

## RENOVACIÓN CONCEPTUAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Liliana María Sánchez Mazo<sup>1</sup>  
Alberto León Gutiérrez Tamayo<sup>2</sup>

### Resumen

El propósito de la reflexión es plantear una noción renovada sobre ordenamiento y gestión territorial, desde su consideración como política pública, contextualizada y contribuyente al desarrollo. Este aporte es resultado de la investigación “*Planeación del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Desarrollo en Medellín-Colombia, período 1995-2005*”, realizada por el grupo de investigación *Medio Ambiente y Sociedad-MASO* de la Universidad de Antioquia, entre 2008 y 2010, en convenio con el Municipio de Medellín-Departamento Administrativo de Planeación y Colciencias-Colombia. Se trata de una investigación *aplicada*, en tanto contrastó teoría-práctica y trazó lineamientos de política pública; *cualitativa y longitudinal*, en virtud a que analizó el ordenamiento y la gestión territorial para el desarrollo, en perspectiva histórica, período 1995–2005; y *correlacional*, dado que obtuvo resultados particulares asociados con un estudio de caso: el municipio de Medellín-Colombia, relacionándolo y derivando incidencias para el nivel municipal, regional y nacional.

La ponencia contribuye con orientaciones prácticas, al plantear lineamientos de política pública que responden a demandas territoriales, nutriendo la agenda pública desde dos horizontes: uno, de naturaleza jurídico-institucional, el cual tributa a la normatividad del ordenamiento y la gestión territorial; otro, de orden estratégico, orientado hacia la

---

<sup>1</sup> Profesores de la Universidad de Antioquia-Colombia, adscritos al Departamento de Trabajo Social y a los Grupos de Investigación en Intervención Social-GIIS y Medio Ambiente y Sociedad-MASO, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. E-mail: lyly.sanchez@siu.udea.edu.co

<sup>2</sup> Profesores de la Universidad de Antioquia-Colombia, adscritos al Departamento de Trabajo Social y a los Grupos de Investigación en Intervención Social-GIIS y Medio Ambiente y Sociedad-MASO, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. E-mail: algt@udea.edu.co

planeación para el desarrollo del territorio. Ambos precisan, como necesidad e imperativo ético y político para su adecuada gestión, de actores formados con capacidad de liderar su implementación. Esta formación, en el escenario descrito y guiada por la teoría de los procesos conscientes, se constituye en tarea estimulante para la Geografía y para las Ciencias Sociales en América Latina.

**Palabras clave:** ordenamiento y gestión territorial, contexto, territorio, planeación, política pública, formación, actores.

## **Introducción**

Tradicionalmente las nociones de ordenamiento y gestión territorial han permanecido ligadas a la geografía física, a la planeación técnica, y entre otros, a los instrumentos prácticos para definir y orientar los usos del suelo, las divisiones territoriales y los asentamientos humanos. En pocas ocasiones y de manera fragmentada, se les ha asociado con el contexto global-local que les determina e incide; con concepciones contemporáneas sobre territorio, planeación y desarrollo; con políticas públicas y actores que las protagonizan, dejando con ello al margen, su potencial formativo, político y transformador de la realidad. Relacionar ordenamiento y gestión territorial con el contexto vigente en la sociedad contemporánea; a concepciones resignificadas sobre planeación, desarrollo y territorio; y, a la formación de actores como potencial para su práctica, se constituye en oportunidad para advertir los retos, que en esta materia, emergen tanto para la Geografía como para las Ciencias Sociales en Latinoamérica.

Para lograr el propósito declarado, se presenta una estructura textual que parte de la noción y finalidad clásica del ordenamiento territorial hasta llegar a una renovada, deducida de la concepción contemporánea sobre planeación y territorio, orientada a incrementar el desarrollo del territorio. Luego, se expone el potencial del ordenamiento territorial, particularmente visto desde su gestión, al considerarlo como política pública. Finalmente, ubicados en este escenario, se vislumbra como reto para la Geografía y para las Ciencias Sociales, la formación en proceso y consciente, de los actores que han de liderar esta concepción renovada de ordenamiento territorial.

