

# Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal<sup>1</sup>

*Institutions, governance and sustainability in the Colombian policy for municipal territorial ordering*

FABIO ALBERTO ARIAS ARBELÁEZ

*Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle,  
Doctorando del Centro de Desarrollo Sostenible, CDS, de la Universidad de Brasilia, UNB,  
fa-arias@univalle.edu.co*

GLORIA MARÍA VARGAS

*Profesora Adjunta de la Facultad de Planaltina- Fup y del Centro de Desarrollo Sustentable –  
CDS de la Universidad de Brasilia  
yoya@umb.br*

Recibido: 08.02.10  
Aprobado: 16.09.10

## Resumen

La política colombiana de ordenamiento territorial municipal, por su carácter multidimensional y de planeación de largo plazo, es una institución que permite indagar sobre la práctica del desarrollo sostenible en el país. La ley 388 de 1997 crea un sistema de gobernanza para la formulación de planes de ordenamiento territorial municipales con el objetivo de identificar acciones estratégicas de desarrollo socioeconómico y manejo de los recursos naturales. En este trabajo se propone un modelo conceptual, desde el nuevo institucionalismo, para analizar esta política pública y su relación con el desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** Desarrollo sostenible, ordenamiento territorial, instituciones, gobernanza.

## Abstract

The Colombian policy for municipal territorial ordering, because of its multidimensional character and long term planning, is an institution that allows to investigate the practice of sustainable development in the country. The 388 law of 1997 creates a governance system for municipal planning of territorial ordering with the objective to identify strategic actions for the socioeconomic development and management of natural resources. In this paper a conceptual model is presented based on the new institutionalism in order to analyze this public policy and its relation to sustainable development.

**Key words:** Sustainable development, territorial ordering, institutions, governance.

**Classification JEL:** Q01, R52, H70

---

<sup>1</sup> Artículo derivado de la Investigación doctoral sobre Instituciones y sustentabilidad en la política.

## 1. Introducción

A partir del informe Brundtland (WCED, 1987) y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (Rio, 1992), el desarrollo sostenible se torna uno de los principales objetivos de política pública en el mundo. Aumentan substancialmente las organizaciones y políticas ambientales. Colombia, así como muchos otros países en el mundo y en América Latina en particular, también entra en la dinámica de cambios institucionales que consideran los problemas ambientales y el objetivo de la sustentabilidad como prioridad. La Constitución de 1991 establece el derecho colectivo a un ambiente saludable y en 1993 se promulga la ley ambiental basada en el concepto de desarrollo sostenible (Colombia, 1993).

Indagar cómo la sociedad colombiana renueva sus instituciones para tratar el desarrollo sostenible abordando la aplicación general de la Ley 99 de 1993 puede resultar una tarea interminable. Una ley de tal envergadura tiene múltiples ramificaciones, un voluminoso número de organizaciones vinculadas y aplicaciones u omisiones por todo el territorio nacional. La tarea sería no menos fácil, pero con un objeto de estudio mejor delimitado, si Colombia contara con una estrategia específica de desarrollo sostenible para analizar, complementaria a la legislación ambiental como se instauró en otros países en la década de los años 1990<sup>2</sup>.

En este trabajo se argumenta que la política pública de ordenamiento territorial en Colombia, por su carácter multidimensional y de planeación de largo plazo, representa el espacio propicio para indagar sobre la práctica del desarrollo sostenible en el país. La ley 388 de 1997, principal instrumento de la política, exige de los municipios adoptar planes de ordenamiento territorial (POT). La referida ley no especifica que el plan sea para el desarrollo sostenible, pero de sus directrices se deduce tal asociación. En ella se pide que el plan considere la elaboración de un componente general para identificar acciones estratégicas que garanticen el desarrollo económico y social, así como la adopción de políticas de largo plazo para el aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de recursos naturales.

Las características de los planes municipales de ordenamiento territorial posibilitan preguntar cómo los municipios deciden y ajustan la planeación de largo plazo. Durante la elaboración y ajuste de un plan municipal de ordenamiento territorial compiten y se complementan varias visiones de desarrollo, incluido el desarrollo sostenible. En el proceso participan la administración municipal, la población local, la autoridad ambiental regional, la administración departamental y el órgano ambiental nacional. La administración municipal lidera la formulación del plan que involucra a la población por medio de mecanismos de participación. La autoridad ambiental hace la revisión técnica de los aspectos ambientales, mientras los departamentos y el órgano ambiental nacional acompañan y asesoran el procedimiento. De la interacción de

2 Meadowcroft (1999) ofrece una lista detallada de países con estrategias explícitas de desarrollo sostenible. Por ejemplo, El Reino Unido elaboró una estrategia de desarrollo sostenible en 1994, Japón instaló un consejo para el desarrollo sostenible en 1996, Canadá promulgo un Plan Verde en 1990, Australia definió una estrategia para el desarrollo ecológicamente sostenible en 1992, etc.

estos actores se configura una arena de decisión colectiva que puede revelar cómo se ha incorporado la sustentabilidad en la planeación del largo plazo de los municipios.

Las características de la política de ordenamiento territorial y su estado actual de ejecución la hacen atrayente para un estudio sobre instituciones y sustentabilidad. Los planes municipales de ordenamiento territorial al estar asociados al desarrollo sostenible, pero no definidos como planes para éste, permitiría ver cómo los municipios adoptan estrategias de sustentabilidad en las discusiones de futuro colectivo y no exclusivamente siguiendo criterios de la legislación nacional. Por otro lado, el número de organizaciones convocadas y sus funciones para el tema de ordenamiento territorial está claramente delimitado facilitando el seguimiento de sus acciones. Además, la política cumple un primer ciclo de aplicación, lo que hace que las organizaciones estén reflexionando sobre lo realizado y los desafíos de un segundo ciclo. Por último, es posible escoger una muestra de municipios y comparar los desarrollos de la política según sus particularidades y contextos.

En este artículo se revisa la relación entre la política de ordenamiento territorial colombiana y el desarrollo sostenible. Se propone también un marco conceptual desde el nuevo institucionalismo para abordar el análisis de la política y sus resultados de planeación en el largo plazo. Se elige este enfoque porque hay un cambio de reglas en la forma de planificación en los municipios. Se concibe la política de ordenamiento territorial como una institución y las organizaciones participantes y sus objetivos comunes como un sistema de gobernanza. En la política de ordenamiento municipal colombiana interactúan organizaciones del Estado en varios niveles y funciones y las poblaciones municipales. De sus intereses, ideas y valores en competición se definen acciones para el futuro colectivo.

## **2. Política de ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible**

Esta sección presenta la relación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en Colombia. Se describe el origen de la adopción de la política de ordenamiento territorial en el país, su carácter multidimensional y de planeación de largo plazo. Se ilustra cómo la temática de ordenamiento territorial ha estado asociada a la reciente legislación ambiental y cómo se consolida dentro de las funciones de gestión y administración de las organizaciones de gestión ambiental y planeación municipal. La descripción ahonda en la ley 388 de 1997 que obliga a la realización de planes municipales de ordenamiento territorial. Se argumenta que la indagación de cómo se ejecutan tales planes puede dar luces de cómo se adelantan procesos de elección colectiva para fines del desarrollo sostenible.

## 2.1 La adopción de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia y su relación con el desarrollo sostenible

Al inicio de la década de 1990 Colombia empezó a involucrarse en la discusión y aplicación de políticas de ordenamiento territorial<sup>3</sup>. La adopción de este tipo de política multidimensional tuvo su origen en los ejemplos de aplicación sistemática de los países de Europa Occidental (Hildebrand, 1995), cuya experiencia se resume en la Carta Europea de Ordenamiento Territorial y en la cual se define el ordenamiento territorial como:

“A expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural, e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebida com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz” (CEOT-CEMAT, 1983, apud BRASIL, 2006:16).

En el contexto latinoamericano el ordenamiento territorial se difundió después que la región preparó una propuesta para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), la también llamada Rio-1992. El trabajo de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe definió un conjunto de lineamientos para el desarrollo sostenible regional: erradicación de la pobreza, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, ordenamiento territorial, desarrollo tecnológico coherente con la realidad social y natural, una nueva estrategia económica y social, organización y movilización social y reforma del Estado (BID et al., 1990)<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo, Colombia promulgaba su nueva Constitución Política, en la cual se contempla el tema de ordenamiento territorial (Colombia, 1991). En ella también se reconoce su condición de nación pluriétnica, los derechos de participación ciudadana y el derecho a un ambiente saludable. Se concibe la formulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, de carácter político-administrativo, para definir las competencias de los entes territoriales, la creación de nuevos o la asociación entre los ya existentes. La Constitución también establece la creación de una Comisión de Ordenamiento Territorial-COT para apoyar la formulación de tal ley.

