

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Economía, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Estudios Urbanos con Mención en Políticas y
Planificación del Territorio

FALLA DE DISEÑO DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN
COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE GUAITARILLA (2003-2023)

Portillo Melo Amalia Carolina

Asesora: Paz Gomez Diana Marcela

Lectores: Fuentes Arce Luis Alejandro, Barrera Guarderas Adrian Augusto

Quito, febrero de 2025

Dedicatoria

A los sueños que me impulsaron y a las personas que me sostuvieron.

A mis padres y mis hermanos por su amor incondicional y por todo su apoyo, y a mis sobrinos que los amo con el alma.

Índice de contenidos

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 8 |
| Agradecimientos | 9 |
| Introducción | 10 |
| Capítulo 1. Diseño de políticas: un análisis de la falla de políticas públicas en un contexto de gobernanza multinivel | 20 |
| 1.1 La gobernanza multinivel como variable explicativa del diseño de políticas | 21 |
| 1.1.1 La descentralización como una forma de comprensión de la gobernanza multinivel | 24 |
| 1.1.2 Las relaciones intergubernamentales en un contexto de descentralización | 26 |
| 1.1.3 La (des)coordinación como problema en las relaciones intergubernamentales | 27 |
| 1.2 El diseño de políticas desde una perspectiva instrumental | 28 |
| 1.2.1 Instrumentos de políticas | 30 |
| 1.2.2 Capacidades en la política pública | 32 |
| 1.2.3 Resultado de política: Falla o efectividad de política | 34 |
| 1.2.4 Mecanismo causal: una aproximación metodológica al diseño de políticas | 36 |
| Capítulo 2. El ordenamiento territorial como instrumento de planificación: una exploración a la discusión en América Latina y Colombia | 39 |
| 2.1 De planificación a la planificación territorial: una revisión del debate | 39 |
| 2.1.1 Aproximación a una definición del ordenamiento territorial en América Latina y su estado actual | 43 |
| 2.2 El Contexto de la política pública de ordenamiento territorial: la descentralización en Colombia | 46 |
| 2.2.1 La planificación territorial en Colombia: una revisión histórica a partir de la Constitución Política de 1991 | 48 |
| 2.2.2 El papel de los gobiernos subnacionales municipio en la política de ordenamiento territorial en Colombia | 50 |

| | |
|---|-----------|
| 2.2.3 Instrumentos de ordenamiento territorial: los planes de ordenamiento territorial (POT) en Colombia | 52 |
| Capítulo 3. La falla de la política de ordenamiento territorial en el Municipio de Guaitarilla, Colombia | 54 |
| 3.1 Caracterización de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Guaitarilla | 55 |
| 3.2 Instrumentos de política de ordenamiento territorial | 60 |
| 3.2.1 Instrumentos procedimentales o de gobernanza multinivel | 60 |
| 3.2.2. Instrumentos sustantivos o directos del gobierno local | 66 |
| 3.2.2 Instrumentos sustantivos de nodalidad | 66 |
| 3.2.3 Instrumentos sustantivos de autoridad | 68 |
| 3.2.3 Análisis de coherencia, consistencia y congruencia | 71 |
| 3.3. Capacidades de política | 77 |
| 3.3.1 Capacidades de la política del Nivel Nacional | 78 |
| 3.3.2 Capacidades de políticas del municipio de Guaitarilla | 80 |
| 3.4 Resultado de política | 85 |
| Conclusiones | 90 |
| Referencias | 95 |

Lista de ilustraciones

Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1.1. Propuesta lógica explicativa mecanicista..... | 21 |
| Figura 3.1. Instrumentos de autoridad nivel nacional | 62 |
| Figura 3.2. Organigrama Gobierno de Colombia..... | 65 |
| Figura 3.3. Organigrama ministerios vinculados directamente con la política de ordenamiento territorial, gobierno de Colombia | 65 |
| Figura 3.4. Organigrama municipio de Guaitarilla (nivel local)..... | 71 |
| Figura 3.5. Organigrama municipio de Guaitarilla | 80 |

Mapas

| | |
|---|----|
| Mapa 1.1. Subregiones del departamento de Nariño | 17 |
| Mapa 3.1. Perimetro urbano del municipio de Guaitarilla | 77 |

Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1.1. ategorización de municipios en Colombia | 12 |
| Tabla 1.1. Taxonomía NATO y clasificación de instrumentos..... | 31 |
| Tabla 1.2. Capacidades de políticas: habilidades y recursos..... | 33 |
| Tabla 1.3. Cuatro tipos principales de falla de la política | 35 |
| Tabla 1.4. Modelo anidado de la política | 36 |
| Tabla 1.5. Cadena causal política de Ordenamiento Territorial en Colombia | 37 |
| Tabla 2.1. Tipos de planes de ordenamiento territorial y componentes mínimos..... | 53 |
| Tabla 3.1. mecanismo causal de la política de ordenamiento territorial | 54 |
| Tabla 3.2. Componente de la política de ordenamiento territorial municipio de Guaitarilla (modelo anidado)..... | 56 |
| Tabla 3.3. Instrumentos procedimentales..... | 60 |
| Tabla 3.4. Normas y decretos modificatorias y complementarias a la política de ordenamiento territorial..... | 62 |
| Tabla 3.5. Instrumentos procedimentales de tesoro | 64 |

| | |
|--|----|
| Tabla 3.6. Instrumentos sustantivos | 66 |
| Tabla 3.7. Ingresos del municipio de Guaitarilla para la vigencia 2024 | 69 |
| Tabla 3.8. Taxonomía NATO de los instrumentos de la política de ordenamiento territorial . | 73 |
| Tabla 3.9. Proyectos Esquema de Ordenamiento Territorial | 75 |
| Tabla 3.10. Análisis de coherencia y consistencia entre objetivos e instrumentos de la política de ordenamiento territorial en Guaitarilla | 78 |
| Tabla 3.11. Planta personal secretaría de Planeación e infraestructura (Guaitarilla)..... | 82 |
| Tabla 3.12. Capacidades de política nivel nacional y nivel local | 83 |
| Tabla 3.13. Identificación de nivel de falla de la política de ordenamiento territorial | 88 |

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Amalia Carolina Portillo Melo, autora de la tesis titulada “Falla de diseño de la política de ordenamiento territorial en Colombia. Estudio de caso: municipio de Guaitarilla (2003-2023)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de Investigación en Estudios Urbanos con mención en Políticas y Planificación del Territorio, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2024.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Amalia Portillo', written over a horizontal line.

Firma

Amalia Carolina Portillo Melo

Resumen

En esta investigación se analiza la falla del diseño de la política de ordenamiento territorial en Colombia, a través del estudio de caso del municipio de Guaitarilla, para el periodo 2003-2023. El trabajo se enmarca en el análisis de la política, en un contexto de descentralización, es decir, desde una perspectiva de gobernanza multinivel, característica del Estado colombiano, contexto que determina el diseño de las políticas públicas urbanas. El marco teórico se fundamenta en los aportes de Michael Howlett sobre el diseño de políticas públicas, con énfasis en las capacidades e instrumentos de las políticas públicas. Se realiza, asimismo, un análisis detallado de los instrumentos y las capacidades analíticas, operacionales y políticas del Gobierno nacional y el gobierno local (municipal) y la manera como estas, en conjunto, inciden en la efectividad de la política de ordenamiento en municipios pequeños.

La investigación se pregunta por qué factores determinan la falla del diseño de la política de ordenamiento territorial en Guaitarilla. Para responder este interrogante, se establece que la política de ordenamiento territorial, diseñada desde el nivel nacional e implementada por los municipios pequeños del país, revela una falla focalizada, caracterizada por la desarticulación entre los niveles de gobierno, lo que incide en una incoherencia entre los objetivos estratégicos y los instrumentos implementados. Ello se suma a las (in)capacidades del gobierno local.

La tesis sugiere que, para mejorar la efectividad de la política de ordenamiento territorial en contextos similares, debe fortalecerse la coordinación intergubernamental, a fin de ajustar los instrumentos de la política, transferir mayores capacidades al gobierno local y, consecuentemente, generar mejores resultados en la política de ordenamiento municipal. Así pues, la investigación aporta elementos para mejorar la comprensión y el desarrollo de esta política pública urbana, para que resulte más efectivas, en el marco de la descentralización.

Agradecimientos

A mi directora de tesis, la doctora Diana Marcela Paz, por su guía constante, su paciencia y por el tiempo destinado a realizar valiosas observaciones, que enriquecieron este trabajo. Gracias a su compromiso y dedicación, fundamentales para esta investigación.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y al Departamento de Economía, Ambiente y Territorio, por ofrecerme las herramientas y el entorno necesario para llevar a cabo la investigación. Agradezco a mis profesores y compañeros de la Maestría en Estudios Urbanos, quienes me brindaron sus conocimientos, así como su apoyo y motivación.

De manera especial, agradezco a mi familia, a mi madre y mis hermanos, quienes, con su amor incondicional, me han apoyado en cada paso de este camino; y a toda la familia y amigos que hicieron parte de este proceso.

Introducción

El ordenamiento territorial es una función pública y política que se apoya en instrumentos jurídicos y prácticas administrativas (Zoido 1998). Su objetivo general es el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar de la ciudadanía. A ello se suma que el ordenamiento territorial es una práctica que busca construir un modelo de ocupación y uso adecuado del suelo, actividad que debe articularse con las necesidades y particularidades de las comunidades. Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial tiene interés en todos los niveles de gobierno. Es decir, en cada nivel político de la organización territorial de un Estado, es necesario atribuir competencias propias para el adecuado diseño y la implementación efectiva de las diferentes políticas de ordenamiento, a escala territorial.

Massiris (2003) precisa que el ordenamiento territorial tiene entre sus funciones la búsqueda de la elevación de las condiciones de vida de los ciudadanos. Mientras que Aguilar (1989) sostiene que existe una relación estrecha entre los diferentes procesos económicos y el orden territorial. En ambos casos, se considera necesaria la integración de aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, a fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En efecto, el ordenamiento territorial es un ejercicio que requiere de la integración de varios elementos.

Entonces, para el ordenamiento territorial es clave considerar los aspectos físicos, económicos, sociales y culturales del territorio que, finalmente, requieren de una articulación con la acción pública y legal para el cumplimiento de objetivos. El ordenamiento territorial requiere de una coordinación vertical y horizontal entre los niveles del Estado, principalmente, entre las instituciones que intervienen en él (Massiris 2003). La coordinación vertical alude al trabajo conjunto, coherente y armónico entre las instituciones de los niveles territoriales nacional, regional y local. Mientras que la coordinación horizontal es el proceso entre las diferentes políticas sectoriales en el mismo nivel.

Para la presente disertación, es preciso partir de saber que el ordenamiento territorial en Colombia transita entre dos enfoques centrales. Uno, con un enfoque de planificación física y espacial; y otro, con un enfoque de organización del Estado. Allí, la planificación física busca ordenar el desarrollo del territorio, incorporando la definición de los usos del suelo, el manejo y la protección del medioambiente y la gestión del riesgo (Arcia, Pinto y Espinosa 2023, 57). Frente al segundo enfoque, conviene conocer que la organización territorial del país parte de

que Colombia es un Estado unitario y descentralizado; concepto que surge con la Constitución de 1991, cuyo artículo primero establece:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, el país atravesó una serie de cambios en el ordenamiento del territorio. En el nivel local, se definieron los municipios y los distritos; y para el nivel intermedio, el departamento, que recogió las figuras de las antiguas intendencias y comisarías. Así, Colombia tiene 32 departamentos, diez distritos y 1122 municipios y territorios indígenas y colectivos. La escala distrital y municipal es quizá la más fuerte en tema de ordenamiento territorial física espacial, ya que la Constitución establece que los concejos municipales y distritales son los encargados de definir usos del suelo en cada ente territorial (Duque, 2012, en Triana 2019, 6).

En este mismo proceso de descentralización en Colombia, se diseña la estrategia de categorización de municipios, que establece como criterios de esta categorización factores poblacionales, recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica, (Duque 2010, en Duque 2017, 8). Los municipios y distritos en el país se dividen en siete categorías distribuidas así: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta (Tabla 1.1).

Al primer grupo pertenecen las categorías especial y primera. Al segundo, la categorías segunda, tercera y cuarta. Mientras que al tercer grupo pertenecen las categorías quinta y sexta (Gutiérrez 2017, 4). Los municipios más pequeños, adscritos al tercer grupo presentan, por lo general, mayores dificultades para superar ciertos obstáculos. Los municipios colombianos, en la actualidad, se clasifican en siete categorías, de acuerdo con su población y sus ingresos corrientes de libre destinación (Mendoza 2015, 242).

En este mismo contexto de descentralización, son los municipios de sexta categoría un elemento clave, al ser estos la unidad mínima de la organización del Estado colombiano y además ser la categoría predominante, donde alrededor del 87.6% de los municipios del país, pertenecen a esta categoría. Soto (2003) afirma que la Constitución de 1991 “propuso al país un modelo de República unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales”, acción reflejada en la responsabilidad de los municipios, en términos de ordenamiento territorial.

Al respecto, se enuncia también que las entidades territoriales colombianas cuentan con funciones propias para tomar las decisiones sobre su territorio. Pero, en la mayoría de los casos, no cuentan con los recursos suficientes, derivados de una dependencia fiscal de los municipios hacia el gobierno nacional. Además, pese a que la Constitución reconoce la autonomía territorial, no la hace efectiva, principalmente porque no garantiza que los recursos coincidan con el nivel de responsabilidades asignadas, lo que conduce a la existencia de autonomía a escala insignificante (Duque 2017, 74).

Tabla 1.1. ategorización de municipios en Colombia

| Categoría | Población | Ingresos corrientes de libre destinación. Salarios mínimos legales mensuales. |
|------------------|-------------------------|--|
| Especial | Más de 500 000 | Más de 400 000 |
| Primera | Entre 100 001 y 500 000 | Superior a 100 000 y hasta 400 000 |
| Segunda | Entre 50 001 y 100 000 | Superior a 50 000 y hasta 100 000 |
| Tercera | Entre 30 001 y 50 000 | Superior a 30 000 y hasta 50 000 |
| Cuarta | Entre 20 001 y 30 000 | Superior a 25 000 y hasta 30 000 |
| Quinta | Entre 10 001 y 20 000 | Superior a 15 000 y hasta 25 000 |
| Sexta | Menos de 10 000 | Menos de 15 000 |

Fuente: elaborado a partir de la Ley 617 de 2000

El ordenamiento territorial en Colombia tiene sus orígenes en el tema medioambiental, con la creación de Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), cuya función principal era la protección y preservación de las áreas de interés ambiental, en el ámbito nacional (Massiris 2003, 98). Sin embargo, el ordenamiento territorial tiene hoy un carácter más amplio e integral. En la actualidad, se plantea que “el ordenamiento territorial es un factor clave en el proceso de desarrollo territorial” (Departamento Nacional de Planeación —DNP 2019, 45), entendiendo este último, como un proceso de transformación productiva, social e institucional y teniendo como base fundamental la conservación y preservación medioambiental.

El ordenamiento territorial cobra relevancia en la política gubernamental, en la medida en que es un instrumento del Estado para ejercer control sobre el territorio y orientar un modelo de desarrollo determinado (Hernández 2010, 98). La Comisión de Ordenamiento Territorial colombiana (COT) afirma que la ordenación del territorio y el desarrollo socioeconómico están directamente relacionados. Ello se debe a que las actividades económicas generadoras de desarrollo ocupan un lugar específico en el territorio nacional y, como resultado de estas, se produce una transformación del espacio geográfico. Así se concluye que el ordenamiento territorial es un elemento “regulador y propiciador del desarrollo” (COT 2014,7).

La Ley 388 de 1997 define el ordenamiento territorial para Colombia como “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación concertadas” (art. 5). Acciones que están a cargo de los municipios en el ejercicio de su función pública. Al mismo tiempo, determina que el ordenamiento territorial tiene la finalidad de “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (art. 6). Esta Ley, conocida también como Ley de Desarrollo Territorial, regula el uso suelo y la ordenación del territorio, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Los POT son entendidos como los instrumentos técnicos y normativos de planeación y gestión del territorio “que orientan el desarrollo del territorio municipal en el corto, mediano y largo plazo”. Logran este propósito “regulando la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural” (Procuraduría General de la Nación y Organización de Estados Iberoamericanos 2016, 6).

Para efectos de una implementación efectiva de la política y de los diferentes instrumentos del ordenamiento territorial, se establecen en tres tipos de planes: Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para municipios de más de 100 000 habitantes; Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios de 30 000-100 000 habitantes; y, por último, Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), para municipios con menos de 30.000 habitantes -o de sexta categoría- (Ley 388 de 1997, art. 9).

Con la promulgación de la Ley 388 de 1997, los diferentes municipios debían elaborar sus planes territoriales, los cuales tenían carácter de obligatoriedad. Esta primera fase estuvo acompañada de muchas fallas: confusión conceptual, limitada participación y concertación ciudadana en la formulación de los planes, debilidad normativa y ausencia de organización institucional por problemas de desarticulación y armonía en la gestión planificadora; y limitaciones técnicas y financieras (Massiris 2003,124). Desde los inicios, con la aprobación de los primeros planes de ordenamiento en el país, los municipios tuvieron dificultades en la implementación, derivados de una definición parcial de competencias frente a la toma decisiones políticas y la construcción de capacidades institucionales públicas o privadas (Maldonado 2008, 43).

Así para el año 2002, un total de 466 municipios que representan el 42.3% del total de municipios del país, formularon sus planes de ordenamiento territorial, y entre los años 2001 y 2003, lo hicieron 447 municipios más. Es decir que entre los años 1999 y 2003 un total de 913 municipio que representan el 82,8 % de los municipios del país formularon sus planes de ordenamiento territorial. Y entre el año 2004 y 2007, 175 municipios más formularon su POT;

llegando a que para 2007 el 98,7% de los municipios del país habían logrado formular sus planes de ordenamiento territorial, con excepción de Norosí en Bolívar; Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco y Mosquera, en Nariño, que no formularon su plan de ordenamiento territorial (Federación Colombiana de Municipios 2018, 20).

Para el caso de los municipios de Nariño hasta 2023 estos municipios no han adelantado la formulación de este instrumento vital. Todos estos municipios implementaron los POT, en los inicios de la norma; es decir, hasta la fecha ya han cumplido con sus metas de largo plazo, por lo que se encuentran en la necesidad de revisión ordinaria y ajuste de sus POT.

La federación Colombiana de Municipios afirma que, en 2018, 866 municipios habían vencido la vigencia de largo plazo de su POT; de los cuales 166 municipios se encontraban ejecutando su vigencia de largo plazo. Esto significa que, para enero de 2020, 1052 municipios del país, equivalente al 95,4 %, tenían sus POT vencidos, por lo que requerían comenzar un proceso de ajuste revisión ordinaria del plan. Y para el mismo año 2018 de los 975 municipios de sexta categoría que tiene el país solo 28 han realizado revisión general del POT (2,9%) y 127 de ellos, modificación excepcional del POT (13%) poniendo de manifiesto la crítica situación que los municipios de sexta categoría tiene en ese aspecto.

Dentro de los municipios de sexta categoría que no han actualizado su plan de ordenamiento territorial está Guaitarilla en el departamento de Nariño. Este municipio del suroccidente colombiano elaboró su primer y único plan de ordenamiento territorial, de tipo esquema de ordenamiento en 2003, mediante el Acuerdo 004 de febrero de 2003, aprobado por el Concejo Municipal, con una vigencia de doce años, como establece la norma. Es así como, a 2023, el plan tiene nueve años sin actualizar. Guaitarilla, como muchos de los municipios de esta categoría, enfrenta problemas asociados al desarrollo social, económico y urbano, por no contar con una actualización de su EOT. Así mismo, la planificación del municipio se realiza con base a información desactualizada, que ha traído consigo, problemas administrativos, de tratamientos urbanísticos, dificultades en la prestación de los servicios públicos, conflictos por el uso del suelo, problemas en la definición de áreas patrimoniales y la zonificación de amenazas y expansión desordenada del suelo urbano.

A partir de este contexto, la investigación se plantea analizar el ordenamiento territorial en un municipio de sexta categoría, como Guaitarilla, como un problema de diseño de políticas públicas. Para ello, se trae al debate una discusión propia de la disciplina de las políticas públicas y así se aborda el ordenamiento territorial del país como una política pública,

explicada a partir de modos de gobernanza. Para Colombia, se plantea desde una gobernanza multinivel que, además, se asocia con un debate urbano, cuyo fin es identificar un problema multinivel dadas las características de la política de ordenamiento territorial. Se parte de considerar que la Ley 388 es el marco normativo que da lugar a los lineamientos desde el Gobierno nacional hacia los municipios, sobre el cual se establece el modelo territorial en el país. Sin embargo, en un contexto de descentralización son los municipios, quienes tienen la competencia para formular sus planes o esquemas e implementarlos de acuerdo con las necesidades propias del contexto, con apoyo de las entidades del nivel nacional.

Sin embargo, una política diseñada en el nivel nacional tiene problemas para acercarse al territorio, sobre todo, cuando este, tiene características propias de municipios intermedios y pequeños. Por eso, se plantea responder: ¿qué factores han incidido en la falla del diseño de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Guaitarilla? Se formula la hipótesis de que en el contexto de descentralización colombiano, definido por la Constitución de 1991, que otorgó a las entidades territoriales un alto nivel de autonomía para la gestión del territorio en el uso del suelo y el ordenamiento territorial, los problemas de articulación y coordinación interinstitucional entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, traducida en una gobernanza multinivel, ha desencadenado (in)capacidades administrativas, políticas y analíticas de los municipios de sexta categoría que no han permitido una selección coherente de instrumentos en el nivel local, ni la implementación de instrumentos del nivel nacional en el nivel local, dando como resultado una falla en el diseño de la política de ordenamiento territorial del nivel nacional, que no logra cumplir los objetivos a escala local en Guaitarilla.

Como objetivo general se busca analizar la falla en el diseño de la política de ordenamiento territorial en Colombia, tomando como caso de estudio el municipio de Guaitarilla (Nariño). Los objetivos específicos buscan (1) caracterizar el proceso de gobernanza multinivel presente en el diseño de la política de ordenamiento territorial en Colombia desde el orden nacional al local; (2) identificar los instrumentos de la política de ordenamiento territorial en Colombia, seleccionados a nivel nacional y local, a partir de su coherencia, congruencia y consistencia y la relación existente con las capacidades de gobierno a nivel nacional y local; y (3) definir el nivel de falla del diseño de la política de ordenamiento territorial.

Diseño metodológico y justificación del estudio de caso

El diseño metodológico de la investigación se basa en un enfoque cualitativo y descriptivo, utilizando el estudio de caso como una herramienta que busca dilucidar las características de

una población más amplia (Seawright y Gerring 2008). Se utilizarán técnicas de investigación cualitativa y descriptiva. En primer lugar, se realiza una revisión bibliográfica del análisis y diseño de políticas públicas, desde una perspectiva neo-institucional; mediante la consulta de documentos oficiales, revisión y análisis del marco legal y políticas se aborda al ordenamiento territorial en el contexto nacional latinoamericano y colombiano, finalmente se realizan entrevistas a expertos en el tema de ordenamiento territorial, entrevistas que permiten obtener información cualitativa y perspectivas diversas sobre el diseño de la política de ordenamiento territorial y su implementación en los municipios.

En este contexto de descentralización, el municipio se convierte en un elemento clave, y más aún los municipios de sexta categoría que representan 87% del total de los municipios del país. Guaitarilla es un municipio de sexta categoría, que al igual que los demás municipios pertenecientes a este grupo, se caracterizan por presentar limitación en temas presupuestales y capacidades administrativas. El municipio de Guaitarilla comparte la realidad de los municipios de sexta categoría del país, que para el año 2018 de los 975 municipios de sexta categoría que tiene el país, 28 municipios han realizado una revisión general del POT, y 127 de estos municipios han realizado modificaciones excepcionales al POT, suponiendo esto un gran reto para las administraciones municipales de menor población y menos ingresos corrientes (Federación, Colombiana de Municipios 2018, 26).

Nariño tiene con 64 municipios incluido Guaitarilla. En Nariño hay presencia de municipios de primera, cuarta y sexta categoría, donde el único municipio de primera categoría corresponde al municipio de Pasto, capital del departamento; seguido de los dos municipios que corresponden a la categoría cuarta, municipios de Tumaco e Ipiales, que cuentan con importancia económica dentro del departamento y por último donde 61 municipios del departamento corresponden a municipios de sexta categoría (Contaduría General de la Nación 2024). Esto alude una vez más la importancia que los municipios de sexta categoría tienen en el contexto nacional y para el caso específico de Nariño (Mapa 1.1).

En este mismo contexto, Nariño se subdivide en 13 subregiones (mapa 1) conformadas en función de sus características históricas, culturales, económicas y relaciones funcionales. Sobre estas subregiones se han realizado procesos de planeación y ordenamiento territorial. Este proceso de subregionalización ha permitido realizar iniciativas proyectos a nivel regional con el objeto de satisfacer en su mayor medida las necesidades de la región y asimismo optimizar los recursos del departamento (Gobernación de Nariño 2024b, 167).

Mapa 1.1. Subregiones del departamento de Nariño



Fuente: Gobernación de Nariño, 2012

El municipio de Guaitarilla pertenece a la subregión de La Sabana, que se ubica al sur del departamento de Nariño juntos con los municipios de Túquerres, Imués, Ospina y Sapuyes. Entre los datos más importantes de la subregión tenemos que su Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI tiene una variabilidad significativa entre los municipios pertenecientes a la subregión (Gobernación de Nariño 2024a, 79). En cuanto a la categoría de los municipios de la subregión, se tiene que todos son de sexta categoría y en cuanto a sus instrumentos de ordenamiento territorial se tiene que tanto como Imués, Guaitarilla, Ospina y Sapuyes tienen Esquema de Ordenamiento Territorial y fueron formulados en el año 2004 a excepción de Guaitarilla que lo realizó en el año 2003 y Túquerres que tiene PBOT.

Como se puede observar la situación de los municipios de la subregión es la misma que el municipio de Guaitarilla. Cuentan con un instrumento de ordenamiento de primera generación formulados por una única vez, en los inicios de la norma, y municipios que no han logrado adelantar procesos de actualización de sus instrumentos. Entonces tener al municipio de Guaitarilla como estudio de caso para el análisis del diseño de la política de ordenamiento territorial, permite extrapolar las conclusiones obtenidas hacia otros municipios con características similares (municipio de sexta categoría); es decir, este caso ofrece una ventana para comprender como la política nacional de ordenamiento territorial se implementa a nivel local en municipios de sexta categoría (sin caer en la generalización, dado el método de investigación adoptado).

El documento se encuentra dividido en tres capítulos, que de manera conjunta desarrollan el análisis de la falla en el diseño de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia, en formato de un mecanismo causal. El primer capítulo contiene la discusión teórica sobre la falla de una política pública, desde una perspectiva del diseño de políticas públicas, con un enfoque instrumental y como variable explicativa la gobernanza multinivel. Se realiza una discusión sobre la gobernanza multinivel como una variable explicativa, donde la descentralización es el contexto dentro del cual se desarrolla la política pública, y finalmente se realiza un debate teórico sobre el diseño de las políticas públicas desde una perspectiva instrumental propuesto por Michael Howlett, para buscar explicar los niveles de falla de la política pública a través de una lógica explicativa mecanicista.

