

**CONCEPCIONES A PROPÓSITO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN UN
PAÍS COMO COLOMBIA EN DONDE PRIMA DIVERSIDAD CULTURAL Y LA
COMPLEJIDAD SOCIAL**

Jessica Paola Calderón Moreno

Hamilton Hernán Liz Pito

Administración Pública,

Escuela Superior de Administración Pública

Trabajo de grado para optar al título de Administradores Públicos bajo la modalidad de

Monografía grupal

Francisco Javier Franco Silva

21 de diciembre de 2020

DEDICATORIA

Dedicado al único Anciano de Días, Sempiterno y Omnipotente.

Un día, tu promesa a nuestro oído, siendo perene tu compañía por estos años, nuestro soporte para alcanzar este sueño y anhelo; eres el consuelo en días grises, transformas nuestra debilidad en fuerza; etérea tu presencia en nuestra vida, indeleble tu amor para con nosotros.

Agradecidos contigo eternamente por alumbrar nuestro camino.

*Inefable hoy ver aquella promesa cumplida en nuestra vida, sin merecer el amor que nos das,
¡para siempre tu misericordia!*

A nuestros padres, quienes día a día con su apoyo y amor nos motivaron a seguir adelante, quienes confiaron en nosotros, fueron soporte en días difíciles, siendo nuestro motor para seguir día a día, hoy podemos decir “lo logramos”.

A nuestros profesores, quienes, siendo luz en el camino, ayudaron a concretar este sueño.

A nuestro tutor, Francisco Franco, quien, como un faro, sin descanso y con paciencia nos ayudó, nos dio el último empujón para creer que sería posible.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	6
PALABRAS CLAVE	6
ABSTRACT.....	6
INTRODUCCIÓN	8
JUSTIFICACIÓN.....	11
OBJETIVOS.....	12
Objetivo general:.....	12
Objetivos específicos	12
MARCO CONCEPTUAL	13
MARCO NORMATIVO	14
1. EL DESARROLLO Y SU TRANSICIÓN.....	16
1.1. Delimitación conceptual e historia.....	16
1.2. Enfoques o Dimensiones del desarrollo.....	21
1.2.1. <i>Desarrollo como crecimiento</i>	22
1.2.2. <i>Desarrollo a escala humana</i>	25
1.2.3. <i>Desarrollo sostenible</i>	31
1.3. Discursos de Transición.....	34
1.4. Postdesarrollo	36
2. TERRITORIO Y DIMENSIONES	37
2.1. Otros conceptos para entender el territorio	37
2.1.1. <i>El espacio</i>	38
2.1.2. <i>La cultura</i>	39
2.1.3. <i>La Territorialización y desterritorialización</i>	42
2.1.4. <i>La reterritorialización</i>	44
2.1.5. <i>Medio Ambiente</i>	45
2.2. Aproximaciones al concepto de territorio.....	48
2.3. Soberanía alimentaria en los territorios	52
2.4. Nuevas formas de habitar.....	56
3. PLANIFICACIÓN PÚBLICA	60
3.1. Desarrollos conceptuales sobre la planificación	61
3.2. Diferencia conceptuales sobre la planificación.....	64

3.3.	Implementación de la planificación en América Latina	66
3.4.	Enfoques de la planificación	68
3.4.1.	<i>Urbanismo Funcional</i>	69
3.4.2.	<i>Planeación Sociológica</i>	70
3.4.3.	<i>Planeación Económica</i>	72
3.4.4.	<i>Planeación Ambiental</i>	73
3.4.5.	<i>Planeación Estratégica</i>	75
3.4.6.	<i>Planificación Estratégica Situacional (PES)</i>	75
3.5.	Metodologías e Instrumentos de planificación	76
3.5.1.	<i>Planificación indicativa</i>	76
3.5.2.	<i>Planificación Imperativa</i>	77
3.5.3.	<i>Planificación Mixta</i>	78
4.	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	79
4.1.	Principales dicotomías del Ordenamiento Territorial	79
4.2.	Surgimiento del Ordenamiento Territorial	83
4.3.	Instrumentos para ordenar el territorio	85
5.	EN COLOMBIA	87
5.1.	Descripción del espacio geográfico en Colombia	87
5.2.	Topografía económica	92
5.3.	Lo urbano	95
5.4.	Medio Rural y la nueva ruralidad	97
5.5.	Cómo se entiende la planificación y el ordenamiento territorial en Colombia	101
5.6.	Normatividad sobre planeación pública en Colombia	109
5.7.	Normatividad existente sobre Ordenamiento Territorial en Colombia	111
5.8.	Dificultades de la planificación y el ordenamiento territorial	116
6.	ACTORES SOCIALES Y EL TERRITORIO	118
6.1.	Ecofeminismo y enfoque de género	118
6.2.	Campesinos	122
6.3.	Indígenas	125
6.4.	Comunidades afrocolombianas	129
7.	HACIA UNA NUEVA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	131
	NUEVAS FORMULACIONES GENERALES APLICADAS	132

NUEVAS FORMULACIONES DESDE EL DESARROLLO	134
NUEVAS FORMULACIONES DESDE LA PLANIFICACIÓN	136
NUEVAS FORMULACIONES DESDE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	137
NUEVAS FORMULACIONES DESDE LO NORMATIVO	140
A MODO DE CONCLUSIONES	142
BIBLIOGRAFÍA	153

ÍNDICE DE TABLAS

tabla 1	29
Tabla 2	47
Tabla 3	54
Tabla 4	69
Tabla 5	104
Tabla 6	105
Tabla 7	112
Tabla 8	112
Tabla 9	113
Tabla 10	114
Tabla 11	115
Tabla 12	116

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	35
Figura 2	74
Figura 3	89
Figura 4	90
Figura 5	93
Figura 6	103
Figura 7	117
Figura 8	132

RESUMEN

En Colombia la planificación ha sido un eje importante en términos económicos dado que plantea instrumentos y metodologías para la eficiencia y eficacia del Estado, pero es necesario plantearse si este enfoque responde a los nuevos desafíos que se presentan en los territorios nacionales y cómo se integra del sector rural dentro de estas concepciones. Por ello, en el presente trabajo se hace una revisión conceptual sobre los ejes clave de la planificación en el territorio definiendo variables como el desarrollo la planificación el territorio y el ordenamiento territorial con sus teorías principales. Luego se hace una breve descripción geográfica de Colombia, después se presenta una revisión histórica del surgimiento de las zonas urbanas y rurales en el país; además, se describen nuevos enfoques y actores sociales emergentes para ser incluidos dentro de la concepción del ordenamiento territorial. Por lo anterior, se demuestra la incompatibilidad en la aplicación de estas teorías actualmente; a partir de ello se hacen nuevas formulaciones desde la administración pública sobre los conceptos delimitados y su aplicación en el territorio con el fin de priorizar la democracia participativa, la inclusión y la construcción del tejido social desde las bases de los territorios hasta la apropiación de país.

PALABRAS CLAVE Territorio, desarrollo, planificación, ordenamiento territorial, desarrollo territorial, nueva ruralidad.

ABSTRACT

Planning in Colombia has been a fundamental manner regarding economics due to that presents instruments and methodologies for the efficiency of the state, however, is necessary to analyse if this focus responds to the challenges that the national regions must face and how they are integrated with rural sectors within these conceptions. Therefore, the present document makes a conceptual revision centered on the key axes of territorial planning determining variables as

development, territorial ordering, and territorial planning with their main theories. Then the document exposes a brief geographical description of Colombia and presents an historical revision of the urban and rural zones emergence across the national territory; additionally, new perspectives and emerging social actors are described to be included inside the conception of territorial ordering. For the above, the incompatibility in the application of these theories, is demonstrated; from this, new formulations are made from public administration on the delimited concepts and their application in the territory in order to prioritize participatory democracy, inclusion, and the construction of social structure from the bases of the territories to the appropriation of the country.

KEYWORD: Territory, Development, planning, territorial ordering, territorial development, new rurality.

INTRODUCCIÓN

Desde los años 20's en el mundo, por las crisis económicas y las posguerras, con el fin de aumentar “el desarrollo” desde el Estado, por ello varios teóricos empezaron a conceptualizar y construir metodologías para la implementación en los países industrializados; luego, se empezó a hablar de los enfoques de este, donde se visibiliza las diferentes dimensiones que tiene este concepto. Así mismo, pasó con los conceptos de “planificación” y “ordenamiento territorial”. Mediante estos conceptos también se aplicaron las metodologías, con el ánimo de visualizar y realizar un futuro deseado para un país determinado, desde los gobiernos hacia los territorios.

En Colombia, después de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, por un lado, se empezó a implementar un modelo de desarrollo basado en la planeación del Estado; por otro lado, buscaba una modernización por medio del crecimiento económico (Vergara, 2011). Este modelo, según Vergara (2011), considera que el atraso del desarrollo nacional era por la predominancia de lo rural, donde el ideal es que se priorice lo urbano para aumentar el desarrollo y la prosperidad, este enfoque consistía de extraer los recursos de lo rural para financiar el desarrollo urbano; esto ha agudizado los conflictos de las zonas rurales del país como el conflicto armado, el narcotráfico, el éxodo rural, la inseguridad, descuido estatal para la zona, entre otros.

Por lo anterior, se hace necesario determinar los conceptos centrales sobre los cuales se ha generado el desarrollo territorial y el ordenamiento territorial en el país, por medio de una revisión bibliográfica referente a la delimitación conceptual de las variables como planificación, desarrollo, territorio y ordenamiento territorial; en una primera fase las teorías que sustentan estos conceptos, y, en una segunda parte, cómo se entienden en la planificación en Colombia y los instrumentos fundamentales para implementarlos. Además, se presentan nuevos enfoques y teorías que pueden implementarse dentro de esta planificación, reconociendo desde los territorios

la complejidad social y cultural permanente, siendo más incluyentes participativos y que refleje la realidad territorial desde el enfoque de planificación implementado; igualmente en los instrumentos utilizados para el ordenamiento territorial, supere el pensamiento del desarrollo como “crecimiento económico” y trascender a la inclusión de cosmovisiones de las comunidades creando el pluriverso (Escobar, 2014).

Se hace hincapié en la planificación desde el Estado, pero se muestran las falencias que se encuentran con las realidades sociales y las concepciones del territorio en las diferentes regiones del país; asimismo, se evidencia una relación rota entre planificación, territorio y desarrollo, los cuales integrados dan vida al ordenamiento territorial. Lo que se refleja es que la planificación económica supedita cualquier otro tipo de planificación que involucre a los actores sociales dentro de estos procesos, aun teniendo en cuenta la emergencia de la nueva ruralidad y la reivindicación del concepto de “territorio”. También, por el rezago rural presente en el país y la priorización desmedida de lo urbano, aumenta la brecha social entre lo urbano y lo rural; lo cual refleja que, a pesar de la evolución de las teorías alrededor de la triada planteada, en Colombia no se han implementado y se ha retrasado el ordenamiento territorial, dado que anteponen la planeación y el desarrollo en el país, antes que lo social y la construcción del territorio.

Ahora, con las nuevas teorías sobre el “desarrollo sustentable” y la “planificación ambiental”, aparte del crecimiento económico, se reconoce la importancia de la protección del entorno, además de vivir y convivir con el territorio (Escobar, 2007); por eso, se hace necesario pensar como integrar este elemento del “territorio” dentro del ordenamiento territorial. En este orden de ideas, el ambiente es una variable mediante la cual se garantiza la seguridad alimentaria de las comunidades y la sustentabilidad del territorio para la futuras generaciones; por ende, el

ordenar el territorio se hace fundamental para que a partir de allí se generen nuevas lógicas frente al desarrollo.

Por lo anterior, en este trabajo se presentan una delimitación conceptual sobre el desarrollo, la planificación, el territorio y ordenamiento territorial; por otra parte, se refieren los enfoques, teorías y metodologías de estos. En segundo lugar, se hace una descripción geográfica de Colombia, asimismo, un desarrollo superfluo sobre cómo se gestó lo rural y lo urbano en el país; también es importante describir cómo se entiende la planificación y el ordenamiento territorial, además de la normatividad que ha institucionalizado estos términos desde la administración pública, haciendo énfasis en las principales dificultades. En el componente rural, se refiere un nuevo enfoque denominado “nueva ruralidad” como alternativa al desarrollo rural, el cual incluye el planteamiento de una mirada holística de la multifuncionalidad de lo rural y romper la dicotomía de lo rural y lo urbano (Vergara, 2011). Dentro de las lógicas del territorio, en tercer lugar, se describen estas desde los actores sociales emergentes en el siglo XXI, la importancia y su aporte dentro de su cosmovisión del territorio y la planificación.

Por último, se presentan las principales conclusiones sobre estos conceptos aplicados en el territorio colombiano, desde lo conceptual hasta lo normativo y su implementación; además, se construyen nuevas formulaciones sobre estos desde la administración pública, las cuales permiten la inclusión de nuevos enfoques más acertados para fortalecer y dinamizar el desarrollo del país por medio del ordenamiento territorial como eje central del este.

JUSTIFICACIÓN

El presente trabajo nace a partir de la necesidad de entender bajo diferentes autores lo que significa teóricamente la planificación del desarrollo y el territorio, para luego interrelacionarlo y comprender lo que significa el ordenamiento territorial. Asimismo, comprender las diferentes perspectivas que a lo largo de los años se han tenido en cuenta para desarrollar estos conceptos implementados en los territorios a nivel mundial; es claro que la implementación del desarrollo como una fórmula homogeneizadora de los países industrializados no ha servido en los países periféricos, como los son Latinoamérica y África; por ende, hay que ampliar la perspectiva de estos para saber y determinar cuáles favorecen o no a las dinámicas locales de la región, en este caso Colombia.

Por otra parte, la noción en el país sobre el ordenamiento territorial ha sido nociva para concebir las diferentes lógicas que se entretienen en el territorio, como ejemplo, aquellas como el relacionamiento de los espacios geográficos con las comunidades. Por lo anterior, es preciso identificar cómo se concibe el territorio como punto de partida para el ordenamiento y la planificación territorial.

Actualmente, se presentan muchas falencias teóricas y metodológicas en la implementación de éstas en los territorios, dado que desconocen los pluriversos sobre los cuales se consiguen los territorios y rompen unas relaciones culturales que se han gestado desde sus antepasados; así, se supedita la planificación desde el Estado, es decir, desde lo macro para implementarla en los territorios, es decir, sobre lo micro (Top-down).

Por lo anterior, hay que entender tanto las teorías, como las metodologías universales y contrastarlas con lo aplicado en el territorio nacional; hay que evidenciar los nuevos enfoques hacia los cuales el mundo, desde las diferentes agendas construidas a nivel internacional, han

emergido para formular nuevas concepciones y formulaciones sobre el ordenamiento territorial, como base de la planificación y el desarrollo sobre todo en la construcción desde lo micro hacia lo macro (Bottom-up) y así construir un tejido social con el cual se identifiquen las diferentes cosmovisiones del mundo en el territorio nacional.

OBJETIVOS

Objetivo general:

Demostrar conceptualmente cuales son los aspectos más relevantes sobre los cuales se han generado el desarrollo territorial existente en Colombia.

Objetivos específicos

- a. Identificar conceptos teóricos para entender el territorio, el desarrollo, la planificación y el ordenamiento territorial para tener la claridad de estos y su configuración en Colombia.
- b. Profundizar a través del análisis conceptual las teorías y elementos utilizados en el desarrollo, territorio, planificación y ordenamiento territorial para identificar los elementos claves que han impedido el desarrollo territorial en Colombia.
- c. Describir los elementos del desarrollo territorial claves que han impedido el avance de este aspecto en Colombia.
- d. Proponer recomendaciones generales para entender cómo desde la administración pública se pueden abordar los aspectos del desarrollo territorial mejorando su aplicación en el territorio desde las entidades territoriales de los diferentes niveles.

MARCO CONCEPTUAL

Para la presente investigación se utiliza un método de tipo cualitativo, mediante el cual se pretende dar respuesta a la pregunta de investigación relacionada con cuáles son los aspectos que han generado un desarrollo territorial lento al interior de Colombia por medio de un análisis conceptual.

Por lo anterior, se proponen cinco etapas de investigación: i) Elaboración estado del arte, ii) Revisión documental (normas, ensayos, artículos, etc.); iii) Sistematización y análisis de la información; iv) análisis teórico de los elementos encontrados; y v) desarrollo de las recomendaciones. Así mismo, las fuentes primarias serán: documentación oficial de tipo normativo, cartografía oficial, informes estadísticos oficiales, entrevista no estructurada; las fuentes secundarias: noticias, entrevistas, ensayos y artículos académicos. Finalmente, se tendrán en cuenta los instrumentos y herramientas que se recomiendan por parte del tutor.

Lo primero que se tendrá en cuenta es del diseño de un estado del arte con las palabras clave como desarrollo, territorio, planificación, cultural, entre otros conceptos para hacer una definición de cada uno en el marco del trabajo presentado, sustentado en teorías o perspectivas que alimenten su definición. Así mismo, se profundizará en algunas teorías de autores para hacer un análisis conceptual y como se entienden aplicados a las dinámicas internas de un país, en este caso específico, Colombia.

También se desarrollará un marco sobre la planificación pública, su implementación en América Latina, su relación con el ordenamiento territorial, la normativa existente en el territorio colombiano; además de los instrumentos y metodologías del planificación del territorio.

Además, se detallará el fenómeno de la cuadricefalia en Colombia como único referente en América Latina, donde resalta qué factores han reforzado el fenómeno y cómo Colombia se ha adaptado a ese modelo para configurar el desarrollo territorial existente.

MARCO NORMATIVO

Por otra parte, se analizará la normatividad del Estado colombiano frente al desarrollo de la planificación y el ordenamiento territorial; el enfoque implementado, a partir de la Constitución de 1991 y cómo se entiende actualmente, cuál ha sido el impacto en el territorio, los beneficios y las deficiencias que esto ha traído.

Por lo anterior, se ha desarrollado por parte del Estado colombiano un marco normativo que reglamenta la implementación de estos conceptos, primero, por medio de la Constitución son preceptos que se deben implementar en los diferentes niveles de gobierno de Colombia, y a través de este, se delega al legislativo la obligación de emitir leyes orgánicas¹ que desarrollaran de manera más específica las competencias, los objetivos y cómo implementarla; la planificación se reglamentó mediante la Ley 152 de 1994 donde se establecen los principios, las autoridades e instancias de planeación, lo que se entiende como plan de desarrollo y el procedimiento para su elaboración, su aprobación, ejecución y evaluación, en el nivel nacional; luego, se describe lo que se entiende a nivel territorial el proceso de planeación y sus partes (Ley 152, 1994). Por último, se desarrolla una instrumentalidad normativa, que a partir de estas instrucciones base se fortalecen y se robustece el procedimiento en el país, como se puede evidenciar, la planificación desde la norma se contempla como instrumento de gobierno; a partir del 2015, se estableció el

¹ Las leyes orgánicas tienen un sentido ordenador y autolimitante de las funciones ejercidas por el Congreso de la República. Una ley orgánica es "un mandamiento al Congreso en orden a regular su función legislativa, señalándole límites y condicionamientos" (Const., 1991).

Decreto Único Reglamentario 1082, donde se hace una compilación de todas las normas del sector de planificación a nivel nacional (Decreto 1082, 2015).

Para el ordenamiento territorial, se emitió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial² (Ley 1454, 2011), veinte años después de la publicación de la Constitución, la cual había determinado que el legislativo debía reglamentarlo seis meses después de su promulgación, entonces no había compromiso para reglamentar este instrumento. Ante la necesidad de reglamentar este instrumento, se promulgaron leyes como la Ley 388 (1997), donde se establece la implementación de los planes de ordenamiento territorial y los elementos que lo componen; también, las demás normas que le reglamentan. Además, se resalta que la Ley Orgánica no desarrolla en la totalidad lo que la Constituyente le delegó, por ende, este se rezagó como un instrumento de apoyo y gestión para la planificación de la organización territorial solamente como algo espacial o geográfico.

También, se retomarán artículos de investigación como los de Fals Borda (1996), Naidú Duque (2012), entre otros, quienes consideraban que la LOOT era una oportunidad importante para el país al pensar cómo debía estar orientado el territorio colombiano; esto se contrasta con lo que realmente sucedió con la LOOT y lo que en últimas permitió.

² De ahora en adelante LOOT.

1. EL DESARROLLO Y SU TRANSICIÓN

En este capítulo se describe lo que se entiende por “desarrollo” con una delimitación conceptual del mismo, dado que bajo ópticas de diferentes autores se ha hecho una teorización de este, dando cabida a un análisis conceptual en donde se observan elementos importantes ofrecidos por los cuales permiten comprender varias dimensiones del concepto.

Por otra parte, se explican las diferentes transiciones del concepto desde su evolución y el esquema donde se presentarán los distintos enfoques por los cuales ha hecho transición el concepto, permitiendo así, una ampliación de los replanteamientos de este para que hoy día siga vigente y sea uno de los pilares de la planeación del territorio.

La importancia radica en comprender el concepto de desarrollo desde diferentes dimensiones para que a medida que se vaya avanzando en el discurso se establezca una interrelación conceptual que permitan establecer unas bases, facilitando la comprensión del discurso emergente.

1.1. Delimitación conceptual e historia

Diversos autores hacen un acercamiento conceptual del “desarrollo”, resaltando en ellas diferentes aspectos que son importantes para luego comprender cada uno de los enfoques a los que ha dado vida este; hay que aclarar que este concepto es muy antiguo, desde la filosofía griega, según Nisbet (1986) citado por Rodríguez (2014) se asemeja a la idea de progreso como la búsqueda de ideales y avanza hacia la perfección marcando paradigmas y cosmovisiones, aportando también hechos desde la filosofía cristiana para luego formar el proyecto cultural de modernidad.

El anterior, es un concepto antropocentrista, enfocado en un avance, generalmente positivo, en la realización del ser y la búsqueda de la perfección, la superación, con pensamiento de avance para darle sentido a la existencia.

Para una segunda comprensión sobre el “desarrollo” se retoma lo dicho por Sunkel (1983) citado por Franco (1996) quien se refiere al concepto como:

el proceso de transformación de la sociedad, caracterizado por la expansión de su capacidad productiva, la elevación de los promedios de productividad por trabajador y de ingreso por persona, cambios en la estructura de clase y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores y modificaciones en las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles medios de vida (p. 4).

Uno de los aspectos principales de este concepto parte del supuesto en el que existe una realidad social donde los medios de producción son bajos, su productividad es baja y que por lo tanto, también lo es su ingreso; esta acción del concepto como “proceso de transformación” se refiere al mejoramiento de esa realidad social, hay una expansión de esa capacidad productiva inicial, a la elevación del promedio de productividad y de ingresos; y debido a que se da esa elevación y expansión en la realidad de la sociedad implica, entonces, cambios no solo en la estructura de clases de la misma, sino que trae consigo transformaciones culturales, valores, estructuras políticas y de poder.

En consecuencia, se presupone una elevación de los niveles promedios de vida, pero como vemos en el concepto, solo se habla de una expansión o elevación de capacidades alrededor del mejoramiento de las condiciones económicas, la cual nos da a entender una

relación causal entre el desarrollo y la capacidad económica, es así como se puede inferir que, a mayor capacidad económica, mayor propensa al desarrollo es la capacidad de aquella sociedad.

En concordancia con la anterior definición sobre el desarrollo, la cual está relacionada casi exclusivamente a criterios exógenos del ser humano, hay nociones del concepto que son el resultado del discurso de la modernidad, con la emergencia de una nueva “evolución de la civilización”, donde conciben su vida al estilo de vida de las grandes potencias (Estados Unidos y Europa principalmente) (Franco Silva, 1996); es decir, se pretende mimetizar estas dinámicas en los países que practican otras culturas y tienen distintas dinámicas de vida, lo cual permite homogenizar conductas y patrones de comportamiento en las sociedades que van “evolucionando”.

Por lo tanto, se hace énfasis al surgimiento de una nueva “civilización” que avanza según las tendencias impuestas por las potencias del “primer mundo”, imitando así unos patrones de comportamiento que transforman las estructuras sociales donde se impulsa un consumismo frenético por productos fabricados de esa misma potencia, beneficiando así a la máquina económica de este, o eso es lo que se plantea Eladio (s.f.) citado por Francisco Franco (1996); en este concepto no se reconoce el antropocentrismo, aunque el hombre juega un papel importante, pero no es el centro del enfoque sino la economía; y se diferencia del desarrollo necesario para resolver las necesidades profundas de la sociedad, sino que se asemeja a la repetición o copia del comportamiento consumista de otras poblaciones, las cuales transforman hasta las estructuras axiológicas de la misma.

También, se puede entender el desarrollo como un “producto de occidente”, dado que respondió a varias transformaciones sociales en los países denominados de primer mundo a partir de la revolución industrial y la postguerra de la segunda guerra mundial, según Alberto Rivera

(s.f.) citado por Franco (1996) dice que el desarrollo es definido como la caracterización de la transformación y se elevan los niveles de vida, por ello el desarrollo así definido, responde a un sistema de ideas, creencias y valores compartidos en las sociedades occidentales; por otra parte, este responde a dinámicas de transformaciones sociales y esquemas valorativos no compartidos por las poblaciones sujetas a planes, política y retórica sobre el desarrollo (Franco Silva, 1996), lo cual nos indica que hay dos pilares fundamentales en esta concepción, por un lado está la transformación reflejado en el cambio del sistema de creencias de las sociedades por la incorporación de otros adoptados como parte del consumo del “producto de occidente” implementado desde la teorización del mismo; y, por otro lado, la sensación de la elevación de la calidad de vida, teniendo como referencia a los países de primer mundo, creyendo que mientras más cerca se esté de este “estilo de vida” se mejoran las condiciones de las otras sociedades.

Otra concepción, es aquella que permite entender el desarrollo como un proceso de expansión del ser humano hacia dentro y sus construcciones sociales como la ética, moral, creencias, entre otros; pero también del ser humano hacia afuera y su relación con el entorno, tanto físico como en la sociedad y por ende las instituciones establecidas se transforman de acuerdo a las dinámicas de los individuos; apuntando a satisfacer necesidades que permitan esas construcciones de las subjetividades de la sociedad que tiene diversos alcances de desarrollo, por ello, Ávila (2017) entiende el desarrollo como:

El proceso de expansión de las libertades fundamentales de los individuos, en el que se vinculan diversas dimensiones del ser humano (ética, moral, axiológica, política, etc.), como también su interacción con los ecosistemas y las formas sociales de organización cultural. Este proceso debe conducir al fortalecimiento de los sistemas democráticos en los que se consolide el papel de la interacción de las instituciones económicas, políticas y

sociales, convirtiéndose en fuente de oportunidades y de justicia social. De lo que se trata, entonces, es de satisfacer las necesidades en las que se permite la constitución de subjetividades con alcances políticos, donde los actores sociales son corresponsables de la manera en que se sitúan en el mundo” (p.1).

Para este concepto se puede entender que el objetivo del desarrollo se centra en el ser humano y una búsqueda continua de este para el buen vivir, por ende, el desarrollo debería centrarse en los derechos humanos, reconociendo las dinámicas sociales y culturales desde una reflexión ética para la generación de proyectos sociales más equitativos e incluyentes, que respondan al contexto donde se encuentra presente (Ávila, 2017). También, para Ángel Maya (2015) determina que el objetivo del desarrollo es la satisfacción de las necesidades biológicas y culturales de la población y así mejorar su calidad de vida, tanto del entorno (ecosistema) como de la sociedad (población humana).

Después de hacer referencia a un concepto de desarrollo antropocentrista, el cual se entiende como el proceso del ser en busca de la perfección y realización del mismo, los demás conceptos se enfocan en el proceso de transformación social de unas condiciones físicas, que traen consigo cambios culturales y de valores en la sociedad donde se presenta; en esa misma línea se plantea que el desarrollo es un producto de occidente, donde se siguen paradigmas implementados en los países desarrollados, para también alcanzarlos, pero con el objetivo final de impulsar el consumo y la economía de dichos países desarrollados; mientras que, el último concepto es antropocentrista de manera endógena y exógena, donde resalta el papel del individuo dentro y fuera de sí mismo, dándole importancia a su relación con el entorno para construir realidades.

Pero sin duda, algo importante del concepto es que dentro del proceso de transformación se parte de un escenario A y se termina en un escenario A mejorado, ya sea hacia arriba o hacia adelante (Max-neef et al., 1986) ya sea el sentido de la vida misma o su realidad referente a su estado frente a la sociedad y el escalamiento social, o incluso de una sociedad frente otras (puede considerarse la sociedad, un pueblo, una nación, una región, entre otros).

1.2. Enfoques o Dimensiones del desarrollo

En los años cincuenta (1950) se empieza a conceptualizar sobre el desarrollo desde las ciencias sociales, acuñado también por los países de primer mundo para imponer desde orientaciones a cosmovisiones a países de “tercer mundo”, vendiéndola como el único camino para el progreso como Estados.

Es importante resaltar, como se delimitó en la primera parte, que el desarrollo como tal necesita de un “complemento” para entender sobre el tema que se abordará y las perspectivas para tener en cuenta, por ello, se habla de la teorización del desarrollo desde diferentes perspectivas, dado que dependiendo de este es que se abordan los impactos y las ideas principales que se gestaron para el desarrollo del enfoque. Adicionalmente, plantearse el desarrollo hizo posible la creación de un aparato institucional³ lo suficientemente amplio, mediante el cual, según Escobar (2014), se transformó un discurso en fuerza real y transformación de las realidades económicas, sociales, culturales y políticas de las sociedades.

Esta nueva teorización ha implicado cambios a lo largo del tiempo y viendo su implicación desde el nivel macrosocial, lo cual ha generado pensar en el “desarrollo” desde diferentes perspectivas, por ello se repasarán los tres enfoques principales del desarrollo: como

³ Dentro de las organizaciones creadas se encuentran las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y otras organizaciones internacionales (sistema de la ONU), hasta las agencias nacionales y locales de planificación y desarrollo (Escobar, 2014).

crecimiento económico principalmente, a escala humana, luego desde el medio ambiente se habla del desarrollo sostenible y el desarrollo sustentable, su principal definición, las acciones tomadas entorno a ese enfoque, además de las transiciones que se dieron para la emergencia de estos.

1.2.1. Desarrollo como crecimiento

Este enfoque de desarrollo se gesta desde 1949, cuando el mundo atravesaba la posguerra de la segunda guerra mundial, Europa estaba destruida por todos los ataques recibidos y Estados Unidos había tomado una preponderancia a nivel internacional, por su economía y los recursos que poseía, por ende, impulsó un camino para reconstruir el mundo como “mundo occidental” (Rodríguez Villamizar, 2014) a través del Plan Marshall y otras estrategias que se implementaron para la recuperación de los estados en este continente.

Así, el presidente de Estados Unidos Harry Truman invitó a toda la nación a alinear toda la infraestructura que poseía para que el resto del mundo se pudiera desarrollar, entonces, desde los Estados Unidos se establece un modelo de “desarrollo”, donde los que se adaptaron a esta dinámica son países de primer mundo, mientras que los que no alcanzan el estándar se consideran “subdesarrollados”.

Este discurso se mueve frente al desarrollo económico medido principalmente por el producto interno bruto (PIB) de los países, dado que, según el discurso de Truman citado por Escobar (2009) resaltado en el texto de Villamizar (2014) donde afirma que “producir más es la clave para la paz y la prosperidad” (p.7). Y la clave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno, teniendo en cuenta la categoría de modernidad se refiere a la transformación inducida de la sociedad “tradicional” a la “moderna”,

que son los estilos de vida, así el mundo produciría más fortaleciendo la alianza estratégica entre los preceptos de la ciencia, el capital y la tecnología.

Se puede observar que la teoría del “desarrollo” se enfocó en la producción, a mayor producción, mayor ingreso y desarrollo; esto también iba ligado al desarrollo de la ciencia y la tecnología para lograr mayores producciones en el menor tiempo posible. Esta doctrina Truman tenía como propósito crear condiciones para reproducir en todos los países del mundo los rasgos característicos de las sociedades del primer mundo.

Este primer acercamiento a la teoría lleva a pensar que ese “desarrollo” delimitado anteriormente se centra en los objetos, como lo son la producción, el crecimiento económico, las mercancías, gira alrededor de estos y determina el desarrollo de los países, la cual se enfoca en igualar los niveles económicos a los países pobres del mundo con los países industrializados o ricos bajo teorías del liberalismo clásico e implementando estos modelos funcionales para los países industrializados que no necesariamente lo son para países “subdesarrollados”; donde en un primer momento se ve la implementación de políticas dirigidas hacia el estado de bienestar o estado intervencionista, luego, debido a la crisis de estado en los años setenta se empieza a implementar propuestas neoclásicas o neoliberales cuya idea principal es el libre mercado y la no intervención del estado en la economía, para que opere la autorregulación y la mano invisible, es decir, una economía regulada por sí misma.

Mientras, al otro lado del mundo, por parte de la Unión soviética, bajo las teorías marxistas defendían el monopolio del poder por parte del estado para asegurar equidad y el buen desarrollo de la economía (Rodríguez Villamizar, 2014), lo anterior, nos muestra dos polos de desarrollo los cuales marcaron tendencia entre los años setenta y noventa.

En la región de América Latina, el país que impuso su teorización sobre el desarrollo fue Estados Unidos, quien aprovechando esta relación, aplicó sus intervenciones de orden económico y estatal dentro de aquellos países periféricos con la noción de “promover” mediante políticas económicas y sociales en pos de un desarrollo que a la larga se convierte en una protección de sus propios intereses, dejando a los países de periferia con una función determinada dentro del sistema económico internacional, donde los países “subdesarrollados” son los proveedores de materias primas y producción del sector primario de la economía.

En consecuencia, se genera un efecto cíclico, en el cual los países subdesarrollados dan las materias primas a los países industrializados, los cuales transforman esa materia prima en productos terminados, los cuales regresan a los países periféricos con un precio extremadamente alto.