## **Ordenamiento territorial: noción y finalidad**

Habitualmente se reconoce que el ordenamiento territorial ha tenido como principios reguladores, entre otros, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios. Como tal, en Colombia, desde la puesta en vigencia de la Ley 388 del 17 de Julio de 1997, ha sido asumido como una función pública dirigida a posibilitar el acceso al sistema vial, a las infraestructuras de transporte y demás espacios públicos existentes; a garantizar que la destinación de estas dotaciones públicas sea para el uso común; a atender los procesos de cambio en el uso del suelo procurando su utilización racional en búsqueda del desarrollo sostenible; a contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; y en general, a procurar mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales, preservando la calidad del ambiente.

De ahí que el ordenamiento territorial haya sido asimilado al ordenamiento del territorio desde acciones político-administrativas y de planificación física, emprendidas en ejercicio de la función pública para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico vigentes y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales que prevalezcan en un lugar determinado. Su finalidad, por tanto, ha estado dirigida a complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, por medio de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales definidos previamente; mediante el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que posibiliten la ejecución de actuaciones urbanas integrales y la articulación de las actuaciones sectoriales que incidan en la estructura territorial; y adicionalmente, de la definición de programas y proyectos que concretan estos propósitos, optimizando la utilización de los recursos naturales

y humanos dirigidos al logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras. En la concepción del ordenamiento territorial, así las cosas, ha prevalecido la mirada físico-espacial, con pretensiones de transformación de las condiciones de vida de la población.

Para alcanzar estos principios y orientaciones, ha sido común la adopción de planes de ordenamiento territorial, entendidos como un conjunto de actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, desde una mirada eminentemente espacial y física. Por lo general, estos planes están integrados a su vez, por varios componentes, entre los cuales se destacan: el general, el cual está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; el urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y el rural, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y los urbanos, así como la conveniente utilización del suelo.

Aunque es posible encontrar en las orientaciones normativas y conceptuales asomos de vínculos con opciones democráticas, vía la promoción de la participación de los actores del territorio, es evidente que el centro del ordenamiento territorial se encuentra en la estructuración de lo físico, de lo espacial, buscando con ello, de manera implícita, el bienestar general de la población. Es necesario renovar esta mirada del ordenamiento territorial, incorporándole no solo elementos propios de la concepción contemporánea de la *planeación* sino también del *territorio* que ha de ordenarse y de los actores que han de promover su desarrollo.

### **La planeación del ordenamiento territorial: perspectiva contemporánea**

Asumimos la necesaria superación del carácter restringido de la *planeación* del ordenamiento territorial en los términos descritos, de manera que se superen las limitaciones impuestas por su ejercicio tradicional como práctica formal, técnica, coyuntural, con alcances reducidos en lo a que participación se refiere, apegada al cumplimiento descontextualizado de objetivos, resultados y metas de planes, programas y proyectos. Se busca avanzar hacia su consideración como *proceso* socio-político,

contextualizado, temporal y estratégicamente fijado (Gutiérrez & Sánchez, 2009); que tiene como finalidad, contribuir al desarrollo de la sociedad, entendido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente referenciada (Múnera, 2007), el cual se expresa y materializa en el territorio como sujeto de desarrollo, en tanto se asocia como recipiente maleable (Fals, 2000), producto de la construcción sociocultural que le otorga sentido: *semantización*.