La Comisión de Ordenamiento Territorial inicia sus trabajos con un debate sobre la conceptualización del ordenamiento territorial en el que surgen dos perspectivas: la primera, defiende que el ordenamiento territorial debe tratar los aspectos políticos administrativos señalados por la Constitución; la segunda, concibe el ordenamiento como un instrumento ligado a la política de planeación y a la política ambiental (Massiris, 1999). Tales visiones no son necesariamente excluyentes y sí complemen-

3 Anteriormente existían acciones de intervención diferenciadas en el espacio, pero aquí se hace referencia a la conceptualización y aplicación de una norma o directriz que articula las intervenciones de ordenamiento territorial.

4 Puede consultarse en Massiris (1999) quien hace un detallado resumen de las políticas de ordenamiento territorial de Europa, América Latina y Colombia

tarias, y es posible relacionarlas con el desarrollo sostenible. En ese sentido, Barney (1993) argumentó que el ordenamiento territorial debe:

“(…) por una parte, lograr la coherencia entre la organización espacial y la división político-administrativa de la nación para determinar las entidades territoriales. Por otra parte, se deben generar alternativas de ocupación del espacio como base para la planificación social, económica y ambiental, que permitan cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales” (Barney, 1993:13 apud. Massiris, 1999).

Hasta hoy la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no fue aprobada y el último proyecto de ley presentado al Congreso tiene un contenido político administrativo (Colombia, 2007; Colombia-DNP, 2007). Aún sin la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial existen importantes iniciativas de ordenamiento territorial en Colombia. Una es la ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente<sup>5</sup>, así como la ley 388 de 1997, de ordenamiento territorial municipal. La ley 99 de 1993 desarrolla las directrices ambientales de la Constitución de 1991 y adopta como principio orientador el desarrollo sostenible como se explicita a seguir:

“El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo” (Colombia, 1993, artículo 1).

De igual manera, se establece como primera función del Ministerio del Medio Ambiente:

“Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente” (Colombia, 1993, artículo 5).

Desde su creación el Ministerio del Medio Ambiente lideró la concepción sobre ordenamiento ambiental del territorio, proceso que concluyó con una propuesta de lineamientos para una política nacional de ordenamiento ambiental del territorio (Colombia-MA, 1998). Paralelamente, el Ministerio del Medio Ambiente apoyó al Ministerio de Desarrollo Económico en la formulación de la ley 388 de 1997. Actualmente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, tiene una visión que supera la posición de ordenamiento ambiental. Así, la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio establece que su misión es promover el

---

5 La ley 99 de 1993 también reorganiza el sector público encargado de la gestión y conservación ambiental y el Sistema Nacional Ambiental, SINA. Posteriormente, en el año 2003, se unifican los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Económico en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT.

ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible<sup>6</sup>. Aunque la posición actual del MAVDT sea ésta, la asociación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible no fue siempre explícita en los instrumentos de política de ordenamiento territorial, lo que se reflejó en la ley 388 de 1997, tema que se tratará a seguir.

## 2.2 Ley 388 de 1997: ordenamiento territorial local y desarrollo (sostenible)

La ley 388 de 1997 tiene como objetivo promover el ordenamiento territorial local (áreas metropolitanas, distritos y municipios). Específicamente, se concibe el ordenamiento territorial local como:

“(...) un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, (...), en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Colombia, 1997, artículo 5).

A primera vista, la definición privilegia los instrumentos de planeación y la reglamentación para el desarrollo socioeconómico de los territorios. Además otros aspectos ambientales, históricos y culturales se incluyen en la definición como criterios adicionales. El objetivo de la política confirma que el ordenamiento pretende complementar las intervenciones para orientar el desarrollo e incluye la idea del aprovechamiento sostenible del territorio:

“El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales...” (Colombia, 1997, artículo 6).

Inclusive, al final del artículo seis de la ley, se parafrasea la definición de desarrollo sostenible del informe Brundtland (WCED, 1987), al indicar que el ordenamiento territorial municipal y distrital:

“(...) incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras” (Colombia, 1997, artículo 6).

---

6 “La Misión de la Dirección de Desarrollo Territorial - DDT, es promover el ordenamiento del territorio para su desarrollo sostenible considerando las relaciones de la población con la base natural, el espacio construido y el entorno regional, mediante la formulación de políticas y regulaciones sobre asentamientos humanos, planificación, gestión, desarrollo y ordenamiento regional y urbano”. Disponible en: <<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=84&conID=89>>. Acceso: 13 de noviembre, 2008.

Se puede argumentar que es diferente la concepción del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible (adoptada actualmente por el MAVDT) de aquella para el desarrollo socioeconómico, considerando aspectos ambientales y culturales, como fue establecido en la ley de ordenamiento territorial. La intención no es discutir aquí los cambios o imprecisiones de la política pública de ordenamiento territorial, sino señalar que durante toda la fase de creación y aplicación ésta fue ligada a la sustentabilidad, en mayor o menor medida, y que esa relación estuvo mediada por la complementariedad atribuida al desarrollo socioeconómico. Inclusive se puede argumentar que en la definición de ordenamiento territorial y en el objeto de la ley 388 de 1997 aparece el concepto de desarrollo sostenible, una vez que hace referencia a un desarrollo en armonía con el medio ambiente y a la importancia de atender las necesidades y condiciones vida de las generaciones presente y futuras.

### 2.3 Planes de ordenamiento territorial: sus alcances entre ordenamiento físico y urbano y desarrollo de largo plazo

La ley 388 de 1997 previó que los planes de ordenamiento territorial se dividirían en tres componentes: un *componente general* del plan con objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; un *componente urbano* con un conjunto de acciones, programas y normas para administrar el desarrollo físico urbano; y un *componente rural* con acciones, programas y normas para orientar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y urbanos, para llegar a una utilización adecuada del suelo (Colombia, 1997, artículo 11). El componente general fue concebido específicamente para identificar acciones para el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del territorio, para la definición de acciones estratégicas necesarias para garantizar el desarrollo económico y social, así como para la adopción de políticas de largo plazo de aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de recursos naturales (Colombia, 1997, artículo 12). También incluye un contenido estructural para definir la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar en el largo plazo.

El plan de ordenamiento territorial tiene un sesgo de ordenamiento físico y urbano. El componente urbano en particular y la ley en general, se concentran en aspectos relacionados con el acceso a servicio públicos domiciliarios, vías de comunicación, infraestructura de transporte, etc. El énfasis de la ley está en la reglamentación de las actuaciones urbanísticas (parcelación, urbanización y edificación de inmuebles) y en la definición y reglamentación de la participación del Estado en las plusvalías derivadas de acciones urbanísticas<sup>7</sup>. En consecuencia, una evaluación de la política de ordenamiento implicaría determinar los resultados de un amplio conjunto de campos

---

7 Son acciones urbanísticas públicas: la clasificación del uso del suelo en urbano, rural y de expansión urbana, zonificación de actividades productivas, comerciales y residenciales, definición de espacios colectivos, obras de infraestructura, delimitación de áreas de conservación, entre otras (Colombia, 1997, artículo 8). Acciones urbanísticas pueden generar plusvalía por el cambio en el uso de suelo (Colombia, 1997, artículos 73-74). Los municipios podrán apropiarse entre el 30 y 50% de ella.

de acción de la política, no obstante, en términos de desarrollo sostenible sería necesario indagar sobre el componente general de los planes de ordenamiento territorial.

#### **2.4 Las organizaciones participantes en los planes municipales de ordenamiento territorial**

En un plan municipal de ordenamiento territorial participan la administración local, la población del municipio, la corporación autónoma regional con jurisdicción en el municipio, la gobernación del departamento en el cual se ubica el municipio y el MAVDT. Las dependencias de planeación de las administraciones municipales son las responsables por la coordinación de la formulación y ajuste del plan de ordenamiento territorial. Estas reciben acompañamiento y apoyo técnico del MAVDT y de las gobernaciones. Además las corporaciones autónomas regionales tienen la función de revisar y aprobar el componente ambiental de los planes municipales de ordenamiento territorial de los municipios en su jurisdicción (Colombia, 1993, artículo 31; Colombia, 1997, artículo 24).

Con relación al involucramiento de la comunidad, la ley 388 de 1997 prevé mecanismos de participación ciudadana en la formulación y ejecución de los planes de ordenamiento. Durante la formulación, la administración municipal, antes de entregar el proyecto al Consejo Municipal para su aprobación, debe concertarlo entre las organizaciones del Estado y consultarlo con la población. El proyecto debe ser entregado a la corporación autónoma correspondiente para la revisión de los aspectos ambientales. Una vez sea revisado por los anteriores órganos, el proyecto pasa a la consideración del Consejo Territorial de Planeación, compuesto por representantes de organizaciones profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias, que debe emitir un concepto y recomendaciones<sup>8</sup>. Al mismo tiempo que es analizado por las organizaciones señaladas, la administración municipal puede solicitar opiniones de sectores económicos, asociaciones profesionales y efectuar convocatorias públicas comunitarias para debatir el plan (Colombia, 1997, artículo 24).