El segundo capítulo hace un acercamiento a la definición de la planificación y del ordenamiento territorial como instrumento y política de planificación en América Latina y en Colombia de manera específica. Se aborda de manera amplia el desarrollo de la política de ordenamiento territorial en Colombia, y como esta se desarrolla en un contexto de descentralización, donde el municipio tiene la responsabilidad de la formulación y la implementación de los instrumentos de la política de ordenamiento como los Planes de Ordenamiento Territorial -POT, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial -PBOT y finalmente los Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT siendo este último el instrumento de ordenamiento para el caso de estudio.

Finalmente, el tercer capítulo, desarrolla el mecanismo causal propuesto en la tesis a partir del estudio de caso. Se realiza una identificación de los instrumentos y las capacidades del gobierno, tomando como referencia la taxonomía de Christopher Hood (1986), el modelo anidado de capacidades y la cadena causal propuesta por Capano y Howlett (2019). La

investigación cierra con unos hallazgos analíticos y empíricos, que buscan aportar tanto a la disciplina, como al contexto de la política de ordenamiento territorial en Colombia, y plasma una agenda de investigación relevante en los estudios urbanos.

Capítulo 1. Diseño de políticas: un análisis de la falla de políticas públicas en un contexto de gobernanza multinivel

Para el análisis de las políticas públicas, se han diseñado métodos a partir de diversos enfoques (cognitivista, racionalista y neoinstitucionalista). Para efectos de la investigación, se analiza la política pública desde el enfoque neoinstitucionalista, fundamentado en la importancia de las diferentes estructuras institucionales y la acción simbólica como factores explicativos de la vida política (March y Olsen 1993, citados en Córdova, 2018). Asimismo, se menciona que “toda la perspectiva neo institucional consiste en determinar cuál diseño institucional permite favorecer el logro de los objetivos deseados” (Roth 2014, 19).

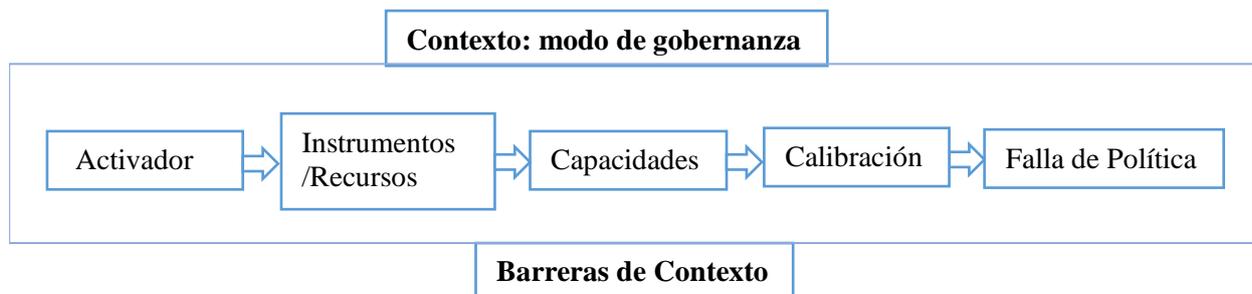
Ahora bien, el diseño de políticas públicas como expresa Guy Peters debe ser el principal enfoque de las políticas públicas, creyendo que es determinante que los académicos conozcan los factores que inciden en la toma de decisiones de los gobiernos y que, así mismo, se entienda su impacto. Por ello, el análisis de las políticas debe combinar un análisis objetivo de los efectos con una búsqueda normativa de mejores políticas a través del diseño (Peters 2019, 1). Los estudios iniciales sobre políticas tuvieron especial atención en las herramientas de la política y los problemas y procesos de implementación de políticas, dejando de lado los problemas de desarrollo o de formulación de políticas. Este fue el sello del marco analítico de diseño de política (Hood 1986, Hood y Margetts 2007 citados en Howlett 2019, 21).

Este marco, promueve la comprensión de las causas y las dinámicas a través de las cuales emergen problemáticas que se tornan relevantes para la política y así mismo para la intervención del gobierno (Milán Paradela 2019, 94). Y en ese mismo sentido el diseño de políticas supone la comprensión de la causalidad de los problemas, para ofrecer alternativas de solución para producir resultados efectivos y eficientes de las políticas. La creación de estas alternativas de solución se construyen a través de un ejercicio consciente de seleccionar y combinar los instrumentos de política, mediada por los valores de los actores involucrados y del contexto (Milán Paradela 2019, 96).

El siguiente capítulo, presenta una discusión teórica sobre la falla de una política pública, desde la perspectiva del diseño de políticas públicas, con un enfoque instrumental y teniendo como variable explicativa la gobernanza multinivel. La primera parte aborda una discusión sobre la gobernanza multinivel como una variable explicativa, donde se aborda a la descentralización como el contexto dentro del cual se desarrolla la política pública. En un segundo momento, se realiza un debate teórico sobre el diseño de las políticas públicas desde una perspectiva instrumental, centrándose de manera amplia en los instrumentos, recursos y

capacidades de política, para finalmente abordar la falla de la política como resultado. Finalmente, se aborda la perspectiva instrumental propuesta por Michael Howlett y Giliberto Capano que busca explicar los niveles de falla de la política pública a través de una cadena causal. A partir de esta perspectiva, la gobernanza multinivel se concibe como variable explicativa (contexto), dentro del cual se desarrolla la política pública. El nivel meso de esta variable es concebido a partir de los debates de descentralización como forma de comprender la relación entre el gobierno nacional y local. En torno a esto, se define un activador, que se constituye como el detonante que genera el diseño de la política, y que a su vez desencadena un conjunto de elementos de política (instrumentos, recursos y capacidades) que tienden a ser incoherentes, inconsistentes e incongruentes que explican los niveles de falla en una política pública (Figura 1.1).

Figura 1.1. Propuesta lógica explicativa mecanicista



Fuente: elaborado a partir de Capano y Howlett 2020

1.1 La gobernanza multinivel como variable explicativa del diseño de políticas

La gobernanza es un concepto antiguo, que gira en torno a la necesidad de la sociedad de tener una forma de dirección y gestión colectiva. Entonces, la gobernanza se entiende como un proceso a través del cual puede generarse un consenso o decisión mayoritaria sobre las prioridades y objetivos de la sociedad (Pierre y Peters 2005, 50). La gobernanza, se refiere entonces a “un concepto general que describe parte de la complejidad de los procesos políticos y normativos al centrarse en las relaciones existentes entre los gobiernos y los gobernados” (Howlett, Capano, y Ramesh 2021, 204). Se puede precisar también que “es una forma de regulación de las relaciones entre los actores políticos, sociales y económicos, en el ámbito de la acción pública” (Fontaine 2015, 61). En la actualidad, la gobernanza busca una nueva forma de gobernar, que trasciende la esfera estatal y busca una integración de distintos sectores sociales para alcanzar un objetivo común (Marcks y Hooghe 2003). Esta es una idea que busca fortalecer la relaciones entre el Estado y los demás actores involucrados en el ámbito de las políticas públicas.

La gobernanza es una forma de gobernar caracterizado por una interacción de pluralidad de actores, de relaciones horizontales y la búsqueda de un equilibrio entre el poder público, la sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general y no solo de un único actor (Cerrillo 2005, 14). En esa transición, surgen distintos modos de gobernanza que pueden estar dados por una gobernanza jerárquica, participativa, de mercado, autogobernanza o una gobernanza multinivel. La gobernanza como un concepto amplio se caracteriza por no ser una constante, sino por ser un proceso cambiante, que se va adaptando de acuerdo con las necesidades y los valores de la sociedad y estos cambios pueden implicar en un cambio en los instrumentos utilizados para gobernar (Pierre y Peters 2005, 50). La instrumentalización de las políticas públicas en cualquier modo de gobernanza se convierte en un eje determinante en los resultados que se pueden obtener de la misma.

La gobernanza tiene una relación estrecha con el diseño de políticas públicas. En tanto, se convierte en un elemento útil “ya que permite reducir una realidad aparentemente caótica de la formulación de políticas, describiendo conjuntos de relaciones estatales y sociales como diferentes modos de gobernanza que afectan y dirigen la formulación de políticas en particular” (Howlett, Capano, y Ramesh 2021, 204).

La gobernanza en cualquiera de sus modos ofrece ventajas en el desarrollo de las políticas públicas y del acto de gobernar. Sin embargo, también presenta algunas barreras relacionadas con el tiempo, el espacio y con las estructuras mismas del Estado. Así los resultados de las políticas pueden estar dadas por eventos coyunturales accidentales en lugar de un proceso de diseño consciente (Pierre y Peters 2005, 65). Y en ese sentido, se han ido desarrollando algunas reformas de gobernanza que han ido reemplazando los instrumentos jerárquicos tradicionales de gobernanza con formas más cooperativas en el establecimiento de objetivos, y de las políticas públicas; encaminando este proceso, a un proceso de descentralización y de devolución a otras organizaciones el mando y el control del gobierno en favor de la construcción de una “nueva gobernanza” más indirecta (Pierre y Peters 2005, 66).

A partir de esta idea, la gobernanza multinivel se refiere a un tipo particular de relación entre varios niveles institucionales, donde los actores, ámbitos e instituciones tiene una relación compleja y contextualmente definida. (Pierre y Peters 2005, 83). Cuando se habla de gobernanza multinivel, se refiere al trabajo en conjunto de diversos niveles en los que hay una intercalación de objetivos y tareas en diferentes fases. Es decir, la gobernanza multinivel no acoge únicamente un nivel de representación de la descentralización, sino que, a la vez, brinda

un avance en las relaciones en los niveles horizontales y verticales, que son vitales para cualquier modo de gobernanza (Morejón-Santistevan 2019, 320).

La gobernanza multinivel ha sido analizada de manera amplia en las formas de gobierno de la Unión Europea, justo en la búsqueda de explicaciones alternativas de las diversas relaciones intergubernamentales, desde una perspectiva que cree que las relaciones entre instituciones de diferentes niveles del gobierno son fluidas, negociadas y definidas contextualmente (Pierre y Peters 2005, 80). En ese orden se considera que, para poder dar cumplimiento con los requisitos de la gobernanza en cualquiera de sus modos, es necesario crear y sostener instituciones eficaces, ya que las instituciones son esenciales para que los gobiernos puedan tomar decisiones de alta calidad (Pierre y Peters 2005, 136). También para que las decisiones tomadas por el gobierno brinden como resultado políticas coordinadas y coherentes, se hace necesario contar con instituciones efectivas y que puedan establecer prioridades y dar cumplimiento a los objetivos planeados (Painter 1999 citado en Pierre y Peters 2005, 136). Asimismo, estas instituciones deben tener la capacidad de recopilar información y proporcionar información adecuada para esta toma de decisiones.

La gobernanza multinivel también tiene un argumento normativo, que ha ido creando estructuras multinivel en la toma de decisiones, mejorando así la democracia y permitiendo alternativas de participación (Pierre y Peters 2005, 73). Finalmente se puede concluir que la gobernanza multinivel, es un modelo de gobierno que desafía una estructura tradicional, y que centra su atención en el proceso y en los resultados. Entendiendo que el gobernar no es un proceso uniforme, sino que se va definiendo de diferente manera en función de la naturaleza del problema de política y de la ubicación de las instituciones y de los actores claves del proceso (Pierre y Peters 2005, 90), además de considerarse como el paso final de un proceso más largo del cambio en el estilo de las políticas y del comportamiento institucional de las nuevas democracias (Pierre y Peters 2005, 103).

En ese orden, se ha podido ver que la discusión sobre la gobernanza procede de un movimiento histórico, y no solo de una discusión teórica, y de una estrecha relación con la necesidad de entender una nueva manera de gobernar que ha resultado del triple descentramiento del Estado (Fontaine 2015, 79).

Este triple descentramiento del Estado tiene que ver con las transformaciones y la adaptación del Estado a los diversos cambios que se dan en su entorno. Pierre y Peters 2000, definen un descentramiento hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera. Cuando se habla de un

descentramiento hacia arriba, se vincula con la conformación de espacios supranacionales de toma de decisión como la Unión Europea. El descentramiento hacia abajo que se da a través de la descentralización y la desconcentración de poder hacia las organizaciones locales como son los municipios, departamentos, entre otros, según el país, lo que conlleva a un nuevo tipo de relaciones dentro del aparato estatal, que se puede entender como una redistribución del poder. Y finalmente el Estado se ha descentrado hacia afuera, que está inclinado hacia actores no estatales como las organizaciones no-gubernamentales, las empresas privadas, y las asociaciones (Fontaine 2015, 75). Entonces se puede concluir que las políticas multiniveles corresponden a modos de gobernanza descentralizados, orientados hacia la movilización de recursos, la adaptación local a necesidades específicas de la población y la participación a través de gobiernos locales (Fontaine 2015, 85). Por otro lado, la gobernanza multinivel se ha caracterizado por estar presente en escenarios de descentralización que, generalmente, implican un fuerte componente de autonomía de los gobiernos subnacionales, junto con lineamientos nacionales sobre la política pública (Córdova, Paz, y Santelices 2023, 5).

Finalmente, la gobernanza multinivel se ha convertido en una forma de capitalizar la creciente profesionalidad de las autoridades locales y regionales, y la asertividad, también creciente, frente al gobierno central en sus diferentes jurisdicciones. Esto es prueba de una autosuficiencia que surge a partir de nuevas capacidades administrativas y organizativas para la toma de decisiones autónomas, frente a sus estrategias de movilización de recursos sin necesidad de someterse a las decisiones del Estado Central (Peter y Pierre 2005). En este contexto de gobernanza multinivel, el Estado se ha visto desafiado a generar nuevos vínculos desde arriba hacia abajo (Pierre y Peters 2005, 102); es decir desde el nivel nacional hacia el nivel regional y local, desplazando el poder hacia estos otros niveles institucionales. Es así como el tema institucional se convierte en un elemento clave en la gobernanza multinivel y es útil para entender el desarrollo de esta, ya que se considera que son las instituciones las que definen los vínculos entre los diferentes niveles de gobierno, definidos estos como actores que ayudan a coordinar el desarrollo de las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno y redes institucionales que dan forma a la acción política (March y Olsen citados en Pierre y Peters 2005, 94).

1.1.1 La descentralización como una forma de comprensión de la gobernanza multinivel

La descentralización se entiende como un proceso de reforma del Estado que implica transferir responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los

niveles más bajos. Se trata de un conjunto de políticas públicas dinámicas que buscan redistribuir el poder y la toma de decisiones hacia unidades subnacionales (Falleti 2006). Conviene comenzar brindando claridad frente a lo que es la descentralización y lo que es un proceso de desconcentración y delegación del Estado. Entonces, la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y de recursos desde un nivel de gobierno central hacia otro de distinto origen. La desconcentración, está relacionado con representación del gobierno nacional en el gobierno nacional, mediante una unidad o entidad territorial a cargo del Estado. Finalmente la delegación está ligado a la representación del gobierno nacional en el gobierno subnacional en temas específicos, los tres procesos no son excluyentes, es decir pueden ocurrir simultáneamente (Carrión 2002, 119).

La descentralización busca una distribución equilibrada y democrática de la centralidad, que puede desarrollarse a través de una descentralización horizontal como la vertical (Carrión 2002, 118). Es también un fenómeno multidimensional, que en su dimensión política es el establecimiento de instituciones y organizaciones de participación y representación territorialmente circunscritas y autónomas (Falleti 2005 citado en Leiras 2010, 209). La descentralización se ha convertido en prueba de que existe una necesidad creciente de las instituciones políticas, de aumentar sus puntos de contacto e intercambio con la sociedad circundante (Pierre y Peters 2005, 101).

Es posible distinguir entre descentralización política, económica y administrativa (de Olloqui 1983, 401). La descentralización administrativa es cuando se designa el traslado hacia los gobiernos subnacionales de la autoridad para diseñar o implementar políticas públicas y para administrar los recursos asociados a la misma política (Leiras 2010, 209). La descentralización política es un conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, acompañado de una transferencia de poder a las autoridades locales o regionales (Falleti 2006, 321 y de Olloqui 1983, 402). Finalmente la descentralización económica o fiscal, requiere de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y puede desarrollarse a través de políticas que asuman las diversas formas institucionales, como el aumento de las transferencias desde el gobierno central, la creación de impuesto subnacionales o por medio de la delegación por parte de gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales (Falleti 2006, 321).

Las tres formas de descentralización desencadenan resultados particulares, positivos o negativos. Entonces la descentralización administrativa puede mejorar la burocracia

municipal, promoviendo la capacitación de los funcionarios o favorecer su conocimiento, aumentando así la capacidad de los gobiernos subnacionales. Los impactos de la descentralización fiscal dependerán del diseño institucional; por ejemplo, cuando hay mayores niveles de transferencias automáticas, aumenta la autonomía de los funcionarios subnacionales; caso contrario cuando existe una delegación de autoridades tributaria a unidades que no cuentan con la infraestructura institucional necesaria, causa limitaciones presupuestales y genera una mayor dependencia de los funcionarios locales hacia las transferencias del gobierno central. Por último, la descentralización política tiende a aumentar la autonomía de los gobiernos locales respecto al gobierno central (Falleti 2006, 322).

La descentralización está altamente influenciada por la estructura política de un país, por la naturaleza formal del Estado, las reglas de representación, por los sistemas de partido entre otros, que contribuyen en conjunto, a configurar la dinámica efectiva de la descentralización, en compañía de sus límites o de la misma complejidad que la configuran (Banco Interamericano de Desarrollo 2001, 16).

1.1.2 Las relaciones intergubernamentales en un contexto de descentralización

Las relaciones intergubernamentales (RIG) desempeñan un papel fundamental en cualquier escenario de descentralización. Ya sea por su intensidad, por su formalización o por su flexibilidad, de manera independiente a la estructura propia del Estado, que en ciertos casos evitan escenarios de fragmentación favoreciendo un proceso de cohesión social (Banco Interamericano de Desarrollo 2001, 14). Es posible comenzar definiendo a las relaciones intergubernamentales como los vínculos de coordinación, cooperación y apoyo mutuo que se da entre dos o más instancias del gobierno (Hernández 2006, 37). También se refiere a las diversas interacciones entre diferentes niveles de gobierno, relacionado con temas de naturaleza política, fiscal y administrativa temas que están íntimamente vinculados a la construcción del Estado (Grin, Mendoza, y Cravacuore 2020, 49).

Las relaciones intergubernamentales involucran grandes esfuerzos por parte de las diversas unidades del gobierno para que exista algún grado de control en la interacción de estas con otras jurisdicciones del gobierno (Grin, Mendoza, y Cravacuore 2020, 50). Asimismo, dentro de las RIG, hacen presencia algunos elementos condicionantes relacionados con un tema de capacidades, como son capacidades políticas, de gestión, económicas, de conocimiento y liderazgo; capacidades que deben ser desempeñados por las distintas autoridades. Y muchas veces en las relaciones intergubernamentales se hacen necesarios más compromisos de los

que pueden estar dados constitucionalmente, ya que las demandas de la sociedad en la actualidad han rebasado las capacidades de los gobiernos (Hernández 2006, 38).

Penfold 2002, citado en Acosta 2018, menciona que existen tres dimensiones en las RIG una dimensión política, una fiscal y administrativa. La primera relacionada con las reglas electorales y procesos democráticos; la dimensión fiscal relacionada con el grado de autonomía otorgada por el nivel central al nivel local; finalmente, la administrativa que está ligada a las reglas que regulan el funcionamiento y la autonomía administrativa en la prestación de servicios y la provisión de los diferentes bienes públicos en el nivel regional y local. Como se puede evidenciar son varios los asuntos públicos los que se desarrollan al interior de la RIG, que como ya se mencionó estará dada por relaciones formales e informales que deberán cumplir una función facilitadora.

Por otro lado, el papel de las relaciones intergubernamentales, son fundamentales para el éxito de un Estado descentralizado, donde necesariamente debe existir equilibrio en los procesos de coordinación, ya sean de carácter formal o informal, donde las relaciones formales se conciben como procedimientos de coordinación y decisiones de carácter institucional, que se concentran principalmente en temas sustantivos (Hernández 2006, 45).

1.1.3 La (des)coordinación como problema en las relaciones intergubernamentales

Como ya se precisó, es necesario que en las relaciones intergubernamentales exista una relación coordinada entre los distintos niveles del gobierno. Esta coordinación entendida como la “sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común” (Martínez 1992 citado en Hernández 2006, 42). Hay que mencionar que la coordinación intergubernamental se consolida como un elemento central para la formulación e implementación de cualquier política pública, además de ser la clave para un mejor cumplimiento de algunas de las tareas propias del estado (Figuroa 2019, 7; Rowland 2000 citado en Hernández 2006, 43). Por esta razón la práctica de la coordinación gubernamental es considerada, como un instrumento racional del Estado mismo, fundamental para desarrollar adecuadamente la descentralización ya que se genera un proceso de dispersión de competencias y responsabilidades que en otros casos pueden ser compartidas (Hernández 2006, 43).

En ese mismo orden, existen dos modos de coordinación: la horizontal y vertical, donde la primera está ligada a las relaciones entre las unidades subnacionales de un mismo nivel (departamentos-departamentos, municipios-municipios) y una coordinación vertical que son

las relaciones del nivel nacional con los gobiernos subnacionales (nivel central- departamentos, departamentos- municipios). En ese mismo orden, se sostiene que para un fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, el desarrollo institucional es un elemento fundamental ya que ayuda a generar un mejor escenario de coordinación y principalmente en la coordinación horizontal (Figueroa 2019, 9; Acosta 2018, 6).

En el otro extremo de la RIG está la descoordinación, que se vincula con la falta de articulación entre los distintos niveles de un gobierno o puede darse también entre políticas públicas, y esta descoordinación puede desarrollarse también de forma vertical u horizontal. Ahora, se conoce que la gestión pública se desarrolla de manera sectorial, lo que implica una división del trabajo entre las diversas agencias del gobierno; sin embargo, existen problemas sociales que deben ser manejados transversalmente. La desarticulación o descoordinación vertical por ejemplo es la que suele producirse entre diferentes niveles por la falta de una intersectorial de los problemas, agregada a la ausencia de diálogo, lo que muchas veces lleva a la adopción de decisiones que, al no estar coordinadas, producen consecuencias socialmente gravosa (Oszlak 2013, 14).

1.2 El diseño de políticas desde una perspectiva instrumental

Las políticas públicas son la concreción, a través de procesos político-administrativos complejos, de ideas, valores y argumentos, en relación con una problemática social (Roth 2014). Se afirma también que la política pública puede ser entendida como el conjunto de acciones del gobierno cuyo propósito es alcanzar objetivos de interés colectivo (Canto Saénz 2015). Por otro lado, Roth (2002) menciona que es posible definir la existencia de una política pública cuando hay una implicación del gobierno, la identificación de un problema y la formulación o definición de objetivos y procesos, encaminados a la solución de un problema común. Entonces, las políticas públicas son las acciones y procedimientos que toman los gobiernos sobre un problema de carácter social, económico o, para nuestro caso, territorial. Por otro lado, afirma que estudiar las políticas públicas se refiere a tomar mejores decisiones y a desarrollar políticas que funcionen mejor (Peters 2019, 1). Finalmente se tiene una definición de política pública más precisa al decir que “toda política pública es toda acción llevada para resolver un problema público, lo que excluye un sinnúmero de actividades del estado e incluye a actores no estatales” (Dunn 1981 citado en Fontaine 2015, 25).

El diseño de políticas puede definirse como “el esfuerzo de desarrollar más o menos sistemáticamente políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación de conocimiento acerca de los medios de las políticas ganado mediante la experiencia y la razón, al desarrollo y

la aplicación de cursos de acción que tengan altas probabilidades de éxito en el logro de sus metas o aspiraciones dentro de contextos específicos de política” (Howlett, 2011, citado en Valdivieso 2012, 241). El diseño de políticas públicas es un tema complejo, el cual requiere de un esfuerzo consciente y deliberado para definir los objetivos de la política y asignarle a los mismos instrumentalmente las herramientas necesarias que le apunten al cumplimiento de dichos objetivos. El diseño de políticas con un enfoque instrumental considera un elemento fundamental: la tenencia de las habilidades y competencias necesarias para la formulación de políticas, ya que estas son cruciales para el éxito de las políticas. Finalmente, el diseño de políticas implica un intento deliberado y consciente de definir los objetivos de la política pública y conectarlos con los instrumentos o herramientas con los cuales se espera se cumplan dichos objetivos (Howlett, Mukherejee y Woo 2015, 291).

El estudio de las políticas tiene un enfoque instrumental, el cual posee algunas ventajas. Por ejemplo, se observa que existe una correspondencia con la práctica de la política, en la medida que el gobierno y la política son pensados generalmente en términos de instrumentos.

Además, el análisis de instrumentos es revelador en la medida en que evidencia la naturaleza de las acciones de gobierno (Córdova 2018, 114). Entonces, se entiende que el ejercicio de la política está enmarcado en términos instrumentales para su puesta en práctica. Así también, con el análisis instrumental de una política se logra entender la intención de esa política.

Es preciso entender el concepto de instrumentos en el ámbito de la política públicas, entonces un instrumento de política se constituye como un dispositivo técnico y social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y sus destinatarios. Los instrumentos son tipo particular de institución, un dispositivo técnico que tiene como propósito portar un concepto concreto de la relación política/sociedad (Lascoumes y Le Galès 2007, 4). Bardach 1980 y Salomón 1981 citados en (Howlett 2019, 6) argumentaron que la definición de la política en términos de, problemas estaba equivocado y la política debía haberse definido en términos instrumentales. Howlett (2018) precisa que, para que un diseño de políticas sea exitoso, debe existir una elección de herramientas e instrumentos que considere los múltiples niveles de la política, así como su interrelación y armonización dentro y entre sus niveles; elementos que pueden ser entendidos dentro de un contexto de gobernanza multinivel. Se considera también que el conocimiento instrumental es clave en el diseño de políticas, entendiendo que el uso de algunos tipos específicos de instrumentos afecta el resultado de la política. Por ejemplo, los niveles de cumplimiento, que incluyen herramientas que pueden surgir de un limitado conocimiento, de estructuras gubernamentales prevalecientes y otras situaciones que pueden

excluir ciertos elementos y favorecer otros (Howlett 2018, 27), acciones que finalmente tienen incidencia directa en el resultado de la política.

1.2.1 Instrumentos de políticas

Los instrumentos de las políticas públicas se constituyen como un tipo particular de instituciones, que se hacen posibles mediante la estabilización de modos de cooperación. Son también dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, mediante relación Estado y ciudadanía (Lascoumes y Le Galès 2007 citado en Fontaine 2015, 94), en tanto se definen como “técnicas de gobernanza que, de una u otra forma implican el uso de la autoridad estatal” (Howlett 2005, 3). Y así, la instrumentación política es el conjunto de problemas planteados por la elección y uso de instrumentos integrados por técnicas, o métodos de operación que permiten materializar y operar la política gubernamental (Lascoumes y Le Galès 2007, 5). Debe mencionarse que el estudio o análisis de la elección de instrumentos de la política conduce a una mejor comprensión de los factores que impulsan la formulación de políticas y de la caracterización de patrones a largo plazo de formulación de esta, y además permite a los profesionales extraer lecciones de otras experiencias en el uso particular de técnicas en políticas y circunstancias específicas (Howlett 2005, 7). Finalmente, los instrumentos suelen estar asociados con objetivos específicos que cubren los efectos previstos y que contribuirán a lograr los objetivos generales de la política (Rogge 2018, 39).