Entender la planeación del ordenamiento territorial como *proceso social* implica vincularla con la *participación* como opción que permite identificar la incidencia de los actores en el *desarrollo del territorio*, superando la preocupación tradicional por su funcionalidad técnica y el afán por la organización social y el crecimiento económico; en tal valoración toma fuerza la vinculación de diferentes actores que mediados por el establecimiento de relaciones comunicativas abiertas, diversas y horizontales, deliberadamente construyen contenidos colectivos significativos, por la relación estrecha con sus contextos territoriales, que tocan dinámicas cotidianas culturales, sociales, políticas, económicas y espaciales. Su condición *política*, se registra en la posibilidad de encuentro y confluencia de actores sociales, gubernamentales, gremiales y académicos, que ostentan poderes de diversa naturaleza, los cuales se superponen configurando ambientes específicos para la toma de decisiones ante proposiciones y recursos que conducirán hacia el tipo de sociedad anhelada. La característica *temporal* se asocia a la diacronía, es decir, a la duración de largo plazo en su evolución y a las formas de implementación (Pichardo, 1997: 35-36; Gutiérrez, 2006: 75-100) que conducen a la valoración de temporalidades en interacción, integradas y comunicadas, propias de un sistema sinérgico, con cualidades de flexibilidad y permanencia.

La planeación del ordenamiento territorial en tanto *proceso estratégico* aboga por el establecimiento de objetivos de la planeación “sumamente móviles” (Rincón, 2001:107), sustentados en pretensiones conceptuales, temporales y enmarcados por condiciones contextuales que los implican, de manera que puedan proyectar asertivamente los resultados y las metas esperadas. A su vez, precisa de mecanismos de gestión y ejecución viables y factibles, los cuales necesariamente vinculan lo que debe y quiere hacerse, con lo que efectivamente puede llevarse a

cabo. Este carácter estratégico reúne los sentidos de proceso social, político y temporal que, en confluencia, vislumbran una noción renovada y contemporánea, a nuestro juicio, más amplia e integral, pero sobre todo vigente en términos territoriales porque incorpora contexto, actores, intereses y prácticas sociales que conducen necesariamente a la concreción de modos posibles para aproximarse a su desarrollo.

Por ello, la planeación del ordenamiento territorial debe tener en cuenta las condiciones existentes, ganando consciencia de su condición social, política, temporal, estratégica y de proceso, para ser guía en el camino hacia el desarrollo, en tanto fija intenciones que se ven reflejadas en planes, programas y proyectos; mide distancias y límites; ofrece tiempos y espacios concretos; establece jerarquías entre alternativas; revela obstáculos y entornos favorables; plantea acciones viables y factibles; contribuye a la construcción de sentidos colectivos; e incorpora la realidad territorial desde la base social, como mayor reflejo de su existencia y realización, pudiendo transformarla.

### **Noción renovada de territorio**

Si acordamos que el territorio es el que se desarrolla y que lograrlo exige planearlo intencionada, consensuada y estratégicamente, surge la necesidad de explicitar su concepción como escenario de la *planeación para el desarrollo*. Al efecto conviene caracterizar el *territorio* mediante tres aspectos relevantes: la *materialidad*, que le otorga desde la noción de *espacio*, concreción y soporte real a la producción sociocultural; la *construcción sociocultural*, que dota la materialidad de sentidos; y, la *semantización*, producto de la relación dialéctica entre materialidad y construcción sociocultural, que lo hacen heterogéneo, simultáneo, conflictivo, flexible, móvil y cambiante, en el marco de fuerzas internas y externas (Gutiérrez & Sánchez, 2009).

El espacio provee de *materialidad* al territorio comportándose como continente de producciones socioculturales, donde se representa la significación de las acciones humanas y se elaboran las diversas formas de conocimiento de la realidad; se trata del componente físico para la construcción del universo cultural de las colectividades, donde se desatan las acciones individuales sociales, constituyéndose en marco de inscripción de la cultura y, por tanto, una de sus formas de objetivación (Barbosa, 2002: 132-139). La materialidad del

territorio difiere del espacio semantizado, porque este la reúne junto a la vida que la anima y puede asociarse al carácter del territorio como base de la reproducción social, de la producción de gente o como espacio vital.