Durante la formulación del proyecto, se espera que la participación comunitaria provenga de representantes legítimos de los barrios o áreas rurales, de organizaciones cívicas reconocidas y que por medio de procesos democráticos se designen representantes para transmitir sus propuestas sobre los componentes del plan. Los representantes comunitarios también pueden participar, una vez aprobado el plan, para proponer usos y aprovechamientos del suelo en microzonas, para sugerir planes parciales, que son instrumentos que desarrollan o complementan las disposiciones generales del plan de ordenamiento. Además, también pueden ejercer acciones de prestación de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos o impedir la violación de normas

---

8 En municipios con una población superior a 30 mil habitantes se estipula que debe ser revisado por el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, otra instancia asesora de la administración municipal para el ordenamiento territorial, creada en la misma ley 388 de 1997. Este consejo está integrado por representantes de organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, así como los curadores urbanos, como por miembros de la administración municipal.

estipuladas en los planes de ordenamiento (Colombia, 1997, artículo 22).

### 3. Instituciones y sus resultados

#### 3.1 El nuevo institucionalismo

Esta sección tiene como objetivo presentar el nuevo institucionalismo como cuerpo teórico para abordar el análisis de una política pública. El foco está en mostrar que la política pública es una institución que crea un conjunto de derechos, de reglas y un proceso de toma de decisiones que generan una práctica social, además de establecer funciones para las organizaciones participantes y una orientación para su interacción. Las organizaciones y sus objetivos constituyen un sistema de gobernanza, tema que será objeto de análisis más adelante. Por ahora se hace referencia al nuevo institucionalismo, que concibe la política pública como variable independiente y sus resultados como variable dependiente. Por último, se presentan las críticas al nuevo institucionalismo para establecer los límites del enfoque.

##### 3.1.1 Instituciones y sus resultados

El trabajo de North (1990), pionero del nuevo institucionalismo, estudia las instituciones, el cambio institucional y su papel en el desempeño económico desigual entre sociedades. El autor define las instituciones como las restricciones creadas por los seres humanos para moldear sus interacciones: son las reglas del juego de una sociedad. También define las organizaciones como los jugadores del juego, grupos de individuos ligados por propósitos comunes para alcanzar objetivos. De esta distinción hecha por North, se pueden deducir las fronteras entre las instituciones y la gobernanza: las organizaciones, sus habilidades y potencial de aprendizaje para alcanzar objetivos constituyen un sistema de gobernanza, mientras que las instituciones son las reglas bajo las cuales las organizaciones actúan.

De la interacción entre instituciones y organizaciones surgen las condiciones para el cambio institucional. Los miembros de las organizaciones son los agentes del cambio que pueden buscar mejoras alterando la estructura institucional imperante, inclusive si las organizaciones son constituidas a partir de esa estructura. La trayectoria de las instituciones no es necesariamente eficiente, pues la complejidad de los problemas a resolver por los individuos y su limitada capacidad para procesar información genera incertidumbre en la interacción humana, que se refleja en costos de transacción<sup>9</sup>. De ahí que las instituciones surgen para reducir la incertidumbre cambiando los costos de transacción. En la esfera económica, la producción depende de costos de transformación y de transacción; así, los cambios institucionales que refuerzan continuamente los incentivos de las organizaciones para articularse a actividades productivas favorecen el crecimiento económico.

Desde la dimensión ambiental, el trabajo de Ostrom (1990) muestra las interrelaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño institucional en la ges-

9 Los costos de la medición de los atributos valiosos de lo que intercambiado, costos de protección y vigilancia de los derechos de propiedad y los costos de hacer cumplir los acuerdos.

tión de recursos de uso común<sup>10</sup>. La autora considera las instituciones como reglas compartidas por individuos que permiten o prohíben acciones, reglas que se supervisan y se hacen cumplir. El cambio institucional surge si un conjunto de reglas lleva al agotamiento del recurso común; en ese caso, los individuos tienen el incentivo de cambiar las reglas. La clave del éxito depende de la habilidad de los usuarios en diseñar instituciones para resolver el problema de acción colectiva implicado en la gestión de un recurso común<sup>11</sup>. De la comparación de casos exitosos y no exitosos, Ostrom extrae patrones de las condiciones necesarias para mejorar el desempeño institucional.

El programa de investigación de recursos de uso común ha evolucionado perfeccionando una estructura causal de análisis del desempeño institucional (Agrawal, 2001; Ostrom et al., 2002; Stern et al. 2002). Las variables dependientes son los resultados como la manutención de un sistema de recursos, mientras las variables independientes son las intervenciones como las acciones de política<sup>12</sup>. El esfuerzo metodológico está centrado en entender y controlar los efectos de diversos sistemas institucionales en la gestión de bienes comunes, es decir, en lograr mejores desempeños institucionales por medio de los diseños correctos. En la misma dirección, Underdal (2008), como síntesis del enfoque más amplio del nuevo institucionalismo sobre instituciones ambientales, presenta las instituciones como la variable independiente y los efectos de las acciones de política como la variable dependiente, y discute los mecanismos causales por medio de los cuales las instituciones generan efectos.

Una investigación que desarrolla la relación entre las instituciones y el desempeño institucional en una política pública es el trabajo de Putnam (1996). El autor indaga sobre los efectos de la reforma política de la década de 1970 en Italia. Adopta la definición de instituciones como reglas del juego o normas que rigen la tomada de decisiones colectivas, pero también como mecanismos para alcanzar propósitos. Concibe el desempeño institucional como un modelo simple de gobernanza que parte de demandas sociales en que los ciudadanos interactúan con el gobierno y se establecen opciones de política que son finalmente aplicadas.

Putnam (1996) revisa tres alternativas teóricas de explicación del desempeño institucional: la primera, que él denomina “proyecto institucional”, aquí se interpreta

10 Un recurso de uso común es un recurso de libre acceso (difícil exclusión en el uso), en que las unidades extraídas son rivales en el consumo. Por ejemplo, un bosque donde todos los usuarios tienen acceso al bosque y la madera cortada por cada uno de ellos no está disponible para otro.

11 Hardin (1968) sustentó que un individuo que tiene acceso a un recurso común obtiene el beneficio directo de su actividad y comparte los costos de su degradación. Cada individuo tiene el incentivo de explotar el recurso para su beneficio inmediato, y en conjunto todos los usuarios conducen a su inevitable degradación. Olson (1999) argumentó que individuos racionales no tienen incentivos para contribuir a la oferta de un bien público, porque aun no participando no pueden ser excluidos una vez sea ofrecido. Ostrom (1990, 2000) pondera las predicciones de Olson y Hardin: existen situaciones de éxito en la gestión de recursos de uso común, en las que los miembros de la comunidad instauran un conjunto de reglas para la autogestión sostenible.

12 El programa también considera variables contingentes que no están sobre el control de una acción política, pero que pueden interferir en los resultados, por ejemplo, características de los recursos o de los usuarios; además están las variables mediadoras que a su vez fueron alteradas por las variables independiente y que afectan los resultados. La inclusión de otras variables que inciden sobre los resultados es importante en el caso de la política de ordenamiento territorial que tiene intercepciones o yuxtaposiciones con otras acciones de política.

como un intento de definir un orden social, económico o político deseado por medio de una manipulación institucional correcta, como en el caso de una esmerada constitución. La segunda alternativa, es el desempeño institucional que se desprende del desarrollo socioeconómico<sup>13</sup>. Y la tercera, el desempeño institucional que depende de factores socioculturales. El trabajo de Putnam es famoso por presentar evidencias de que el desempeño institucional y socioeconómico de una sociedad dependen de su capital social, entendido como “las características de la organización social, como la confianza, normas y sistemas, que contribuyen para aumentar la eficiencia de la sociedad, facilitando las acciones coordinadas” (Putnam, 1996: 177).

### 3.1.2 Críticas al nuevo institucionalismo

Se ha criticado al nuevo institucionalismo porque confunde las normas con las instituciones y porque las instituciones representan la superficie de procesos sociales con raíces causales más profundas. La definición inicial de instituciones, como un conjunto de reglas que regulan la interacción entre humanos, coincide con la definición de norma dentro de la tradición sociológica. Tal definición es amplia y vaga para el fenómeno que el nuevo institucionalismo intenta delimitar. De otra parte, la corriente realista en la ciencia política argumenta que las instituciones reflejan configuraciones de intereses, poder y principios de orden social básicos, en lugar de determinarlos (Mearsheimer, 1994). Por otro lado, desde la sociología se argumenta que las instituciones y las organizaciones están imbricadas y son moldeadas por una estructura normativa más profunda del sistema en el cual están inseridas (Portes, 2006).