Existen herramientas para el análisis instrumental de las políticas como lo es la taxonomía de recursos del Estado, NATO, propuesta por Christopher Hood en 1986, (nodalidad (información), autoridad, tesoro y organización). Que a su vez se vincula con los diferentes instrumentos (procedimentales y sustantivos) de cada categoría de recursos del gobierno. Con ello se busca contribuir a una mejor acción por parte del gobierno, puesto que permite un mix en los instrumentos asociados a los objetivos de políticas. El recurso de nodalidad o información se remite a los instrumentos que producen datos para el gobierno y a los datos producidos por el gobierno. El recurso de autoridad hace referencia a las normas jurídicas y al sistema legal dentro de las cuales se enmarcan las políticas. El recurso de tesoro incluye todo lo referente a los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que hacen viables u obstaculizan las políticas; y finalmente el recurso de organización se refiere a las personas o instituciones responsables de la política (Fontaine 2015, 94).

Los instrumentos de las políticas también han sido clasificados por Howlett (2005) como sustantivos y procedimentales. Los sustantivos diseñados para la alterar la combinación de bienes y servicios disponibles en la sociedad y los procedimentales destinadas a alterar los

procesos políticos (Howlett 2005, 6). El enfoque de los instrumentos procedimentales es alterar el comportamiento político o normativo en el curso de la definición de los objetivos de las políticas y de los medios para lograrlos (Brujin y ten Heuvelhof 1991 citados en Howlett 2018, 80); es decir que los instrumentos mencionados en la taxonomía NATO pueden clasificarse como sustantivos o procedimentales (Tabla 1.1).

Conviene saber que en el marco de una política pública existen elementos básicos que son parte integral de la misma como son los fines u objetivos de la política o los medios o herramienta de la misma, y que es necesario que haya una combinación calibrada entre unos y otros (Ishani y Howlett 2018, 379).

Tabla 1.1. Taxonomía NATO y clasificación de instrumentos

| | Sustantivos | Procedimentales |
|---------------------|---|---|
| Información | Diseminación: exhortación, persuasión moral, campañas de información. Fuentes de información: documentos públicos, planes departamentales, informes anuales, investigaciones, agencias estadísticas, encuestas | Acceso a la información: legislación sobre la libertad de información Fuentes de información: bases de datos e informes sobre problemas específicos Restricción: censura, actos oficiales |
| Autoridad | Regulación directa: leyes (prohibir o proscribir tipos de comportamiento), comisiones reguladoras independientes. Regulación indirecta: regulación delegada, voluntaria o por incentivo. Fuentes de información: registros de legislación por espacio de política y bases de datos jurídicos | Activación y movilización de redes políticas: movilización, apoyo a actores consejos consultivos, consultas públicas, conferencias o reuniones Fuentes de información: informes anuales y bases de datos de los comités asesores |
| Tesoro | Basados en dinero: subvenciones, subsidios, cuotas, tarifas al usuario Herramientas basadas en impuestos o regalías: transferencias directas mediante sistema financiero, captura de regalías, basados en impuestos, deducciones. Herramientas indirectas en efectivo o impuestos. Fuentes de información: Documentos públicos, e informes anuales | Herramientas de creación de redes políticas: creación de grupos de interés. Herramientas de movilización de redes políticas: alteración, manipulación, cooptación de grupos de interés. Fuentes de información: encuestas estadísticas e informes económicos de ONG, centros de investigación y laboratorios de ideas |
| Organización | Gobierno directo: departamentos en línea, agencias centrales | Gestión en redes: agencias <i>staff</i> del ejecutivo, tribunales, cuerpos de base |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>Organizaciones cuasigubernamentales: empresas públicas, organizaciones híbridas, asociaciones publico privadas subcontratación</p> <p>Fuentes de información: guías de servicio público, organigramas estructuro-funcionales de los organismos estatales</p> | <p>judicial, creación o reorganización de agencias gubernamentales, unidades de análisis, nuevas unidades administrativas</p> <p>Fuentes de información: informes anuales, guías y organigramas estructuro-funcionales de organizaciones privadas</p> |
|--|---|---|

Fuente: elaborado a partir de Howlett (2019) y Fontaine (2015).

Ahora Sheneider e Ingram 1990 (citados por Howlett 2018, 20) sugieren que un diseño de políticas exitoso requiere de coherencia y consistencia entre los diferentes niveles de metas y objetivos, asimismo en las preferencias de implementación y herramientas de la política y por último objetivos e instrumentos de la política deberán ser congruentes y convergentes. Sin embargo, para lograr este objetivo en el diseño de la política, además de una buena selección de instrumentos se requieren capacidades por parte de los gobiernos.

1.2.2 Capacidades en la política pública

Las capacidades de política se entienden desde la perspectiva del gobierno, como algo que afecta la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones inteligentes (Painter y Pierre 2005, 6). Hood, citado en (Howlett, Mukherejee, y Woo 2015, 292) menciona que, en la orientación del diseño hacia la formulación de políticas, se comienza con el análisis de las capacidades de los diferentes tipos de herramientas políticas y los tipos de recursos necesarios para permitir que las políticas funcionen según lo previsto. Las capacidades de la política se han convertido en un aspecto de gran preocupación en el diseño de políticas públicas, ya que los gobiernos cada vez deben abordar temas más complejos de la sociedad (X Wu, Ramesh, y Howlett 2015, 165). Fallegi 1996 citado en Xun Wu, Ramesh, y Howlett 2018 aboga por un concepto un poco más amplio de lo que son las capacidades de política, el cual incluye la naturaleza y la calidad de los recursos disponibles para formular e implementar políticas públicas; además de considerar las prácticas y los procedimientos mediante los cuales se usan los recursos dentro del ámbito público.

Desde una perspectiva institucional, las capacidades de política pueden ser creadas de dos maneras. Una interna al gobierno que comprende un sistema de gobierno capaz de formular y aplicar políticas adecuadamente, que contiene elementos ligados a la experiencia política, recursos financieros y un grado de continuidad organizativa y, por otro lado, las capacidades de política ligadas al intercambio entre el Estado y la sociedad (Painter y Pierre 2005, 18).

Los altos niveles de las capacidades de política suelen estar vinculados a resultados y productos de la política superiores, mientras que los déficits de las capacidades son considerados una causa del fracaso de las políticas o también de resultados no óptimos (Bullock et al; Gobierno Canadiense 1996 y Fukuyama 2013 citado en Xun Wu, Ramesh, y Howlett 2018a, 1). Entonces lo que se puede entender como pruebas de la capacidad de la política pueden ser obtenidas del análisis de la calidad y la cantidad de los recursos institucionales, así como del éxito de los productos y los resultados específicos de la política pública (Painter y Pierre 2005, 3).

Se considera que las capacidades de política son el conjunto notable de habilidades y de recursos o de competencias necesaria para desempeñar las diversas funciones políticas, o de manera más precisa como “una condición previa para el éxito de las políticas” (Xun Wu, Ramesh, y Howlett 2018a, 2). Esta misma definición comprende tres tipos de capacidades: analíticas, operativas y políticas y cada una de estas tres competencias que involucran recursos en tres niveles diferentes: individual, organizacional y sistémico (Xun Wu, Ramesh, y Howlett 2018, 4).

Las capacidades analíticas son herramientas que ayudan a garantizar que las acciones políticas sean técnicamente sólidas, para que puedan llevarse a cabo y así contribuir al cumplimiento de los objetivos de la política. Las capacidades operativas están relacionadas con permitir la alineación de los recursos con las acciones políticas para que puedan implementarse en la práctica y finalmente las capacidades políticas ayudan a obtener y sostener el apoyo político para las acciones políticas y las capacidades tanto de nivel político, analítico y operativo están interconectadas en el proceso político (Xun Wu, Ramesh, y Howlett 2018,5). Las capacidades políticas no se limitan a una función en particular, sino que cubre todos los procesos de la política, incluyendo establecimiento de agenda, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación (Xun Wu, Ramesh, y Howlett 2018b, 4). Y finalmente las capacidades operacionales, aseguran el cumplimiento de los requisitos previos para la implementación de herramientas, coordina personal y recursos financieros y coordina actividades de implementación; establece mecanismos de rendición de cuentas (Tabla 1.2) (Singh Bali y Ramesh 2018, 337).

Tabla 1.2. Capacidades de políticas: habilidades y recursos

| Niveles de recursos y capacidades y competencias | | | |
|--|-----------|-------------|----------|
| | Analítico | Operacional | Político |

| | | | |
|--------------|--|--|---|
| Individual | Capacidad analítica individual: dominio técnico, pericia formación profesional y experiencia, capacidad de utilizar el asesoramiento sobre políticas. | Capacidad operativa individual: habilidades de comunicación operativa, elaboración de presupuestos y gestión financiera, habilidades para resolver problemas. | Capacidad política individual: perspicacia política y habilidades empresariales |
| Organizativo | Capacidad analítica organizacional: memoria institucional, cultura organizacional de aprendizaje, dependencia de la tecnología, producción y difusión regular de datos | Capacidad operativa organizacional: habilidades de coordinación, relaciones entre diferentes agencias gubernamentales, capacidad para reunir recursos para la implementación | Capacidad política organizacional: habilidades de comunicación y negociación; habilidades expertas en gestión |
| Sistémico | Capacidad analítica sistémica: nivel general de habilidades, educación y capacitación | Capacidad operativa sistémica: mecanismos de rendición de cuentas y habilidades de compra y contrataciones | Capacidad política sistémica: confianza pública y legitimidad política |

Fuente: adaptado Wu et al 2015, citado en Singh Bali y Ramesh (2018, 337).

1.2.3 Resultado de política: Falla o efectividad de política

Como ya se mencionó, la política pública se analiza como una variable dependiente, explicada por diferentes procesos de gobernanza. Debe precisarse que la política pública, una vez implementada, trae consigo una serie de resultados que evidencian su efectividad o la falla. El objetivo de la política pública es resolver un problema colectivo, entonces se entiende como una política eficaz, aquella que logre abordar el problema en cuestión (Peters et al., 2018 citado en Singh Bali, Capano, y Ramesh 2019, 2), la eficacia de la política como primer resultado. En segundo momento, se tiene la falla de la política entendida también como el fracaso de la política que, en sentido amplio, puede definirse como el incumplimiento de uno o varios de los objetivos del gobierno (McConnell 2016, 669).

Se considera también que las fallas de las políticas, a menudo, son resultado de una atención desequilibrada a las diferentes capacidades de las políticas (Wu, Ramesh y Howlett 2015, 1). Córdova (2018, 6) sostiene que una falla de política pública responde a factores específicos localizados en las distintas etapas de proceso. Y que el fracaso o efectividad de una política puede estar dada por la articulación entre metas y acciones impulsadas para el cumplimiento de la política, cuyo origen podría estar en un problema de coherencia en la fase de diseño.

Por otro lado, se afirma que uno de los debates centrales en la literatura sobre fallas de políticas se refiere a la causa o efecto que determinan sus niveles de efectividad, donde se busca explicar las razones por las cuales las acciones implementadas no generan los efectos previstos. Asimismo, se precisa que, en cuanto a su implementación, la falla de una política se debe a un “desajuste entre los objetivos formulados y la instrumentación”, o lo que es lo mismo, “a un problema de coherencia del diseño original” (Córdova 2018, 7).

Conviene mencionar que las fallas de política son un fenómeno común, derivadas de problemas y limitaciones a los cuales muchas veces se enfrentan los formuladores, al contar con conocimientos insuficientes (Nair y Howlett, 2017, 103). Existe también una concepción *top-down* que busca entender el proceso de la política pública desde una lógica administrativa vertical, enmarcada en un orden jerárquico de autoridad y donde las fallas se conciben como un problema relacionado con coordinación y control. En ese orden, surge también la concepción *bottom-up* con una lógica de abajo hacia arriba que, de acuerdo con las fallas de implementación, responden a dinámicas relacionadas con la capacidad de adaptación y de aprendizaje, la concertación de actores o la incidencia del mercado como mecanismo de regulación (Roth, 2014 citado en Córdova 2018, 8). Esta última idea se considera clave para el estudio de caso.

Finalmente, concebir el resultado de una política entre falla y efectividad, resulta determinista. Por ello, la literatura ha considerado esencial definir que una política no falla completamente, y así mismo su éxito también tiene contrastes (McConnell 2014). Es así, como se definen los niveles de falla a partir de su magnitud (extensión y duración) y salida (intensidad y visibilidad), con los cuales se busca precisar una falla detallada y no realizar una evaluación general del resultado de una política. A partir de esta idea, se identifican cuatro niveles de falla de política (Tabla 1.3).

Tabla 1.3. Cuatro tipos principales de falla de la política

| | | MAGNITUD (EXTENSIÓN Y DURACIÓN) | |
|-------------------------------|------|---|---|
| | | ALTA | BAJA |
| SALIDA (SALIDA Y VISIBILIDAD) | ALTA | TIPO I: FALLA MAYOR FRACASO SISTEMÁTICO DE cada dimensión de la política pública | TIPO II. FALLA FOCALIZADA Fracaso en determinado objetivo de la política pública |
| | BAJA | | |

| | | | |
|--|------|---|---|
| | BAJA | TIPO III. FALLA DIFUSA Falla en políticas públicas complejas | FALLA IV. FALLA MENOR No afecta el resultado, fácil aprendizaje/rediseño |
|--|------|---|---|

Fuente: adaptado de Howlett (2012, 544).

Por otro lado, el modelo anidado este es el primer acercamiento que se tiene directamente con la política, donde se realiza una identificación de objetivos, alcance, paradigma y medios de la política (Tabla 1.4).

Tabla 1.4. Modelo anidado de la política

| Nivel de política | | | | |
|---------------------------|----------------------------------|--|---|--|
| | | Nivel alto de abstracción | Nivel de la política (operacionalización) | Medios específicos |
| Componente de la política | | <i>Resumen general (metas de la política)</i> | <i>Operacionalizables</i> <i>Objetivos de política</i> | <i>Objetivos específicos de la política:</i> |
| | Fines y objetivos de política | Resumen general de fines o propósitos de la política: Paradigma Nivel macro Declaración de objetivos y ambiciones del gobierno en un área de política específica | Objetivos de política Operacionalizables: Las áreas específicas del nivel meso, qué se espera de la política, abordaje para lograr los objetivos de la política | Fines específicos de política: los fines específicos sobre el campo de los esfuerzos para lograr fines y objetivos |
| | Medios o instrumento de política | Política general Preferencias de implementación: a largo plazo preferencias del gobierno en términos del tipo organizacional, dispositivos usados para direccionar objetivos de política Metas/indicadores | Elección de instrumentos de política: Tipos específicos de instrumentos de gobierno a ser usados para direccionar el nivel programático de los objetivos | Calibración específica de instrumentos de política: Ajustes específicos de herramientas de política requeridas para la implementación de políticas y programas |

1.2.4 Mecanismo causal: una aproximación metodológica al diseño de políticas

En las ciencias sociales los mecanismos son más bien distinguidos por la capacidad de ser explicado mediante un enfoque mecanicista, donde no solamente se vincula A con B, y su

causa y efecto, sino que también los sistemas que producen un resultado. Entonces una explicación mecanicista es una configuración específica de elementos capaces de producir un proceso específico en un contexto específico. Además la perspectiva mecanicista permite mejorar la comprensión de las relaciones entre diferentes fases del proceso de política y así puede ofrecer un esquema de análisis que permita superar las debilidades y enfocarse en cualquiera de las fases o del ciclo de política (Capano y Howlett 2020, 117).

Para entender el desarrollo de la cadena mecanicista se debe empezar por analizar el contexto dentro del cual se desarrolla. Para el caso de estudio se encuentra enmarcado por un modo de gobernanza multinivel, dado por un proceso de descentralización del Estado. Seguido de esto el mecanismo causal empieza por tener uno o varios activadores, los cuales son eventos o actividades que desencadenan mecanismos, y activan fuerzas causales a través de las cuales el comportamiento individual, grupal o de subsistema es alterado para lograr un resultado específico, estos puede ser un evento externo, ligado a una decisión clave en el ámbito de la política internacional, o una decisión previa dentro de la política, los activadores desencadenan fuerzas causales directamente a comportamientos micro (individuales o grupales), incidiendo en el cambio del statu quo (situación T0) (Capano y Howlett 2020, 132).

En esta misma lógica, el modo de gobernanza o contexto encamina un proceso de instrumentación específico de la política y asigna un conjunto de capacidades de los niveles de gobierno nacional y local, los encargados de la implementación de la política. Este conjunto de instrumentos y capacidades (incoherentes, inconsistentes e incongruentes) producen un resultado de política que, para el caso, es falla de política pública (Tabla 1.5).

Entonces, en Colombia la descentralización (contexto) se consolida principalmente con la Constitución de 1991, cuyo propósito era, entre otros, mejorar el acceso de la población a servicios públicos, sociales, a infraestructura, concentrándose en educación, agua potable y saneamiento básico; también focalizar la asignación de recursos a la población más pobre, la disminución de las desigualdades territoriales y mejorar y profundizar la democracia y la participación (Maldonado 2011). Así, a los municipios se les delega la responsabilidad de garantizar el acceso de la población a estos servicios, y el control sobre los usos del suelo.

Tabla 1.5. Cadena causal política de Ordenamiento Territorial en Colombia

| Mecanismo causal | | | | | | |
|-------------------------|-------------------|------------------|--------------------|---------------------|----------------------|------------------|
| Caso | Contexto | Activador | Capacidades | Instrumentos | Calibraciones | Resultado |
| Nivel Nacional | Descentralización | Ley 388 de 1997 | Altas | Amplia cantidad de | Marco legal que se | Falla focalizada |

| | | | | | | |
|----------------------------|-------------------------|---|-------|--|--|--|
| | (gobernanza multinivel) | | | instrumentos que no aterrizan en el gobierno local | desarrolla de manera posterior a la ley 388 para complementar la política de ordenamiento territorial | |
| Nivel local Guaitarilla | | Ley 388 de 1997 Acuerdo 004 de febrero de 2003 | Bajas | Instrumentos que no logran respaldar el cumplimiento de todos los objetivos de la política de ordenamiento territorial | Limitadas estrategias de calibración, aun cuando la política de ordenamiento territorial se ha complementado constantemente, posterior a su promulgación | |

Fuente: elaborado a partir de Capano y Howlett 2020.

Después de la promulgación de la Constitución Política de 1991, surge la Ley 388 en el año de 1997 conocida como la ley de desarrollo territorial (activador) que tiene entre otras funciones la de fortalecer el proceso de descentralización en Colombia (Gómez, Salas de la vega, y Suárez 2007, 23) por otro lado, esta ley tiene como función central la de guiar el proceso de ordenamiento territorial en el país, mediante la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Entonces esta ley, como activador de la política de ordenamiento territorial obliga a los municipios a formular los POT, PBOT o EOT según sea el caso. Para el estudio de caso, Guaitarilla realiza la adopción de su EOT para el año 2003, documento que fue formulado en la etapa inicial de la implementación y puesta en marca de la Ley 388 de 1997, toda esta responsabilidad recae sobre la administración municipal tal como lo estipula la norma, donde se evidencia que existen mayores capacidades en el gobierno nacional y que los gobiernos más pequeños como los municipios de sexta categoría hay mayor presencia de (in)capacidades de política, lo cual ha significado una eficiente instrumentación de la política de ordenamiento territorial en el nivel local, es decir en los instrumentos procedimentales, conduciendo a un resultado de falla de política.

Capítulo 2. El ordenamiento territorial como instrumento de planificación: una exploración a la discusión en América Latina y Colombia

Este capítulo realiza un acercamiento a lo que es la planificación y el ordenamiento territorial en América Latina, para luego centrarse en el caso de Colombia. Donde se puede entender de manera general que la planificación es una práctica que busca vincular el conocimiento científico y técnico con acciones públicas, orientándose hacia procesos sociales y de transformación. En América Latina, la planificación surge como un consenso para impulsar el desarrollo económico y social, principalmente a través de propuestas desarrollistas de la CEPAL. En cuanto al ordenamiento territorial, se define como una política pública que aborda un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación para orientar el uso del territorio.

En América Latina, no se tiene una definición única, y cada país lo concibe y desarrolla de manera diferente. Para el caso colombiano, la política de ordenamiento territorial se desarrolla en dos enfoques: planificación física y espacial y la organización territorial del Estado, donde cada una de estas tiene su norma regulatoria, y es la ley 388 de 1997 la que regula el uso del suelo a través de Planes de Ordenamiento Territorial (POT); planes que varían según el tamaño del municipio, siendo el POT el más completo, seguido por el PBOT y el EOT.

2.1 De planificación a la planificación territorial: una revisión del debate

En un sentido amplio la planificación, intenta vincular el conocimiento científico y técnico, con las acciones del ámbito público, donde muchas veces este vínculo está orientado principalmente hacia procesos sociales y procesos de transformación social (Friedman 1991, 56). También se asume que la planificación es el conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr; es decir los objetivos, con la forma en que van a lograrse mediante estrategias en compañía con los instrumentos que se dispone para tal fin, como son políticas, programas y presupuestos (Soms 1995 citado en Sandoval 2014, 12). Finalmente se puede entender que la planificación es un conocimiento técnico que precede y preside la acción y es una herramienta utilizada en organizaciones e instituciones, públicas y privadas, gobiernos de cualquier nivel entre otras, donde cada una o en cada caso se adopta de diversas formas y con el uso de diversos instrumentos (Leiva Lavallo 2012, 45).

En América Latina la planificación surge como un consenso fundamental; es decir, como un instrumento racionalizador de un proyecto encaminado hacia la evolución económica y social

de los países de la región (Gamboa y Vargas 1986, 146). El surgimiento de la planificación en América Latina también se encuentra ligada a las propuestas desarrollistas establecidas por la CEPAL quien, desde la década de los cincuenta, impulsó un modelo sustitutivo de importaciones, con el propósito de superar el atraso económico y social e impulsar una modernización de las estructuras económicas y el fortalecimiento de los procesos de urbanización (Gamboa y Vargas 1986, 172).

Los primeros pasos de la planificación en América Latina dieron lugar a la creación de instituciones especializadas, destinadas fundamentalmente a la elaboración de planes de desarrollo nacionales económicos y sociales. Instituciones que estaban también llamadas a reorientar el accionar de las diferentes unidades administrativas del gobierno nacional, regional y sectorial y fue así que los gobiernos de la región fueron creando organismo e instituciones capaces de elaborar planes nacionales de desarrollo con diagnósticos más completos y rigurosos y con objetivos cada vez más precisos (Leiva Lavalle 2012, 17). Un momento importante para la planificación en Latinoamérica, se dio en la década del setenta, donde varios de los países de la región tomaron medidas de política pública que estimularon la ejecución de un enfoque territorial del desarrollo en los niveles regionales, mediante políticas públicas, organización institucional, delimitación y organización de las regiones y la elaboración de planes y programas de desarrollo regional, además de darse en esta época los intentos más concretos de planificación en la región (González 2020, 17).

Después de la década de los 60 se suscitan eventos determinantes en torno a la planificación de la región, los gobiernos empezaron a buscar modelos de desarrollo que sean más acordes a las realidades de cada país. Es así como los diferentes sistemas de planificación, su influencia y su institucionalidad sufren algunas modificaciones y los caminos que se toman en los países empiezan a diferir unos de otros. Entre estos se tiene por un lado a Brasil que fortalece su sistema de planificación hasta llevarlo a ser el centro de la decisiones gubernamentales y por otro lado Chile, donde de abandona el concepto de planificación del desarrollo y la Oficina de planeación Nacional, para ser un centro de elaboración de reformas para traspasar al sector privado funciones que desempeñaba el Estado (Leiva Lavalle 2012, 25). Ahora, la inserción de la planificación en las distintas formas institucionales de la región, alcanza en casi todos un nivel constitucional y se concibe a la planificación como el instrumento del cual disponen los estados para cumplir con sus responsabilidades en términos de desarrollo y crecimiento económico (Lira 2006, 10).

La planificación se distinguen diversos procesos, los cuales dependen del proyecto político y de las estrategias de desarrollo donde se encuentra inmersa. Por ejemplo, las condiciones económicas, sociales y políticas, los cuales definen la viabilidad o no de los procesos (Gamboa y Vargas 1986, 160). Conviene tener en mente que el proceso de planificación se interrelaciona estrechamente y modifica la estructura e interrelaciones presentes tanto en el nivel regional y local. En América Latina la planificación es una actividad cuyas herramientas actúan de manera indirecta sobre el objetivo de intervención, lo cual genera unas condiciones específicas: efectos que pueden ser observados en tiempos posteriores a la intervención; influencias externas que pueden estar fuera de la capacidad de control y finalmente se pueden generar externalidades en las estrategias planificadas pudiendo afectar otros objetivos ya sea de manera complementaria o contradictoria (Sandoval 2014, 13).

Existen también algunos componentes claves para el proceso de la planificación en el ambiente gubernamental, primero la construcción de una visión estratégica, segundo la coordinación de actores para su implementación y por último el monitoreo, la evaluación y retroalimentación. Donde la planificación estratégica está asociada con la construcción de un Estado deseable que busca alcanzar un desarrollo a partir de buenas relación económicas, sociales y culturales. Por otro lado, la planificación es un proceso que requiere de una relación constante de diversas instituciones y actores; además para llegar al cumplimiento de los objetivos planteados se necesita de claridad de acciones, responsabilidades y de secuencia en las acciones; es así como la coordinación se convierte en un elemento clave; y por último el seguimiento o evaluación que se realiza a las acciones, políticas y programas que se han desarrollado (Leiva Lavalle 2012, 47).

Para evaluar el estado de la planificación en la región, hace falta analizar diversos aspectos por lo complejo que el proceso o sistema de planificación es en sí mismo. En ese sentido, el sistema de planificación no solo necesita de un método técnico que oriente a las instituciones planificadoras, sino que es preciso que haya también un buen sistema organizativo, que permita que toda la administración pública, los sectores privados y la población se encaminen hacia un mismo objetivo. Es indispensable también que exista un mecanismo de información económica que brinde la información necesaria a los organismos planificadores y finalmente el sistema de planificación de un país o región, refleja el trabajo constante que se realiza para organizar y canalizar decisiones, donde se encuentra implícito una rutina de formular, controlar y ejecutar planes (Secretaría de comisión económica para América Latina 1962).

En ese orden, la teoría sobre planificación territorial ha sufrido una serie de transformaciones desde sus inicios desde el siglo XX, consecuencia principalmente de significativos avances en términos del desarrollo de la teoría y la filosofía política (Fernández 2016, 353). La planificación territorial es una función pública desarrollada en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial, que parte de la necesidad de controlar el crecimiento voluntario de usos y actividades susceptibles dentro del territorio (López 1987, 127).