Por lo anterior, se puede evidenciar que la aplicación de estos modelos hegemónicos, sin considerar las particularidades de los territorios donde se aplica puede generar efectos adversos como lo son la persistencia y profundización de la inequidad, la pobreza, el aumento de la crisis ambiental, el endeudamiento por parte de los países de la periferia, colocando una relación desigual con los países industrializados (Naciones Unidas, 1975), es decir, que la aplicación de un solo modelo de desarrollo, de los países industrializados a los países de periferia, no generan el mismo resultado al final del proceso, porque se desconoce las realidades latentes de estos países, sino que se pretende que estos países periféricos cumplan una función en el sistema económico internacional como proveedores de materias prima al implementar un enfoque de desarrollo económico se centran solo en la producción y en la consecución de recursos económicos a cualquier costo, desconociendo así otras potencialidades.

Así, esa concepción del “desarrollo económico” se presenta como un mito o una “fábula” vendida a los países de periferia con la esperanza de que en algún momento tendrán el mismo “crecimiento económico” que los países industrializados, es decir, que el mundo se dividía en dos tipos de países, los industrializados que tenían un crecimiento económico importante y dominan el sistema político y económico a nivel mundial, mientras que los países de periferia son los países que dependen económicamente de dichos países industrializados y exportan materias primas.

Sin embargo, según Escobar (2007), no existen solo dos mundos, sino tres: un primer mundo que ha alcanzado niveles de desarrollo acordes con el ideal de crecimiento económico y social, un segundo que si bien no alcanza esos niveles se encuentra en vía de alcanzarlos y un tercer mundo lejos de esos ideales y sobre el cual hay que intervenir, pero ¿quiénes intervienen?, los “llamados” a hacerlo son los países del primer mundo con políticas y estrategias⁴ para que con ellas logren unos estándares aceptables de desarrollo.

1.2.2. Desarrollo a escala humana

Luego, después de entender el desarrollo como crecimiento, principalmente económico, aparecen otras posturas que empezaron a verlo descentralizado de los objetos, enfocado en los humanos, donde aparecen discursos orientados a entender el desarrollo que no solo se aplica a lo material, sino que puede ser antropocentrista; teniendo en cuenta lo anterior, se abordará la teoría propuesta por Max-Neef (Max-neef et al., 1986), habla sobre la existencia de un desarrollo a escala humana, el cual tiene al hombre y la satisfacción de sus necesidades como protagonistas.

⁴ Entre ellas se pueden destacar las políticas establecidas desde el Consenso de Washington (1989), políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), entre otras entidades supraestatales.

Uno de los principales hitos que permiten analizar al desarrollo desde lo humano es la insatisfacción presente en los países subdesarrollados por las intervenciones de países de primer mundo, las cuales no han cumplido con las expectativas de acercarlos al “desarrollo esperado”. En cambio, estos países que se encuentran lejos de este desarrollo, se enfrentan a sus más altos índices de inflación, desempleo, inequidad, violencia y en general pobreza (Max-neef et al., 1986), lo cual indica que esas metodologías implementadas e impuestas por agencias de desarrollo de carácter internacional (como el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros), no han funcionado ni siquiera para el crecimiento económico esperado, comparando los países industrializados con los países de periferia.

Por lo tanto, se analizan dos perspectivas que permiten entender cómo el ser humano puede ser el objeto del desarrollo, una primera perspectiva es la abordada por Sen (1981) en su trabajo sobre pobreza y hambruna citado por Villamizar (2014) en el cual afirma que la pobreza puede ser medible y para ello establece un sistema de medición de esta desde la economía; además propone ampliar la capacidad de las personas para acceder a bienes y servicios básicos por medio de sus propias posibilidades⁵, por ende, se propone Sen (2003) ampliar las libertades y capacidades humanas.

Si los países pretenden implementar este enfoque debe centrarse en ampliar las libertades, donde las personas que habitan un territorio pueden hacerse responsables de su destino, dando un albedrío sobre las decisiones, también permite una gesta de condiciones y oportunidades para ejercer aquella libertad de manera propicia (Rodríguez Villamizar, 2014).

Las razones por las cuales este enfoque es exitoso es primero, porque no restringe el libre mercado, sino que permite que bajo aquellas libertades dadas se den otras relaciones que

⁵ A lo cual Sen (1981) llama “titularidades” (Rodríguez Villamizar, 2014).

permiten intercambiar de manera libre bajo sus necesidades y requerimientos sociales; y, segundo, el rol del Estado es como verificador y garante de libertades (Rodríguez Villamizar, 2014). Lo que muestra que este enfoque permite que unas comunidades organizadas, bajo el precepto que poseen el conocimiento de lo que necesitan, a partir de la libertad que se les brinda puedan ser los generadores y responsables de su propio desarrollo, de acuerdo con su propia proyección y, por lo tanto, el Estado debe garantizar que ellos puedan alcanzarlo, dando las libertades y oportunidades necesarias.

La segunda perspectiva, es la tratada por Max Neef (Max-neef et al., 1986) en su texto sobre el desarrollo a escala humana, donde se establece que el paradigma tradicional del desarrollo tiene un indicador como el PIB el cual mide el crecimiento cuantitativo de los productos producidos por un país o por una región, dependiendo de la escala a la cual se esté midiendo, pero este no es el único indicador para medir el desarrollo, hace falta entonces un indicador cualitativo del desarrollo, el cual se enfocaría entonces en el crecimiento de las personas, siendo más precisos, en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Esta “calidad de vida” se refiere a las posibilidades que tiene un individuo de satisfacer adecuadamente las necesidades humanas fundamentales.

Partiendo de la premisa de que las necesidades fundamentales del ser humano son finitas, clasificables y pocas por un lado y por otro todas las necesidades fundamentales son las mismas para todos los seres humanos independientemente de su cultura, su contexto, su territorio, en toda la historia y en todos los lugares y lo que realmente cambia es como a través del tiempo y las culturas los humanos es la manera y el medio de satisfacer aquellas necesidades (Max-neef et al., 1986).

Esas necesidades se deben comprender como un sistema que se interrelaciona e interactúa, además de ser múltiples e interdependientes; estas se comprenden como carencia y potencia simultáneamente, sean individuales o colectivas; además se comprenden bajo las categorías existenciales y axiológicas; la primera categoría relacionada con las necesidades de ser, tener, hacer y estar; la segunda categoría, tiene en cuenta las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad (Max-neef et al., 1986). Estas categorías pueden relacionarse entre sí y para mostrar este se presenta la siguiente matriz para ver la combinación de estas en la tabla 1.

Luego, aparecen los satisfactores de las necesidades, que pueden ordenarse y desglosarse entre los cruces de la matriz, los cuales son conducentes a la actualización de necesidades; y, sus características son la simultaneidades, complementariedad y satisfacciones. Dentro de esta teoría hay que tener en cuenta los bienes económicos⁶, que aunque no son explícitos dentro de la matriz, son aquellos objetos o artefactos que permiten afectar la eficiencia de los satisfactores, alterando de esta manera el umbral de actualización de la necesidad, ya sea de manera positiva o negativa (Max-neef et al., 1986). Como ejemplo, se puede observar que el alimento y el abrigo serían un satisfactor a la necesidad fundamental de subsistencia y como bienes económicos se tiene, en el caso del alimento un pan, pasta, comida preparada, de los cuales hay un sin número de ejemplos; mientras que para el caso del abrigo se tiene una cobija, ropa acolchada, una casa con calefacción, entre otros.

⁶ Por medio de recursos materiales (capital, tecnología y artefactos), (Max-neef et al., 1986).

TABLA 1

MATRIZ DE NECESIDADES VS SATISFACTORES – TEORÍA DE MAX-NEEF

Necesidades según categorías existenciales / Necesidades según categorías axiológicas	Ser	Tener	Hacer	Estar
Subsistencia	1/ Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	2/ Alimentación, abrigo, trabajo	3/ Alimentar, procrear, descansar, trabajar	4/ Entorno vital, entorno social
Protección	5/ Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	6/ Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo	7/ Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender	8/ Contorno vital, contorno social, morada
Afecto	9/ Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	10/ Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines	11/ Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar	12/ Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro
Entendimiento	13/ Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad	14/ Literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales	15/ Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar	16/ Ámbitos de interacción formativa: escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familia
Participación	17/ Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor	18/ Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo	19/ Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar	20/ Ámbitos de interacción participativa: partidos, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familias
Ocio	21/ Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	22/ Juegos, espectáculos, fiestas, calma	23/ Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar	24/ Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes
Creación	25/ Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad	26/ Habilidades, destrezas, método, trabajo	27/ Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar	28/ Ámbitos de producción y retroalimentación: talleres, ateneos, agrupaciones, audiencias, espacios de expresión, libertad temporal
Identidad	29/ Pertinencia, coherencia, diferenciación, autoestima, asertividad	30/ Símbolos, lenguajes, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo	31/ Comprometerse, integrarse, confrontarse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer	32/ Socio-ritmos, entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
Libertad	33/ Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia	34/ Igualdad de derechos	35/ Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	36/ Plasticidad espacio-temporal

Fuente: Tomado de “Desarrollo a Escala Humana” – Capítulo IV – Bases para una sistematización posible de Manfred Max-Neef et al.

La importancia de esta segunda percepción es la estructuración metodológica en la cual se puede clasificar para todos los seres humanos unas necesidades básicas de las cuales nadie está exento, es decir, establece una base para las necesidades las cuales deben ser suplidas y también crea unas categorías analíticas que parten de la realización del ser humano de manera individual y colectiva; al no satisfacer alguna categoría de las necesidades, en esta teoría se puede hablar de pobreza⁷ humanas, ya que cualquier necesidad fundamental que no es adecuadamente satisfecha la revela una pobreza humana ya sea de subsistencia, de protección, de afecto, de entendimiento, de participación, de identidad y así estas generan unas patologías como el desempleo, hiperinflación y deuda externa.

Por consiguiente, en la teoría se piensa tanto en lo individual como en lo colectivo, ya que de nada sirve que el individuo se “cure” si hay insatisfacciones en la sociedad, entonces las patologías colectivas también deben ser intervenidas para que el individuo no se desenvuelva en un ambiente enfermo (Max-neef et al., 1986). Es así como la teoría contempla los dos escenarios (individual y colectivo) en los cuales el ser humano es central, cuyos objetivos son la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, aumento de la autodependencia y la articulación orgánica entre los humanos, la naturaleza y la tecnología, que va desde lo local, lo social y lo estatal respectivamente.

Teniendo en cuenta este enfoque, lo importante a resaltar es el rol importante en el cual se tiene al ser humano, donde la preocupación principal es la satisfacción de sus necesidades fundamentales, tanto en lo individual y colectivo, la preocupación está ligado a un desarrollo intrínseco del ser, donde todos están incluidos, lo realmente importante no es el aspecto económico de los actores, aunque en la satisfacción de las necesidades este factor adquiere una

⁷ Pobreza entendida como el no cumplimiento del mínimo del umbral para la satisfacción de las necesidades en cualquiera de las dimensiones axiológicas o existenciales (Max-neef et al., 1986).

relevancia, pero a grandes rasgos, se puede establecer que se necesita para que todos los seres humanos lo requieran para suplir esas necesidades primarias y una vez superadas, poder construir en lo colectivo un ambiente propicio para que otros puedan “desarrollarse”.

1.2.3. Desarrollo sostenible

Debido al impacto negativo de la implementación del desarrollo como crecimiento económico en los países industrializado y periféricos, como consecuencia de ello hubo una profundización en la crisis ambiental, dado que la prioridad de los gobiernos y las potencias era la producción masiva de mercancías sin dimensionar el impacto sobre el medio ambiente, por ello en Belgrado se realiza el Seminario Internacional de Educación Ambiental en 1975, donde se hace un primer diagnóstico de dicha problemática, resaltando la importancia de los avances tecnológicos y los beneficios que estos han traído, pero al mismo tiempo los costos del mismo que han sido altos a nivel social y ambiental.

Dentro de las consecuencias se puede observar el aumento de la desigualdad entre ricos y pobres, deterioro ambiental que, aunque es en pocos países afecta a toda la humanidad (Naciones Unidas, 1975). Por tanto, uno de los preceptos más importantes de la carta (1975) es que insta a que se dé un crecimiento económico pero que no tenga repercusiones perjudiciales para las personas, el ambiente y sus condiciones de vida; teniendo presente que los recursos de la Tierra se deben desarrollar de manera tal que beneficie a toda la humanidad y que mejore la calidad de vida de todos.

Otro precepto importante es, la necesidad de una “Ética Global” la cual debe responder y reconocer con sensibilidad a las relaciones complejas entre el hombre y la naturaleza; para ello, debían ocurrir grandes cambios en la forma de producción y relación con el mundo. Uno de los

cambios es una repartición equitativa de los recursos del mundo y la satisfacción de modos más justos de las necesidades de todos los pueblos.

Se impulsa, por otro lado, un mejoramiento de prácticas las cuales sean menos nocivas (de manera que se reduzcan sus efectos a su mínima expresión) sobre el ambiente, uso de desechos y uso de tecnologías para el desarrollo de este objetivo. Por ende, se requiere una reclasificación de prioridades a nivel nacional y regional, donde se debe analizar si la producción económica tiene consecuencias para la sociedad y la cantidad de recursos disponibles.

Como meta de acción ambiental en la carta de Belgrado (1975) se establece “Mejorar todas las relaciones ecológicas, incluyendo la relación de la humanidad con la naturaleza y de las personas entre sí” (p.3); para ello también la carta establece dos objetivos importantes, a saber, por un lado, cada nación debe tener claro que entiende por “calidad de vida” y “felicidad humana”; mientras que por el otro lado se debe identificar las acciones que garanticen la preservación y el mejoramiento de las potencialidades humanas en armonía con el ambiente.

También se destaca la importancia de la educación ambiental, por ello se plantea como meta la formación en este aspecto para tener individuos más preocupados con el ambiente; lo anterior, permite tomar consciencia de los problemas medio ambientales, tener mayores conocimientos sobre las principales problemáticas medio ambientales; y, por último, que la población en general adquiera aptitudes, actitudes, capacidades y valores sociales que les permita participar activamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

Otras agendas que integran el desarrollo sostenible en las políticas de los países es la Agenda 21 de 1992 firmado por 178 países en Río de Janeiro, por medio del cual se establecen 21 programas dentro de un plan de acción, mediante el cual se pretende alcanzar acuerdos de carácter internacional donde se proteja la integridad del sistema ambiental mundial y el

desarrollo; es decir, generar escenarios de la coexistencia entre el “medio ambiente” y el “desarrollo” de todos los países, manteniendo una armonía con la naturaleza.

Además, según la construcción teórica de nuevos autores, nace esta como una propuesta de construir una alternativa al desarrollo, como una perspectiva que integre lo comunal y lo individual; por otro lado, que fortalece los lazos socio-naturales construidos y defendidos por la gente común, para que contribuyan a devolverle al mundo la profunda posibilidad civilizatoria de la relacionalidad y, por ende, ofrecer mejores condiciones de existencia donde todos los pluriversos puedan ser. Este concepto es importante entenderlo para una noción de sustentabilidad fuerte que vaya mucho más allá de las líneas económicas y culturales para incorporar lo epistémico y lo ontológico, según lo plantea Escobar (2014), como una visión “descolonizadora en lo epistémico, liberadora en lo económico y lo social y despatriarcalizante”(p. 65).

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso entender que una sociedad se desarrolla cuando desenvuelve sus potencialidades, esta definición tiene como estructura el patrimonio biofísico⁸ y cultural⁹, lo cual garantiza que las comunidades permanezcan en los espacios, satisfaciendo las necesidades básicas de la población, mediante la construcción de condiciones sociales (González Ladrón De Guevara & Valencia Cuellar, 2013); lo cual replantea nuevamente los elementos que comprenden el desarrollo, como el espacio biofísico y la cultura.

Es así como, se puede establecer que este tipo de desarrollo realmente presenta una dicotomía con el medio ambiente, dado que las compensaciones y el tener esos criterios ambientales para la comprensión del cuidado de la naturaleza y su coexistencia con el desarrollo

⁸ La diversidad genética a escala territorial (González Ladrón De Guevara & Valencia Cuellar, 2013, p. 4).

⁹ Respuestas adaptativas representadas por los grupos humanos en su interacción con el ecosistema (González Ladrón De Guevara & Valencia Cuellar, 2013, p. 4)

es casi imposible, dado que cuando está presente una la otra se destruye o no se realiza, por lo cual se puede decir que es insostenible a largo plazo, ya que la afectación ambiental toma muchos años para su recuperación y si se protegen los territorios, no se permitiría el “desarrollo”; por ende, la propuesta de Escobar (2014) en que la sustentabilidad se plantea como un alternativa para el desarrollo, en ella se busca una coexistencia entre aquellas comunidades en las cuales tienen cosmovisiones distintas, promoviendo una mejor noción ante el mejoramiento de los lazos socio-naturales en lo comunal y los diferentes instrumentos técnicos que se pueden tener en cuenta desde la administración, óptimos para causar el mismo desde los territorios.

Además, se puede establecer que el desarrollo debe incluir necesariamente la dimensión ambiental o la conservación¹⁰ de este y su interacción con el sistema cultural, las cuales permiten que se aprovechen mejor las potencialidades de los territorios, incluye nociones de participación equitativa que se ve reflejado en la permanencia de los asentamientos humanos, en el tiempo y el espacio.

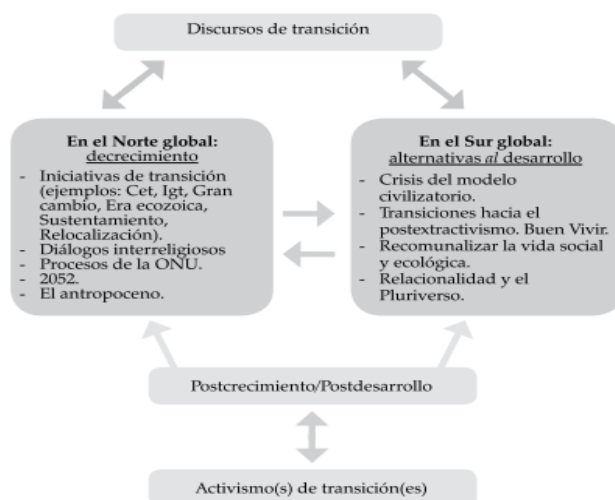
1.3. Discursos de Transición

Dada la crítica principal hacia el desarrollo como crecimiento económico y la emergencia de nuevas concepciones a considerar, aquellas que deben ser tenidas en cuenta e incluidas dentro de la teorización del “desarrollo”, Escobar (2014) habla de unos discursos de transición los cuales muestran las tendencias el norte y sur.

¹⁰ Estabilidad ecológica y económica de tal modo que se prolongue la sostenibilidad del territorio en el futuro (Zaragoza, 2009).

FIGURA 1

DISCURSOS DE TRANSICIÓN



Fuente: Tomado del texto *Sentipensar con la tierra*, Escobar (2014).

Como se observa en la figura 1, Escobar (2014) marca una tendencia de los polos, se observa que en el lado norte hay tendencias del decrecimiento por medio de iniciativas como la era ecozoica, sustentamiento, diálogos interreligiosos, procesos con la ONU, lo cual se denomina el postrecimiento; mientras que en lado sur global, los discursos incluyen la crisis del modelo civilizatorio impuesto por los países industrializados en la emergencia del “desarrollo económico”, el postdesarrollo y las alternativas hacia el desarrollo, el Buen Vivir¹¹, las lógicas comunitarias y la autonomía, la soberanía alimentaria, las transiciones al postextractivismo; además del reconocimiento del pluriverso.

Estos discursos nacen de la necesidad de ir más allá de límites institucionales y epistemológicas, las cuales permiten explicar mundos y prácticas que dan lugar a transformaciones importantes que así mismo, permiten comprender que no solo vivimos en un

¹¹ Gudynas y Acosta determina que “El Buen Vivir representa una alternativa al desarrollo, y por tanto expresa una de las respuestas posibles a las críticas sustanciales del postdesarrollo” citado por Escobar (2014).

solo mundo (Escobar, 2014), por lo tanto, las dinámicas nos permiten observar las diferencias de la transición entre norte y sur por aquellas lógicas internas del desarrollo.

1.4. Postdesarrollo

Dadas las críticas frente al desarrollo como ideología de dominación a los países periféricos, donde se plantea que los países subdesarrollados tenían una dependencia económica permanente de los países de centro y al interior de los países se genera una explotación social interna, principalmente de clase (Escobar, 2014), este discurso tuvo mayor acogida en Asia, África y América Latina, los cuales son considerados como subdesarrollados.

Dentro de la denominación de “postdesarrollo” se plantean tres objetivos específicos, los cuales pretenden descentrar el desarrollo, es decir, según Escobar (2014), en primer lugar se pretende que el desarrollo no sea el eje central en las representaciones y las discusiones sobre las realidades de la periferia, en segundo lugar, se pretende identificar otras alternativas al desarrollo como el participativo, sostenible, a escala humana, entre otros, los cuales contemplan nuevas narrativas sobre el desarrollo; y, por último, este busca enfatizar la importancia de la transformación de la configuración del conocimiento y poder establecida por expertos.

Así, el fin era obtener ideas útiles de las alternativas obtenidas de los movimientos sociales, más que de importantes académicos, aunque este concepto se quedó más dentro de la discursiva de académicos, en vez de a ver sido realmente implementados (Escobar, 2014); por lo anterior, se puede establecer que aunque se ha pensado desde la academia otras alternativas que permitan quitar del centro de análisis el desarrollo, pareciera hoy que está más vigente que antes, no como se concibió inicialmente, sino que tras la crítica a través del tiempo se ha ido adaptando a las características de las sociedades y las exigencias de las mismas.

2. TERRITORIO Y DIMENSIONES

Una vez comprendido el concepto de “desarrollo” y el rastreo de los diferentes enfoques e hitos destacados para mejorar la relación entre el concepto y el territorio, lo cual es importante de entender el concepto dentro de la triada desarrollo-territorio-planificación y su interrelación.

Ahora bien, en este capítulo se va a describir que no es y qué sí es territorio, dado que se presentan varias ambigüedades a la hora de construir un concepto sobre este, que suele confundirse con espacio principalmente. De acuerdo con lo mencionado, en un primer momento se acercará a la delimitación conceptual de espacio, cultural, territorialización, desterritorialización, reterritorialización y medio ambiente.

La definición de los anteriores conceptos permite una mejor comprensión del segundo momento, que es la definición de territorio, donde se presentan todas las dimensiones para tener en cuenta y así determinar un territorio; además se explica lo que enmarca la sustentabilidad ambiental y su importancia, la seguridad alimentaria y unas nuevas formas de habitar.

2.1. Otros conceptos para entender el territorio

Es importante hacer una definición previa de elementos que posteriormente van a ayudar a comprender mejor el concepto del territorio, entre esos conceptos está el espacio, el cual tiene elementos diferenciadores con el territorio, por otra parte, se define la cultura, la territorialización, desterritorialización, reterritorialización y el medio ambiente.

Lo anterior, con el objetivo de brindar herramientas conceptuales y lograr una delimitación de los conceptos que permitan una aproximación a ellos a través de diversos autores que muestran un camino el cual alimenta la teorización principal, sobre el territorio.

2.1.1. El espacio

Como parte de la delimitación conceptual, el primer concepto el cual se va a abordar es “espacio”, donde se verá una primera apreciación a su definición, la cual nos plantea que el espacio es una “zona específica geográfica que se configura a través de las relaciones sociales y el tiempo en los espacios territoriales que las personas ocupan, la configuración de estos mismos a través de las limitaciones geográficas y su separación a otros espacios diferentes”(Lussault, 2015, p. 58); dentro de este concepto como uno de los elementos de este la porción de zona geográfica y la configuración de relaciones sociales gestadas a través del tiempo entre la zona y una comunidad, lo cual permite establecer unos límites frente a otros “espacios” cercanos que se puedan estar configurando.

Una segunda apreciación que se puede analizar sobre este concepto es la delimitada por Mercier (2009), en su texto “hacia una teoría del lugar” donde se dice que el espacio es la forma de todos los seres, actuales o potenciales, donde se relaciona con dimensiones específicas de cada ser (largo, ancho y profundidad, es decir, sus dimensiones) y las distancias que las separan, respetando la distribución de unos con respecto a otros; esta definición al igual que la primera, hace referencia a la relación existente entre la zona geográfica (contemplando sus dimensiones) y los seres que hacen parte o podrían hacer parte de la misma, donde también aparece una delimitación por las posibles relaciones que se pueden gestar en las zonas circundantes.

Por último, como una tercera aproximación conceptual al término de espacio, entendido como la reunión de las formas, las cuales expresan herencias como relaciones localizadas entre el hombre y la naturaleza, teniendo en cuenta también la vida que las anima, la cual resulta de la intrusión de la sociedad en esas formas-objeto, por lo tanto se consideran un conjunto de mercancías o esa era la diferenciación que hacía Milton Santos con respecto al concepto (Pillet

Capdepón, 2004); al igual que los dos conceptos anteriores, se habla de una relación entre una zona geográfica (la naturaleza), las formas (vivas y no vivas) y el hombre, las cuales son localizadas.

Por lo anterior, se puede determinar que el espacio es una zona geográfica delimitada en la cual se gestan relaciones entre las formas, el hombre y la naturaleza, entendidas como relaciones sociales, respetando su distribución con respecto a la configuración de otros espacios, las cuales se encuentran localizadas, esta definición muestra tres elementos importantes que relacionan los tres conceptos anteriores, el primero es la zona geográfica delimitada, el segundo son los elementos que allí se encuentran como el hombre, la naturaleza, las formas; y, por último, las relaciones que se gestan entre estos.

2.1.2. La cultura

Como se ha dicho anteriormente, el objetivo de estos concepto es poder comprender un poco acerca de lo que es el territorio; una de las definiciones base que hay que tener en cuenta es la “cultura”, en un primer acercamiento a dicho concepto, se dirá que es el conjunto de instrumentos técnicos, formas de organización económica social y política y acumulación científica y simbólica que una generación transmite a las siguientes, de acuerdo con Taylor, citado por Ángel Maya (2015); por lo tanto en la cultura se refleja el acervo de conductas establecidas por una comunidad, la cual es transmitida por tradición oral a las siguientes generaciones, quienes siguen estas prácticas para preservar así toda la acumulación científica y simbólica de aquella comunidad.

En referencia a una segunda aproximación conceptual de cultura desde la modernidad, por parte de Hernández (1992) donde se establece que esta es "un cosmos de ideas y valores que pretenden valer en sí y por sí, independiente de cualquier circunstancia de tiempo y espacio y,

por ende, al margen de toda circunstancia real, externa y concreta" (Hissong, 2000, p. 13); por ende, se propicia una conservación de ideas y valores, las cuales ante cualquier intromisión de prácticas por parte de la "sociedad moderna" se considera que hay una ruptura de valores y prácticas iniciales y se genera un intercambio de saberes que se deciden adoptar o no, de manera colectiva e individual, pero que en últimas termina repercutiendo en las dinámicas sociales (Hissong, 2000). Por tanto, según lo expuesto por el autor bajo la óptica de la modernidad, la cultura está expuesta a cambios siempre y cuando las sociedades presten para adoptar nuevas prácticas e intercambien saberes con otras, lo importante y de resaltar de esta definición son las ideas y valores que se conciben por medio de esta, que quiere reivindicarse de manera constante en la comunidad que lo adopta, como una característica primordial.

Por otra parte, como una tercera aproximación conceptual es la definida por Escobar (2014), como un espacio para pensar los complejos de disputa entre mundos, el cual nos permite entender la noción del pluriverso a través de ontologías que nos permiten una concepción de la misma, las cuales se pueden relacionar entre las sí; es decir, que hay una coexistencia de diversas cosmovisiones del mundo que se pueden relacionar pero que cada una en particular se desarrolla de acuerdo a las características de la comunidad y aun así, no es necesario un proceso homogenizado para que todos cumplan con las mismas características.

Por último, una definición que nos relaciona la cultura con el espacio, la cual permite una apropiación de este que "Conlleva conocer la cosmología, memoria, formas de interacción social, medios que el/ella desarrolla para apropiarse del entorno lo necesario para suplir sus necesidades y los recursos para inventar el porvenir en el que quisieran vivir"(Franco Silva, 2009); esta definición permite incluir la interacción social que hay entre la cultura y el territorio,

además de plantearse a futuro, no solo con cosmovisiones ancestrales, sino que con ella se plantea un presente de la comunidad para construir el porvenir.

Es así como, se puede establecer que la cultura no es estática, aunque se alimenta de la tradición oral, pero esta ancestralidad le permite, bajo su cosmovisión, apropiarse un entorno en el cual suplen sus necesidades teniendo en cuenta su interacción propia, coexistiendo con otros universos pertenecientes a otras comunidades, los cuales interactúan sin desconocerse o imponerse sobre los demás.

Otro de los conceptos que hay que tener presente para poder definir este término de cultura son los procesos de mediación, como lo menciona (Franco Silva, 2009) es este proceso un intercambio social y cultural entre individuos de diferentes grupos sociales, generando una transformación a través de estos, pues con la constante movilización o migración de las poblaciones entre países e incluso a en el interior del país, crea una sociedad masiva de saberes que se mezclan a través del tiempo, para algunos pueda convertirse en un conocimiento compartido, para otros se convierten también en hábitos que no se conocían o no se tomaban en cuenta debido al arraigo cultural presente en territorios específicos; sin embargo, a través de ese proceso de intercambio cambian las concepciones culturales porque por una parte se toma y por otra parte se acepta, se asume y se generan costumbres.

Como ejemplo tenemos a las comunidades indígenas que habitan en las zonas rurales del país, en resguardos indígenas donde conservan y ponen en práctica sus costumbres, saberes y tienen presente su cultura que tradicionalmente han tenido, la salvaguardan, la cuidan y la enseñan. Sin embargo, a raíz de distintas causas, entre ellas la violencia, varias de estas comunidades han tenido que mudarse a las ciudades y habitar en ellas por años, algunos regresan a sus resguardos, otros por el contrario jamás lo hacen, algunos intentan conservar sus

costumbres y cultura, mientras que otros las olvidan porque quizá jamás la conocieron y se convirtieron en ciudadanos, como también pueden llevar las costumbres de la ciudad a sus territorios, generando así también ese intercambios intercultural.

2.1.3. La Territorialización y desterritorialización

Para abordar el concepto de territorialización, se retoma el escrito en el cual Jerome Monnet (1999) lo define como “el proceso de identificación, definición y producción de un espacio como territorio por un actor geográfico (individual o colectivo)” (p. 1); este concepto ayuda a comprender la identificación que se lleva a cabo por un actor geográfico sobre un espacio como territorio, en ese orden de ideas, es una significación del territorio para los actores. Luego John Beraún y Alan Beraún (2009) ratifica el anterior concepto dado que lo define como un “modo de apropiación (...) por un grupo social en determinado periodo de tiempo.”(p. 110); agregando al concepto el carácter del tiempo, por lo que se permite entender esa apropiación del espacio enmarcada por el tiempo de permanencia en este.

Por otra parte, para Haesbaert (2011), considera que la territorialización es “el proceso de dominio (político-económico) o de la apropiación (simbólico-cultural) del espacio por los grupos humanos, en un complejo y variado ejercicio de poder(es)”(p. 61); lo cual conduce a pensar que las dinámicas del poder ejercidas en un espacio por parte de grupos humanos o comunidades son las que hacen que haya esa apropiación y dominio sobre el mismo. Para el geógrafo económico Michael Storper (1995), citado por Moncayo (2002) afirma que la territorialización es “describir el rango de las actividades económicas que dependen de recursos que son territorialmente específico” (p. 9); limitando así el concepto a la dimensión económica y la dependencia que hay sobre los recursos, desconociendo los postulados expuestos anteriormente, de dominación, apropiación entendido desde la permanencia de un grupo humano en un espacio.

Por último, Saquet Marcos (2015) propone este concepto como “la apropiación social de un fragmento del espacio a partir de las relaciones sociales, de las reglas y normas, de las condiciones naturales, del trabajo, de las técnicas y tecnologías, de las redes (de circulación y comunicación) y de las conflictividades que involucran diferencias y desigualdades, así como identidades y regionalismos, históricamente determinados.” (p. 34); este último concepto, abarca más elementos para su comprensión, donde se relaciona la apropiación del espacio, las relaciones que se gestan, las reglas y condiciones que se dan por las dinámicas de dominación que se presentan, además resalta una característica importante como lo es la identidad con el espacio.

Por lo anterior, se pueden destacar dentro de los elementos del concepto la idea del poder y apropiación de los espacios ocupados por grupos sociales, desde lo político-económico hasta lo simbólico-cultural; por otra parte, la construcción de normas y reglas en las redes para que exista una armonía e igualdad identitaria, como ejemplo, se podría resaltar los regionalismos en Colombia como los paisas, pero dentro de este grupo hay otra fragmentación que se da por la región del país de la que proceden como Antioquia, Quindío, Pereira, etc.

Dado que la territorialización ya se define, es importante también entender el concepto de desterritorialización y para ello se analizará lo descrito por Haesbaert (2012) donde “se entiende la desterritorialización como todo proceso y toda relación social implica siempre simultáneamente una destrucción y una reconstrucción territorial.” (p. 13); resaltando una destrucción y reconstrucción territorial, aunque no es claro cómo se presenta o como se da en el territorio, es decir, no se puede entender cuando se presenta esa destrucción en el espacio. Un segundo aspecto conceptual es la hecha por Canclini (1990), quien lo define como “pérdida de los linderos territoriales que se han creado a partir de códigos culturales históricamente localizados” (Nates Cruz, 2011, p. 216); por lo anterior, se infiere entonces, una pérdida del

espacio apropiado por los grupos humanos, pero no es clara la razón por la cual se presenta esta pérdida o qué acciones conllevan a esta.

Para mayor claridad sobre el concepto se presenta una tercera aproximación es hecha por Octavio Lanni (1998) define el concepto como “desarraigo de costumbres, identidades, ideas, sistemas de valores o también para expresar la pérdida de poder y control sobre un determinado espacio” (Beraún & Beraún, 2009, p. 113); lo cual permite inferir que hay una movilización de la comunidad sobre el espacio que fue apropiado por causas externas, lo que se traduce a la pérdida del poder y el control sobre el espacio, esto se puede presentar de dos formas, una si se presenta una movilización de la comunidad que históricamente ha ejercido una territorialización del espacio a causa de otra comunidad que la expulsa, o porque siguen en ese espacio pero ceden el poder que tenían sobre el territorio.

