

**PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO, CONTRADICCIÓN  
ENTRE SU DESARROLLO CONCEPTUAL Y LOS RESULTADOS DE LA  
APLICACIÓN DE POLÍTICAS EN COLOMBIA.**

**HAROLD EDER BENAVIDES BENAVIDES  
OMAR GIOVANNI MONTILLA ERASO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
SAN JUAN DE PASTO  
2017**

**PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO, CONTRADICCIÓN  
ENTRE SU DESARROLLO CONCEPTUAL Y LOS RESULTADOS DE LA  
APLICACIÓN DE POLÍTICAS EN COLOMBIA.**

**HAROLD EDER BENAVIDES BENAVIDES  
OMAR GIOVANNI MONTILLA ERASO**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de  
Geógrafo.**

**Asesor:  
MSc. CARLOS ALBERTO TORRES  
Geógrafo con énfasis en planificación regional**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
SAN JUAN DE PASTO  
2017**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

Las ideas y conclusiones aportadas en el siguiente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Artículo 1<sup>ro</sup> del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

---

---

Firma del Presidente de tesis

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

San Juan de Pasto, Mayo de 2017

## RESUMEN

Desde los planteamientos de la Geografía Radical, se aborda el problema de la planificación y el Ordenamiento Territorial en Colombia en el periodo comprendido entre la década de 1980 hasta la actualidad; con el objetivo de aportar a la discusión elementos teórico conceptuales que contribuyan al entendimiento de la problemática y se configuren como planteamientos que luego de ser construidos en la práctica de las comunidades, regresen a ellas a manera de aporte de la Geografía.

Haciendo uso de la revisión de planteamientos académicos de manera paralela a la participación en escenarios del movimiento social, se realiza una aproximación a la caracterización del modelo económico, su desarrollo en Colombia y su relación con la dinámica espacial en el país; lo anterior se relaciona con el complejo entramado normativo que se ha producido para reglamentar el Ordenamiento Territorial. Se realiza un estudio de las categorías de Espacio y Territorio, de la misma manera que el Derecho al Territorio y la defensa de este, proponiendo una reconceptualización de las mismas, donde se evidencian los tipos de territorios y construcciones territoriales que se dan en Colombia, en esa vía se categoriza el tipo de relaciones que se dan entre estos, haciendo énfasis en las relaciones de contradicción, las que enmarcándose en los procesos de Ordenamiento del Territorio, se configuran como una vía para avanzar en la transformación.

## **ABSTRACT**

From the field of Radical Geography is analyzed the problem of territorial planning in Colombia, from 1980 until the moment. The objective is to contribute with the developing of concepts from the experiences and perspectives of the social processes developed by different Colombia communities in planning their territories in order to make academic contributions to these territorial planning practices.

Accordingly, it is necessary to analyze the economic system its development in Colombia and its relation with the spatial dynamic organization in the country. In After that, based on the memories of territorial planning of the communities are built different categories of space and territory, as well as concepts such as right and defense of territory are stated, reconsidering the formulation of the terms and conceptualizing the different social contradictions that are found in these processes. the economic system framework.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN.....	10
1. PROBLEMA.....	13
1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	13
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	13
1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	13
2. JUSTIFICACIÓN.....	16
3. OBJETIVOS.....	18
3.1 OBJETIVO GENERAL.....	18
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	18
4. MARCO REFERENCIAL.....	19
4.1 MARCO TEORICO.....	19
4.2 MARCO CONTEXTUAL.....	28
5. METODOLOGÍA.....	37
6. SISTEMA ECONOMICO Y SU RELACION CON LA DINAMICA ESPACIAL....	41
6.1 CONTEXTO INTERNACIONAL.....	41
6.2 EL SISTEMA ECONOMICO EN COLOMBIA.....	46
6.2.1 Capitalismo Monopolista de Estado en Colombia.....	46
6.3 LA NUEVA FASE DE ACUMULACIÓN EN COLOMBIA.....	47

7. PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA.....	50
7.1 PERIODO 1819 HASTA 1979.....	50
7.1.1 La lucha por la Organización Territorial en la Gran Colombia.....	50
7.1.2 La influencia de la Constitución Política de 1886 y la Guerra de los mil días en el Ordenamiento Territorial.....	51
7.1.3 Inicios de la Planificación Económica en Colombia .....	52
7.1.4 Evolución normativa de la Planificación y el Ordenamiento Territorial a partir de la década de los cuarenta hasta finales de la década de los setenta .....	53
7.2 PERIODO 1980 HASTA 1996.....	57
7.2.1 Planificación regional .....	57
7.2.2 Influencia del crecimiento urbano acelerado en la Planificación y el Ordenamiento Territorial. ....	57
7.2.3 La apertura económica y la Constitución Política de Colombia de 1991 en el desarrollo de las políticas de planificación y ordenamiento territorial.....	58
7.2.4 La Comisión de Ordenamiento Territorial COT en el proceso de conceptualización. ....	61
7.2.5 Evolución normativa de la Planificación y el Ordenamiento Territorial a partir de la década de los noventa hasta 1996 .....	61
7.2.6 Inicio de la conceptualización de ordenamiento territorial.....	63
7.3 PERIODO 1997 HASTA LA ACTUALIDAD.....	64
7.3.1 Ley 388 de 1997 .....	64
7.3.2 Evolución normativa de la Planificación y el Ordenamiento Territorial a partir de 1997 hasta 2011 .....	65
7.3.3 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT. ....	66
8. DERECHO AL TERRITORIO.....	69
8.1 ESPACIO Y TERRITORIO.....	69

8.2 LAS FORMAS DEL TERRITORIO.....	71
8.3 DERECHO AL TERRITORIO.....	80
8.4 ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	81
8.5 DEFENSA DEL DERECHO AL TERRITORIO.....	87
9. APORTE A LA GEOGRAFIA.....	90
10. CONCLUSIONES.....	92
BIBLIOGRAFIA.....	93

## INTRODUCCIÓN

Desde hace algún tiempo, Colombia vive un momento que se caracteriza por una complejidad de variables que sufren paulatinos acomodamientos propios de los cambios que el mundo está sufriendo, presentándose un orden caótico en todas las esferas de la vida nacional; la economía sufre fuertes remezones como producto de la llegada de los efectos de las crisis del sistema a escala global, la cultura nacional lucha por mantener su espacio en un momento donde la occidentalización está a la orden del día; en ese panorama emerge la discusión sobre cómo ordenar el territorio, de tal manera que haga frente a esas dinámicas que se presentan.

Es bastante lo que se ha discutido, en el marco de la ciencia geográfica, sobre los diferentes fenómenos que en la realidad representan una serie de problemáticas que tienen como fondo el ordenamiento y la planificación del territorio; los diferentes puntos de vista sobre este, se agrupan en dos partes que con muchos argumentos sustentan la definición de una raíz u otra del problema.

Ubicamos entonces una pregunta sobre la cual agruparíamos la polémica que es la siguiente: ¿la raíz de la problemática analizada es la ausencia de políticas y procesos de planificación y ordenamiento del territorio?, sin embargo vemos que pensar eso es erróneo, puesto que la realidad concreta demuestra que las políticas y procesos de planificación se han desarrollado en Colombia a lo largo de la historia reciente del país, y aparte éstas, han sufrido un paulatino acomodamiento y sistematización que corresponde en primera medida, a la madurez de la discusión sobre el tema en el marco de las instituciones del Estado, y por otro lado, a las necesidades que el orden económico va demandando, dados sus cambios a lo largo del tiempo.

Esos cambios en el mundo, se materializan en nuestro país de diferentes maneras, todas orientadas a un mismo fin por parte de sectores de la sociedad colombiana que han desarrollado una serie de intereses que se articulan a la dinámica global, desarrollando desde las diferentes esferas de manejo del poder, planes y políticas encaminadas a potenciar los procesos de acumulación típicos del sistema.