Entonces la planificación territorial se entiende como instrumento de la gobernanza que se ha establecido a nivel mundial, con el propósito de regular y controlar el comportamiento de los individuos o de los grupos sociales dentro de un territorio y con el objeto de reducir al máximo los efectos negativos que se puedan causar y estimular un mejor rendimiento de los espacios, paisajes, actividades económicas y sociales que se llevan a cabo (Pires et al, 2011 citado en Rodríguez 2014, 9). La planificación territorial se puede entender como “una función eminentemente administrativa y política, siendo un instrumento básico del Estado y de la sociedad para organizar, integrar, dirigir y controlar” (Rodríguez 2014, 9).

La planificación territorial puede ser comprendida también como una política pública que tiene el objeto de mejorar la calidad de vida de las personas mediante la elaboración de un modelo de territorial en el espacio geográfico sobre el cual se desea actuar (Olcina y Vera 2023, 129). En ese mismo sentido, la planificación territorial vinculada con un proceso de desarrollo territorial establece algunas categorías, que cada país va adecuando de acuerdo sus políticas y reglamentaciones. Dentro de estas categorías se tiene: la ordenación y el ordenamiento, la evaluación territorial estratégica, la evaluación del impacto de los proyectos, el diseño de proyectos territoriales, entre otras (Rodríguez 2014, 10) cabe destacar aquí la ordenación y ordenamiento territorial como elemento clave dentro de la investigación.

Como es evidente la planificación territorial tiene como eje fundamental la ordenación del territorio. Es así como Hernán Gonzales (2020, 23) afirma que los esfuerzos de la planificación del desarrollo que han omitido el ordenamiento del territorio no han obtenido los resultados esperados, esto ha conducido a rescatar teorías y prácticas en la planificación concibiendo al territorio como una construcción histórica y social y a su vez como un recursos y factor fundamental del desarrollo y no solamente como un soporte físico de actividades económicas.

2.1.1 Aproximación a una definición del ordenamiento territorial en América Latina y su estado actual

En un sentido amplio el *Ordenamiento Territorial* (OT) es un concepto que no posee una definición precisa en la literatura, pero es posible partir de entenderlo como una política de Estado y como un instrumento de la planificación, ampliamente utilizado para orientar el uso y la ocupación del territorio (Massiris 2015, 104). Zoido (1998) sostiene que el ordenamiento territorial es una función pública y política que debe apoyarse en instrumentos jurídicos y en prácticas administrativas, su objetivo general es el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos. A lo que se suma que el ordenamiento territorial es una práctica que busca construir un modelo de ocupación y uso adecuado del suelo, búsqueda que debe ser articulada con las necesidades y particularidades de las comunidades. También menciona que el ordenamiento territorial, entendido, de nuevo, como una función pública, tiene interés en cualquier nivel de gobierno. Es decir, en cada nivel político de la organización territorial de un Estado, deben atribuirse competencias propias para el adecuado diseño y la implementación correcta de las diferentes políticas de ordenamiento, en cada escala territorial.

Ángel Massiris (2003) precisa que el ordenamiento territorial tiene entre sus funciones “la búsqueda de la elevación de las condiciones de vida”; mientras que Aguilar (1989) sostiene que existe una relación estrecha entre los diferentes procesos económicos y el orden territorial. En ambos casos, es necesario que exista una integración de aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, para lograr una elevación de la calidad de vida. En efecto, el ordenamiento territorial es un ejercicio que requiere de la integración de varios elementos del territorio y de la sociedad, como los aspectos físicos, económicos, sociales y culturales, que finalmente, requerirán de una articulación con la acción pública y legal para el cumplimiento de objetivos. El objeto del ordenamiento territorial, en términos generales, puede estar enmarcado en ordenar las actividades sociales y productivas sobre el espacio nacional; proceso orientando a la búsqueda de una mejor calidad de vida de la ciudadanía, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales (Azpúrua y Gabaldón 1979, 591).

Finalmente, Massiris (2003) señala que el ordenamiento territorial debe ser coordinado, principalmente entre las diversas instituciones que intervienen en el proceso de ordenamiento territorial y esta coordinación debe ser, al mismo tiempo, vertical y horizontal. La coordinación vertical hace referencia al trabajo conjunto, coherente y armónico entre las instituciones de los distintos niveles territoriales, es decir nacional, regional y local. Mientras

que la coordinación horizontal es el proceso que tiene lugar entre las diferentes políticas sectoriales en un mismo nivel de administración del territorio.

En un intento por definir lo que es el ordenamiento territorial para la región de América Latina y el Caribe, Pedro Montes Lira , define al ordenamiento como.

Un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales que permita la incorporación de mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la mantención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas (Montes 2001, 13).

También precisa que finalmente el ordenamiento territorial se estructura como un instrumento de acción pública, donde se expresa un proceso de interdependencia entre los territorios, las diferentes políticas sectoriales que tiene impactos en el territorio y sobre los diferentes niveles de gobierno, principalmente en el nivel regional y local (Montes 2001, 25). Se conoce también que América Latina, es actualmente una región bastante ambiciosa en cuanto políticas y prácticas relacionadas con el ordenamiento territorial que son necesarias para resolver problemas estructurales y así conducir a sus territorios hacia escenarios que tengan una mayor calidad de vida, y donde además sea entendida a la planificación y ordenamiento como un proceso permanente y en constante mejora, que requiere de una conexión entre los diferentes niveles de organización y jerarquía de acuerdo a cada país, siendo en este orden el mejoramiento de las condiciones de los territorios el objetivos de los países de la región (Villagómez et al. 2019, 59).

Ángel Massiris, 2006 identifica tres tendencias en la región. La primera una planificación física con énfasis en temas urbanísticos, un segundo énfasis ambiental en todo lo relacionado con los recursos naturales, la protección ambiental y la prevención de desastres; y por último el enfoque de planificación socioeconómica centrado en el desarrollo económico territorial. Y se ha observado también que en algunos países latinoamericanos existen sistemas de planificación que han incorporado al ordenamiento territorial como un elemento transversal, como un componente integral de la planificación (Carrión et al. 2020, 6).

En América Latina y el Caribe el ordenamiento territorial ha sido entendido desde diferentes perspectivas: como un conjunto de acciones o como un proceso, como una política pública y como un instrumento de planificación. El abordaje como un instrumento de planificación ha sido el de mayor utilidad, enfocado principalmente para gestionar el uso de los bienes naturales, culturales y sociales de los territorios. Como ya se mencionó, no existe una

definición única de ordenamiento territorial, entonces cada país difiere en como concibe y como desarrolla el ordenamiento territorial. Por ejemplo, para Ecuador, El Salvador, México y Perú es reconocida como una política de Estado y en Argentina, Honduras, Nicaragua y Colombia se entiende como un instrumento propio de la planificación. Por otro lado, la aplicación de la política de ordenamiento territorial en los países latinoamericanos ha tenido diversos enfoques dentro de los cuales están: físico-espacial, ambiental, sector-territorial, desarrollo estratégico territorial y por último desarrollo integral territorial (Arcia, Pinto, y Espinosa 2023, 24).

Entre los años cuarenta y ochenta en la mayoría de los países de Latinoamérica se adoptaron planes reguladores del uso del suelo urbano, en compañía de otros instrumentos de carácter sector-territorial, como zonificaciones forestales y la planificación de cuencas hidrográficas para el último caso, en países como Perú, México, Uruguay, Brasil y Colombia. Para los años ochenta los planes reguladores de uso del suelo urbano evolucionaron a ser planes de ordenamiento urbano, haciéndose evidente con la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de Venezuela en 1989, la nueva constitución Federal de Brasil en 1988 y la Ley de Reforma Urbana de Colombia en 1989. Y finalmente para la década de los 2000 el enfoque físico espacial urbanístico del OT se fortalece como una estrategia de gestión integral, a medida que avanza la articulación urbano-rural y municipal, así como en la integración del ordenamiento con los instrumentos sectoriales de desarrollo y gestión ambiental, esto en países como México, Brasil, Argentina y Colombia (Arcia, Pinto, y Espinosa 2023, 12).

Quenan 2014, citado en Villagómez et al. 2019 menciona que en medio de todo este panorama, es posible evidenciar que todo el proceso de planificación y de ordenamiento territorial en la región está dado por planes, programas y proyectos tanto del nivel, nacional, como local. Estos con el objetivo de mejorar las condiciones de vida como de la producción o bien para un mejor tratamiento de los diferentes problemas y para generar escenarios de desarrollo y que todas estas múltiples iniciativas se construyen desde los gobiernos nacionales, provinciales y municipales y muchas veces desde organizaciones sociales. Esto se traduce a escenarios político-institucionales bastante complejos, lo que sugiere un mayor esfuerzo institucional para un mejor desarrollo. Y junto a todo este conjunto de iniciativas, de proyectos de desarrollo y de ordenamiento territorial, pueden parecer a veces confusas, descoordinadas y muchas veces contradictorias, también objetivos que no son claros o difíciles de cumplir, esto podría ser el reflejo de falta de instrumentos, por falta de

capacidades de los gobierno, (Kleinpening, 1987 citado en Villagómez et al. 2019, 60) lo que finalmente podría traducirse en una falla en la gobernanza.

2.2. El Contexto de la política pública de ordenamiento territorial: la descentralización en Colombia

Es preciso partir por comprender rápidamente que “la descentralización es en la práctica un fenómeno de carácter normativo que busca generar efectos en la forma como distribuyen y se administran los asuntos públicos entre el nivel nacional y las entidades territoriales” (Naidú-Duque 2020, 18). En primer momento se debe partir de conocer la organización político-administrativa del país establecida en el artículo primero de la Constitución de 1991, que establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Constitución de 1991, art. 1). Es en ese orden que la Constitución de 1991 materializó el proceso de descentralización, mediante importantes elementos como reglas para la distribución de recursos y de competencias, mediante la creación de una estructura fiscal para los municipios (Mendoza 2015, 177).

Colombia en la década de los 60, 70 y 80 inicio un proceso de reestructuración y modernización del Estado, con una idea principal: la de reformar el modelo centralista del gobierno. Esto asociada a optimizar la calidad y la cobertura de los servicios públicos, además de querer estrechar la relación entre los ciudadanos y sus gobernantes, todo esto mediante la sesión de cierta autonomía fiscal, política y administrativa a los entes territoriales (García 2008, 474). Muchos fueron los hechos que antecedieron la consolidación de la descentralización en el país, tales como: movimientos sociales por las reformas agrarias, acciones violentas por grupos guerrilleros y paramilitares, proceso de paz impulsado por el entonces presidente Belisario Betancourt, el fortalecimiento de los fiscos locales mediante la Ley 14 de 1983, la elección mediante voto popular y la entrega a los municipios y departamentos de mayores competencias en la prestación de servicios esenciales mediante los Decretos Ley de 1986 y 1987 (Mendoza 2015, 3).

Así, entonces, se podría precisar que la descentralización en Colombia fue un proceso gradual que logró desarrollarse a través de diferentes frentes, siendo el más avanzado el frente político, y que adoleció de numerosas dificultades como la confusión entre sectores, hecho que aún en la actualidad puede evidenciarse, en la falta de coherencia entre la funciones y recursos y la escasa evaluación y acompañamiento del proceso por parte de la Nación (Departamento Nacional de Planeación, 2002 en García 2008, 475).

Si bien eventos anteriores a la Constitución de 1991 ya enmarcaron procesos de descentralización, como la elección popular de alcaldes en 1986, esta reforma del Estado se profundizó con esta Constitución, la cual elevó la descentralización a principio de la organización del Estado, y extendió los avances de la descentralización política a los departamentos y a los municipios. Es así como el municipio se ha convertido en el ente territorial que mejor ejercicio de autonomía ha venido practicando dentro de la organización descentralizada territorial, ya que la Constitución definió al municipio como como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado colombiano (Mendoza 2015, 3 y Vásquez 2014, 22).

La Constitución de 1991 es clave en la descentralización en Colombia. Otorgó facultades a las comunidades para la gestión de asuntos propios como medida para la promoción de la democracia participativa: En ese sentido, se crearon mecanismos de participación directa a nivel local como la consulta popular, el cabildo abierto, la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y en los planes de inversión mediante la conformación del Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación que constituyen el sistema nacional de planeación. Se dispuso también que la autonomía para la gestión de sus intereses estaría limitada por la Constitución y la Ley y permitiría a las entidades territoriales: gobernarse por autoridades propias; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar de las rentas nacionales (Mendoza 2015, 175).

Con la Ley 388 de 1997 se busca fortalecer el proceso de descentralización (Gómez, Salas de la Vega, y Suárez 2007, 23). La ley define el ordenamiento territorial para Colombia como “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación concertadas” (art. 5). Acciones a cargo de los municipios en el ejercicio de su función pública. Y al mismo tiempo, determina que el ordenamiento territorial tiene la finalidad de “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (art. 6).

Desde una visión general, en Colombia el proceso del ordenamiento territorial se mueve entre dos enfoques: un enfoque de planificación física y espacial y un enfoque de organización territorial del Estado. Para el primer enfoque se tiene que la norma aplicable es la Ley 388 de 1997, mediante la cual se busca ordenar el desarrollo del territorio, incorporando, entre otros, la definición de los usos del suelo, el manejo y la protección del ambiente y la gestión del riesgo. Y frente al enfoque de organización territorial del Estado, la principal norma es la Ley

1454 de 2011, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que lo que busca es consolidar una adecuada organización político-administrativa del Estado (Arcia, Pinto, y Espinosa 2023, 113).

Para Colombia el ordenamiento territorial “se ha convertido en un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política de Estado para impulsar la descentralización y la cultura de participación ciudadana establecida en la Constitución Nacional” (Ibarra 2007, 38), y en ese sentido el ordenamiento territorial ha cobrado gran relevancia en la política gubernamental, en la medida en que este es un instrumento del Estado útil para ejercer control sobre el territorio y orientar un modelo de desarrollo determinado (Hernández 2010, 98).

Los orígenes del ordenamiento territorial en el país se relacionan con el tema medioambiental, precisamente con la creación de Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Su función principal era la protección y preservación de las áreas de interés ambiental, en el ámbito nacional (Massiris 2003, 98). Sin embargo, el ordenamiento territorial tiene hoy un carácter más amplio e integral. En la actualidad, se considera que “el ordenamiento territorial es un factor clave en el proceso de desarrollo territorial” (Departamento Nacional de Planeación — DNP 2019, 45), entendiendo este desarrollo como un proceso de transformación productiva, social e institucional y teniendo como base fundamental la conservación y preservación medioambiental.

Por otro lado, la política de ordenamiento territorial en Colombia es también una política multinivel. Todos los niveles de gobierno tienen una responsabilidad, y se considera que la incidencia de las acciones del gobierno nacional en las regiones y municipios tienen efectos territoriales sustanciales, a los recursos y responsabilidades trasladadas a los gobiernos locales y en la medida que la descentralización es un instrumentos para consolidar procesos de desarrollo local, el ordenamiento se convierte en un asunto de gran relevancia para promover el desarrollo de los territorios y el fortalecimiento mismo de la descentralización (Carrión 2008, 146).

2.2.1 La planificación territorial en Colombia: una revisión histórica a partir de la Constitución Política de 1991

Si bien en Colombia se tiene información de avances en proceso de la planeación territorial desde antes de 1991, para efectos de la investigación se aborda la planificación del territorio a partir de la Constitución de ese año. Con esta Constitución se generan cambios, principalmente en temas políticos y económicos; y en materia de planeación, se genera un cambio trascendental, que transforma los esquemas normativos e indicativo de los planes

tradicionales impuestos hasta la fecha, dando un salto fundamental hacia un estilo de planeación más participativo y estratégico (Grosso 2009, 51). Aquí, entonces, se brinda la posibilidad de que la sociedad civil participe en los diferentes escenarios donde se planifica y ordena el territorio.

Después de la Constitución se suscitaron reformas en diversos campos de la política. En el gobierno del presidente Cesar Gaviria (1990-1994) en materia de planificación se expide la ley 152 de 1994, conocida como la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo. Esta tenía como principal objetivo el de enmarcar un proceso de “apertura económica” y en materia institucional se da la reestructuración del Departamento Nacional de Planeación, institución que guía todo el proceso de planeación en el país y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Y es en la administración de Samper Pizano (1994-1998), donde entra en vigor la Ley 152 de 1994 y también nace la Ley 388 de 1997 denominada la Ley de Desarrollo Territorial como un aporte clave en materia de planificación por parte de esta administración (Grosso 2009, 53).

Los instrumentos más importantes y frecuentes de la planeación en el país son los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Los planes de desarrollo inciden directamente en la gestión pública, y son la guía de acción e intervenciones priorizadas para un periodo de gobierno; mientras los POT priorizan el ordenamiento del suelo por tres periodos de gobiernos. La ley 388 de 1997 establece la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial para todos los municipios del país y se considera que su implementación en el país ha tenido algunos tropiezos, especialmente en materia de formulación, concertación y adopción, pero su logro más significativo está en haber avanzado en materia de reforma urbana, y en concebir la planeación con una visión de largo plazo (Grosso 2009, 54).

Ahora bien, la Ley 152 de 1994 establece que en Colombia se gobernara mediante planes de desarrollo. Esto con el objetivo de que la planeación sea un proceso continuo, eficiente y coherente. Para la elaboración de cualquier plan de desarrollo territorial o municipal, se debe tener siempre presente al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio y debe estar en armonía con este plan (Zapata-Cortés 2020, 238). En este mismo sentido, los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial son documentos o instrumentos diferentes, pero al momento de ponerse en marcha no deben ser usadas de manera separada, ya que su implementación debe ser articulada para así garantizar el cumplimiento de los objetivos

propuestos, para el desarrollo territorial en cada nivel y de manera integral (Umaña y Quilindo 2019, 91).

En Colombia, la planeación es una responsabilidad compartida entre el gobierno nacional, los departamentos y los municipios. Sin embargo, los municipios tienen mayor competencia en tanto se les delegó las funciones de planear, gestionar, ordenar el suelo y prestar los servicios públicos. Es decir, la planificación del territorio debería ser un proceso *down-top* de abajo hacia arriba, puesto que debería empezar en los municipios e ir articulándose con la nación y el departamento (Zapata-Cortés 2020, 235). En Colombia también existe el Sistema de Planeación en Colombia regulado por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, a través de la cual se conformó el Consejo Nacional de Planeación y las Comisiones Municipales y Departamentales de Planeación.

En el nivel nacional, la coordinación está a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y, a nivel municipal y departamental, recae sobre las alcaldías y gobernaciones, mediante las secretarías de planeación (Umaña y Quilindo 2019, 85). En el proceso de planificación del país, el DNP cumple un papel esencial, ya que tiene la misión de diseñar y evaluar las políticas públicas y su implementación a través de planes y programas sociales, económicos y ambientales en todo el territorio colombiano (Umaña y Quilindo 2019, 89). El sistema de planificación del país ha tenido un alto grado de protagonismo en la región principalmente en el diseño de políticas públicas, un hecho sustancial es que el Departamento Nacional de Planeación se encuentra adscrito a la Presidencia de la República lo que quizá ha sumado a que este se mantenga aun en el centro de la toma de decisiones de política pública. Además de ser una institución que tiene un alto nivel de articulación regional y sectorial (Leiva Lavalle 2012, 52).

2.2.2 El papel de los gobiernos subnacionales municipio en la política de ordenamiento territorial en Colombia

Los gobiernos subnacionales, juegan un papel fundamental para el desarrollo de los territorios locales desde diferentes perspectivas, en un primer lugar porque desempeñan un papel complementario a las políticas nacionales, ayudan a reducir barreras normativas a la inversión privada y crea un entorno propicio para el aprovechamiento eficaz de los recursos locales y además elevan la capacidad de los territorios (Helizalde 2003, 15).

Como ya se mencionó anteriormente, el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del país. Tal como establece la Constitución de 1991, es el encargado de administrar los diversos asuntos municipales, la prestación de los servicios públicos a su

cargo, ordenar y planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, promover la participación comunitaria, solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda entre otros.

Todo esto de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades, ya sean del mismo orden o de orden superior como departamental, nacional o supranacional (Mendoza 2015, 241). El municipio también es políticamente considerado la célula del organismo estatal en términos administrativos y es el ente con mayor responsabilidad en materia de la prestación de servicios públicos. En ese mismo orden, el municipio tiene la capacidad de adoptar tributos (Montaña 2016, 101); además son los municipios y los distritos los encargados de formular, adoptar los planes de ordenamiento territorial en cualquiera de sus tipos, siendo estos los principales instrumentos del ordenamiento territorial colombiano (García 2008, 481).

Si bien los municipios colombianos cuentan con autonomía, funciones propias y autoridad para la toma de decisiones en ciertos temas, en la mayoría de los casos los recursos con los que cuentan no son suficientes. Entonces se entiende que aun cuando la Constitución de 1991 reconoce esta autonomía territorial, no la garantiza, especialmente puesto que los recursos no coinciden con el nivel de responsabilidades otorgadas a los municipios, conduciendo a la existencia de autonomía a niveles demasiado bajos e insignificantes (Naidú-Duque 2020, 21).

Asimismo, la Constitución dispuso que el ente legislador puede establecer categorías de municipios, esto de acuerdo con su población, sus recursos fiscales, su importancia económica y situación geográfica. Es importante mencionar que son los municipios de categoría sexta los de mayor presencia en el territorio colombiano, ya que, de 1.113 municipios, 997 son de sexta categoría (Contaduría General de la nación 2024), representando el 89% del total de los municipios. Por tanto, estos municipios dependen para su funcionamiento, del presupuesto que el gobierno nacional transfiere. Además, de la dependencia financiera, también tienen una política en temas como proyectos estratégicos o de regalías para dar cumplimiento con las metas de sus respectivos planes de desarrollo y planes de ordenamiento territoriales (Zapata-Cortés 2020, 236).

Es importante mencionar que, en Colombia, son los municipios pequeños quienes difícilmente podrán superar los obstáculos a los que se enfrentan, pero, dado que el diseño

normativo no reconoce esta realidad, se hace imposible un ejercicio real de la autonomía territorial, aunque sea limitada, para estas entidades territoriales (Duque, 2010).

2.2.3 Instrumentos de ordenamiento territorial: los planes de ordenamiento territorial (POT) en Colombia

Es la Ley 388 de 1997 la que regula el uso suelo y la ordenación del territorio en Colombia, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), entendidos como los instrumentos técnicos y normativos de planeación y gestión del territorio “que orientan el desarrollo del territorio municipal en el corto, mediano y largo plazo” (Procuraduría General de la Nación y Organización de Estados Iberoamericanos 2016, 6). Los planes de ordenamiento territorial en Colombia son la herramienta por antonomasia de organización del territorio, y uno de los instrumentos de planificación más potentes que cuentan los municipios para gestionar y ordenar los aspectos urbanos y rurales de los territorios.

La forma en cómo se diseña y se hace uso de esta herramienta, afecta de manera decisiva la capacidad de los municipios para responder a las diversas realidades tanto urbanas como rurales (Gómez, Salas de la vega, y Suárez 2007, 7 y Zapata-Cortés 2020, 239). Para efectos de una adecuada implementación de la política y de los diferentes instrumentos del ordenamiento territorial, se establecen en tres tipos de planes: Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para municipios de más de 100 000 habitantes; Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios de 30 000-100 000 habitantes; y, por último, Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), para municipios con menos de 30 000 habitantes (Ley 388 de 1997, art. 9).

Entonces en Colombia existen tres tipos de planes de ordenamiento territorial, que como ya se expresó están clasificados de acuerdo con el número de habitantes de cada municipio. El POT es el plan más completo, el cual debe contener componente general, componente urbano, componente rural y planes parciales y una serie de herramientas que permitan cumplimiento de lo estipulado en los componentes, como son: actuaciones urbanísticas, mecanismos de expropiación, plusvalía, entre otros. Los PBOT deben contener como mínimo los tres componentes (general, urbano y rural) finalmente los EOT, que son los planes más básicos deben estipular objetivos, estrategias y la división del suelo urbano y rural (Tabla 2.1) (Gómez, Salas de la vega, y Suárez 2007, 35).

El ordenamiento territorial y su instrumento los Planes de Ordenamiento necesitan de inversión pública y privada. Es, así como la Ley 388 de 1997, ha dispuesto de instrumentos que son la base para la gestión de proyectos y obras necesarias para el cumplimiento de los

objetivos plasmados en los planes de ordenamiento territorial. Estos instrumentos tienen como objeto la promoción de la función social de la propiedad, el reparto equitativo de las cargas y beneficios y el principio de equidad, primando el interés general sobre el particular. Además, la importancia de estos instrumentos radica en que se convierten en una estrategia de financiación del POT y, asimismo, definen las acciones de carácter administrativo, financiero y organizacional que permiten hacer operativo el POT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2022).

Tabla 2.1. Tipos de planes de ordenamiento territorial y componentes mínimos

| Tipo de plan de ordenamiento | Contenido mínimo del plan |
|--|---|
| Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) | Componente general: se plantean los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo. Componente urbano: constituido por políticas, acciones programas y normas para alcanzar el desarrollo físico urbano. Componente rural: constituido por políticas, acciones programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo |
| Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) | Objetivos y estrategias políticas, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, la determinación de las zonas de amenaza y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales, y las normas urbanísticas requeridas para la parcelación, urbanización y construcción |

Fuente: elaborado a partir de Gómez, Salas de la vega, y Suárez 2007

Capítulo 3. La falla de la política de ordenamiento territorial en el Municipio de Guaitarilla, Colombia

El capítulo analiza el diseño de la política de ordenamiento territorial en Colombia, aplicada a un caso de estudio en particular: el municipio de Guaitarilla. Se desarrolla la cadena causal, a partir de la identificación y análisis de los instrumentos NATO procedimentales y sustantivos, y las capacidades de política en los dos niveles de gobierno. Esto permite definir el nivel de falla de la política pública de ordenamiento territorial en este municipio. Para el análisis del diseño de la política pública de ordenamiento territorial, se retoma lo definido como mecanismo causal en el Capítulo 1. A partir del contexto de descentralización (gobernanza multinivel), el municipio se convierte en la célula central de esta descentralización.

Entonces, se identifican los instrumentos de la política, tanto del nivel nacional como del nivel local, es decir, instrumentos procedimentales e instrumentos sustantivos. En ese mismo orden, se busca identificar capacidades e (in)capacidades de ambos niveles de gobierno, para determinar el nivel de falla de la política pública de ordenamiento territorial. Y toda esta cadena causal tiene como activador a la Ley 388 de 1997, que determina que los municipios en Colombia deben realizar la formulación y adopción de un instrumento que planifique y ordene su territorio (Tabla 3.1).