El territorio como materialidad se desarrolla y es susceptible de prefigurarse en términos de imagen objetivo, mediante procesos de planeación que convocan a actores que lo habitan, le dan vida, lo animan, movilizándolo, creándolo, transformándolo y otorgándole múltiples sentidos derivados de las diversas maneras en que se *construye socioculturalmente*, en la perspectiva de la interacción social, las formas particulares de esa interacción y las influencias contextuales sobre tales formas (García, 1976:87).

Además de materialidad, se requiere dotar al territorio de los sentidos propios -la *semantización*- de quienes la habitan; estos sentidos se constituyen en una relación sociocultural que es marco de referencia de las identidades, de las representaciones sociales que se visibilizan en las prácticas sociales, catalogadas como acontecimientos que ponen en relación, a hombres y mujeres, con las condiciones materiales en que viven; como tales, proponen su articulación y establecen, de este modo, las reglas del juego de la sociedad; por ello, tales sentidos se catalogan como realidad social diversa, conforme la multiplicidad de reglas que pueden implementar las sociedades.

Es este territorio, concebido en la confluencia entre materialidad, construcción sociocultural y semantización, el que se desarrolla, es decir, se transforma de acuerdo con disposiciones contextuales y conceptuales, presencia de actores, intereses, estrategias, recursos e imágenes objetivo proyectadas.

De la incorporación de la concepción contemporánea sobre planeación y la expuesta sobre territorio, emerge la noción renovada sobre planeación del ordenamiento territorial propuesta. Se trata de la ordenación de un lugar, con las técnicas e instrumentos propios del componente espacial o físico, pero complementado con el potencial del proceso planificador y el estímulo que deviene al comprenderse que el territorio se constituye en procura de obtener más y mejores niveles de desarrollo: finalidad última y razón de ser concreta del ordenamiento territorial. De ahí que su consideración como opción para el desarrollo, conlleve la

estimulación, la potenciación y el mejoramiento del ser humano considerado en todas sus expresiones (la humana, la social, política, la económica y la temporo-espacial), reflejo de mejores prácticas territoriales, en la medida que sea un escenario para la democracia, la libertad, la convivencia, el reconocimiento de las diferencias, la vinculación social permanente y estable, en suma, para el *desarrollo* entendido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente referenciada (Múnera, 2007).

### **Ordenamiento territorial y política pública**

Para hacer realidad el ordenamiento territorial en un Estado democrático como el colombiano es necesario, adicional a su consideración como proceso contemporáneo y renovado, enfatizar en su sentido de práctica normatizada, es decir, de obligatorio cumplimiento para quienes les ha sido asignada la función pública de promoverlo -los gobernantes- y orientadora de aquellos a quienes se les endilga la responsabilidad social de controlarlo -los gobernados-. Solo de esta manera podrá efectivamente dirigirse el ordenamiento territorial hacia el *desarrollo del territorio*, y podrá emerger así el imperativo de entenderlo como *política pública*, con el fin de aspirar a que sea posible.

### **Su condición como política pública**

Concebimos la *política* como organización, programación y gestión de lo público; por tanto, constitutiva del escenario conflictivo donde confluyen los intereses de los diversos actores territoriales. *Lo público* es todo aquello que gira alrededor del interés común de la sociedad, trascendiendo los intereses individuales, privados o institucionales. La política y lo público confluyen en *el Estado*: organización societal compleja y delimitada, al interior de la cual conviven diferentes conflictividades que inciden en que no opere monolítica, unificada y armónicamente, sino que contiene las contradicciones propias de la sociedad. En este sentido, la política pública es reflejo y síntesis de los intereses políticos, administrativos y sociales presentes en el territorio (Salazar, 1999: 85-86).

Así las cosas, en la política pública debe reconocerse, necesariamente, la integración de los múltiples intereses presentes y entenderse como “*conjunto de sucesivas respuestas*”



*del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”* (Salazar, 1999: 41). Toda política pública, en cualquiera de los ámbitos que le son propios, tiene como finalidad esencial, por un lado, crear las condiciones de inclusión sociopolítica, necesarias y suficientes para que los actores participen en la vida económica, social, cultural, tecnológica, ambiental y democrática, orientada hacia la construcción del proyecto colectivo territorial; por otro, contribuir a la transformación del territorio, buscando armonía entre lo social, lo político y lo económico. Posee, además, una triple fundamentación de soporte: predicción, decisión y acción en el territorio. *Predicción*, en tanto no es posible decidir sin tener como referente una imagen objetivo deseada a lograr; *decisión*, porque define estrategias que inciden sobre los problemas relevantes; *acción*, porque se concreta en hechos visibles en el tiempo.

