiar las áreas de transición rural-urbana ligadas a las metrópolis. Los espacios periurbanos se analizan a través de coronas o franjas de expansión. La periurbanización se refiere a la emergencia y consolidación de cinturones rural-urbanos, que implican cambios en el uso del suelo, tales como nueva vivienda, la relocalización de actividades económicas y nuevas configuraciones de transportes y comunicaciones. También describe áreas rurales recientemente urbanizadas. Los espacios periurbanos no requieren de la condición de continuidad o conurbación y, por el contrario, implican una fragmentación o discontinuidad espacial. Se identifican diferentes cinturones alrededor de la ciudad, como se puede ver en la figura 1.2.

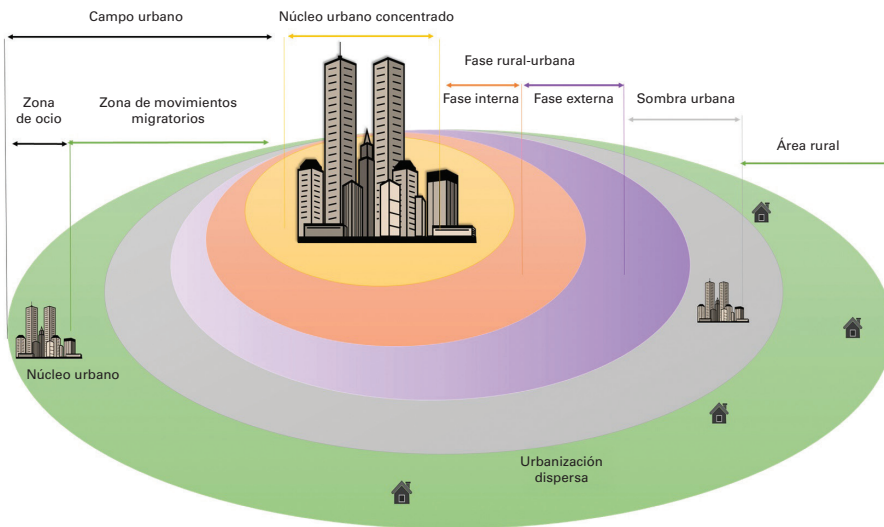


Figura 1.2. Constitución de espacios periurbanos en torno a las ciudades concentradas

Fuente: elaboración propia.

## Bordes urbano-rurales como territorios complejos

Los bordes urbanos han sido caracterizados de diferente forma por la literatura. Los estudios sobre urbanización de la periferia definen el concepto de borde como un espacio diferente de la ciudad, una “zona de periferia” y parte de “las zonas rururbanas”, con uso del suelo “agrario” o “rural”

(Universidad Católica de Colombia, 2019). Otra literatura caracteriza los bordes como “frangas variables que circundan la mancha urbana, medulares en el crecimiento y evolución de la urbanización, que operan como nodos de articulación compleja, diversa y cambiante de procesos que juegan un papel fundamental en la conformación de las ciudades-región contemporáneas” (Universidad Católica de Colombia, 2019, p. 34).

Para Toro, los bordes se “circunscriben al perímetro político administrativo de las ciudades como áreas de conurbación que incluyen suelos no catalogados como de expansión urbana y que viven procesos de crecimiento hacia el exterior de la ciudad” (Universidad Católica de Colombia, 2019, p. 35). Otros autores conciben los bordes como “frangas de transición urbano-rurales” o espacios donde los usos de suelos rurales y urbanos se presentan sobre territorios en constante transformación, como se muestra en la figura 1.3.

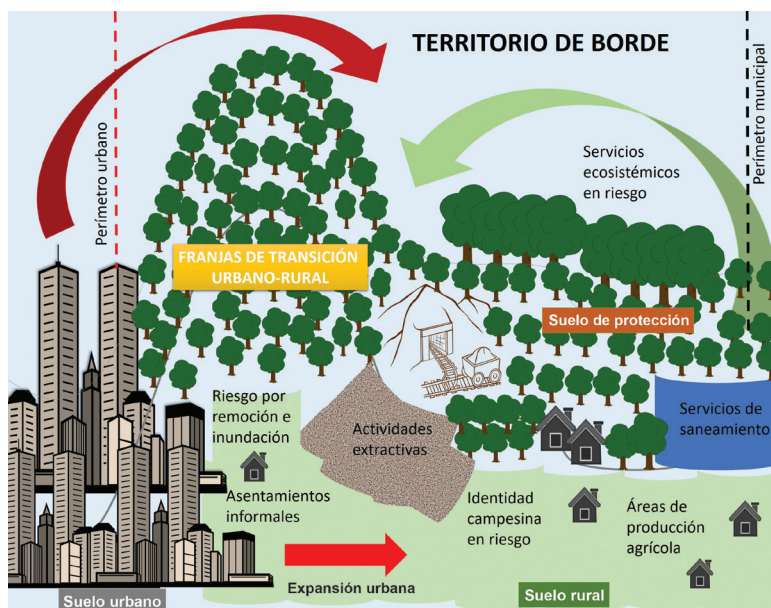


Figura 1.3. Territorios de bordes urbano-rurales y su relación con las franjas de transición urbano-rural y áreas de interés ambiental y cultural

Fuente: elaboración propia.

Los territorios de borde son zonas en la que se dan transiciones de usos urbanos consolidados a rurales, donde están presentes y conviven áreas de protección ambiental con dinámicas de degradación como resultado de la fuerte presión de la expansión urbana, de las actividades de extracción de recursos naturales (minería) y de industrias altamente contaminantes, entre otras, y donde se desarrollan tensiones y conflictos entre habitantes y comunidades campesinas y los nuevos pobladores y las empresas.

Finalmente, está la literatura que muestra que los bordes son territorios donde se concentra la población más vulnerable y en condiciones de pobreza. El territorio se construye y se defiende en forma colectiva, con el propósito no solo de buscar soluciones a las necesidades básicas, sino de ordenar el territorio con nuevos vínculos urbano-rurales.

En el caso colombiano, un rasgo de las dos últimas décadas en varias ciudades es el diseño de estrategias innovadoras en materia de políticas de borde y políticas de ruralidad orientadas a alcanzar nuevos vínculos urbano-rurales. Para superar las restricciones en la planeación y gestión de los bordes urbanos, algunas ciudades han intentado plantear estrategias innovadoras que enfrentan los espacios de borde urbano-rural como espacios de integración y confluencia de los elementos culturales, productivos, biofísicos y materiales de la ciudad y el campo.

Las políticas y estrategias de borde se han orientado a (1) desarrollar espacios, normas y reglamentaciones encaminadas a contener la expansión urbana, contribuir al desarrollo sostenible y a la preservación de valores ambientales y culturales afectados o en riesgo de serlo; y (2) garantizar la pervivencia de las actividades agrarias en las zonas rurales de las ciudades, mejorar las relaciones de intercambio e interdependencia urbano-rural y contribuir a un modelo sostenible de ciudad y de región. La tabla 1.2 muestra los diferentes ejes temáticos y las problemáticas que buscan atender las políticas de borde.

Tabla 1.2. Temas y problemáticas que enfrentan las políticas de borde

Ejes	Tema	Problemática	
Contención de la expansión urbana y usos de alto impacto	Control de usos de alto impacto	Minería legal e ilegal	
		Depósitos de escombros	
	Prevención y control de la expansión urbana	Áreas con dinámica de ocupación informal	
		Excesiva subdivisión predial	
		Suburbanización (chaletización)	
		Altas rentas del suelo	
		Presión de expulsión por agentes inmobiliarios	
		Nuevas urbanizaciones formales e informales que estimulan la expansión	
	Mejoramiento de infraestructura y servicios públicos en áreas rurales	Mejoramiento de infraestructura y servicios públicos en áreas rurales	Insuficiente calidad en la infraestructura y en los servicios de los acueductos comunitarios
			Insuficiente conectividad y acceso urbano rural
Manejo inadecuado de residuos sólidos y líquidos			
Mejoramiento habitacional		Deficiencias estructurales de habitabilidad y vivienda	
		Falta de titulación predial	
		Falta de legalización de barrios	
Protección de valores ambientales y culturales		Gestión del riesgo y reasentamientos	Barrios con precariedad en servicios e infraestructuras
			Viviendas en áreas de riesgo no mitigable
		Recuperación y preservación ambiental	Viviendas en áreas con riesgo mitigable
			Inadecuado manejo y control de áreas protegidas
	Explotación intensiva del suelo y recursos naturales		
	Contaminación de cuerpos hídricos		
	Pérdida de diversidad de flora y fauna		
Preservación de las formas de vida campesina	Invasión y presencia de especies exógenas		
	Prácticas agropecuarias con impacto ambiental		
	Dificultades de sostenibilidad económica en la producción agropecuaria		
Conflictos sociales	Conflictos sociales	Dependencia alimentaria	
		Actores armados con control territorial	
		Inseguridad	
		Conflictos sociales entre habitantes	

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (SDP, 2013).

## Acuerdos de gestión y gobernanza metropolitana global y nuevo regionalismo

### Acuerdos de gobernanza en el ámbito mundial

Las áreas metropolitanas, regiones y territorios se caracterizan por fuertes interdependencias (sociales, económicas, ambientales y administrativas) y conflictos territoriales que desbordan las capacidades de gestión de las jurisdicciones locales. Andersson (2019) identifica en este contexto de interdependencias, conflictos y transformaciones en las aglomeraciones urbanas, espacios periurbanos, bordes y territorios rurales la existencia de una diversidad de acuerdos, figuras y esquemas de planeación y gestión supralocal y supramunicipal. Además, realiza la siguiente clasificación de arreglos institucionales y acuerdos de gobernanza (véase la tabla 1.3).

Tabla 1.3. Arreglos institucionales y acuerdos de gobernanza en aglomeraciones urbanas

Tipo de acuerdo	Principales características	Estructura institucional
Acuerdo de cooperación intermunicipal (estructuras ligeras)	Puede centrarse en un problema, tema o proyecto de inversión específicos, o en una colaboración más amplia y continua.	Consejos metropolitanos, comités, mancomunidades, asociaciones de gobiernos locales o consorcios. Ejemplos: Bogotá Región, EE. UU. y Brasil.
Autoridad metropolitana/ regional (distrito de propósito especial)	Integración administrativa de distritos para la prestación de servicios. El consejo electo representa los gobiernos locales asociados.	Autoridades sectoriales (transporte y ambiental, entre otras). Autoridades generales (planificación y desarrollo, en particular). Ejemplos: Guadalajara y Bogotá.
Gobierno metropolitano	Es elegido o designado por autoridades del nivel superior, y los gobiernos locales tienen igual estatus jurídico. La autoridad puede ser limitada, sustancial o no existir.	Para funciones selectivas. Ejemplos: Tokio y Seúl. Con autoridad sobre el nivel inferior. Ejemplos: Londres y Budapest.
Gobierno regional (como parte de una estructura de gobernanza nacional)	Se le asignan las funciones de coordinación y prestación de servicios a un gobierno regional ya existente o nuevo.	En Australia el transporte público es administrado por los gobiernos estatales.

Continúa...

Tipo de acuerdo	Principales características	Estructura institucional
Gobierno local consolidado (mediante amalgama o anexión de tierras)	Requiere la participación activa del gobierno central, prestación más eficiente de servicios y reducción de la fragmentación institucional.	

Fuente: elaboración propia, adaptada de Andersson (2019, p. 84).

De acuerdo con Andersson (2019), la experiencia internacional muestra que “no existe una solución única apropiada para todos los casos debido a las diferencias locales y nacionales” (p. 83), y que “algunos acuerdos institucionales son establecidos desde abajo hacia arriba (es decir, a través de iniciativas y acuerdos entre los gobiernos locales en el área) y otros de arriba hacia abajo (es decir, a través de un gobierno provincial, estatal o nacional)” (p. 83).

### **La nueva agenda global: un contexto de la planeación territorial<sup>2</sup>**

La cultura de planeación territorial que se ha construido en países como Colombia es un proceso de múltiples logros y aprendizajes, pero que claramente es insuficiente para responder a problemas emergentes. En este sentido, es importante contextualizar la planeación territorial en el marco de la agenda y las directrices de carácter global.

Una de las aproximaciones conceptuales al ordenamiento del territorio se dio como parte del proceso de integración europea. En 1983, en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (Cemat), adoptan la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, que establece la siguiente definición del territorio: “Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un principio rector” (Consejo de Europa, 1983).

Esta declaración se desarrolló posteriormente por parte de las naciones mediante un sistema de gestión territorial continental, que ofrece importantes experiencias en el sentido de reconocer que, a pesar de los principios de nacionalidad, autonomía y gobernabilidad de los países, las regiones y

2 Agradecemos a Leonel Miranda por el aporte de las ideas de esta sección.

ciudades, es posible, oportuno y necesario constituir mecanismos de gestión territorial que superen la lógica de la jurisdicción o la competencia territorial.

Previamente se han dado ejercicios de conformación de agendas globales en temas especiales, como las constituidas por las cartas y declaraciones internacionales para temas como el urbanismo moderno (Carta de Atenas en 1931), la protección del patrimonio en conflictos armados en 1954 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco) o la carta de ciudades educadoras de 1990. Estas herramientas no desarrollaron sistemas de gestión territorial como los que se produjeron en la experiencia europea, que permitió consolidar en 1999 la Estrategia Territorial Europea (ETE), con objetivos, pautas, indicadores y categorías territoriales orientadoras para cada país de la comunidad.

Simultáneamente, en América Latina, durante las décadas de los ochenta y noventa, se desarrollaron procesos de descentralización administrativa y privatización de servicios públicos, que, al contrario de lo sucedido en la experiencia europea, generaron en algunos países un sistema de gestión territorial fragmentado en unidades espaciales y administrativas municipales, cada una con responsabilidades, recursos e instrumentos para regular sus usos del suelo, organizar los presupuestos de inversión y atender mandatos sectoriales producto de traslados de funciones del nivel central a los territorios. Este proceso condujo a liderazgos locales, producción desigual de capacidades e innovaciones en la gestión local y urbana, pero también a la pérdida de un enfoque rector e integrador de la gestión territorial y asimetrías en los niveles de desarrollo y capacidades de los municipios y departamentos.

Entrados en el siglo XXI, asistimos a una reconstrucción de agendas globales con pretensión de influir en las actuaciones de los gobiernos y territorios en un marco de coherencia y colaboración. Las agendas globales de desarrollo impulsadas desde organismos multilaterales han permeado decisiones de planeación territorial, particularmente mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que, aunque no muestran los resultados esperados, progresivamente han permeado el lenguaje y los sistemas de información hacia un sistema global de conceptos, metas y formas de medición. Un hecho relevante es la adopción del denominado grado de urbanización, propuesto por ONU-Hábitat y una coalición de organizaciones internacionales, aprobado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, en el 2021, que unificó los conceptos de ciudades, pueblos y zonas rurales, en

unos rangos universales, de manera que se permitiera la comparabilidad y homologación de sistemas territoriales de todos los países, para que se pudiera unificar categorías de asentamientos y rastrear avances en metas de desarrollo sostenible. Tales categorías aparecen en la tabla 1.4.

De manera similar, se han adoptado guías operativas, directrices y políticas por parte de organismos y agencias en temas de diversos alcances y áreas de interés, que incluyen desde la Convención Ramsar sobre Humedales hasta las directrices de seguridad vial de las Naciones Unidas y el Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), como ejemplos de decisiones y directrices con incidencia creciente en la financiación, conceptualización, declaratoria, definición de metodologías y asistencia técnica para temas territoriales.

De forma complementaria, se constituyen redes de inteligencia territorial, algunas asociadas a enfoques de prospectiva con carácter global, como las desarrolladas por The Millennium Project (<https://millennium-project.org/>) que es un centro global de pensamiento que funciona como un sistema de nodos de inteligencia colaborativa alineados a partir de quince desafíos globales, que incluyen temas como situación de la mujer, cambio climático, democratización, perspectiva de largo plazo o crimen transnacional. También, en términos del sur global, surgen alianzas como GOLD V (coalición de ciudades y gobiernos locales, que proponen acciones locales integradas para transformar ciudades y territorios) o grupos regionales supranacionales como el Centro de Estudios Estratégicos Magrebíes (CEEM), que han impulsado metodologías de transformación para territorios en conflicto mediante metodologías como la teoría del cambio en contextos complejos y con metodologías ágiles, provenientes de sistemas de gerencia e innovación de proyectos.