Las críticas anteriores parten de puntos diferentes, pero convergen en la idea que las “condiciones moldean las instituciones y que estas sólo transmiten el efecto causal de esas condiciones” (Przeworski, 2004:527). Las posiciones más radicales dentro de estas críticas dudan de la relación causal entre instituciones y sus resultados. Una revisión crítica del nuevo institucionalismo, como la realizada por Portes (2006), no rechaza esa relación causal, pero indica qué cambios institucionales efectivos deben alterar los valores o las relaciones de poder de una sociedad. El nuevo institucionalismo (Young et al. 2008) responde a las críticas argumentando que existe evidencia empírica de que algunas instituciones generan resultados para los cuales fueron diseñadas, mientras reconocen que es necesaria mayor investigación para definir el papel de las instituciones en el moldeado de resultados y para entender las relaciones entre una institución y las estructuras profundas, enfatizadas por los realistas y los sociólogos.

Por último, en relación a los ajustes al concepto de institución, el mismo Portes propone que:

---

13 Putnam toma la hipótesis de los sociólogos políticos que argumentan que el desarrollo económico ejerce efecto pronunciado sobre la democracia política, aumenta la clase media base de la democracia estable y eficaz. La educación eleva el número de profesionales calificados y el grado de sofisticación de los ciudadanos (Putnam, 1996, p. 97-98).

“Las instituciones constituyen el plano simbólico de las organizaciones; son el conjunto de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales”(Portes, 2006:25).

De otro lado, los nuevos institucionalistas, centrados en las instituciones ambientales proponen definir las como:

“A cluster of rights, rules, and decision making procedures that gives rise to a social practice, assigns roles to participants in the practice, and guides interactions among occupants of these roles” (Young et al., 2008:xxii).

Esas definiciones se complementan y se adaptan bien a la investigación propuesta. La ley 388 de 1997 establece un conjunto de derechos y reglas junto con un proceso de toma de decisiones para el uso y la ocupación del territorio. También indica cuales son las organizaciones participantes y sus roles en el proceso de ordenamiento territorial, además de los mecanismos de interacción entre las organizaciones.

### **3.2 Resultados institucionales: desarrollo sostenible**

En la sección anterior se señaló que la política pública es una institución que cumple la función de variable independiente, mientras que la variable dependiente son los resultados de desarrollo sostenible de los componentes generales de los planes municipales de ordenamiento territorial. Un análisis de esta última variable requiere una revisión del significado de desarrollo sostenible y de los métodos disponibles para su medición en el contexto de resultados derivados de cambios institucionales. Esta sección presenta las principales corrientes teóricas de desarrollo sostenible, a saber: sustentabilidad fuerte, sustentabilidad débil y desarrollo humano sostenible. Posteriormente se indica la crisis de aplicación del concepto de desarrollo sostenible después del informe Brundtland (WCED, 1987). Se finaliza con la presentación de alternativas de medición de resultados institucionales para el desarrollo sostenible factibles de adaptarse a la política de ordenamiento territorial.

#### *3.2.1 Corrientes teóricas de desarrollo sostenible*

El desarrollo sostenible ha sido definido de múltiples formas y las propuestas enfatizan diversas opciones sobre aquello que se debe sustentar. La economía neoclásica, extendiendo la línea de investigación del crecimiento económico, contribuyó para la conceptualización de la sustentabilidad (Solow, 1974, 1986, 1993; Hartwick, 1977). Su propuesta está centrada en que se debe sustentar el capital agregado de una sociedad (capital hecho por el hombre y el capital natural) de tal forma que posibilite un nivel de consumo no decreciente en el tiempo. La teoría basa su argumento en que el bienestar humano depende de la utilidad derivada de ese consumo y en el presupuesto de que el capital natural y el capital hecho por el hombre son sustituibles. Este enfoque es conocido en la literatura como sustentabilidad débil.

Otras posiciones, proponen que se debe sustentar la integridad de los ecosistemas. Dicha integridad es entendida como la estructura y características de los sistemas que sustentan la vida y sus complejas interconexiones. Este enfoque concibe el sistema socioeconómico inserido en un sistema ecológico mayor que recibe los impactos del sistema socioeconómico. Los elementos principales de esa corriente de pensamiento han sido adoptados y ampliados por la economía ecológica que insiste en los límites del crecimiento económico y en la difícil sustitución entre capital natural y el capital hecho por el ser humano y, por lo tanto, en la necesidad de conservación del primero. Esta posición es entendida en la literatura como sustentabilidad fuerte (Constanza, 1994; Constanza y Pattern, 1995; Daly, 1990; Howarth et al., 1993, entre muchos otros)

Un enfoque independiente sobre el desarrollo, contrapuesto a la visión de desarrollo como opulencia material o crecimiento económico, ha sido expuesto por Amartya Sen (2000). Según Sen, el bienestar de los individuos debe ser evaluado en términos de su libertad, entendida como la capacidad para alcanzar funcionamientos valiosos. Un funcionamiento es un estado que la persona adquiere o llega a ser al vivir, por ejemplo: la habilidad para estar bien nutrido, conseguir buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable o de la mortalidad prematura, la preservación de la dignidad, la participación social, etc. En resumen, el desarrollo es la continua expansión de las libertades reales de los individuos para llevar la vida que ellos consideren valiosa. Anand y Sen (2000) extendieron ese abordaje social al campo del desarrollo sostenible, al argumentar que se deben mantener las oportunidades de las generaciones presentes y futuras, de llevar vidas valiosas, y no simplemente considerar la capacidad productiva y de consumo de una sociedad.

Por otro lado, aunque después del Informe Brundtland exista un continuo trabajo conceptual sobre desarrollo sostenible, y un creciente número de defensores haga parte de los objetivos de política difundidos en el mundo, su aplicación ha tenido un éxito reducido llevándolo a una crisis, según Sneddon et al. (2006)<sup>14</sup>. Los autores sugieren adoptar un enfoque pluralista para discernir los dilemas de la sustentabilidad y establecer cursos de acción política. Proponen mayor comunicación entre la economía ecológica, el desarrollo como libertad, explicados anteriormente, y la ecología política. El último enfoque da atención a las implicaciones sociales y ecológicas de las relaciones de poder y ayudaría a esclarecer por qué el uso y degradación de los recursos naturales surgen de procesos políticos y económicos definidos<sup>15</sup>.

El pluralismo de los autores consiste en aumentar los campos de reflexión de la sustentabilidad integrando varios programas de investigación consolidados. Sin embargo, en este trabajo se destaca que el desarrollo sostenible es un asunto de elección social, más que el cumplimiento de una prescripción ética o técnica de la sustentabili-

---

14 A pesar de la crisis, el desarrollo sostenible merece atención. Las críticas demandan una práctica genuina, pero no argumentan a favor de la insustentabilidad. Algunas críticas son: se manipula el concepto para negar a los grupos pobres el acceso a los beneficios materiales del desarrollo; las definiciones de sustentabilidad raras veces dan atención a las relaciones de poder entre actores; el término de desarrollo sostenible es ambiguo.

15 Martínez-Alier (2007) asocia a economía ecológica y la ecología política.

dad, (tema que se abordará posteriormente en la sección 4). Por ahora se presentan las alternativas metodológicas para medir los efectos institucionales susceptibles de adaptación a la dimensión de sustentabilidad de la política de ordenamiento territorial.

### 3.2.2 *Medición de resultados institucionales para el desarrollo sostenible*

Un estudio de caso que pretenda indagar cómo la política de ordenamiento territorial incide sobre la planeación municipal para el desarrollo sostenible necesita de un punto de comparación para identificar la influencia institucional. La idea es establecer si sin la institución, la política de ordenamiento territorial, la situación estaría peor o si la institución ha contribuido a facilitar esa planeación. La literatura ofrece varios caminos para conseguirlo<sup>16</sup>: comparar los hechos en términos de cambios de comportamiento o de cambios en la calidad ambiental (que sería equivalente a la sustentabilidad, en el caso de este trabajo) y utilizar las escalas de evaluación normativas, como la realización de metas, la solución de problemas o el óptimo colectivo alcanzado después de la implementación de la política.

La comparación de hechos basada en el cambio comportamental está relacionada con los comportamientos requeridos de los participantes en un acuerdo formal. Las ventajas de este enfoque son que las instituciones pueden mejorar la calidad ambiental cambiando los comportamientos y en que la evidencia empírica está más accesible en relación con los comportamientos que con la calidad ambiental<sup>17</sup>. Por otro lado, la comparación de hechos basada en la calidad ambiental es una alternativa para verificar que un cambio en el comportamiento genera mejoras en la calidad ambiental. El problema de este enfoque es que la calidad ambiental es una variable dependiente elusiva (más en el caso de la sustentabilidad), que depende de factores no humanos o está fuera del control de arenas de decisiones locales. Además, los indicadores de calidad ambiental son difíciles de usar porque son construidos para espacios o períodos de tiempo diferentes a los de la operación institucional.