La política pública en general, y más aquella a la cual se liga el ordenamiento territorial, posee características fundamentales que la particularizan e identifican y le otorgan cuerpo e identidad propios, conforme el territorio donde aplica. Se destacan, su *construcción colectiva, atemporalidad, espacialidad, beneficio integral y focalizado, flexibilidad y oportunidad, pertinencia e integralidad*, y, su *carácter ético*. La *construcción colectiva*, está asociada con el proceso social que emerge de prácticas conscientes, deliberadas y voluntarias, que promueven la vinculación entre actores. La *atemporalidad*, se vincula con el carácter continuo y permanente requerido para la construcción colectiva de la política pública; lo temporal la sitúa en un momento determinado y permite diferenciar la situación presente con la de otro momento. La *espacialidad*, como característica de la política pública, permite diferenciarla de acuerdo con al ámbito de aplicación, dado que esta varía de un territorio a otro, no solo por sus propias condiciones, sino también porque las condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales diversos. El *beneficio integral y focalizado*, se asocia con sus pretensiones sociales y económicas. La *flexibilidad y la oportunidad*, están ligadas a la previsión de sus efectos y a los equilibrios en las demandas internas y externas a que se le somete cotidianamente. Toda política pública se caracteriza por los *principios políticos y*

*éticos* que animan su formulación, en particular con el sentido de la acción pública y los objetivos orientados a la construcción de sociedades más equitativas, dándole vigencia a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y al pleno ejercicio de la ciudadanía. Por último, la política pública tiene su propio *ciclo de vida* a partir de la consideración, por parte del Estado, de un problema como socialmente relevante.

### **Lineamientos para el ordenamiento territorial como política pública**

Pensar y practicar el ordenamiento territorial como política pública tiene, como contraprestación, su nueva imagen, más adecuada a las condiciones existentes porque encara estratégicamente los cambios en marcha. Para lograrlo se proponen lineamientos en dos escenarios estructurantes: el jurídico-institucional y el estratégico.

El planteamiento de las reflexiones que convocan el escenario *estructurante jurídico-institucional*, contribuyen a mejorar el panorama normativo del ordenamiento territorial al incorporar, poner en vigencia y articular aspectos esenciales relacionados con la temporalidad, la espacialidad de su aplicación, la participación, su formalización como sistema y la activación de mecanismos de información y divulgación pública. En primer lugar, si la planeación del ordenamiento territorial define su temporalidad en el corto, mediano y largo plazo, estableciendo el número de años correspondientes a cada una de ellas, así como su forma de vinculación, evitará la interpretación que la Nación y sus entidades territoriales han hecho hasta el momento, al relacionarla, única y exclusivamente, con los períodos de gobierno del ejecutivo electo; un proyecto de ley que reforme la Ley 388 de 1997 acerca de la temporalidad, de los objetivos y metas de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, será la línea de acción que acompañe este lineamiento.

En segundo lugar, legislar el ordenamiento del territorio con categoría orgánica y con cobertura para la totalidad de los entes territoriales en Colombia, implica armonizar el espíritu constitucional en materia de planeación; en consecuencia, la línea de acción que lo cobija es el respaldo y la adecuación de los proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial actualmente en debate en el país, mientras que en el ámbito normativo propio de las entidades territoriales, los lineamientos giran en torno a la integración del ordenamiento

territorial y la planeación para el desarrollo en los correspondientes sistemas territoriales de planeación, y al fortalecimiento de los sistemas de información para la planeación.