Tabla 1.4. Categorías del grado de urbanización global

Rango	Concepto	Definición
1	Ciudades	Tienen una población de al menos 50 000 habitantes en áreas contiguas densamente pobladas (más de 1500 habitantes por kilómetro cuadrado).
2	Localidades o pueblos	Con una población de al menos 5000 habitantes en zonas contiguas cuya densidad es de mínimo 300 habitantes por kilómetro cuadrado.
3	Zonas rurales	Están constituidas principalmente por áreas con baja densidad de población o deshabitadas.

Fuente: European Union *et al.* (2021).

Las anteriores referencias permiten identificar una dimensión global del territorio, que comprende sistemas de información homologables, definiciones técnicas e instrumentales con enfoque multiescalar, redes de intercambio de conocimientos y experiencias, estrategias de financiamiento y estándares para planeación y manejo. Si bien el territorio se construye desde lo local y la proximidad, la magnitud de los problemas desborda ámbitos y capacidades de entidades territoriales; además, la dinámica de los fenómenos económicos, ambientales, sociales y tecnológicos que determinan la forma en que nos localizamos en el planeta obliga a revisar enfoques y paradigmas de planificación y administración territorial convencional. Entonces, la dimensión global y prospectiva del ordenamiento constituye un reto para gestores, planificadores, administradores e investigadores.

En este sentido, la propuesta de volver a mirar una dimensión global y estratégica de la disciplina de los análisis territoriales es una invitación a explorar enfoques e innovaciones, pero también marcos operativos y paradigmas.

### **El nuevo regionalismo y la planeación territorial**

En la historia del crecimiento y la evolución de las autoridades en las áreas metropolitanas se pueden identificar tres grandes hitos que buscan resolver el problema de la fragmentación institucional y político-administrativa en contextos de aglomeraciones urbano-rurales caracterizadas por las interdependencias económicas, sociales y culturales.

El primer hito está relacionado con la primera ola de metropolización determinada por la creación de los gobiernos metropolitanos en los años cincuenta, sesenta y setenta. Es el periodo en que la fragmentación urbana producto de la metropolización se soluciona por vía de la consolidación administrativa que se caracterizaba por el establecimiento de un modelo jerárquico y burocrático de toma de decisiones. En este contexto, surgen las agencias encargadas de la planeación territorial de las áreas metropolitanas y los modelos unificados de gobierno; esquemas que se desarrollan mediante la imposición desde “arriba” de reformas administrativas unificadoras (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008).

Una segunda ola es el periodo de abolición de agencias y autoridades en áreas metropolitanas en los años ochenta y noventa (Lefèvre, 1998). El fracaso de estas primeras experiencias se debió al intento de imponer un ideal técnico-funcionalista de un gobierno metropolitano, por parte de

gobiernos centrales omitiendo la participación de las partes directamente interesadas (Lefèvre, 1998).

Por otro lado, también respondió a la crisis de las teorías de administración pública integracionista que empiezan a enfrentar el surgimiento de enfoques de economía política que planteen que la fragmentación se podría gestionar mediante esquemas de gestión policéntrica más eficientes y viables que los modelos burocráticos (Ostrom, 1972). El relativo fracaso de la apuesta burocrática de la consolidación metropolitana y la desaparición de agencias y autoridades metropolitanas en los ochenta y noventa dejó sin resolver el problema de la fragmentación generada por el proceso de metropolización.

En este contexto, surge la tercera ola de los noventa en adelante que se caracteriza por el surgimiento de nuevas propuestas de organización metropolitana más flexibles. Autores como Klink y Lefèvre señalan que lo nuevo de esta tercera ola se distingue por responder a una *dinámica más flexible, horizontal e interactiva*, con mejores niveles de comunicación y mayores dinámicas de concertación y negociación. Son figuras y esquemas de planeación y gestión que no están determinadas por una autoridad central y se crean como resultado de interacciones entre actores. Adquieren diferentes formas: (1) agrupaciones o asociaciones voluntarias de municipios en un gobierno metropolitano; (2) gobiernos metropolitanos como resultado de acuerdos horizontales; (3) surgimiento de “redes de políticas” como “los gobiernos dentro de redes territoriales integradas por actores públicos y privados” (Klink, 2005a, p. 149); (4) autoridades metropolitanas (sectoriales, por ejemplo de transporte o ambientales) o autoridades generales (de planificación o desarrollo, entre otras); y (5) nuevos actores en autoridades y metrópolis previas, con el fin de coordinar y poder crear y distribuir con mayor eficiencia bienes y servicios (Klink, 2005a; Lefèvre, 1998). Se trata de procesos de creación y redefinición más lentos, pero con mayores grados de legitimidad.

Se pueden identificar cuatro corrientes de pensamiento y enfoques que han nutrido el llamado nuevo regionalismo: (1) la economía institucional y el enfoque de policentrismo; (2) los enfoques de giros y modos de gobernanza; (3) los estudios de gobernanza multinivel y el análisis de relaciones intergubernamentales, redes de políticas públicas y gobernanza multinivel; y (4) las perspectivas económicas centradas en las políticas de relocalización de las actividades económicas y coproducción.

### **Nuevo regionalismo y gestión policéntrica**

Una primera escuela que nutre el nuevo regionalismo es la economía institucional. El concepto de gobernanza metropolitana policéntrica encuentra su fundamento conceptual en la escuela de economía institucional que defiende los enfoques policéntricos de gestión, en los cuales las autoridades tienen competencias independientes y realizan ajustes mutuos. La coordinación se logra mediante procesos de negociación, de cooperación, de consensos y de transacción entre agentes y centros que acuerdan y actúan en forma independiente, y no como el resultado de directrices y mandatos jerárquicos o de competencia entre agentes del mercado (Ostrom, 1972).

Ostrom *et al.* (1961) plantean el concepto de gestión policéntrica en los siguientes términos: “El patrón tradicional del gobierno en un área metropolitana con su multiplicidad de jurisdicciones políticas puede ser concebido más apropiadamente como un sistema político policéntrico. Policéntrico connota muchos centros de decisión política que son formalmente independientes uno del otro” (p. 831).

Desde esta perspectiva, los múltiples centros pueden funcionar de forma independiente o pueden también interactuar y configurar un sistema interdependiente de relaciones. La fragmentación institucional que caracteriza las aglomeraciones urbanas, los territorios, las regiones y los bordes de ciudades, se puede gestionar mediante esquemas de gestión policéntrica que resultan mucho más eficientes, variables y adaptativos que los esquemas centralizados dependientes de un solo núcleo. Los sistemas policéntricos de gestión pueden adoptar diferentes formas: competencia de mercado, figuras contractuales, cooperación entre municipios y agencias, figuras de coordinación central de índole temática, mecanismos de integración para la acción colectiva institucional y acuerdos entre entidades interlocales como redes de gestión pública.

Según el tipo de bienes por proveer, un territorio fragmentado y gestionado de manera policéntrica puede ser más eficiente. Esto implica que un territorio con múltiples jurisdicciones fragmentadas puede gestionarse como un sistema abierto, en el que, sin necesidad de consolidar una jerarquía unificada, se articulen múltiples sistemas de gestión que operen en diferentes escalas, de acuerdo con el tipo de bien público por proveer.

Para el enfoque policéntrico, un sistema abierto puede ayudar a proveer múltiples bienes públicos de forma más eficiente sin que exista una

consolidación total de la gestión metropolitana. Este enfoque representa una de las fuentes y escuelas del nuevo regionalismo. Ostrom (1972) señala que un orden policéntrico se define como uno en el cual muchos elementos son capaces de realizar ajustes mutuos para ordenar sus relaciones en un sistema general de reglas, en el cual cada elemento actúa con independencia de otros elementos.

### ***Regionalismo y giros, y transiciones de gobierno a gobernanza***

Para entender el nuevo regionalismo es preciso comprender la distinción entre gobierno y gobernanza. Mientras que el gobierno se relaciona con entidades de carácter vertical y con formas institucionales, la gobernanza se asocia con organizaciones e interacciones de carácter horizontal y flexible. La gobernanza desde la perspectiva de la literatura anglosajona emerge como un concepto que se refiere a la expansión de mecanismos no jerárquicos (descentralizados y autoorganizados) de coordinación, de regulación y de toma de decisiones para la solución de problemas sociales (Lange *et al.*, 2013). La idea clásica de gobierno implica instituciones formales y elecciones.

La gobernanza se concibe como un proceso más o menos institucionalizado de decisiones e interacción entre actores públicos, privados o sociales que tienen como fin la realización de metas colectivas; así mismo, como un proceso dinámico que encierra trayectorias institucionales que condicionan el desarrollo y como un proceso de toma de decisiones caracterizado por conflictos, tensiones o cooperación entre actores en múltiples niveles, espacios formales e informales de negociación. Cada sociedad desarrolló sus métodos de gobernanza, y en una sociedad conviven diferentes modos de ella. De esta forma, la gobernanza se caracteriza por tres dimensiones: la política, la institucional y la instrumental.

La gobernanza territorial en aglomeraciones urbanas, espacios periurbanos y territorios rurales se identifica por la coexistencia de distintos modos de gobernanza que pueden ser esquemas o modos jerárquicos, descentralizados, abiertos o cerrados, interactivos, privados, autogestionarios o de autogobernanza. La figura 1.4 representa los giros en los modos de gobernanza.

Los contextos y las dinámicas, así como los modos de gobernanza en cada sociedad son diferentes, y el nuevo regionalismo se caracteriza por estar asociado a dinámicas de tránsito y giros hacia modos de gobernanza

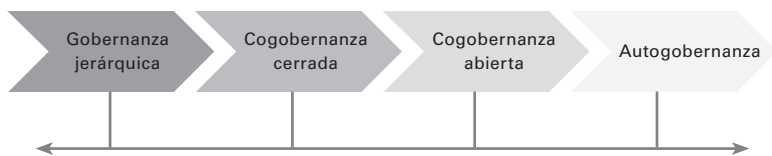


Figura 1.4. Modos continuo, jerárquico, cerrado, abierto, cogobernanza y autogobernanza

Fuente: elaboración propia, adaptada de Arnouts *et al.* (2012).

interactivos, descentralizados abiertos, privados o autogestionarios (Savitch y Vogel, 1996, p. 161).

Por otro lado, la literatura y los enfoques de gobernanza permiten dar cuenta de los procesos que definen el nuevo regionalismo, el cual se refiere a procesos de gobernanza no institucional, a procesos de acción e interacción colectiva que inciden en las decisiones públicas, y a la participación de organizaciones y redes en políticas públicas. Estos procesos condicionan la formación y la trayectoria de los instrumentos de planeación y de los esquemas.

### ***Nuevo regionalismo y gobernanza multinivel***

El gobierno multinivel es otra expresión y característica del nuevo regionalismo. La gobernanza multinivel se refiere a las interdependencias entre los actores y la flexibilidad para el establecimiento de nuevas formas de gobierno y de relacionamiento entre diferentes niveles gubernamentales. Además, la gobernanza multinivel se caracteriza por “(a) la existencia de competencias superpuestas entre diferentes niveles de gobierno y (b) la interacción de actores políticos en esos diferentes niveles” (Hooghe y Marks, 2004, citados por Zapata, 2013, p. 334).

Un rasgo de los cambios institucionales en los sistemas de planeación y gestión territorial en América Latina y en Colombia es el establecimiento y fortalecimiento de los niveles intermedios como las autoridades y las entidades metropolitanas que pasan a formar parte del engranaje de la gobernanza multinivel. Si bien las autoridades y los gobiernos metropolitanos son creados como complemento y no como sustituto de entidades territoriales como los Estados o departamentos, sí cumplen una función de complementar o sustituir algunas funciones y operaciones que realizan previamente gobiernos o entidades preexistentes.

En este contexto, las unidades intermedias de planeación y gestión complementan o sustituyen funciones de las entidades territoriales locales, departamentales y nacionales, y se defienden los enfoques escalonados en la prestación de bienes y servicios: los problemas regionales que afectan varias jurisdicciones deben ser abordados por las autoridades metropolitanas y regionales.

Los desafíos y las oportunidades que deben ser manejados por las autoridades metropolitanas son, entre otros, los siguientes: el desarrollo económico, el transporte y la energía, la sostenibilidad ambiental, la seguridad, el agua, la gestión de residuos y la cohesión social. En este sentido, los temas locales son abordados por los gobiernos locales.

El enfoque de gobernanza multinivel o multiescalar plantea que “tanto la comprensión de las dinámicas del desarrollo territorial, como de los medios de intervención sobre ellas, requiere de una mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas del desarrollo” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2017, p. 3).

Se plantea de esta forma cuál es el papel de las regiones en la gobernanza multinivel. Las instancias intermedias y regionales pueden desempeñar un rol pasivo o activo en el desarrollo y ordenamiento territorial. El rol es pasivo cuando las autoridades y agencias regionales son agentes para la ejecución de las iniciativas que responden a las prioridades y los objetivos concebidos centralmente o cuando las autoridades regionales y las escalas de planeación que representan no forman parte de la definición de las estrategias y políticas públicas (Cepal, 2017).

Por otro lado, las autoridades regionales son activas cuando cuentan con competencias, instrumentos y recursos para incidir en la configuración del desarrollo y del ordenamiento territorial y coproducir las políticas territoriales. De esta forma, uno de los rasgos de los cambios institucionales de la última década es el surgimiento de políticas regionales que se caracterizan por el establecimiento independiente de agendas, la creación institucional y nuevos acuerdos de gobernanza, nuevos mecanismos y herramientas de política y desarrollo de capacidades (Cepal, 2017). Se trata de un nuevo regionalismo que genera espacios y herramientas de coordinación multinivel, sinergias entre fondos e instrumentos de diferentes niveles y procesos de coordinación y coproducción entre agentes responsables, estratégica y políticamente en los distintos niveles.

***Nuevo regionalismo y una nueva política de escala:  
entre el empresarialismo o las nuevas formas  
de coalición y coproducción***

Desde la perspectiva de economía institucional de Neil Brenner, las reformas metropolitanas y territoriales y los nuevos esquemas de planeación y gestión territorial representan la aparición de un nuevo regionalismo vinculado a dinámicas y actores empresariales. Simbolizan una nueva política de escala en la que las instituciones y los actores locales, regionales y nacionales, así como los actores sociales, los territoriales y los movimientos sociales luchan por adaptarse a procesos de transformación y reestructuración económica, regional, nacional y global, y a dinámicas de formación de coaliciones entre diferentes actores.

El enfoque de la política de relocalización económica en los espacios regionales y territoriales señala que un rasgo central de las nuevas formas de cooperación urbanas, suburbanas, de coordinación regional y de planificación espacial de amplitud regional es que representan lo que Brenner denomina una nueva política de localización y espacialización regional y económica vinculada a las dinámicas globales. Desde esta perspectiva, la nueva oleada de reformas institucionales metropolitanas se centra en prioridades económicas como la promoción de la competitividad territorial y la atracción de la inversión de capital externo en un contexto de tendencias suprarregionales como la globalización.

Los gobiernos metropolitanos, supramunicipales y supralocales son una forma de la política de localización a través de la cual coaliciones políticas locales y nacionales tratan de mejorar activos socioeconómicos que están situados en los territorios (Brenner, 2002, p. 409). En este sentido, el regionalismo metropolitano representa una forma de empresarialismo urbano-regional que desarrolla coaliciones que impulsan políticas de relocalización económica y redimensionamiento del Estado mediante el impulso de agencias y asociaciones de carácter intermedio y regional.

Las estrategias localistas de carácter regional y de proliferación de políticas económicas regionales que abarcan la escala geográfica de las aglomeraciones metropolitanas acompañan e inciden en los nuevos sistemas de planeación y gestión de tipo regional y territorial (p. 410). Estas estrategias enfrentan problemas de acción colectiva y obstáculos político-institucionales que inciden en que muchos programas de reforma institucional

metropolitana se han implementado en forma débil y, en otros casos, se han abandonado (Cheshire y Gorden, 1996, citados por Brenner, 2002).

Las tensiones y las polémicas en torno a las reformas políticas y nuevas formas asociativas metropolitanas han evidenciado el centro de las luchas políticas locales, regionales y nacionales y su incidencia en la configuración de dichas reformas. En muchos contextos, el fracaso de reformas o políticas metropolitanas y territoriales ha abierto espacio para el surgimiento de nuevas formas de cooperación y un renovado impulso a favor de soluciones como asociaciones informales, mecanismos de coordinación entre organismos y esquemas de carácter regional.