En consecuencia, se entenderá desterritorialización como lo definen Haesbaert y Nates, que recogen la mayoría de los elementos expuestos que hacen parte del concepto, explicando así la desterritorialización como todo proceso y toda relación social implica siempre simultáneamente una destrucción y una reconstrucción territorial, dado que representa una pérdida de linderos territoriales, los cuales son creados a partir de códigos culturales que históricamente han sido localizados en los territorios; este concepto puede ser considerado como un movimiento por medio del cual se abandona el territorio.

2.1.4. La reterritorialización

Una vez analizado los conceptos de territorialización y desterritorialización se pueden entender estos movimientos de una manera más comprensiva así, el primer concepto nos permite entender un primer movimiento de construcción de un territorio sobre un espacio; los agenciamientos se desterritorializan y, en un segundo, ellos se reterritorializan como nuevos

agenciamientos maquínicos de los cuerpos y colectivos de enunciación, según lo plantea Deleuze y Guattari (1996) citado por Haesbaert (2012); estos autores plantean una serie de características respecto a la desterritorialización, en primer lugar, el movimiento concomitante e indisoluble entre desterritorialización y reterritorialización se expresa en lo que ellos llaman la “proposición maquínica”, nunca se desterritorializan por sí sólo, se necesitan dos términos, es decir, debe haber otro agente que los obligue a desterritorializarse. En cada uno de los términos se reterritorializa uno en otro.

De tal manera que no se debe confundir la reterritorialización con el retorno a una territorialidad primitiva, o más antigua: ella implica necesariamente un conjunto de artificios por los cuales un elemento, el mismo desterritorializado, sirve de territorialidad nueva a otro que pierde la suya, por tanto, según Guattari & Rolnik (1996) citados por Herner (2009, p. 169), se desprende de allí, todo un sistema de reterritorializaciones horizontales y complementarias.

Lo que se puede inferir de esta definición es que la reterritorialización es un movimiento que es la apropiación de otro espacio, diferente del que fue desterritorializado, pero esta acción implica que otro pierda su territorialidad, donde este grupo de humanos se establece de nuevo en un espacio.

2.1.5. Medio Ambiente

Este concepto se empieza a construir a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, según Canguilhem (1980) citado por Gargallo & Calafelle (2014), en un primer momento, según los autores, es el espacio existente entre dos partículas entre las que actúan unas fuerzas, haciendo similar a la teoría newtoniana; definiéndose por propiedades físicas. Luego, partiendo de una concepción maquínica donde “El medio ambiente aparece como el entorno de los seres vivos

definidos por las condiciones que lo generan: clima, lugar y especies.” (Gargallo & Calafelle Subirà, 2014).

Por otro lado, es importante que el medio ambiente deba entenderse como un potencial para el desarrollo alternativo a partir de la movilización de los recursos humanos, ecológicos, culturales y gnoseológicos de la nación, según se establece en la Carta de Bogotá del Seminario Latinoamericano sobre Universidad y Medio Ambiente (1985), citado por Ángel Maya (2015).

Dentro del concepto de territorio, uno de los elementos importantes es la naturaleza o el Medio Ambiente, se retoma el propuesto en La Conferencia de Belgrado y los desarrollos que, en ese mismo sentido, ha introducido Augusto Ángel Maya (1986), quien discute que el Concepto de medio ambiente está constituido -o debería estarlo-, además del medio físico, por el medio social y cultural, factores ,éstos últimos, que son los principales causantes de los problemas ambientales, según lo cita Franco (1996).

Otra percepción del concepto es considerar el ambiente como una externalidad (González Ladrón De Guevara & Valencia Cuellar, 2013), en otras palabras, es un bien en sí mismo y, de la misma manera se considera un instrumento que le permite a los humanos la realización de ciertos fines para la satisfacción de ciertas necesidades, ajeno a la cultura y a la construcción social.

Actualmente, Sauv  (2005) citado en Gargallo & Calafelle (2014) sugieren que el medio ambiente de debe entender también desde una perspectiva sociocultural, como una construcción social procedente de la coexistencia de las cosmovisiones tanto individuales y colectivas; así, se debe dejar de entender este como solo un espacio de medio natural.

TABLA 2

DIMENSIONES DEL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE SEGÚN LUCIE SAUVÉ

Ámbito	Concepción de medio ambiente que se incluye
<i>Natural</i>	Naturaleza, naturaleza y recursos.
<i>Conexión</i>	Problema, red de relaciones, objeto de estudio, medio de vida, conflicto de valores, organismo.
<i>Cultural</i>	Espacio sociocultural, espacio de actuación/reflexión, espacio de emancipación racional, espacio afectivo de relación de poder entre grupo, construcción de la identidad, espacio de desarrollo personal.

Fuente: Tomado del texto de identificación y caracterización de las concepciones de medio ambiente de un grupo de profesionales de la educación ambiental (Gargallo & Calafelle Subirà, 2014).

En la tabla 2, se refiere a una dimensión natural del concepto, donde el medio ambiente se relaciona como un entorno natural y como un recurso. Desde la dimensión de conexión como consecuencia de la interacción entre multiplicidad de variables, los cuales hacen referencia a los problemas sociales, conflictos de dominación, entre otros; y, por último, desde la dimensión cultural, donde se reúnan como la cultura, el poder, las emociones, los movimientos sociales, etc.; los cuales interrelacionados propician la construcción de la identidad individual y colectiva. Estas tres dimensiones no son excluyentes entre sí, sino que forman un complemento, haciendo la concepción más diversa y compleja del medio ambiente.

En conclusión, basado en el rastreo del concepto, se instituyen nuevas evidencias para establecer la construcción del concepto desde solo una dimensión física, hasta contemplar una multidimensionalidad del concepto, determinando diferentes tipos de relaciones entre el sistema biofísico y el sistema cultural de un territorio, por ende, el ambiente se concibe como una forma particular de representación que, de las interacciones entre los sistemas descritos, los cuales han construido los diferentes tipos de configuraciones humanas (González Ladrón De Guevara & Valencia Cuellar, 2013); ya que este concepto recoge la mayoría de variables que se han contemplado en este capítulo.

2.2. Aproximaciones al concepto de territorio

Sobre el territorio se han trabajado diferentes definiciones donde se aproxima a una concepción de manera teórica, muchos piensan que al referirse al territorio solo se habla de un espacio geográfico¹², cuando a la luz de las teorías implica más elementos a considerar, por ejemplo, Veltz (1999) citado por Edgar Moncayo (2002) afirma que “el territorio es considerado como una estructura activa (de desarrollo, de estancamiento o de regresión) y no solamente como un perímetro-receptáculo de las actividades productivas, es decir: “los territorios no son campos de maniobras, sino actores” (p. 26); lo cual quiere decir que para entender qué es el territorio debo comprender también los seres (humanos o no)¹³ que actúan en un lugar¹⁴.

Otra aproximación del concepto de territorio, donde se fundamenta en dos enfoques: primero como una extensión de la superficie terrestre delimitada, homogénea y limitada (puede referirse a datos naturales o hechos humanos, entendiendo así el territorio como el espacio vital de un grupo; segundo, una definición de 1278, que trata de una parte del país que formaba una circunscripción política, es decir, según Lussault (2015) el territorio es “un espacio de representación¹⁵ donde se efectivizada un poder (...) área limitada y controlada por un individuo o un grupo de animales, que rechaza a otros individuos o grupos mediante comportamiento agresivo o señales de rechazo” (p. 89); por tanto, no podemos entender el territorio sin el factor de dominación sobre el mismo.

¹² Se entiende “espacio geográfico” como un espacio humano en cuanto a la construcción social (Lussault, 2015).

¹³ Haciendo referencia a la definición de territorio de Guy Mercier (2009), donde entiende este concepto como la fuerza que ejerce un cuerpo sobre un espacio geográfico.

¹⁴ Se entiende “lugar” como la más pequeña unidad espacial, porque constituye el espacio básico de vida social; compleja, dado que muestra la complejidad de la sociedad y resulta ya de una combinación de principios espaciales elementales (Lussault, 2015).

¹⁵ Los espacios de representación se entienden como el espacio vivido a través de las imágenes y los símbolos que lo acompañan, y de ahí, pues, el espacio de los «habitantes», de los «usuarios», pero también el de ciertos artistas y quizá de aquellos novelistas y filósofos que describen y sólo aspiran a describir. Se trata del espacio dominado, esto es, pasivamente experimentado, que la imaginación desea modificar y tomar. Recubre el espacio físico utilizando simbólicamente sus objetos. Por consiguiente, esos espacios de representación mostrarían una tendencia (de nuevo con las excepciones precedentes) hacia sistemas más o menos coherentes de símbolos y signos no verbales.

Por último, Lussault (2015) en su disertación por definir el territorio al final de su configuración del concepto lo entiende como “un área delimitada afectada por una ideología territorial que le atribuye a una porción del espacio el estatuto de territorio y, por lo tanto, de extensión limitada continua, demarcada por polos y valorizada como tal” (p. 98), por consiguiente, se puede afirmar que esa apropiación del espacio por una ideología que puede ser emanada de la sociedad, de un grupo (amplio o restringido), o de un individuo, la cual debe estar legitimada. Este territorio es un espacio estructurado por dos principios de contigüidad y continuidad.

Por otra parte, para comprender otras dimensiones en el ánimo de entender el concepto se refiere la siguiente definición, según Franco (1996) el territorio se entiende como:

El lugar en donde se reproducen permanentemente las formas de interacción social; es el escenario de la recreación continua de las relaciones entre diversos grupos que se renuevan permanentemente o se efectúan por primera vez. Allí diferentes grupos sociales mantienen contactos por razones de parentesco, trabajo, de vecindad o por casualidad; contactos éstos. También se concentra allí, la más rica variedad posible de formas de adaptación social al espacio y de intercambio sociocultural; de confrontaciones por el control del poder y de conflictos de intereses; y dicotomías entre concepciones arraigadas en la tradición y de pensamientos abiertos al futuro y a la innovación, etc. Formas éstas, que son sintetizadas, reproducidas y recreadas en un espacio delimitado, densificado y extraordinariamente vital. (p. 3).

En la anterior definición de territorio, dentro de los aspectos a resaltar está el por qué se mantiene la tradición, por razones de parentesco, transmitidos de generación a generación, o por

otras personas que llegan a aquel espacio y realizan una adaptación para lograr la interacción social con la comunidad que allí habita, ofreciendo así un intercambio sociocultural involuntario.

Se observa que en las definiciones ofrecidas por Franco (1996) y Lussault (2015) resaltan la dominación o control en los ejercicios de poder en estos; también una ideología territorial entendida como una tradición que se reproduce en la población que habita en aquel espacio determinado. Por ende, el territorio deja de ser “un simple patrimonio (según la visión agraria del territorio) o un lugar de regulación de relaciones sociales (según una visión administrativa del espacio). Nosotros vemos cada vez más, un cuadro creador de organización, una estructura activa y no más un simple espacio que utilizamos para alojar inversiones eventuales o para construir una infraestructura.”(p. 26), según Datar (2000) citado por Moncayo (2002), donde esta concepción de territorio solo aborda aspectos físicos y no tiene en cuenta las relaciones intrínsecas que se gestan desde estos espacios para transformarse así en territorios, porque como lo afirma Lussault (2015) todos los territorios son espacios pero no todos los espacios son considerados territorios.

Reconociendo aquellas relaciones que se gestan en los territorios como característica fundamental de los mismos, Maillat,(1995) citado por Moncayo (2002), refiere una definición diciendo que “el territorio es el resultado de un proceso (se habla de territorio construido) surgido de las estrategias de los actores y de fenómenos de aprendizaje colectivo”(p. 16), en efecto, se resalta la construcción social de las relaciones en un espacio entre actores como condicional para entender este concepto desarrollado, referenciándolo como aprendizaje colectivo, en otras palabras, adoptado por todos, legitimado y transmitido como tradición oral.

También, Arturo Escobar (2014) describe que “los territorios son espacios-tiempos vitales de interrelación con el mundo natural” (p. 103), resaltando así que las interrelaciones que

se gestan no son solo sociales por estar relacionadas con las personas, sino que también es importante la relación que tienen con su medio natural donde se encuentran, así se tiene no solo los operadores espaciales¹⁶ antrópicos¹⁷ del territorio, sino los naturales.

En el texto de Ávila (2017), expresa cómo se entiende la configuración del territorio, porque:

es comprendido como espacio y tiempo vital reconstructor de sentidos, imaginarios y representaciones con el medio ambiente, con los ciclos de la vida, con la trascendencia, con la productividad social, política, económica y cultural, atravesado o impregnado por una sociedad del conocimiento tecnologizada, ávida de educación pertinente a sus espacios de vida. El territorio es espacialidad¹⁸ y temporalidad educada desde la investigación y la acción inter y transdisciplinaria (p. 2).

En consecuencia, cabe resaltar que aparecen otros elementos importantes para entender el territorio, a saber, se encuentra la relación espacio y tiempo, esa temporalidad se da por los ritmos de vida de las comunidades que habitan los espacios delimitados, en el marco del arraigo historia de la misma comunidad y su tradición.

En el marco del desarrollo, Ávila (2017) también comprende al territorio como un sistema de relaciones socioeconómicas, culturales, físico-espaciales y ambientales, en otras palabras, el territorio es multidimensional, donde solo lo físico comprende uno solo de sus lados, pero su configuración compleja en el marco de la evolución de la comunidad que la habita y los factores externos que permiten entender el territorio como una unidad de planificación hay que

¹⁶ Operador espacial entendido como una entidad que tiene la capacidad de actuar como performance en el espacio geográfico de las sociedades implicadas (Lussault, 2015).

¹⁷ Como ejemplo el humano, lo que ellos producen o realizan.

¹⁸ La Espacialidad que acá se resalta está “dada por las geografías y orografías, por las demarcaciones físicas y mentales entre límites y horizontes urbanos y rurales, por las pobrezas y las riquezas materiales y espirituales, pero principalmente por las condiciones y prácticas individuales y sociales que determinan y expanden la equidad y el desarrollo del ser humano” (Ávila, 2017, p. 2).

integrar diferentes visiones, para entender, comprender, explicar e intervenir este sistema complejo que se presenta hoy. Por consiguiente, “el territorio se convierte en el contexto de la heterogeneidad y de la complejidad del mundo real, trasciende el escenario del espacio como figura geográfica y lo resalta como factor de equidad y desarrollo” (Ávila, 2017, p. 2).

En resumen, para entender el territorio, primero hay que enfatizar que la parte física es una sola de las caras de este; segundo, la configuración de relaciones que se gestan en aquel espacio, tanto naturales, refiriéndose al entorno donde habitan y conviven, como antrópicas, hechas por los hombres, además de la relación entre la misma comunidad que se gestan hacen parte de la noción del territorio. Tercero, hay que comprender las dinámicas de poder que se presentan, la defensa de esta y las luchas para garantizar la hegemonía dominante; cuarto, la concepción de la ideología territorial debe ser legitimada en el territorio, que se traduce a la cultura y tradición de la comunidad, la cual se conserva por sus relaciones de parentesco y se presentan cambios por los intercambios culturales voluntarios e involuntarios, de acuerdo con las dinámicas y lógicas de este. Como quinto, se entiende al territorio como sistema que tiene diferentes frentes, los cuales hay que abordar para enlazarlo con el desarrollo y las dinámicas técnico-administrativas que se estén elaborando desde otros niveles para el reconocimiento de su heterogeneidad y su aporte.

2.3. Soberanía alimentaria en los territorios

Como se está delimitando el concepto del territorio y los elementos importantes del mismo, es importante plantearse como garantizar la superación de las necesidades de la población a partir del mismo, por ende, se propone entender en un primer momento comprender que se entiende por soberanía, para lo cual se toma como ejemplo los Estados Nacionales y a partir de estos el concepto “soberanía” abordado por Heller (1987) desde el texto de Betancourt

(2017), se entiende en su “capacidad, tanto jurídica como real, de decidir” (p. 142), es decir, se plantea una autonomía desde el territorio para tomar la decisión de algo particular.

En ese orden de ideas, una primera idea de la soberanía alimentaria es el “(...) acceso independiente a los alimentos: ser autosuficientes y escoger lo que uno se va a comer, [...] la solidaridad, el intercambio cultural y el comercio justo son bienvenidos” (Betancourt Garcia, 2017, p. 141); por ende, esta soberanía es la determinación de escoger lo que se come en la comunidad y se gestan otras relaciones con otros, donde la solidaridad y la justicias son valores compartidos, en el sentido que, no habría lugar para una generación de plusvalía en el intercambio propuesto. Cabe aclarar que lo anterior, está sujeto a regulaciones de carácter internacional impuesto por políticas, las cuales son adoptadas por los gobiernos nacionales y locales (Betancourt Garcia, 2017).

La incidencia de las políticas depende del tipo de Estado, el desarrollo que tenga y el control sobre la economía externa, esto determina si el Estado en cuestión es más o menos soberano que otros (Betancourt Garcia, 2017); mientras más control económico y desarrollo tenga un Estado, más soberanía alimentaria tendrá para su territorio. Es así como se puede establecer que con la soberanía se vinculan otros conceptos como lo son el Estado, el territorio y el poder (Betancourt Garcia, 2017), dado que estos cuatro conceptos permiten analizar la autonomía de los Estados, el territorio en el cual se encuentran vinculados y las dinámicas de poder que se gestan para que emerja una mayor o menor soberanía, en este caso, alimentaria.

Otro concepto mediante el cual podemos comprender la soberanía alimentaria es el expuesto por Montagut y Dogliatti (2006), citado por Betancourt (2017), donde expresa que “La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, de sus países o uniones de estados a definir su política agraria y alimentaria, [...] adquiere su sentido en ámbitos locales, nacionales o

regionales, que es donde debe ir dirigida fundamentalmente la producción de alimentos” (p. 152), es decir que esta soberanía es intrínseca de los pueblos para garantizar mediante políticas, la producción de alimentos en lo local y regional, donde realmente se materializa estas medidas.

La soberanía alimentaria, desde lo local, afirma Windfuhr (2005) citado por Betancourt (2017) para la protección de la soberanía se busca su derecho a “controlar las políticas, la distribución de recursos y la toma de decisiones nacional e internacional para todos aquellos que se ven directamente afectados por estas políticas”(p. 145), lo cual implica que para construir estas políticas se debe hacer colectivamente desde y en los territorios (Betancourt García, 2017), donde se gesta una estrategia desde lo local para que se vinculen las comunidades de los diferentes territorios donde se va a implementar la política.

Para evidenciar los elementos comunes entre la soberanía y la seguridad alimentaria, Betancourt (Betancourt García, 2017) retoma la tabla 3 para explicarlo.

TABLA 3

ELEMENTOS COMUNES ENTRE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. Priorizar producción agrícola saludable local.	2. Acceso a: pequeños productores, pastores, pescadores artesanales y personas sin tierra a: tierra, agua, semillas, razas de animales y crédito, reforma agraria; lucha contra los OGM y las patentes sobre semillas, razas de animales y genes; del libre acceso a áreas de pesca para pescadores artesanales.	3. El derecho de pequeños productores a producir alimentos.	4. El derecho de consumidores a decidir qué consumen, cómo y por quién es producido.	5. El derecho de los países a protegerse de importaciones agrícolas y de alimentos tasados por debajo de su valor, detener todas las formas de dumping. Costos agrícolas vinculados a costos de producción.	6. La participación de la población en la toma de decisiones en política agrícola.	7. Reconocer derechos de las mujeres productoras	8. La agroecología, forma de producir alimentos y medios de vida sostenibles.	9. Políticas de comercio y acceso a insumos agrícolas, soberanía sobre semillas y razas de animales.	10. Rechazo a todas las formas de monopolizar y privatizar recursos públicos como el agua.
---	--	---	--	---	--	--	---	--	--

Fuente: Tomado del libro Betancourt (2017), basado en DESMARAI, Anette A. (2007): La Vía Campesina. La globalización y el poder del campesinado. Editorial Popular, Madrid; y WINDFUHR, Michael y JONSÉN, Jennie (2005): Soberanía alimentaria: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. FIAN-Internacional.

Es importante, en ese orden de ideas, determinar acciones autónomas de un Estado hasta la población más micro que se rastree, abocando a esa soberanía de poder decidir sobre su

territorio, para procurar sus alimentos (Betancourt Garcia, 2017), por consiguiente se pretende que sea la misma comunidad la que libremente describa lo que desea cultivar, sin imposiciones supraestatales que “designen” un lugar en la economía agrícola mundial.

Para lo anterior, se debe preguntar ¿qué, cómo y dónde deben producirse los alimentos que demanda su población?, estos cuestionamientos deben ser solucionados de manera democrática e internamente (Betancourt Garcia, 2017); por ello se retoma lo anteriormente afirmado y es que los pueblos son los que deben estar en la construcción de las políticas y para acordar de manera solidaria los actores que intervienen, las cantidades que se producirán, la calidad y el precio, todo con el fin de suplir las necesidades del territorio. Además, con base en las premisas anteriores es relevante tener en cuenta “la capacidad y la autonomía de las naciones, los territorios, los gobiernos, las comunidades y los individuos, para tomar la decisión de usar los territorios para sembrar alimentos u otras actividades más rentables”(Betancourt Garcia, 2017, p. 143), es decir, que estos factores ayudan a determinar las actividades que mejor resultado den en los territorios sobre los cuales se piensa implementar la política, todo en el marco de la dinámica de autonomía y derechos comunales de los mismos territorios.

Por consiguiente, en relación con la seguridad alimentaria y el territorio es importante abordar unos criterios básicos que mejoran el trabajo del campesino y el mantenimiento de la nutrición urbana; esos criterios son la cercanía entre la producción y el consumo de los alimentos, a través de la soberanía alimentaria (Betancourt Garcia, 2017); por ende, se hace una mejor distribución de la producción a nivel interno, a fin de favorecer la calidad de los productos.

Dentro de los territorios y sus formas de gobierno están presionados para cumplir estándares exigidos por la economía mundial, lo cual implica reformas y modelos de organización que se tienen que adoptar para estas a la altura de estas solicitudes y para ello se

requiere en muchas ocasiones “nueva organización político-administrativa del gobierno, con nuevas funciones y competencias” (Betancourt Garcia, 2017, p. 160), con el fin de garantizar el cumplimiento de las exigencias supranacionales.

El planteamiento de este tipo de políticas debe permitir una reconfiguración estratégica de seguridad nacional, donde la soberanía alimentaria se encuentre en condiciones de globalización, respetando cada uno de los niveles territoriales, desde lo global a lo territorial (Betancourt Garcia, 2017), por medio del cual la autonomía y la discusión sobre esta política parta de la necesidad de comprender lo que se necesita, no solo desde una rentabilidad económica. Pensando también en una reivindicación de las formas colectivas y comunitarias que desde tiempos ancestrales han resuelto los problemas de seguridad y soberanía alimentaria, donde las comunidades indígenas, los campesinos, los colonos y los afrodescendientes tienen el manejo de la seguridad alimentaria, sin conocer el tecnicismo o la discusión teórica a partir de los conceptos, como forma de subsistir (Betancourt Garcia, 2017); por ende, a partir de esa reivindicación se produce una apropiación de saberes que permiten una prolongación de la soberanía alimentaria.

2.4. Nuevas formas de habitar

Debido a la introducción de los anteriores conceptos, es preciso decir que a través del tiempo han cambiado las formas de habitar el territorio, en la conferencia de Arturo Escobar (2018), denominada “*Habitabilidad y diseño*”, hace un rastreo del tipo de habitabilidad de occidente la cual es patriarcal, esta como idea fundamental surge hace 7000 años y a través del tiempo se fue consolidando como una visión de mundo centrada en la jerarquía de la dominación, la apropiación, el poder, el control, la negación del otro y la guerra. Ante lo cual, la mayoría de nosotros vive y es patriarcal, aunque haya practicas matrísticas o matriarcales, eso

lleva a la destrucción, porque hay una homogenización de las formas de habitar. Como se sufren cambios estructurales en la cultura de habitar como violencia estructural, por medio de ella se observa un ángulo para repensar la crisis de las transiciones, modelos de ciudades capitalistas construidas a partir de darle la espalda a la naturalidad.

Escobar (2018) afirma que hay una crisis de habitabilidad, donde predomina una espacialidad excluyente con respecto al medio ambiente del entorno; así, el autor invita a pensar una sustitución de lo construido en lo ambiental, para que exista un reconocimiento de la interacción del vivir de todo lo vivo y desde ahí reconstruirnos.

Es importante anotar, que por esas formas de habitar y la homogenización que se pretende implementar en los territorios, hace que surjan luchas territoriales, que nacen de la defensa del territorio por comunidades que tiene diferentes formas de habitar, como ejemplo en Colombia, la región del pacífico; donde se pretende que se vuelva a recuperar el sentido de lo comunal, lo comunitario se entiende, según Escobar (2018) un espacio de represión pero que es necesario “por fuera de la comunidad solo existe la muerte”, lo cual se presenta después a un individuo descomunalizado. Por ende, estas las luchas fomentan nuevas formas de habitar, donde existe una sociedad interactiva entre el territorio y la gente, esto muestra que los dos son uno.

Estas nuevas formas de habitar propician que en un espacio sea más vital profundizar la utopía del pluriverso, un mundo donde quepan muchos mundos, es decir, que en un mismo espacio convivan diferentes perspectivas de “cómo” habitarlo, resaltando el valor ancestral de los territorios, garantizando la permanencia de la comunidad en estos. Dentro de la propuesta del autor Escobar (2019), se pretende que lo urbano y el diseño del habitar propicien una reapropiación de los espacios, donde se vive y se convive; así, invita a repensar las regiones y

habitar, donde hay una fusión de la ruralidad y la ciudad, según Martínez (Escobar, 2019), donde hay una interacción asociativa con la circularidad de la vida.

Principalmente, esta teoría tiene tres principios, a saber; el primero es la recomunicación de la sociedad, enfocado hacia la crisis occidental de la imposición del modelo individual de ser y existir; el segundo, la relocalización de las actividades económicas y sociales, en la medida de lo posible, economías locales, huertas urbanas y desde lo comunal; y, por último, el fortalecimiento de las economías locales, como movimientos étnicos y campesinos.

Entre los ejes principales están la descolonización, la despatriarcalización y el pluriverso, donde lo que se busca es la liberación de la madre tierra y la existencia de otros mundos, es decir, de su coexistencia, alrededor de estos ejes está la tecnología y la ciencia, donde los elementos innovadores pueden contribuir a esta nueva forma de vivir, todo para reentrar al mundo de la madre tierra y con estrategias profundas.

Como parte de la crítica a esta nueva teoría sobre las forma de habitar, se determina que hay un desconocimiento de la globalización y unos niveles supraterritoriales que limitan las prácticas de las formas de habitar, dado que bajo el contexto del desarrollo y sus avances no se puede desconocer en la construcción del territorio; la segunda crítica, desde la filosofía solo se ha interpretado el mundo, solo se han quedado en la teorización porque no hay aportes profundos sobre como transformarla, es decir, no hay una manera de implementarla en la vida real, entonces se entiende que esta teorización tiene sentido en función de las disputas y problematizaciones, pero con elementos insuficientes para que sea puesto en marcha.

Otra crítica es que se parte de la idea que lo que hay, o las maneas de habitar hoy están mal y por eso hay emergencias o crisis, pensando desde lo visceral, y lo que se hace es articular o constituir una serie de ideas para enfrentar esos malestares sociales, sin contemplar que también

hay otras variables que contribuyen a la problemática, o que se han mejorado algunas deficiencias que antes se padecían y por lo tanto ha mejorado la calidad de vida de lo comunal, entonces, es necesario replantearse los aportes buenos y malos, además de una articulación de lo mismo; además, esta teoría necesita una complementación, en otros términos es densificar los contrastes, heterogeneidades, opuestos y modernidad; y tensión en las materialidades de los diseños. Por último, se debe entender y partir de la premisa que el mundo es contradictorio, la naturaleza de lo que somos tiene que ver con la crisis, dicho de otra forma, no solo pensar en las nuevas formas de habitar es una solución absoluta para la crisis de habitabilidad o una solución permanente en las nuevas formas de habitar de vivir y convivir con la naturaleza, sino que permanentemente aparecerán nuevas crisis que otras teorías tratarán de explicar y transformar la realidad.

3. PLANIFICACIÓN PÚBLICA

De acuerdo con lo la explicación de los anteriores conceptos y el rastreo de tópicos importantes para entender la triada conceptual entre desarrollo-territorio-planificación, donde no se puede entender los conceptos por separado, sino que hay una interrelación, sin entender el desarrollo, no se puede entender el territorio y la planificación, sin entender el territorio, no se puede entender la planificación y el desarrollo; y, la planificación necesariamente nos vuelve a remitir hacia el desarrollo y el territorio (Franco Silva, 1996).

Así se vinculan los conceptos de desarrollo a los de planificación en los diferentes territorios de un país, una región, o un sector. Tinbergen (1959), en su libro de Planeación del Desarrollo, consideraba las mínimas condiciones generales para alcanzar el desarrollo, señalando que, debían existir:

- a. Mínimos de seguridad y estabilidad en general como en particular, de tal forma que exista una actuación gubernativa de tipo general para el mantenimiento del orden, la seguridad y la propiedad.
- b. Un mínimo de instrumentos de política económica a disposición del gobierno para que este los utilice en forma adecuada.
- c. Prever el mínimo de seguridad social corrigiendo las desigualdades más extremas del ingreso y proporcionar enseñanza y educación a todos los niveles (p. 18)

Así, bajo el esquema de los mínimos, la Planificación se estimarían cuatro puntos clave para la política del desarrolla: por un lado, se busca crear las condiciones favorables al desarrollo; después, se pretende familiarizar al gobierno, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y las ventajas del desarrollo; además, se realizarían

inversiones de tipo básico; por último, tomar medidas para facilitar y estimular la actividad y las inversiones privadas.

Por tanto, se observa como la planificación va de la mano con el desarrollo, implementado en un territorio, por ello se destaca la pertinencia de hacer una delimitación conceptual sobre la planificación; luego se describirá brevemente como se ha implementado está en América Latina; además se hace un rastreo de los principales enfoques de la planificación en el mundo; y, por último, los principales instrumentos y metodologías de la planificación.

3.1. Desarrollos conceptuales sobre la planificación

Evidentemente es necesario entonces, abordar diferentes concepciones sobre planificación para consolidar unos desarrollos principales sobre lo que se entiende por este; por lo tanto, se puede considerar un primer acercamiento al concepto lo dicho por Betancourt (2001b), donde se plantea que esta solo se puede pensar desde la racionalidad y que el capitalismo (desde su inicio) permite cumplir con los procesos, los cuales se enmarcan principalmente en dinámicas económicas, como la de racionalizar la utilización de los recursos (eficiencia); es decir, que la planificación nace a partir de la necesidad de la eficiencia en los proceso enmarcados en el modelo económico, donde no se incluye en este momento una interacción con los actores clave.

Resaltando la importancia de la racionalidad del concepto, en el Fondo de Cultura (1979), citado por Betancourt (2001b), relaciona que la planificación es “...es la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana... La idea central es establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener éstos mediante el uso más eficiente de aquellos” (p. 33), en otras palabras, la planificación permite actuar

racionalmente frente a la toma de decisiones, estableciendo relaciones entre unos medios y fines para tener mejores resultados, que se traducen de nuevo en la eficiencia.

Dentro de los elementos a analizar dentro del concepto se encuentran criterios sobre la optimización de la toma de decisiones, por ende, también es importante entender el concepto como lo entiende Ferrufino (1986) citado por Franco (1996) como “una manera de pensar acerca de determinados problemas, orientada predominantemente hacia el futuro”(p. 3), también determina que para su ejecución se requieren unas relaciones mínimas entre situaciones reales que se delimitan entre históricas y actuales, también requiere una conciencia colectiva y objetivos racionales; en atención a esto, permite incluir alternativas en el proceso, teniendo como variables los preceptos antes mencionados. Entonces, se puede resaltar que la toma de decisiones “políticas” permiten identificar alternativas, las cuales se basan en las realidades y unos objetivos se ajustan, dependiendo del territorio y el contexto donde se pretenden ser aplicadas.

Debido a la importancia que en el anterior concepto se le da a la política, Betancourt (2001b) afirma que la planificación “del desarrollo” también se puede entender como una acción de una política y política pública, lo cual hace un detalle profundo sobre cuáles son las relaciones entre los procesos técnicos y la toma de decisiones políticas de las políticas públicas que se lideran desde el Estado, con el fin de solucionar problemas, las cuales de manera directa afectan los recursos presupuestales y al utilizar este instrumento, intrínsecamente se hace una priorización. Así mismo, se entiende que dentro de las variables más importantes del concepto se encuentran los instrumentos mediante los cuales este concepto se materializa, la toma de decisiones, la priorización política que se debe al análisis de las necesidades y solucionar problemas, estas adelantadas por el gobierno a cargo.

Vinculando una variable importante como lo es el territorio, su lógica de apropiación y reapropiación, Betancourt (2001b) entiende que este elemento permite integrar la racionalidad del manejo de recursos, por medio de una sistematización que transcurre de generación a generación; de esta forma se resalta que la planificación no solo se da desde el inicio del capitalismo, sino que en la comunidad a nivel de lo local.

Por otra parte, una de las definiciones principales es la dada por Ackoff (1973) citado por la guía del DNP (2008a) la planificación es “concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo” (p. 9); relacionando así lo que se quiere y los medios necesarios para alcanzarlo, se requiere la proyección de un futuro, a donde se quiere llegar y por los medios se encuentran los procesos efectivos para poder obtener ese futuro.