Desarrollos recientes buscan no depender únicamente de puntos de referencia de comparación de hechos y evalúan el desempeño en relación a patrones normativos. Se han propuesto tres patrones: el primero, la realización de metas, evalúa los progresos para alcanzar metas formales de la institución. Las dificultades del enfoque son que los creadores pueden trazar metas simples para cuidar su reputación o metas que no consideran aspectos políticos o de recursos financieros para su realización. El segundo abordaje, solución de problemas, evalúa el progreso para resolver problemas como fueron definidos por los creadores de la institución. Esta visión acepta la dificultad para definir los problemas, pero no la dificultad para alcanzar metas ambiciosas. El tercero, óptimo colectivo, evalúa el progreso hacia una solución ideal de los problemas definidos por un 'analista desinteresado'. Este enfoque subraya que los proble-

16 Mitchell (2008) hace una exhaustiva síntesis de la bibliografía relacionada.

17 Los cambios en los comportamientos están más próximos en cadenas causales a las instituciones que a la calidad ambiental, esto significa que es más fácil identificar por qué ha cambiado un comportamiento que identificar por qué ha cambiado la calidad ambiental.

mas definidos limitadamente inhiben avances que serían posibles con una definición más amplia.

Los enfoques de solución de problemas y óptimo colectivo tienen un carácter arbitrario, pues prima en ellos la posición de quien define la política o de un analista desinteresado. No obstante, durante la ejecución de una política surgen otras posiciones, tales como las académicas, de las organizaciones, de los tomadores de decisión, etc., que contribuyen a la mejor solución a un problema o al óptimo colectivo. A veces las opiniones convergen y llevan a la elección de una opción obvia, pero en otros casos varían ostensiblemente. En el caso de la ley 388 de 1997, la comparación de sus resultados con una teoría de desarrollo sostenible, escogida a priori, es un procedimiento arbitrario, que depende de los criterios del investigador y es independiente de la deliberación de los actores<sup>18</sup>. En ese sentido, la comparación de hechos y la realización de metas servirían para indagar sobre la construcción propia de las organizaciones a partir de las directrices generales de la ley.

La pregunta de investigación, de carácter institucionalista, es cómo la política de ordenamiento territorial incide sobre la práctica de la planeación para el desarrollo sostenible en los municipios colombianos. Tal cuestionamiento involucra dos dimensiones: un análisis de causalidad y una evaluación normativa. La primera parte presupone que la institución hace alguna diferencia, mientras que la segunda evalúa si los resultados cumplen algunos criterios. Una combinación de la comparación de hechos y realización de metas abarcaría las dos dimensiones de la pregunta de investigación. La comparación de hechos consiste en imaginar que no fue posible establecer planos de ordenamiento territorial e interrogar cómo los municipios resolverían los problemas de ordenamiento físico y construcción de estrategias de desarrollo con los instrumentos anteriores (Keohane, et al. 1995).

Por otro lado, la realización de metas es un procedimiento opcional de evaluación normativa de los resultados institucionales. El método no compara los resultados con un patrón ideal, que es difícil y arbitrario de definir, como ya fue indicado, sino que evalúa la institución en sus propios términos. La ley 388 de 1997 da lineamientos amplios para formular los componentes generales de los planes de ordenamiento territorial, pero fueron las organizaciones presentes en las arenas de elección colectiva que definieron los resultados a alcanzar. Interesaría determinar si un municipio adoptó una estrategia de desarrollo integrada y su desempeño en la aplicación, y no si el municipio logró aproximarse a un ideal de desarrollo sostenible.

#### 4. Gobernanza

En la sección anterior se discutió la relación causal entre las instituciones y sus resultados. En esta parte se introduce la discusión sobre un paso intermediario en la relación causal señalada: la gobernanza, que es el proceso por el cual un conjunto

---

18 Esto no quiere decir que las teorías de desarrollo sostenible sean irrelevantes, por el contrario son punto de referencia obligados.

de organizaciones aborda y resuelve asuntos comunes bajo un acuerdo institucional (Young et al., 2008:xxi). La política de ordenamiento territorial no genera resultados directos; la ley convoca a un conjunto de organizaciones en una arena de elección y acción colectiva para tratar y definir metas de ordenamiento territorial. Este ítem comienza ilustrando el uso reciente del concepto de gobernanza, para luego volver al tema del desarrollo sostenible, esta vez abordándolo como objetivo de un sistema de gobernanza<sup>19</sup>.

#### 4.1 Uso del término gobernanza

El término gobernanza ha sido entendido de múltiples formas<sup>20</sup>. Las interpretaciones van desde la ausencia de una autoridad central para tratar asuntos colectivos (Rousenau, 2000), hasta aquellas en que el gobierno ejerce un papel principal mediante estrategias modernas de administración pública involucrando actores no gubernamentales<sup>21</sup>. Relacionado a la segunda interpretación, el término se ha usado específicamente para referirse a la habilidad del gobierno para promover políticas públicas, a la legitimidad y autoridad de las instituciones del Estado y a las relaciones de prestación de cuentas entre el Estado y los ciudadanos (Grindle, 2004, 2007).

Otras variantes resaltan las formas de ejercicio del poder en la administración de recursos de una sociedad o país para su desarrollo económico y social (Banco Mundial, 1994; OCDE, 1995; UNDP, 1997). Inclusive existen propuestas para la esfera ambiental, v. gr. Lemos y Agrawal (2006:298) la describen como “un conjunto de procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones por medio de los cuales actores políticos influyen acciones y resultados ambientales”. De otro lado Paavola (2007:94) afirma que la gobernanza ambiental es el “establecimiento, confirmación o cambios institucionales para resolver conflictos sobre recursos naturales” involucrando la participación o no del Estado.

El concepto de gobernanza tiene límites y ventajas. La principal limitación es que no aparece frecuentemente asociado a un cuerpo teórico específico, lo que reduce las posibilidades de asociarlo con otras dimensiones sociales. Por eso, en este trabajo se rescata su inclusión al nuevo institucionalismo, entendiendo la gobernanza como un proceso en el cual un conjunto de organizaciones tratan asuntos comunes bajo un acuerdo institucional. De otra parte, la ventaja del concepto está en su referencia a la coordinación entre miembros de una determinada sociedad, sea o no bajo una autoridad central, para alcanzar o tratar asuntos comunes. En el caso en que el Estado coordina o participa de las acciones colectivas puede formularse hipótesis sobre la relación de este con los demás participantes. Por ejemplo, si las políticas públicas

19 En la sección 2.4 se indicaron las organizaciones convocadas por la ley 388 de 1997 y que configuran el sistema de gobernanza para el ordenamiento territorial municipal.

20 Revisiones de cómo se ha entendido el término de gobernanza se encuentran en Rhodes (1996), Hewitt de Alcántara (1998), Weiss (2000), Grindle (2007). En OCDE (2007), aparece una discusión reciente sobre instituciones, buena gobernanza y desarrollo sostenible.

21 Notado por Rhodes (1996).

responden a sectores sociales, como en el caso del pluralismo o marxismo, o actúa de forma independiente<sup>22</sup>.

## 4.2 Objetivo del sistema de gobernanza

La gobernanza remite a la acción colectiva, situación en la cual es necesaria la contribución de más de un individuo para alcanzar un resultado. El debate de la acción colectiva está centrado en la dificultad de la coordinación entre individuos para atender u ofrecer un bien colectivo de difícil exclusión<sup>23</sup> (Hardin, 1968; Olson, 1965; Ostrom 1990). La acción colectiva y sus dilemas se pueden extender a la sustentabilidad: en ambos casos, son indispensables la cooperación y la coordinación de las acciones de varios miembros de una sociedad para alcanzar los resultados colectivos, pero las personas son reticentes a asumir los costos individuales de las acciones requeridas. El desarrollo sostenible no es fácilmente delimitado por la provisión de un bien público o la manutención de un flujo de renta derivada de la explotación de un recurso común. Así que el proceso de elección social de lo que sería una alternativa de desarrollo se torna relevante. La próxima sección indaga sobre cómo se puede analizar tal proceso de elección colectiva.

### 4.2.1 Elecciones colectivas para el desarrollo sostenible

La política pública de ordenamiento territorial es una iniciativa del Estado colombiano, que los gobiernos regionales y locales adoptan, adaptan y ejecutan según discusiones técnicas y participativas. Esa política pública se asocia a la acción colectiva porque crea una situación para discutir y buscar resultados comunes (incluyendo los de sustentabilidad) entre varias partes interesados. Un autor que relaciona liderazgo estatal en un ejercicio de planeación para la sustentabilidad<sup>24</sup> y las elecciones colectivas es Meadowcroft (1997). Él pregunta si es posible antever amenazas al proceso de desarrollo de una sociedad, definir colectivamente futuros deseados y ejecutar las visiones preferidas.