Este nuevo regionalismo empresarial o de coaliciones y de coproducción está incidiendo en la ideología, la práctica y la configuración institucional de los gobiernos regionales y de las entidades y asociaciones de carácter intermedio y supralocal de las aglomeraciones urbano-regionales. En tal sentido, los proyectos regionales y metropolitanos son extremadamente heterogéneos, tanto política como institucionalmente, y se caracterizan por estar afectados por conflictos y tensiones internas.

Según Brenner (2002), los proyectos y las reformas regionales y metropolitanas representan respuestas políticas específicas de un lugar a “nuevas formas de polarización socioespacial, conflictos y desarrollo geográfico desigual que están presentes en ciudades-región y aglomeraciones urbano-rurales” (p. 3).

## **Sistema de gestión y planeación territorial en América Latina**

El proceso de ajustes y diseños de sistemas de planeación y gestión territorial en Colombia y América Latina se caracteriza por el desarrollo de nuevas formas asociativas que buscan la coordinación entre las diferentes entidades de tipo local, regional y departamental, y en esta dirección trata de fortalecer los niveles intermedios de planeación y gobernanza territorial mediante el predominio de políticas públicas sectoriales que se configuran como determinantes del desarrollo y de la planeación y del ordenamiento territorial, así como por la formulación e implementación de instrumentos de planeación y gestión territorial, regional y metropolitana.

Este *proceso de cambio y fortalecimiento institucional de los sistemas de planeación y gestión en el ámbito territorial* es el resultado, en primer lugar, de reformas de las estructuras estatales vinculadas a la necesidad de las economías nacionales de integrarse con los mercados globales. Las regiones y los sistemas de planeación territorial se plantean y establecen como agentes de promoción de la economía en el ámbito regional (Calderón Ortiz, 2006).

Un segundo factor que incide en el fortalecimiento y en la agenda de los sistemas de planeación y gestión territorial son las políticas y directrices establecidas por la nueva agenda urbana. Los contenidos de las agendas supranacionales condicionan el ordenamiento y la planeación de carácter territorial.

Un tercer factor que explica el surgimiento y las trayectorias de los esquemas de gestión y acuerdos de gobernanza en los años noventa y dos mil son los procesos de democratización y descentralización en América Latina (Sili, 2018), así como las iniciativas, las propuestas y los acuerdos impulsados por actores privados, comunitarios y gubernamentales en los ámbitos local y regional. Responden entonces a acuerdos e interacciones entre actores locales, regionales y territoriales, que no están diseñadas ni predefinidas por una autoridad central y nacional.

Algunas de las figuras institucionales que conforman el sistema de planeación y gestión territorial son: (1) acuerdos de cooperación local o municipal (consejos metropolitanos, comités de integración territorial, mancomunidades, asociaciones de gobiernos locales, consorcios, pactos de borde y convenios interadministrativos, entre otros); (2) redes territoriales de políticas integradas por actores públicos y privados (Klink, 2005b), acuerdos interlocales como redes de gestión pública y mesas regionales de articulación de políticas; (3) autoridades metropolitanas y regionales (asociaciones metropolitanas, autoridades sectoriales de movilidad y ambientales, autoridades generales de planeación urbana o territorial, y agencias regionales); y (4) nuevos instrumentos, programas y políticas públicas de planeación territorial (Planes de Ordenamiento Territorial [POT] modernos en Colombia), e innovaciones en metodologías de formulación de planes estratégicos de ordenamiento territorial (Andersson, 2015; ONU-Habitat, 2020).

En este marco, lo que caracteriza el cambio institucional en el sistema de planeación y gestión territorial del siglo XXI es entonces la creación de

figuras, instituciones, entidades y arreglos que operan mediante relaciones horizontales, abogan por esquemas de gestión policéntricos, promueven la interacción y coordinación más que relaciones jerárquicas, e incentivan procesos de colaboración, concertación y negociación en el plano intermedio (metropolitano y territorial).

Este proceso de cambio y fortalecimiento del sistema de planeación y gestión metropolitana y territorial en los ámbitos urbano, regional y rural se conoce como el nuevo regionalismo, que propende por crear estructuras de decisiones, organizaciones y redes plurales que favorezcan la colaboración, coordinación e integración entre gobiernos, actores y política en el plano territorial.

Se trata de un enfoque pragmático de planeación y gestión que busca fortalecer los procesos de gobernanza colaborativa, supramunicipal y multinivel de carácter territorial a partir de la diversidad de figuras y arreglos institucionales (Feiock, 2013; Marin y Mayntz, 1991; Sharpf, 1997). Como parte de las escuelas que sirven de fundamento a este nuevo regionalismo se encuentran la economía institucional que defiende esquemas de gestión policéntricos, la nueva teoría de administración pública que protege las alianzas y los contratos público-privados, la cooperación y la negociación entre actores privados y públicos, los estudios de políticas públicas que promueven las redes de políticas públicas, los estudios de gobernanza que impulsan la gobernanza colaborativa e interactiva, y las agendas de agencias internacionales que fomentan la gobernanza multinivel, entre otros.

De esta forma, como señala Sili (2008), el modelo de planeación, gestión y gobernanza en los países de América Latina que articulaba los niveles de organización territorial, nacional, provincial o regional y local se transformó al incorporar nuevos niveles de administración y gestión territorial, cambiando los roles y las funciones de cada uno de ellos, y se le sumó una diversidad de figuras, arreglos y esquemas de planeación y gestión.

En la figura 1.5, se presenta un esquema de síntesis del tránsito de un modelo de organización institucional tradicional, a un sistema de planeación y gestión mucho más complejo en el cual aparecen nuevas entidades territoriales y nuevas figuras de gestión.

En el caso de América Latina muchas de las nuevas figuras y esquemas de planeación y gestión territorial y metropolitana no terminan por consolidarse. Sili (2018) señala que, si bien hay avances, el periodo

Modelo de organización institucional tradicional

Modelo de organización institucional bajo el enfoque "pragmático"

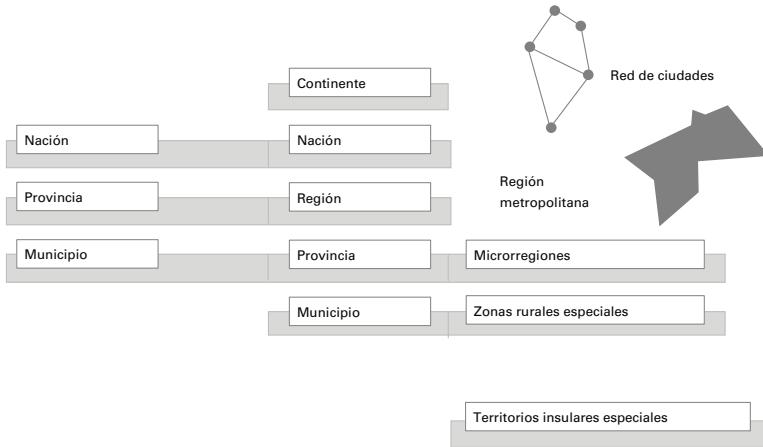


Figura 1.5. Reorganización de las entidades territoriales

Fuente: elaboración propia, adaptada de Sili (2018).

actual se caracteriza por un agotamiento y una escasa consolidación de los modelos de planeación y gestión territorial construidos en las dos últimas décadas en ciudades, territorios y campos. Se trata de una crisis que agudiza los conflictos territoriales, urbanos y ambientales. En palabras de Sili (2018), estas nuevas figuras del sistema de planeación territorial se ven afectadas por un agotamiento.

Más allá de las nuevas dinámicas generadas por la globalización y la tecnología y de su impacto en términos territoriales, se debe asumir que se está frente a un momento histórico de perplejidad e incertidumbre, en el cual las viejas recetas y modelos de hacer las cosas no dan los mismos resultados. Esta situación es visible en términos de gestión territorial, a pesar de que todos los días emergen esfuerzos en el ámbito nacional, regional, local, para resolver las crisis de las ciudades, reducir los crecientes desequilibrios territoriales y evitar el deterioro ambiental. Los esfuerzos parecen inútiles y los tan deseados equilibrios se hacen esquivos. (p. 10)

## Sistema de gestión y planeación territorial en Colombia

En Colombia la evolución del sistema de planeación y gestión territorial se caracteriza por el desarrollo de un marco legal orientado a fortalecer los esquemas y las figuras de asociatividad territorial, los instrumentos de planeación intermedia y los mecanismos e incentivos para la cooperación voluntaria entre entidades territoriales, con el propósito de generar condiciones para el desarrollo regional mediante la vinculación del capital privado y el fortalecimiento de la gobernanza multinivel, interactiva y colaborativa de tipo territorial y supramunicipal.

Los hitos más importantes del marco legal y jurídico que promueven los esquemas y las figuras de asociatividad de carácter regional y supralocal son la Constitución Política de 1991 y la Ley 1454 del 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). A partir de estos se ha venido desarrollando un marco legal que se orienta a promover los procesos de regionalización e incentivar la constitución de esquemas de planeación y gestión supramunicipal, regional y metropolitano: la Ley 1508 del 2012 o de asociaciones público-privadas; la Ley 1530 del 2012 o ley del Sistema General de Regalías que promueve la articulación de la nación-territorio mediante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD); la Ley 1625 del 2013 que expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas; la Ley 1962 del 2019 para el fortalecimiento de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) y su conversión en entidades territoriales; y el Decreto 1033 del 2021 que regula los esquemas asociativos.

Por otra parte, los planes nacionales de desarrollo impulsan los procesos de regionalización. En este sentido, adquieren importancia los planes de ordenamiento departamentales, los planes integrales de desarrollo metropolitano, los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial y la figura de hechos metropolitanos y regionales, como formas innovadoras de la planeación de carácter territorial y supramunicipal.

En las siguientes líneas se presentan los arreglos institucionales y el marco legal para comprender los componentes y factores que caracterizan el sistema de planeación y gestión territorial en Colombia en el contexto del Estado unitario. En primer lugar, la ley orgánica de ordenamiento territorial, y las reglas y los espacios que establece para incentivar la coordinación

entre entidades territoriales y entre estas y la nación. La ley mantiene la estructura del Estado nación y el centralismo que esta encierra, a pesar de promover la asociatividad regional y mantener la autonomía municipal en el ordenamiento físico del territorio; en segundo lugar, se expone el conjunto de determinantes y condicionantes del ordenamiento territorial y su evolución en las dos últimas décadas y, por último, se detalla la figura de los hechos metropolitanos y regionales y su papel en la planeación y transformación del territorio.

### **Planeación territorial y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), o Ley 1454 del 2011, ofrece un marco legal, administrativo y financiero en el que incentiva y regula la coordinación de las unidades territoriales a lo largo del país. Propone esquemas asociativos para la coordinación e integración entre entes territoriales y entre estos y la nación, genera entes organizadores y comisiones para el ordenamiento territorial, y establece instancias y espacios para la planeación, coordinación y colaboración en el ámbito territorial.

Las entidades, las instancias y los espacios para la asociatividad, articulación y coordinación multinivel propuestas por la Ley 1454 del 2011 son: (1) *las entidades territoriales*, que son unidades que tienen la capacidad de administrar y ejecutar sus planes de desarrollo y medio ambiente. Ejemplos de entidades territoriales son la nación, los departamentos, los municipios y los distritos especiales; (2) *los esquemas asociativos*, que son asociaciones voluntarias que pueden involucrar entidades territoriales, distritos especiales, departamentos, municipalidades, distritos o áreas metropolitanas. Son promovidas por el gobierno central mediante incentivos y financiación regional a través de fondos para el desarrollo regional o regalías; y (3) *las Regiones de Planeación y Gestión (RPG) y las Regiones de Planeación y Administración (RAP)*.

Estas figuras aspiran a sentar las bases para un nuevo modelo de planeación y gestión territorial menos jerárquico y más interactivo y territorial. Este nuevo esquema se muestra en la tabla 1.5.

Tabla 1.5. Figuras para entidades territoriales y administrativas, relación con otros instrumentos e instancias de aplicación

Figuras para entidades territoriales Instancias de aplicación		Figuras para entidades administrativas	Relación de otros instrumentos
Municipio	Departamento		
Asociación de municipios Área Metropolitana Comité de Integración Territorial (CIT)	Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)	Asociaciones: Áreas Metropolitanas	Convenios interadministrativos
Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)	Asociación de departamentos	Autónomas Regionales (CAR)	Asociación público privada
Distritos Regiones de Planeación y Gestión (RPG)	Regiones de Planeación y Gestión (RPG)	Asociación de municipios	Sistema General de Regalías
Territorios indígenas		Asociación de departamentos	
Alianzas estratégicas de orden económico con países fronterizos			

Fuente: elaboración propia, adaptada de Estupiñán Achury y Restrepo Medina (2013) y Giraldo Ospina (2009).

### Planeación territorial y las determinantes de superior jerarquía

El marco legal colombiano establece determinantes del ordenamiento de superior jerarquía que deben ser acogidos por los instrumentos de planeación territorial por parte de los municipios y distritos. Estos determinantes son de carácter general y sectorial, y plantean tensiones y conflictos entre los lineamientos del ámbito nacional y la planeación desde el territorial. En esta sección se proponen estos determinantes, pero no se analizan los diferentes conflictos y dilemas.

#### ***Determinantes generales***

Según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, “en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

En ese sentido, se identifican las siguientes determinantes:

- I. Las ambientales relacionadas con “la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales” (art. 10, Ley 388 de 1997). Determinantes que están orientadas a la preservación y defensa del patrimonio ecológico y la

prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, con fundamento en los principios de la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

2. Las patrimoniales, que se refieren a las
 

políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la nación, los departamentos y los municipios en los campos histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico, así como las construcciones o los restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2019, p. 24)
3. Las de infraestructura, que incluyen “el señalamiento y la localización de las infraestructuras relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia” (p. 37).
4. Las establecidas por los POT de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a “hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal” (p. 38).
5. Las relacionadas con la suburbanización, en las cuales

la reglamentación del suelo rural define competencias directas a la Corporación Autónoma Regional o de desarrollo sostenible en cuanto a las determinantes de ordenamiento sobre el suelo suburbano. En efecto, de acuerdo con las características ambientales del territorio, las CAR establecen las condiciones para que los municipios adopten un umbral máximo de suburbanización restrictivo y definan las densidades máximas a las que se sujetará el desarrollo de los suelos suburbanos. También asignan la competencia para establecer la extensión máxima de los corredores viales suburbanos. (p. 39)

Al respecto, los factores determinantes del ordenamiento territorial y las figuras o áreas de reglamentación espacial que le dan forma se relacionan en la figura 1.6.

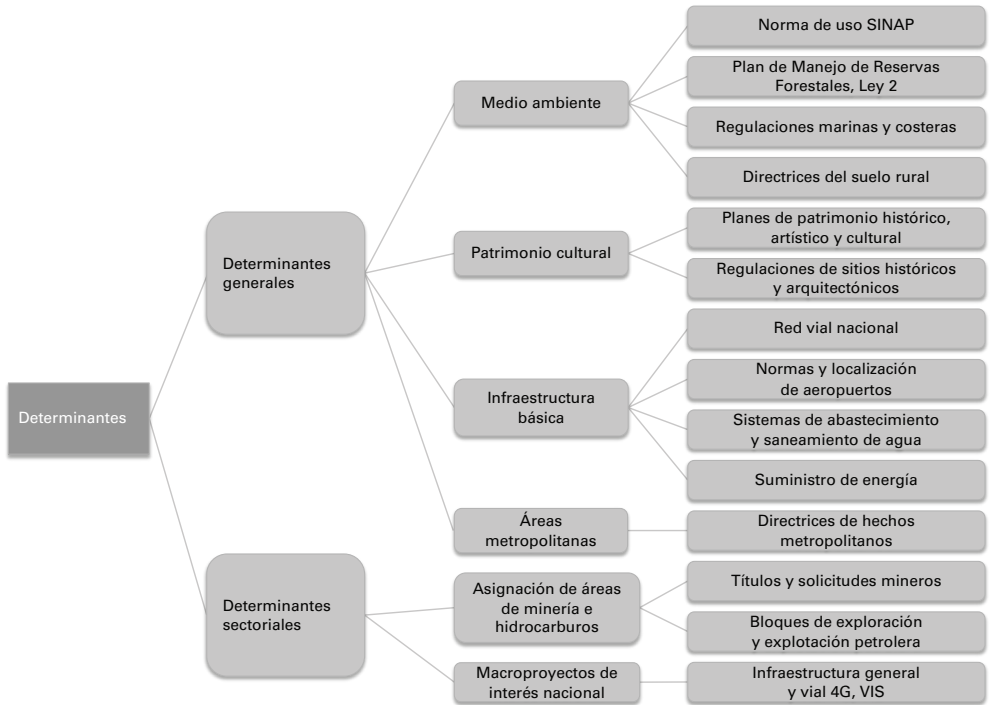


Figura 1.6. Determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial en Colombia

Fuente: elaboración propia, adaptada de IGAC (2021).