Tabla 3.1. mecanismo causal de la política de ordenamiento territorial

| Mecanismo causal | | | | | | |
|-------------------------|---|-----------------|-------------|---|--|------------------|
| Caso | Contexto | Activador | Capacidades | Instrumentos | Calibraciones | Resultado |
| Nivel nacional | Descentralización (gobernanza multinivel) | Ley 388 de 1997 | Altas | Amplia cantidad de instrumentos que no aterrizan en el gobierno local | Marco legal que se desarrolla de manera posterior a la Ley 388 para complementar la política de ordenamiento territorial | Falla focalizada |
| Nivel local Guaitarilla | | Ley 388 de 1997 | Bajas | Instrumentos que no logran respaldar el | Limitadas estrategias de calibración, aun | |

| | | | | | | |
|--|--|---|--|---|---|--|
| | | Acuerdo 004 de febrero de 2003 | | cumplimiento de todos los objetivos de la política de ordenamiento territorial | cuando la política de ordenamiento territorial se ha complementado constantemente, posterior a su promulgación | |
|--|--|---|--|---|---|--|

3.1 Caracterización de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Guaitarilla

Como se mencionó, los principales instrumentos de la política de ordenamiento territorial en el país son los Planes de Ordenamiento Territorial. Atendiendo lo establecido por la Ley de desarrollo territorial, Guaitarilla tiene un Esquema de Ordenamiento Territorial, donde establece que los municipios de menos de 30 mil habitantes tendrán plan de ordenamiento territorial tipo EOT. Este esquema, para este municipio, fue adoptado con el Acuerdo 004 de febrero de 2003, “Por el cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Guaitarilla -Nariño, se definen los usos del suelo para las zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las normas básicas urbanísticas correspondientes y se proponen planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio, en cumplimiento de la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios 879 de 1998, 1052 de 1998 (licencias de construcción y urbanismo) 1504 de 1998 (espacio público)” (Concejo municipal de Guaitarilla, 2003).

Previo a la implementación del Esquema de Ordenamiento Territorial en el municipio de Guaitarilla, se debieron realizar algunos ajustes tanto en temas presupuestales como organizativos para la respectiva formulación en implementación del plan. Para la recopilación y conocimiento de este proceso, se procedió a realizar una revisión de las actas que reposan en el archivo del Concejo Municipal de Guaitarilla. En un primer momento, la administración municipal debe realizar modificaciones al presupuesto para la vigencia 1998, y adicional a esto solicitar la autorización de un empréstito justificado en la obligatoriedad de la elaboración del plan de ordenamiento territorial (Concejo Municipal de Guaitarilla 1998).

Un elemento para rescatar de este proceso inicial de adopción del primer plan de ordenamiento en el municipio de Guaitarilla es la dificultad del Concejo Municipal para darle trámite a la aprobación del documento. En el acta 048 de septiembre del 2000, se evidencia la

dificultad que la corporación tuvo para entender el documento, teniendo en cuenta que era un lineamiento nuevo y las misma autoridad ambiental no tenía claridad sobre el trámite. Y aunado a esto, al ser este un requerimiento nuevo, de manera continua se suscitaba la incorporación de nuevos lineamientos, situación que retraso su aprobación, por parte del Concejo Municipal.

En ese orden, se evidencia que en 1998-2000 no se tiene más información del proceso de adopción del EOT en el archivo del Concejo de Guaitarilla. Hasta el 11 de agosto del 2000, se vuelve a poner en mesa el proceso de adopción del Esquema de Ordenamiento en el municipio. Es así que para este día el señor alcalde radica ante el honorable Concejo el proyecto de Acuerdo mediante el cual “se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial ” (Concejo Municipal de Guaitarilla 2000a) y es en este momento donde en el municipio, se empieza a tener mayor relevancia temas relacionados con el ordenamiento territorial. En el Acta número 042 del 17 de agosto del 2000 del Concejo Municipal de Guaitarilla , se desarrolla el primer debate en plenaria del Esquema de Ordenamiento territorial, y es hasta el año 2003 mediante el Acta número 021 que se da aprobación al actual Esquema de Ordenamiento del municipio de Guaitarilla.

Para revisar los objetivos de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Guaitarilla, se construye el modelo anidado propuesto por Howlett (2005) que identifica los objetivos de la política y la instrumentación de esta (Tabla 3.2).

En articulación con los objetivos planteados, el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Guaitarilla programó gran cantidad de proyectos que intervendrían los diferentes sectores de inversión del municipio, proyectados a corto, mediano y largo plazo. En este punto, es importante mencionar que, paralelo a la formulación de los planes de ordenamiento territorial, se debe diseñar una estrategia de seguimiento y evaluación denominada expediente municipal. Este es un instrumento que analiza el cumplimiento o no de las metas planteadas dentro del esquema de ordenamiento; sin embargo, este instrumento no ha sido formulado hasta el momento, dificultando así el análisis detallado del cumplimiento de lo planificado para el municipio dentro del EOT.

Tabla 3.2. Componente de la política de ordenamiento territorial municipio de Guaitarilla (modelo anidado)

| Nivel de política | | | | |
|-------------------|--|------------------------------|--|--------------------|
| Com pone | | Nivel alto de abstracción | Nivel de la política (operacionalización) | Medios específicos |

| | | <i>Resumen general (metas de la política)</i> | <i>Operacionalizables Objetivos de política</i> | <i>Objetivos específicos de la política:</i> |
|--|----------------------------------|---|---|--|
| | Fines y objetivos de la política | Paradigma de Sostenibilidad | <ul style="list-style-type: none"> - Establecer las relaciones funcionales urbano-rurales y urbano- regionales que garanticen la articulación espacial del Municipio de Guaitarilla con su contexto regional. - Prever el crecimiento ordenado del asentamiento humano en las áreas que ofrezcan las mejores condiciones. - Organizar un sistema vial jerarquizado acorde con la ubicación regional del Municipio, y promoviendo la prelación del peatón con respecto al vehículo automotor. - Definir un perímetro urbano que incluya los terrenos actualmente desarrollados y los susceptibles de ser urbanizados según el crecimiento de la población previsto para los próximos 9 años, construyendo el espacio urbano bajo condiciones dignas de habitabilidad humana, comprendido dentro del perímetro de servicios. - Garantizar la calidad y el disfrute de un ambiente sano y de las áreas de uso público. - Indicar las necesidades de infraestructura para el desarrollo con las cuales la administración municipal implementará mediante planes específicos y proyectos, el modelo de desarrollo territorial futuro | <p>Adecuada oferta de servicios públicos como requisito indispensable para adelantar proyectos de desarrollo urbano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuidad del proceso de planeación y ordenamiento territorial municipal. - Identificar las potencialidades, limitaciones y conflictos de uso del territorio, para determinar sus ventajas comparativas. - Localizar los asentamientos, la infraestructura física, los equipamientos colectivos y las actividades socio - económicas de acuerdo con la aptitud del territorio. - Estimular la ocupación ordenada de las áreas no desarrolladas de la zona urbana, favoreciendo la racional intensificación del uso. - Establecer los procedimientos administrativos y sus correspondientes instancias de gestión, y de participación que vigilen y controlen la ejecución del plan |

| | | Política general Preferencias de implementación | Instrumentos de política | Calibración de instrumentos de política |
|--|--|--|--|---|
| | Medios o instrumentos de la política | <p>1. Mejorar las condiciones calidad de vida de la población, atendiendo los principios, preceptos constitucionales y legales, las Políticas, Objetivos y Estrategias de desarrollo de los niveles nacional, regional, departamental, municipal</p> <p>2. Preservar el patrimonio ecológico y cultural del municipio, representado por los recursos naturales, el ambiente y la identidad cultural</p> <p>3. Desarrollo territorial armónico y equilibrado entre el sector urbano y rural, en su contexto regional.</p> | <p>Nivel Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 810 de 2003: modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas - Ley 902 de 2004: se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 - Ley 1228 de 2008: busca armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental - Decreto 3600 de 2007: reglamentan las determinantes de ordenamiento del suelo rural - Decreto 019 de 2012: se dictan normas la expropiación de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a ciertos fines de utilidad pública o interés social - Decreto Ley 2106 de 2019: se modifica el 28 de la ley 388 de 1997 con relación a la vigencia de los panes de ordenamiento territorial <p>Nivel Local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo número 020 de 2021: por medio de la cual se adopta un ajuste excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial | <p>Acuerdo N° 20 de 31 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se adopta el ajuste excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Guaitarilla para incorporar dos predios al perímetro urbano”</p> |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | | Instrumentos procedimentales: Nodalidad: IGAC, DANE, Datos Abiertos Tesoro: SGP SGR Autoridad: Constitución de 1991, ley 388 de 1997, ley 1154 de 2011 Organización: Instrumentos sustantivos: Tesoro: Ingresos Corrientes de Libre Destinación, Sistema General de Participantes, Sistema General de Regalías, impuesto predial Nodalidad: Acuerdo que aprueba el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), Participación ciudadana a través de talleres participativos EOT Instrumentos sustantivos: Proyectos incluidos en el EOT se identifican como instrumentos de autoridad, de tesoro y autoridad | |
|--|--|--|---|--|

Fuente: elaborado a partir de Howlett 2009.

Aunque es posible identificar algunos proyectos que si se efectuaron hasta el día de hoy. Entre estos proyectos se identifican los siguientes: la construcción de sistemas de riego entre ellos la construcción del acueducto regional para las veredas San Alejandro, Ales, México, Villa Nueva y Plan Grande, la construcción de la plaza de ferias, construcción de un mercado municipal y construcción de polideportiva vereda Girardoth. Estos proyectos han sido fácilmente identificados como cumplidos ya que muchos de estos proyectos se encuentran vigentes.

Ahora bien, del modelo anidado del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Guaitarilla, se pueden identificar elementos claves, uno de los principales está relacionado con la calibración de la política. Después de la promulgación de la Ley 388 en 1997 se suscitaron una seria de leyes, Decretos y demás que modificaron la Ley, muchos de estos con el objeto de complementar la política de ordenamiento territorial. En este entendido el estado

desactualizado y las pocas revisiones y ajustes excepcionales que se realizaron al EOT del municipio ponen en manifiesto que el municipio en tema de ordenamiento no se encuentra acorde a la política nacional de ordenamiento territorial.

3.2 Instrumentos de política de ordenamiento territorial

Para el análisis e identificación de los instrumentos de la política de ordenamiento, se debe saber que para efectos de la investigación los instrumentos procedimentales son los instrumentos que implementa el nivel nacional para generar coordinación con el nivel local; es decir, instrumentos de gobernanza multinivel. Mientras que los instrumentos sustantivos, son aquellos exclusivos en su formulación e implementación del nivel local, es decir del municipio de Guaitarilla.

3.2.1 Instrumentos procedimentales o de gobernanza multinivel

A partir de los instrumentos del nivel nacional, cuyo objetivo es llevar la política a los territorios, se identifican aquellos relacionados con la nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Cada uno de los instrumentos procedimentales para garantizar una gobernanza multinivel requieren generar un proceso de coordinación vertical en el marco de las competencias de cada uno de los actores (Tabla 3.3).

Tabla 3.3. Instrumentos procedimentales

| | Procedimentales |
|--------------------|--|
| Información | Sistemas de Información Geográfica coordinados por el IGAC, Infraestructura de Datos Espaciales de Colombia (ICDE), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Plataforma de Datos Abiertos |
| Autoridad | Constitución Política de 1991 Ley 99 de 1993 Ley 152 de 1994 Ley 1454 2011 Ley 388 de 1997 Ley 810 de 2003 Decreto 4002 de 2004 Decreto 3600 de 2007 Decreto 4065 de 2008 Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT, EOT) |
| Tesoro | Presupuesto público Sistema General de Participante Sistema General de Regalías Recursos de Cofinanciación Deducciones y créditos fiscales |

| | |
|---------------------|--|
| Organización | Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Corporaciones Regionales Autónomas (CAR) |
|---------------------|--|

3.2.1.1 Instrumentos procedimentales de nodalidad

Entre los instrumentos más relevantes desde el nivel nacional de nodalidad se tiene en primera instancia herramientas como los sistemas de información geográfica coordinada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC quien es “la autoridad geográfica y catastral del país, esto quiere decir que son los encargados de regular y ejecutar acciones geográficas, cartográficas, agrológicas, geodésicas y catastrales para el desarrollo de nuestros territorios” (IGAC, s/f). En articulación con la producción de información cartográfica se tiene la Infraestructura de Datos Espaciales de Colombia -ICDE que es una a estrategia del gobierno nacional para integrar y disponer de información geográfica para promover la generación de valor en el territorio, la cual trabaja de manera coordinada con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (ICDE, s. f.).

Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE es la entidad encargada de producir y comunicar información estadística oficial en el país y proporciona información crítica para las políticas locales de ordenamiento territorial a través de censos y encuestas (DANE, s. f.). Finalmente, el Gobierno nacional cuenta con la plataforma Datos Abiertos, que son “información pública dispuesta en formatos que permiten su uso y reutilización bajo licencia abierta y sin restricciones legales para su aprovechamiento” (Datos Abiertos de Colombia, s. f.). Esta plataforma es una buena base de información para los gobiernos locales y departamentales y también para la academia, investigadores y para la ciudadanía.

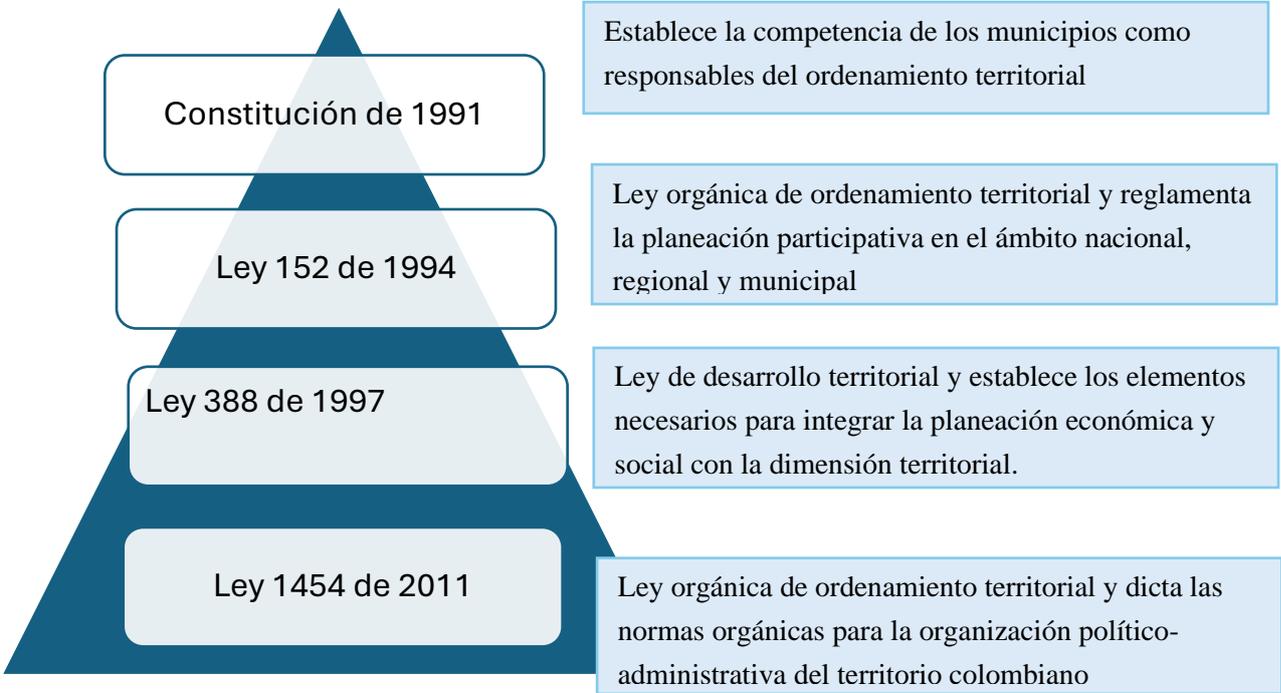
3.2.1.2 Instrumentos procedimentales de autoridad

En cuanto a estos instrumentos la política pública de ordenamiento territorial tiene un amplio contenido, y de estos instrumentos los centrales son: en primera instancia la Constitución Política de 1991, la Ley 152 de 1994, la Ley 1454 y la Ley 388 de 1997, la sentencia C-524 de 2003, sobre la acción de los Consejos territoriales de Planeación, proferida por la Corte Constitucional (Figura 3.1) (Martínez 2009, 4).

Si bien en este apartado se enlistan las normas más importantes, es preciso mencionar que los municipios y diferentes entes territoriales tienen a su disposición una amplia disponibilidad de

información en temas normativos. Existen leyes y decretos que regulan temas específicos de relacionados con la política de ordenamiento territorial, que se fueron formulando como elementos para la calibrar la política de ordenamiento (Tabla 3.4).

Figura 3.1. Instrumentos de autoridad nivel nacional



Fuente: elaborado a partir de Martínez (2009, 4).

Las leyes y decretos enlistados anteriormente son, algunas de las normas que a partir de la promulgación de la Ley 388 de 1997 se han encargado de modificar y complementar la política nacional de ordenamiento territorial. Estos son instrumentos que pretenden complementar las acciones de los entes territoriales en torno al ordenamiento territorial en los diferentes municipios y ciudades, donde se hace fundamental la actualización de las diferentes políticas locales, para que estas se encuentren articuladas con las políticas de mayor orden.

Tabla 3.4. Normas y decretos modificatorias y complementarias a la política de ordenamiento territorial

| Norma | Contenido |
|-----------------|---|
| Ley 99 de 1993 | Mediante la cual se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA |
| Ley 507 de 1999 | Norma que introdujo modificaciones relacionadas con los planes de ordenamiento territorial, principalmente en aspectos sobre la concertación con entidades ambientales |

| | |
|----------------------|---|
| Ley 810 de 2003 | Norma que modifica la ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones |
| Ley 1523 de 2012 | Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones |
| Ley 1537 de 2012 | Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda |
| Ley 902 de 2004 | Mediante la cual se modificó las normas sobre uso del suelo y sobre el desarrollo urbano, donde se especifica las condiciones para la urbanización y la construcción |
| Decreto 4002 de 2004 | Decreto que reglamenta la concertación de los planes de ordenamiento territorial con las corporaciones autónomas regionales y las entidades ambientales |
| Decreto 3600 de 2007 | Reglamenta determinantes del ordenamiento del suelo rural y sobre el desarrollo de actuaciones urbanas de parcelación en suelo rural |
| Decreto 4065 de 2008 | Por el cual se reglamenta las actuaciones y procedimiento para la urbanización e incorporación al desarrollo de predios de zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión |

Los planes de ordenamiento territorial en sus tres categorías POT, PBOT y EOT se convierten también en instrumentos de autoridad, entendiendo que estos son documentos técnicos y normativos dentro los territorios. Estos documentos regulan y reglamentan los usos del suelo urbano y rural, y estas definiciones de usos del suelo son directrices que deben ser acogidas y coordinadas dentro de las diferentes entidades territoriales. Otros instrumentos de autoridad significativos son los relacionados con temas ambientales, como por ejemplo las zonificaciones ambientales y áreas de protección como también los diferentes estudios sobre susceptibilidad a amenazas y riesgos siendo instrumentos que guían la toma de decisiones de los diferentes entes territoriales y que pueden llegar a restringir los usos del suelo para el territorio.

Las Corporaciones Autónomas Regionales también son considerados instrumentos de autoridad. Estas son las autoridades ambientales en el país, encargadas de “ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente” (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, s. f.).

3.2.1.3 Instrumentos procedimentales de tesoro

Frente a los instrumentos de tesoro del nivel nacional, el gobierno nacional cuenta con amplios recursos de tesoro y también la capacidad de gestionarlos. Entre los recursos de tesoro de los cuales el nivel nacional dispone para la política de ordenamiento territorial se tiene los siguiente (Tabla 3.5). Sin embargo, el Ministerio de Vivienda, prioriza los recursos del SGR es así que en articulación con la Oficina Asesora de Planeación y la Dirección de Espacio Urbano y Territorial (coordina y ejecuta políticas y lineamientos que direccionan la consolidación de territorios más amables, compactos, sostenibles y no segregados) es así que con el fin de que las entidades territoriales puedan adelantar con mayor agilidad a procesos de formulación de los proyectos para la revisión o modificación de Planes de Ordenamiento Territorial ha diseñado una herramienta metodológica para la gestión de estos recursos.

Tabla 3.5. Instrumentos procedimentales de tesoro

| Instrumento | Descripción |
|---|---|
| <i>Subvenciones directas</i> | Recursos financieros otorgados directamente a las entidades territoriales |
| <i>Sistema General de Participantes</i> | Son los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, regulada por los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, para satisfacer necesidades básicas. |
| <i>Sistema General de Regalías</i> | El sistema General de Regalías es un esquema de coordinación entre entidades territoriales y el Gobierno nacional, a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos renovables. |
| <i>Deducciones y créditos fiscales</i> | Son deducciones para la promoción de la inversión en infraestructura y proyectos de desarrollo tanto en zonas rurales como urbanas. |
| <i>Programas de cofinanciación</i> | Mecanismo de financiación para proyectos de inversión y pre-inversión de las entidades territoriales, cuyos recursos provienen de distintos órganos y niveles de gobierno |

3.2.1.4 Instrumentos procedimentales organizacionales

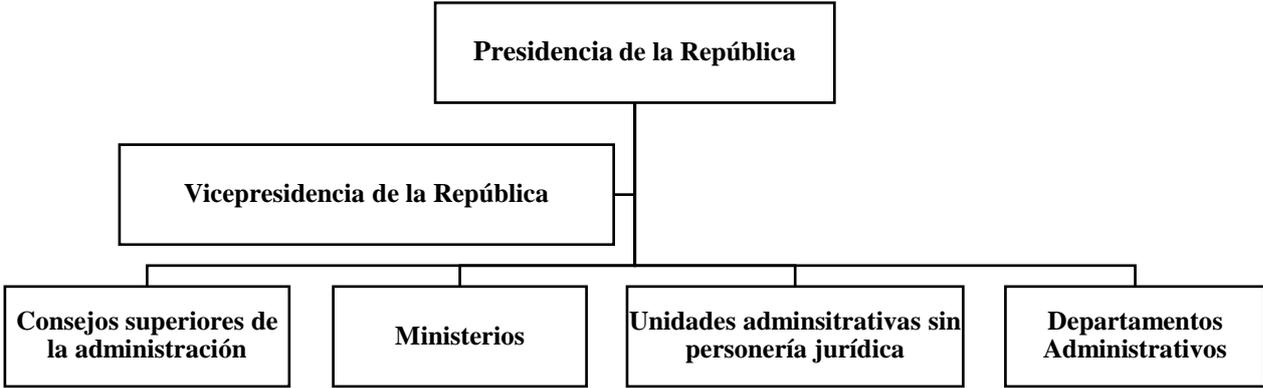
En cuanto a instrumentos de organización en la política de ordenamiento territorial en Colombia se tiene en primera instancia al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que tiene por objeto la definición e implementación de políticas públicas a través de programas y proyectos que incluyan y articulen el acceso al agua potable, saneamiento básico , ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, el acceso a la vivienda entre otros proyectos

importantes para la mejora de la calidad de vida de las personas (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2023).

La misma importancia tiene el Departamento Nacional de Planeación como entidad responsable de coordinar la formulación del Plan Nacional de desarrollo, y “coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios” (Departamento Nacional de Planeación 2023). Entre otras funciones que se despliegan a lo largo del sistema nacional de planeación y de los diferentes ministerios. En este mismo orden es posible incluir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que tiene una vinculación con temas específicos de la ordenación del suelo rural (

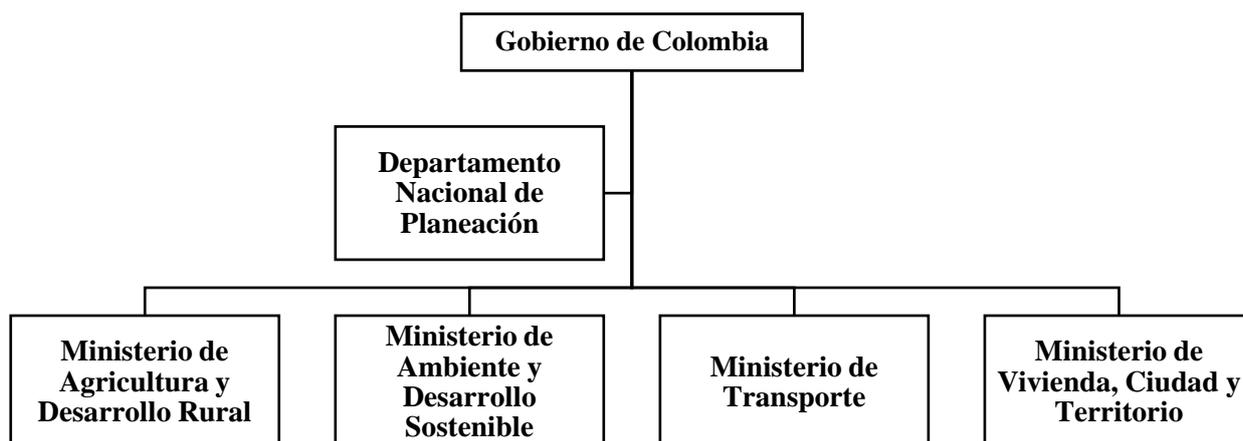
Figura 3.2; Figura 3.3).

Figura 3.2. Organigrama Gobierno de Colombia



Las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR son también instrumentos organizacionales de la política nacional de ordenamiento territorial, estas son instancias de concertación y consulta de los POT; ya que entre las responsabilidades de las CAR se tiene la aprobación de aspectos relacionados con aspectos ambientales como por ejemplo la estructura ecológica principal de los territorios a ordenar, temas de crecimiento urbano, áreas de protección, el manejo de suelos protegidos entre otros temas relevantes (Departamento Nacional de planeación 2017, 6). Además de acompañar los procesos de formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial de gobiernos locales.

Figura 3.3. Organigrama ministerios vinculados directamente con la política de ordenamiento territorial, gobierno de Colombia



3.2.2. Instrumentos sustantivos o directos del gobierno local

Los instrumentos sustantivos, están asociados a aquellas decisiones propias del gobierno local en cumplimiento con los lineamientos de ordenamiento territorial desde el gobierno nacional. En general, estos instrumentos corresponden o están asociados a las competencias y autonomía de los gobiernos locales y en tanto a los objetivos propios de un esquema de ordenamiento territorial para municipios de sexta categoría (Tabla 3.6).

Tabla 3.6. Instrumentos sustantivos

| | Sustantivos |
|---------------------|---|
| Nodalidad | Acuerdo que aprueba el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), Participación ciudadana a través de talleres participativos |
| Autoridad | Acuerdo número 004 de febrero de 2003 Acuerdo número 020 del 31 de diciembre de 2020 |
| Tesoro | Sistema General de Regalías (SGR), Sistema General de Participantes (SGP), Ingresos Municipales |
| Organización | Alcalde Municipal, Concejo Municipal, Consejo territorial de planeación, secretaria de planeación e infraestructura y demás dependencias de la administración |

3.2.2 Instrumentos sustantivos de nodalidad

Dentro de los instrumentos de nodalidad de la política de ordenamiento del municipio de Guaitarilla (Esquema de Ordenamiento Territorial), en una primera instancia se tiene el Acuerdo mediante el cual se aprobó el acuerdo, con su exposición de motivos, que es un documento público, como herramienta guía para la comunidad y las diferentes autoridades municipales, se identifica la participación ciudadana mediante talleres participativos en la zona rural y urbana del municipio, para la priorización de proyectos de inversión. Por otro lado, en sentido amplio, Guaitarilla tiene deficiencia en la producción de información. La

secretaria de Planeación e Infraestructura del municipio afirma que, dentro de su experiencia en este primer semestre en el municipio, ha observado una deficiencia en información disponible, situación que se hizo evidente en la formulación del plan de desarrollo municipal, para la vigencia 2024-2027.