Otro concepto importante, para observar otros elementos que hacen parte de esta definición como los aspectos de realidad, macro y territorial, contenido, procesos y los sujetos, por ello, Betancourt (2001b) afirma que la planificación es el proceso por medio del cual la sociedad y el Estado, entienden su realidad, hay una construcción entre actores de la realidad compleja, todo para mejorar el futuro, donde se consultan los ejes temáticos y problemáticos, resultado del interés general de la sociedad en un momento determinado, permitiendo que su desarrollo logre consolidar acciones prospectivas que mejoren la calidad de vida de la mayoría de la población; de hecho, se busca una participación de la sociedad, para dinamizar el proceso, aunque es importante recalcar que hay una creencia ingenua, dado que no se determina el poder, la organización y los intereses de los actores participantes.

Por consiguiente, hay diferentes elementos los cuales se relacionan con el concepto, por ello, Friedman (2001) citado por Betancourt (2001b), se refiere a la necesidad de que la planificación tiene un carácter interdisciplinario, donde se interrelacionan diferentes disciplinas,

no solo en las ciencias sociales, porque no solo se relacionan con procesos y acciones de las políticas; pero como hay relación con el territorio, es necesario otras áreas de conocimiento como las ingenierías, la arquitectura, las vinculadas con el sector rural, en fin, lo que se busca es resaltar su carácter multidisciplinario, y determinar un criterio esencial del proceso planificador su carácter sistémico y multidisciplinar.

En definitiva, la planificación se puede entender como un proceso interdisciplinar, el cual adelanta el gobierno local (o nacional, dependiendo el nivel), donde por medio de diferentes áreas del conocimiento; por un lado, las ciencias sociales para comprender las dinámicas sociales e involucrar a la sociedad en el proceso y para entender también las acciones del gobierno, por otro lado, ciencias relacionadas con el territorio, para entender cómo se vinculan los elementos del entorno en el proceso. Dentro de este, hay que medir el poder, el interés y la organización que se tenga por parte de los actores participantes para medir la incidencia en el proceso; también en este se busca una selección de alternativas de forma racional por el uso eficiente de los recursos, esto permite la optimización de los recursos, tanto físicos como financieros, para la satisfacción de necesidades sociales a través de medios y fines (instrumentos) para alcanzar el futuro deseado a un plazo estimado (ya sea corto, mediano o largo plazo), el cual se construyó en sociedad.

3.2. Diferencia conceptuales sobre la planificación

Para entender más a profundidad el concepto de planificación, hay que diferenciar la planificación de intervención y regulación, con respecto a la dualidad de planificación e intervención, Betancourt (2001b) establece que cada uno de ellos requiere elementos como los institucionales, administrativos, fiscales, financieros e instrumentos que orienten, determinando lógicas y diferenciando dinámicas que se puedan expresar a través de políticas coyunturales; por

un lado la planificación determinan las acciones en que se expresan las políticas intervencionistas del Estado, según Keynes (1971), citado por el autor, donde propone una ejercerá una influencia orientadora ejercida por el Estado sobre la propensión a consumir, a través de impuestos, tasas de interés y otros medios.

Por otra parte, la intervención es una forma de actuar del Estado histórica, en palabras de Betancourt (2001b), esta varía de acuerdo con las exigencias y condiciones en las cuales se encuentren, además se vincula a un modelo general de desarrollo, el Estado y sus políticas; Además, Kaplan (1989) citado por el autor establece seis puntos que lo caracterizan a la intervención, a saber: 1. Procura mantener las bases del sistema, obteniendo estabilidad, crecimiento mínimo, modernización para el capitalismo; 2. Promover, regular y complementar desfallecimientos de la iniciativa privada, no remplazarla, sino que suple las externalidades y los desequilibrios del sistema; 3. Diseñar políticas anticíclicas; 4. Defender a las clases dominantes tradicionales y nuevas, reforzando el poder de la misma, contribuyendo al sistema de dominación; 5. Regular y arbitrar el ascenso de los nuevos grupos al “orden establecido”; y, 6. Reajustarse a las condiciones internacionales.

Por lo anterior, estos conceptos no se pueden tomar como sinónimos que enfrentan los problemas del desarrollo, según Betancourt (2001b) estos conceptos son complementarios y la planificación orienta la intervención, por lo que en el primero se piensan las acciones en el corto, mediano y largo plazo, además de las posibilidades del futuro, mediante los cuales se identifican objetivos, estrategias, políticas, programas y proyectos, que permiten identificar acciones; en el segundo, determina lo que en el acto de planificación el Estado debe hacer y cómo hacerlo; en otras palabras, la planificación es algo macro, que contempla sectores y diferentes programas,

políticas y proyectos, mientras que la intervención son las formas o el cómo materializar lo planificado.

Ahora, al analizar planificación y regulación, entendida esta última no solo como el reemplazo gubernamental del mercado cuando este falla, sino en un apoyo o aliado para profundizarlo y complementarlo, así, reducir costos de transacción derivados de la información asimétrica e insuficiente, según Betancourt (2001b); esta dinámica reguladora del Estado se manifiesta en todos los sectores, donde determina los mínimos y máximos de las condiciones además vigila que las estructuras y proyecciones de los sectores regulados, también tiene un vínculo particular con la prestación de servicios públicos.

Así, se puede inferir que las acciones regulatorias del Estado se planifican de dos formas, según Betancourt (2001b), la primera en la necesidad colectiva pública materializada en la privatización para responder por los servicios públicos básicos; y, la segunda manera es en la inversión pública en los diferentes niveles de gobierno para acciones de seguridad, infraestructura y acciones sociales en educación, salud, vivienda y medio ambiente.

En resumen, la acción planificadora es macro, donde se integran objetivos de corto, mediano y largo plazo, donde se materializa la previsión del futuro deseado, mientras que la intervención es la materialización de lo idealizado, a través de las acciones concretas; y, por último, la regulación son los estándares mínimos y máximos que debe tener las intervenciones, además de ejercer una fuerza vigilante rigurosa para garantizar la prestación de los servicios públicos por parte de todos los sectores del Estado.

3.3. Implementación de la planificación en América Latina

En el mundo no había ninguna concepción universal sobre la planificación de las actividades del gobierno para satisfacción de las necesidades sociales de la comunidad, por lo

tanto, después de las guerras, para reconstruir los países primeramente los europeos, los cuales fueron los más afectados por las guerras. En el año 1928, en Rusia se empezaron a implementar los planes quinquenales, según Fernández (1950) para mejorar la solidez de las empresas públicas, donde se fija un cuadro de directrices donde se proyecte el “qué hacer” económico durante un periodo determinado, dado el tipo de estado intervencionista de Rusia para la época, era un instrumento socialista para el control de la producción por medio del poder político.

Un segundo antecedente de la planeación en el mundo es el Plan Marshall, principal difusor de la doctrina Truman, inspirado en el plan quinquenal ruso, mediante el cual se reconstruye a Europa después de la segunda guerra mundial, pero tenía la finalidad de difundir Estados Unidos una hegemonía en Europa. Así es que en 1948, según González (2012) se puso en marcha el plan fomentando entre ellos la cooperación, facilitando la disposición de equipos, capacidad energética y materias primas el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Es así, como en la economía capitalista de América Latina, Betancourt (2001b) habla sobre las diferentes acciones públicas en que ha intervenido el Estado en América Latina, principalmente de tipo macroeconómico, las cuales se impusieron desde la segunda posguerra en varios países latinoamericanos, aunque se encuentra una diferencia las cuales están relacionadas con la evolución de las condiciones en que se ha aplicado la planeación, el desarrollo, los modelos de estos, entre otras doctrinas impulsadas por los Estados Unidos, todo para expandir su hegemonía y controlar el poder político de dichos países.

Por otro lado, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), en los años sesenta, desarrolla un conjunto de teorías geopolíticas y económicas, específicas para los países latinoamericanos, los cuales orientados por la comisión optaron por un modelo basado en el

desarrollo del capitalismo y el instrumento principal basado en la Planificación indicativa, a nivel macro; a nivel territorial, la influencia en la construcción de lo urbano no estuvo a la altura de las acciones macro, por falta de recursos, por los éxodos rurales que se empezaron a evidenciar, presenciando entonces un vaciamiento de lo rural para tener una mayor concentración de la población en las áreas urbanas; por este modelo de desarrollo que sustituyó, sin absorber el solo incremento vegetativo de la población, como resultado se tiene que los territorios y sus gobiernos locales no tuvieron la capacidad de resolver las demandas generadas por el modelo general (Betancourt Garcia, 2001b); lo que el autor muestra es una parte de los efectos de la implementación de unos enfoques de la planificación en América Latina, los cuales tuvieron impactos importantes, bajo la metodología de la planificación indicativa.

3.4. Enfoques de la planificación

Como se afirmó anteriormente, la idea de la planificación nace como una guía para proyectar económicamente a un país y seguir un “plan” para conseguir los objetivos deseados, donde se desarrollaban sobre los años treinta y cuarenta, las actividades económicas era en las urbes o ciudades, por lo tanto, se empezó a hablar de planificación urbana, este concepto a lo largo del tiempo ha tenido varios enfoques por la emergencia de nuevos elementos, crisis, entre otros determinantes para mejorar el proceso.

TABLA 4

ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

Enfoque	Urbanismo Funcional	Planeación Sociológica	Planeación Económica	Planeación Ambiental	Planeación Estratégica
Qué planifican	Sólo lo físico espacial	Sólo lo socio económico	Lo que requiera el mercado	Uso de recursos naturales	Articulación de lo físico, ambiental, social y económico
Quiénes planifican	El Estado	La comunidad	El Mercado	El Estado	El Estado
Cómo se planifica	Plan	Proyecto colectivo	Proyecto particular	Plan ambiental de regiones y cuencas	Plan - Proyecto
Cómo planifican	A través de la norma, el estándar	A través del consenso social	A través de acuerdos particulares	Acciones, restricciones	Articulación de Plan y gestión integral

Fuente: adaptado de E. Resse, seminario "grandes proyectos urbanos", Quito, 2010 y C. Levy, *DPU, Planning Approaches Course*, 2003.

Dentro de los enfoques de la planificación enunciados en la tabla 4, se exponen Urbanismo funcional, la planeación sociológica, la planeación económica, la planeación ambiental y la planeación estratégica, el origen, las teorías que le rodean, instrumentos y actores.

3.4.1. Urbanismo Funcional¹⁹

Este enfoque nace a partir de 1918, donde una vez finalizada la primera guerra mundial, donde se producen más de 10 millones de muertos y había muchas ciudades destruidas; además por la deficiente infraestructura de los servicios de saneamiento se presentaban muchas enfermedades en la población; sumando a lo anterior, también los grandes casos de hacinamiento, malas condiciones de vida, escasez, mala localización de los espacios públicos; se presenta una incompatibilidad de usos de suelo, mal localizados, procesos de especulación y las vías de comunicación no respondían a las necesidades reales.

Por lo tanto, en 1933, se realiza una conferencia denominada Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), en Suiza, donde diferentes arquitectos empezaron a replantearse el urbanismo, este congreso tuvo once versiones hasta 1959; y, como documento del cuarto

¹⁹ Enfoque sustentado desde los documentos del Congreso Internacional de Arquitectura (1928-1959)

congreso se proyecta la carta de Atenas, por medio del cual se llega a la conclusión de que los problemas a los cuales las ciudades en ese momento se estaban enfrentando los países, podían ser solucionados mediante la organización de las funciones de la vida colectiva, determinada por consideraciones funcionales no estéticas, hace una separación de espacios de residencia, ocio y trabajo, por ende, el enfoque le apuesta a la zonificación de habitar, circular, trabajar y recrear.

En esta época, el Estado regula el uso del suelo, es propietario y el promotor del urbanismo y constructor del proyecto al fin de garantizar el interés general mediante el proceso de planeación; lo que se buscaba con este enfoque es descongestionar el centro, proporcionar mejores zonas verdes, mejor acceso al sol y reducir el tráfico.

3.4.2. Planeación Sociológica²⁰

Desde el marxismo, se reconocen los medios de producción como eje principal para la construcción de ciudades, donde se plantea que debe haber una intervención directa de la sociedad para establecer las condiciones reales de las necesidades. Por otra parte, Kropotkin consideraba que la mejor forma posible de construir sociedad era el comunitarismo, así la comunidad se organiza y se autoconstruye por decisiones libre, basados en la cooperación, lo cual requieren visiones descentralizadas y de sistemas no jerárquicos.

Existen dos momentos diferentes en la historia, en los cuales se teorizó sobre este enfoque, a mitad del siglo XIX, en aquellos años, Londres, presentaba una expansión en las zonas urbanas, depresión agrícola, hacinamiento, desempleo, problemas de transporte, altos precios en arriendo, especulación inmobiliaria, no había alcantarillado y la problemática más relevante; por otro lado, se levantan los primeros movimientos obreros (primera (1964) y segunda (1889) internacional).

²⁰ Sustentada en la teorización hecha por Patrick Geddes (1915), Ebenezer Howard (1902), la Escuela de Chicago, Lefebvre (1968) y Turner (1972).

Según lo que describen Patrick Geddes (1915), ya que la industrialización transformó alteró las condiciones de vida de la sociedad, el autor plantea que los planificadores debían sumergirse en las realidades y las condiciones del entorno de la sociedad, por medio de herramientas como el arte y la educación, generando así una evolución e influir en el proceso social. Otro autor, Ebenezer Howard (1902) dice que era necesario asegurar a los ciudadanos una vivienda decente y humana, mediante la construcción comunitaria de ciudades (405 hectáreas) por fuera de la ciudad con una cantidad limitada de habitación (32.000 personas aproximadamente) y garantizando un cinturón verde (2.230 hectáreas cultivables) entre ellas, conectándose entre ellas un sistema de trenes que uniría a otras ciudades. Las principales ideas era nacionalizar el suelo, asegurando socios capitalistas y fideicomisarios de tierra, a los cuales se les garantizara un retorno del 5% de la inversión derivado de la plusvalía por el cambio del uso del suelo, la plusvalía restante se debía invertir en la misma comunidad, así generaría el efecto de que las industrias se trasladaran a estas nuevas ciudades y atraer obreros.

En el segundo momento, sobre los años 1960-1980 persiste el crecimiento urbano, el crecimiento de la natalidad, éxodo rural hacia las ciudades de manera acelerada, emergencia de las sociedades de consumo, subida de los precios del petróleo, la crisis de los años setenta y se enmarca el proceso de desindustrialización de las ciudades; por ende, Henry Lefebvre (1968) habla de una “revolución urbana”, como una ideología y práctica de la planeación urbana, que solo puede ser llevado a cabo por la clase obrera, dado que quien conoce mejor las necesidades son ellos mismos, quienes a partir de una reorganización del diseño espacial de las ciudades de acuerdo con la transformación de las relaciones sociales de producción, considerando así una proyección sobre el territorio de la división social del trabajo.

Otro autor, John Turner (1972) habla sobre la importancia del papel planificador urbano debe sustentarse en la organización del autodesarrollo, acompañando a la gente en cómo construir, proveer el suelo, materiales y servicios urbanos; es decir, que la comunidad debe organizarse de tal manera que con su trabajo y mano de obra ayuden en la construcción de ciudad, por lo menos, de las viviendas y vincularlos en la planeación del territorio, aunque la parte técnica y de desarrollo se haga desde lo político.

Por lo anterior, a través de un proceso colectivo, los grupos constituyen cooperativas para adquirir el suelo y construir las viviendas, el entorno urbano y la red de servicios comunitarios; la cooperativa reúne los recursos propios de la comunidad y créditos estatales para estas actividades. Así, se vinculan en el trabajo de las obras (con un mínimo de horas por núcleo familiar) y la toma de decisiones en el proyecto mediante la participación democrática en una asamblea, por eso se resalta la toma de decisiones bajo los enfoque de arriba hacia abajo (top-down) y de abajo hacia arriba (bottom-up).

3.4.3. Planeación Económica²¹

Dentro de este enfoque hay que tener en cuenta el neoliberalismo como una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico, pretendiendo así reducir la intervención estatal en los campos socioeconómicos, defendiendo la tesis del libre mercado capitalista como el mejor regulador, donde la intervención se mantenga en las fallas de mercado y las externalidades. También hay que tener en cuenta el crecimiento económico como acumulación de capital, uso eficiente de recursos y una distribución socialmente aceptable del ingreso; así se estabiliza la macroeconomía, distribución de recursos del mercado y la apertura del comercio internacional de los países. Además, el proceso de globalización mediante el que se genera una

²¹ Sustentada en la teoría de Peter Hall, en los años setenta.

mayor interdependencia de todas las sociedades, promovida por los flujos económicos, financieros y de comunicacionales, los cuales pueden ser en tiempo real, pensando en una ciudad global.

A finales de los años ochenta y a principios de los noventa, se enmarcan varios sucesos como la crisis petrolera, procesos de desindustrialización en países desarrollados, desempleo, la difusión de las teorías neoliberales de Friedman, la escuela de Chicago dando importancia a la desregulación estatal del mercado, utilización de la política monetaria, reducción del tamaño del Estado para sanear las finanzas públicas, desregulación de actividades económicas, apertura económica que consolide una economía de mercado, cambios de la economía de primaria a actividades secundarias; y por último, la caída del muro de Berlín.

Peter Hall resume la teoría en proponer una recuperación que abra campo a las pequeñas y controladas intervenciones del capital privado con mínimos controles; otra voz en esta teoría es la de Margaret Thatcher quien dice que el papel del planificador urbano es el de apoyar cualquier tipo de inversiones privadas en los centros urbanos, de manera desregularizada y asegurar la inversión extranjera.

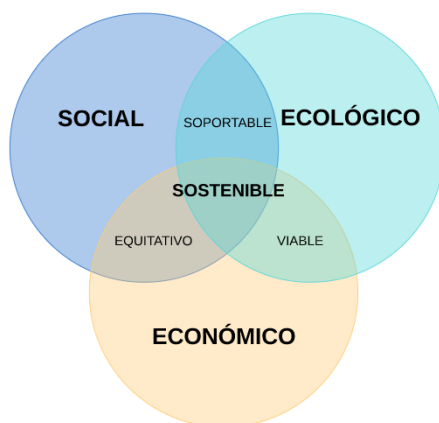
3.4.4. Planeación Ambiental

A principios de los años setenta, se evidenciaron una serie de problemáticas como las hambrunas y sequías de África, desastres nucleares, contaminación industrial, lluvia ácida, calentamiento global y la pérdida de la capa de ozono; las cuales permitieron pensarse como planear bajo estos antecedentes, por ello en el informe Meadows (1972) donde se reconoce que no es posible un crecimiento ilimitado en un planeta con recursos limitados, por ello se propone un estado estacionario donde no se crezca ni económica y demográficamente.

En aquel informe determina que si se continuaba creciendo de esa manera alcanzarían el límite del crecimiento absoluto en corto tiempo, sobre todo porque la dinámica del crecimiento era exponencial y por lo tanto no era desde ninguna óptica sostenible. Luego, en el informe Brundtland (1987) y la agenda 21 (1992) pretenden la preservación del medio ambiente e impulsan el consumo prudente de los recursos naturales no renovables, además, se empieza con el tema del “desarrollo sostenible”, fortaleciendo la teoría de los tres pilares para obtenerlo (progreso económico, justicia social y preservación del medio ambiente). La premisa principal del enfoque es “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”.

FIGURA 2

AGENDA 21 (1992)



Fuente: Elaboración propia – basado en la Agenda 21 (1992)

Con el objetivo de garantizar una ciudad ambientalmente sostenible se establecen los siguientes criterios, a saber: 1. Reducción del consumo de la electricidad; 2. Reducción del consumo de combustibles fósiles; 3. Reconstrucción de los centros y construir ciudades compactas; 4. Reducción del calor producido, utilizando techos y espacios verdes; y, 5. Control en el tamaño de las ciudades, con el fin de no generar deseconomías de escala.

3.4.5. Planeación Estratégica

Ya que, en cada uno de los enfoques de planificación descritos anteriormente, se presentan elementos importantes y críticas sobre los mismos por desconocer estos, en la planeación estratégica se pretende una articulación de los diferentes enfoques, principalmente lo físico, lo ambiental, lo social y lo económico como variables para el proceso, donde quien planifica es el Estado mediante el plan-proyecto.

En una descripción ofrecida por Ogliastri (1992), citado por Betancourt (2001b) donde afirma que la planificación estratégica es “el nombre que se ha dado a un conjunto de contribuciones encaminadas a la orientación general de una empresa, que ha tenido notable influencia desde mediados de la década de los años setenta” (p. 65), esto ha sido tomado del sector privado para implementarlo en lo público, ajustando procesos metodológicos, elementos conceptuales y herramientas. Bajo este enfoque se pretende contestar a tres preguntas: ¿Dónde estamos hoy?, ¿Dónde queremos ir?, y ¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir?, donde en cada uno de los ciclos de esta planificación participan diferentes niveles jerárquicos.

3.4.6. Planificación Estratégica Situacional (PES)

Luego, emerge el enfoque de la planificación estratégica situacional, donde el concepto situacional es el entendido por Matus (1994), citado por Betancourt (2001b) el cual define situación como “la realidad no es explicable por su simple descripción, sino por medio de una lectura de ella, cargada con distintas claves de interpretación según sean los intereses y objetivos de los actores” (p. 66), por ende hay que tener en cuenta a todos los actores y los intereses que tienen en ella, lo cual rompe y diferencia la planificación macro y la territorial.

Este enfoque, haciendo crítica a la planificación tradicional donde solo se tiene como actor principal al Estado, quien formula y quien ejecuta la planificación que está basada desde la

perspectiva económica, altamente regulada, mientras que la PES se combina la ideología del gobernante con las circunstancias que influyen en ella (Betancourt Garcia, 2001b), por ello los actores son pieza fundamental de este enfoque, pero, por otro lado, se debe tener en cuenta el poder, la técnica, los problemas y el contexto.

3.5. Metodologías e Instrumentos de planificación

Bajo la ideología de la planificación se han gestado diferentes metodologías y por lo tanto instrumentos para la implementación de estas, en este acápite se describirán tres tipos de metodologías: la planificación indicativa, imperativa y mixta, donde para que su materialización se de ver a través de diferentes instrumentos contemplados en la misma.

3.5.1. Planificación indicativa

Este tipo de planificación permite que se concreten políticas de intervención del Estado, ya que se considera que el plan es un instrumento que guía y orienta a los actores (sociales y económicos), donde se determinan los objetivos, metas, estrategias, principios y políticas, las deseables y posibles que permitan el aceleramiento económico y el desarrollo de un país, según lo dicho por Saavedra (1998) citado por Betancourt (Betancourt Garcia, 2001b). Por ello, se entiende que este tipo de planificación es un mecanismo por medio del cual los Estados realizan acciones para intervenir la economía y la sociedad al tiempo; esto conllevó a establecer la planeación como una estructura institucional que permite elaborar los planes de desarrollo de los países.

El instrumento utilizado son los planes de desarrollo, el cual permite cuantificar los objetivos y estrategias establecidas, además de los medios y recursos para conseguirlos; así tuvo su implementación a través de la perspectiva económica. Este tipo de planificación hizo posible que los países latinoamericanos impulsaran su estructura institucional y el diagnosticarse,

permitiendo conocerse mucho mejor y recolectando la información necesaria para identificar las necesidades (Betancourt Garcia, 2001b). También ha permitido una fórmula homogeneizadora en la planificación bajo los criterios del FMI y el Banco Mundial (Betancourt Garcia, 2001b), lo que hace que todos los países planifiquen de la misma manera, sin contemplar los contextos en los que gestan.

Hay que tener en cuenta cuatro cosas: la presión de una necesidad histórica; la relación de fuerzas entre el Estado y las empresas; tener una economía lo suficientemente sensible a los estímulos y restricciones financiera; y, por último, contar con un administración honesta y cualificada (Betancourt Garcia, 2001b). Dentro de las críticas a este tipo de planificación se presenta que las dimensiones utilizadas no correspondían ni con la capacidad del Estado ni con las necesidades que se requería la sociedad de estos; por otro lado, hay cierta preponderancia hacia la econometría, es decir, se enfocaba mucho más en la economía que otros aspectos de la planeación.

3.5.2. Planificación Imperativa

Esta forma de planificación es la que se ha implementado en los Estados socialistas o con economías centralmente planificadas, según Mijail Bor (1970) se parte de la premisa donde los medios de producción son una propiedad social, así la sociedad sería capaz de coordinar la producción de los recursos disponibles, tanto de la fuerza de trabajo como las materias primas, produciendo lo necesario para el consumo y otros propósitos (Betancourt Garcia, 2001b). Este tipo de planificación organiza diferentes elementos como los recursos, la producción y la distribución, considerándose esta una actividad colectiva, donde desde los trabajadores se determina de manera coordinada (teniendo en cuenta las directrices del país) el dominio en la producción, consumo y realizar los objetivos en las mejores condiciones.

Las acciones imperativas se rigen a partir de que sus orientaciones de Estado, que se imponen en los diferentes niveles de gobierno, a partir de algunas condiciones legales y sectoriales se exige una obligación de invertir en ciertos sectores como parte central de la política de Estado; por ende se requiere vincular toda la economía y exige el trabajo concentrado en todos los eslabones de producción (Betancourt Garcia, 2001b). Para su planificación se parte de los planes generales de largo plazo, luego por áreas, centros y sectores; el instrumento mediante el cual se proyectaba era el plan quinquenal, que se traducía de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones, empresas, entidades y sectores.

3.5.3. Planificación Mixta

Bajo la doctrina neoliberal, donde se concibe al desarrollo como la única ruta para salir del subdesarrollo, esta planificación es la que combina los dos procesos, tanto la planificación indicativa como la imperativa de manera diferencial; la primera ayuda al diseño de políticas públicas orientada a procesos de producción y la segunda, obliga la inversión de los presupuestos públicos en procesos reproductivos (Betancourt Garcia, 2001b); combinando y articulando lo mejor de cada uno de los tipos de planificación, además, dependiendo el sistema económico una juega el papel de principal y la otra complementaria.

4. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Después de entender la triada conceptual de desarrollo-territorio-planificación, se debe comprender cómo se aplica en los territorios, para ello se habla del ordenamiento territorial como complemento, donde se materializa aquella teorización. Por lo anterior, se pretende una planificación del territorio enfocado al desarrollo, pero primero se debe comprender teóricamente qué se entiende por ordenamiento territorial y por qué es importante dentro de la triada conceptual anteriormente expuesta.

Para entender este capítulo es necesario en primera instancia hay que entender las principales dicotomías sobre el ordenamiento territorial y lo que se entiende por este; luego, hay que mapear de dónde surge el concepto de ordenamiento territorial y el propósito de este; y, por último, establecer los principales instrumentos y metodologías para el mismo.

4.1. Principales dicotomías del Ordenamiento Territorial

Para hacer una revisión de autores que han hablado sobre el ordenamiento territorial, logrando así acercarnos a unas definiciones sobre el concepto, el primer autor que se aborda es Fals Borda (1996), quien en su texto “Región e historia - Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia” habla sobre las diferentes perspectivas desde las cuales se puede abordar el concepto; desde una perspectiva político-administrativa se puede decir que el ordenamiento son “reglas para distribuir el espacio nacional en unidades gobernables, principalmente en departamentos y municipios” (p. 25), lo cual muestra que este nace con la idea de generar un orden en un espacio, haciendo una división en espacios más pequeños, que sean respetados bajo las redes de poder presentes; este concepto desconoce la ancestralidad de los territorios y no tiene en cuenta ni a la población, ni a los elementos que allí coexisten con ellos, sino que se trata no más de una distribución del espacio.

Como segunda perspectiva, Fals Borda (1996), citando el documento “Boletín 3” (1992), este habla del ordenamiento territorial “ambiental”, donde se busca complementar la primera definición vinculando factores ecológicos, por ende se entiende este como “un conjunto de acciones concentradas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente.” (p. 27). Se observa que en esta definición ya hay más elementos presentes frente a las acciones del ordenamiento territorial, es claro que la idea es un desarrollo socioeconómico, no solamente económico o social, sino que se busca articular las dos dimensiones; por otra parte, debe tener en cuenta las necesidades e intereses de la población haciendo un actor importante dentro de este enfoque, el espacio geográfico en el que se encuentra y sus potencialidades, entendidas como aquellas oportunidades que desde el territorio se gestan para propiciar el desarrollo, haciendo una compensación ambiental, es decir, no ser destructivos con el entornos sino mantenerlo.

El último enfoque, el cual se retoma de la Carta Europea (1992) de ordenamiento territorial, sobre el cual nos habla Fals Borda (1996) es desde la perspectiva geopolítica, donde el ordenamiento territorial se entiende como “la expresión espacial de una política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Al mismo tiempo es una disciplina científica, un proceder administrativo y por ende una acción política. Actúa como una práctica interdisciplinaria en el orden científico, con base en una estrategia para un desarrollo y orden regional equilibrado” (p. 27) Es importante resaltar de este concepto la inclusión de disciplinas para que haya un mayor tecnicismo en la implementación de este concepto en los territorios, además, reúne un conjunto de políticas, no solo reconoce la económica y la social, sino que

incluye lo cultural y lo ecológico, reconociendo y respetando así la territorialización que hay sobre los espacios geográficos; por otra parte, no entiende el medio ambiente como algo que debe mantenerse equilibrado, sino como un elemento clave de política sin el cual no se puede construir este concepto. Por otro lado, la sociedad también es un actor central para el desarrollo de este en un territorio y tiene en cuenta las teorías de poder presentes en el territorio; al final todo se articula y se convierte en una acción política.

Con este concepto, Fals Borda (1996) identifica que el ordenamiento territorial requiere de dos disciplinas importantes para ser implementada, las primeras son sociogeográficas, las cuales permiten determinar los límites reales de cada unidad territorial (correspondiente a la división político-administrativa oficial del espacio geográfico); y, las segundas, aquellas tendientes a estudiar las formas de organización del espacio según sus características y posibilidades, tareas que se pueden realizar por comisiones corográficas y otros técnicos mediante levantamientos cartográficos y encuestas. Otro aspecto para considerar es que pueden emplearse la investigación-acción participativa (IAP) como técnicas de participación y así se incorporan los diseños científicos y técnicos del trabajo, los aportes de los ciudadanos idóneos de cada unidad (cartografía social), y otras informaciones culturales y sociales según la información que se recolecte.

Al respecto, en una actualización de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (2008), citado por Gudiño (2015) define al Ordenamiento Territorial, como:

Expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad... una política concebida con un enfoque global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector, una nueva concepción de política, transversal a las políticas sectoriales, que permite

concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados y velar por el bien común promoviendo un desarrollo más sustentable, sostenible y socialmente más equitativo (p. 15).

Esta nueva concepción del Ordenamiento Territorial, deja ver las variables que integran el concepto como la necesidad del estudio interdisciplinario sobre el territorio y la planificación, además de las disciplinas sino en la política y la gestión; es decir, en el juego de dominación y del poder, donde se establecen intereses y conflictos y en la construcción de acuerdo (Gudiño, 2015). De igual manera, se plantea la necesidad de precisar la función del Estado como entidad político-territorial, mediante el cual se puede definir un nuevo tipo de política, ya que cuenta con el poder para hacerlo, de tal manera que se permita gestionar el territorio de una manera más eficiente (Gudiño, 2015). Lo anterior muestra que es necesario implementar cambios profundos, el principal es transformando el ordenamiento territorial como una política estatal.

Resumiendo lo planteado, se recogen tres dimensiones de las cuales Fals Borda (cita) nos muestra cómo se puede entender el ordenamiento territorial, dependiendo desde donde se mire es importante resaltar la connotación de cada una de estas, en la político-administrativa es más eficiente para comprender el territorio desde un nivel macrosocial, por la división de entidades territoriales en las que se encuentra oficialmente; la segunda dimensión incluye un componente ambiental y la construcción del ordenamiento con la población. Pero, la dimensión más completa, en la cual caben las tres dimensiones es en la geopolítica, ya que los elementos técnicos, disciplinares, políticos y sociales permiten un ordenamiento territorial armónico con la población, el territorio, sus elementos y poder desarrollarlos con respecto a lo que son, el componente geográfico tiene un papel fundamental porque con respecto a donde se encuentre el territorio y su territorialización se gesta su ordenamiento para cumplirle a los diferentes niveles

supralocales. También, se precisa integrar elementos de la definición dada por la Carta de Ordenamiento Territorial (2008), ya que se tiene en cuenta el análisis de la lógica del poder en los territorio, como resultado muestra los intereses, conflictos y las posibles soluciones a los mismos, permitiendo la construcción del tejido social desde lo local.

4.2. Surgimiento del Ordenamiento Territorial

La noción de “ordenar el territorio” ha sido instintivo por el ser humano desde su naturaleza y su presencia en el mismo, dado que los seres tienden a transformar el entorno para establecer su propio orden donde desarrolla sus actividades cotidiana (Hernández Peña, 2010), donde se entiende que cada cosa tiene su lugar en la configuración del territorio.

El ordenamiento territorial ha sido una práctica que se ha dado desde la época Colonial como instrumento de dominación y afianzaba el poder político, convirtiéndose en la estrategia de sometimiento a los pueblos indígenas, como lo señala Herrera (2003), citado por Hernández (2010), donde el ordenamiento espacial es un elemento legitimador de su estructura sociopolítica y en su imaginario se imitó el modelo de ocupación europeo; este manejo involucró otras dimensiones del espacio geográfico como el medio ambiente y el paisaje; lo anterior se ve desde el proceso colonizador se da de manera lineal y puntual a medida que iban avanzando en los territorios conquistados, dado que para ellos el “orden” se presentaba de esta manera, mediante el rito fundacional de las colonias españolas.

Para esta época se tenía un imaginario sobre la tierra, donde se pensaba que la tierra bonita era la buena y la fértil, mientras que las áreas más montañosas y selváticas debían ser condenadas; junto con este imaginario, desde Europa se mutaron a los territorios de América Latina (Hernández Peña, 2010), donde necesariamente no es cierto que la tierra fértil sea la más bonita o la más limpia.