En tercer lugar, dado el carácter colectivo del ordenamiento territorial, es necesario dotarlo de estímulos (entendidos como los incentivos que encuentran los individuos o sujetos para participar) que motiven la participación sostenida, activa y crítica en ello, de los diversos actores territoriales, como los vinculados a la estructura gubernamental del Estado, la empresa privada, la academia y las organizaciones sociales; la línea de acción correspondiente dirige la mirada hacia el fortalecimiento de los escenarios asociados con los consejos y las comisiones de ordenamiento territorial, haciendo énfasis en la participación de los actores territoriales durante el proceso integral de planeación.

En cuarto lugar, la creación de instancias como el sistema nacional y territorial de planeación, que incorporen lo pertinente a la integración de la planeación para el desarrollo con la planeación del ordenamiento territorial, conlleva la generación de escenarios comunes donde confluyan los diversos actores en cumplimiento de sus funciones y responsabilidades diferenciadas, en procura de atender las necesidades de ambos procesos. La propuesta de integración habrá de fundamentarse en enfoques teóricos claros, plataformas estratégicas y evaluaciones articuladas.

En quinto y último lugar, al fortalecerse el sistema nacional y territorial de información en forma sólida, pública y confiable, se dispondrá de la base esencial para hacer que el ordenamiento territorial se oriente hacia el *desarrollo del territorio*, y a la vez, se logrará que este disponga de los insumos necesarios para el diseño, la experimentación, la validación y la generalización de aproximaciones metodológicas que den cuenta del acercamiento a múltiples variables del desarrollo, las cuales permitan observar y medir el comportamiento integral. Adicionalmente, se podrán unificar las fuentes, las unidades de medida y las temporalidades requeridas para el efecto. Tal lineamiento posibilitaría conocer la dinámica del desarrollo del territorio y además, identificar, directa y explícitamente, las incidencias que tiene la planeación del ordenamiento.

Los lineamientos en lo *estructurante estratégico*, fortalecen el ejercicio interno del ordenamiento territorial; lo hacen idóneo, contextualizado, articulado, preciso y efectivo como práctica sociopolítica contemporánea, renovada e implican propositivamente la aproximación de formas operativas para su planeación. En primer lugar, la incorporación de una mirada contextual amplia, extendida y confluyente a escala municipal, departamental, nacional e internacional, que cubre hechos y dinámicas internas y externas retrospectivas, coyunturales y prospectivas, en ámbitos de diversa naturaleza, como el sociocultural, el económico, el político, el ambiental, el tecnológico y el espacial, supone la contemplación y la comprensión de condicionamientos y oportunidades que realcen el ejercicio estratégico del ordenamiento territorial en contextos territoriales complejos. A manera de línea de acción, se orienta la configuración de ámbitos, acompañados de tendencias contextuales, como expresión interdependiente de la realidad territorial, aplicable en el momento de la formulación de los planes de desarrollo, con posibilidad de actualización permanente.

En segundo lugar, el plan de ordenamiento territorial debe posibilitarse como escenario y proceso para la construcción y la validación deliberada y colectiva de la apuesta conceptual sobre el desarrollo, de tal manera que actúe bajo preceptos explícitos, vinculantes y cohesionadores de su estructura interna, evidenciando, con claridad, su perspectiva integral como proceso sociopolítico de largo aliento, humano, sostenible, endógeno y territorializable. La planeación del ordenamiento territorial, a manera de línea de acción, deberá ser considerada para el *desarrollo del territorio*, en el marco de la formulación de los operativos, consensuando esta apuesta con otros procesos de planeación vigentes o en curso en el territorio considerado.

En tercer lugar, el plan señala opciones metodológicas que indican su aproximación progresiva en el largo plazo al *ordenamiento del territorio*; el fortalecimiento de la línea base en materia de desarrollo y la explícita articulación entre la apuesta conceptual y la plataforma estratégica, se convierten en las referencias constituyes de las correspondientes líneas de acción.