Meadowcroft (1997) reconoce que existen motivos para dudar de la eficacia de una actividad de planeación, principalmente, por la limitada capacidad humana para el pronóstico. No obstante, el autor defiende la viabilidad de una planeación para el desarrollo sostenible con dos argumentos: en el primero, explicita que existen ejemplos de planeación realizados, aunque los cursos amplios de avance social permanezcan esencialmente indeterminados. En el segundo, dice que debe considerarse el desarrollo sostenible como una estructura normativa para evaluar

22 Rocha (2005) presenta este punto de la relación entre políticas públicas y teoría del Estado al discutir el nuevo institucionalismo como modelo de análisis de políticas públicas. De otro lado, la literatura que rescata el papel del Estado en la gobernanza pocas veces explicita la relación entre la gobernanza y una teoría de Estado.

23 Bienes públicos y recursos de uso común. Un bien público tiene dos características: no es rival en el consumo, pues la cantidad consumida por un individuo no disminuye la cantidad disponible para otros, y es de difícil exclusión, tiene un elevado costo impedir el uso de alguien. Para recursos de uso común ver la nota número 12.

24 Define planeación para el desarrollo sostenible como: “un proceso consciente de elección social para seleccionar y realizar una trayectoria de desarrollo preferida y sostenible” (Meadowcroft, 1997:171).

comportamientos presentes y no como un mapeamiento de alternativas de progreso futuro.

El autor da otras razones específicas a favor de la planeación para el desarrollo sostenible, como el hecho de que los problemas ecológicos son reales y que las mejores oportunidades están en disminuir los daños irreversibles y en conservar opciones para el futuro. Los mecanismos de planeación sirven como sistemas de alerta para identificar problemas, estimulan la recolección de datos ambientales y de la interacción de la sociedad y el ambiente; centralizan la atención pública y política sobre las dimensiones claves de los problemas ambientales, incentivando consensos y coaliciones. La discusión de cambios ambientales en el largo plazo por decisiones presentes se torna un ejercicio de responsabilidad colectiva y el proceso de planeación constituye en sí mismo un proceso de aprendizaje.

Meadowcroft (1997) señala el liderazgo estatal en un ejercicio de planeación para el desarrollo sostenible, resaltando que la planeación es un esfuerzo consciente de elección social. Sin embargo, no indaga sobre el proceso de elección social, de lo que se espera de la interacción entre diferentes actores en una arena de discusión sobre desarrollo económico o sostenible o sobre los valores e intereses que se defienden en relación a las opciones de desarrollo. El trabajo de Ratner (2004) contribuye en ese sentido. El autor no entra en la discusión sobre desarrollo sostenible contestando las teorías y tomando una posición sobre una de ellas, pero tiene como objetivo analizar la estructura del debate, sugiriendo que se puede entender mejor la sustentabilidad como un diálogo de valores.

#### 4.2.2 *Diálogo de valores sobre desarrollo sostenible*

Para analizar las decisiones colectivas sobre desarrollo sostenible Ratner (2004) parte de la revisión de las categorías básicas de Weber<sup>25</sup>: esferas de valores, racionalidad formal y racionalidad sustantiva. Las esferas de valores son un fenómeno social, entendido como una estructura internamente consistente de toma de decisiones y acciones, que yuxtapuestas pueden generar conflictos de valores individuales y colectivos. De otro lado, Weber (1947) distinguió entre racionalidad formal de las acciones económicas como cálculos factibles y aplicables para evaluar medios y fines en el que los valores son irrelevantes y la racionalidad sustantiva de la acción económica basada en un conjunto de valores.

A partir de las esferas de valor, la racionalidad formal y la racionalidad sustantiva, Ratner compone dos tipologías que sirven para describir los extremos de la práctica de la sustentabilidad: consenso técnico y consenso ético. Ratner usa la expresión consenso técnico para describir aquella práctica de la sustentabilidad en que un conjunto de actores busca un balance adecuado u optimizado entre las dimensiones ecológica, económica y social, y que inclusive mide las diferentes dimensiones con el objetivo de comparar escenarios<sup>26</sup>. En este caso los actores concuerdan en la meta y su medición

25 El autor se refiere principalmente a los trabajos de Weber (1947, 1949).

26 Las diferentes propuestas de indicadores de sustentabilidad que miden y comparan las dimensiones señaladas

y creen legítimo un medio para discernir entre alternativas para alcanzar la meta propuesta, configurando una esfera de valor donde predomina la racionalidad formal.

Por otro lado, para Ratner, si un grupo de actores comparte un conjunto de valores y es consistente en sus acciones colectivas con esos valores, se configuraría un campo de acción que se puede llamar de consenso ético, que sería una esfera de valor de racionalidad sustantiva. La esfera de valor se constituye por la consistencia interna de la toma de decisiones; a su vez, si la toma de decisiones está esencialmente basada en un conjunto de valores, predomina la racionalidad sustantiva. En ese sentido, si la sustentabilidad es vista como una ética unificada y su práctica se basa en el contenido de esa ética, se puede hablar de sustentabilidad como consenso ético<sup>27</sup>.

Ratner argumenta que los consensos técnico o ético no logran resolver satisfactoriamente el debate contemporáneo sobre desarrollo sostenible y propone el análisis de la sustentabilidad como un diálogo de valores. En el caso del consenso técnico, los fines están en continua disputa, por lo tanto, no se puede instaurar definitivamente un consenso en la selección de medios para alcanzar el fin de la sustentabilidad. Por otra parte, en un contexto de amplitud de valores, estos no pueden condensarse en un único sistema ético<sup>28</sup>. La sustentabilidad como diálogo de valores significa que no es vista como un fin en sí mismo sino como un resultado social de la competencia entre actores, en diferentes contextos y escalas. Tal resultado depende de las metas que compiten y de la manera como los actores deciden defenderlas. Por ejemplo, entre esas metas se pueden encontrar el crecimiento económico, la autonomía cultural, el bienestar material, la conservación biológica etc.

Se puede hacer una observación al trabajo de Ratner. Su noción de sustentabilidad como diálogo de valores no sustituye las definiciones de desarrollo sostenible. Tales definiciones buscan establecer aquello que se debe sustentar: el bienestar material de las personas, la capacidad de los ecosistemas para mantener la vida etc. La sustentabilidad como diálogo de valores no define lo que se debe sustentar, apenas indica que es posible un espacio social en el cual se discute lo que se debe sustentar junto o en competencia con otros criterios sociales de acción colectiva. La sociedad puede escoger formas correctas de perpetuarse indefinidamente en el tiempo. El diálogo de valores es el proceso de toma de decisión, pero por sí mismo no garantiza elecciones sostenibles.

En resumen, adoptar un enfoque de elección colectiva para el desarrollo sostenible exige atención en las formas de gobernanza y en las instituciones que posibilitan la participación de los actores en la toma de decisiones colectivas. Ratner propone inves-

---

son ejemplos de sustentabilidad como consenso técnico (un caso, PRESCOTT-ALLEN, 2001)

27 Para ejemplificar el argumento, se puede pensar en biocentrismo que promulga que el ambiente, los ecosistemas y las especies tienen valores intrínsecos e independientes de aquellos dados por los humanos. El biocentrismo es uno de los principales sistemas éticos presentes en los debates políticos sobre conservación (NASH, 1982, 1989).

28 Ratner reconoce que tal clasificación corresponde a tipos ideales que sirven para acentuar los extremos aunque la práctica es más ecléctica en cuanto a esas tendencias. Tampoco se quiere disminuir la importancia de las herramientas científicas y técnicas en el estudio de la sustentabilidad o el papel de la formación de valores para la sustentabilidad.

tigaciones con énfasis en estudios comparativos de estructuras de gobernanza para demostrar cómo inciden en la calidad de la toma de decisiones colectivas y en el carácter de las decisiones de desarrollo, desde las escalas locales hasta las globales. Aceptando la invitación de Ratner, a lo largo de este trabajo se indagó sobre las instituciones y la gobernanza para tratar de comprender el proceso de la toma de decisiones colectivas en torno al tema del desarrollo sostenible.

## 5. Síntesis del modelo de análisis

La pregunta de investigación consistente con el estudio de una institución y sus resultados, es cómo la política de ordenamiento territorial colombiana, entre 1997 y 2009, incide sobre la elección y ejecución de estrategias municipales de desarrollo sostenible<sup>29</sup>. Dicho cuestionamiento indica una relación causal entre las acciones previstas por la ley 388 de 1997 y los efectos esperados de los componentes generales de los planes municipales de ordenamiento territorial. La figura 1 resume el modelo de análisis, en donde la ley 388 de 1997 es la institución que crea un sistema de gobernanza para el ordenamiento territorial municipal, abre arenas de elección colectiva donde un conjunto de organizaciones definen y evalúan resultados de planeación de largo plazo y donde las organizaciones configuran diferentes esferas de valor sobre desarrollo.