En los años cuarenta, el ordenamiento territorial empieza a ser utilizado como una política para el desarrollo, donde los gobiernos nacionales empezaron a tener la necesidad de intervenir y modificar los patrones territoriales existentes (Riquelme Rivero, 2020), los primeros en acuñarlo fueron los gestores franceses lo denominaron “aménagement territorial”, según la SEDESOL (2002), citado por Riquelme (2020), donde no se denotaba la complejidad del concepto, pero significaba poner en orden, modelar el territorio, para transformarlo esperando mejorar; así, el autor establece que concepto ha variado dependiendo el país donde sea implementado, como ejemplo en los países de habla inglesa se denomina “land use planning” traducido como planeación del uso del suelo, en países de habla francesa se llama aménagement du territoire”, traducido como manejo del territorio y en países de habla hispana varia el concepto como planificación territorial, planificación física, ordenación del territorio y planeación ambiental.

Como fundamento del concepto se observa que una idea central del mismo (ya sea de manera explícita o implícita) era regular y organizar el uso, la ocupación y transformación de los territorios para aprovecharlo de la manera más óptima posible; este último se refiere a un uso racional o sustentable de tres elementos principales presentes en el territorio, los recursos naturales, patrones de asentamientos y actividades económicas (Riquelme Rivero, 2020); por lo tanto, se entiende que en el ordenamiento territorial estos tres elementos deben estar relacionados y presentes en la organización del mismo.

Actualmente, el ordenamiento se considera una práctica de planificación territorial de carácter complejo, dado que después de 1984 con la Carta Europea se empieza a replantear el concepto como un ejercicio científico de carácter integral, en el cual se contempla la dimensión económica, teniendo en cuenta la dimensión ecológica del territorio y culturales de la población

que lo ocupa y utiliza (Hernández Peña, 2010); así el concepto de ordenamiento territorial acompaña a la planificación del territorio para intervenirlo en aras de mejorar las relaciones de los tres elementos persistentes en este.

4.3. Instrumentos para ordenar el territorio

Para ordenar el territorio se utilizan diferentes planes para pensar el territorio, dependiendo del país en el cual se vaya a implementar, ajustándose a las realidades de cada país; para el caso del siguiente trabajo se definirán dos instrumentos principales el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas hidrográficas (POMCAS).

El primer plan es el POT, según la Universidad Nacional de Cuyo y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (2014), citado por Dalla-Torre (2017), donde se puede definir como “el conjunto de directrices y lineamientos. Acciones, programas, criterios técnicos-científicos, ejes de articulación provincia-municipio e instrumentos de planificación, gestión, ejecución, coordinación y control que permiten orientar y administrar el desarrollo del territorio” (p. 50); por otra parte, en el Departamento Nacional de Planeación (2016) en Colombia determina que el POT:

Es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión del territorio; conformado por un conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientan el desarrollo del territorio municipal en el corto, mediano y largo plazo, regulando la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio.” (p.6).

El cual debe contar con tres componentes, uno general, donde se describe objetivos, políticas y estrategias, un contenido estructural y el modelo de ocupación; segundo, un

componente urbano, donde se establecen políticas de uso y ocupación, desarrollo del transporte, equipamientos y vivienda; y, tercero un componente rural, con la zonificación y reglamentación de usos, protección de recursos y vivienda rural, entre otros.

El segundo instrumento es el Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) como una herramienta para fomentar el equilibrio ecológico, garantizando el agua y la calidad de este, su formulación de programas y proyectos que permiten un óptimo aprovechamiento social y económico, por ello el POMCAS, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, citado por Méndez & Bocanegra (2019), es un instrumento con el cual se planifica el uso adecuado del suelo, el agua, la fauna y flora; el manejo de la cuenca se entiende como la ejecución de obras y tratamientos, con el propósito de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de los recursos, así como la conservación de la estructura físico -biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico; por ende, es un instrumento especializado para el manejo de los recursos naturales en los territorios para su protección y el aprovechamiento de estos, en relación con las dimensiones económicas y sociales, garantizando una preservación.

5. EN COLOMBIA

En este capítulo se presenta las principales variables para analizar cómo se aplica la planificación y el ordenamiento territorial en el territorio colombiano; pero antes de ello, para contextualizar estas dinámicas en el país se describirá el espacio geográfico como el relieve, la topografía económica, el desarrollo de lo urbano y lo rural.

Luego, se establece la definición de los conceptos de planeación y ordenamiento territorial ajustados a la realidad colombiana; después se describe el marco normativo que reglamenta estos; por último, la principales dificultades de su implementación.

5.1. Descripción del espacio geográfico en Colombia

Esta investigación hace la descripción del espacio geográfico del territorio Colombiano reflejado en el relieve del país, el territorio tiene 1.142.000 Km², hay dos mares que son polos de difluencia en la organización del espacio nacional los cuales han estado mal integrados al espacio nacional, la ramificación de la cordillera de los Andes en tres genera multiplicidad de cuencas; por último, la diversidad de medios naturales han generado la tendencia de ocupación en el territorio pero estos medios se encuentran hacia las periferias, por ende el territorio útil se ubica en el centro.

Las fronteras del país son once, establecidas por medio de acuerdos, hay cinco fronteras terrestres, con Venezuela (noreste), Brasil (sureste), Perú (sur), Ecuador (suroccidente), Panamá (noroccidente); hay seis fronteras marítimas en el mar Caribe con Nicaragua, Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica y República Dominicana (Cancillería de Colombia, 2020).

Dada su ubicación en el trópico cuenta con microclimas que influyen en la formación del relieve, además es considerada como una de las naciones más ricas y privilegiadas en biodiversidad a nivel mundial (Curtidor Martínez & Viscaya Cáceres, 2018).

Dentro de las características más sobresalientes de la geografía colombiana se encuentra el sistema montañoso de la cordillera de los Andes, la cual en el territorio nacional se ramifica en tres grandes cordilleras (Bell, 2012), estas se extienden en su mayoría en la zona occidental del país (región pacífica), mientras que en el lado oriental hay llanos sobre el Orinoco y el Amazonas.

En esta ramificación de la cordillera de los Andes, se encuentra la cordillera occidental, está expuesta a excesiva pluviosidad y es el origen de vegetación tropical; la cordillera central es la más extensa y alta, además constituye al territorio más deshabitado del país, allí se ubican dos grandes mesetas (Pasto y Popayán), además de dos volcanes activos; y, la cordillera oriental presenta menos lluvias y la vegetación es semiárida, en esta se encuentra la meseta más grande del país donde se ubica Bogotá (Sabana de Bogotá o alta planicie), además por la zona norte se extienden unas montañas irregulares que cubren al departamento de Santander y Norte de Santander hasta la frontera con Venezuela (Bell, 2012).

Además de esta cadena montañosa, se encuentran tres núcleos independientes del sistema andino (Bell, 2012), el primero se despliega en dirección oriente occidente comenzando desde las colinas bajas de la Guajira, hasta el occidente, detrás de Santa Marta, en este se encuentran los picos más altos como la Sierra Nevada; el segundo es un sistema de montañas bajas entre el Orinoco y el Amazonas, haciendo entre ellos una línea divisoria, allí se encuentra la sierra del Cocuy y otras que no han sido exploradas; y, como tercero, se encuentra la serranía de Baudó, la cual se encuentra en la costa pacífica desde el norte hacia el río San Juan hasta la frontera con Panamá.

Dada la complejidad topográfica del país, este se ha dividido en regiones como: 1. El Caribe, 2. El pacífico, 3. Andina, 4. Amazonía, 5. Orinoquía, y 6. Insular (ver figuras 3 - Mapa

físico-político de Colombia y figura 4 - Mapa de Colombia por regiones naturales). En la cual se cuentan con 27 volcanes aprox, 6 nevados aprox, 1.663.737 hectáreas de páramos distribuidas en 260 municipios (complejos de páramos), tres valles (Cauca, Atrato, Magdalena), 5 mesetas (Sabana, Antioquia, Nariño, entre otras) y 4 llanuras (Orinoquía, Amazonas, Pacífico y el Oriente), entre otras.

FIGURA 3

MAPA FÍSICO-POLÍTICO DE COLOMBIA

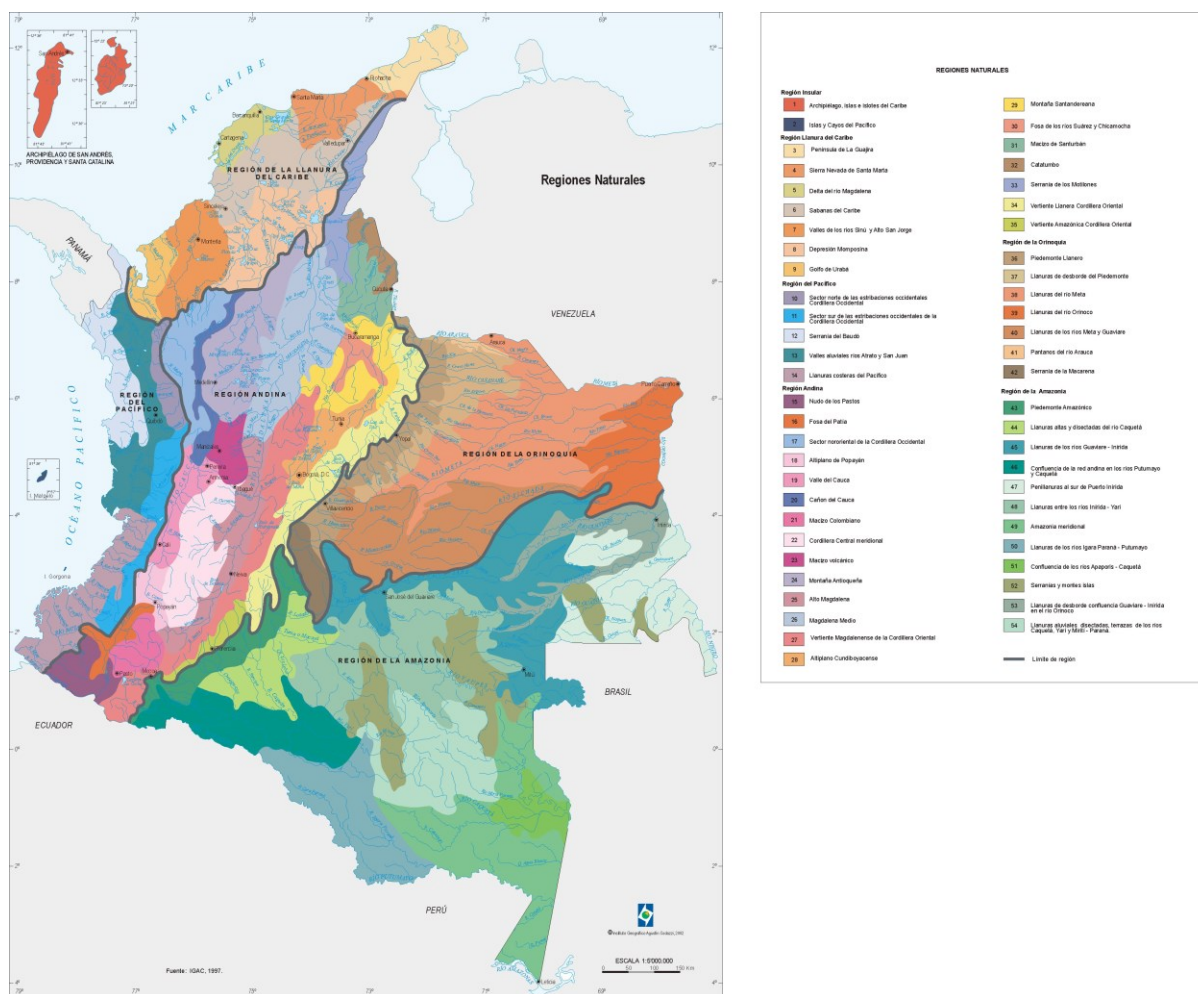


Fuente: IGAC (2015b). Tomado de:

http://www2.igac.gov.co/ninos/contenidos/detalle_cont_mapas_flash.jsp?varImagen=/ninos/UserFiles/Image/Mapas/matisCartaO.jpg

FIGURA 4

MAPA DE COLOMBIA POR REGIONES NATURALES



Fuente: IGAC (2015a). Tomado de:

http://www2.igac.gov.co/ninos/contenidos/detalle_cont_mapas_flash.jsp?varImagen=/ninos/UserFiles/Image/Mapas/REGIONES%20NATURALES.jpg

Como parte de la hidrografía del país, se encuentra el río Magdalena, que es uno de los más extensos e importantes del territorio colombiano; el segundo río más importante que es el Cauca, ambos desembocan en el océano atlántico (Bell, 2012). En el lado oriental hay ríos que contribuyen al caudal del río Magdalena, entre ellos el río Carare y el río Sogamoso, el río Lebrija en Santander y el río Cesar en el Departamento de Magdalena. Al occidente del río Magdalena, se encuentra el río Sinú, el cual se encuentra entre la cordillera occidental y central,

luego se une al norte a desembocar al mar Caribe, atravesando el departamento de Bolívar. Otro río importante es el Atrato, el cual “fluye entre la cadena montañosa costera llamada serranía del Baudó y la Cordillera Occidental, vertiendo sus aguas en la bahía de Urabá en el golfo del Darién, cerca de la frontera de Panamá”(Bell, 2012, p. 43), el río nace en la cordillera occidental, allí también nace el río San Juan el cual fluye hacia Buenaventura, el cual forma parte de la zona norte de la bahía del Chocó. Por otra parte, el río Patía, como el río más largo de las regiones costeras del occidente, tiene su nacimiento cerca de Pasto, donde se divide la cordillera de los Andes, hasta desembocar en el Océano Pacífico, al norte de Tumaco (Bell, 2012). Contando con estas fuentes hídricas, en el país hay aproximadamente 42 ríos, 20 lagunas, 11 embalses, 22 cascadas, más de 30.000 humedales (1094 municipios de Colombia cuentan con humedales, según Min Ambiente) entre otros espejos de agua que se encuentran en el territorio.

Su división político-administrativa está compuesta por 32 departamentos y 1.103 municipios; donde hay un total de 48,258.494 personas, de las cuales 51,2 % son mujeres, el 77,1 % vive en las cabeceras municipales, el 7,1 % en centros poblados y el 15,8 % en el rural disperso; las dos últimas cifras nos muestran que hay un 23 % (aprox.) de la población total de Colombia que vive en la ruralidad (DANE & CNPV, 2018). Los campesinos por su parte representan el 43,6 % de la población total del país, los cuales son necesarios para mantener la autosuficiencia alimentaria (Dinero, 2020), El 14,31 % de la población se reconoce como indígena y el 7,54 % negro, mulato o afrodescendiente y el 1,21 % Raizal (DANE & CNPV, 2018). Por otra parte, según el mapa de la ruralidad en Colombia, para 2014, más 70 % del territorio nacional, en cambio las zonas urbanas son del 15 % aproximadamente (Departamento Nacional de Planeación, 2014); es decir, que la relación existente entre la población y el territorio es inversa, dado que hay más gente en las urbes que en la zona rural.

5.2. Topografía económica

Siendo Colombia un país de regiones, debido al relieve, la cultura y la economía del territorio nacional; la tendencia de las regiones es que hay un núcleo de aglomeración, el cual cuenta con la mayor parte de la actividad económica y la infraestructura. En la identificación de la localización de las actividades económicas principales se establecen las siguientes conclusiones, en el trabajo realizado por Galvis (2008), la primera es, la distribución poblacional evidencia el contraste entre la zona oriental y occidental del país, donde los municipios de las planicies del oriente tienen densidades poblacionales son bajas y dispersas, las grandes aglomeraciones poblacionales se ubican en las ciudades principales (cascos urbanos); en la zona occidental²², las densidades poblacionales son más altas, por lo anterior, se puede determinar que muy poca población se encuentra en el centro del país.

La segunda, no se presenta el patrón mundial²³, sino que esta franja de 100 kilómetros del corredor costero, son las áreas pobres en comparación de otras regiones del territorio colombiano, por ende, la tendencia de la población se concentra en las ciudades capitales y sus áreas de influencia. En tercera medida, de acuerdo con la actividad económica se concentra en el centro del país, esto se presenta por la influencia de la cuadricefalia urbana de las ciudades principales y las zonas intermedias. La cuarta son las subregiones económicas que Galvis (2008) delimita de la siguiente manera:

- **Región Central:** está compuesta por los departamentos que contienen los municipios del "Trapecio Andino", es decir: Bogotá, Boyacá, Santander, Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima y Valle.

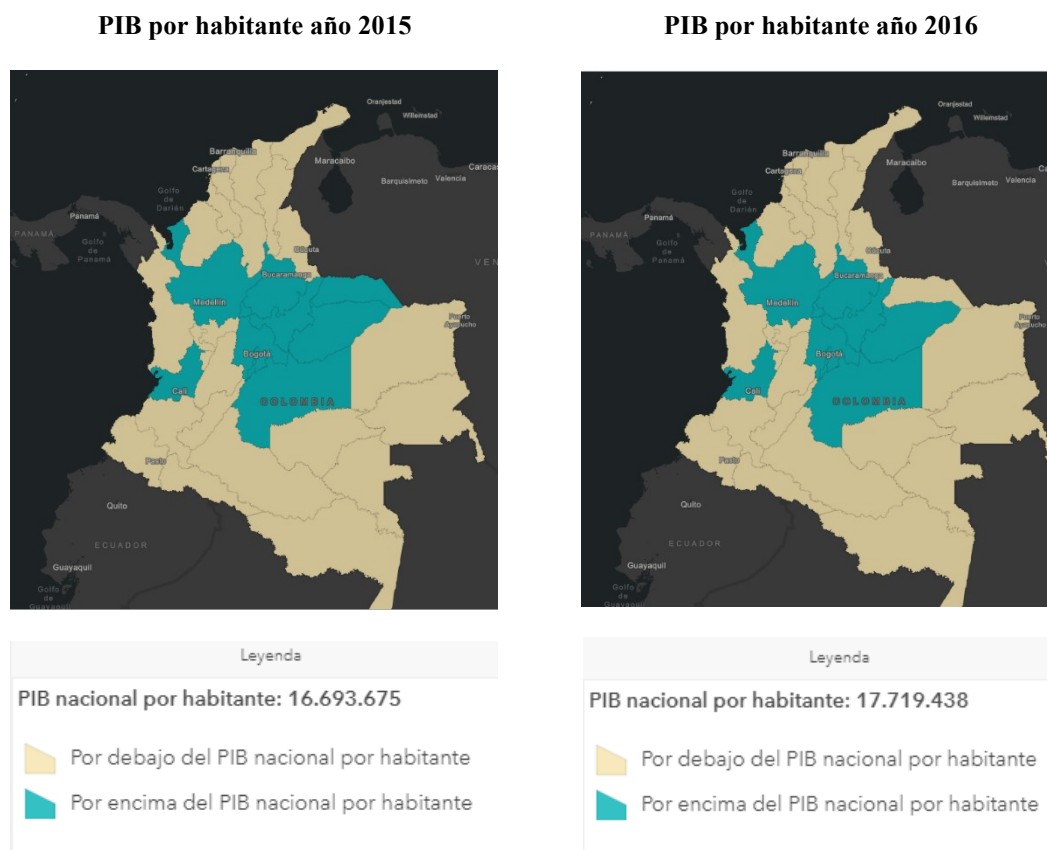
²² Municipios localizados sobre las cordilleras y la costa Caribe (Galvis Aponte, 2008)

²³ Los países que presentan los mayores desarrollos económicos, actividades económicas y densidades poblacionales se encuentran en la franja distante 100 kilómetros de la frontera marítima (Galvis Aponte, 2008).

- Región Norte: compuesta por los departamentos que constituyen la costa Caribe y Norte de Santander.
- Región del Chocó: comprende los municipios que constituyen el Departamento del Chocó.
- Región Sur: compuesta por los departamentos de Nariño, Cauca, Huila y Putumayo.
- Región Oriental: comprende las extensas áreas de los llanos orientales y la Amazonía. Esto es: Caquetá, Meta, Arauca, Casanare, Amazona, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada (p.29).

FIGURA 5

PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) POR HABITANTE COMPARATIVO ENTRE EL 2015 AL 2018



PIB por habitante año 2017



Leyenda

PIB nacional por habitante: 18.673.990

- Por debajo del PIB nacional por habitante
- Por encima del PIB nacional por habitante

PIB por habitante año 2018



Leyenda

PIB nacional por habitante: 19.784.209

- Por debajo del PIB nacional por habitante
- Por encima del PIB nacional por habitante

Fuente: Tomado de Mapas ARCGIS – PIB Departamental entre 2015 al 2018 – DANE (2020) Tomado de: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=9d091f802200470d816eb1f063aa6aee>

Como se puede observar en la figura 5, el mayor crecimiento que se presenta en Colombia respecto al PIB, desde los años 2000 (Galvis Aponte, 2008) hasta el año 2018 ha sido en la zona central, a diferencia de los departamentos Antioquía y el Valle del Cauca donde se encuentran puertos que traen mercancías desde el extranjero, es decir, se puede decir que la lógica interna del país es un patrón de centro-periferia; así, se establece que el panorama de la distribución económica bastante desigual y una disparidad entre estas; así, se muestra una dependencia espacial positiva con respecto a las regiones del centro, norte y sur, pero al occidente la dependencia es negativa.

5.3. Lo urbano

A principios del siglo XX se podría decir que Colombia era un país rural, pero las personas que vivían en las zonas urbanas tenía el control político y económico del país (LaRosa & Mejía, 2014), por lo anterior, las cabeceras municipales empezaron a transformarse en núcleos urbanos y económicos. También las cabeceras empezaron a ser núcleos de asentamientos poblacionales, hasta el punto de transformar el modelo de ocupación al siglo XIX como un país mayoritariamente urbano.

Dentro del desarrollo territorial en el siglo XX, en Colombia se presenta un fenómeno único en América Latina denominado “cuadricefalia”²⁴ el cual se identificada como un esquema dominante de la organización del espacio colombiano geográfico contemporáneo bajo criterios demográficos e industriales, es decir, bajo estos nodos se ha dado desarrollo de los territorios con cuatro ciudades principales que concentran el desarrollo urbano del país.

Este esquema²⁵ de organización se presenta por la organización del espacio colombiano contemporáneo, se presenta por el carácter areolar²⁶ de la ocupación del espacio y la discontinuidad de ella, la cual se presenta por los obstáculos físicos presentes (relieve), la franja media de la costa caribe, el cuadrilátero de ciudades principales desde los años treinta (Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali), el legado indígena y el rápido proceso de mestizaje y la difusión del café; por otra parte se presenta una dispersión de la población que es mayoritariamente urbana por el éxodo rural, marcando 4 zonas de concentración urbana en la costa caribe. Bogotá, Santanderes, el Viejo Caldas y Pasto.

²⁴ Término tomado de Vincent Gouest (1998).

²⁵ También por factores de limitación físicas a causa del relieve, la divergencia de los flujos del éxodo rural, desarrollo tardío e incompleto de las vías de comunicación, el peso histórico de la distribución espacial y las características de la economía.

²⁶ Circular

Esta concentración urbana hizo que naciera la necesidad de conectarlas, además de sacar las mercancías que se producían del centro del país, por ello se piensa un sistema de transporte, dado que se presentaba una ausencia de una buena red, en la primera mitad del siglo XX el sistema era tren y navegación fluvial (río Magdalena) para sacar las mercancías hacia el exterior del país, en la mitad de los años 20 empiezan obras de infraestructura donde se presenta una red férrea y el programa de carreteras, en los años 50, se crearon políticas ambiciosas y se prioriza la comunicación interna y se proyecta una red de carreteras para fomentar el mercado interno, eficiencia en costos y el progreso para el desarrollo económico.

Tanto la red férrea como la de carreteras buscaban conectar el sur con el norte, para salir por el Caribe, pero no de oriente a occidente. La mayoría de los retrasos de los planes fueron por el relieve y el medio natural; entre 1960 – 1990 se desarrollan carreteras pavimentadas.

Con la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, dice León (2004), que esto hizo que el sector manufacturero para la época fuera preponderante en términos económicos; por lo anterior, el campo se vio afectado, pues la clase política idealizaba un país industrializado y no enfocado solo en la agricultura (López Muñoz, 2019). En 1980, con la apertura comercial del gobierno nacional (comercio exterior), liberalizando la economía por la tendencia mundial, lo cual agudizó la situación del campo, según García (2002), citado por López (2019) la agricultura fue sometida a ciertas exigencias en productividad e inversión para poder competir con otros sectores económicos en comercio exterior, lo que generó en la década de 1990 una disminución en las áreas de cultivos transables (como cereales y algodón) y el aumento del desempleo rural.

También hubo flujos migratorios del campo a la ciudad que se presentaron, los cuales propiciaron el crecimiento acelerado y el despegue respecto a la red urbana, el éxodo rural; por

lo que se absorbió las fuerzas vivas del campo, los cuales iban a las urbes por un empleo y mejores condiciones de vida.

Por otro lado, también es importante resaltar que el conflicto armado²⁷ interno también intensificó la concentración de la población en la zona urbana, por el fenómeno del desplazamiento forzado, dado que el crimen y la violencia han sido bases de la formación del Estado colombiano (López Muñoz, 2019), por ende se presenta un aumento de la población pobre de las zonas urbanas. También la implementación de las políticas de los gobiernos tienden a apoyar los intereses urbanos en países pobres (López Muñoz, 2019).

5.4. Medio Rural y la nueva ruralidad

Como se dijo anteriormente, a principios del siglo XX, Colombia era un país rural, luego, con las políticas de desarrollo implementadas en el territorio nacional, aparecen las guerrillas y el aumento de la violencia entre 1948 y 1958 (López Muñoz, 2019); este periodo significó que los liberales y conservadores tuvieron un enfrentamiento por el poder político (dominación) a través de medios violentos, especialmente en zonas rurales que, sumado al olvido nacional de las demandas de los campesinos (Kay & Salazar, 2001), generó un empobrecimiento de estas regiones (López Muñoz, 2019). Además, se presentan desplazamientos y una concentración mayor de la tierra²⁸.

Los dos partidos tradicionales, según Schmidt (1974), quienes competían por la legitimidad del poder con el propósito de utilizar las posiciones sociales para recompensa

²⁷ “El origen de los grupos armados al margen de la ley puede ser adjudicado a los actos de exclusión de las élites políticas y económicas en contra de distintos sectores de la sociedad colombiana en las dinámicas de desarrollo que llevaron a grupos de individuos a sublevarse en contra de estas prácticas injustas y en respuesta a la poca presencia del Estado en las regiones” (López Muñoz, 2019, p. 73).

²⁸ Según Bushell (1993), la política fue utilizada como un espejismo para preservar intereses, logrando así la concentración de la tierra a través de la usurpación de estas a los miembros del partido opositor, pero, estas luchas se daban principalmente entre campesinos, porque las élites (terratenientes, personas de negocios y políticos) se resguardaban en la seguridad de la ciudad (López Muñoz, 2019).

las lealtades al partido, manteniendo y fortaleciendo así las relaciones clientelares (López Muñoz, 2019).

Por lo anterior, según lo dicho por Oxfam (2013) y Garay (2008) citados por López (2019) manifiestan el 80% de las tierras en el país pertenecen al 14 % de los mismos terratenientes, con el agravante de que ese territorio pueda estar vinculado al narcotráfico, dado que en el país se presentó una migración de los grupos guerrilleros grupos armados al margen de la ley, asociados con negocios ilícitos como el narcotráfico y el proceso de desplazamiento²⁹ de la población rural.

Sumado a lo anterior, según Chavarro & Tyrou (2016) el modelo de desarrollo económico del país basado principalmente en una extracción privada a gran escala de los recursos naturales (zonas rurales del país) que permite la explotación de la tierra por compañías agroindustriales y de minería, muchas veces sin la consulta de habitantes pertenecientes al territorio el cual ha sido intervenido (López Muñoz, 2019). También, se presenta una falta de oportunidades y la brecha de pobreza rural-urbana pone en evidencia la deuda histórica que el país tiene con los territorios rurales y la atención de las necesidades básicas insatisfechas, dado que, se ha presentado una mayor importancia a las áreas urbanas, desde lo económico hasta lo social, por lo tanto la provisión de servicios públicos es precaria en lo rural, además, las inversiones e innovaciones en las zonas rurales son ineficientes y desiguales (López Muñoz, 2019), por lo tanto, se debe prestar una mayor atención a este sector para implementar el desarrollo en las zonas más olvidadas del país.

²⁹ “Los desplazados se ven obligados a mimetizarse en la sociedad y olvidar la producción en el campo, a cambiar su vida y aprender a ganar su sustento. Las sociedades mutan y la de Colombia más por ser un país en guerra.” (Cabrera-Suárez, 2017, p. 1).

Por lo tanto, es válido destacar que no es lo mismo el desarrollo en las áreas urbanas que en las rurales, no se reciben las mismas inversiones, dado que se ha propiciado más unas lógicas de asistencialismo que una lógica de inversión (López Muñoz, 2019); empujando a las sociedades campesinas al minifundio lo que mantuvo la pobreza rural (LaRosa & Mejía, 2014); así, en Colombia se asimiló a las zonas rurales como gestores de violencia³⁰, elevando la incertidumbre para los inversionistas, lo que hace que el valor de la tierra rural se desvaloricen, reduciendo en este sentido las oportunidades económicas de la población.

En la actualidad, según Martínez, Pertuz y Ramírez (2016), citado por López (2019) se sigue presentando el éxodo rural dando que los jóvenes rurales perciben al campo como un escenario que no brinda oportunidades necesarias para la movilidad social, por ende, tienden a migrar a las zonas urbanas por las mejores oportunidades de estudio y no retornan a sus lugares de orígenes.

En resumen, la historia demuestra que los recursos de las zonas rurales no han sido distribuidos bajo criterios de equidad y eficiencia; además que las políticas están centrados en el desarrollo urbano (López Muñoz, 2019), ello demuestra que el abandono de la población rural se presenta desde lo político, económico, cultural y social.

Teniendo en cuenta lo anterior, dadas las nuevas perspectivas de la ruralidad, emerge una denominada “la nueva ruralidad” (NR) entendiendo el medio rural como una entidad socioeconómica y un espacio geográfico, compuesto por un territorio, una población, un conjunto de asentamientos y un conjunto de instituciones públicas y privadas (Farah & Pérez,

³⁰ La dinámica del conflicto y la presencia de grupos armados hacen parte de los muchos factores sociales, institucionales e históricos que han determinado que la ocupación de territorios, marcada por la inseguridad en la tenencia de la tierra, con dos características particulares: la falta de titulación de un gran número de predios, y el impacto del narcotráfico en la compra de grandes extensiones y su utilización para los cultivos de coca, tendencia que se inició en la década de 1980 y se profundizó en la de 1990, generando desplazamientos forzados en distintas zonas del país (PNUD, 2011).

2003), en estas zonas, según Ceña (1993), citado por Ángel et al. (2003) se desarrolla una gran diversidad de actividades como la agricultura, la industria pequeña y mediana, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, el turismo y la extracción de recursos naturales; entonces se entiende que lo rural no se entiende solo como lo agrícola o actividades económicas primarias.

Como se describió anteriormente, el fracaso del desarrollo rural, la asociación de estas zonas con la inseguridad, la inequidad, la poca inversión y el éxodo rural permanente en el país; por lo tanto, el concepto de la NR trata de incorporar el desarrollo rural, superando el concepto tradicional de ruralidad³¹; esta “nueva ruralidad” se propone una mirada holística que incluye la multifuncionalidad de lo rural, cancelando la mirada dual (rural-urbano), también hay que cambiar el enfoque a lo “territorial”; pero esto se logra a partir de la dotación de capacidades de la población a la población y lograr el empoderamiento de los actores a través de la construcción de la democracia participativa e incluyente (Vergara, 2011), para alcanzar un desarrollo autónomo y genuino, donde se valora el contexto agroecológico y la preservación de la cultura local. La propuesta se enfoca hacia el desarrollo humano, más allá de la estrategia de un crecimiento económico, el cual busca cerrar la brecha rural-urbana que resulta como el desarrollo del subdesarrollo (Vergara, 2011).

Esta NR surge como un paquete de medidas públicas³² (desde diferentes enfoques) que buscan satisfacer las demandas sociales en la ruralidad, en América Latina se aborda desde dos enfoques: el primero estudia las transformaciones económicas, políticas y sociales en la sociedad; en el segundo enfoque se estudia cuáles deben ser las nuevas políticas públicas para

³¹ Asociado a la población dispersa, dedicada a actividades productivas exclusivas a la agricultura (Vergara, 2011)

³² Cuyo objetivo principal son la erradicación de la pobreza, el rejuvenecimiento de la población o la involucración en el mercado de los pequeños y medianos agricultores (García, 2017).

responder a las nuevas situaciones en el campo (agrícola, manufactura, maquiladoras, pobreza, entre otros), además para garantizar que se cumpla con todas las funciones (Babilonia Ballesteros, 2014); esta última, es la relacionada con las preocupaciones del desarrollo sustentable y el análisis del territorio, vinculándose así la dimensión del territorio con la articulación del desarrollo rural.

Desde la NR se realizan prácticas en la producción de alimentos limpios y buscan el equilibrio ecológico, desde los hogares, por parte de las mujeres (Farah & Pérez, 2003), esto va tomando cada vez más fuerza las demandas sociales del mundo rural y son tenidas en cuenta (García, 2017); por otra parte, se relaciona con la NR la Economía Social o Solidaria, no solo en lo agrícola y la máxima expresión se centra en el cooperativismo, donde se propende colocar por encima de los intereses económicos el desarrollo social para proteger a las personas en riesgo de exclusión (García, 2017).

5.5. Cómo se entiende la planificación y el ordenamiento territorial en Colombia

La planeación pública en el territorio colombiano se entiende como las acciones intervencionistas, en diferentes espacios y niveles de gobierno en las entidades territoriales³³ existentes en Colombia, la institucionalidad ejerce esta labor para coordinar acciones en la aplicación de las diversas políticas nacionales, departamentales o metropolitanas, donde se integran a nivel local los componentes sectoriales, globales y temáticos (Betancourt Garcia, 2001b); teniendo en cuenta los programas y proyectos financiados por diferentes niveles de gobierno.