En cuarto lugar, la inclusión de sistemas de seguimiento y evaluación asertivos, sólidos, rigurosos, completos, útiles, comparables y confiables para la evaluación del desempeño de la planeación y de las entidades tanto centralizadas como las descentralizadas, por parte de las instancias a las que les corresponde elaborar informes y

balances, fortalece la cultura de la planeación, en virtud a que permite establecer, progresivamente, la eficiencia, la eficacia -vista desde los productos, los resultados, los efectos y los impactos- y la efectividad en los temas asociados al *desarrollo del territorio*, por cuenta de la planeación.

Las reflexiones de política pública planteadas, con sus respectivas líneas de acción y escenarios de aplicación, otorgan efectivamente los fundamentos para orientar e identificar las incidencias del *ordenamiento territorial*, lo cual implica que su planeación se fije como propósito central, contribuir a alcanzar un desarrollo, de tal manera que pueda documentarse, controlarse, evaluarse y medirse. Al tiempo, conducen hacia la adecuada estructuración interna y la requerida vinculación entre los diversos procesos de planeación posibles en el territorio, convirtiéndolos en instrumentos potentes al momento de procurar su desarrollo. Además, brindan una base jurídico-institucional coherente, sólida y clara para articular las diversas modalidades de planeación, fortaleciendo la ciudadanía, la gobernabilidad, la democracia y la autonomía territorial.

### **Ordenamiento territorial y formación de actores: reto para la Geografía y las Ciencias Sociales**

La experiencia vivida en materia de procesos de ordenamiento territorial permite aseverar que es posible encontrar, no sin dificultades, ni plenamente dispuestos, organizados, formados o conscientes de su papel protagónico, actores vinculados a la estructura gubernamental del Estado y provenientes de los gobernados, en diversas expresiones, para promoverlos y liderarlos. El mismo recorrido histórico, permite concluir lamentablemente, que no acontece igual con los actores requeridos por los procesos de planeación del ordenamiento territorial: están ausentes del panorama nacional y de las entidades territoriales y, por tanto, si de hacerla viable y factible se trata, tendremos que formarlos. Esta formación habrá de habilitarlos, disponerlos y fundamentarlos para conjugar el carácter contemporáneo, renovado y novedoso del ordenamiento territorial, en procura de hacerlo una auténtica realidad. Tal tarea no será posible sino desde el escenario que

propicie una fuerte y audaz política pública educativa. Política pública en tanto, por un lado, se constituye en respuesta del Estado a una problemática socialmente relevante, sentida por el conjunto de sus actores, más allá de la norma en la podría soportarse e incorporarse; y por otro lado, se correspondería con los escenarios de política pública en ordenamiento territorial, en los dos horizontes anteriormente planteados.

La formación ha estado ligada históricamente al ámbito de la pedagogía, de las ciencias de la educación y en general, al pensamiento y la discusión sobre el hombre y la humanidad, la sociedad y el Estado. Díaz & Quiroz (2005) la asocian con aprendizajes particulares, destrezas o habilidades como medios para lograr un ser integral, en contexto. Acontece por medio de los modelos pedagógicos que orientan la instrucción, el desarrollo y la educación de manera sistémica, base de los procesos conscientes (Álvarez de Zayas, 1998). *Instrucción*, entendida como apropiación de conocimientos, hábitos y habilidades cognitivas; *desarrollo*, en referencia a las regularidades internas, físicas y cognitivas, propias de la personalidad del sujeto; y *educación*, orientada a la formación de hábitos y conductas de las personas.