### ***Determinantes sectoriales***

Se relacionan con políticas, decretos reglamentarios y leyes de carácter sectorial que definen hechos, proyectos, obras o actividades que deben ser considerados de utilidad pública e interés social y, por ende, de superior jerarquía, y por ello deben ser reconocidos e incorporados por los municipios y distritos en el ordenamiento territorial, y ante los cuales los POT no podrán ser oponibles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2201 del 2003. En esta concepción de la norma, “las determinantes adquieren una perspectiva diferente y pueden definirse como el conjunto de asuntos estratégicos que desde el orden nacional se imponen

a los municipios, incluso frente a sus decisiones de ordenamiento, convirtiéndose en obligatorios y oponibles a estas entidades territoriales” (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA], 2015, p. 64).

Esta perspectiva hace mayor énfasis en la utilidad pública y el interés social de dichos proyectos o actividades de interés nacional, mientras que los objetivos de las determinantes establecidas en la Ley 388 y el Decreto 1077 están orientadas a promover la concurrencia armoniosa entre la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas en el ordenamiento territorial, así como a garantizar la protección y conservación del medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural de la nación. (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [RIMISP], s. f., p. 23)

En las determinantes sectoriales se encuentran: (1) los macroproyectos de interés nacional (infraestructura vial, infraestructura general y vivienda) y (2) la asignación de áreas de minería e hidrocarburos (títulos y solicitudes mineras y bloques de exploración y explotación petrolera). Las determinantes de asignación de áreas de minería e hidrocarburos se refieren a los bloques de explotación y exploración petrolera, y títulos y solicitudes mineras. En este campo se deben hacer las consultas a las agencias nacionales y a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para identificar si se tienen o no los licenciamientos de dichas asignaciones (IGAC, 2021, p. 41), como se muestra en la figura 1.6.

### **Condicionantes**

Los factores condicionantes o identificación de convergencias y tensiones de apuestas nacionales son aquellas normas, políticas, obras y acciones que, sin ser de obligatoria incorporación en los planes de ordenamiento, por su propia naturaleza o por su impacto, son importantes para el ordenamiento territorial.

Además de las determinantes establecidas por la ley, es necesario considerar que existen, con el mismo efecto sobre el uso del suelo, otras condicionantes que lo limitan o restringen especialmente en el suelo rural. Es decir, políticas nacionales y otros instrumentos de planificación del suelo que deben ser tenidas en cuenta por los instrumentos de planeación

territorial de los municipios y distritos, ya que, en algunos casos, definen desde la perspectiva sectorial las actividades económicas que pueden o no llevarse a cabo en un territorio, o desde la perspectiva de la normatividad de protección y reconocimiento de los territorios colectivos.

En los condicionantes del ordenamiento territorial están (1) las directrices de áreas de reglamentación especial (resguardos indígenas y comunidades negras); (2) las políticas y figuras sectoriales de ordenamiento territorial rural (la frontera agrícola, las reservas campesinas y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET]); y (3) las políticas internacionales (véase la figura 1.7).

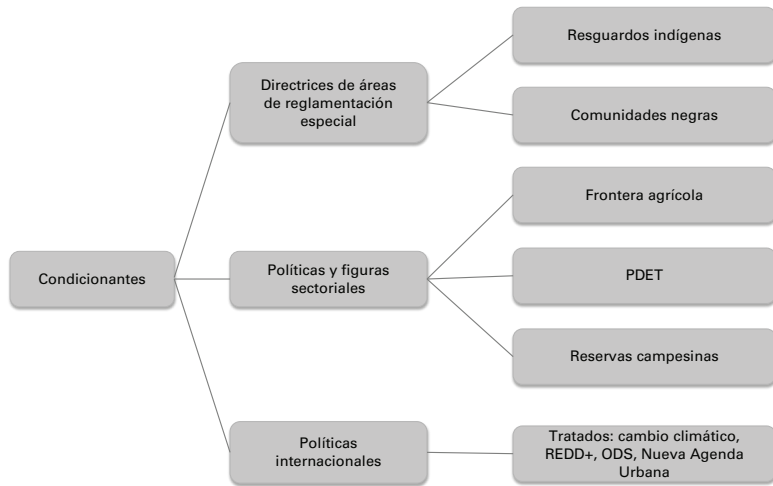


Figura 1.7. Condicionantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial en Colombia

Fuente: elaboración propia, adaptada de IGAC (2021).

## Instrumentos de planeación territorial y la figura de los hechos regionales y metropolitanos

### *Innovaciones en instrumentos de planeación territorial y metropolitana*

Un rasgo del sistema de planeación y gestión territorial en Colombia es el desarrollo de innovaciones institucionales tanto formales (nuevos marcos legales) como informales, en procesos e iniciativas de asociatividad

territorial, así como en materia de formulación e implementación de políticas e instrumentos de planeación y de gestión territorial y metropolitana. Se pueden destacar, entre muchas, las siguientes: (1) la política de fortalecimiento de las figuras asociativas y de integración territorial y regional, derivada de la Ley 1454 del 2011; (2) la política de fortalecimiento de ciudades y de POT modernos, que hizo innovaciones en el campo urbano y rural; (3) los planes integrales de desarrollo metropolitano, los POT metropolitanos y los POT departamentales desarrollados por algunos departamentos; (4) las políticas de ruralidad impulsadas por algunas ciudades y municipios, como Bogotá y Medellín; (5) la formulación e identificación de los hechos regionales y metropolitanos en el marco de la planeación metropolitana, departamental y regional (la Región Administrativa y de Planeación Especial [RAP-E] identificó hechos regionales, y las Áreas Metropolitanas de Medellín y Bucaramanga han identificado hechos metropolitanos); (6) las políticas de borde y los espacios y las mesas de borde en Cali y Bogotá; y (7) las políticas derivadas del acuerdo de paz, entre otras.

En las siguientes líneas se analizarán, en términos generales, los hechos metropolitanos y regionales de las políticas de planeación metropolitana.

### ***Marco normativo de la planeación metropolitana y los hechos metropolitanos***

#### **Ley 1625 del 2013 de Áreas Metropolitanas**

La Ley 1625 del 2013, en su artículo 12, establece que el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) es un

marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sostenible de los municipios de su jurisdicción. Este marco constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos.

El artículo 10 define la figura de hechos metropolitanos como una herramienta para orientar la planeación metropolitana. De acuerdo con tal artículo, los hechos son fenómenos que afectan a más de un municipio de la aglomeración urbana: “Constituyen hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana”.

El artículo 7 establece que una de las funciones de las Áreas Metropolitanas es identificar y regular los hechos metropolitanos y formular el PIDM con perspectiva de largo plazo, incluido el componente de ordenamiento físico territorial. El plan es norma de superior jerarquía.

El artículo 13 plantea que el PIDM debe identificar los hechos metropolitanos y señala que son la base no solo de la visión y misión, sino que deben orientar las estrategias y los proyectos metropolitanos.

#### Artículo 13. Componentes para la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

a) Deberá contener como mínimo la definición de la visión, la misión y los objetivos en relación con los hechos metropolitanos y las competencias otorgadas a las Áreas Metropolitanas; como también las políticas, estrategias, programas y proyectos mediante los cuales se lograrán dichos objetivos. Se deberán definir las metas encaminadas al alcance de los objetivos y los indicadores que evalúen la gestión del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, con una periodicidad mínima cuatrienal.

El lugar de los hechos metropolitanos se puede observar en la figura 1.8, que muestra la relación entre las competencias del Área Metropolitana del Valle de Aburra (AMVA), los hechos metropolitanos y los proyectos metropolitanos definidos en el PIDM.

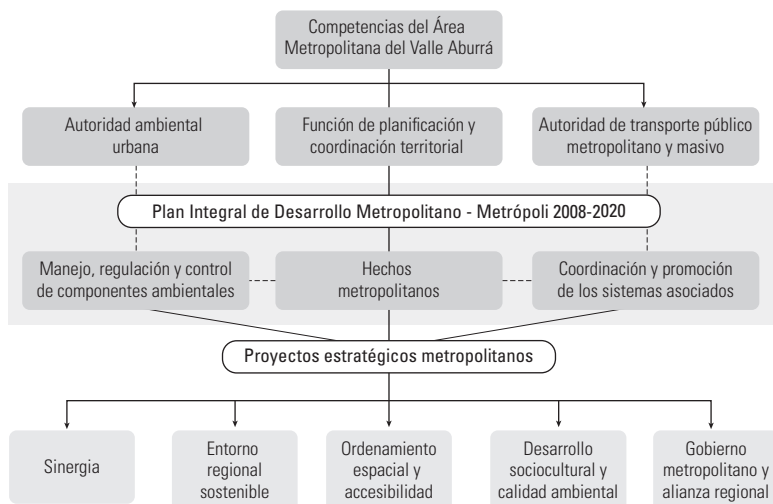


Figura 1.8. Hechos metropolitanos en el marco de la planeación metropolitana

Fuente: AMVA (2006).

### Ley 1692 del 2019

Define los hechos regionales como

un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta Directiva de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) o la Junta Regional de las Regiones como Entidad Territorial (RET) (Ley 1692 del 2019, art. 3)

### ***Hechos metropolitanos y regionales: perspectiva de análisis, estudio de interdependencias, conflictos y oportunidades***

En este libro se analizan hechos metropolitanos, regionales o territoriales en aglomeraciones urbanas, periferias, bordes urbano-rurales y territorios rurales como fenómenos que dan cuenta de las transformaciones, las interdependencias, los conflictos, las oportunidades y las potencialidades de los territorios.

Si bien no existe una definición compartida de hechos regionales y metropolitanos, más allá de lo establecido por la ley, sí es posible presentar rasgos que los caracterizan y dan cuenta de su naturaleza (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo [Cider], 2017; Hernández *et al.*, 2019; Hernández y Molina, 2018). En esta sección se presenta el enfoque que se utiliza desde la perspectiva de interdependencias, conflictos y potencialidades y a partir de la perspectiva de análisis institucional.

El análisis que se adopta en este libro integra dos enfoques: el primero, una perspectiva que estudia los hechos territoriales como fenómenos y transformaciones territoriales que dan cuenta de (1) las *interdependencias* y *relaciones funcionales* entre diversos territorios, bien sea entre la ciudad núcleo y los diferentes municipios de una aglomeración urbana, o entre diferentes municipios de un departamento o región, o entre barrios o localidades de un ámbito territorial biofísico como una cuenca, o entre barrios y territorios en periferias y bordes urbano-rurales; (2) los conflictos entre instrumentos de planeación y políticas públicas, que expresan decisiones, lógicas y visiones en tensión sobre las apuestas y los estilos de desarrollo; y (3) las potencialidades, oportunidades y vocaciones del territorio.

De esta forma, cuando se habla de hechos regionales se hace referencia a fenómenos, interdependencias, conflictos y potencialidades que consideran las transformaciones y los desarrollos en un territorio dado (Hernández *et al.*, 2019).

El segundo enfoque es el de análisis institucional que establece que la trayectoria institucional y los conflictos y tensiones entre normas advierten la naturaleza y configuración de los hechos y de las transformaciones territoriales.

### ***Hechos territoriales: fenómenos que dan cuenta de interdependencias, conflictos y potencialidades***

Desde la perspectiva de interdependencias, conflictos y oportunidades, los cuatro rasgos que caracterizan los hechos regionales o territoriales, de acuerdo con la literatura de planeación territorial, son los que se describen a continuación.

1. Primer rasgo: Los hechos regionales o territoriales, en su naturaleza multiescalar, expresan interdependencias e interacciones supralocales o supramunicipales. Son interacciones de naturaleza multiescalar y fenómenos

territoriales que trascienden las escalas de los gobiernos locales. Desde la perspectiva normativa, los hechos territoriales se refieren a aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afectan o impactan simultáneamente a dos o más de los municipios, ciudades, territorios rurales y urbanos que conforman un área metropolitana, una región, un departamento o un territorio (Hernández *et al.*, 2019).

2. Segundo rasgo: Los hechos regionales y metropolitanos son fenómenos que expresan las relaciones de interdependencias entre los municipios y la ciudad núcleo. Las relaciones de interdependencia supramunicipal o supralocal se dan o se generan en el marco de las estructuras y dimensiones del territorio señaladas.

La utilidad de identificar los hechos regionales y metropolitanos radica en analizar el estado actual de las relaciones de interdependencias municipales en las diferentes dimensiones: ambiental (ecosistemas y servicios ecosistémicos); económica (flujos de bienes y servicios); funcionales (movilidad, flujos de personas, formas de transporte y servicios públicos y sociales) e institucionales (factores institucionales que favorecen u obstaculizan la calidad de estas dimensiones).

Para analizar las relaciones e interdependencias entre las múltiples dimensiones y estructuras que conforman el territorio, en diferentes escalas (municipal, supramunicipal, de borde urbano o regional), se puede utilizar el diagrama de flujos de interacciones entre las estructuras del ordenamiento territorial.

La figura 1.9 muestra las dimensiones o estructuras que dan cuenta del sistema territorial y de sus transformaciones (los subsistemas económico, sociocultural, funcional, ambiental e institucional), y coloca el subsistema institucional en el centro por el peso que tiene en la configuración y trayectoria de los otros tres (económico, funcional y ambiental).

En documentos del Cider se propone como metodología para la definición e interpretación de los hechos regionales y metropolitanos, la identificación de las interdependencias e interacciones entre las dimensiones y los subsistemas del desarrollo territorial, y se plantea como eje determinante de las trayectorias de desarrollo de estas estructuras el subsistema institucional. Se acoge de esta manera un enfoque institucionalista que

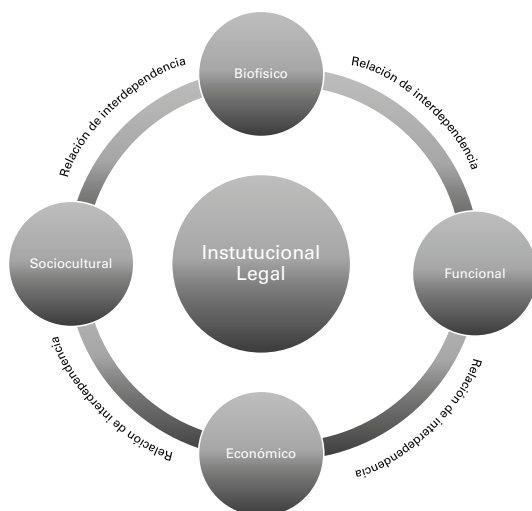


Figura 1.9. Dimensiones y subsistemas del desarrollo territorial

Fuente: elaboración propia.

asume la premisa de que las reglas de juego y las trayectorias institucionales condicionan el estilo y las sendas del desarrollo (Hernández *et al.*, 2019).

3. Tercer rasgo: Define la naturaleza de los hechos que tienen en cuenta tensiones y conflictos. El territorio como un escenario de construcción colectiva es un espacio, por un lado, de propuestas, políticas, proyectos y decisiones relacionadas con estilos y modelos de desarrollo territorial que entran en conflicto y tensión; y, por otro lado, de tensiones de carácter legal e institucional.

Los hechos regionales y metropolitanos evidencian las tensiones entre actores estatales y no estatales, dinámicas de conflicto social e institucional que plantean el desafío de buscar consensos entre políticas públicas sectoriales y políticas de planeación territorial, o entre políticas públicas, proyectos, instrumentos de planeación y programas que expresan y tienen visiones diferentes. Las tensiones se derivan de transformaciones espaciales y territoriales, y de intereses en conflicto entre las lógicas globales y las lógicas territoriales.

La definición de los hechos regionales y metropolitanos se ve afectada por la historia de interacciones entre actores que puede oscilar entre convergencia y cooperación o tensión, conflicto y desconfianza.