³³ Las entidades territoriales, según la Constitución (1991) son los distritos, municipios, departamentos y los territorios indígenas.

En Colombia a partir de la Constitución de 1991, y la ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación, ley que estructura una de las instancias de Planificación, en el Consejo Nacional de Planeación y la define como:

Un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delinear objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone a ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos (p. 33).

El DNP (2008a) define la planificación como “un proceso continuo que busca aprovechar las oportunidades, reducir o mitigar las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, dar soluciones a problemas y atender las necesidades, a través de estrategias que de manera eficiente apunten al cumplimiento de metas y objetivos.” (p. 9); resaltando así que es un proceso constante, el cual busca potencializar los territorios y satisfacer las necesidades de las poblaciones.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152, 1994), artículo 3 literal j dice que el “Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación” (p.3); en otras palabras, la materialización de la planificación se da a través de un plan, el cual contiene los criterios mínimos para determinar

un futuro deseable para un territorio, contemplando el ello las acciones pertinentes y la fuente de financiación de estas.

También, el DNP ha establecido unas fases en el proceso de planificación, donde se establecen los instrumentos mínimos en cada una de las etapas:

FIGURA 6

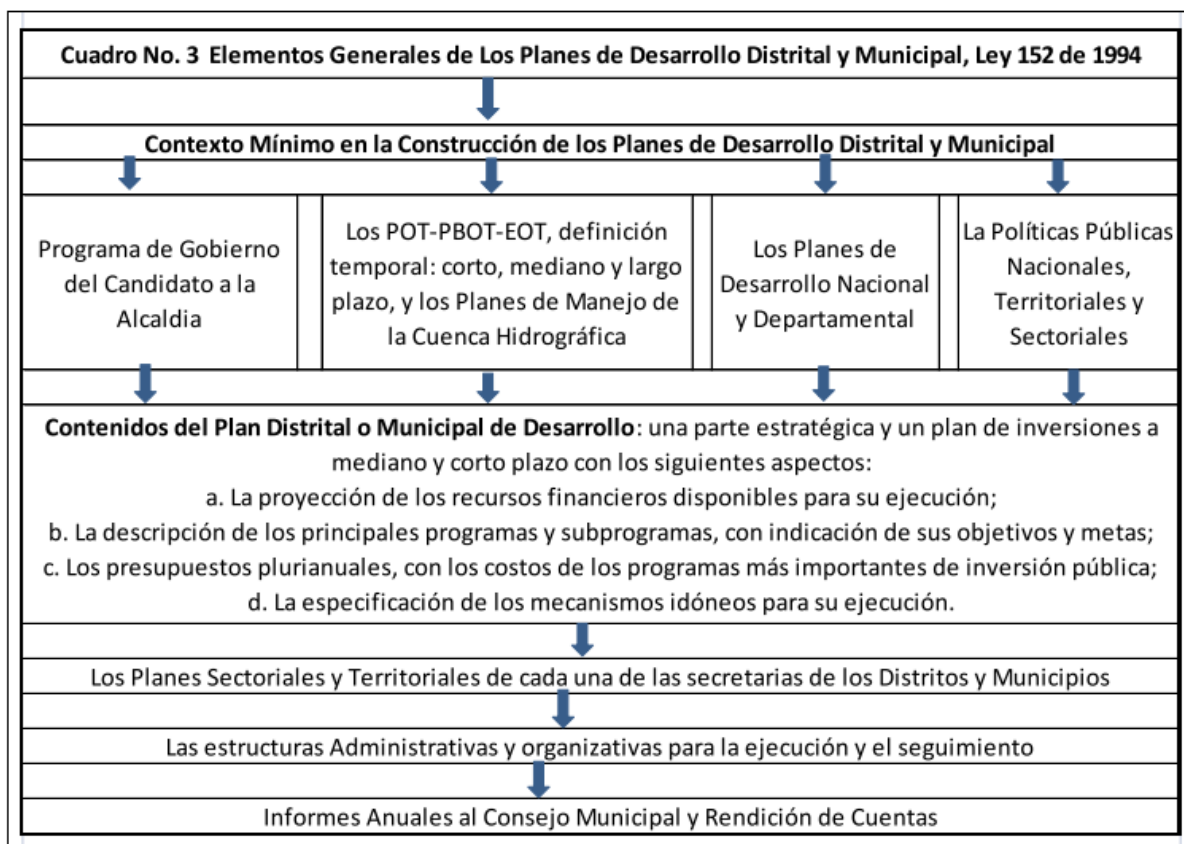
PROCESO DE PLANIFICACIÓN



Fuente: Tomado de la cartilla – 2008 DNP

TABLA 5

ELEMENTOS GENERALES DE LOS PLANES DE DESARROLLO SEGÚN LA LEY 152 DE 1994



Fuente: Tomado del libro "Planeación pública y medio ambiente. Construyendo la democracia local." Volumen 1, Capítulo 1 – Betancourt (2001b)

Como instrumento rector de la planeación a nivel territorial se encuentra el plan de desarrollo, el cual orienta el accionar de los diferentes actores del territorio en un determinado periodo de gobierno, donde se expresan objetivos, metas, estrategias, políticas, programas, entre otros, estos responden a los compromisos adquiridos en el plan de gobierno de la autoridad electa, a la par con los recursos asignados por la Constitución y la Ley (Departamento Nacional de Planeación, 2008b); por otra parte, se contemplan los POMCAS y los POT como principales para la planeación del futuro deseable a largo plazo, en el siguiente cuadro se describen los tiempos y las vigencias de los planes descritos.

TABLA 6

TIEMPOS DE VIGENCIA DE LOS PLANES

Cuadro 5A Los tiempos para la formulación, ejecución, evaluación y ajustes de los distintos planes públicos territoriales.												
TIEMPO DE APLICACIÓN EN AÑOS POR TIPO DE PLAN VINCULADO AL TERRITORIO	PLANES DE ORDENACION Y MANEJO DE CUENCA HIDROGRAFICA - POMCH-											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	PLANES DE ORDENAMIENTO: POT-PBOT-EOT											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Corto Plazo				Mediano Plazo				Largo Plazo			
	En cada uno de estos tiempos se revisan si es necesario y se justifica, las decisiones sobre los componentes: general, urbano y rural de los POT-PBOT-EOT, en cada Municipio, Distrito o Área Metropolitana											
	PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL DE CADA GOBIERNO											
	Anualmente cada alcalde debe entregar un informe de evaluación de la administración y el Plan de Desarrollo, y cuando termina la administración en el empalme debe entregar el Informe de Gestión.											
	1				2				3			
	Tiempos para efectos de ejecución y evaluación de los POT-PBOT-EOT, relacionados con el Plan de Desarrollo Municipal o Distrital											
	Corto Plazo				Mediano Plazo				Largo Plazo			

Fuente: Tomado del libro "Planeación pública y medio ambiente. Construyendo la democracia local." Volumen 1, Capítulo 1 – Betancourt (2001b)

Dentro de los principales insumos para la formulación del plan de desarrollo se encuentran: el plan nacional de desarrollo; los objetivos de desarrollo del milenio; política de agua potable y saneamiento básico; política de niñez, infancia, adolescencia y familia; planes regionales de competitividad; planes de desarrollo territoriales; planes de etnodesarrollo y planes de vida; planes de ordenamiento territorial; planes territoriales de adaptación al cambio climático; planes de manejo integral de zonas costeras y planes de gestión del riesgo; además de tener en cuenta las atribuciones y competencias que por Ley pueden tener.

En el país hay una fuerte institucionalización de la planeación por parte de la administración pública, a nivel nacional se tiene al presidente de la República como máximo orientador de la planeación (Constitución, 1991), luego se tiene al Consejo Nacional de Política

Económica y Social (CONPES) y al Consejo Nacional de Planeación³⁴ (CNP); después se encuentra el Departamento Nacional de Planeación³⁵ (DNP), el cual desarrolla bajo directrices presidenciales orientaciones y coordina el trabajo de formulación del plan con la rama ejecutiva nacional y descentralizada. Además, está el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual vela por la consistencia en temas presupuestales del plan con la ley anual del presupuesto; por último, los jefes de ministerios, departamentos administrativos y las entidades territoriales para orientar y ejecutar lo planificado.

Es importante resaltar que este tipo de planificación a nivel local, dado que se presentan diferentes funciones y competencias entre los diferentes niveles de gobierno, que se vuelve un enredo administrativo y de responsabilidades fiscales, políticas y autónomas que no tienen un responsable que transforme el proceso planificador en un manejo especializado de gestión, donde a pesar de la regulación e institucionalización de la planificación, esta se encuentra supeditada por relaciones clientelares, usando recursos públicos (Betancourt Garcia, 2017), personalizando así las relaciones de poder y obstaculizando el desarrollo de los territorios por el detrimento patrimonial, antes, la planificación resulta ser el instrumento por medio del cual se “legaliza” las prácticas clientelares y la ejecución de presupuestos; por otra parte, hay un desconocimiento técnico de la planificación local, donde se supeditan a los mandatos nacionales, sin contemplar las necesidades reales de los territorios.

³⁴ Creado a partir de la Constitución (1991) para discutir los planes de desarrollo con las comunidades y es el componente de participación ciudadana, de construcción e inclusión social dentro del ejercicio participativo; este tiene una función consultiva (tanto los CNP y los Consejos Territoriales de Planeación) y conceptual en la fase de formulación de los planes de desarrollo.

³⁵ Por parte del DNP se adelantan estrategias y capacitaciones para acompañar a las entidades territoriales en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, para ello ha creado varias plataformas digitales; así, de primera mano tiene la información de la ejecución y puede evaluar y publicar la información para que la ciudadanía en general sepa cómo se ha desarrollado el plan de desarrollo en los territorios.

Por otra parte, dentro de la jurisprudencia colombiana se ha definido el ordenamiento territorial mediante la sentencia C-795 (2000) como:

La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial.

Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente (p. 1)

Para Fals Borda (1999), incluir en la Constitución de 1991 preceptos sobre el ordenamiento territorial, permitía en Colombia entender el territorio de manera diferente, como el manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, como las entidades territoriales, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente, por su conexión con el espacio geográfico, transformándolo así como su territorio, pero esas funciones no eran impuestas, sino que se construía con ellos, generando un tejido social alrededor de la planeación del territorio.

En el 2011, mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (Ley 1454, 2011) se determina que el ordenamiento territorial es:

Es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con

responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (p. 1).

Para la LOOT la finalidad del ordenamiento territorial, a diferencia de lo establecido por la Corte Constitucional, termina siendo:

Promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos (p. 1).

Si se contraponen las dos concepciones, en la Sentencia de la Corte se dimensiona un ordenamiento territorial como una función administrativa, interdisciplinar, que en últimas definía la planificación de la vida comunitaria, teniendo en cuenta las relaciones sociales que se encuentran presentes en el territorio; pero, en el 2011, la LOOT reduce esa función a un instrumento de planificación con responsabilidad fiscal, procurando la mejora de la gestión administrativa y promoviendo así la descentralización, con el objetivo de trasladar las funciones. Para cumplir con este propósito, por medio de la Constitución (1991) se establecen las entidades territoriales; además en la Ley 388 (1997) y la LOOT se establecen unos criterios mínimos, como los componentes y los tiempos de proyección del plan.

Como instrumento fundamental del ordenamiento territorial se encuentran los POT, que según la Ley 388 (1997), depende de la entidad territorial se determina su denominación como Plan de Ordenamiento Territorial³⁶ (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial³⁷ (PBOT) o Esquema Básico de Ordenamiento Territorial³⁸ (EOT), cabe resaltar que todos los municipios y distritos deben tener alguno de los mencionados.

Con esta visión del ordenamiento territorial, se pretende ordenar el territorio para fines exclusivamente económicos, sociales o políticos, sin tener en prioridad los aspectos ambientales o culturales (Ángel Maya, 2015), sino que se pretende una burocratización del concepto, planteándolo como un requisito más dentro de la planificación.

5.6. Normatividad sobre planeación pública en Colombia

Para el presente capítulo se tendrá en cuenta la normativa más importante y vigente para reglamentar la planeación en Colombia desde la Constitución de 1991 en adelante, por lo anterior el DNP (2008b) ha hecho una relación de la jurisprudencia, a saber, primero, en la Constitución (1991) se establece la formulación y aprobación del plan de desarrollo, mediante los artículos 339 y 340, donde establece el contenido y el propósito de este, además del Sistema Nacional de planeación; por otro lado, se establece la rendición de cuentas, en el artículo 23³⁹, 209⁴⁰ y el 270⁴¹.

Luego, mediante la Ley 152 de 1994 se establecen parámetros generales para la formulación y aprobación del plan de desarrollo, además establece procedimientos para la ejecución y la respectiva proyección del plan de acción para materializar el plan en el territorio;

³⁶ elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

³⁷ laborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;

³⁸ elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

³⁹ Derecho a solicitar información a las autoridades y recibir respuesta.

⁴⁰ Principio de publicidad.

⁴¹ Sistemas de participación ciudadana que permite vigilar la gestión pública.

por último, establece que las autoridades de las entidades territoriales deben elaborar un informe anual de gestión ante el cuerpo colegiado correspondiente con el fin de rendir cuentas.

La Ley 136 (1994) y 489 (1998), impulsa la reglamentación de la rendición de cuentas como un informe de gestión por parte de las autoridades ejecutivas a la ciudadanía, en la segunda norma se fortalecen los sistemas de información para la toma de decisiones y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

En 1996, se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111, 1996), el cual debe ser adaptado por las entidades territoriales en sus propios estatutos presupuestales, para ello deben definir un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), clasificando la inversión por sectores y programas, guardando la concordancia del Plan de Inversiones, este, una vez aprobado debe adjuntarse con el proyecto del presupuesto.

En 1997, mediante la Ley 388 (1997) se establecen los criterios para la formulación y aprobación del plan de ordenamiento territorial, donde se contempla la planificación económica con la planeación física. Mediante las leyes 617 (2000) y 715 (2001), se reglamenta la evaluación de la gestión territorial, donde cada mes debe hacer un informe de gestión y eficiencia, con indicadores de resultado e impacto, además de informarlo a la comunidad con base a los lineamientos dados por el DNP.

En el año 2005, mediante la expedición de la Ley 962 (2005a), se establece la Ley Antitrámites, la cual da lineamientos expresos para facilitar la relación de la administración con la ciudadanía, allí se prioriza el derecho de obtener información, además incorpora los medios tecnológicos para atender trámites y procedimientos, además obliga a publicar toda la normativa y actos administrativos emitidos por la entidad. También, mediante la Ley 970 (2005b), se

ratifica el compromiso del gobierno colombiano para luchar contra la corrupción, además obliga a la rendición de cuentas y la debida gestión de asuntos y bienes públicos.

Para el 2006, se establecen parámetros para la formulación y aprobación de los planes de desarrollo, donde las autoridades ejecutivas de orden territorial deben, en los primero cuatro meses de mandato, hacer un diagnóstico sobre infancia, niñez y adolescencia, para atender las necesidades en el corto, mediano y largo plazo, por medio de la Ley 1098 (2006).

Luego, en el 2007, se establece mediante la Ley 1122 (2007), la obligación por parte del Gobierno Nacional de definir un Plan de Salud Pública, para un periodo de tiempo de cuatro años, el cual se contemplará en el plan de desarrollo nacional y así en los planes de desarrollo territoriales; además, incorpora la evaluación por resultados.

En el 2011, se expide la LOOT como se había establecido desde la constitución para dar lineamientos sobre el Ordenamiento Territorial, pero dejó vigente los lineamientos dejados en la Ley 388 de 1997, sobre su formulación y aprobación. Luego, en la Ley 1551 (2012) se establecen los principios rectores de las competencias de los municipios (Código Municipal). Por último, el Plan Nacional de Desarrollo 2020-2023 (2019), da directrices sobre la planificación en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para las entidades territoriales, seguridad jurídica, planes de movilidad, entre otros.

5.7. Normatividad existente sobre Ordenamiento Territorial en Colombia.

En el marco del ordenamiento territorial, en Colombia también hay un marco legal el cual permite el desarrollo de la temática en el país, para comenzar, en la Constituyente de 1991, primero, cambió la configuración territorial existente antes de la Constitución, y segundo, en el artículo 286 y 329, donde dejó por escrito que le correspondía al legislativo desarrollar una Ley Orgánica en la cual desarrollara toda la temática al respecto.

TABLA 7

CONFIGURACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

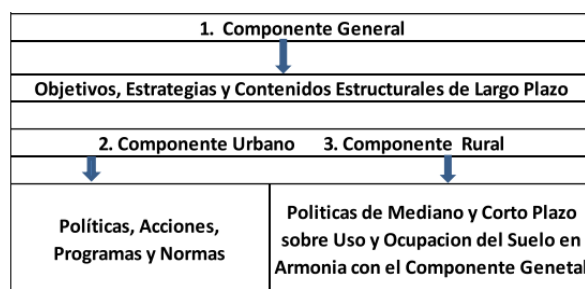
Niveles territoriales	Organización territorial antes de la CP de 1991	Organización territorial actual (CP de 1991)	Organización territorial posible (LOOT)*
Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos • Intendencias • Comisarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Regiones • Departamentos • Provincias
Local	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios • Distritos 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios • Distritos 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios • Distritos • Entidades Territoriales Indígenas

Fuente: Tomado de "Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – Naidu Duque (2012)

Antes de expedir la Ley Orgánica, se emite la Ley 388 de 1997, la cual establece los criterios para la formulación y aprobación del plan de ordenamiento territorial, donde se contempla la planificación económica con la planeación física, contempla los principios generales; luego plantea lineamientos generales sobre el ordenamiento del territorio municipal, donde se determina la relación, las acciones, los programas y proyectos, la acción urbanística, el desarrollo socioeconómico, y la jurisdicción contemplando una planificación económica a la par que una planificación social; después, en el capítulo tercero describe los componentes generales de un POT, las normas urbanísticas que se contemplan, los planes básicos los esquemas, planes parciales, entre otros.

TABLA 8

TIEMPOS Y CONTENIDOS DE LOS COMPONENTES DEL POT



Fuente: Tomado del libro "Planeación pública y medio ambiente. Construyendo la democracia local." Volumen 1, Capítulo 1 – Betancourt (2001b)

En el capítulo cuarto, se describe la clasificación del uso del suelo y en el quinto la actuación urbanística que se puede aplicar; en el capítulo sexto al octavo, se desagrega todo lo que tiene que ver con los instrumentos para la gestión del suelo, facilitando la adquisición de inmuebles y la dinamización de la economía. Del capítulo nueve, se habla de los instrumentos de financiación contemplados como la plusvalía, valorización o bonos; entre otras precisiones de la norma.

Para el año 2000, mediante la Ley 614 (2000), se establecen mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial. En el año 2011 se aprobó la ley 1454, Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual desarrolla un ordenamiento físico del territorio, por otra parte, establece unos principios básicos, ligado a las competencias de las entidades territoriales y planeación.

TABLA 9

PRINCIPIOS RECTORES DE LA LOOT

1. Soberanía y Unidad Nacional 2. Autonomía 7. Participación 9. Diversidad 11. Prospectiva 12. Paz y Convivencia 13. Asociatividad.	3. Descentralización:	6. Sostenibilidad	5. Regionalización	8. Solidaridad y Equidad Territorial	15. Equidad social y equilibrio territorial
	La distribución de competencias entre Nación, entidades territoriales y esquemas asociativos. Promoviendo mayor capacidad de ET, de planear, gestionar y de administrar, garantizando la Nación los recursos necesarios.	6.1 Crecimiento económico 6.2 Sostenibilidad fiscal. 6.3 Equidad social. 6.4 Sostenibilidad ambiental	5.1 Regiones de Planeación y Gestión, 5.2 Regiones Administrativas y de Planificación 5.3 Proyección de Regiones Territoriales	Busca desarrollo armónico del territorio, las ET de mayor capacidad apoyarán a las ET de menor desarrollo relativo.	Reconoce los desequilibrios en el desarrollo entre regiones geográficas. Crea instrumentos para superar desequilibrios.
10. Gradualidad y flexibilidad	14. Responsabilidad y transparencia.	4. Integración	17. Multiétnicidad	16. Economía y buen gobierno.	
El OT reconoce la diversidad de comunidades y áreas geográficas del país. Ajustará las formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para asignarse competencias y recursos que aumenten su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.	Las autoridades promoverán: 1 Activamente el control social de la gestión pública. 2 Ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas	Con Departamentos y municipios fronterizos, en programas de cooperación, con E.T. limítrofes de un Estado.	Para que indígenas, afrodescendientes, raizales y población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión en la ET en armonía con otras comunidades y ET	La organización territorial del Estado garantizará en las ET: 1. La planeación y participación decisoria. 2. El desarrollo de sus regiones. 3. Autosostenibilidad económica. 4. Saneamiento fiscal 5. Profesionalización de administración territorial. 6. Con mecanismos asociativos para optimizar gasto público y el buen gobierno.	

Fuente: Tomado del libro “Planeación pública y medio ambiente. Construyendo la democracia local.” Volumen II, Capítulo 1 – Betancourt (2001a)

Por otro lado, la LOOT establece una organización institucional y les asigna unas funciones, pero no es clara con las competencias que tiene el nivel nacional con respecto al ordenamiento.

TABLA 10

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA LOOT

1.1 Comisión de Ordenamiento Territorial COT	1.2 Comisiones Regionales de Ordenamiento	
<p>Función evaluar, revisar, asesorar y sugerir:</p> <p>1. Al Gobierno Nacional.</p> <p>2. A Comisiones de Seguimiento a la Descentralización y OT de Senado y Cámara, adoptar políticas, legislación y criterios para mejorar la organización del Estado en el territorio, presentar informes anuales.</p> <p>3. A los departamentos, distritos y municipios formas de integración; potenciar consultas o concertación de actores.</p>	<p>Orientarán acciones y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de OT, acorde a lineamientos de la COT.</p>	
<p>Conformación: Ministros: Interior quien presidirá, y Medio Ambiente, o sus delegados; Director del IGAC; delegado de las CAR; Un experto designado por el Gobierno Nacional; y uno designado por las Cámaras Legislativas, previa postulación de las respectivas Comisiones Especiales; Dos expertos académicos del sector académico. (9)</p>	<p>COMISIONES DEPARTAMENTALES CD. Conformación: Gobernador quien presidirá; El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural; Director Departamental del IGAC; Director de la CAR; o sus delegados. Expertos: uno del Gobierno Departamental; dos de la Asamblea Departamental; dos del sector académico departamental. (9)</p>	<p>COMISIONES MUNICIPALES CM. Conformación: Alcalde quien presidirá; El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural; Delegado del IGAC; Delegado de la CAR; . Expertos: uno del Gobierno Municipal; dos del Concejo Municipal; dos del sector académico municipal. (9)</p>
<p>El Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría Técnica de la COT.</p>		
<p>La Subsecretaría Técnica en cabeza de Secretarios de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y OT.</p>		


Fuente: Tomado del libro “Planeación pública y medio ambiente. Construyendo la democracia local.” Volumen II, Capítulo 1 – Betancourt (2001a)

Un desarrollo importante que trajo consigo la LOOT fue la vinculación de los esquemas asociativos y cómo se pueden gestar, todo para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial, estos se realizan para mejorar la prestación de servicios públicos, funciones administrativas, obras, mejor planificación regional, uniendo recursos para lograr los objetivos, teniendo las mismas autoridades y funciones (no hay una mayor burocracia en estos). Dentro de las ventajas se encuentra que hay una mayor sinergia de gente para crear mejores resultados, cumpliendo así los propósitos formulados de manera conjunta, también propicia mejores niveles de calidad e impacto con los mismos recursos; por otra parte, se pueden hacer solo por convenio o contrato plan, lo cual permite una mayor flexibilidad entre las entidades territoriales que la

conforman (Duque Cante, 2012). Dentro de los esquemas asociativos permitidos por la Ley se encuentran Asociaciones de Departamentos, Distritos Especiales, entre otros.

TABLA 11

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES PERMITIDOS EN LA LOOT

El Estado promoverá: 1. Procesos asociativos entre ET: 1.1 conformar alianzas estratégicas para el desarrollo autónomo y autosostenible					
2.1 Conformación de diversas asociaciones de entidades territoriales AET	2.2 Asociaciones de departamentos	2.3 Asociaciones de distritos especiales	2.4 Asociaciones de municipios	2.5 Asociaciones de las Áreas Metropolitanas	2.6 Provincias administrativas y de planificación PAP
Dos o mas entidades podrán:					
1. Prestar servicios públicos. 2. Funciones administrativas. 3 Ejecutar obras de interés común, regionales . 4. Funciones de planificación. 5. Desarrollo integral de sus territorios.					Constituir ordenanza por solicitud de alcaldes, gobernadores o el diez por ciento (10%) de los ciudadano del censo electoral de municipios
Un Instrumento convenio o contrato-plan, asimilable a convenio interadministrativo, donde delega o transfiere competencias entre ET					
					
Nación podrá contratar con las ET, con las AET y con las AM. la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. ejecución de programas del PND, Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, y ET por principios de Sostenibilidad, Solidaridad y Equidad Territorial, y Gradualidad y Flexibilidad.					
Regiones de Planeación y Gestión: 1. Asociación de ET que apliquen los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. 2. Podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional. 3. Solo podrán asociarse ET afines. 4. Planean y ejecutan designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.					

Fuente: Tomado del libro “Planeación pública y medio ambiente. Construyendo la democracia local.” Volumen II, Capítulo 1 – Betancourt (2001a)

Luego, dentro de los planes que se deben tener en cuenta para el POT, en 2012, se establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo (Ley 1523, 2012), la cual es base para la formulación de los planes de gestión del riesgo a nivel municipal. Además, en el 2013, por medio de la Ley 1625 (2013), la cual tiene por objeto dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley.

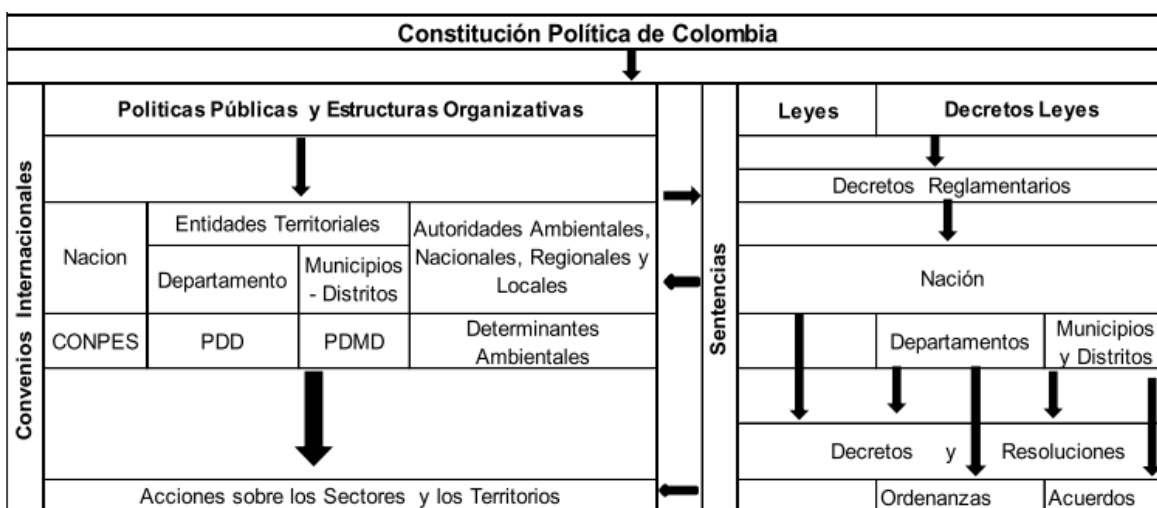
Como último desarrollo normativo para el ordenamiento territorial, en 2019, la Ley 1962 (2019) que establece “normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP), y establecer las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET), así como reglamentar y su funcionamiento y regular las relaciones entre estas y las otras entidades territoriales existentes, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de Colombia” (art. 1, p. 1).

5.8. Dificultades de la planificación y el ordenamiento territorial

Al igual que en la planificación, el ordenamiento territorial aborda el principio de autonomía de las entidades territoriales, este queda como un elemento simbólico dado que a pesar de gestarse algunas acciones que permitan la participación ciudadana y la democracia participativa dentro de la formulación de estos planes, los lineamientos base y los criterios se determinan por el gobierno nacional bajo las instituciones que lideran el tema en este nivel.

TABLA 12

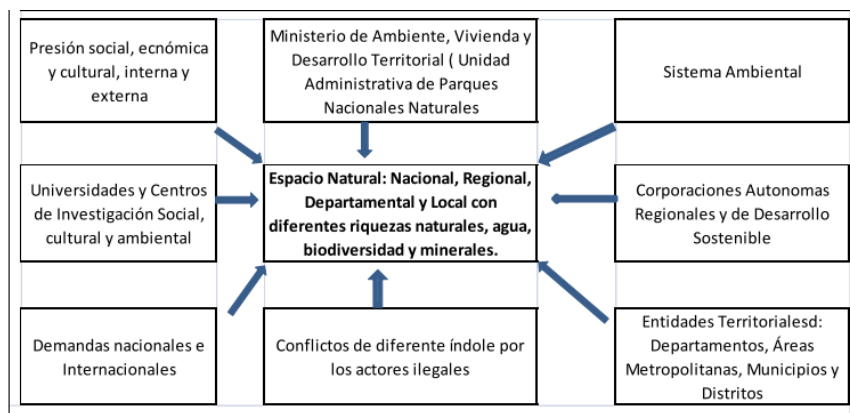
NORMATIVIDAD Y POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



Fuente: Tomado del libro “Planeación pública y medio ambiente. Construyendo la democracia local.” Volumen 1, Capítulo 1 – Betancourt (2001b)

FIGURA 7

CONFLICTOS SOCIALES E INSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SOBRE LOS ESPACIOS NATURALES



Fuente: Tomado del libro "Planeación pública y medio ambiente. Construyendo la democracia local." Volumen 1, Capítulo 1 – Betancourt (2001b)

Además, no es claro dentro de la LOOT cuál es el papel de el medio ambiente dentro de la formulación de estos planes, ya que en esta materia se desagregan otras normas y otras competencias que se deben articular, por otra parte, se identifican los principales conflictos existentes para la planificación territorial, sobre todo en las zonas rurales, por ello se presenta la tabla 12 y la figura 7; uno de los mayores problemas en la planificación territorial es que no hay una articulación entre los planes de los diferentes niveles a pesar de que normativamente se supone que deben desarrollar o enfocarse entre comillas hacia lo mismo; además, no se ha involucrado la dimensión ambiental como componente central dentro de la planificación y el ordenamiento territorial.

6. ACTORES SOCIALES Y EL TERRITORIO

Al mapear los actores sociales del territorio, bajo la lógica del crecimiento solo vemos actores económicos y desconocemos otras concepciones sobre el territorio que pueden ofrecer en sí una mejor relación con el territorio, dado que, bajo las lógicas patriarcalistas de las sociedades modernas se desconoce al otro si no pertenece a una “hegemonía” civilizadora (Escobar, 2018), la cual ha homogenizado las sociedades, con tendencias similares sin importar el territorio donde se encuentren.

Hay unos pocos actores que han resistido y han generado una revolución de pensamiento frente a la concepción del territorio, uno de ellos son las mujeres y el territorio, donde esa represión patriarcal no ha podido suprimir por completo las nuevas concepciones o posturas frente al ambiente y su relación con el territorio; como segundo actor se relacionan los campesinos, los indígenas y las comunidades negras, que bajo su cosmovisión del territorio se relacionan con este de manera diferente, haciendo hincapié en las tradiciones y reivindicaciones ancestrales de las prácticas en otros tiempos en el mismo territorio.

6.1. Ecofeminismo y enfoque de género

El ecofeminismo aparece, así como una alternativa para liberar a la mujer, a la América y al planeta de las lógicas destructivas del modelo extractivista patriarcal. Si bien el feminismo no es un movimiento nuevo, como ya se ha resaltado, el sistema patriarcal parece haber salido triunfante en el posicionamiento de ese desligue del tema entre la dominación femenina y otras formas de dominación, haciendo parecer que el feminismo no concierne a los hombres, que no concierne a las negritudes, que no concierne a los indígenas, que no concierne a los campesinos, que no toca las infraestructuras de lo rural y lo urbano, que no toca jamás la naturaleza, que es un asunto de mujeres inconformes que no se satisfacen con su rol «natural» en los espacios privados

(Corzo Joya, 2019). Por el contrario, se establece que el feminismo tiene que ver con todo lo descrito anteriormente; ya que ser mujer es una de las dimensiones de la vida, pero en otras, se puede ser rural, urbana, negra, indígena y sus relaciones con los demás que sean despojadas de esas concepciones patriarcalistas y generando así nuevos relacionamientos con el entorno.

Así mismo, el ecofeminismo, según la doctora Alicia Puelo (2009) entrevistada por Duque (2009), se entiende como “la corriente del feminismo, asume la problemática ecológica como algo que puede ser abordado de manera pertinente en clave de género, aportando ciertas claves de comprensión de la relación humana con la Naturaleza” (p. 2), donde cita como ejemplo el promover el cuidado de la salud a través de alimentación sana o las productoras ecológicas no utilicen agrotóxicos, promoviendo desde el feminismo una visión crítica sobre las relaciones de poder (Duque, 2009), principalmente patriarcales en las instituciones sociales (familia, organizaciones, trabajos y prácticas culturales). En la conferencia de Arturo Escobar (2018), describe que la concepción de estas prácticas matrísticas, son como flujos de vida, aportando una circularidad de la vida⁴²; además, tiene la interconectividad de toda la existencia, como en la concepción del pensamiento Ubuntu “yo soy porque tú eres”.