En ese sentido, en el mundo que vivimos, las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, han sufrido modificaciones drásticas en las últimas décadas, donde los cambios en los modos de producción con influencia global, desencadenan de una forma sistemática, el acomodamiento por parte de todos los países del mundo a las dinámicas impuestas por los diferentes organismos multilaterales que encarnan los intereses de unas clases que dirigen en este momento el rumbo de la humanidad, es así como en este momento de la historia, esa discusión sobre planificación y ordenamiento del territorio, toma mayor

relevancia ya que se hace necesario desarrollar políticas que se enfoquen a la conservación de la vida misma.

Se abordó el tema de la planificación y ordenamiento del territorio tomando como fundamento los planteamientos de la Geografía Radical y dentro de ésta más específicamente la Geografía Crítica, puesto que en cierta medida las pretensiones que nos convocaron, tienen que ver con la posibilidad de controvertir el orden de cosas impuesto por el sistema económico imperante y por ende, plantear elementos que aporten al entendimiento de la necesidad de una transformación del mismo.

El análisis desde la perspectiva de la Geografía Radical, toma importancia en este momento de la historia, puesto que se hace necesario mirar la problemática de la planificación y el ordenamiento del territorio más allá de la mera necesidad de la estructuración de planes y modelos que en últimas desarrollan lo establecido como inamovible. Contrario a esto, analizando la problemática desde un punto de vista matizado por la complejidad de diferentes variables como son los factores sociales, económicos, políticos y culturales entre otros, y planteando desde un inicio la posibilidad de controvertir el statu quo saldrían a la luz elementos que desde la Geografía se aporte al tema en cuestión.

La investigación sin lugar a dudas se enmarcó en la línea Teoría de la Geografía, dado que si bien es cierto, centramos la disertación en la planificación y ordenamiento del territorio, no es nuestro fin en este momento poder plantear puntos tan concretos sobre el tema, como lo pudiesen ser modelos, esquemas, evaluaciones, sino más bien poder escudriñar en toda la problemática y desde allí sintetizar elementos y categorías que nos lleven a tener bases sólidas para futuras travesías en las que con mayor propiedad se pueda trabajar la planificación y ordenamiento del territorio.

En el transcurso del estudio, se tomó como referentes, diferentes casos provenientes de momentos en la historia y lugares del territorio nacional, donde se ha agudizado, de alguna manera, la discusión sobre el ordenamiento territorial, lo que proveerá una visión de conjunto del problema. Si bien la escala nacional podría parecer ambiciosa, el estudio de la planificación y el ordenamiento del territorio, desde la perspectiva que se pretende, demanda tomar como ejemplo el desarrollo de esta discusión en el conjunto del país; por otro lado los alcances definidos para la investigación no son más que conseguir un breve aporte al desarrollo teórico del tema de estudio y más allá de eso, proveer unos cuantos pilares más desde la ciencia geográfica, a la estructura del proceso de transformación del orden del país.

El contacto directo con los procesos sociales que ofrece a los autores la vinculación al Movimiento por la Defensa de los Derechos del Pueblo MODEP y la cercanía con otros procesos organizativos, relacionado con la formación

académica permitió abordar la problemática de tal manera que se logró tener un acercamiento directo a la relación de la dinámica económica con lo espacial y territorial, estableciendo relaciones entre las actuaciones normativas sobre el tema, se logra identificar de manera un poco más ordenada la magnitud de dicha relación para el caso de Colombia en relación con el mundo.

El estudio de conceptos como espacio, territorio, territorialidad y defensa del territorio en el contexto antes mencionado permitió la aproximación a una posible reconceptualización de los mismos entendiéndolos como parte indiscutible dentro de un nuevo proceso de construcción de país que confronte el modelo caduco.

## **1. PROBLEMA**

### **1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Por qué no se ha desarrollado en Colombia una política de planificación y ordenamiento del territorio, que corresponda a las necesidades de las amplias mayorías?