Las tensiones y los conflictos derivados de las transformaciones espaciales y territoriales pueden ser de diferente tipo: (1) conflictos socioambientales, (2) conflictos urbanos-rurales, (3) conflictos sociales y culturales, (4) conflictos políticos e institucionales que pueden ser entre agentes y sus visiones, y (5) conflictos económicos.

4. Cuarto rasgo: Los hechos regionales o metropolitanos describen oportunidades y potencialidades presentes en el territorio. En este rasgo los hechos regionales se refieren a potencialidades y oportunidades del desarrollo que se pueden identificar en el contexto de cada dimensión y subsistema del territorio.

A manera de conclusión, para identificar y caracterizar los hechos regionales o metropolitanos es importante realizar análisis de (1) las interdependencias en el ámbito multiescalar, (2) las interacciones entre las dimensiones y los subsistemas del desarrollo territorial, (3) los conflictos y las tensiones entre políticas públicas y decisiones que expresan lógicas e intereses en pugna, y (4) las potencialidades y oportunidades.

En este contexto, las categorías de análisis para identificar y describir los hechos que configuran el territorio son las que se muestran en la figura 1.10.

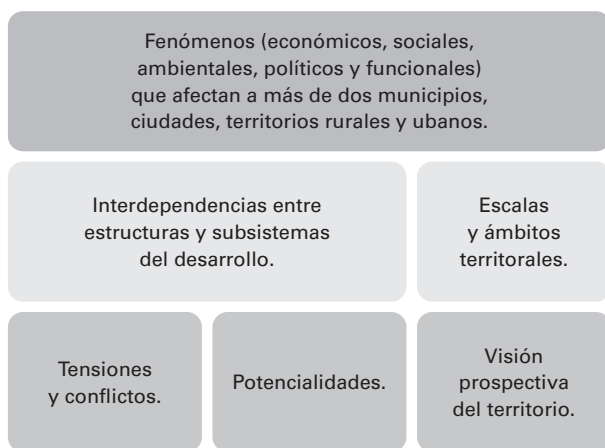


Figura 1.10. Categorías de análisis de los hechos regionales o metropolitanos

Fuente: elaboración propia.

### **Hechos territoriales y el papel central de las reglas y trayectorias institucionales, y de los conflictos o la cooperación entre actores**

El segundo enfoque adoptado para el estudio de los hechos territoriales y regionales se alimenta de autores de la escuela de análisis institucional, que reconoce la centralidad de las instituciones, las reglas de juego, las políticas públicas y de los actores, su capacidad de incidencia y sus interacciones para comprender las trayectorias del desarrollo, las transformaciones y los conflictos territoriales. La perspectiva de análisis institucional estudia varios aspectos: las reglas formales e informales, los espacios de negociación, las formas de intermediación de intereses y modelos de representación, los procesos de difusión de las innovaciones institucionales, los grados de institucionalización y los procesos de cambio institucional identificando los hitos y las coyunturas críticas y sus efectos en las sendas de desarrollo.

Desde esta perspectiva, para definir e identificar los hechos territoriales regionales y metropolitanos, y comprender su naturaleza, así como sus características es importante estudiar los siguientes elementos y aspectos institucionales que inciden en las trayectorias y los estilos de desarrollo: (1) las reglas formales e informales, (2) las interacciones de los actores estatales y no estatales, (3) los cambios y las trayectorias institucionales, en particular los hitos y las coyunturas críticas que definen las sendas del desarrollo, (4) los diseños institucionales, (5) las políticas públicas y las competencias entre niveles de gobierno, y (6) los espacios de participación y negociación, entre otros.

Como ya se señaló, en la metodología de identificación y análisis de hechos regionales se plantea la premisa de que la trayectoria institucional y los conflictos normativos e institucionales son centrales para configurar los hechos regionales o metropolitanos y las trayectorias de desarrollo.

De esta forma, en esta sección se propone una metodología de análisis que parte del supuesto de que el subsistema institucional está en el centro de las interacciones entre las diferentes estructuras del desarrollo, dado que constituye un factor transversal que genera los incentivos para la dinámica de las otras dimensiones; además, facilita, obstaculiza o determina la calidad de los bienes y servicios e incide en la configuración y trayectoria de las otras tres dimensiones: socioeconómica, funcional y ambiental; así, para dar cuenta de los hechos regionales y metropolitanos es importante estudiar las dinámicas y los procesos de cambio institucional

(y los factores que explican dichos cambios), los tipos de conflictos que se dan y las características del cambio institucional. Desde la perspectiva institucional se pueden identificar dos enfoques de explicación del cambio institucional: la teoría de path dependence del institucionalismo histórico, y el enfoque institucional de Ostrom.

Para analizar los conflictos territoriales e institucionales que encierran los hechos regionales y metropolitanos, y la forma como la trayectoria institucional incide en la configuración de estos hechos, se plantea la perspectiva utilizada por Ostrom, quien señala que las reglas o normas pueden incentivar comportamientos diferentes y pueden servir para aumentar tensiones y conflictos.

Ostrom clasifica las reglas o normas en tres niveles (Hernández, 2018): (1) reglas constitucionales, (2) reglas de elección colectiva y (3) reglas operativas. Cada una de ellas está anidada en otros conjuntos de reglas, que son las que definen cómo puede cambiarse el primer conjunto de normas.

Estas reglas se pueden visualizar en la figura 1.11.

Las reglas constitucionales son las de rango jerárquico superior. Plantean obligaciones para cumplir, derechos que deben ser respetados y mandatos y lineamientos que guían las acciones de las agencias públicas, todo lo cual debe ser tenido en cuenta a la hora de definir y aplicar las reglas de elección colectiva y las operacionales. Se refieren a todas las normas que regulan el funcionamiento social, institucional, ambiental, económico y

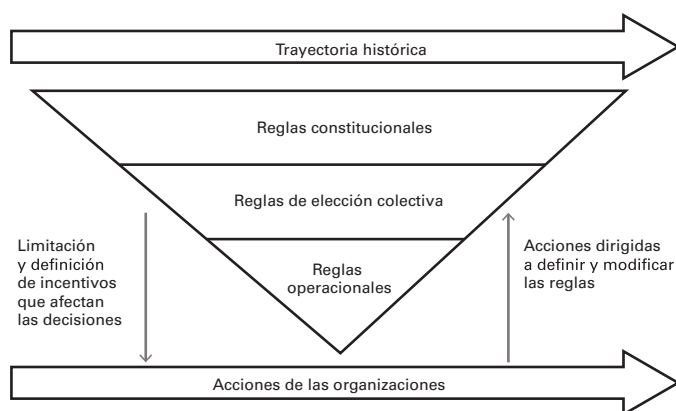


Figura 1.11. Marco para el análisis de instituciones

Fuente: Hernández (2018).

territorial (la Constitución, los desarrollos legislativos, las políticas públicas o las resoluciones adoptadas por distintas agencias públicas del Ejecutivo).

Las reglas de elección colectiva son las definidas por cuerpos colegiados de representación popular o mediante procesos de acción colectiva o en escenarios de participación. Son definidas y utilizadas para regular temas como el ordenamiento territorial, la administración del recurso, los programas y proyectos que se pueden desarrollar en este y los mecanismos de participación, de toma de decisión, de resolución de conflictos y de monitoreo y sanción que se utilizarán. Las reglas de este nivel deben, en teoría, ser congruentes con las constitucionales, por lo que la forma que pueden tomar se encuentra limitada, y a su vez limitan la definición e implementación de las reglas operacionales.

Las reglas operacionales definen cómo se debe realizar el uso del recurso común, qué recompensas o sanciones se deben asignar, quién debe supervisar el cumplimiento de las normas y qué información debe estar disponible. Las reglas operacionales se refieren a la solución de los problemas de apropiación y provisión, es decir, a las situaciones típicas de los dilemas de los comunes. También establecen quiénes y cómo monitorean las acciones de los otros, qué información debe intercambiarse y cuál es necesario reservar; asimismo definen los estímulos y las sanciones que deben aplicarse a diferentes acciones.

En este texto se asume la premisa de que la trayectoria institucional es fundamental en el estudio de la evolución, naturaleza y caracterización de los hechos regionales y metropolitanos. Los hechos regionales encierran conflictos de visiones sobre el desarrollo y conflictos institucionales entre actores y normas (leyes, decretos o resoluciones) que inciden en la trayectoria y configuración de los hechos.

### **Hechos territoriales regionales y metropolitanos, y la planeación prospectiva**

La figura de los hechos territoriales representa una innovación en el marco legal de la planeación territorial y una oportunidad para aportar a los enfoques tradicionales de planeación, con base en el análisis de las transformaciones territoriales desde una perspectiva basada en la complejidad de las interdependencias y funcionalidades. Los hechos territoriales permiten abordar los conflictos y las potencialidades de un territorio, análisis

imprescindible para la construcción de escenarios prospectivos desde visiones colectivas; también permite establecer compromisos y líneas de acción posibles para el ordenamiento territorial, la gestión ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida.

El resultado de un proceso de planeación a partir de la perspectiva de los hechos territoriales posibilita tener un conocimiento específico de los fenómenos y las acciones requeridas en un territorio. Más allá de las dimensiones sectoriales que han sido utilizadas como la base de la planeación, permiten el análisis de tendencias, así como la identificación de actores y dinámicas que contribuyen al desarrollo territorial y que crean condiciones de cambio para la consolidación de escenarios deseados.

El rasgo prospectivo de los hechos territoriales es servir de fundamento para orientar los lineamientos de planeación en escenarios de largo plazo, teniendo una visión de futuro que va más allá del diagnóstico a partir de las dimensiones del desarrollo. La visión prospectiva de los hechos territoriales facilita la construcción de una planeación con base institucional y de acuerdos colectivos que ayude a la integración y conciliación de diferentes visiones en diversos niveles de decisión a distintas escalas territoriales (local, nacional o regional).

Con la visión prospectiva desde la construcción de hechos territoriales se ponen en marcha mecanismos institucionales de cooperación y colaboración entre los actores vinculados a diversos niveles de gestión y escalas territoriales que tengan la capacidad de poner en la agenda pública e institucional alternativas a los retos del territorio y visiones compartidas para la construcción de futuros imaginados colectivamente.

## **Restricciones institucionales de la planeación y la gestión territorial y metropolitana**

En las siguientes líneas se analizan las restricciones institucionales que afectan la planeación y la gestión territorial y metropolitana: (1) la proliferación y multiplicidad de normas, políticas, planes, programas y proyectos sectoriales de los ámbitos nacional y territorial, que se convierten en una fuente de conflictos, yuxtaposiciones y traslapes de competencias en las ciudades, los municipios, los departamentos y las áreas metropolitanas;

(2) la fragmentación institucional y las coaliciones de intereses; (3) la planeación del territorio no integral, incompleta, desarticulada y poco coherente, que implica la débil incorporación del enfoque ambiental en la planeación y, en particular, del enfoque de riesgo; (4) la escasa efectividad en la participación y (5) el conflicto de competencias y las capacidades financieras.

### **Proliferación de normas y políticas**

Una primera restricción es la proliferación y multiplicidad de normas, políticas, planes, programas y proyectos sectoriales de los ámbitos nacional y territorial, que representan una fuente de conflictos, yuxtaposiciones y traslapes de competencias, intereses, visiones en las ciudades, los municipios, los departamentos, las áreas metropolitanas, los territorios de borde y los territorios rurales.

Las ciudades, las regiones y los territorios son escenarios de conflictos y tensiones entre el conjunto de políticas, planes y proyectos de carácter nacional, sectorial y territorial. Un rasgo de las dos últimas décadas es el incremento y la multiplicidad de políticas que se da no solo en el ámbito nacional (a la vieja usanza), sino además, y sobre todo, en los ámbitos regional, provincial, local en las ciudades, las áreas metropolitanas y las entidades territoriales. Desde una perspectiva institucional esta diversidad y multiplicidad de políticas, programas y proyectos se configura en *escenarios de tensiones, yuxtaposiciones y traslapes*, que responden a visiones, intereses, prioridades y agendas en conflicto vinculadas al modelo de desarrollo, las lógicas del mercado nacional y global, y las demandas de los actores del territorio.

La planeación se caracteriza por la multiplicidad de normas, políticas e instrumentos que constituyen fuentes de conflictividad en el ordenamiento territorial en las diferentes escalas territoriales (metropolitanas, bordes, aglomeraciones urbanas y territorios rurales). Por ejemplo, la habilitación de suelo para actividades mineras, proyectos extractivos y macroproyectos de interés nacional entran en conflicto con determinantes ambientales de carácter nacional y regional, con las visiones de desarrollo de los pobladores y con los lineamientos de ordenamiento territorial ambiental local; por otro lado, las directrices de áreas metropolitanas pueden entrar en conflicto con territorios colectivos y lineamientos de zonificación ambiental, patrimonio material e inmaterial, y puede existir yuxtaposición entre disposiciones sectoriales y políticas nacionales que no integran una perspectiva territorial del desarrollo.

Los hechos regionales, metropolitanos y territoriales se distinguen por proporcionar un *marco analítico* para considerar los conflictos, las tensiones y las yuxtaposiciones entre políticas, programas y proyectos en las ciudades, las aglomeraciones urbanas, los bordes y los territorios rurales. Estos conflictos en los procesos de planeación y gestión territorial están presentes en todos los ámbitos del desarrollo territorial: ambiental, funcional y económico.

Por otro lado, la figura de hechos territoriales (regionales o metropolitanos) proporciona una *metodología* para orientar la *planeación y gestión* que permite identificar escenarios, caracterizar los dilemas de la planeación en los territorios y definir lineamientos de ordenamiento y desarrollo territorial. En este sentido, generan espacios para articular o modificar políticas nacionales en función de mandatos y procesos territoriales, para sugerir los conflictos del desarrollo que requieren atención y para conocer los contextos de oportunidad a partir de los dilemas planteados.

Existen diversas metodologías de análisis de conflictos: una es la del análisis institucional de conflictos de Ostrom y otra es la que se centra en identificar las determinantes del ordenamiento territorial de superior jerarquía, y analizar cómo dichos determinantes entran en tensión con el ordenamiento en el ámbito local; una tercera tipología es identificar los conflictos socioambientales, conflictos de usos, conflictos multiculturales, conflictos derivados de la actividad económica ilegal, conflictos en las relaciones ciudad-campo y conflictos institucionales, entre otros.

***Metodología de análisis 1: las determinantes de superior jerarquía del ordenamiento territorial en municipios y ciudades, escenarios de tensiones y conflictos***

Una forma de ilustrar los conflictos de ordenamiento y desarrollo territorial es analizar las determinantes de superior jerarquía del ordenamiento territorial en municipios y ciudades de Colombia. El análisis de estas determinantes permite evidenciar el predominio de políticas públicas nacionales sectoriales que no integran la perspectiva territorial del desarrollo y dan prioridad a intereses de capitales internacionales y nacionales, en detrimento de modelos sostenibles de desarrollo.

En la figura 1.12 se presentan las determinantes de superior jerarquía que orientan el ordenamiento territorial en municipios y ciudades del país.

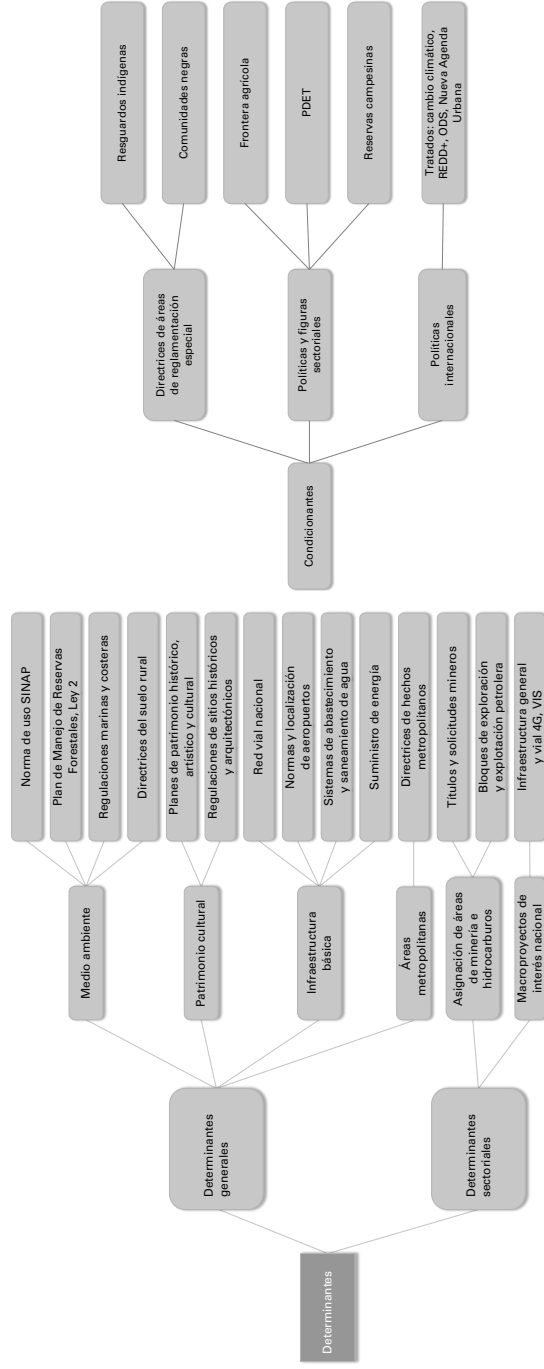


Figura i.12. Determinantes y condicionantes de superior jerarquía del ordenamiento municipal en Colombia

Fuente: elaboración propia, adaptada de IGAC (2019).