Formar actores para el ejercicio del ordenamiento territorial, deberá tener como propósito su orientación hacia el desarrollo, en marcos democráticos. No solo formarlos con preeminencia en derechos y responsabilidades civiles y políticas; deberá hacerse incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de la solidaridad, así como los derechos ambientales y los colectivos que trascienden los derechos individuales. Así considerada, se trata de la formación de actores democráticos, sociales, críticos y activos, dispuestos a producir los cambios que aseguren el incremento de la democracia territorial, mediante la fundamentación, la apropiación, la activación y el fortalecimiento de los procesos de *planeación para el desarrollo del territorio*. Formación desde los procesos conscientes que la consideran como proceso pedagógico integrador que educa, instruye y desarrolla, posibilitando desarrollar sentidos de pertenencia, respeto por la diferencia, estímulo para la participación, incremento de la gobernabilidad, construcción de convivencia, gestación de ciudadanos activos y críticos, decididos a ejercer sus ciudadanías, fortalecer la democracia y, en esencia, apropiarse la *planeación del ordenamiento territorial* como opción para mejorar condiciones de vida y mayor bienestar: reto para la Geografía y las Ciencias Sociales en Colombia y Latinoamérica.

## **Referencias bibliográficas**

Alcaldía de Medellín (2008). *Agenda de estudios de ciudad con énfasis en Medellín. Diez investigaciones. Concurso convocado por el Municipio de Medellín y Colciencias*, Medellín, Departamento Administrativo de Planeación

Álvarez de Zayas, C.M. (1998). *Pedagogía como ciencia o epistemología de la educación*, La Habana, Cuba: Ed. Félix Varela.

Barbosa, P. (2002). Apropiación simbólica del territorio. En: *Revista Cuadernos Americanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año XVI, vol. 6, núm. 96, nov.-dic., pp. 132-139

Brugué, Q. & Gomá, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, España: Ariel

Colombia, Congreso de la República, Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, Bogotá, Diario Oficial, año CXXXIII, núm. 43091, 24 julio 1997

Colombia, Congreso de la República, Ley 152, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, *Diario Oficial*, año CXXX, núm. 41450, 19 de julio de 1994, *Juriscol*: <http://juriscol.banrep.gov.co:8080/CICPROD/BASIS/infjuric/normas>, consulta: marzo de 2010

Díaz, A.E. & Quiroz, R.E. (2005). *Educación, instrucción y desarrollo*, Medellín, Colombia: Imprenta de la Universidad de Antioquia

Echeverría, M.C. & Rincón, A. (2000). *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín*, Medellín, Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín

Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*, Bogotá, Colombia: Ed. Enero

García, J.L. (1976). *Antropología del territorio*, Madrid, España: Taller de ediciones Josefina Betancor

Gutiérrez, A. L. (2006). El ciclo de intervención social participativo (Cis (p)): opción metodológica para la participación en la planeación del desarrollo territorial en Colombia. *Revista de Trabajo Social*, Medellín, Universidad de Antioquia, Departamento de Trabajo Social, núm. 3, ene.-jun., pp. 71-100

Gutiérrez, A.L & Sánchez, L.M. (2009). *Planeación para el Desarrollo del Territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín, Colombia: Ed. Universidad de Antioquia

Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, Chile: CEPAL, núm. 23

Mendicoa, G. (1997). *La planificación de las políticas sociales. Planteo de un caso para su análisis y evaluación*, Buenos Aires, Argentina: Espacio

Múnera López, M.C. (2007). *Resignificar el desarrollo*, Medellín, Colombia: Escuela del Hábitat CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia

Pichardo, A. (1997). *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Argentina: Lumen, Humanitas



Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*, Bogotá, Colombia: Javegraf

Sánchez, L. M. (2005). Fragmentación social y planeación territorial: 'Plan de ordenamiento territorial', municipio de Medellín, Estudio de caso: Corregimiento de San Antonio de Prado. Tesis de magíster en estudios urbano regionales, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Medellín

Sánchez, L. M. (2007). Fragmentación social y planeación territorial, *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, Bogotá, Colombia, Instituto Hábitat, Ciudad y Territorio, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, vol. 11, núm. 1, ene.-dic., pp. 28-39

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*, traducción de María Laura Silveira, Barcelona, España: Ariel Geografía

Sarmiento, E. (2002). *El modelo propio: teorías económicas e instrumentos*, Bogotá, Colombia: Norma, Escuela Colombiana de Ingeniería

Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Colombia: Almuden