### **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Existen profundas contradicciones entre el desarrollo teórico y conceptual, con la construcción de políticas en torno a la planificación y ordenamiento del territorio a escala nacional en Colombia y su posterior aplicación. Lo anterior, plantea un interrogante dirigido a la comunidad académica y en particular a la comunidad geográfica, que gira en torno a si los análisis y las discusiones han tenido en cuenta la totalidad de las variables que confluyen en el tema; y si se ha hecho, que peso se le ha asignado a cada una de éstas; lo anterior muestra que es necesario continuar aportando desde la Geografía, al desarrollo teórico conceptual sobre planificación y ordenamiento territorial desde enfoques que toquen la problemática a través de ópticas diferentes, considerando nuevos elementos, de tal manera que se contribuya a la solución de la problemática.

### **1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

Desde los albores de los procesos que dieron pie al actual ordenamiento del territorio en Colombia y a lo largo de la historia reciente del país, se puede identificar una serie de factores que han influido en el direccionamiento de éste, que corresponden de forma directa, a intereses que desde distintos sectores de la sociedad colombiana presionan las definiciones; como resultado tenemos un país donde las definiciones del Estado en cuanto a planificación y ordenamiento del territorio, no corresponden a las necesidades de las amplias mayorías; lo anterior se manifiesta de diferentes formas, si bien no se presenta mayor discusión sobre la división político administrativa del país, si se controvierte las definiciones que a diferentes niveles se dan, desde las del gobierno nacional hasta los gobiernos locales.

Se ha planteado en repetidas ocasiones, que el centro de la discusión sobre el ordenamiento del territorio en Colombia, corresponde a la configuración de Colombia como un país de regiones y que esto desembocará en algún momento en una posible balcanización como fruto de los diferentes conflictos que han existido desde los inicios del siglo XIX entre federalistas y centralistas hasta el desarrollado en las últimas 4 décadas del siglo XX con la posible fragmentación

del territorio; con una región norte con influencia paramilitar, el centro bipartidista y el sur con influencia de la insurgencia. Este planteamiento pierde relevancia en este último periodo, dado que las partes en conflicto si bien han desarrollado acciones para el control territorial, dentro de sus objetivos no se ha planteado la posibilidad de la fragmentación; por el contrario, los planteamientos políticos de las partes tienen que ver con una proyección a futuro donde está inmerso el conjunto del territorio nacional.

Al respecto Orlando Fals Borda (1999) plantea lo siguiente:

*"Esto ya no es posible por razones económicas, sociales y culturales que más bien defienden la unidad, por encima de imposiciones guerreristas. Con grandes esfuerzos colectivos, Colombia ganó su lucha contra la topografía indómita que aislaba a sus regiones, y hoy es un país unitario de verdad. Las ocho regiones histórico-culturales que nos distinguen en el mundo, están integradas y dependen unas de otras para su progreso económico y bienestar social. Además, las actuales tendencias hacia la globalización mundial nos obligan a pensar en unidades territoriales grandes que le hagan bien el juego a dichos macroprocesos sin perdernos, como sería precisamente con Regiones Territoriales plenas".*

Las misiones extranjeras contratadas por el gobierno nacional, para estructurar la organización administrativa del Estado a mediados del siglo pasado, aconsejan medidas en cuanto al ordenamiento urbano para potenciar la incipiente industria nacional; es la primera vez que el tema empieza a sortear los límites que tenía en épocas anteriores, cuando ordenar el territorio se entendía meramente como la división de éste para que las labores de las instituciones pudieran llevarse a cabo con mayor efectividad.

Si bien es un salto enorme, también es donde se empieza a configurar la problemática existente, primero por el desequilibrio entre las dos partes, que son un todo lo urbano y lo rural, desequilibrio que se evidencia primero por las definiciones del Estado y segundo, porque se planeó según las necesidades de la economía, pero fue un golpe de grandes proporciones para la dinámica del país, el cambio que se da desde el crecimiento acelerado de las ciudades, hasta los cambios de uso en grandes extensiones en las áreas rurales.