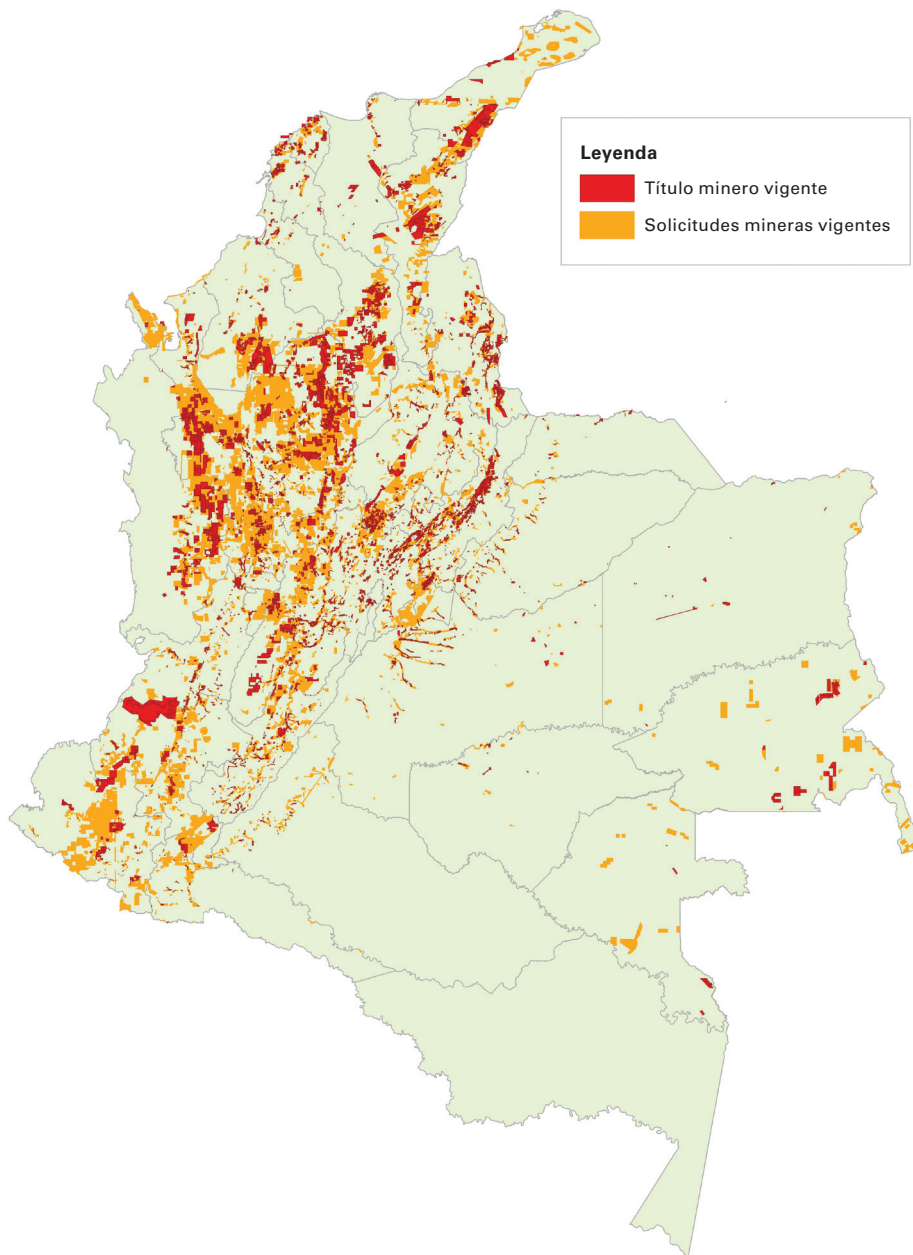
A manera de ejemplo, las políticas y decisiones minero-energéticas, las políticas agropecuarias, los planes estratégicos de infraestructuras o equipamientos no solo han sido políticas con *visiones sectoriales, parciales y desarticuladas*, sino que se trata de políticas que han impuesto de forma jerárquica decisiones de ordenamiento territorial, agudizando tensiones y conflictos de ordenamiento y desarrollo territorial en ciudades, áreas metropolitanas y territorios rurales (Hernández, 2018). Se trata de políticas que entran en conflicto con el ordenamiento ambiental y rural del territorio, y con apuestas e intereses de actores del territorio. El modelo extractivo de desarrollo ha predominado en las políticas mineras, agrícolas y de infraestructura.

Las políticas mineras habilitan tierras para proyectos mineros y de hidrocarburos, y, por su parte, la Agencia Nacional de Minería otorga licencias de exploración y explotación sobre áreas protegidas y de conservación, en territorios de vocación rural, lo cual genera conflictos en territorios rurales y ciudades. El mapa 1.2 muestra la superposición de los títulos otorgados y las áreas de protección ambiental.

Otro ejemplo de tensiones en territorios rurales son las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) planteadas en el proyecto de Ley 223 del 2015. Según instituciones como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), las Zidres representan un instrumento que legalizaría la acumulación irregular de predios —con antecedentes de baldíos— por parte de empresas nacionales y extranjeras, causando efectos negativos en términos de concentración y expropiación de la tierra. El proyecto de Ley 223 pretende evadir las restricciones legales a la concentración de baldíos y representa una amenaza para el campesinado y el desarrollo rural<sup>3</sup>.

---

3 Así concluye el análisis del proyecto Zidres realizado por la coalición formada por CODHES; Cinep; Planeta Paz; CCJ; Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas; Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; Dignidad Agropecuaria Colombiana y Oxfam. La coalición sostiene que el proyecto se basa en dos falacias: “La primera: El Gobierno dice que el proyecto Zidres no es una ley de bienes baldíos y que se enfoca en el desarrollo de zonas actualmente improductivas. Eso no es así. La verdad es que varias de las disposiciones sí tocan aspectos relacionados con la tenencia de las tierras con antecedentes de baldíos. El artículo 7 contempla la concesión o arrendamiento de tierras baldías, el artículo 9 habla



Mapa i.2. Superposición de títulos y solicitudes mineras sobre áreas protegidas

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT, 2010).

En este contexto, un desafío fundamental de la planeación territorial y metropolitana consiste en crear un espacio de articulación entre la planificación territorial en el ámbito nacional (que puede en algunos casos asumir la forma de ordenamiento territorial) y la planificación de los espacios locales (generalmente representados por los municipios). Un paso por seguir es el de construir en forma consensuada los hechos regionales y metropolitanos como una herramienta que permite identificar fenómenos, transformaciones, interdependencias, conflictos y potencialidades a escala regional, urbana y periurbana y metropolitana. Respecto a la gestión territorial de ciudades, entidades territoriales y municipios el desafío central es la organización de una institucionalidad flexible capaz de coordinar las diferentes acciones a través de órganos de gestión innovadores, que incorporen las visiones, discusiones y prácticas de los distintos actores expresadas en los hechos territoriales identificados.

### ***Metodología de análisis 2: estudio de tensiones y conflictos de carácter territorial desde la perspectiva institucional***

Esta metodología de análisis parte de la premisa de que el subsistema institucional está en el centro de las interacciones entre las diferentes estructuras del desarrollo, dado que constituye un factor transversal que genera los incentivos para la dinámica de las otras dimensiones (económica, sociocultural, funcional y ambiental), facilita, obstaculiza o determina la calidad de los bienes y servicios, e incide en la configuración y trayectoria de las otras tres estructuras: socioeconómica, funcional y ambiental (Hernández *et al.*, 2019).

---

de la posibilidad de adquirir tierras con antecedentes de baldíos y el artículo 12 abre la posibilidad de legalizar la acumulación irregular de baldíos al proponer ‘sanear las situaciones imperfectas’. La segunda: El Gobierno dice que las Zidres son un mecanismo para promover el desarrollo de proyectos empresariales, implicando una explotación sostenible del campo. La verdad es que desde el punto de vista social resulta insostenible para los hogares campesinos adoptar un ‘régimen de transición’ para ajustarse a los lineamientos de la UPRA (art. 12) y en caso contrario exponerse a ser objeto de expropiación. En términos de sostenibilidad ambiental, es conocida la fragilidad ambiental que caracteriza zonas como la Altillanura, y los proyectos a gran escala que promueve este proyecto implican riesgos ambientales, según los expertos” (Oxfam, s. f., párr. 5).

De esta forma, para dar cuenta de los hechos regionales y metropolitanos es importante estudiar las dinámicas y los procesos de cambio institucional (y los factores que explican dichos cambios), los tipos de conflictos que se dan y las características del cambio institucional. Desde la perspectiva institucional se pueden identificar dos enfoques de explicación del cambio: la teoría de path dependence del institucionalismo histórico, y el enfoque institucional de Ostrom (Hernández, 2018).

Para analizar los conflictos territoriales que encierran el estilo de desarrollo y los modos de ocupación del suelo y el papel que tiene la trayectoria institucional en estos conflictos, se plantea la perspectiva de análisis de Ostrom, quien señala que las reglas y normas son marcos y escenarios generados de tensiones y conflictos.

Ostrom clasifica las reglas o normas en tres niveles (Hernández, 2018): (1) reglas constitucionales, (2) reglas de elección colectiva y (3) reglas operativas. Cada una de ellas está anidada en otros conjuntos de reglas, que son las que definen cómo puede cambiarse el primer conjunto de normas (véase la figura 1.11 en la página 63 de este libro).

Las reglas constitucionales son las de rango jerárquico superior. Plantean obligaciones para cumplir derechos que deben ser respetados, y mandatos y lineamientos que guían las acciones de las agencias públicas, todo lo cual debe ser tenido en cuenta al definir y aplicar las reglas de elección colectiva y las operacionales. Se refieren a todas las normas que regulan el funcionamiento social, institucional, ambiental, económico y territorial (la Constitución, los desarrollos legislativos, las políticas públicas o las resoluciones adoptadas por distintas agencias públicas del Ejecutivo).

Las reglas de elección colectiva son las definidas por cuerpos colegiados de representación popular o mediante procesos de acción colectiva o en escenarios de participación. Son definidas y utilizadas para regular

temas como el ordenamiento territorial, la administración del recurso, los programas y proyectos que se pueden desarrollar en este y los mecanismos de participación, de toma de decisión, de resolución de conflictos y de monitoreo y sanción que se utilizarán. Las reglas de este nivel deben, en teoría, ser congruentes con las constitucionales, por lo que la forma que pueden tomar se encuentra limitada, y a su vez limitan la definición y la implementación de las reglas operacionales.

Las reglas operacionales definen cómo se debe realizar el uso del recurso común, qué recompensas o sanciones se deben asignar, quién debe supervisar el cumplimiento de las normas y qué información debe estar disponible. Las reglas operacionales se refieren a la solución de los problemas de apropiación y provisión, es decir, a las situaciones típicas de los dilemas de los comunes.

También establecen quiénes y cómo monitorean las acciones de los otros, qué información debe intercambiarse y cuál es necesario reservar; asimismo definen los estímulos y las sanciones que deben aplicarse a diferentes acciones. En este texto se asume la premisa de que la trayectoria institucional es fundamental en el estudio de la evolución, la naturaleza y caracterización de los hechos regionales y metropolitanos. Los hechos regionales encierran conflictos de visiones sobre el desarrollo y conflictos institucionales entre actores y normas (leyes, decretos o resoluciones) que inciden en la trayectoria y configuración de los hechos.

En la figura 1.13, se realiza una clasificación de tensiones entre normas, figuras y políticas de ordenamiento territorial en Colombia desde la perspectiva de Ostrom.

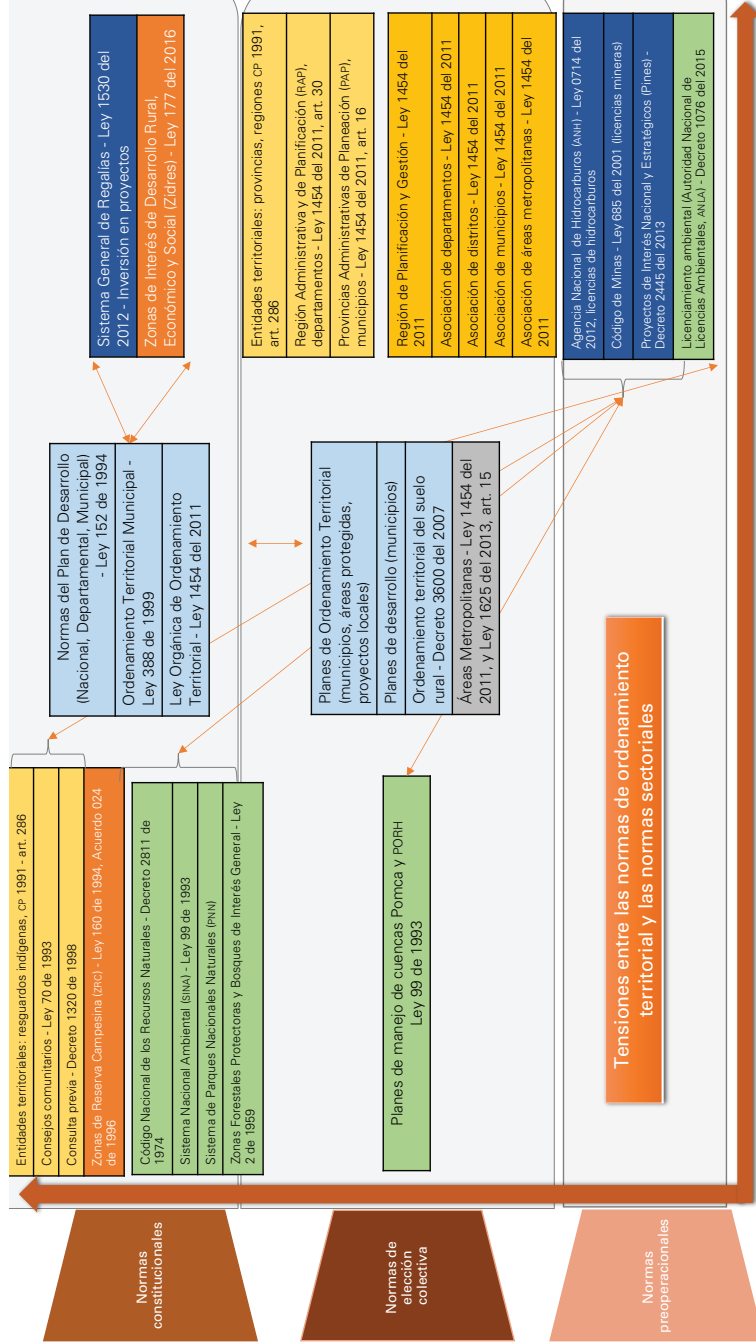


Figura 1.13. Tensiones y conflictos entre normas

### La fragmentación institucional y las coaliciones de intereses

Una segunda restricción es la fragmentación institucional y las coaliciones de intereses. La presencia de asimetrías de poder y de coaliciones en los ámbitos local y territorial priorizan las decisiones siguiendo las lógicas del mercado exclusivamente.