Ahora, debemos tener presente, cuando hablamos de feminismo desde una perspectiva no directamente ambiental, pero sí de mucha importancia, uno de los mayores retos que se tienen en los territorios en materia de planificación es el enfoque que se dé en el proceso del mismo (enfoque de género), teniendo en cuenta que los intereses de hombres y mujeres son distintos en varios aspectos, lo que con lleva a repensar la manera o metodologías que se usarán y el plan de acción a ejecutar en los procesos de planeación para cada población en particular. Todo esto con

⁴² Según los Arguacas, de la Sierra Nevada de Santa Marta, basado en el principio de la interdependencia radical, en la sociedad matriarcal la mujer no domina, sino que hombres y mujeres son matriarcales, la cual crea una ontología donde se destaca la inclusión, la participación, la colaboración, la conspiración, el respeto, la aceptación mutua, la sacralidad y la renovación cíclica de la vida (Escobar, 2018).

el fin de lograr minimizar o cerrar de lleno las brechas de desigualdad que existe entre ambos géneros; esta es una de las luchas que las mujeres han llevado durante varios años con el fin de fortalecer sus procesos de participación directa en los territorios y también en el país, buscando que haya una equidad entre hombres y mujeres, en los cual también se tiene presente en materia económica los ingresos, pues la búsqueda de que haya una igualdad salarial entre ambos no pasó desapercibido durante décadas y la lucha constante por parte de colectivos de mujeres ha dado resultados importantes en la inclusión de iniciativas y proyectos encaminados a salvaguardar ese derecho de equidad e igualdad entre pares.

La Agenda 2030 reconoce la centralidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para transitar hacia patrones de desarrollo sostenible, según Naciones Unidas (2015), sostiene que la incorporación sistemática de una perspectiva de género en su implementación es crucial (CEPAL, 2016). Por lo tanto, el papel que cumplen las mujeres en los objetivos planteados por la agenda es fundamental para lograr que el empoderamiento de ellas forme parte integral de los 17 objetivos del desarrollo sostenible y que de esta manera se garantice el respeto por los derechos de las mujeres, además, a través de ello se logra justicia e inclusión, también que económicamente se beneficien a muchas personas teniendo como prioridad el cuidado del medio ambiente y el apoyo de prácticas que transformen de alguna manera la actividad asociativa de las mujeres con el medio ambiente.

Además, desde la CEPAL (2016), se relaciona el enfoque de género como una categoría de análisis relacional para la planificación, partiendo de necesidades diferentes entre hombre y mujeres, buscando la equidad y manejando las relaciones de subordinación hacia la mujer. Este enfoque se puede presentar de manera transversal, distinguiendo de manera expresa las desigualdades y diferencias específicas(CEPAL, 2016); con el fin de acortar las brechas entre

estos. Se parte de la noción que al reconocer las desigualdades en el acceso de las diferentes dimensiones del desarrollo por parte de las mujeres, la planificación entonces podría llegar a satisfacer las necesidades de ambos géneros.

Como se planifica hoy en día, se parte de la premisa que todos somos iguales, en características y condiciones, pero en la realidad no es así, dado que los problemas y necesidades a pesar de ser los mismos, a los géneros los afecta de manera distinta, por lo cual, según CIM/OEA (2010), citado por la CEPAL (2016), mantiene y acentúa las brechas de género.

En el desarrollo, las mujeres desde los años sesenta han estado activas, buscando espacios para la participación, es así que las Mujeres en el Desarrollo (MED) lograron influir en distintas políticas, programas y proyectos (CEPAL, 2016), haciéndole frente a la desigualdad económica principalmente. El MED ha tenido tres enfoques según lo citado por la CEPAL (2016), a saber: 1. Énfasis en lo productivo; 2. Antipobreza y 3. Eficiencia pública. Desde la perspectivas del Género en el desarrollo (GED), el cual surge en los ochenta, plantea dos aspectos, la distinción entre condición⁴³ y posición⁴⁴ de las mujeres y entre intereses y necesidades prácticas⁴⁵ y estratégicas⁴⁶ de género (CEPAL, 2016). Según Moser (1995), la diferencia entre el enfoque de género en la planificación y el enfoque de género en el desarrollo radica en que el tema de fondo es la desigualdad y la subordinación, por ende, su propósito es un empoderamiento para lograr la igualdad y equidad frente a los hombres.

⁴³ “se refiere a su situación material de vida” (CEPAL, 2016, p. 14).

⁴⁴ “se vincula a la ubicación y reconocimiento social que se les asigna a las mujeres con relación a los hombres en la sociedad” (CEPAL, 2016, p. 14).

⁴⁵ “intereses prácticos corresponden a aquellos intereses que derivan de las condiciones materiales de las mujeres referidas a la asignación de roles en la división sexual del trabajo”(CEPAL, 2016, p. 14).

⁴⁶ “intereses estratégicos se entienden aquellos que surgen del cuestionamiento de la subordinación de las mujeres y de la formulación de una alternativa más satisfactoria respecto de los acuerdos sociales preestablecidos, en el entendido de que tales desigualdades no son determinadas biológicamente, sino que responden a una construcción cultural”(CEPAL, 2016, p. 14).

En conclusión, la igualdad que se profesa en este enfoque va más allá de una igualdad distributiva, sino que pretende el reconocimiento de la mujer como central y transversal para la acción estatal, fortaleciendo así la democracia, el desarrollo inclusivo y sostenible (CEPAL, 2016). Así, se pretende que a través de diversas estrategias la brecha social existente entre hombres y mujeres se cierre cada vez más, permitiendo a la mujer empoderarse y brindarle las herramientas desde el accionar gubernamental, para que haya una efectiva transformación de los lazos de dominación por los sistemas patriarcales.

Para el caso de Colombia, dado que la mayoría de la población es mujer, rodeando el 51 % de la población total del país, según el DANE (2018), además tiene las cifras más altas en desempleo (20,8 %⁴⁷), víctimas de violencia de género (519⁴⁸) y las que mayormente viven en la pobreza (monetaria) (38,2 %⁴⁹); por lo anterior, es preciso identificar este tipo de nuevos enfoques para la planificación y el desarrollo en aras de transformaciones sociales en el territorio.

6.2. Campesinos

Otro grupo de actores a tener en Colombia, el sector rural es el campesinado, es decir quienes directamente habitan los sectores rurales, que conocen, que comprenden las dinámicas cambiantes de sus territorios, cuentan con una incidencia significativa y de hecho, la más valiosa que pueden tener quienes quieran intervenir sectores específicos, ya sea para brindar apoyo a los agricultores, como también si se tienen intereses económicos con territorios rurales como lo puede ser en la explotación de recursos naturales. Pues la incidencia que tienen el campesinado

⁴⁷ Trimestre agosto-octubre 2020 (DANE, 2020c).

⁴⁸ Desde el 25 de marzo al 10 de noviembre del 2020 se han presentado 519 homicidios de mujeres, de los cuales la Fiscalía ha registrado 143 casos por feminicidio (DANE, 2020a).

⁴⁹ Incidencia de pobreza monetaria según sexo del jefe del hogar, para el 2019 (DANE, 2020b).

en sus propios territorios es lo que ha conseguido generar mayor debate público en torno a la participación de esto en acciones políticas y de planeación.

El territorio, además de ser un espacio que se ha valorizado instrumentalmente (bajo el aspecto ecológico, económico o geopolítico), también lo es culturalmente. En el proceso de valorización, la interacción social entre los habitantes permite que el territorio sea significado, transformado y vivido. Según Hernández (2011), citado por González (2015), describe que en el territorio se inscriben las características de quienes lo habitan, razón por la cual es también fuente de recuerdos.

Cabe anotar también que el campesinado, como otros actores sociales, es uno de los principales afectados por el conflicto armado, lo cual ha generado desplazamientos forzados de muchos de ellos hacia las principales ciudades del país dejando sus territorios, lo cual llamamos un proceso de desterritorialización por el conflicto, y esto mismo lo que ha generado en el campesinado en los últimos años que jueguen un papel importante en los procesos que se llevan a cabo en los niveles municipales, departamentales y nacionales en la lucha contra el conflicto y la protección de tierras que se han visto afectadas por la violencia.

Y es precisamente el flagelo del conflicto lo que ha incentivado en las zonas rurales ahora con mayor veracidad el ánimo por la participación en las acciones que se llevan a cabo en los territorios siendo ellos mismos quienes toman el liderazgo en sus comunidades, apoyados también por la institucionalidad para ser gestores de cambio y también gestores de desarrollo, pues la particularidad que siempre se ha visto por parte de ellos, es la voluntad por aprender y enseñar principalmente a quienes habitan en estos territorios, sus vecinos, sus trabajadores, la importancia del cuidado y la protección del medio ambiente. Son entonces los mismos campesinos quienes han aportado en la planificación y ejecución de sus territorios, aunque esta

siga siendo una lucha por preservar sus derechos y garantías, no deja de haber una incidencia significativa por parte de estos en la toma de decisiones.

Hay una identidad campesina arraigada a su cultura que no es sencillo de ignorar, y es que cotidianamente, por ejemplo, en las comunidades campesinas opera un factor el cual es el paisaje o las condiciones climáticas que desarrollan en sus regiones, para el ciudadano la lluvia puede parecer molesta, para el campesino es necesaria, ya que por ella crecen sus cosechas, y por medio de esto generan empleo y el empleo mueve la economía, lo que finalmente genera desarrollo para la región.

Por otra parte, en el I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, en México, Núñez, I., & Díaz, M. (2006), mediante el trabajo presentado denominado “Innovación en la comunidad y economía campesina”, citados por González (2015) establece que:

La comunidad campesina se considera un modo especial creado por la humanidad para relacionarse con la naturaleza y extraerle los bienes necesarios para su subsistencia. De acuerdo con lo anterior, su lógica dista de la del moderno sector agroindustrial, dada su particular racionalidad: un empresario tiene como fin maximizar su ingreso neto para lograr una mayor rentabilidad y un campesino potenciar su renta agrícola familiar para mantener su supervivencia (p. 103)

Así, la falta de infraestructura y los pocos recursos en el campo no ha sido un impedimento para que los campesinos desarrollen también un arraigo con los territorios que permanecen por mucho tiempo y que como se mencionaba anteriormente, genera un impulso a quienes habitan en estos mismos territorios a defenderlo, protegerlo y mejorarlo. Es entonces, en este punto, donde también se evidencia una interesante dinámica colectiva propia de los

colectivos de campesino, el trabajo en equipo, en comunidad, donde a pesar de actos de violencia luchan por sacar sus tierras y sus familias adelante.

En su mayoría, han mantenido las formas de habitar en el territorio desde lo biocéntrico y lo geocéntrico, introducción de la visión del campo en la ciudad, como se ha expresado anteriormente, los campesinos solo figuraban en el discurso del desarrollo como masa indiferenciada y algo molesta, un rostro casi invisible, son parte del informe “población excedente” que tarde o temprano sería absorbida por una economía urbana floreciente (Escobar, 2007).

Lo anterior perjudicaría enormemente la seguridad alimentaria del país, como se anotó con anterioridad es necesario que gesten estas políticas para garantizar el mínimo sustentable por parte del Estado, donde se garantice la subsistencia de esta; pero, como se ha dicho, el constante éxodo rural a las zonas urbanas por la falta de oportunidades ha presentado un vaciamiento del campo y una disminución de la producción agrícola, además, a 2019 la pobreza monetaria es en la mayoría del territorio nacional en las zonas rurales y los centros poblados; por lo tanto, los campesinos también deben ser incluidos como actores de interés dentro de la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la planificación.

6.3. Indígenas

La racionalidad que ha permitido a los pueblos indígenas permanecer y proteger su territorio a través de su legado histórico cultural, como lo es la visión cosmogónica que caracteriza su pensamiento, desde donde hacen explícita las explicaciones de contexto como parte de la realidad y de la vida, estableciendo simultáneamente la lógica que sustenta la existencia del espacio y el territorio sagrado dentro de la dinámica de la diversidad (Zapata, 2009).

La lógica indígena en el territorio se encuentra enmarcada bajo el concepto de lo que para ellos significa lo sagrado en sus comunidades, espacios que para ellos tienen un significado simbólico y espiritual, individual y colectivamente que genera una comunicación con otros espacios sagrados, otros territorios, incluso otras culturas, lo cual genera una dinámica de comunicación, por lo tanto, Zapata (2009) plantea:

La creación, por parte de lo divino, ilustra la aparición del “orden y la organización”, donde aparecen las estructuras, la formas y las normas, cuyo principio fundamental rige a los pueblos indígenas a través de la ley primera, ley de origen, ley madre, o ley ancestral con una notable incidencia en la organización del espacio y el territorio (p. 2).

Por esto, entendemos que las comunidades indígenas cuentan con un arraigo mucho más fuerte simbólico que material con sus territorios, la relación del hombre, del ser con la naturaleza crea un vínculo que ha sido pasado a sus generaciones como una creencia religiosa y en la cual creen firmemente como el hecho de que los seres humanos reencarnan en animales, árboles, montañas e incluso en la misma lluvia.

Esta cosmovisión y el vínculo que crea con la naturaleza genera que estas comunidades se inclinen por proteger y defender también sus territorios, su hábitat, su cultura, sus tradiciones, las cuales no desean perder, por ello han podido convivir con el entorno sin destruirlo por tanto tiempo. Y es precisamente este el hecho generador de una participación importante por parte de las comunidades a través de sus cabildos o mingas indígenas donde cuentan con propias leyes para sus territorios y donde muchas veces el Estado mismo se limita en cierta medida a intervenir, pues son estas partes de sus tradiciones y creencias y su forma de “gobernar en sus territorios”⁵⁰.

⁵⁰ Desde la constitución se reconocen las entidades territoriales indígenas, la circunscripción especial que tienen y la jurisdicción especial; además cuentan con la reglamentación de sus resguardos.

Por otra parte, En cuanto a la relación de los ciudadanos con los territorios, Ramírez menciona que dentro de los derechos indígenas se encuentra el de permanencia en su tierra y territorio como uno de los más vulnerados, donde las comunidades indígenas han demandado respeto a la diversidad y refutando esa confirmación tradicional de los Estados, interpelando una reivindicación cultural de estas comunidades y su identidad, que se encuentra inmersa en unos saberes ancestrales se donde se encuentra una vinculación especial con el territorio, formando así una identidad colectiva.

Ramírez (2016) indica que, para los Pueblos indígenas, el territorio es “un concepto mucho más complejo, que incluye suelo, subsuelo, el hábitat todo, lo que también comprende flora y fauna” (p. 13), en la misma línea en varias sentencias la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha avanzado en la conceptualización de lo que ella denomina “propiedad comunal”, como el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay del año 2005 la Corte IDH, citado por Ramírez (2016) manifestó:

La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural (p. 13)

Por lo que se recalca la complejidad de la identidad indígena, dada su cosmovisión y espiritualidad que intrínsecamente se relaciona con la preservación del territorio con el desarrollo de la vida y la cultura, y confluye un proceso de retroalimentación con este espacio físico.

Además, en la cultura indígena, según lo plantea Escobar (2018), el individuo no existe porque se piensa en colectivo, no es el yo, es el todo, y el todo lo que encierra es un pueblo, una comunidad que persevera por conservar sus raíces, aunque estas se vean aplacadas cada vez más por la influencia de la modernidad que ha llegado a los propios resguardos indígenas y de la cual a veces es difícil ignorar, sino resta más generar una sinergia de coexistencia con ella; esto representa un riesgo para las comunidades indígenas, pues el aceptar, es cambiar, aunque han sabido acoplar la modernidad a sus necesidades sin meramente tener un cambio extremo en sus pensamientos y creencias, su ideología continúa firme y sus costumbres en pie de lucha por no desaparecer, es la resistencia en la cual permanecer constantemente, exigiendo un respeto por su cosmovisión.

Por ende, los movimientos como la minga indígena son movimientos sociales y sociedades en movimiento, son mundos en movimiento, no luchan solo por beneficios del Estado, van más allá, sobre la pervivencia de lo que han sido y lo que son y el respeto por ello. Piensan que el corazón y la tierra son un solo ser (Escobar, 2018).

Dentro de la concepción del ordenamiento territorial, las comunidades indígenas lo han contemplado como una estrategia mediante la cual pueden generar un fortalecimiento étnico, ya que se puede ser un instrumento para consolidar la autonomía y el control territorial (Franky Calvo, 2001); se observa como este concepto de “ordenamiento” lo asimilan según su cosmovisión como algo positivo para conservar su territorio. Cabe resaltar que, dentro del enfoque de planificación, las comunidades indígenas realizan un plan de vida, que se constituye en el plan de desarrollo en el marco de su jurisdicción especial, este debe ser tenido en cuenta para la formulación de los planes de desarrollo.

6.4. Comunidades afrocolombianas

En cuanto a las comunidades afrocolombianas, es de resaltar su ausencia en muchos de los discursos de transición y de alternativas, la mayoría de los cuales tienden a privilegiar lo indígena o aun lo urbano-popular o lo campesino, desconociendo el lazo que hay entre las comunidades afro y el territorio y su contribución al desarrollo (Escobar, 2014). Durante las últimas dos décadas, sin embargo, las luchas afrolatinoamericanas, como tales, no solo han ganado tremendamente en experiencia, fuerza y visibilidad; sino, que han desarrollado una claridad conceptual y política innegable (Escobar, 2014). Por ende, a pesar de ser de las comunidades más marginadas, han logrado transformaciones desde lo territorial construyendo comunidad.

Como parte de su cosmovisión, hay que entender la tradición oral⁵¹ como forma de apropiación social y cultural; así, Agudelo (2005) citado por Valderrama (2018) propone el concepto de organizaciones simbólicas para entender las relaciones sociales, los significados y símbolos que generan las comunidades negras con su realidades y devienen luego en señales de identificación. Hay que entender a las comunidades negras bajo tres escenarios: ríos, mar y selva; a través de este, los lugares y espacios se transforman por la construcción social en donde lo físico, lo geográfico, lo social y lo cultural se articulan para dar vida a espacios públicos afrocolombianos en la región (Valderrama Rentería, 2018).

Por otro lado, cabe resaltar que estas comunidades son las más afectadas por el conflicto, desde la época colonial, dado que llegaron al territorio nacional esclavizados desde África, para

⁵¹ Se entiende como, según Almario (2001), Losonczy (1999) y Vanín (1996), citado por Valderrama (2018) se entiende como “aquellos repertorios orales, tales como mitos, leyendas, adivinanzas, cuentos, relatos, historias y cantos, cuyo contenido ha logrado preservar rasgos generales y discontinuos de una memoria histórica, social y cultural de acontecimientos históricos que han contribuido a los procesos de formación comunitarios e identitarios de las comunidades negras” (p. 96).

ser trabajadores en las minas, estas consecuencias se inscribe en la mirada de los seres que habitan los territorios (Ruiz Serna, 2016), convirtiendo esos lugares como paisajes de terror (Oslender, 2008), donde se inscriben relatos del conflicto.

Aunque, desde la Constitución (1991) se reconoce a las comunidades negras como grupos étnicas con derechos culturales y con derecho a su territorio; además, en la Ley 70 de 1993, la cual garantiza los derechos territoriales colectivos a las comunidades negras rurales. Por medio de esta Ley, se han titulado⁵² territorios colectivos de las comunidades, pero mientras se entregaban estos territorios, los grupos armados empezaron a irrumpir en estos territorios (Oslender, 2008); generando así más escenarios de violencia y terror inscritos en el espacio geográfico.

A partir del 2011, dado el marco de políticas que impulsaban el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado (Ruiz Serna, 2016), pero a las comunidades negras, dentro del marco étnico diferencial no se le reconocen ni su territorio, ni sus lógicas, ni su derecho cultural al igual que los indígenas; por ende, es una comunidad que ha sido rezagada a través del tiempo.

⁵² Estos territorios eran considerados baldíos antes de la entrega de los territorios a las comunidades afrocolombianas (Oslender, 2008).

7. HACIA UNA NUEVA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el presente capítulo se escribe, a partir de la información codificada en el presente trabajo, tomando como insumo la delimitación conceptual entre desarrollo, territorio, planeación y ordenamiento territorial, además de sus principales descripciones. Se construyen nuevas conceptualizaciones para tener en cuenta sobre la planeación y el ordenamiento territorial en Colombia, tomando como insumo el desarrollo normativo y los factores sociales presentes en el territorio.

A modo de aporte a la administración pública, se presentarán formulaciones sobre el desarrollo territorial, la planeación y el ordenamiento territorial, agrupando en si la complejidad social y geográfica que está inscrito en el territorio, para que sea más funcional, incluyente, participativa; y abarque escenarios olvidados por la homogenización de la planeación. Reivindicando las concepciones del territorio y así potencializar internamente las características pertenecientes a los espacios geográficos que tiene el país.

Se puede establecer que, en Colombia, aunque se han hecho esfuerzos normativos y metodológicos para mejorar la planificación en el ámbito territorial, aún falta una articulación importante con otros instrumentos de planificación. Hay que resaltar la importancia del ordenamiento territorial y un enfoque de desarrollo que propenda por el mejoramiento de las condiciones de las comunidades y no solo el crecimiento económico de la entidad territorial. Por lo anterior, y partiendo de la premisa que nadie sabe más del territorio que las comunidades que allí habitan (Fals Borda, 1996); a continuación, se establecerán los principales cambios identificados que se deben gestar en el país para tener un mejor desarrollo interno, donde las comunidades se sientan incluidas, participen en el proceso y construyan un tejido social entre el

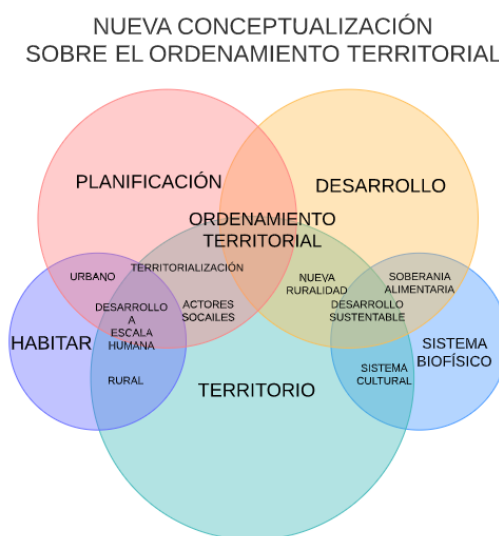
espacio geográfico y las comunidades para gestar nuevos territorios, sin desconocer el sistema biofísico y cultural que allí se encuentre presente.

NUEVAS FORMULACIONES GENERALES APLICADAS

- a. Consolidar una nueva lógica del ordenamiento territorial en Colombia a partir de los conceptos clave, los cuales deben ser formulados con una política científica, interdisciplinar y tecnológica, como lo muestra la figura 8.

FIGURA 8

INTERRELACIÓN NUEVAS TEORÍAS SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia

- b. Implementar metodologías Bottom-up (abajo hacia arriba) para la creación, formulación y aprobación de los planes de desarrollo territorial y no la metodología Top-down que es como se ha manejado hasta el momento, Teniendo en cuenta en primera medida el plan de desarrollo nacional para estructurar así los planes de desarrollo territorial.
- c. Se requiere un reconocimiento territorial por parte de las instituciones líderes a nivel nacional sobre la planeación el desarrollo y el ordenamiento territorial.

- d. Aunque exista la dicotomía entre lo rural y lo urbano, se tiene que empezar a equilibrar la importancia entre los dos, dejando de considerar solo criterios económicos para priorizar los territorios.
- e. Los instrumentos como planes de desarrollo, el POT y el POMCAS deben estar actualizados, acordes con las necesidades de los territorios, para así mejorar la toma de decisiones en las entidades territoriales y el nivel central.
- f. Los actores sociales deben estar presente en la construcción de los diferentes instrumentos de planificación para empezar a consolidar la democracia participativa en los territorios, reivindicando el sistema cultural presente.
- g. Se pueden establecer instrumentos y metodologías que pueden ser implementados por las diferentes entidades territoriales, pero es importante que se contemple la democracia participativa en la construcción y formulación de los planes pilares para contribuir al desarrollo la planeación y el ordenamiento territorial.
- h. Implementar metodologías como la cartografía social para identificar la apropiación del territorio por parte de las comunidades.
- i. Se debe respetar la consolidación de los territorios de las comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas coexistiendo y construyendo en territorio dónde las cosmovisiones puedan coexistir, reconociéndolas por igual y dándoles la misma importancia para la construcción de la sociedad.
- j. Por parte de la institucionalidad nacional, se requiere el apoyo técnico para la gestación de estos planes a nivel territorial, por ende, se debe entender la conceptualización de la planificación el desarrollo y el ordenamiento territorial que se quiere dar en Colombia, para que éstas sean reproductores de la unificación de los conceptos.

- k. Establecer las competencias que le corresponde a cada uno de los niveles (central y territorial) en los temas referentes de planificación, desarrollo y ordenamiento territorial; sobre todo para establecer quien toma las decisiones sobre el suelo.
- l. Establecer niveles de integración de los diferentes planes que son base para la construcción de los planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal).
- m. Una vez identificado el sistema de reglas e instituciones que tienen el capital político de los territorios, se debe integrar por medio de la participación comunitaria las nuevas lógicas mediante las cuales las comunidades construyen el territorio, así se integran las dos perspectivas.
- n. El resultado de los diferentes instrumentos de planificación, ordenamiento territorial y la concepción de desarrollo deben partir de la premisa que fueron construidos desde la base participativa de las comunidades que integran el territorio nacional (Ángel Maya, 2015, p. 29).
- o. Ante los vacíos de poder político en los territorios se debe hacer una reconstrucción de la gobernabilidad local, para que haya una apropiación de funciones por parte de los gobernantes, garantizar que mediante este no se someterá a la sociedad civil bajo un irrespeto constante por no estar en el gobierno; sino que, por el contrario, mediante este poder construir e identificar las necesidades fundamentales de la comunidad.

NUEVAS FORMULACIONES DESDE EL DESARROLLO

- a. El enfoque del desarrollo debe estar centrado en las configuraciones y sistemas creados a través de las variables identificadas como el territorio, el espacio biofísico, el sistema cultural, centrado en el desarrollo del ser humano y potencializar sus capacidades para la

satisfacción de sus necesidades materiales básicas; haciendo énfasis en el desarrollo a escala humana y el desarrollo sustentable; por medio de un enfoque interdisciplinar.

- b. El criterio base del desarrollo y su objetivo principal debe radicar en la satisfacción de necesidades biológicas y culturales de todos los habitantes del territorio, por ende, el mejoramiento de las condiciones de vida, tanto del sistema biofísico como el de la población (Ángel Maya, 2015, p. 28); por lo anterior, se debe dejar de lado la noción de desarrollo solo al crecimiento de las cifras del PIB y las actividades económicas, sino que como centro del desarrollo está el ser humano.
- c. Es necesario garantizar el desarrollo de todas las entidades territoriales, priorizando el sector rural el cual ha sido el más abandonado en el país, para así consolidar regiones y facilite la adaptación de estos nuevos enfoques.
- d. Se deben gestar instrumentos que permitan desde lo territorial construir una visión del desarrollo desde las comunidades, mirando el desarrollo desde adentro del ser y su relación con el entorno, además desde afuera garantizando el equilibrio natural de los entornos.
- e. El enfoque del desarrollo en Colombia no puede seguir siendo el desarrollo económico (aunque en los instrumentos de planificación se trate de vislumbrar otro tipo de desarrollo el central en el país es el económico). Por ende, se debe propender a vincular enfoques como el desarrollo sustentable o el desarrollo a escala humana, los cuales tienen en cuenta mayor medida la satisfacción de las necesidades humanas, dado que, de seguir el mismo modelo, se dispararán aún más las brechas sociales, la acumulación de capital, la pobreza y la tenencia de la tierra.

- f. Con un nuevo enfoque de desarrollo, se debe fomentar la reforma agraria o reforma rural, para que haya una redistribución de las tierras, que sea equitativo para todos los habitantes del territorio nacional.
- g. Descontinuar las políticas extractivistas en los ecosistemas nacionales para la protección y garantía de la subsistencia del recurso hídrico, la fauna y la flora. Además, van en contravía de los intereses colectivos de las comunidades que habitan estos territorios, sobre todo si pertenecen a las comunidades indígenas o negras⁵³.
- h. Empezar en Colombia un proceso de transición, pasando de la tendencia del crecimiento económico, hacia un modelo de desarrollo sustentable.
- i. Integrar a los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial las dinámicas propias de las comunidades, reivindicando la construcción desde lo local frente a las necesidades específicas de las entidades territoriales, fomentando la autodependencia, es decir, con los recursos que cuenta un territorio se debe mantener la población, transformado su medio en satisfactores; generando de esta manera el desarrollo a escala humana desde lo propio.

NUEVAS FORMULACIONES DESDE LA PLANIFICACIÓN

- a. Hay que cambiar la concepción de la planificación en el país, dado que no es el único criterio para fortalecer el desarrollo, sino que se tiene que repensar la planificación del territorio el desarrollo que nos brinde un esquema de ordenamiento territorial el cual satisfaga las necesidad básicas de las comunidades.
- b. En la planificación territorial se deben integrar enfoques ligados hacia la nueva ruralidad, donde se contemple las cosmovisiones de las mujeres, campesinos, indígenas y comunidades afrocolombianas para cohabitar en el pluriverso.

⁵³ Dado que en la legislación colombiana estos territorios son otorgados por medio de actos administrativos.

- c. Por medio de la planificación, se deben gestar los espacios de participación comunitaria y la vinculación de las comunidades en este proceso.
- d. Implementar el enfoque de la Planificación Estratégica Situacional, por lo que brinda instrumentos y metodologías más asertivos al momento de planear desde lo local.
- e. El plan de desarrollo nacional debería ser una muestra de los pluriversos concebidos por los territorios de Colombia, no al revés, donde actualmente el plan nacional es el eje rector del desarrollo de los territorios y sus planes, donde se colocan componentes obligatorios que pueden o no beneficiar a la entidad territorial, sin desconocer las obligaciones que se tienen por Constitución y la ley.
- f. Se debe clarificar tanto las autoridades como las instancias de planificación, porque actualmente se presentan conflictos de intereses desde lo nacional y lo local, por las diferencias de visión del territorio.
- g. La lógica de la planificación territorial, según Betancourt (Betancourt Garcia, 2001b, p. 79), debe estar en función de lograr que las actividades identificadas a desarrollar al interior del territorio sean compatibles con las experiencias, dinámicas, ubicación, distribución de actividades y las poblaciones que hacen parte de la entidad territorial.

NUEVAS FORMULACIONES DESDE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- a. El ordenamiento territorial debe ir de la mano con la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales (Fals Borda, 1996), es decir, como un conjunto de elementos interrelacionados, los cuales mejoran la implementación de los instrumentos de planificación en el territorio.

- b. Vincular a los lineamientos del ordenamiento territorial criterios enfocados hacia el desarrollo a escala humana dónde el epicentro de este sea el humano, el medio ambiente y su relación con el territorio.
- c. El ordenamiento territorial debe pasar de ser un instrumento de apoyo y gestión de la planificación del territorio en las entidades territoriales a ser una función misional de estas, en otras palabras, una función estratégica que permita la redistribución del poder sobre la tierra y la riqueza que se genera a partir de este (Fals Borda, 1996).
- d. En el ordenamiento territorial se deben integrar enfoques ligados hacia la nueva ruralidad, donde se contemple las cosmovisiones de las mujeres, campesinos, indígenas y comunidades afrocolombianas para cohabitar en el pluriverso.
- e. Desde el ordenamiento territorial fomentar la vocación económica del municipio respetando el equilibrio natural de los ecosistemas teniendo como principal objetivo la sostenibilidad.
- f. Integrar nuevas lógicas de construcción urbana, teniendo en cuenta el ambiente e incluirlo en el concepto.
- g. El ordenamiento territorial debe tener una visión transversal en lo político, ambiental, cultural, social, de planificación y el desarrollo, entre otros elementos.
- h. La visión netamente política del ordenamiento territorial no conviene, dado que las soluciones que se construyen se hacen de espaldas a la comunidad y sus territorios; lo anterior ya ha sucedido en el país y ha generado grandes retrocesos en la consolidación de país, por esto, se propone la participación de la población de carácter vinculante para la formulación y ejecución de este instrumento.

- i. Para la construcción de los POT se debe partir desde las bases comunales hacia el gobierno nacional, es decir, desde las veredas, corregimientos, municipios, departamentos, hasta llegar al nivel central, de esta manera se reconocen las vinculaciones económicas y sociales antiguas que se encuentran presentes en los territorios.
- j. El POT debe ser el instrumento base para la construcción y reconstrucción de los espacios sociogeográficos y administrativos (Fals Borda & Borja, 1999), fortaleciendo la expresión de los poderes autónomos (gobiernos populares).
- k. El POT debe ser la ruta guía que indique el mejor aprovechamiento del sistema biofísico de los territorios en el país, lo cual conlleva a una mejor productividad, garantizando la sustentabilidad del territorio, la seguridad alimentaria y mejoramiento de las condiciones del entorno.
- l. El POT debe ser un instrumento rector en el aprovechamiento del suelo, evitando la consolidación de los monocultivos nocivos para la tierra (como ejemplo, la palma africana); ya que se debe garantizar el equilibrio natural.
- m. Implementar estrategias para la eliminación de los latifundios y la concentración de la posesión de la tierra, para destinarla a un aprovechamiento social, por parte de las comunidades que lo habitan.
- n. Proyectar en el instrumento del POT las dinámicas de apropiación, reapropiación y ampliación de las fronteras rurales y urbanas.
- o. Contemplar en los planes de ordenamiento territorial las nuevas formas de habitar entre lo rural y lo urbano que permitan una coexistencia entre la naturalidad y la arquitectura del urbano.