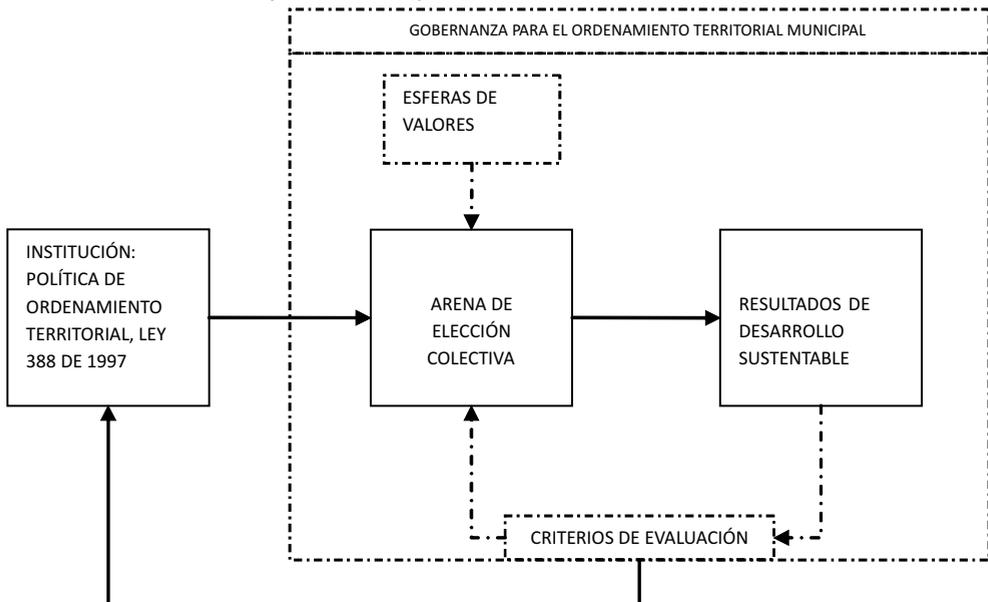
La variable independiente es la política pública de ordenamiento territorial, entendida como una institución que establece un conjunto de reglas, derechos y procesos de toma de decisión sobre el proceso de ordenamiento territorial; convoca a un conjunto de organizaciones a participar, define sus funciones y las formas de su interacción. En contrapartida, la variable dependiente son los resultados previstos de los componentes generales de los planes municipales elaborados colectivamente. Esos componentes fueron concebidos con el objetivo de definir las acciones estratégicas para garantizar el desarrollo socioeconómico y para el manejo de los recursos naturales. En resumen, la política de ordenamiento territorial crea un espacio para la planeación del desarrollo sostenible.

Entre las variables independiente y dependiente hay una mediación, un sistema de gobernanza (ver el rectángulo punteado de la figura 1). La gobernanza es entendida como un proceso por el cual un conjunto de organizaciones aborda y resuelve temas comunes. La ley 388 de 1997 pide a las administraciones municipales la elaboración de planes de ordenamiento con participación ciudadana, la revisión técnica de la autoridad ambiental regional y el acompañamiento de la Gobernación y del MAVDT. En otras palabras, a ley 388 de 1997 convoca a un conjunto de organizaciones, establece sus funciones y las formas de su interacción para formular planes municipales de ordenamiento territorial, cuyos componentes generales están asociados a la construcción de estrategias para el desarrollo sostenible.

<sup>29</sup> Aquí no se propone ingenuamente que la política de ordenamiento territorial haya resuelto los problemas de sustentabilidad sino que es un espacio propicio para el analizar detenidamente como las instituciones y las organizaciones colombianas lidian exitosamente o no con el concepto de sustentabilidad.

La gobernanza necesita ser más detallada conceptualmente para poder indagar cómo la interacción entre organizaciones conduce a las decisiones colectivas. La gobernanza está constituida por una arena de elección colectiva en la cual confluyen esferas de valor sobre opciones de futuro colectivo. Una arena es una situación en la cual ocurre un tipo particular de acciones, ejecutadas por un conjunto de participantes (Ostrom, 2005). Los planes de ordenamiento territorial crean arenas de elección colectivas en las cuales sucedieron, en mayor o menor grado, debates sobre desarrollo local.

**Figura No. 1.** Modelo de análisis de las elecciones colectivas para el desarrollo sustentable en los planes municipales de ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia, basado en Ostrom (2005:13).

Por otro lado, una esfera de valor es entendida como una estructura consistente de toma de decisión y acción que yuxtapuestas pueden generar conflictos. Las organizaciones participantes de los planes municipales de ordenamiento compiten con ideas, valores e intereses sobre el futuro colectivo. Temas como crecimiento económico, calidad de vida, equidad, planeación urbana, conservación ambiental, control de impactos ambientales etc. fueron recurrentes. La cohesión obtenida de esos elementos caracterizaría una estrategia para el desarrollo sostenible.

Para cerrar el modelo de análisis, cabe señalar que existe retroacción entre la arena de elección colectiva y los resultados (Ostrom, 2005). Si las organizaciones perciben que los resultados no son los esperados, tenderán a cambiar las estrategias de acción. Si los resultados son insuficientes o menos valiosos que en otra situación, tendrán incentivos para alterar sus acciones, aunque reciban beneficios de la situación actual. Si los participantes notan que una mejora sólo es posible alterando las reglas, surge

la opción de un cambio institucional. El primer ciclo de aplicación de planes de ordenamiento territorial está en su fase final. Los municipios que formularon su plan a comienzos del año 2000 se están preparando para ajustarlos. Los gobiernos locales, regionales y el MAVDT reflexionan sobre el proceso de la primera ronda<sup>30</sup>.

Los municipios pequeños tuvieron mayor dificultad para implementar una estrategia de desarrollo de largo plazo. Esa tarea fue mejor aplicada en los municipios medios y las capitales. Tres hipótesis pueden formularse para la pregunta anterior: La primera es que los municipios mayores contaban con funcionarios con experiencia en las tareas que demandaba la ley de ordenamiento territorial, hipótesis en la línea que el desempeño de una política depende de un Estado independiente apoyado en su burocracia (Skocpol, 1985; Rueschemeyer y Evans, 1985; Evans et al. 1985). La segunda, que el desempeño desigual depende del grado de desarrollo socioeconómico de los municipios, que aumenta la clase media, base de una democracia eficaz (Fried y Rabinovitz, 1980). Y la tercera postula que entre mayor capital social presenten los municipios, mayor será el desempeño institucional (Putnam, 1996).

## 6. Conclusiones

Un análisis de la política de ordenamiento territorial municipal permitiría indagar como las instituciones y organizaciones de Colombia conciben y emprenden acciones para el desarrollo sostenible. La política de ordenamiento territorial colombiana ha estado asociada en mayor o menor medida a la noción de sustentabilidad. Tal asociación ha variado, desde posiciones implícitas como considerar el ordenamiento para el desarrollo socioeconómico llevando en cuenta aspectos ambientales hasta concebir directamente la política de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.

La política de ordenamiento territorial colombiana y sus resultados de desarrollo sostenible pueden analizarse desde el nuevo institucionalismo. Son tres los elementos claves propuestos en el marco conceptual para acompañar el accionar de la política: 1. la ley 388 entendida como una institución, 2. el sistema de gobernanza creado para el ordenamiento territorial y, 3. las elecciones colectivas para la sustentabilidad. Se propone un marco conceptual con estos elementos porque de las características del sistema de gobernanza, que se rige por un marco institucional dado, se espera incidan sobre la calidad y el carácter de las opciones de desarrollo escogidas por los municipios.

El nuevo institucionalismo posibilita el análisis entre instituciones y sus resultados pero puede complementarse para abordar el análisis de las elecciones colectivas implicadas por la sustentabilidad o la planificación de largo plazo del ordenamiento territorial. El desarrollo sostenible es de carácter normativo, en el sentido que cualquier

---

30 Durante el primer ciclo de aplicación de la política las organizaciones han tomado medidas para mejorar su accionar, se han expedido nuevos decretos reglamentarios de la ley 388, algunas corporaciones autónomas han modificado sus procedimientos para concertación de los planes de ordenamiento territorial, se han estimulado la creación de expedientes municipales, que son herramientas de sistematización de información para el seguimiento y evaluación de los planes. Todas estas iniciativas y su efectividad son de interés a la hora de considerar los cambios institucionales.

enfoque intenta responder que se debe sustentar. Esta característica torna decisivo el proceso de elección colectiva en una política que tiene ese carácter. Los planes de ordenamiento territorial municipales crean arenas de elección colectiva donde interactúan diferentes esferas de valor, en ese sentido interesa indagar como se elaboran estrategias municipales de desarrollo sostenible en el diálogo de valores abierto por la política de ordenamiento territorial.