El concepto de fragmentación institucional está relacionado con la existencia de una diversidad político-administrativa en el contexto de regiones metropolitanas interdependientes y funcionales, lo que impide y obstaculiza la coordinación y planeación supramunicipal con enfoque territorial más allá de las localidades. De acuerdo con el argumento metropolitano, la *fragmentación político-administrativa* crea una *estructura de incentivos* que motiva tanto a los funcionarios electos como a los designados a no cooperar ni coordinarse con las autoridades de otras jurisdicciones amplificando la dimensión de los problemas sociales y de política pública, situación que ocasiona la ausencia de una perspectiva regional o metropolitana (Graizbord, 1991).

En este sentido, en aglomeraciones urbanas y regiones metropolitanas, como el caso de Bogotá Región, una de las limitaciones de la planeación metropolitana y regional es la enorme fragmentación político-institucional y la débil capacidad de las diferentes iniciativas de integración para impulsar en forma efectiva una planeación territorial y metropolitana supramunicipal. Bogotá Región tiene tres escalas de planeación territorial: (1) la *escala regional* (o red de ciudades conformadas con los principales núcleos urbanos); (2) la *escala subregional* que está integrada por los 116 municipios de Cundinamarca y sus relaciones con Bogotá; y (3) la *escala de región metropolitana* que comprende al borde urbano y las relaciones metropolitanas con los municipios más cercanos a Bogotá y con los cuales las relaciones funcionales son más fuertes, debido a su proximidad geográfica. Esta corresponde a la Sabana de Bogotá y está conformada por un núcleo urbano que es Bogotá, ocho municipios del primer anillo, ocho del segundo anillo y dos centros subregionales.

Los POT de la Sabana y de la Región Metropolitana han sido generadores de ocupación dispersa, fragmentación institucional y desintegración regional. En un contexto de fragmentación político-administrativa, de ambigüedad normativa, de bajo control territorial urbano y de figuras de integración no vinculantes, los municipios de la región metropolitana entran

en dinámicas de competencia por captar la localización de actividades económicas que generan rentas en sus territorios a través de la flexibilización de normas urbanas y el establecimiento de políticas de suburbanización del suelo. Se desarrollan coaliciones entre intereses económicos inmobiliarios y agentes locales de planeación que utilizan los planes de ordenamiento para responder a los intereses del capital inmobiliario.

Un estudio de evaluación de los POT de 33 municipios en la Región Metropolitana, realizado por la Secretaría Distrital de Planeación en el 2015, llegó a tres conclusiones: la primera, que las decisiones de los POT evidencian una intención por expandir la ocupación del suelo a través de la categoría de rural suburbano sin el aprovechamiento de obligaciones urbanísticas o sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios; la segunda, que adicionalmente algunos POT inducen modelos urbanos poco compactos; y tercero, que los POT definieron importantes hectáreas de suelo rural suburbano que en la mayoría de los municipios se encuentran aún disponibles, lo que implica la especulación del mercado del suelo (Secretaría Distrital de Planeación, 2015).

En consecuencia, la mayoría de los municipios no se apropian de una visión supramunicipal para la construcción de un sistema de planeación regional, lo cual da forma a un sistema de ciudades dispersas y concentradas en habilitar suelo suburbano e impulsar la expansión urbana sin consideraciones de orden ambiental, social o humano en la Región Metropolitana de Bogotá.

De otra parte, la fragmentación político-institucional es también generada por otras condiciones y otros factores. En esta dirección, las estructuras de toma de decisiones intermunicipales, regionales, supramunicipales y federales establecen barreras, fronteras y controversias entre sí, debido principalmente a antagonismos e identidades locales fuertes, intereses establecidos en las municipalidades en materia de ordenamiento territorial, aprovechamiento de recursos naturales y proyectos de infraestructura, así como rechazo de altos niveles de gobierno y limitaciones relacionadas con los sistemas de financiación de autoridades regionales.

### **Planeación del territorio: incompleta, desarticulada y poco coherente**

Uno de los fallos fundamentales en la gestión pública es la escasa visión territorial, que deriva en las pocas propuestas de ordenamiento nacional y regional, de un modo integral. En sus dimensiones ambiental, rural, vial y urbana, el ordenamiento ha planeado soluciones parciales en el marco de las competencias y la jurisdicción de las entidades territoriales; sin embargo, las ciudades tienen una importancia fundamental desde una perspectiva integral y sostenible para el desarrollo del país. Esto implica que en la planeación territorial de las ciudades deben articularse los entornos rurales y ambientales en el contexto regional, para zanjar los conflictos entre las áreas protegidas y el territorio urbano, y las dinámicas metropolitanas entre las ciudades y los municipios vecinos ante fenómenos de conurbación y desbordamiento urbano (Hernández *et al.*, 2019).

Los rasgos principales de este tipo de conflictos son:

1. La planeación urbana y territorial no se construye en función de territorios con características biofísicas comunes y continuas. No consolida regiones biofísicas. En este sentido, las divisiones político-administrativas son el principal referente de la planeación del desarrollo territorial, desconociendo aspectos geográficos y culturales que, tradicional e históricamente, han dado forma al territorio, puesto que, en muchos casos, los límites están dados por la estructura geográfica, hidrográfica o ambiental del territorio, que a su vez son adoptados e incorporados culturalmente. A pesar de los avances normativos y de ordenamiento territorial en materia de estructura ecológica principal (EEP), aún no se consolida en las diferentes ciudades, regiones y municipios del país un modelo de ocupación territorial teniendo como base la EEP.
2. La planeación del ordenamiento territorial no ha incorporado la planeación con enfoque de cuenca que trasciende el límite urbano-rural, ignorando las interdependencias entre la ciudad y el campo. De acuerdo con las normas y los principios de ordenamiento territorial en Colombia, este debe fortalecer y ordenarse en torno a la estructura ecológica principal como determinante.
3. La planeación territorial tiene un sesgo urbano, según el cual las áreas rurales son un remanente territorial que no es urbanizable. Se habilita

suelo suburbano, lo cual afecta el suelo rural. Derivado de lo anterior, se evidencia una falta de incorporación y armonización de instrumentos de planificación rural, con una propuesta de ordenamiento rural y un sistema de planificación que reconozca las interdependencias urbano-rurales. Las Unidades de Planificación Rural (UPR) se construyen con base en la estructura ecológica principal, elementos biofísicos, veredas, elementos del paisaje y dinámicas socioeconómicas, y no son instrumentos empleados para la articulación entre la planificación rural y urbana.

4. La planeación de la ruralidad tiene un enfoque conservacionista que ve al entorno natural como límite o frontera, y espacio intangible o deshabitado, perdiéndose la oportunidad de reconocer el patrimonio ambiental y la posibilidad de lograr una relación constructiva y equilibrada entre lo urbano y lo rural.
5. La planeación territorial silencia e invisibiliza la diversidad del territorio rural y desconoce las condiciones en la distribución de la propiedad, la estructura predial y las necesidades en materia de seguridad alimentaria.
6. La planeación territorial municipal se caracteriza por sus debilidades en los POT municipales para resolver problemáticas y aprovechar potencialidades que implican una mirada supramunicipal.

En síntesis, no existe una apuesta integral para el desarrollo de las ruralidades según la vocación de suelos y paisajes naturales, que enfrente los fenómenos de decrecimiento de las áreas sembradas en torno a las ciudades y la configuración de zonas grises alrededor de las aglomeraciones.

### **Escasa efectividad en la participación**

El carácter que tiene la participación en términos de la incidencia que esta pueda tener en la construcción de políticas públicas a través de la concertación de agendas entre actores comunitarios, sociales, institucionales o económicos, desde una perspectiva social e institucional democrática e incluyente en la construcción de lo público, encuentra serios obstáculos en la práctica debido a:

1. Desconocimiento de los actores: Las normas y los espacios e instancias de coordinación y participación no tienen autonomía o incidencia en las decisiones sobre lo público en el territorio, y los actores institucionales desconocen los procesos organizativos y de deliberación a través de los cuales se gestiona, por parte de los actores sociales y comunitarios, alternativas de solución a problemáticas en los territorios.
2. Desconocimiento de los derechos: La relación entre Estado y actores sociales en el territorio de la cuenca está mediada por un recurrente desconocimiento de los derechos por parte de los actores gubernamentales, que se manifiesta en el precario nivel de calidad de vida que afrontan la mayoría de las poblaciones, situación provocada y agravada por los serios conflictos ambientales y urbanos que afectan el territorio.
3. No incorporación de mandatos judiciales: Los mecanismos de acción de los actores sociales para la reivindicación de derechos han sido las acciones judiciales, que desafortunadamente no han avanzado lo suficiente en materia de derechos colectivos y siguen abordando la justicia desde la perspectiva del interés particular.
4. Deficiente diseño institucional: En el caso de Bogotá, si bien es cierto que se ha producido una proliferación de espacios de participación y coordinación en la institucionalidad de la ciudad, también es cierto que las escalas de los espacios están circunscritas a lo local o distrital, desconociendo la necesidad de establecer espacios de organización, deliberación, coordinación y articulación de actores en los ámbitos de las cuencas. Procesos y espacios innovadores como las mesas de borde fueron desactivados y desconocidos, a pesar de los grandes aportes que se habían generado en ellas para la gestión de esos territorios.
5. Racionalidad social versus racionalidad técnica gubernamental: Existen rupturas en los procesos organizativos frente a los proyectos de intervención urbanística en diferentes escalas, por cuanto la participación está subordinada a los criterios, espacios y tiempos gubernamentales, cuya racionalidad atiende a los tiempos de la gestión pública y la contratación, más que a las cosmovisiones de pobladores ancestrales, la apropiación social del concepto de sostenibilidad ambiental y los derechos de las poblaciones.

## Descripción de contenidos y estructura del libro

Este libro se divide en cuatro partes: la primera, “Hechos regionales y metropolitanos en Bogotá Región relacionados con el ordenamiento en torno al agua”; la segunda, “Hechos regionales y metropolitanos en Bogotá Región relacionados con la ruralidad en aglomeraciones urbanas”; la tercera, “Hechos regionales en aglomeraciones urbanas y ciudades intermedias”; y la cuarta, “Hechos regionales y territoriales en la Amazonia y la Orinoquia”.

En la primera parte, se encuentran los siguientes capítulos: “Hechos territoriales de la cuenca urbana del río Tunjuelo y lineamientos de ordenamiento”, escrito por Andrés Hernández Quiñones, Daniel Arriaga Salamanca, Luisa Fernanda Jiménez Ortiz, Vanessa Paola Duarte Mahecha, Alejandro Franco Rojas y Johoner Correa Cruz, en el cual se presentan los hechos territoriales identificados en el marco del macroproyecto urbano de recuperación ambiental y desarrollo económico y social del río Tunjuelo. La metodología de hechos territoriales fue planteada por la Unión Temporal Alianza Uniandes-Ecodes como una herramienta para orientar el proceso participativo de planeación territorial basándose en la identificación de interdependencias, conflictos y potencialidades del territorio. Dicho proceso se desarrolló en la consultoría de “Caracterización, diagnóstico y línea base de la cuenca urbana del río Tunjuelo” en el 2019.

La primera sección del capítulo presenta la cuenca urbana del río Tunjuelo (CURT) y una breve caracterización de ella. Este territorio sirve como punto de referencia en la escala de borde urbano-rural y regional para identificar los hechos territoriales.

La segunda sección explica la metodología elaborada por el Cider y adoptada por la Unión Temporal Alianza Uniandes-Ecodes, para identificar y analizar los hechos territoriales y la estrategia de participación ciudadana impulsada.

Y la tercera sección expone los hechos territoriales de la CURT identificados en el proceso de participación de las diferentes organizaciones y redes sociales, las lideresas y los líderes de la cuenca y el equipo técnico de la unión temporal.

El segundo capítulo, titulado “El corredor ecológico ancestral y campesino del río Tunjuelo”, escrito por Andrés Hernández Quiñones, Alejandro Franco Rojas, Luisa Fernanda Jiménez Ortiz, Vanessa Paola Duarte

Mahecha y Daniel Arriaga Salamanca, presenta la propuesta de corredor que surge del diagnóstico participativo del macroproyecto de recuperación del río Tunjuelo y de la mesa multiactor formada en el proceso de formulación del POT de Bogotá en el 2022. En este texto se analiza el proceso de fragmentación del ecosistema de la CURT; se describe su carácter geoes-tratégico en términos funcionales y de interés ambiental para el bienestar hídrico y ecosistémico de la región, así como los instrumentos de ordenamiento territorial de escala nacional, regional y local que han incidido en el estado de la cuenca, además de la definición de áreas protegidas de orden nacional y regional, como el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (Pomca) y el POT de Bogotá (Decreto 555 del 2021) que acoge las resoluciones de acotamiento de ronda hídrica adoptadas con anterioridad.

Así mismo, se resalta la importancia del corredor ecológico desde la perspectiva ecosistémica y de conectividad regional, y a partir de su potencial para la construcción identitaria y la preservación de los valores ancestrales, con énfasis en lo cultural y la defensa de la identidad campesina; finalmente, se plantea la propuesta de corredor ecológico.

El tercer capítulo, “Procesos y medidas de recuperación del río Bogotá”, escrito por Luisa Fernanda Jiménez Ortiz, Alejandro Franco Rojas y Rafael Andrés Muñoz Quintero, aborda tres hechos identificados en la cuenca del río Bogotá que evidencian la necesidad de evaluar los escenarios de riesgo desde una perspectiva más amplia. Este enfoque busca involucrar aspectos funcionales, la sostenibilidad ambiental, las condiciones físico-bióticas y las sinergias entre el medio natural y el construido a escala de cuenca. De esta manera, se supera la visión fragmentada del territorio limitada al ámbito municipal y se avanza hacia una mirada coherente con el principio de sostenibilidad ambiental establecido en la Ley 1523 del 2012, que reconoce la relación inseparable entre sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo de desastres.

Un primer hecho es que, si bien el sistema de embalses y la correcta operación de las compuertas de Alicachín permite compensar la pérdida de capacidad de regulación de crecientes en la Sabana de Bogotá, la cuenca experimenta una pérdida significativa en su funcionalidad, su biodiversidad y la fertilidad de sus suelos, por lo cual resulta conveniente

conservar los humedales existentes, tanto en su espejo de agua como en sus atributos ecosistémicos.

Un segundo hecho está relacionado con la fragmentación y el estrangulamiento del sistema hídrico de la ciudad, en particular la presión sobre el conjunto de humedales, lo que limita su funcionalidad y capacidad de recuperación, y afecta incluso las condiciones amenazantes para quienes habitan el territorio.

Un tercer hecho es el de la transformación de los escenarios de amenaza por inundación. En particular, la evolución en los mapas de amenaza por inundación para Bogotá permite identificar cómo el escenario de riesgo ante inundaciones no elimina la condición amenazante, sino que la transforma en un nuevo escenario de riesgo por rompimiento de jarillones y encharcamiento, condición que se incrementa ante la reiterada y progresiva alteración antrópica de los ríos y humedales que sucumben ante una matriz urbana en desarrollo y el desconocimiento de su base biofísica.

La segunda parte del libro se centra en el análisis de hechos regionales y metropolitanos en Bogotá Región relacionados con la ruralidad en aglomeraciones urbanas.

El cuarto capítulo, “Inseguridad alimentaria en la región Central de Colombia: una reflexión sobre factores generadores desde la perspectiva del enfoque territorial del desarrollo rural”, escrito por Mario Samper Kutschbach, Andrés Hernández Quiñones, Allam Echeverry Jiménez, Melissa Vélez Arias, Javier Eduardo Ríos y Rubén Darío Ortiz, se orienta a identificar factores que den cuenta de riesgos asociados a la inseguridad alimentaria en la región Central, conformada por Bogotá y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima. Para ello, se parte de la pregunta: ¿Qué tipo de factores institucionales y coyunturales generan condiciones que inciden en la inseguridad alimentaria en la región Central?

El capítulo se desarrolla en tres secciones. En la primera, se presentan tres debates que se han dado sobre el enfoque territorial del desarrollo rural y que permiten enmarcar los aspectos en juego relacionados con la seguridad alimentaria. En la segunda, se plantean los principales desafíos que enfrenta este enfoque para una mejor comprensión de los factores que condicionan las transformaciones de los sistemas agroalimentarios y generan contextos en los que se pueden presentar fenómenos de inseguridad alimentaria. Finalmente, se proponen tres factores que pueden tener

relación con el fenómeno de inseguridad alimentaria en la región Central: (1) la inflación causada por el costo de los alimentos y el costo del transporte; (2) la escasa consolidación del Plan Regional de Abastecimiento de Bogotá, formulado en las dos últimas décadas, y de las figuras de ordenamiento productivo diseñadas para consolidar un sistema de abastecimiento en la región; y (3) los efectos sobre la reducción de suelos agrológicos en los municipios que hacen parte de la región Central, como resultado de la expansión urbana dispersa y de la actividad industrial. La conversión de tierras agrícolas en desarrollos urbanos en la Sabana de Bogotá ha implicado la pérdida de áreas productivas y la fragmentación del paisaje agrícola.