Por otro lado, se indaga sobre la disponibilidad de información dentro del municipio para la formulación e implementación de políticas públicas y de proyectos de impacto para el municipio, a lo cual la secretaria de planeación del municipio expresa:

Sí me parece complicado eso porque por ejemplo a nosotros nos han pedido varias veces información principalmente para el plan de desarrollo para realizar el diagnóstico y no casi no teníamos fuentes o sea acá no hay un diagnóstico completo, le doy un ejemplo de los acueductos queríamos saber cómo estaba la capacidad del municipio en los acueductos, cómo se componían, cuantos usuarios y todo y la información fue bien difícil de recolectar. (entrevista 2, Guaitarilla-Nariño 25 julio 2024)

Este es un elemento esencial, ya que el municipio no cuenta con información mínima para la formulación de políticas, sumado a que no cuenta tampoco con las capacidades técnicas para producir o recopilar información de manera eficiente. Por otro lado, se suma a un proceso de empalme difícil, la trazabilidad de la información puede verse afectada por el tránsito entre un gobierno y otro, tal como ocurrió con la actual administración, quien no recibió la información necesaria de proyectos, obras y demás a cargo de la Secretaría de Planeación e Infraestructura (entrevista 2, Guaitarilla-Nariño 25 julio 2024). Esta es una problemática que dificulta y retrasa el accionar de la dependencia y de la misma administración municipal, ya que la información no está disponible para la toma de decisiones eficientes.

Por otro lado, frente al acceso a la información para la comunidad, la administración municipal de Guaitarilla cuenta con su página web que esta enlazada al gobierno nacional para mantener esa articulación de información entre los dos niveles; sin embargo al navegar por la página no es posible encontrar información de interés relacionada con ordenamiento territorial, un ejemplo claro el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio no se encuentra en la página web, ni tampoco elementos vinculados como el acuerdo modificadorio, tampoco información relacionada con normas urbanísticas, que pueden ser de interés a la comunidad. Y eso sucede aun cuando los elementos claves que deben cargar las administraciones municipales están relacionados con decretos, acuerdos, resoluciones e información relevante para la administración y la comunidad.

3.2.3 Instrumentos sustantivos de autoridad

El primer instrumento de autoridad de la política de ordenamiento territorial del municipio de Guaitarilla es el Acuerdo número 004 de febrero de 2003, instrumento que guía el desarrollo territorial del municipio:

Por el cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Guaitarilla - Nariño, se definen los usos del suelo para las zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las normas básicas urbanísticas correspondientes y se proponen planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio, en cumplimiento de la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios 879 de 1998, 1052 de 1998 (licencias de construcción y urbanismo) 1504 de 1998 (espacio público). (Concejo municipal de Guaitarilla, 2003)

El segundo instrumento de autoridad de tipo sustantivo es el Acuerdo número 020 del 31 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se adopta el ajuste excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Guaitarilla, para incorporar dos predios al perímetro urbano”. Este acuerdo tiene como objetivo principal, incorporar predios rurales al perímetro urbano del municipio, todo esto con el fin de que estos predios tengan viabilidad para la conexión a servicios públicos domiciliarios como acueducto, alcantarillado, y disponibilidad de energía eléctrica todo esto en articulación de la política de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario (Concejo Municipal de Guaitarilla 2020). Vale la pena destacar que, en el entendido que el EOT se encuentra desactualizado y no se han realizado modificaciones previas a la fecha del acuerdo en mención, este se justifica y es necesario para avanzar en el cumplimiento de los fines de la política de ordenamiento territorial en el municipio, dentro de los cuales está la gestión de suelo para proyectos de vivienda de interés.

También es posible identificar como instrumento de autoridad las sanciones establecidas por el incumplimiento de las regulaciones principalmente con temas normas urbanísticas. Asimismo, la delimitación de usos del suelo del municipio se convierte en instrumentos de autoridad, entendiéndolo que buscan incidir en el comportamiento de los ciudadanos.

3.2.3.1 Instrumentos sustantivos de tesoro

Son diversos los instrumentos que los municipios tienen a su disposición para adelantar el cumplimiento de los objetivos del EOT y también para adelantar los procesos de actualización y ajuste del Esquema. Y asimismo hacer uso de los diferentes instrumentos de gestión del suelo, y las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales son los recursos

propios, las transferencias que la nación gira a las entidades territoriales, principalmente, el Sistema General de Participaciones (SGP) y por ultimo las regalías (Mesa et al. 2011, 113).

El sistema General de Regalías (SGR), es instrumentos regulado por la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2021. El SGR es un mecanismo de equidad en la distribución de los recursos, promoción del desarrollo y la competitividad y propiciar la restauración social y económica en las regiones, donde se genera la exploración y la explotación de recursos naturales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024).

Por otro lado, un instrumento determinante de tesoro son los recursos propios. Estos son los recursos que se generan de forma regular, sujetos al esfuerzo de recaudo, gestión tributaria y la prestación de servicios por parte de las entidades territoriales. Las rentas propias son todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluyendo los aportes y las transferencias de la entidad territorial. Entre los ingresos corrientes de tipo tributarios más importantes o representativos se tienen predial unificado, sobretasa ambiental, industria y comercio, avisos y tableros, publicidad exterior visual, delineación y urbanismo, espectáculos públicos, sobretasa bomberil, sobretasa consumo gasolina motor, circulación y tránsito, telefonía, estampillas, alumbrado público, impuesto registro de marcas y herretes, impuesto de pesas y medidas, contribución sobre contratos de obra pública, entre otros. Y los impuestos corrientes de tipo no tributario se tiene las tasas o tarifas, multas y sanciones, contribuciones fiscales, transferencias (Regalías directas, FOSYGA, ETESA), transferencias de la nación: Sistema general de Participaciones (SGP) y la participación en la plusvalía (Mesa et al. 2011, 118).

El SGP son recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales por mandato constitucional, según los artículos 356 y 357, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 (Mesa et al. 2011, 122) y los contemplados dentro de la ley 715 de 2001 se tienen servicios públicos, temas relacionados con vivienda, con el sector agropecuario, transporte, deporte, recreación y cultura, prevención y atención de desastres y fortalecimiento institucional. Ahora en el municipio de Guaitarilla se tienen los siguientes ingresos tributarios, no tributarios e ingresos de capital. Distribuidos para la vigencia 2024 como se muestra en la Tabla 3.7.

Tabla 3.7. Ingresos del municipio de Guaitarilla para la vigencia 2024

| Tipo de ingreso | Valor en pesos colombianos | Porcentaje (%) |
|-----------------|----------------------------|----------------|
|-----------------|----------------------------|----------------|

| | | |
|-------------------------|----------------|-------|
| Ingresos tributarios | 1 346 818 902 | 5.96 |
| Ingresos no tributarios | 21 234 641 268 | 93.92 |
| Ingresos de capital | 26 911 758 | 0.12 |
| Total | 22 608 371 928 | 100 |

Fuente: Decreto de liquidación del presupuesto.

Como se puede evidenciar, más del 90% de los ingresos del municipio dependen de los recursos que le gira la nación; es decir que el municipio depende casi en su totalidad de los recursos que le son girados del nivel nacional es decir los recursos SGP. Desvirtuando de cierta manera la autonomía que el proceso de descentralización les otorgo a las diferentes entidades territoriales. Como último elemento que la norma desde el nivel nacional contempla para que los municipios adelanten procesos de actualización de los planes de ordenamiento territorial son: convenios interadministrativos, recursos de cooperación financiera internacional y créditos.

En este punto, se debe aclarar que si bien, el municipio cuenta con estas diferentes fuentes de financiación muchas de estas como el SGP cuentan con una destinación específica y los demás son reducidos, y alcanzan para cubrir necesidades y sectores de inversión del municipio situación descrita anteriormente. En este punto de debe resaltar que, “el ordenamiento territorial no tiene recursos, los planes no tienen unas asignaciones específicas de recursos sino su aliado estratégico es el plan de desarrollo” (Entrevista 1, Pasto-Nariño 28 de mayo de 2024) entonces desde este momento es posible identificar una falla en el diseño, ya que no se están garantizando los instrumentos necesarios para que los objetivos del plan sean cumplidos.

El mismo EOT es un instrumento de tesoro, en el entendido que, para el cumplimiento de los objetivos planteados en el esquema, se realiza una asignación de recursos para la ejecución de proyectos de inversión donde se especifican las fuentes de financiación como son recursos del SGP (recursos públicos) y el sistema general de regalías, aunque como ya menciono estos no son recursos que puedan ser destinados directamente al cumplimiento de las metas del plan.

3.2.3.2 Instrumentos sustantivos de organización

El alcalde municipal es la máxima autoridad del municipio, en articulación con la importancia que el municipio tiene en la política de ordenamiento territorial en Colombia. El alcalde como

principal autoridad del municipio es el principal actor y coordinador de la política de ordenamiento territorial en el municipio de Guaitarilla. Por otro lado, el Concejo Municipal es un actor clave en el desarrollo del municipio. El Concejo Municipal, como la Asamblea Departamental, es una institución democrática de carácter colegiado, fundamentales de la administración pública (Departamento Nacional de Planeación 2011, 11).

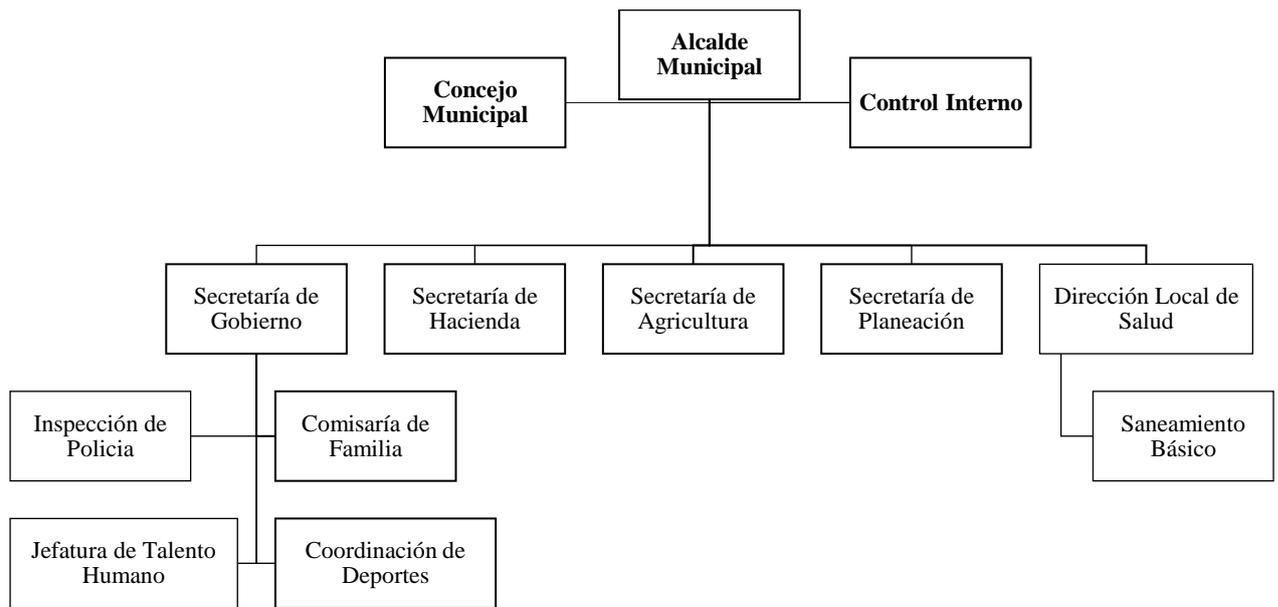
El Concejo Municipal es una de las autoridades claves a nivel municipal, es el órgano encargado de la deliberación pública local. Esta institución representa a toda la comunidad ante el Gobierno, el Concejo Municipal es una corporación político-administrativa encargada del cumplimiento de las funciones, responsabilidades y actividades que le corresponden a la administración municipal. Entre las funciones claves del Concejo Municipal se tienen la de reglamentar la función y la prestación de servicios públicos, el control, la preservación y defensa del patrimonio cultural y ecológico, siendo este último una acción vinculada a la política de ordenamiento territorial municipal.

3.2.3 Análisis de coherencia, consistencia y congruencia

A partir de la identificación de los instrumentos procedimentales y sustantivos de la política pública de ordenamiento territorial, se realiza el análisis de la coherencia, la consistencia y la congruencia de estos con los diferentes objetivos planteados.

Coherencia. Se logra identificar que existe coherencia entre los objetivos de la política pública de ordenamiento territorial en el municipio de Guaitarilla (Figura 3.4). La política de ordenamiento territorial local se planteó los siguientes objetivos: 1) establecer las relaciones funcionales urbano-rurales y urbano- regionales que garanticen la articulación espacial del Municipio de Guaitarilla con su contexto regional, 2) prever el crecimiento ordenado del asentamiento humano en las áreas que ofrezcan las mejores condiciones, organizar un sistema vial jerarquizado acorde con la ubicación regional del Municipio, y promoviendo la prelación del peatón con respecto al vehículo automotor, 3) definir un perímetro urbano que incluya los terrenos actualmente desarrollados y los susceptibles de ser urbanizados según el crecimiento de la población previsto para los próximos 9 años, construyendo el espacio urbano bajo condiciones dignas de habitabilidad humana, comprendido dentro del perímetro de servicios, 4) garantizar la calidad y el disfrute de un ambiente sano y de las áreas de uso público y finalmente 5) indicar las necesidades de infraestructura para el desarrollo con las cuales la administración municipal implementará mediante planes específicos y proyectos, el modelo de desarrollo territorial futuro (Concejo Municipal de Guaitarilla 2003).

Figura 3.4. Organigrama municipio de Guaitarilla (nivel local)



Fuente: Organigrama Alcaldía Municipal (2024).

Como se puede notar todos los objetivos están encaminados hacia una ordenación del territorio donde se tienen en cuenta las diferentes relaciones que el municipio tiene entre áreas rurales, urbanas y en un contexto regional. Además, se considera el componente ambiental dentro de la planificación, en articulación con los objetivos del ordenamiento territorial del nivel nacional.

Cabe destacar, que, si bien se identifica la existencia de coherencia entre objetivos, existe quizá una deficiencia en los objetivos, ya que no se logra evidenciar en los objetivos la intención que el Esquema de Ordenamiento tiene en el control de los usos del suelo en el municipio, en principio porque este es uno de los principales objetos de la política de ordenamiento territorial en un sentido amplio y además es un tema que se contempla ampliamente dentro del EOT, entonces es necesario conocer esta intención en los objetivos (Tabla 3.8).

Consistencia. La consistencia está directamente relacionada con los instrumentos de la política, para este caso es posible identificar que hay inconsistencia en los instrumentos en conjunto; es decir entre los instrumentos procedimentales (nivel nacional) y los instrumentos sustantivos (nivel local). En primer lugar, se logra identificar que existen una mayor cantidad de instrumentos procedimentales es decir los instrumentos del nivel nacional donde estos instrumentos son mucho más fuertes que los sustantivos, esta fortaleza en los instrumentos procedimentales radica en la capacidad de decisión y de impacto en comparación con los gobiernos locales. Es posible partir de analizar el papel de los instrumentos de tesoro, de los

cuales el municipio dispone no son suficientes para cubrir las necesidades del municipio, donde el municipio tiene también una amplia desentendencia de las transferencias que el nivel nacional realiza mediante el SGP.

Tabla 3.8. Taxonomía NATO de los instrumentos de la política de ordenamiento territorial

| Instrumentos de la política de ordenamiento territorial | | | | |
|--|---|--|---|--|
| | Nodalidad | Autoridad | Tesoro | Organización |
| Procedimentales | Sistemas de Información Geográfica coordinados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Infraestructura de Datos Espaciales de Colombia (ICDE), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Plataforma de Datos Abiertos | Constitución de 1991 Ley 152 de 1994 Ley 145 de 2011 Ley 388 de 1997, Sentencia C-524 de 2003 Ley 99 de 1993 Ley 507 de 1999 Ley 810 de 2003 Ley 1537 de 2012 Ley 902 de 2004 Decreto 4002 de 2004 Decreto 3600 de 2007 Decreto 4065 de 2008 | Presupuesto público Sistema General de regalías | Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corporaciones Regionales Autónomas (CAR) |
| Sustantivos | Acuerdo que aprueba el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), Participación ciudadana a través de talleres participativos | Acuerdo número 004 de febrero de 2003, Acuerdo número 020 del 31 de diciembre de 2020 | Sistema General de Regalías (SGR), Sistema General de Participantes (SGP), Ingresos Municipales | Alcalde Municipal, Concejo Municipal, Consejo territorial de planeación, secretaria de planeación e infraestructura y demás dependencias de la administración |

En ese mismo orden, la gestión de recursos para nuevos proyectos o políticas públicas fuera de las que ya están contempladas en el presupuesto municipal, como lo sería el ordenamiento territorial están supeditadas a la agilidad y prioridad que se les asigne tanto a nivel departamental como nacional o donde se estén llevando a cabo las gestiones, situación que

muchas veces está condicionada por un tema de relaciones o líneas políticas. Así lo afirma también la secretaria de planeación del municipio, quien expresó que si bien existen amplios espacios de diálogo con el gobierno departamental y con los diferentes ministerios para la gestión de proyectos, existe una dificultad en la viabilidad presupuestal, muchos de las gestiones que se realizan logran tener viabilidad técnica sin problema hasta la asignación de recursos, además de la lentitud con que pueden darse las respuestas principalmente en el nivel nacional debido a la cantidad de solicitudes que reciben.

Frente a los instrumentos de nodalidad, se encuentra que efectivamente el nivel nacional cuenta con todas las capacidades para la producción de información, información que no logra llegar de manera eficiente a la escala local; conviene destacar que estos instrumentos son básicos para la toma de decisiones, aún más cuando el municipio no cuenta con la capacidad suficiente para gestionar esta información, tal como se mencionó anteriormente.

Finalmente, tal como se precisó anteriormente una de las principales fallas que la política tiene que el ordenamiento territorial no tiene una asignación presupuestal definida, lo que se espera después de la formulación de los planes de ordenamiento territorial en cualquiera de sus formas es que, en el próximo plan de desarrollo territorial, se financien las estrategias o proyectos planteados dentro del POT. Por otro lado, desde el nivel nacional no existe alguna regulación o control sobre esto, es decir no existe ninguna medida que obligue o dirija a los municipios a garantizar la inversión en este sector.

Congruencia. La congruencia se entiende como el grado en que los instrumentos (recursos) de la política se encuentran alineados y son los apropiados para el cumplimiento de los objetivos planteados. La política de ordenamiento territorial en el municipio de Guaitarilla se define como incongruente, ya que no existen los suficientes instrumentos que garanticen el cumplimiento de las metas. Un ejemplo claro son los instrumentos de tesoro, que, si bien dentro del Esquema de Ordenamiento existe una asignación de recursos, estos no tienen el respaldo financiero real para garantizar el cumplimiento y ejecución de los proyectos planificados.

En ese mismo orden, los instrumentos de organización no son claros, en todos los proyectos y acciones planificadas se asigna como responsable a la administración municipal en un sentido muy amplio, no existe una asignación de responsable precisa, y asimismo se asigna responsables a entidades del orden nacional como el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación,

Invías, Coldeportes y entidades privadas como el antiguo TELECOM, y gremio de transportadores estas son entidades que tienen competencias supramunicipales y otras privadas, y no es posible identificar si en verdad existió un consenso sobre estos compromisos para así garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades. A continuación, se presentan algunos proyectos que fueron planificados y como responsable tenían antes de otros niveles y que no es posible medir su cumplimiento (Tabla 3.9).

Entonces como ya se evidenció, los instrumentos son inconsistentes y no están logrando el cumplimiento de los objetivos. Es decir, la política está mal instrumentada o los instrumentos están mal diseñados, dentro del nivel local, aunque se presente un buen diseño dentro del nivel nacional, lo que conduce a un diseño de política ineficaz. Como se ve en la tabla anterior, la política no va a poder cumplir con todos los objetivos planificados porque no hay un cómo realizarlo; es decir, no existen los medios que conduzcan a ese cumplimiento de objetivos. Y esto a su vez está relacionado con el problema que los instrumentos del nivel nacional no están llegando de manera eficaz a los gobiernos locales. Es preciso reiterar que los instrumentos procedimentales son superiores en su diseño, pero existe una brecha al momento de bajar la selección de instrumentos del nivel nacional a un municipio de sexta categoría como Guaitarilla.

Tabla 3.9. Proyectos Esquema de Ordenamiento Territorial

| Instrumento | Responsables |
|---|--|
| Actualización predial | Municipio - IGAC |
| Recuperación y conservación del patrimonio cultural y arquitectónico | Municipio, Ministerio de Cultura, ONG-España |
| Implementar programas de vivienda de interés social en veredas del entorno urbano | Municipio Inurbe |
| Organización de transporte intermunicipal desde el casco urbano | Gremio de transportadores |
| Compra de lotes para reforestar | Nación |

Fuente: elaborado a partir de EOT Guaitarilla.

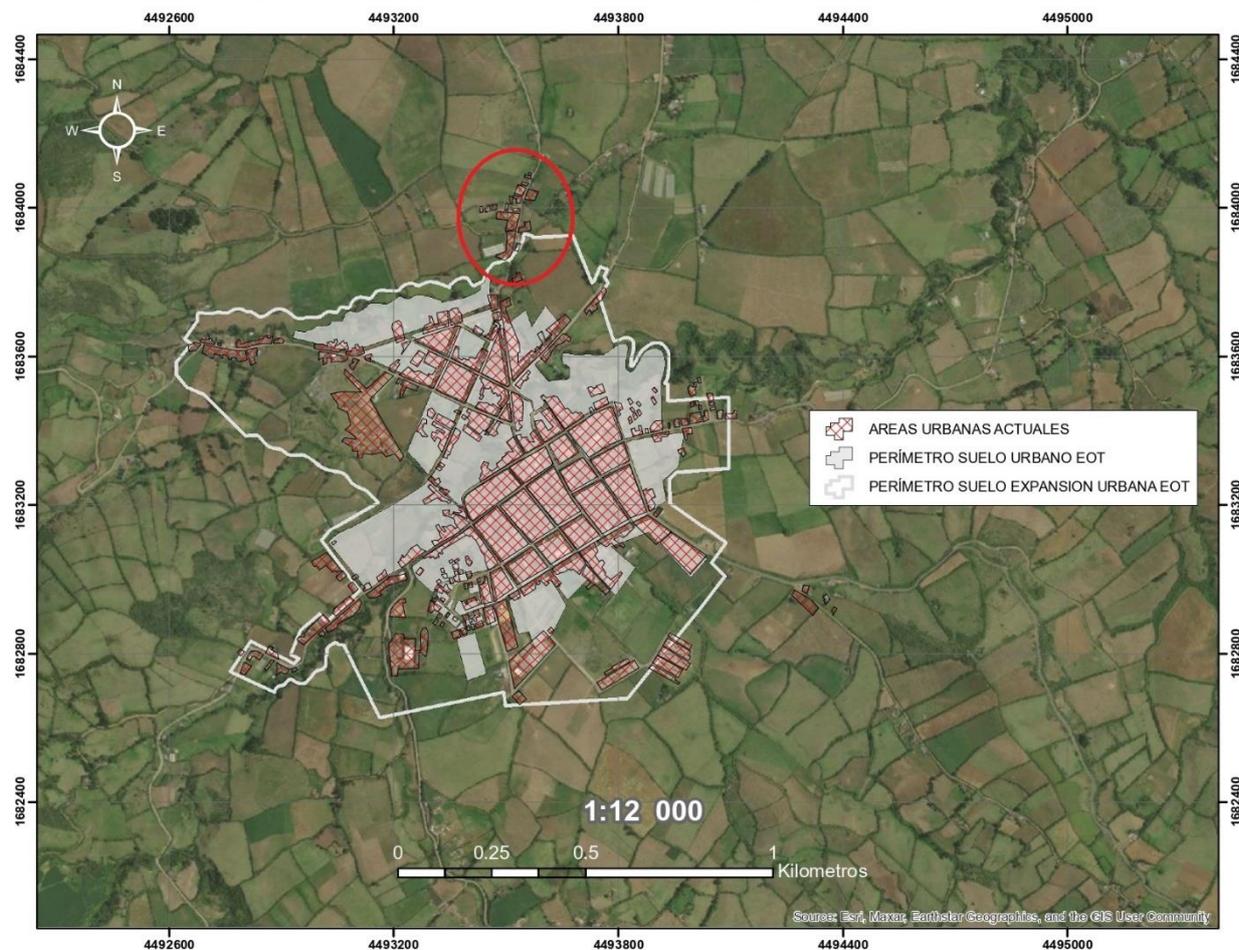
Otro objetivo del EOT no está cumpliéndose: la conservación del medioambiente y la regulación de los usos del suelo. Como se evidencia en el mapa 3.1, Guaitarilla tiene un área de expansión definida; sin embargo, se han generado urbanizaciones en suelo de uso rural tal como muestra donde indica el círculo de color rojo denominado sector El Empedrado, que a pesar de ser un suelo rural se ha desarrollado un área de urbanización, es decir se dio un proceso de loteo. Frente a la urbanización de este espacio la secretaría de planeación e

infraestructura manifiesta no tener conocimiento de cómo se desarrolló o de cómo se otorgaron los permisos. Mas allá de una problemática vinculada con el cumplimiento de las normas de usos del suelo establecidas para el municipio, este es un problema que implica una carga no contemplada en la prestación de servicios públicos para el municipio.

Si bien en esta zona se desarrolla una urbanización, no tiene conexión a alcantarillado; es decir, se permite el desarrollo urbanístico sin la garantía de la prestación de servicios públicos. Sumado a esto, no hay posibilidades de garantizar este servicio ya que existe un problema con la conexión al alcantarillado de la zona denominada El Rosal, siendo el punto más cercano, pero este sistema de alcantarillado actualmente no cuenta con la capacidad de soportar la carga de estas nuevas zonas urbanizadas, en primer lugar por un tema de diseño, porque este alcantarillado conecta directamente a una fuente hídrica, lo cual no es sustentable con el medio ambiente y estaría violando uno de los principios del ordenamiento territorial, que es garantizar el cuidado y conservación del medio ambiente además no hay un punto de descole que permita esta conexión (entrevista 2, Guaitarilla-Nariño 25 julio 2024).

Este es un problema que vislumbra alguna de las problemáticas del municipio en torno a l ordenamiento territorial, no existe un cumplimiento pleno de lo que el EOT ha normado, y el estado desactualizado del mismo no ha permitió tomar decisiones frente a los sectores que este no contempla. Incumplimiento vinculado a los instrumentos de organización, que como ya menciono el EOT no definió de manera precisa los responsables de cada proyecto o de cada regulación dentro del documento (Mapa 3.1).