Una institución y un sistema de gobernanza están sujetos a la evaluación de sus resultados. Evaluar los resultados de la política de ordenamiento territorial municipal según una teoría o patrón normativo de sustentabilidad sería un procedimiento arbitrario, la evaluación dependería de la elección hecha por el investigador. Es difícil establecer si un municipio se aproxima a uno u otro ideal de desarrollo sostenible. Sin embargo, es posible establecer cuál fue la elección colectiva de planeación futura y el nivel de su realización. En el caso donde interesa comprender el proceso de elección social llevado a cabo por las organizaciones participantes es pertinente combinar las metodologías de comparación de hechos y realización de metas.

## Referencias bibliográficas

- AGRAWAL, A. (2001). "Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources". *World Development*, v. 29, n. 10, p. 1649-1672.
- ANAND, S.; SEN, A. (2000). "Human Development and Economic Sustainability". *World Development*, v. 28, n. 12, p. 2029-49.
- BARNEY, C. (1993). Introducción. In: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, p. 13-15.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID, et al. (1990). Nuestra Propia Agenda: Comisión de desarrollo y medio ambiente de América latina y el Caribe. Bogota: BID, 1990, 102 p.
- BANCO MUNCIAL (1994), Governance, The World Bank's Experience, Washington, DC: The World Bank. 86 p.
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional et al. (2006). Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Versão Preliminar. Brasília: MI, 260 p.
- COLOMBIA. Proyecto de Ley 024, 20 de julio de 2007.
- COLOMBIA. Ley 388 de 1997. Disponible en: <<http://senado.gov.co>>. Acceso en : 14 jun. 2008.
- COLOMBIA. Ley 99 de 1993. Disponible en: <<http://senado.gov.co>>. Acceso en : 14 jun. 2008.
- COLOMBIA. Constitución Política de Colombia 1991. Reformas hasta el 2005. Bogotá: Senado de Colombia, 2005. 97 p. Disponible en: <[http://abc.senado.gov.co/prontus\\_senado/site/artic/20050708/pag/200507088134751.html](http://abc.senado.gov.co/prontus_senado/site/artic/20050708/pag/200507088134751.html)>. Acceso en: 14 jun. 2008.
- COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2007). Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. Bogotá: DNP, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, 8 p.

- COLOMBIA, Ministerio de Medio Ambiente (1998). Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Documento para discusión. Bogotá: MA, 68 p.
- CONSTANZA, Robert (1994). "Three General Policies to Achieve Sustainability". In: JANSSON, AnnMari et al (orgs.) *Investing in Natural Capital*. Washington DC: Island Press, cap. 21, p. 392-407.
- CONSTANZA, R.; PATTERN, B.C. (1995). "Defining and predicting sustainability". *Ecological Economics*, v. 15, p. 193-196.
- DALY, H. (1990). Commentary: "Toward some operational principles of sustainable development". *Ecological Economics*, n. 2, p. 1-6.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (1985). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 390 p.
- FRIED, R.C., RABINOVITZ, F. F. (1980). *Comparative urban politics: a performance approach*. New York: Prentice Hall.
- GRINDLE, M. (2007). "Good Enough Governance Revisited". *Development Policy Review*, v. 25, n. 5, p. 553-574.
- GRINDLE, M. (2004). "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries". *An International Journal of Policy, Administrations and Institutions*, v. 17, n. 4, p. 525-48.
- HARDIN, G. (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science*, v. 162, p. 1243-1248.
- HARTWICK, J. M. (1977). "Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources". *American Economic Review*, v. 66, p. 972-974.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1998). "Uses and Abuses of the Concept of Governance". *International Social Science Journal*, v. 50, n. 1, p. 105-13.
- HILDEBRAND, A. (1995). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. [ s.l.].
- HOWARTH, R.B; NORGAARD, R.B. (1993) "Intergenerational transfers and the social discount rate". *Environmental and Natural Resources Economics*, v. 3, n. 4, p. 337-358.
- KEOHANE, R. O.; HAAS, P. M.; LEVY, M. A. (1993). The effectiveness of international environmental institutions. En: HAAS, Peter M. et al. (Org.) *Institutions for the Earth*. Sources of effective international environmental protection. Cambridge: The MIT press, cap. 1, p. 3-24.
- LEMONS, M. C.; AGRAWAL, A. (2006). "Environmental Governance". *Annual Review of Environmental Resources*. v. 31, p. 297-325.
- MATINEZ-ALIER, J. (2007). *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Editora Contexto, 379 p.
- MASSIRIS, A. (1999). "Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia". *Perspectiva Geográfica*, n. 4. Disponible en: <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/7.htm>>. Acceso en: 14 jun. 2008.
- MEADOWCROFT, J. (1997). "Planning, Democracy and the Challenge of Sustainable Development". *International Political Science Review*, v. 18, n. 2, p. 167-89.
- MEADOWCROFT, J. (1999). "The Politics of Sustainable Development: Emergent Arenas and Challenges for Political Science". *International Political Science Review*, v. 20, n. 2, p. 219-237.

- MEARSHEIMER, J. J. (1994). "The False Promise of International Institutions". *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.
- MITCHELL, R. B. (2008). Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate it?" En: YOUNG et al. (org) *Institutional and Environmental Change*. Principal Findings, Applications, and Research Frontiers. Cambridge: The MIT press, 2008, p. 79-114.
- NASH, R. F. (1989). *The rights of nature: A history of environmental ethics*. Madison: The University of Wisconsin Press, 290 p.
- NASH, R. F. (1982). *Wilderness and the American Mind*. New Haven: Yale University Press, 413 p.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 152 p.
- OECD (2007). *Institutionalising Sustainable Development*. Paris: OECD, 162 p.
- OECD (1995). *Development and Good Governance*. Paris: OECD, 150 p.
- OLSON, Mancur (1965). *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, 201 p.
- OSTROM, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. New York: Princeton University Press, 265 p.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 280 p.
- OSTROM, E. et al. (2002). *The Drama of the Commons*. Washington, D.C.: National Academic Press, 500 p.
- PAAVOLA, J. (2007). "Institutions and environmental governance: A reconceptualization". *Ecological Economics*, v. 63, p. 93-103.
- PORTES, A. (2006). "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". *Cuadernos de Economía*, v. 25, n. 45, p. 13-52.
- PRESCOTT-ALLEN, Robert (2001). *The Wellbeing of Nations. A Country-by-Country Index of Quality of Life and the Environment*. Washington: Island Press, p. 342.
- PRZEWORSKI, A. (2004). "Institutions Matter?" *Government and Opposition*, n. 39, p. 527-40.
- PUTNAM, R. D. (1996). *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 257 p.
- RATNER, B. (2004) "'Sustainability' as a Dialogue of Values: Challenges to the Sociology of Development". *Sociological Inquiry*, v. 74, n. 1, p. 50-69, 2004.
- RHODES, R. (1996) "The new governance: governing without government". *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667.
- ROCHA, C. V. (2005). "Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. Algumas observações". *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 11-28.
- ROUSENAU, J. N. (2000) "Governança, ordem e transformação na política mundial". In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. *Governança sem governo. Ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB, 2000, cap. 1, p. 11-46.

- RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. (1985). "The State and Economic Transformation: Toward and Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention". En EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. (Org.) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985, cap. 2, p. 44-77.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta, 440 p.
- SKOCPOL, T. (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. (Org.) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985, cap.1, p. 3-37.
- SNEDDON, C.; HOWARTH, R. B.; NORGAARD, R. B. (2006) "Sustainable development in a post-Brundtland world". *Ecological Economics*, v. 57, p. 253- 68.
- SOLOW, R. M. (1993) "An almost practical step toward sustainability". *Resources Policy*, v. 19, p. 162-172.
- SOLOW, R. M. (1986). "On the intertemporal allocation of natural resources". *Scandinavian Journal of Economics*, n. 88, p.141-149.
- SOLOW, R.M. (1974). "Intergenerational equity and exhaustible resources". *Review of Economics Studies*, v. 41, p. 29-45.
- STERN, P. C., et al. (2002). "Knowledge and Questions After 15 Years of Research". En: OSTROM et al. (orgs.) *The Drama of the Commons*. Washington, D.C.: National Academic Press, 2002, p. 293-321.
- UNDERDAL, A. (2008). "Determining the Causal Significance of Institutions: Accomplishments and Challenges". En: Young et al. *Institutional and Environmental Change. Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*. Cambridge: The MIT press, 2008, cap. 2, p 49-78.
- UNDP, United Nations Development Program (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP.
- WEBER, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- WEBER, M. (1949). *The methodology of de social sciences*. New York: Free Press.
- WEISS, T. G. (2000) "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges". *Third World Quarterly*, v. 21, n. 5, p. 795-814.
- WCED, World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford.
- YOUNG, O. R.; KING, L. A.; SCHROEDER, H. (2008). *Institutional and Environmental Change. Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*. Cambridge: The MIT press, 373 p.