El quinto capítulo, “Sistema agroalimentario regional en Bogotá-Cundinamarca relacionado con la agricultura campesina, familiar y comunitaria, y vínculos urbano-rurales”, autoría de Andrés Hernández Quiñones, Ángela Maribeth Marín Pérez y Rubén Darío Ortiz Morales, se orienta a caracterizar el sistema agroalimentario regional relacionado con la economía campesina, familiar y comunitaria en la región Bogotá-Cundinamarca, y el papel de la economía campesina y comunitaria en él. Para ello, en primer lugar, se identificaron tres interdependencias cruciales para comprender el funcionamiento del Sistema Agroalimentario Regional Bogotá-Cundinamarca, de base campesina y comunitaria: (1) las dinámicas de producción, distribución y comercialización; (2) la interdependencia relacionada con la emergencia e incidencia de colectivos, redes de mercados y otras iniciativas asociadas al Sistema Agroalimentario Regional, como manifestación de la multifuncionalidad de la agricultura de la región; y (3) la interdependencia vinculada con los aspectos normativos e institucionales, en la cual las disposiciones legales impactan las realidades de campesinos y agricultores familiares, e influyen en su capacidad para construir una ruralidad más resiliente. La trayectoria institucional está influenciada, por un lado, por una agenda global asociada a la agricultura familiar y los movimientos campesinos, y, por otro lado, marcada por hitos históricos en la normativa nacional y por el surgimiento de innovaciones en la normativa, que han llevado a la visibilización de la agricultura familiar y comunitaria.

En segundo lugar, el capítulo describe dos tensiones y conflictos presentes en el Sistema Agroalimentario Regional que afectan la consolidación del papel de la economía campesina, familiar y comunitaria: los

institucionales y los económicos. Por último, se exponen las potencialidades y oportunidades.

La tercera parte del libro se concentra en presentar casos de hechos regionales en aglomeraciones urbanas y ciudades intermedias, que han servido para formular y adoptar políticas territoriales.

El sexto capítulo, “Hechos territoriales rurales, política de ruralidad y nuevos vínculos urbano-rurales en Bucaramanga”, redactado por Vanessa Paola Duarte Mahecha, Jenny Caroline Dueñas Oviedo, Julián Silva Cala y Andrés Hernández Quiñones, desarrolla una propuesta de política pública de ruralidad para Bucaramanga que se fundamenta en la identificación de dinámicas y hechos territoriales rurales. En primer lugar, se presenta una nueva caracterización de ruralidad del municipio mediante una zonificación del territorio basada en los factores biofísicos y en el trabajo de cartografía en campo, que dio como resultado la identificación de unidades territoriales rurales. En segundo lugar, se detallan dos categorías para la definición de los lineamientos de ordenamiento territorial rural: la ruralidad como hecho metropolitano y el agua como eje del ordenamiento territorial. Y, en tercer lugar, se exponen y analizan las dinámicas y los hechos territoriales rurales del municipio, que se identificaron en talleres y con el equipo técnico de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bucaramanga, los cuales analizan interdependencias, problemáticas, potencialidades y posibles innovaciones por desarrollar.

En la cuarta parte del libro se explican los hechos regionales y territoriales en la Amazonia y la Orinoquia. El séptimo capítulo, “Hechos regionales del departamento del Meta y escenarios prospectivos”, escrito por Andrés Hernández Quiñones, Crithian Andrés Molina Calderón, Leonel Alberto Miranda Ruiz, Vanessa Paola Duarte Mahecha y Rafael H. Forero H., presenta la construcción colectiva de una visión regional de ordenamiento territorial en el Meta, trabajada con los funcionarios del departamento, la cual toma como herramienta la identificación de los hechos regionales que han caracterizado las transformaciones territoriales.

El capítulo presenta un enfoque de las transformaciones, las interdependencias, los conflictos y las potencialidades del Meta, destacando su relevancia histórica y cultural en la altillanura, su papel fundamental en las regiones de la Amazonia y la Orinoquia, y su contribución esencial al desarrollo económico y social de Colombia. Además de su producción

petrolera, la región posee un potencial turístico, agrícola, agroindustrial y ganadero significativo, así como una valiosa oferta de servicios ecosistémicos y biodiversidad; no obstante, el Meta también enfrenta desafíos relacionados con la interacción entre activos naturales y desigualdades territoriales que afectan a las comunidades locales.

En este contexto, el capítulo séptimo aboga por la necesidad de una reevaluación de los procesos de planificación territorial y la creación de visiones compartidas que involucren a la sociedad civil, el sector empresarial, la academia y las instituciones gubernamentales. Los autores presentan los resultados de un proceso colaborativo llevado a cabo en el 2018, que surgió de un programa de capacitación en prospectiva territorial, en colaboración entre la Gobernación del Meta, la cooperación alemana Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y el Cider de la Universidad de los Andes. Este esfuerzo busca reconocer el conocimiento institucional en planificación del Meta y propone directrices para el ordenamiento territorial departamental.

El octavo capítulo, “Hechos regionales y territoriales en la Amazonia: escenarios de planeación y retos de transición en el Guaviare”, autoría de Andrés Hernández Quiñones, William Leonardo Peraza, Vanessa Paola Duarte Mahecha, Sergio Mauricio Ardila Quintero y Diana Carolina Ramírez, analiza los hechos regionales y territoriales del departamento del Guaviare que han caracterizado la configuración y transformación del territorio en las tres últimas décadas. En la primera sección, se presenta una breve descripción del departamento; en la segunda, se expone la metodología utilizada para la identificación y caracterización de los hechos regionales y territoriales; y en la tercera, se dan a conocer los hechos que identifican las transformaciones desde una perspectiva de interdependencias, conflictos y potencialidades, y se esbozan los escenarios de planeación y los retos de transición en la región.

Este capítulo partió de la información recogida en el Plan de Formación del Proyecto “Conexión Guaviare” implementado por el Cider en el segundo semestre del 2022, en el cual se dictó el módulo titulado: “Gobernanza, transformaciones territoriales y medio ambiente en la Amazonia” con la dirección del profesor Andrés Hernández Quiñones y de Vanessa Paola Duarte Mahecha, el cual analizó los temas de deforestación, desarrollo territorial y medio ambiente. La sesión final del módulo se desarrolló

mediante el formato de taller y se utilizó la metodología de hechos territoriales y regionales para analizar las problemáticas, los conflictos y las transformaciones del Guaviare y de la Amazonia, así como para identificar potencialidades y oportunidades que deben orientar las estrategias y los proyectos de desarrollo territorial en la región. También se sustentó en la investigación realizada en el taller de análisis del territorio en el 2022.

Los hechos regionales identificados y que sirvieron de base para el trabajo en los talleres fueron los siguientes. El primer hecho regional y territorial que se discutió en el taller fue “Guaviare como territorio geoestratégico y escenario de tensiones y conflictos en torno al ordenamiento ambiental”. En él se buscó comprender el territorio del departamento a partir de la reflexión en torno a las figuras de ordenamiento ambiental y territorial, y el conjunto de políticas nacionales, regionales y locales de planeación sectorial y territorial. Se abordaron dos grandes temáticas: en primer lugar, se reflexionó en torno a la importancia geoestratégica del Guaviare por su conexión con los Andes y la Orinoquia, sus bosques, su biodiversidad y su potencial turístico; en segundo lugar, se analizó el ordenamiento ambiental del medio natural y, finalmente, se estudiaron los determinantes ambientales del medio natural, incluidos resguardos indígenas, Zonas de Reserva Campesina (ZRC), Parques Nacionales Naturales (PNN) y la Reserva Forestal según la Ley 2 de 1959, entre otras.

El segundo hecho regional y territorial tratado fue “Deforestación: factores, motores y núcleos”. En la mesa de trabajo se abordó la discusión acerca de los factores, motores y núcleos de deforestación en San José del Guaviare y sus municipios vecinos. Se analizaron las dinámicas de expansión de la frontera agrícola, el ciclo climático de la deforestación, la ganadería, los fenómenos de praderización asociados, los incendios forestales, la incidencia de los cultivos ilícitos y de las actividades extractivas como la minería, y el acaparamiento de tierra por personas ajenas al departamento provenientes principalmente de Arauca, Casanare y Cundinamarca.

El tercer hecho regional y territorial que se abordó fue “Infraestructura vial en territorio del municipio de San José de Guaviare y sus efectos”. Se identificaron dos proyectos viales para resaltar: (1) el proyecto vial de la Marginal de la Selva, cuyo trazado recorre el municipio hasta llegar a La Macarena (Meta); y (2) el proyecto vial San José-Calamar-Miraflores, que plantea la comunicación del municipio con Mitú, en el departamento del

Vaupés, por vía fluvial. Se resaltó la importancia de analizar los impactos ambientales y territoriales, así como de los conflictos socioambientales asociados a estos proyectos.

El cuarto hecho regional y territorial fue “Modos de configuración estatal, economía regional, informalidad de la propiedad de la tierra”, en el cual se abordaron dos grandes temáticas: en primer lugar, los modos de configuración estatal y evolución de la economía regional, así como la informalidad de la tierra. Así mismo, se discutió el fomento de dinámicas de comercio sostenible y la necesidad de construir planes de desarrollo agropecuarios y planes agroindustriales para la región, con el apoyo de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales.

En el noveno capítulo, “Hechos rurales en la Amazonia: la ruralidad en el municipio de Solano (Caquetá)”, redactado por Andrés Felipe Herreño Lopera y Cristian Davey Rincón Ochoa, se presentan lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial de Solano desde la perspectiva de hechos territoriales rurales y del análisis de la trayectoria de figuras y políticas de ordenamiento territorial y desarrollo rural en las dos últimas décadas.

El capítulo se desarrolla en dos secciones: en la primera, se realiza una presentación y un análisis de las figuras de ordenamiento territorial rural que se han implementado en el municipio, y los instrumentos de planeación que guardan relación con su ruralidad. Además, se expone el contexto institucional relacionado con las figuras de ordenamiento ambiental del territorio, las figuras de protección de comunidades indígenas, los programas nacionales como respuesta a mandatos judiciales y las zonificaciones derivadas de ellos, los programas territoriales como resultado del acuerdo de paz (los PDET y la zonificación ambiental), los ámbitos territoriales por ellos establecidos y los instrumentos de planeación municipal de Solano. En la segunda sección, se identifican los hechos territoriales rurales del municipio, que sirvan como base para la formulación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), y que se toman como fundamento para proponer lineamientos y recomendaciones sobre la heterogeneidad rural del territorio.

## Referencias

- Andersson, M. (2019). Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida. En D. Gómez-Álvarez et al. (eds.), *Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 78-91). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2006). *Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial. Hacia una región de ciudades. Acuerdo Junta Metropolitana n.º 15 del 2006*. AMVA.
- Arnouts, R., van der Zouwen, M. y Arts, B. (2012). Analysing governance modes and shifts. Governance arrangements in Dutch nature policy. *Forest Policy and Economics*, 16(1), 43-50. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2011.04.001>
- Brenner, N. (2002). Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA. A critical overview. *Cities*, 19(1), 3-21. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(01\)00042-7](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(01)00042-7)
- Calderón Ortiz. (2006). *Sistemas de planeación territorial se plantean y establecen como agentes de promoción de la economía en el ámbito regional* (Tesis).
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp). (s. f.). *Componente rural y de visión regional del POT moderno*. [https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Componente\\_RVR.pdf](https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Componente_RVR.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2017. Hacia una gestión multinivel del desarrollo*. Cepal.
- Consejo de Europa. (1983). *Carta europea de ordenación del territorio*. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España). Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. [http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta\\_Europea\\_OT.pdf](http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Misión Sistema de Ciudades. Bases para una política de desarrollo urbano y regional*. DNP.

- Estupiñán Achury, L. y Restrepo Medina, M. A. (eds.). (2013). *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Editorial Universidad del Rosario.
- European Union, FAO, UN-Habitat, OECD y The World Bank. (2021). *Applying the degree of urbanisation. A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons*. OECD Publishing/European Union.
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Giraldo-Ospina, T. (2009). Determinantes de ordenamiento territorial para una región metropolitana en Colombia. *Revista del Cesla*, (12). <https://www.revistadelcesla.com/index.php/revistadelcesla/article/download/178/174/177>
- Graizbord, B. (1991). *Gobierno metropolitano y coordinación intermunicipal*. El Colegio de México.
- Hernández, A. (comp.). (2018). *Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad. Aportes conceptuales y análisis de experiencias en Colombia*. Ediciones Uniandes.
- Hernández, A., Montero, S., Forero, R., Ávila Zabala, J. y Molina Calderón, C. (2019). *De los hechos a la planeación metropolitana. Una metodología para determinar el impacto metropolitano de proyectos territoriales. Documento de trabajo n.º 1*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Universidad de los Andes.
- Hernández, A. y Molina, C. (2018). *Construcción de visión prospectiva del ordenamiento territorial departamental del Meta. Documento de finalización del curso en prospectiva territorial* (Inédito). Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Universidad de los Andes.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2019). *Determinantes de ordenamiento territorial. Lineamientos para su identificación y aplicación*. IGAC.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2021). *Guía metodológica para la formulación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD)*. IGAC.
- Klink, J. (2005a). The re-scaling of metropolitan governance in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), 855-881.
- Klink, J. (2005b). *Desarrollo económico local y regional en América Latina. El papel de la cooperación intermunicipal y metropolitana*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE.
- Lange, P., Driessen, P. P. J., Sauer, A., Bornemann, B. y Burger, P. (2013). Governing towards sustainability. Conceptualizing modes of governance. *Environmental Policy and Governance*, 23(1), 1-13. <https://doi.org/10.1002/eet.1619>
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries. A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 9-25. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120>
- Ley 1625 del 2013. "Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas". Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial n.º 48.776 del 29 de abril del 2013*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>
- Ley 1692 del 2019. "Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.". Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>
- Marin, B. y Mayntz, R. (eds.). (1991). *Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). (2010). *Metodología general para la presentación de estudios ambientales*. MAVDT.
- ONU-Hábitat. (2012). *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/>

- download-manager-files/Estado%20de%20las%20Ciudades%20de%20Am%C3%A9rica.pdf
- ONU-Hábitat. (2020). *Global state of metropolis. Population data booklet*.
- Ostrom, V. (1972). Polycentricity. *Public Choice*, 13(1), 45-57.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. y Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas. A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842. <https://doi.org/10.2307/1952530>
- Oxfam. (s. f.). *Colombia: las falacias detrás de Zidres, una ley de “subdesarrollo rural”*. <https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-ley-de-subdesarrollo-rural>
- Savitch, H. V. y Vogel, R. K. (1996). *Regional politics. America in a Post-City Age*. CQ Press.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2013). *Política de borde. Lineamientos para la gestión integral del borde urbano-rural de Bogotá*, D. C. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2015). *Región Metropolitana de Bogotá: una visión de ocupación del suelo*. [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/region\\_metropolitana\\_de\\_bogota\\_una\\_vision\\_de\\_la\\_ocupacion\\_del\\_suelo.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/region_metropolitana_de_bogota_una_vision_de_la_ocupacion_del_suelo.pdf)
- Sellers, J. M. y Hoffmann-Martinot, V. (eds.). (2008). *Metropolitan governance. Decentralization and community empowerment in worldwide perspective*. Verlag Barbara Budrich.
- Sili, M. (2018). *Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización*. Universidad de Salento (Italia). <https://doi.org/pzdp>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory. Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2015). *Determinantes del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural*.

Universidad Católica de Colombia. (2019). Concepto de borde, límite y frontera desde el espacio geográfico. En F. Aguilera-Martínez y F. Sarmiento-Valdés (eds.), *El borde urbano como territorio complejo. Reflexiones para su ocupación*. <https://hdl.handle.net/10983/25245>

Zapata, V. (2013). Gobernanza multinivel y desarrollo regional: debates y perspectivas. *EURE* (Santiago), 39(118), 323-346. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000300015>