Mapa 3.1. Perimetro urbano del municipio de Guaitarilla



Con este caso, también es posible evidenciar el incumplimiento de algunos de los objetivos del Esquema que establecen: 1) Prever el crecimiento ordenado del asentamiento humano en las áreas que ofrezcan las mejores condiciones, 2) garantizar la calidad y el disfrute de un ambiente sano y de las áreas de uso público, 3) estimular la ocupación ordenada de las áreas no desarrolladas de la zona urbana, favoreciendo la racional intensificación del uso, objetivos fundamentales en la política de ordenamiento tanto nacional como local.

Por otro lado, a manera de conclusión el estado desactualizado y la inexistencia de la estrategia de evaluación y seguimiento no permite identificar de manera precisa estos elementos. Esto limita, a su vez, el cumplimiento de metas. De modo que contar con este instrumento podría ayudar a mejorar el análisis de la congruencia, consistencia y coherencia de los instrumentos de la política (Tabla 3.10).

3.3. Capacidades de política

Como se analiza en el capítulo 1, las capacidades de política son los recursos, habilidades y estructuras institucionales que un gobierno tienen, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. El conjunto de capacidades se convierte en un elemento

fundamental para asegurar el cumplimiento de los objetivos de cualquier política pública, en este acápite se identifican las capacidades de la política del gobierno nacional y del gobierno local, entorno a la política pública de ordenamiento territorial y como estas influyen en el proceso de implementación de las políticas y como algunas deficiencias en las capacidades definen el nivel de cumplimiento de metas y objetivos.

Tabla 3.10. Análisis de coherencia y consistencia entre objetivos e instrumentos de la política de ordenamiento territorial en Guaitarilla

| | | INTRUMENTOS | |
|-----------|-------------|--------------|---------------|
| | | Consistente | Inconsistente |
| Objetivos | Coherente | Óptimo | Ineficaz |
| | Incoherente | Mal dirigido | Fracaso |

Fuente: elaborada a partir de Howlett (2009).

3.3.1 Capacidades de la política del Nivel Nacional

Las capacidades analíticas son centrales dentro de cualquier política, partiendo de entender que son útiles para la recopilación de información y su análisis, y así esta información sea la base para la toma de decisiones en los diferentes escenarios de la política. Desde el nivel nacional se identifican una cantidad considerable de capacidades analíticas en torno a la política de ordenamiento territorial. Es posible partir de identificar la capacidad que el gobierno nacional tiene para la recolección de información, las instituciones encargadas de la producción de información del país son la primera capacidad que el gobierno nacional tiene para la formulación e implementación de la política pública de ordenamiento territorial.

En un primer momento se tiene la capacidad en la recopilación de datos e información, como son los sistemas de información geográfica -SIG que son útiles para la recopilación, procesamiento y análisis de información que sustente la toma de sesiones del gobierno nacional en torno a la política de ordenamiento. Aunado a la información derivada de los SIG, el gobierno nacional tiene capacidades amplias en el desarrollo de censos, encuestas y datos administrativos. Toda esta información está a cargo de diversas instituciones como el DNP, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Agricultura, el IGAC, el DANE, las CAR entre otros; y toda esta información sistematizada, se consolida como un insumo fundamental para la toma de decisiones inteligentes, como la buena instrumentación de las políticas y así poder garantizar un mayor nivel de cumplimiento de los objetivos de la política.

Las capacidades operacionales, como se mencionó, permiten la alineación de recursos con acciones políticas para que estas puedan implementarse adecuadamente (Xun Wu, Ramesh, y Howlett 2018,5). En ese orden, se identifica que el Gobierno nacional cuenta con capacidades en términos operacionales, partiendo de que es el gobierno el que cuenta con la información suficiente y los recursos para el diseño y la ejecución de políticas, programas y proyectos; asimismo, la definición clara de objetivos y metas, que pueden ser ejecutables y medibles.

La coordinación institucional es un elemento clave dentro de las capacidades operacionales de la política. Esto derivado de la complejidad y amplitud de las organizaciones de gobierno nacional, entonces es preciso que los procesos deben desarrollarse de manera coordinada y ordenada para consolidar resultados esperados. Frente a la coordinación que debe existir se ha identificado en un sentido amplio que existen conflictos relacionados con la descoordinación, se precisa que en el país existe una falta de claridad en relación con la delimitación de las funciones de cada nivel del gobierno, asimismo existen dificultades de coordinación institucional que no logran superarse (Muñoz 2014, 5). En ese mismo sentido, se evidencia una débil coordinación de políticas entre los niveles de Gobierno lo que “conlleva a la dispersión, al paralelismo y a la poca eficiencia en el uso de los recursos públicos en los ámbitos territoriales regionales y locales” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012 citado en Muñoz 2014, 6).

Para el caso de la política de ordenamiento territorial el panorama no es diferente se puede partir de analizar que la Constitución de 1991, la cual estableció de manera ambigua las argumentaciones en materia de ordenamiento, en la Constitución se establecen ideas sobre descentralización y autonomía de las entidades territoriales como ejes centrales de dichas referencias, como la tarea encomendada de reglamentar las competencias específicas y coordinadas bajo un núcleo orientador dado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, mediante la cual no se ha cumplido en las tareas relacionadas con temas biofísicas, demográficas, ecológicas y urbanísticas simultáneamente (Gutiérrez y Urrego 2011, 258). Como ya se ha revisado los aspectos antes mencionados son componentes vitales a la hora de ordenar el territorio. Entonces si bien el gobierno nacional cuenta con capacidades operacionales, vinculado con contar con las instituciones y recursos necesarios existen fallas al momento de la ejecución, situación que afecta el resultado de la política.

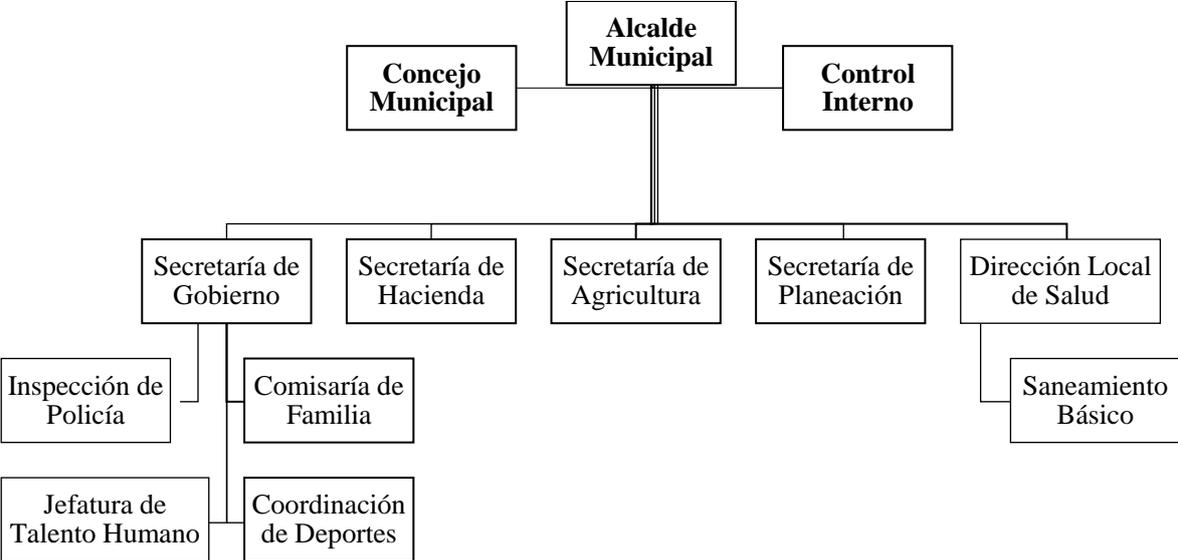
Las capacidades políticas a nivel nacional se consideran fundamentales para encaminarse hacia una efectiva implementación de la política de ordenamiento territorial en los diferentes niveles del gobierno, ya que estas permiten movilizar apoyo para la implementación de

políticas, coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno. En primera instancia el nivel nacional cuenta con las instituciones más sólidas dentro del Estado comenzando por los diferentes Ministerios y el Departamento Nacional de Planeación como principales figuras encargadas de la formulación, ejecución, y coordinación de la política ordenamiento territorial. Por otro lado, estas instituciones tienen la capacidad de generar espacios de dialogo, de discusión y de consensos para la búsqueda de alianzas con instituciones no gubernamentales y con instancias supranacionales y así mismo cuenta con la capacidad de generar espacios participativos amplios y eficientes justo por la importancia que tienen en el ámbito político-institucional por la amplia capacidad de convocatoria que estos tienen.

3.3.2 Capacidades de políticas del municipio de Guaitarilla

Las capacidades de la política de ordenamiento son fundamentales para comprender la manera como los instrumentos y las habilidades institucionales de la política en el nivel nacional y el local, capacidades que pueden garantizar la efectividad de la política. En este apartado, se examinan las capacidades analíticas, operacionales y políticas en los niveles nacional y local, donde se evalúa como estas inciden en la implementación de la política y el cumplimiento de los objetivos (Figura 3.5).

Figura 3.5. Organigrama municipio de Guaitarilla



Fuente: Alcaldía de Guaitarilla (2024).

Para el caso de las capacidades operativas, estas pueden ser consideradas bajas en un primer momento por una limitación presupuestal, condición que limita ciertas acciones de la administración municipal en un ámbito general. Partiendo de entender que las capacidades operativas están relacionadas con permitir la alineación de los recursos con las acciones

políticas para que puedan implementarse en la práctica (Xun Wu, Ramesh, y Howlett 2018,5). El tema presupuestal se convierte en un elemento fundamental para permitir esta alineación y que esta incida en la implementación adecuada de la política. Como se mencionó anteriormente el municipio cuenta con menos de un 5% para realizar acciones fuera a las están contempladas dentro de la destinación específica del presupuesto como lo es salud, educación agua potable y saneamiento básico, situación que limita la inversión en otros sectores dentro de los cuales se tiene al ordenamiento territorial. Y de manera específica se limita en primer lugar la ejecución de proyectos en torno a la política de ordenamiento territorial, y entendiendo la complejidad del ordenamiento territorial quiere de una inversión amplia (Entrevista 1, 28 de mayo de 2024) esto en torno a la ejecución de proyectos; ahora frente al recurso humano este sigue también limitado.

El ordenamiento territorial del municipio recae sobre la Secretaría de Planeación e Infraestructura, una de cuatro secretarías de la administración municipal. En primer lugar, la secretaria de planeación e infraestructura tiene a cargo una amplia lista de responsabilidades aunado a esto cuenta con un personal limitado, las funciones de la dependencia se adscriben a cuatro grupos de intervención el primero lo referente a obras e infraestructura grupo que quizá logra ocupar la mayor parte de desempeño de la secretaria, está el grupo de planeación donde se encuentra de manera específica el ordenamiento territorial y todo lo concerniente al cumplimiento de planes de acción de las diferentes dependencias, el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, manejo del banco de proyectos y la gestión de los mismos. Se encuentran aquí lo referente a la gestión del riesgo de desastres y todo lo concerniente a la recolección, análisis y procesamiento de las estadísticas demográficas, sociales, culturales, económicas, fiscales, administrativas territoriales que se requieran para la formulación de los planes sectoriales de y por último mantener actualizado la base de datos del SISBEN.

El siguiente grupo se relaciona con el desarrollo comunitario que tiene como objeto coordinar la efectiva participación social y comunitaria en la formulación de los diferentes planes, programas y proyectos, y también que genera espacios de concertación entre los ciudadanos y la administración y otras funciones (Alcaldía de Guaitarilla 2019, 61). Entre otras funciones la Secretaría de Planeación esta la del manejo del transporte escolar, la supervisión de todas las obras civiles que se desarrollan en el municipio, la expedición de licencias de construcción, la coordinación de la maquinaria del municipio, inspecciones oculares a solicitud de la comunidad (Entrevista 2, Guaitarilla-Nariño 25 julio 2024). Como se puede notar es amplia la carga laboral que la dependencia tiene y no cuenta con el personal suficiente para

desempeñarlas en su totalidad, reduciendo las capacidades operativas del municipio, la secretaría de planeación cuenta con una planta personal de 10 personas más el apoyo de dos estudiantes que se encuentran desarrollado su pasantía en el municipio (Tabla 3.11).

Frente a este déficit de personal la solución no es fácil. Es preciso aquí retomar la parte presupuestal de los municipios pequeños, de manera específica los municipios de sexta categoría tienen una amplia dependencia de las transferencias que el gobierno nacional les hace. Esta dependencia fiscal afecta a los municipios al limitar su autonomía en la gestión de recursos, disminuyendo posibilidades de inversión social; además, esta dependencia se origina en parte por circunstancias estructurales como el esquema de transferencias del presupuesto nacional (Delgado y Acero 2015, 219).

Tabla 3.11. Planta personal secretaría de Planeación e infraestructura (Guaitarilla)

| | Funcionario | Cargo |
|--------------------------------|--------------------|--|
| Planta administrativa | 1 | Secretaria de planeación e infraestructura |
| | 2 | Apoyo a Secretaría de planeación e infraestructura |
| | 3 | Coordinadora de Gestión del Riesgo de Desastres |
| | 4 | Apoyo a Secretaría de planeación e infraestructura |
| | 5 | Apoyo Sisbén |
| | 6 | Apoyo Sisbén |
| Planta Operativa | 7 | Conductor retroexcavadora |
| | 8 | Conductor volqueta |
| | 9 | Conductor motoniveladora |
| | 10 | Encargado maquinaria |
| Pasantes universitarios | 1 | Pasante geógrafo |
| | 2 | Pasante ingeniero civil |

Fuente: Secretaría de planeación e infraestructura de Guaitarilla.

Por otro lado, con la Ley 617 de 2000 se establece que las entidades territoriales no pueden destinar más del 80 % de sus ingresos corrientes de libre destinación (recursos propios) para funcionamiento. Es decir, para la contratación de más personal, como ya se mencionó algunos de los recursos del SGP tienen una destinación específica otros son de libre destinación que logran cubrir las necesidades mínimas de inversión de otros sectores. Todo esto se traduce en una incapacidad del municipio para la contratación de más personal que apoyen los procesos y responsabilidades de la administración municipal.

Por otro lado, una condición recurrente en los municipios de sexta categoría se evidencia en el municipio: la unión de la Secretaría de planeación y la Secretaría de obras e infraestructura en una sola dependencia. Así lo reconoce también la secretaria de planeación, quien expresa

que necesita más personal, porque es una de las dependencias que tiene mayor impacto, entonces sí considero que necesitamos apoyo profesional pero el tema de funcionamiento y los recursos limita mucho, por eso buscaba buscamos alternativas de tener pasantes que nos ayudan con el trabajo pero pues sí siempre se requiere más las personas porque esta dependencia es de infraestructura y planeación entonces pues sí sería bueno que haya como un equipo encargado de la planeación y otro equipo de la infraestructura. (Entrevista 2, Guaitarilla-Nariño 25 julio 2024)

Entonces este es un elemento que puede estar jugando en contra de la eficiencia de la dependencia de planeación, frente a la cantidad de asuntos públicos que debe atender.

Las capacidades analíticas del municipio se basan en tener las herramientas e información suficiente para formulación e implementación de políticas dentro del territorio. Con esto en mente en general, los municipios más pequeños cuentan con dificultades en el acceso a la información y a la producción de datos e información base para la formulación e implementación de políticas. Para el primer caso, si bien desde el nivel nacional hay una amplia gama de plataformas, datos y estadísticas muchas veces estas no logran llegar a la escala local, como es el caso de la información cartográfica. Este es un elemento significativo, entendiendo que el ordenamiento territorial está íntimamente ligado a un proceso cartográfico. Para la producción de esta información, la administración municipal no cuenta con profesionales.

Ahora bien, para la producción de información, es preciso retomar la limitación presupuestal y de talento humano dentro de la administración entonces, avanzar en la recolección de información para la toma de decisiones depende del personal con el que la administración cuenta, y la contratación de nuevo personal se limita a realizarse para las actividades más urgentes de la entidad (Tabla 3.12).

Tabla 3.12. Capacidades de política nivel nacional y nivel local

| Capacidades de política | | | |
|--------------------------------|--|--|--|
| Nivel de gobierno | Analítico | Operacional | Político |
| Nacional | - Amplia capacidad para la recopilación, procesamiento y | -Coordinación interinstitucional entre ministerios y entidades | - Influencia política para la aprobación de leyes y normativas |

| | | | |
|--------------|--|---|--|
| | <p>consolidación de información</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidades sólidas para generar estudios técnicos sobre ordenamiento territorial a escala macro. - Disponibilidad de datos geoespaciales y uso de tecnología para generación de información cartográfica, estadística entre otros. - Capacidad de realizar estudios técnicos sobre el ordenamiento territorial a nivel macro. - Capacidad para Formulación de lineamientos estratégicos para la planificación territorial. | <p>nacionales, pero no todos los ministerios logran llegar directamente a los gobiernos locales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amplia capacidad para el despliegue de recursos financieros y técnicos | <p>relacionadas con el ordenamiento territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad para promover el cambio de comportamiento en los gobiernos locales (actualización de POT) pero esta capacidad no se efectúa - Capacidad de convocatoria y negociación con actores locales y regionales para asegurar la alineación con políticas nacionales. |
| Local | <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad limitada para la realización de diagnósticos precisos de necesidades territoriales, derivada de una limitación presupuesta y de talento humano. - Dependencia de información de niveles supramunicipales, que no logran llegar a la escala local. - Sujeto en muchos aspectos a tomar decisiones basado en regulación y normatividad nacional y regional, por no contar con la información a nivel local | <ul style="list-style-type: none"> - No se evidencia una eficiencia operacional en la implementación de la política de ordenamiento territorial - No cuenta con el personal suficiente para tender los requerimientos fuera de los estrictamente priorizados por la administración municipal, por ejemplo, el ordenamiento territorial. | <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de generar espacios de dialogo con otros niveles de gobierno, pero la misma condición de municipio pequeño restringe la gestión eficiente de recursos y demás |

Analizar de manera conjunta las capacidades entre los niveles nacional y local revela una falta de coordinación entre los dos niveles de gobierno; ya que, mientras en el nivel local se identifican capacidades analíticas avanzadas y una estructura organizacional robusta, el nivel local tiene una compleja dependencia de lo que el Gobierno nacional o el departamental le brinde en temas de información, de asistencia técnica y recursos. Esta desarticulación ha

generado una desconexión entre los objetivos de la política y los instrumentos o medios para alcanzar los objetivos.

A nivel local hay una dependencia de información y de recursos del nivel nacional y del departamental, que al nivel que el local depende en cierta medida del nivel nacional, que, junto con la limitada capacidad para ejecutar y adoptar el Esquema de Ordenamiento territorial, resulta en una inadecuada implementación del plan y así mismo una poca efectividad de la política en un sentido amplio. Por otro lado, las capacidades operacionales que deberían garantizar la ejecución coherente y coordinada de la política han fallado, como se pudo evidenciar.

Esta falta de coordinación ha debilita no solo la capacidad del municipio en el cumplimiento de las metas de desarrollo y de sostenibilidad, a la cual está anclada la política de ordenamiento, sino que también ha extendido la insuficiencia y la ineficacia de los instrumentos, que no han sido actualizados, llegando así a un resultado de una política que no ha logrado cumplir con los elementos más básicos de la política de ordenamiento.

3.4 Resultado de política

En principio, para evaluar el nivel de falla de la política de ordenamiento territorial (EOT) de Guaitarilla se debe tener en mente que esta política se desarrolla en un contexto de descentralización (gobernanza multinivel) donde desde el nivel nacional se asignan responsabilidades a los gobiernos locales, para asuntos como la prestación de servicios públicos o la regulación de usos del suelo, entre otros. Frente a estas responsabilidades no pueden dejarse de lado las capacidades limitadas que el nivel local ha tenido para el desarrollo de la política de ordenamiento, desde su formulación hasta su implementación donde no existe un instrumento de seguimiento y evaluación del esquema de ordenamiento, lo cual no ha permitido conocer el impacto de este instrumento sobre el territorio.

Por otro lado, el EOT del municipio evidencia falencias desde su diseño y formulación. La Secretaría de Planeación ha identificado una serie de barreras que el Esquemas de ordenamiento tiene principalmente en temas relacionados con los usos del suelo y su regulación, así mismo en temas relacionados con la gestión del riesgo y el espacio público. Entre los problemas más evidentes que la secretaría ha presentado es en la expedición de licencias urbanísticas, derivadas por el estado desactualizado del mismo, “al estar desactualizado el EOT nos limita a tomar varias decisiones” (Entrevista 2, Guaitarilla-Nariño 25 julio 2024).

Manifiesta la administración municipal el deseo de tener un nivel de control de los usos del suelo dentro del municipio, ya que actualmente hay una mala distribución urbanística porque existe una mezcla de usos de alto impacto con usos de bajo impacto, claro ejemplo que la zona central del municipio se encuentren localizada una estación de servicio, a una cuadra de una de las instituciones educativas del municipio, y en las mismas área bares y discotecas, en ese mismo orden al momento de asignar los usos del suelo en el municipio todos son de uso mixto, lo que incluye instituciones, comercio, residencial, entre otros, entonces tampoco hay opción de regular los usos del suelo; la administración ha querido regular esta situación pero como es evidente el diseño del EOT no lo permite. Asimismo, el tema del espacio público el EOT no define los paramentos de los andenes y las características que deben tener, esta también el tema de los voladizos, entre otros elementos fundamentales para la regulación urbanística. Es así como en muchas situaciones los temas urbanísticos han tenido que manejarse con decretos o regulaciones del nivel departamental y nacional.

Por otro lado, gestión del riesgo de desastres no es un tema que se contemple dentro del EOT en quizá por la ley que establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo fue promulgada en el año 2012 (ley 1523 de 2012) norma que tiene por objeto reducir la vulnerabilidad de la población y fortalecer las capacidades de respuesta frente a emergencias, también destaca que la gestión del riesgo debe ser un proceso continuo y transversal a la planificación del desarrollo, donde estarían incluidos los POT. Por otro lado, mediante esta norma se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), encargado de coordinar acciones para la prevención, mitigación, preparación y respuesta de la gestión del riesgo. La gestión del riesgo es un elemento fundamental para la organización del territorio por los elementos que antes se mencionaron pero también para la localización de infraestructura, que el EOT de ordenamiento del municipio no contemple los escenarios del riesgo dificulta y obstaculiza la toma de decisiones inteligentes dentro del municipio; si bien estos lineamientos derivados de la ley fueron proyectado mucho después de la formulación del EOT, si los procesos de actualización se desarrollaran oportunamente, podrían incorporarse elementos determinantes como la gestión del riesgo.

Es posible también destacar el papel del Decreto 3600 de 2007 que se encarga de regular los usos de suelo rural, de manera especial las áreas de expansión urbana y suburbana, este regula la gestión del suelo rural, promueve la protección y su uso de manera sostenible y regula aspectos esenciales como la subdivisión de terrenos y establece las condiciones para el cambio de los usos del suelo. Partiendo de los elementos que regula este decreto es

fundamental que este o sus relacionados se encuentren incorporados en los POT y más en municipios como Guaitarilla, que son municipios eminentemente rurales, donde es fundamental establecer medidas para la protección y manejo adecuado del suelo rural, promoviendo su uso sostenible y previniendo acciones que generen degradación ambiental.

Como se evidencia, son muchos los elementos que después de la formulación e implementación de los POT de primera generación el gobierno nacional ha regulado con el fin de complementar la planificación y el ordenamiento territorial, pero que aun cuando estos son ley no han logrado ser incorporados de manera efectiva en los gobiernos locales, es decir no están logrando llegar a los niveles más bajos del gobierno, y así complementar el ordenamiento territorial en los municipios. Aquí se puede destacar que, si bien hay muchos sectores involucrados en el ordenamiento territorial, es el Ministerio de vivienda quien decreta y dirige el OT territorial en el país, y estos no puede llegar de manera directa a las comunidades por un tema de competencias, es decir necesitan de instituciones como la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP o del DNP para llegar a las comunidades, quizá alargando aún más la transferencia de conocimiento y capacidades desde el ministerio (Entrevista 3, 20 de junio de 2024).

Con esto en mente, después de identificar los instrumentos de la política y sus capacidades en ambos niveles de gobierno, y derivado del análisis del mecanismo causal (Tabla 3.5) de Michael Howlett, se identifica que la falla en la política de ordenamiento territorial es una falla focalizada (Tabla 3.13), donde ciertos aspectos de la política no están funcionando adecuadamente, conduciendo a la política a una limitación en su efectividad en áreas específicas, aun cuando se puede identificar objetivos que logran cumplirse hay falla en áreas específicas que impiden una implementación adecuada de la política y así mismo un pleno cumplimiento de los objetivos.

Entonces, de acuerdo a los aspecto de la política pública analizados, la política de ordenamiento territorial en el municipio de Guaitarilla presenta una falla focalizada, donde los problemas identificado son una falta de actualización del EOT, un nivel de desconexión entre los niveles de gobierno vinculados con la transferencia de capacidades y de instrumento, seguido de una inexistente mecanismo de seguimiento y evaluación, amplias limitaciones financieras, situaciones que afectan áreas prioritarias de la política, limitando la efectividad del Esquema de Ordenamiento al cumplimiento de sus objetivos.

Aunque la política no falla en su totalidad, las fallas en estos aspectos clave son lo suficientemente significativas como para impedir que se logren los resultados deseados en sectores cruciales. Esta clasificación como falla focalizada es consistente con los elementos que has identificado en tu tesis, reflejando una implementación que enfrenta obstáculos críticos en áreas específicas, lo que limita su éxito general.

Tabla 3.13. Identificación de nivel de falla de la política de ordenamiento territorial

| | | Magnitud (extensión y duración) | |
|-------------------------------|------|---|---|
| | | Alta | Baja |
| Salida (salida y visibilidad) | Alta | Tipo I: Falla mayor Fracaso sistemático de cada dimensión de la política pública | Tipo II. Falla focalizada Fracaso en determinado objetivo de la política pública |
| | Baja | Tipo III. Falla difusa Falla en políticas públicas complejas | Falla IV. Falla menor No afecta el resultado, fácil aprendizaje/rediseño |

Fuente: adaptado de Howlett (2012, 544).

Y en ese sentido, se evidencia que efectivamente los instrumentos y las capacidades desde el nivel nacional, no están llegando al nivel local, es decir a los municipios de sexta categoría. Los instrumentos del nivel nacional no están logrando un cambio de comportamiento de los municipios para llevar a cabo un proceso de actualización de los planes de ordenamiento territorial de primera generación, que como ya evidencio poseen fallas que llevan al municipio a tomar decisiones poco eficientes. Se considera también está vinculada con la incapacidad que el gobierno nacional ha tenido para obligar, condicionar o generar estrategias para que los municipios desarrollen procesos de actualización de los POT, entendiendo que este es un instrumento fundamental para el desarrollo de los territorios, el gobierno nacional no está logrando que los municipio prioricen al ordenamiento territorial dentro de sus planes de desarrollo, tal como ocurrió en Guaitarilla, donde no se planifica ninguna acción para adelantar procesos de actualización; finalmente no pasa nada con los municipios que no actualizan sus planes de ordenamiento e incluso con los municipios que nunca han elaborado un POT. Y en ese sentido el estado desactualizado del plan significa que este documento base para el municipio no aborda las nuevas realidades, necesidades y desafíos que la comunidad tiene en la actualidad, en ese mismo orden, la inexistencia del instrumento de seguimiento y

evaluación no ha permitido monitorear el avance del cumplimiento de los objetivos en los plazos establecidos, tampoco se puede medir el impacto que este instrumento ha tenido dentro del territorio.