- p. El POMCAS debe ser transversal a los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo territorial.
- q. Contemplar en el POT la política de seguridad alimentaria, mediante la cual se garantice la autodependencia alimentaria de los territorios, fomentando la heterogeneidad de las culturas alimenticias (Ángel Maya, 2015, p. 30), conforme a las potencialidades del sistema biofísico existente.
- r. Destramar la maraña administrativa entre la planificación y el ordenamiento territorial, que no sean visto como iguales, sino como complementos.
- s. Clarificar la responsabilidad del ordenamiento territorial en las entidades territoriales, tanto en su formulación, aprobación y ejecución este; respetando el carácter técnico del proceso y no sea desligado a relaciones clientelares de los funcionarios públicos, garantizando la continuidad del proceso.
- t. Utilizar los esquemas asociativos determinados por la LOOT para una mejor ejecución de recursos, potencializar las regiones y garantizar, como lo plantea Fals Borda (1996), regionalizarse para modernizar la práctica del ordenamiento territorial, generando una mayor relevancia en los gobiernos locales por ser estratégicos.
- u. Garantizar desde el POT el ordenamiento ambiental del territorio, para garantizar la sustentabilidad, el equilibrio y la adecuada explotación de recursos, transformando racionalmente los recursos.

NUEVAS FORMULACIONES DESDE LO NORMATIVO

- a. Se debe establecer un compendio normativo, metodológico y de instrumentos, desde las respectivas autoridades encargadas para que las entidades territoriales cuenten con una fuente de consulta para sus procesos.

- b. Debe haber una mayor armonización entre las normas existentes, tanto a nivel nacional, como territorial, para que no haya ninguna contravención entre las mismas; así mismo integrando las políticas, programas y objetivos obligatorios que se deben tener en cuenta.
- c. Expedir normas de transición, que sean coherentes, para la implementación de las anteriores formulaciones en el territorio nacional, donde se haga de manera paulatina, para no generar demasiadas convulsiones dentro de la administración territorial; además, para no generar conflictos intergubernamentales e interinstitucionales.
- d. Integrar dentro de las normas una mayor exigencia en el cumplimiento y más radicales, sobre todo, para controlar el deterioro del medio ambiente.
- e. Mayor compromiso por parte de los cuerpos colegiados del nivel correspondiente, para emitir la normativa acorde al territorio y no a intereses personales o clientelares; representando realmente la voluntad de la comunidad que los elige.

A MODO DE CONCLUSIONES

A partir de la delimitación conceptual del desarrollo y lo que se entiende por ello, es preciso resaltar que éste debe ser concebido de adentro hacia fuera del ser humano, teniendo en cuenta su entorno y el lugar donde se desenvuelve; también, es importante decir, que para hablar de desarrollo se parte de un estado A un estado B, donde el estado B es un estado mejorado comparado con el estado A. Por otro lado, no se puede entender el desarrollo sin un apellido ya sea sostenible, territorial, humano, entre otros.

Como se pudo observar en la descripción del desarrollo económico, el centro de este es la producción de mercancías y la acumulación de capital, sin tener en cuenta realmente el mejoramiento de las de la calidad de vida y la satisfacción de necesidades básicas Del ser humano, sí no qué tiene como centro el capitalismo salvaje el cual no contempla más allá que el la acumulación de riqueza.

Como plantea Escobar, aunque Colombia se encuentre inscritos en los discursos de transición y el postdesarrollo, se hace necesario incluir visiones como la del desarrollo sostenible y el desarrollo a escala humana para satisfacer las necesidades de las personas, contemplando el entorno en la que se desenvuelve; es decir, que haya una integralidad entre estas visiones para garantizar un equilibrio entre el desarrollo humano, mejorando la calidad de vida y el desarrollo sostenible, que garantiza a las futuras generaciones los recursos necesarios para subsistir; en otros términos, se puede plantear qué un desarrollo humano sin un entorno sostenible, no es un desarrollo qué prolongue la subsistencia de las comunidades, además, en estas visiones se contempla al territorio como una parte intrínseca del desarrollo dado que reconoce las relaciones que se entretienen entre las comunidades y los espacios geográficos.

También es importante y pieza fundamental la visión del desarrollo a escala humana, este es el que más se acerca a resolver las necesidades básicas insatisfechas, dado que en Colombia se vive en una sociedad con lógicas de mercado y capitalismo, las cuales generan unas necesidades surreales propias del neoliberalismo, como lo son la acumulación de capital (en términos de Bourdieu, capital social, económico, cultural o simbólico) imponiendo así una doxa en el campo, como el sistema dominación simbólica, obteniendo así el monopolio de la violencia simbólica. Dentro de esta visión se gestan lógicas cómo se contempla en la microfísica de del poder según Foucault, donde el poder radica en la satisfacción de las necesidades, se analiza desde lo más básico, hacia lo general, donde se genera una escala hacia arriba, impulsando así la metodología bottom-up (De abajo hacia arriba) que es la construcción de la visión del desarrollo desde las comunidades hacia el nivel nacional.

Siguiendo con el concepto de territorio, en Colombia hay una imposición coloquial de entender el territorio sólo como un espacio geográfico, desconociendo las relaciones que se entretajan con la comunidad y generando un significado en la cosmovisión de las comunidades que priorizando, como se dijo anteriormente, el desarrollo económico, el gobierno nacional ha desconocido esta lógica y ha roto esos lazos ancestrales por la explotación de los recursos naturales provocando una desterritorialización.

Por otra parte, es importante entender que el territorio no se puede entender sin la cultura, el ambiente y la territorialización, como una triada conceptual fundamental para entender las relaciones entre la población y el espacio geográfico, para así concebir este.

Es importante destacar que no se pueden desconocer las dinámicas de poder que se gestan dentro de un territorio, dado que es una de las dimensiones vitales del territorio. Por otra parte, hay que evidenciar la lógica inscrita en el territorio que está en un cambio constante, pero

conserva la ancestral y la tradición oral base de las comunidades. Por último, el territorio multidimensional, con este planteamiento se puede inscribir en el nuevas formas de potencializarlo.

Como parte del territorio, se gesta un concepto importante que es la soberanía alimentaria, mediante la cual se garantiza unos mínimos de producción para que la población cuente con lo necesario para subsistir. En este sentido y como se dijo anteriormente, la lógica de este está supeditada a normas supranacionales, las cuales tienen unos criterios estandarizados mínimos de producción. Como actores claves para esta línea se encuentran los campesinos, comunidades negras e indígenas. Teniendo en cuenta las tendencias globalizadoras de la seguridad alimentaria, es importante reivindicarlo, protegerlo y potencializarlo, mediante el gobierno nacional y los gobiernos locales.

Teniendo presente la dicotomía que se presenta entre lo urbano y lo rural, Escobar plantea una crisis de habitabilidad, donde predomina la construcción gris (concreto), que una mirada hacia la habitabilidad rural, la cual parte de la premisa de que la construcción urbana siempre ha estado de espaldas a la naturalidad y a las formas originales de los territorios. Por lo anterior, se presentan luchas territoriales persistentes con los actores sociales, sobre todo en el área rural.

Por lo tanto, se plantea para superar la crisis de habitabilidad de la construcción y el reconocimiento del pluriverso, dónde se entiende que pueden coexistir diferentes visiones del mundo, así generar una comunalización del territorio, rompiendo las brechas entre lo urbano y lo rural donde los territorios sean funcionales para ambos puntos de vista, fortaleciendo el vivir y convivir sin desconocer las prácticas globalizadoras, la modernización del mundo y la conectividad, sino que a partir de estas teorizaciones ponerlas en práctica para generar una mejor convivencia comunal.

Ahora, con el concepto de planificación en Colombia se establece como un proceso interdisciplinar adelantado por autoridades de la rama ejecutiva, respaldado por un proceso presupuestal como garante de que lo contemplado en este proceso se va a ejecutar a cabalidad; es decir, cuenta con una financiación específica para lograr el plan.

A través de este proceso, se busca el uso eficiente racional de los recursos para la satisfacción de necesidades sociales, por ende, se debe involucrar a la comunidad en este proceso para determinar luego los medios y fines a través de los cuales se quiere alcanzar ese futuro deseado; este es no solo un futuro concebido desde un tecnicismo como lo es la administración sino un querer estar o cómo se visualiza la comunidad en su territorio en un periodo de tiempo ya sea corto mediano o largo plazo hacia el futuro.

La construcción de la planificación debe ser con actores comunitarios, estableciendo su poder el interés y la fuerza con las que puedan contribuir a la planificación, esto nace a partir de la necesidad de orientar el curso del desarrollo territorial por parte de las autoridades de gobierno.

Por otra parte se plantea diferentes enfoques de la planificación, en un primer momento se pensó para potencializar las zonas urbanas de los países, ya que en ellos se encontraban los epicentros de las actividades económicas; bajo lógicas de las nuevas teorías emergentes, el enfoque de la planificación fue cambiando, es así como hoy para tener una perspectiva multidimensional frente a la planificación se establecen enfoques como la planificación estratégica y la planificación estratégica situacional, las cuales al tener integradas factores ambientales, económicos, sociales, culturales, urbanos y funcionales se hacen las más apropiadas para implementarse en el territorio nacional, ya que la mayoría de las variables descritas en los diferentes enfoques se contemplan en estas dos.

Otro concepto importante el cual hay que resaltar es el ordenamiento territorial, qué se entiende como una expresión espacial de la política, económica, social, cultural y ecológica de la sociedad con enfoque global; el cual prioriza el desarrollo equilibrado de la organización en el espacio. Como se puede observar, el ordenamiento territorial no se puede entender como un instrumento de gestión para la planificación del territorio en un espacio geográfico, es decir una división del territorio o parcelación, sí no como una función intrínseca administrativa, la cual contempla dimensiones cómo la economía, la sociedad, la cultura y el equilibrio ecológico para brindar a las comunidades que viven en estos territorios una garantía de sustentabilidad de este.

Como instrumentos fundamentales para el ordenamiento territorial se contempla el POT, por medio del cual se determinan un conjunto de acciones programas bajo criterios técnicos científicos, los cuales permiten orientar controlar y ejecutar el desarrollo territorial. Además, por tener en cuenta el componente rural dentro de su concepción, trae en el panorama del ordenamiento la ruralidad dentro de la visión de la organización del espacio.

Otro instrumento para el ordenamiento territorial en Colombia son los POMCAS los cuales fomentan el equilibrio ambiental, el uso adecuado del suelo, el agua la fauna y la flora; a diferencia del POT este está enfocado en el uso que se le da al entorno (ambiental o ecosistémico), para garantizar así la sustentabilidad de los territorios donde todos tengan un acceso equitativo a los recursos.

Analizando el contexto colombiano, su descripción gráfica, la historia urbana y rural que ha tenido; en primera medida, se puede establecer que las limitaciones presentes en la realización de infraestructura para la conectividad sur norte saliendo hacia el mar Caribe no presenta tantas limitaciones cómo la conectividad entre Oriente y Occidente dado que el sistema de montañas por el cual se atraviesa en el país No permite una conectividad hacia el mar Pacífico. Por lo

anterior, se puede decir que la comunicación interna a través de un sistema de carreteras se ha dado de manera lenta por no contemplar la dificultad del relieve.

Dado el apogeo de la consolidación de zonas urbanas en el territorio nacional, aparte de la consolidación de las principales ciudades del país, se genera también hechos rurales donde las poblaciones que viven en el campo; por un lado, en una mejor oportunidad para mejorar la calidad de vida en las ciudades; y por el otro, dado los factores de violencia descritos anteriormente, las personas se desplazan como víctimas hacia las grandes ciudades buscando su protección y seguridad, luego se consoliden allí dado que no tienen a donde más ir; esto genera en las ciudades asentamientos ilegales de las personas que se movilizan por motivos de violencia y necesitan consolidarse en un territorio, además, aumentar la pobreza dado que estos llegan sin ningún tipo de recursos a las ciudades.

Enfatizando la deuda histórica del país con el sector rural, el cual ha sido sometido a la violencia generalizada a un conflicto armado a la consolidación de grupos alzados en armas. Por otra parte, hay un imaginario social de las zonas rurales como inseguras por esta violencia, entonces las personas o comunidades no vuelven a sus territorios rurales porque no se sienten protegidos. Para el Estado colombiano es muy fácil voltear la mirada y desentenderse del área rural, pero cómo se mencionó antes de la crisis de habitabilidad y seguridad alimentaria se ha visto obligado a repensar la ruralidad; por ello se plantea una visión de la nueva ruralidad, restableciendo el contexto y la vinculación de las personas o comunidades a potencializar económicamente este sector, redireccionando así políticas de desarrollo territorial enfocadas a que las personas que vivan en la ruralidad en Colombia puedan contemplar allí un mejoramiento de su calidad de vida y una movilidad social. Para ello, es importante contemplar los actores

sociales como las mujeres los campesinos indígenas comunidades negras y la demás población rural con los que se construirá esa visión de ruralidad en Colombia.

Como se ha descrito anteriormente, la planificación y el ordenamiento territorial han tenido un desarrollo normativo importante en Colombia, pero no ha sido suficiente para impulsar una planificación y un desarrollo territorial donde deben converger diferentes variables como el espacio geográfico lo ambiental y lo social dado que éstas determinan la caracterización de un territorio.

La planificación se ha concebido como un instrumento formal de previsión del futuro y qué este financiado, es decir, se debe contemplar un presupuesto que permita la realización de las metas planteadas en el plan. Cómo se ha establecido, en Colombia la planeación ha sido predominantemente urbana desde hace muy poco tiempo para acá se ha planteado planear lo rural, aunque normativamente sí se contemplan, es decir, hay una diferencia entre el país normativo y el país real.

Debido al abandono rural por el conflicto armado el desplazamiento y poco enfoque que se le ha dado a la ruralidad en Colombia es necesario plantearse nuevos escenarios como la nueva ruralidad empoderando a las comunidades tanto indígenas, campesinas, negras y los que viven en las zonas rurales de Colombia para que se establezcan allí y no aumente el éxodo rural a las grandes ciudades pensando que solo allí podrán mejorar su calidad de vida, sino que es necesario mirar hacia el campo hacia lo rural y empezar a potencializar esas características del territorio para que las personas que habitan allí puedan mejorar su calidad de vida en el territorio dónde sí han donde han vivido.

También, hay que resaltar lo siguiente, a pesar de que en la normativa se destaque la autonomía territorial como uno de los principios tanto de la planificación como del ordenamiento

territorial analizando la institucionalización, los manuales y metodologías que desde nivel nacional se emiten para que las entidades territoriales lo sigan, se puede vislumbrar que esa “autonomía” es relativa y dependiente porque dada la baja capacidad técnica que tienen las entidades territoriales, se ven supeditadas a acogerse a las metodologías macro que se emiten, los planes políticas y demás instrumentos que son insumos de los planes de desarrollo territorial, como lo son el plan de desarrollo nacional, los planes departamentales, entre otros que ya establecen metas, se tienen que tener en cuenta para la formulación de los planes territoriales; por lo anterior, borran del panorama un poco la construcción de los planes con la comunidad entonces simplemente se limita a la creación de planes estándar facilitados por el gobierno nacional.

Aunque se tengan contemplados en el país los planes de vida para las comunidades indígenas y los planes de etnodesarrollo para las comunidades negras, la vinculación de éstos a los planes de desarrollo territorial y los planes de ordenamiento territorial se reducen a incluirse como un punto de requisito, pero no es esencial como parte de un reconocimiento del asentamiento poblacional de las comunidades dentro de la entidad territorial, es decir, no se ve a las diferentes comunidad como parte del territorio, sino que se ve una porción geográfica del espacio con diferentes comunidades por los rasgos distintivos y no por su relación con el territorio. Lo anterior permite reconocer que la planificación sectorial que se tiene en Colombia no permite una visión holística del territorio y sus poblaciones.

Con respecto al Consejo Nacional de Planeación, entidad que garantiza la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo, la cual es una institución de carácter nacional, es consultiva, da hacer recomendaciones, pero prioriza las necesidades de los gobiernos y no es vinculante con las necesidades que pueda tener un territorio o una entidad territorial, sino

que pasa como un requisito para la aprobación de los planes de desarrollo, pero no sé ha hecho un seguimiento exhaustivo para determinar que realmente las necesidades de las poblaciones en los diferentes puntos de Colombia sean escuchados atendidos e incluidos en los planes de desarrollo.

Por otro lado, el ordenamiento territorial en su desarrollo normativo, a partir de la Constitución de 1991 establece un ordenamiento territorial como una función administrativa, pero en el desarrollo de su normatividad queda estipulado como un instrumento de planificación, cuándo desde la Carta Magna establece que los instrumentos fundamentales para la planificación son el plan de desarrollo, el POT y el POMCAS; en la norma aparece el ordenamiento territorial como una parte del plan de desarrollo pero no como un elemento estructurante de la planificación.

Si bien con el desarrollo de la LOOT se establecen unas competencias, esta norma no desarrollo lo que se estableció desde la Constitución Política, porque el ordenamiento territorial físico no era el objetivo principal de los POT o del ordenamiento territorial sí no algo general que vincula muchos elementos que no sólo la distribución física de un territorio. Además, desde la Constitución del 91, hasta la expedición de la LOOT se hicieron normas ordinarias que fueron reglamentando el tema del ordenamiento territorial en Colombia, esto generó que la LOOT les sacara el cuerpo a las competencias en materia del ordenamiento territorial por parte del Estado, el departamento y los municipios. Específicamente, como se dijo anteriormente, el ordenamiento territorial pasa a ser una función de apoyo y de gestión de la planificación y no una competencia misional de las entidades territoriales.

Por último, frente a la normativa que exige el POT en las diferentes entidades territoriales, a 2020 el 88% de los municipios de Colombia tiene el POT actualizado, según el

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2020), lo que nos muestra que realmente este instrumento como apoyo de la planificación no se utiliza; por ende, tampoco es propicio para que sea la base de una función administrativa que haga parte de las funciones misionales de las entidades territoriales; también muestra que el POT no se está teniendo en cuenta al momento de la formulación de los planes de desarrollo territorial.

Al mapear e identificar los actores sociales en Colombia, podemos establecer que al incluir estos actores se gestan nuevas concepciones sobre el territorio; el primero de ellos son las mujeres, las cual es buscar un empoderamiento y qué su lucha ante el reconocimiento de la desigualdad existente entre hombres y mujeres por dinámicas patriarcales en la sociedad sea un eje transversal en la formulación de programas proyectos y así cerrar las brechas de género. Por otra parte, los campesinos, como parte importante de la ruralidad en Colombia, tienen un conocimiento ancestral del cultivo de la tierra, además, en un futuro puede salvaguardar la soberanía alimentaria del país; pero estos necesitan una garantía de protección y seguridad en sus territorios, además de introducir lógicas económicas que se les faciliten para poder intercambiar sus cosechas.

Otro actor importante, las comunidades indígenas aportar una cosmovisión del territorio y un ancestralidad para evitar con la tierra. Asimismo, las comunidades negras nos permiten ver cómo se apropia la triada de la selva el río y el mar y gestar alrededor de ellas un comunitarismos.

Lo anterior, es lo que presenta Escobar como el pluriverso es decir una coexistencia de diferentes mundos de diferentes concepciones de habitar y poder entre todos los actores sociales crear sinergias para la apropiación potencialización, desarrollo, sustentabilidad y equilibrio del territorio.

En resumen, para Colombia es necesario replantearse teórica, política, normativa y administrativamente nuevas formas de ordenar y planificar el territorio, superando aquellas dificultades identificadas en el presente trabajo, todo para armonizar e implementar los nuevos enfoques y visiones que pueden potencializar mejor el ordenamiento y la planificación territorial en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Ángel Maya, A. (2015). Hacia una sociedad ambiental. In *Editorial El Labrador, Editorial Tercer Mundo, MAYDA*. www.augustoangelmaya.com
- Ávila, B. R. (2017). Territorio, Equidad y Desarrollo. *Vicerrectoría De Investigación Y Transferencia*, 59, 1–6.
- Babilonia Ballesteros, R. I. (2014). Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). Estudios e investigaciones: nueva ruralidad; enfoques y propuestas para América Latina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 23(1), 189–193. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v23n1.41093>
- Bell, P. . (2012). Geografía, Topografía y Clima Colombia. *Colombia : Manual Comercial e Industrial*, 37–50. [http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/478/1. Geografia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/478/1.Geografia.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Beraún, J., & Beraún, A. (2009). Sociedades territorializadas : desterritorialización y reterritorialización en Lima Metropolitana. In *Ensayos en ciencias sociales* (Issue 3, pp. 109–142). https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/libros/CSociales/ensayos_ciencias/v2n3/cap3.pdf
- Betancourt Garcia, M. (2001a). Aspectos generales de las metodologías. In *Planeación pública participación y medio ambiente construyendo la democracia local* (pp. 26–80).
- Betancourt Garcia, M. (2001b). Los desarrollos conceptuales sobre la planificación pública. In *Planeación pública participación y medio ambiente construyendo la democracia local* (pp. 20–97).
- Betancourt Garcia, M. (2017). *Política de seguridad alimentaria nutricional (SAN) y desarrollo*

territorial en Colombia.

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjI0sm0vt7tAhXpx1kKHTMZDOWQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.esap.edu.co%2Fportal%2Findex.php%2FDescargas%2F787%2Fpublicaciones-2018%2F34164%2Fseguridad-alimentaria-nutricional-san-y-desarrollo-territorial-en-colombia.pdf&usg=AOvVaw2FTp7cZCLFA4-IOLU9U1FT>

Cabrera-Suárez, L. A. (2017). El desplazamiento en Colombia y sus diversas miradas. *Dixi*, 19(25), 25–40. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.16925/di.v19i25.1818>

Cancillería de Colombia. (2020). *Directivos y Fronteras Soberanía.*

<https://cancilleria.gov.co/politica>

CEPAL. (2016). Territorio e igualdad Plaificación del desarrollo con perspectiva de género. In *Manuales de la CEPAL No. 4* (Vol. 4, p. 84).

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40665/1/S1601000_es.pdf

Congreso de la República de Colombia. (1994, 2 de junio). Ley 136. *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Diario Oficial 41337.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (1994, 15 de julio). Ley 152. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.* Diario Oficial 41450.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 388. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 43127.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Congreso de la República de Colombia. (1998, 29 de diciembre). Ley 489. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 43464.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de la República de Colombia. (2000, 18 de septiembre). Ley 614. *Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.* Diario Oficial 44169.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0614_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (2000, 6 de octubre). Ley 617. *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 44188.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (2001, 21 de diciembre). Ley 715. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.* Diario Oficial 44654.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Congreso de la República de Colombia. (2005 a, 8 de julio). Ley 962. *Por la cual se dictan*

disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Diario Oficial 46023.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html

Congreso de la República de Colombia. (2005b, 13 de julio). Ley 970. *Por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003.*

Diario Oficial 45970.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0970_2005.html

Congreso de la República de Colombia. (2006, 8 de noviembre). Ley 1098. *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.* Diario Oficial 46446.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

Congreso de la República de Colombia. (2007, 9 de enero). Ley 1122. *Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 46506.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1122_2007.html#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20hacen,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.&text=La%20presente%20ley%20tiene%20como,los%20servicios%20a%20los%20usuarios.

Congreso de la República de Colombia. (2011, 28 de junio). Ley 1454. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* Diario

Oficial 48115. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2012, 24 de abril). Ley 1523. *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.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2012, 6 de julio). Ley 1551. *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Diario Oficial 48436. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2013, 29 de abril). Ley 1625. *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.* Diario Oficial 48776. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.* Diario Oficial 50964.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Congreso de la República de Colombia. (2019, 29 de junio). Ley 1962. *Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.* Diario Oficial 50998. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1962_2019.html

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 29 de noviembre). Sentencia C-795/00. (Eduardo Cifuentes Muñoz M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-795-00.htm>

Corzo Joya, D. A. (2019). *Ecofeminismos: una alianza entre el feminismo y la naturaleza. Ideas Verdes, 15.* https://co.boell.org/sites/default/files/20190313_ideas_verdes_15_web.pdf

Constitución política de Colombia [Const.] (1991)

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Curtidor Martínez, L. J., & Viscaya Cáceres, L. F. (2018). Determinación del estado actual del conflicto del uso del suelo en Santander, Colombia. *Dinámica Ambiental*, 1.

<https://doi.org/https://doi.org/10.18041/2590-6704/ambiental.1.2016.4591>

Dalla-Torre, A. (2017). Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: el caso da provincia de Mendoza, Argentina. *Bitacora Urbano Territorial*, 27(1), 47–54.

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>

DANE. (2020a). *Iceberg de violencias de género en Colombia*.

DANE. (2020b). *Pobreza monetaria en Colombia*.

DANE & CNPV. (2018). Resultados Colombia Censo 2018. In *Departamento Nacional de Estadística*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/infografias/info-CNPC-2018total-nal-colombia.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2008a). *El proceso de planificación en las entidades territoriales : el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 - 2011*.

Departamento Nacional de Planeación. (2008b). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 - 2011*.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Misión para la transformación del campo*.

<http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/478/1>.

[Geografia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/478/1/Geografia.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Departamento Nacional de Planeación. (2015, 26 de mayo). Decreto 1082. *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Lineamientos para la formulación del proyecto*

de revisión y ajustes de planes de ordenamiento territorial (POT-PBOT-EOT).

Dinero. (2020). Perfil de los campesinos colombianos. *Dinero, Campesinos*.

<https://www.dinero.com/pais/articulo/asi-son-los-campesinos-colombianos/284136>

Duque Cante, N. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Análisis Político, 76, 175–190.

Duque, E. (2009). Entrevista a Alicia Puelo: claves del ecofeminismo. *Mujeres En Red. El*

Periódico Feminista.

Escobar, A. (2007). La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del

desarrollo. In *Analisis pendapatan dan tingkat kesejahteraan rumah tangga petani* (Vol. 53, Issue 9).

Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y*

diferencia.

Fals Borda, O. (1996). *Región e historia - Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional*

en Colombia. <http://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/244/La-ciencia-y-el-pueblo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fals Borda, O., & Borja, M. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia:

contribución para la solución de conflictos. *Análisis Político*, 16(36), 82–102.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79018/70317>

Farah, M. A., & Pérez, E. (2003). Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de*

Desarrollo Rural, 51(1), 137–160. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1160.0720>

Fernandez Carvajal, R. (1950). Las empresas públicas en Rusia. *Revista de Administración*

Pública, 3(9), 435–472.

Franco Silva, F. J. (1996). *Las dimensiones culturales del desarrollo territorial. Una primera*

aproximación desde las culturas populares.

- Franco Silva, F. J. (2009). La cultura en la comprensión de una sociedad multiétnica y pluricultural : la diferencia en la construcción de lo público. *XIV Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Franco 1997*, 27–30.
- Franky Calvo, C. E. (2001). Ordenamiento territorial indígena amazónico: aportes desde la diversidad al Estado-nación colombiano. In *Estudios en la Amazonia colombiana* (pp. 71–103).
https://www.researchgate.net/publication/311800607_Ordenamiento_territorial_indigena_a_mazonico_Aportes_desde_la_diversidad_al_estado-nacion_colombiano
- Galvis Aponte, L. A. (2008). La topografía económica de Colombia. In *Geografía económica y análisis espacial en Colombia* (Banco de l, pp. 9–46).
<https://doi.org/https://doi.org/10.32468/Ebook.664-200-2>
- García, F. (2017). Debate sobre la inclusión del cooperativismo dentro de las políticas de la nueva ruralidad en America Latina. *Panorama Económico*, 25(3), 357–380.
- Gargallo, J. B., & Calafelle Subirà, G. (2014). Identificación y caracterización de las concepciones de medio ambiente de un grupo de profesionales de la educación ambiental. *Enseñanzas de La Ciencia*, 32.3, 205–225.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5565/rev/ensciencias.1048>
- González Huerta, B. (2012). Cooperación económica: Del plan Marshall al G-20 (1944-2012). *Mediterráneo Económico*, 22, 113–123.
- González Ladrón De Guevara, F. J., & Valencia Cuellar, J. (2013). Conceptos básicos para repensar la problemática ambiental. *Gestión y Ambiente*, 16–2, 121–128.

<https://www.redalyc.org/pdf/1694/169428420010.pdf>

González Santos, W. (2015). Economía campesina y territorio en las políticas de desarrollo rural.

Revista Guillermo de Ockham, 13(2), 101–106. <https://doi.org/10.21500/22563202.2067>

Goueset, V. 1998. Capítulo 1. La “cuadricéfala” colombiana, un esquema original de

concentración urbana en América Latina. In *Bogotá: nacimiento de una metrópoli : La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Institut français d'études andines. doi: 10.4000/books.ifea.3262

Gudiño, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva*

Geográfica: Revista Del Programa de Estudios de Posgrado En Geografía, 20(1), 11–36.

<http://132.248.9.34/hevila/Perspectivageografica/2015/vol20/no1/1.pdf>

Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*.

Haesbaert, R. (2012). El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(15), 9–42.

<http://www.extension.unc.edu.ar/vinculacion/instituciones-sociales-y-salud/acciones-realizadas/2010/seminario-extensionista-aportes-de-la-epidemiologia-comunitaria/unc-seu-mito-desterritorializacion.pdf>

Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista*

Colombiana de Geografía, 19, 97–109. <https://doi.org/10.15446/rcdg.n19.16854>

Herner, T. (2009). Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. *Huellas*, 13(2009), 158–171.

<http://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/handle/123456789/248>

- Hissong, R. (2000). Las teorías y las practicas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad. In *Cuadernos ocasionales*.
http://www.bivipas.unal.edu.co/jspui/bitstream/10720/262/6/D-332-Hissong_Robin-2000-424.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015a). *Mapa de Colombia por regiones naturales*.
http://www2.igac.gov.co/ninos/contenidos/detalle_cont_mapas_flash.jsp?varImagen=/ninos/UserFiles/Image/Mapas/matisCartaO.jpg
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2015b). *Mapa físico-político de Colombia*.
http://www2.igac.gov.co/ninos/contenidos/detalle_cont_mapas_flash.jsp?varImagen=/ninos/UserFiles/Image/Mapas/matisCartaO.jpg
- LaRosa, M., & Mejía, G. (2014). Historia concisa de Colombia (1810-2013). In *Pontificia Universidad Javeriana y Universidad del Rosario* (Vol. 60, Issue 4).
<https://doi.org/10.7476/9788575413906.0007>
- López Muñoz, L. V. (2019). Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano. *Estudios Políticos (Medellín)*, 54, 59–81.
<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a04>
- Lussault, M. (2015). *El hombre espacial La construcción social del espacio humano*.
- Max-neef, M., Elizalde Hevia, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a Escala Humana una opción para el futuro. *Development Dialogue*, 96.
- Méndez Klee, B. F., & Bocanegra Padilla, J. S. (2019). Actualización y desarrollo del plan de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial y manejo de cuencas hidrográficas - POMCAS. In *Universidad Distrital Francisco José de Caldas* (Vol. 8, Issue 2). <https://doi.org/10.22201/fq.18708404e.2004.3.66178>

- Mercier, G. (2009). Hacia una teoría del lugar. *Lecturas En Teoría de La Geografía, January 2009*, 40. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1160.0720>
- Moncayo Jiménez, É. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. In *Serie Gestion Pública- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social- ILPES/CEPAL: Vol. No. 27*.
<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/noticias/Autores/0/25310/P25310.xml&xsl=/tpl/p41f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Monnet, J. (1999). Globalización y territorializaciones areolar y reticular : Los Angeles y la Ciudad de México. *Memorias Del V Seminario Internacional de La Red Iberoamericana de Investigadores Sobre Globalización y Territorio*, 1–10.
- Naciones Unidas. (1975). *La Carta de Belgrado. Seminario internacional de educación ambiental*. 4.
- Nates Cruz, B. (2011). Soportes teóricos y etnográficos sobre conceptos de territorio. *Co-Herencia*, 8(14), 209–229. <http://www.scielo.org.co/pdf/cohe/v8n14/v8n14a09.pdf>
- Oslender, U. (2008). “Geografías del terror”: un marco de análisis para el estudio del terror. *Geografía y Ciencias Sociales*, 12(270), 15.
- Pillet Capdepón, F. (2004). La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico. *Universidad de Castilla-La Mancha*. http://www.ghbook.ir/index.php?name=مجموعه مقالات و دومین هم اندیشی سراسری رسانه تلویزیون و سکو لاریسم&option=com_dbook&task=readonline&book_id=13629&page=108&chckhashk=03C706812F&Itemid=218&lang=fa&tmpl=component
- PNUD. (2011). *Agendas pendientes : la estabilización socioeconómica y la reparación*.

Colección Cuadernos INDH, 1–194.

Presidencia de la República de Colombia. (1996, 15 de enero). Decreto 111. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial 42692.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

Ramírez, S. (2016). Pueblos indígenas, identidad y territorio -Sin territorio no hay identidad como Pueblo-. *Universidad de Buenos Aires*, 21.

https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-15/Revista_Juridica_Ano15-N1_01.pdf

Riquelme Rivero, Y. (2020). Consideracionesteóricas para el ordenamiento territorial del sistema económico productivo. *Congreso Virtual Internacional Desarrollo Económico Social*, Junio, 791–808.

Rodríguez Villamizar, A. (2014). Revisión a las teorías y enfoques del desarrollo. *Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*.

https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo

Ruiz Serna, D. (2016). El territorio como víctima. Ontología política y las leyes de víctimas para comunidades indígenas y negras en Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 53(2), 85–113. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252018000200093&lang=es%0Ahttp://www.scielo.org.co/pdf/rcan/v54n2/0486-6525-rcan-54-02-00093.pdf

Saquet, M. A. (2015). *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades: Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*.

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.268/pm.268.pdf>

- Valderrama Rentería, C. A. (2018). El arte literario y la construcción oral del territorio. Pensamiento crítico afrocolombiano. *Revista Colombiana de Antropología*, 54(2), 93–117. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252018000200093&lang=es%0Ahttp://www.scielo.org.co/pdf/rcan/v54n2/0486-6525-rcan-54-02-00093.pdf
- Vergara, W. V. (2011). Desarrollo del subdesarrollo o nueva ruralidad para Colombia. Cartografías del desarrollo rural. *Revista Universidad de La Salle*, 0(55), 33–66.
- Zapata, J. (2009). Espacio y territorio sagrado Lógica del ordenamiento teritorial indígena. *Espacio y Territorio*, 1–18. <https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.17798>
- Zaragoza, F. M. (2009). Los límites del crecimiento. *Temas Para El Debate*, No. 181, 10–16. https://fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2015/07/TEMAS181_PDF_MayorZaragoza.pdf