Finalmente, esta evaluación, evidencia que existe la necesidad de revisar, evaluar y actualizar la política d ordenamiento del municipio, para que el municipio logra articularse de manera efectiva con la política del nivel nacional y así mismo articularse y reflejar de manera eficiente las necesidades de la comunidad y las potencialidades del territorio.

Conclusiones

En el contexto de estudio de la política pública de ordenamiento territorial, para Colombia y el estudio de caso municipio de Guaitarilla, se ha llevado un análisis detallado desde la construcción de un marco teórico, pasando por un acercamiento a una definición del ordenamiento territorial como política pública desde el nivel latinoamericano hasta el nivel local, enmarcado en la teoría del mecanismo causal propuesto Michael Howlett. Con esto en mente, esta investigación ha permitido identificar y evaluar los factores que han incidido en el nivel de falla focalizada de la política pública de ordenamiento territorial.

La descentralización en Colombia, impulsada con la Constitución de 1991, se constituye como el contexto que define el diseño e implementación de políticas públicas como el ordenamiento territorial. La Constitución Política de 1991 entre otras funciones busca fortalecer al municipio como principal figura de la descentralización en el país, mediante la asignación de un amplio nivel de autonomía.

Sin embargo, para el caso del municipio de Guaitarilla y los municipios de sexta categoría del país esta descentralización no ha resultado en un fortalecimiento efectivo de las capacidades locales, esta investigación ha logrado identificar que el municipio de Guaitarilla en este contexto de descentralización se ve limitado por complejidades políticas, económicas y administrativas que afectan la implementación y eficacia de las políticas públicas diseñadas desde el nivel nacional y esta autonomía otorgada a los municipios por la Constitución ha generado desafíos y dificultades en su gestión derivado de limitados recursos financieros, capacidades institucionales limitadas y una coordinación insuficiente entre los diferentes niveles del gobierno.

Un elemento central de esta investigación es entender que el ordenamiento territorial en el país, es un proceso que se sigue construyendo y complementando constantemente, la ley de desarrollo territorial es una ley que se sigue implementando día a día en los territorios, y es preciso que se desarrollen ejercicios donde los entes territoriales comprendan la importancia del ordenamiento territorial como base para la gestión del suelo, para el crecimiento económico, para la conservación del medio ambiente, y para el desarrollo en un sentido amplio de los territorios.

En articulación con el modelo de análisis de Michael Howlett, se identifica que la falla del diseño de la política pública de ordenamiento territorial es una falla focalizada. La política de ordenamiento en Guaitarilla tiene deficiencias en cuanto a capacidades e instrumentos para su fase de formulación y de implementación, sumado a una inexistente metodología de

seguimiento y evaluación del Esquema de Ordenamiento territorial, el cual no permite realizar una evaluación del impacto del EOT dentro del territorio municipal. Si bien en el caso de estudio los objetivos de la política son válidos, los medios e instrumentos de la política no han sido suficientes para dar cumplimiento a los objetivos, siendo tal vez uno de los instrumentos más importantes el respaldo financiero, que como ya se mencionó el ordenamiento territorial no tiene una asignación de recursos para su implementación lo cual no garantiza el cumplimiento de metas.

Por otro lado, solo mediante el plan desarrollo municipal podrían garantizarse los recursos para el cumplimiento de metas de cualquier plan de ordenamiento territorial, entonces es necesario que haya una articulación directa entre el plan de desarrollo y el esquema de ordenamiento territorial, donde este último es la base para la formación de los planes de desarrollo. Articulado a esto, se considera que existe una falla desde el nivel nacional en la asignación de amplias responsabilidades de igual magnitud para todos los municipios, sin discriminar su importancia económica, sus capacidades económicas y técnica, lo cual genera un desequilibrio en el desarrollo de los diferentes entes territoriales. En ese mismo sentido, la dependencia fiscal que los municipios de sexta categoría tienen respecto al gobierno nacional desdibuja en cierta el proceso de descentralización dado por la Constitución Política, ya que esta dependencia no permite avanzar en la toma de decisiones frente a sectores de inversión necesarios en los territorios, que quizá no están contemplados dentro de la asignación presupuestal, pero que son iguales en importancia, como el ordenamiento territorial.

Por otro lado, fue se determinó que los municipios tienen facilidad para acceder a asistencia técnica del Gobierno nacional, como es el Ministerio de Vivienda, para adelantar procesos relacionados con la revisión y ajuste del esquema de ordenamiento territorial. Sin embargo, se identifica que el primer obstáculo que se presenta es en la fase operativa, donde finalmente la responsabilidad recae sobre las administraciones municipales. Este es quizá el punto donde mayor dificultad hay ya que el municipio carece del personal suficiente para llevar a cabo las tareas necesarias, lo cual limita la capacidad de del municipio para avanzar en procesos de actualización del Esquema de Ordenamiento. Esta limitación en recursos humanos evidencia una disparidad entre la asistencia técnica ofrecida por el gobierno nacional y la capacidad organizacional, lo cual contribuye a la falla de política identificada en el estudio de caso.

Por otro lado, la gobernanza multinivel (descentralización), tiene como objeto ofrecer una estructura óptima para articular los diferentes niveles de gobierno, sin embargo en articulación con la hipótesis planteada en la investigación, se identifica que existen problemas de

coordinación institucional a nivel nacional, partiendo de cómo se desarrolla la descentralización en el país, también por el diseño de una política pública que no cuenta con un respaldo presupuestal y por último la asignación de responsabilidades a entes que no cuentan con las capacidades suficientes, situación que afecta la implementación y el resultado de la política de ordenamiento territorial en el municipio.

Entonces, aunque la política de ordenamiento territorial en el municipio fue formulada en su momento, sus objetivos estaban acorde con el objetivo general de la política de ordenamiento, esta política presenta contradicciones como el caso de usos del suelo, que es uno de los elementos principales a regular por parte de la política de ordenamiento territorial, además hay elementos claves como la gestión del riesgo de desastres que no han sido incorporados, es una política que no ha podido ser evaluada adecuadamente debido que tampoco se elaboró la estrategia de seguimiento y evaluación al plan, herramienta que permite evaluar el impacto de la política en el territorio y, lo más importante, no evidencia una puesta en agenda dentro del escenario político al ordenamiento territorial.

El estudio resalta la necesidad de estrategias que faciliten la revisión y actualización de los planes de ordenamiento territorial, principalmente, para los municipios de más bajas categorías, los que más dificultades tienen en términos de capacidades e instrumentos, para adecuar estos instrumentos a las realidades cambiantes de los territorios. Es fundamental la generación de estrategias y herramientas que fortalezcan las capacidades de los gobiernos locales, a través de transferencia de recursos financieros y técnicos y el establecimiento de mecanismos de coordinación eficientes entre los niveles del gobierno, para garantizar la alineación de los objetivos de la política nacional y las necesidades de los gobiernos locales. Si bien a raíz de la investigación se identifican elementos que determinan un nivel de falla significativo, es preciso mencionar que la cadena causal de esta política es muy amplia justo por la amplitud y la complejidad de la política, y es preciso avanzar en un análisis a detalles para conocer la causa de que las capacidades e instrumentos nacionales no logran llegar de manera eficiente a los gobiernos locales. Finalmente, estas conclusiones logran integrar un análisis amplio de la política de ordenamiento territorial en Colombia, con el estudio de caso, considerando la incidencia del contexto de descentralización como el enfoque de políticas públicas diseñada por Michael Howlett, lo cual refleja la necesidad de ajustes significativos para corregir las fallas y así mejorar la implementación y la efectividad de la política pública de ordenamiento territorial en un complejo entorno de gobernanza multinivel.

Por otro lado, los hallazgos indican que la falla de la política de ordenamiento territorial en Guaitarilla está relacionada con la falta de congruencia entre los instrumentos y los objetivos planteados, la desarticulación existente es consecuencia de una limitada capacidad institucional, tanto analítica como operativa, que ha obstaculizado una implementación efectiva de la política de ordenamiento en el municipio. Adicionalmente, el componente geográfico y espacial juega un papel fundamental, tanto del departamento de Nariño en el contexto nacional, como el municipio de Guaitarilla en el contexto departamental.

Nariño, ubicado en el extremo suroccidental de Colombia, y pertenece a la región pacífica que históricamente se ha caracterizado por altos índices de pobreza asociada a un aislamiento geográfico, a la falta de medios de transporte (Viloria de la Hoz 2007, 56). Asimismo, la Gobernación de Nariño ha afirmado que “históricamente, una de las mayores causas del atraso del Departamento ha sido su aislamiento y falta de vías de comunicación” (Gobernación de Nariño 2005 citado en Viloria de la Hoz 2007, 12) sumado a esto se tiene la situación de orden pública por la presencia de grupos ilegales alzados en armas como guerrillas y paramilitarismo, que sumado a las limitadas vías de comunicación, el relieve del departamento y otras características lo consolidan como un departamento en aislamiento y por ende sus municipios.

Entonces, se encuentra que el departamento de Nariño enfrenta históricamente un doble aislamiento, por un lado su distancia respecto al centro de toma de decisiones del país, que se ubica en la región central sumado a su limitada conexión en términos de infraestructura vial, esta situación ha condicionado el acceso del departamento a recursos y a la participación en escenarios de formulación de políticas, gestión de recursos y demás, lo que refuerza su dependencia del gobierno central, y se identifica que estas condiciones se transfieren a los municipios, condicionándolos también a otro nivel de dependencia a niveles de gobierno superior. Entonces, este es el contexto en cual el municipio de Guaitarilla formula e implementa su política de ordenamiento territorial, contexto que contiene amplias dificultades estructurales propias de esta condición de territorio periférico, sumado a ser un municipio de la más baja jerarquía o categoría de los municipios dentro del departamento. Este doble aislamiento, tanto dentro del país como del eje de poder departamental en Pasto, ya que el municipio de Guaitarilla se encuentra fuera de eje vial central que conecta a la capital de departamento de Nariño con los municipios, acentúa la desconexión del municipio frente a procesos de planificación nacionales y así mismo a procesos de gestión de recursos tanto técnicos como económicos.

La concentración de poder en el centro del país, junto con la insuficiencia de mecanismos realmente eficaces de articulación intergubernamental, agrava las barreras de los municipios de sexta categoría como Guaitarilla logren la implementación de políticas públicas diseñadas desde el nivel nacional de manera efectiva, finalmente este análisis permite evidenciar que para abordar las disparidades territoriales, no es suficiente con procesos de descentralización formal, sino que es indispensable diseñar estrategias que reconozcan las asimetrías geográficas y socioeconómicas de regiones, departamentos y municipios periféricos o aislados por diferentes factores; para que de esta manera puedan promoverse ejercicios de distribución más equitativa de recursos y de capacidades y responsabilidades en los diferentes niveles del gobierno. En ese sentido es preciso fortalecer los mecanismos de cooperación multinivel para una mejor transferencia de capacidades y así una mejor formulación e implementación de políticas públicas en los diferentes territorios.

Referencias

- Acosta, Miguel Antonio. 2018. "Las relaciones intergubernamentales en Colombia. Dos estudios de casos entre entidades territoriales para la gestión de recursos y el desarrollo de proyectos". Tesis de Maestría, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Aguilar, Adrián. 1989. "Las Bases del Ordenamiento Territorial. Algunas Evidencias de la Experiencia Cubana". *Pan American Institute of Geography and History* 109:87-111
- Alcaldía de Guaitarilla. 2019. *Manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales alcaldía de Guaitarilla-Nariño*.
- Arcia, Diego, Augusto Pinto, y León Espinosa. 2023. *Sistemas de ordenamiento territorial en América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azpúrua, Pedro. y Arnoldo Gabaldón. 1979. "Definición y alcance de la ordenación del territorio". *En Agua, ambiente y desarrollo*. Universidad Católica Andrés Bello - Fundación Polar: Caracas
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. New York.
- Benavides, Oscar Fernando. 2024. Entrevista 1 Presencial.
- Capano, Giliberto y Michael Howlett, eds. 2020. "A Modern Guide to Public Policy". *Gestión y política pública* 31 (1): 199-206.
- Canto Saénz, Rodolfo. 2015. "Políticas públicas, racionalidad y razón". *Revista de Filosofía*, n.o 49: 459-290.
- Carrión, Andrea, Vieyra Antonio, Federico Arenas, y Alvarado Voltaire. 2020. "Políticas y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina". *Revista Geografía Norte Grande*, 77, 5-10.
- Carrión, Fernando. 2002. "La descentralización en América latina. Una perspectiva comparada". *Anuario social y político de América latina y El Caribe*, 118-31.
- Carrión, Gustavo. 2008. "Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo". *Arquitectura, ciudad y entorno*, núm. 7, 145–66.
- Cerrillo, Agustí. 2005. "La Gobernanza hoy: introducción". En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto nacional de administración pública.
- Comisión de Ordenamiento Territorial. 2014. Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Comité Especial Interinstitucional Comisión de Ordenamiento Territorial
- Concejo Municipal de Guaitarilla. 1998. "Acta número 014".
- . 2000a. "Acta número 039 de agosto 11 del 2000".
- . 2000b. "Acta número 042 del 17 de agosto del 2000".
- . 2000c. "Acta número 048 de septiembre 4 del 2000".
- . 2003. "Acta número 021 de febrero 27 del 2003".
- . 2003. *Acuerdo N° 004 "Por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento territorial del municipio de Guaitarilla-Nariño, se definen los usos del suelo para las zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las normas básicas urbanísticas correspondientes y se proponen planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio, en cumplimiento de la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios 879 de 1998, 1052 de 1998 (licencias de construcción y urbanismo) 1504 de 1998 (espacio público)"*.
- . 2020. *Por medio del cual se adopta el ajuste excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Guaitarilla, para incorporar dos predios al perímetro urbano*.
- Constitución Política de Colombia. 1991. 1 de enero de 1991

- Contaduría General de la Nación. 2024. “Categorización de municipios”. Contaduría General de la Nación.
- Córdova, Marco. 2018. *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Universidad del Rosario/FLACSO
- Córdova, Marco, Diana Paz, y María Santelices. 2023. La gobernanza para monitorear el acceso al saneamiento en Ecuador. FLACSO Ecuador.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. s. f. “Objetivos y funciones”. Institucional. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Accedido 20 de mayo de 2024. <https://www.car.gov.co/vercontenido/5>.
- DANE. s. f. “Departamento Administrativo Nacional de Estadística”. Colombia Potencia de la Vida. Accedido 18 de mayo de 2024. <https://www.dane.gov.co/>.
- Datos Abiertos de Colombia. s. f. “Datos Abiertos”. Colombia Potencia de la Vida. Accedido 18 de mayo de 2024. <https://www.datos.gov.co/>.
- Decreto 4002 de 2004. Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997. Diario Oficial 45749 de diciembre 1 de 2004
- Decreto de 3600 de 2007. por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial 46757 de septiembre 20 de 2007
- Decreto 4065 de 2008. Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles. Diario 47.152 de octubre 24 de 2008.
- Departamento Nacional de Planeación. 2011. *Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de planeación. 2017. “Etapa adopción, implementación y seguimiento. Kit de Ordenamiento Territorial”. Departamento Nacional de Planeación.
- . 2019. “Política General de Ordenamiento Territorial: Propuesta Final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la política general de ordenamiento territorial”.
- . 2023. “Departamento Nacional de planeación”. noviembre de 2023. <https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/Paginas/cuales-son-las-funciones-del-departamento-nacional-de-planeacion.aspx>.
- Duque, Naidú. 2017. “Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia”. *Revista derecho del Estado*, 38, 67-95.
- Falleti, Tulia. 2006. “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”. *Instituto de desarrollo económico y social* 46 (183): 317-52.
- Federación Colombiana de Municipios. 2018. Avances del estado del ordenamiento territorial en Colombia. La situación de los POT, PBOT y EOT a 2018. Federación Colombiana de Municipios
- Fernández, Manuel Benabent. 2016. “Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 353-68.
- Figueroa, Lucas M. 2019. “Coordinación intergubernamental en políticas ambientales. La ley de bosques nativos en las regiones forestales: Parque Chaqueño y bosque Andino - Patagónico (2008-2012)”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 19 (33): 7-30.

- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthrophos y FLACSO ECUADOR.
- Friedma, Jhon. 1991. *Planificación en el ámbito público. Ministerio para las administraciones públicas: Madrid*
- Gamboa, Rita, y Jorge Vargas. 1986. "Aspecto sobre la planificación en América Latina". *Revista ABRA* 4 (3-4): 145-82.
- García, Diva. 2008. "Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas". *Papel político* 13(4): 473-489)
- Gobernación de Nariño. 2024a. "Anexo 3". En *Plan de desarrollo departamental. Nariño región país para el mundo*. Pasto: Gobernación de Nariño.
- . 2024b. *Plan de desarrollo departamental. Nariño región país para el mundo*. Pasto: Gobernación de Nariño.
- Gómez, Daniel, Alejandro Salas de la vega, y Camilo Suárez. 2007. Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia. Reflexiones al cumplir la Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997, una década de vigencia. 26. Bogotá DC: Universidad del Rosario, Centro de estudios políticos e internacionales.
- González, Hernán. 2020. Ordenamiento territorial en América Latina. Situación actual y perspectivas. Madrid: EUROsocial
- Grin, Eduardo, Joel Mendoza, y Daniel Cravacuore. 2020. "Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos". En *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, 79-125. Ciudad de México: Instituto nacional de administración pública.
- Grosso, Carlos. 2009. "desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia". *Administración y desarrollo* 37 (51): 39-58.
- Gutiérrez, Jahir, y Gleidy Urrego. 2011. "Los sistemas de información geográfica y los planes de ordenamiento territorial en Colombia". *Perspectiva Geográfica* 16:247-66.
- Gutiérrez Hernán. 2017. "Categorización de los municipios en Colombia: importancia de las finanzas territoriales y nivel de vida en los hogares" Tesis de pregrado. Universidad Católica de Colombia
- Helizalde, Hevia. 2003. *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES).
- Hernández, Ana Maria. 2006. "Relaciones intergubernamentales". *Espacios Públicos* 9 (18): 36-53.
- Hernández, Yolanda. 2010. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?" *Cuadernos de Geografía*, 19, 97-109.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatam House.
- Howlett, Michael. 2005. "What Is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles Chapter". En *Designing Government. From Instruments to Governance*. McGill-Queen's University Press.
- . 2018. "Designing Public Policies. Principles and Instruments". GIGAPP Estudios Working Papers, 83-89.
- . 2018a. "Policy Instruments and Policy Design Choices: Selecting Substantive and Procedural Tools in Public Policymaking". En *Routledge handbook of policy desing*. New York: Routledge.
- . 2018b. "The Contexts and Components of Policy Design: Governance Modes and Policy Regimes". En *Routledge handbook of policy desing*. New York: Routledge.

- . 2019. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Segunda. London and New York: Routledge.
- Howlett, Michael, Giliberto Capano, y M Ramesh. 2021. "Governance styles Re-thinking governance and public policy". En *Varieties of Governance*, 204-13.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherejee, y Jun Jie Woo. 2015. "From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research". *Policy & Politics* 43 (2): 291-311.
- Ibarra, Jairo. 2007. "Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia" 7:37–45
- Infraestructura de datos Espaciales de Colombia -ICDE. s. f. "Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales". Institucional. Colombia Potencia de la Vida. Accedido 18 de mayo de 2024. <https://www.icde.gov.co/>.
- Ishani, Mukherjee, y Michael Howlett. 2018. "Gauging effectiveness. First an second - best policy desing". En *Routledge handbook of policy desing*. New York: Routledge.
- Lascombes, Pierre, y Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1-21.
- Leiva Lavalle, Jorge. 2012. *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES).
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091
- Ley 507 de 1999. Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997. Diario Oficial 43652 de agosto 2 de 1999
- Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44188 del 9 de octubre de 2000
- Ley 810 de 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45220 del 16 de junio de 2003
- Ley 1523 de 2012. Ley por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48411 de abril 24 de 2012
- Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48467 de junio 20 de 2012
- Lira, Luis. 2006. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES).
- López, Fernando. 1987. "Planificación Territorial". *Revista de Administración Pública*. 114, 127-77.
- Maldonado, Alberto. 2011. *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectiva de política*. Colombia: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Maldonado, María Mercedes. 2008. "La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación". *Arquitectura, ciudad y entorno* 7 (junio):44-66.
- Martínez, Mario. 2009. "La planeación en Colombia: retos y perspectivas". Presentado en XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VII jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Marcks, Gary, y Liesbet Hooghe. 2003. "Chapter Two: Contrasting Visions of Multi-Level Governance". En *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*. Oxford University Press
- Massiris, Ángel. 2003. *Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial: Realidades y Desafíos*. México: Universidad Nacional y autónoma de México.
- . 2003. "Conceptualización del Ordenamiento Territorial". En *Políticas Latinoamericanas De Ordenamiento Territorial: Realidades y desafíos*. Ciudad de México.
- . 2015. "Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo sostenible". En *Gestión territorial y desarrollo Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja: Universidad Pedagógica y tecnológica de Colombia.
- McConnell, Allan. 2016. "A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure". *Journal of European Public Policy*, 667-84.
- Mendoza, Rocío. 2015. "Descentralización, instituciones y organizaciones. Trayectoria en Colombia". Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid
- Mesa, Carlos, Juan Pablo Remolina, Adyle Pérez, y Diana Igua. 2011. *Descentralización y entidades territoriales. Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público -IEMP.
- Milán Paradela, Taymi. 2019. "¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?" *Cuadernos del CENDES* 36 (102): 87-117.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2023. "Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio". Institucional. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2023. <https://minvivienda.gov.co/ministerio>.
- Montes, Pedro. 2001. *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. ECLAC.
- Morejón-Santistevan, Maryury. 2019. "Gobernanza multinivel: Perspectiva de la eficiencia en el Gobierno Democrático". *Dominio de las Ciencias* 5 (2): 315-36.
- Muñoz, Paula. 2014. "Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional". En Universidad del Pacífico.
- Nair, Sreeja, y Michael Howlett. 2017. "Policy myopia as a source of policy failure: adaptation and policy learning under deep uncertainty". *Policy & Politics* 45 (103-118).
- Olcina, Jorge, y Fernando Vera. 2023. "Políticas públicas de planificación territorial en la comunidad valenciana. Luces y sombras". *Cuadernos de Geografía*, 110, 129-58.
- Olloqui, José Juan de. 1983. "La descentralización del gobierno federal. Un unto de vista". *Fondo de cultura económica* 50 (197): 401-18.
- Oszlak, Oscar. 2013. "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe.
- Painter, Martin, y Jon Pierre. 2005. "Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes". En *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*, 1-20. New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, Guy, y Jon Pierre. 2016. *Comparative Governance. Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge University Press.

- Peters, Guy. 2019. "Introducción. Las promesas del diseño de políticas públicas". En *El diseño de políticas públicas para el desarrollo*, 218. Caracas: Cuadernos del CENDES.
- Pierre, Jon, y Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Sexta. New York: Palgrave Macmillan.
- Procuraduría General de la Nación, y Organización de estados Iberoamericanos. 2016. "ABC de los POT. Plan de Ordenamiento Territorial". Procuraduría General de la Nación.
- Ramírez, Claudia. 2024. directora Dirección de Espacio Urbano, Ministerio de Vivienda. Entrevista 3
- Rodríguez, Mateo. 2014. "Geografía y planificación territorial". *Revista Entorno Geográfico*, n.º 10, 8-31.
- Rogge, Karoline. 2018. "Designing complex policy mixes. Elements, Processes and Characteristics". En *Routledge handbook of policy desing*, 34-58. New York: Routledge.
- Rodríguez de Caires, Carlos. 2019. "El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica". *Cuadernos del CENDES* 102 (36): 13-45.
- Roth, André-Noël. 2002. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: AURORA.
- . 2014. "La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?" *Revista Latinoamericana de Políticas y acción pública* 1 (1).
- Sandoval, Carlos. 2014. *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL -Naciones unidas.
- Secretaría de comisión económica para América Latina. 1962. *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Singh Bali, Azad, y M Ramesh. 2018. "Policy Capacity. A desing perspective". En *Routledge Handbook of policy desing*. New York: ROUTLEDGE.
- Singh Bali, Azad, Giliberto Capano, y M Ramesh. 2019. «Anticipating and designing for policy effectiveness». *Policy and Society* 38 (1): 1-13.
- Soto, Uribe. 2003. "La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía." *Opera* 3 (3): 133-52.
- Secretaría de comisión económica para América Latina. 1962. *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Singh Bali, Azad, Giliberto Capano, y M Ramesh. 2019. "Anticipating and designing for policy effectiveness". *Policy and Society* 38 (1): 1-13.
- Singh Bali, Azad, y M Ramesh. 2018. "Policy Capacity. A desing perspective". En *Routledge Handbook of policy desing*. New York: Routledge.
- Seawrighth, Jason, y Gerring John. 2008. "Case Selection Techniques inCase Study ResearchA Menu of Qualitative and Quantitative Options". *Political Research Quarterly* 61 (2): 249-308.
- Umaña, Milena, y Duvan Quilindo. 2019. "La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial". *Perspectives on rural development*, 2, 85–111.
- Triana, José. 2019. "El departamento colombiano y su rol dentro de la organización político-administrativa. Análisis comparado desde el diseño del ordenamiento territorial". *Administración del desarrollo*
- Umaña, Milena, y Duvan Quilindo. 2019. "La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial". *Perspectives on rural development*, n.o 2, 85-111.

- Valdivieso, Gustavo. 2012. "Michael Howlett, Designing Public Policies: Principles and Instruments. Abingdon, Routledge, 2011". *Revista Opera*, 12: 241-45.
- Vásquez, Jorge. 2014. "Transición del ordenamiento territorial en Colombia ante el cumplimiento de la vigencia de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial (POT)". *Inciso*, 16: 20-30
- Villagómez, Martha, Rosa Cuesta, Marcelo Sili, y Antonio Vieyra. 2019. "Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay". *Revista Geográfica*, núm. 160, 57–89.
- Viloria de la Hoz. 2007. Economía del departamento de Nariño: Ruralidad, y aislamiento geográfico. Centro de estudios económicos regionales (CEER): Cartagena
- Wu, X, M Ramesh, y Michael Howlett. 2015. "Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities". *Policy and Society*, 34: 165-71.
- Wu, Xun, M Ramesh, y Michael Howlett. 2018. "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components". En *Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental competence and capabilities in theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Zapata-Cortés, Olga. 2020. "Reflexiones sobre los planes de desarrollo en Colombia". *Bitácora Urbano Territorial*, 233-246, 30 (3).
- Zoido Naranjo, Florencio. 1998. "Geografía y ordenación del territorio". *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia* 16:19-31.