El periodo comprendido entre la década de 1980 y los inicios de la década de 1990 encierra una serie de cambios de orden mundial a los cuales Colombia no es ajena, en el seno del Estado se dan definiciones que convulsionan al conjunto del país; éstas tienen un momento culmen con la redacción de la Constitución Política en 1991 que es fiel reflejo del país que existe en ese momento; por un lado el país como satélite de los grandes centros de poder económico es empujado a la ruta del neoliberalismo, esto contrasta con aspectos de corte democrático que son plasmados en la carta magna, que son impulsados por sectores de la sociedad

colombiana que se agrupan en las recién desmovilizadas guerrillas en conjunto con sectores socialdemócratas principalmente del partido liberal entre otros.

Para el ordenamiento del territorio, este periodo de tiempo marca también profundos cambios, que van desde la creación de nuevas entidades territoriales y la posibilidad de elegir a los mandatarios de estas, a aspectos más difusos que tiene que ver con el manejo de la economía por parte del Estado y como éste manejo influye en la definición de potencialidades de uso para las regiones.

Por otro lado, el proceso de redacción de la Constitución de 1991, muestra la necesidad de definir una serie de normas que regulen el ordenamiento del territorio, partiendo de esto la comisión de ordenamiento territorial estaría encargada de realizar los correspondientes estudios para definir una serie de políticas consecuentes con lo plasmado en la Constitución Política.

El problema agrario, que hoy en día se presenta con la aplicación de la ley de tierras y que en el fondo encarna una discusión de más de medio siglo en Colombia, sobre la propiedad de la tierra y el desplazamiento forzoso, donde miles de pequeños propietarios son despojados para dar paso a la implantación de grandes megaproyectos agrícolas, mineros y de infraestructura, muestra cómo la configuración del territorio está favoreciendo a unos sectores de la sociedad mientras que otros son marginados.

La entrada de capitales extranjeros a través de megaproyectos que se extienden a lo largo y ancho del territorio nacional, generando configuraciones del territorio para que éste se adapte a las dinámicas de extracción, convirtiendo zonas que su relevancia previa no fue mayor, en zonas estratégicas para los intereses de los grandes megamonopolios y sus aliados en el Estado colombiano, manifestándose en la aplicación del plan nacional de desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010-2014), paralelo a la aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, sumado al creciente descontento social, son los elementos que pueden mostrar la evolución en torno a la problemática en este momento de la historia.

Todo lo anterior, representa la materialización del conflicto de intereses que en la historia reciente del país, se ha desarrollado en lo que tiene que ver con la planificación y el ordenamiento del territorio.

## 2. JUSTIFICACIÓN

Dentro del marco de este estudio, es de suma importancia y a la vez pertinente realizar una investigación que enfrente los debates sobre la planificación y ordenamiento del territorio, a partir de los fundamentos de la Geografía Radical, puesto que aportaría a este campo del conocimiento un enfoque de análisis crítico que proporcione un entendimiento de las problemáticas acerca de este tema tan transcendental, tanto para el contexto colombiano como también para la comunidad geográfica en general.

Al empezar la investigación sobre la discusión que se ha dado acerca de la planificación y ordenamiento del territorio en Colombia, se encontró que ésta se ha desarrollado desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, sin embargo despierta especial interés la evolución que ésta ha tenido en las últimas dos décadas del siglo XX y la primera década del siglo XXI, específicamente se refiere al periodo comprendido a partir de 1980 hasta la actualidad.

El tomar como punto de partida la década de 1980, no corresponde a una definición aleatoria, por el contrario se debe a los grandes cambios que se empezaron a dar a nivel global, los cuales tienen una trascendencia importante en la vida nacional y claro está, en lo que tiene que ver con la planificación y ordenamiento del territorio puesto que la discusión se torna bajo matices que corresponden a las demandas del momento.

Si bien, se habla de que la discusión sobre el tema en Colombia data de la época postcolonial, cuando se empieza a tomar definiciones sobre el orden del Estado naciente y sus posteriores acomodamientos, dados los enfrentamientos entre las distintas tendencias políticas que en diferentes momentos estuvieron a la cabeza del Estado, el último periodo de tiempo definido, posee especial importancia para comprender el salto cualitativo que tienen las discusiones desde el orden teórico, hasta las que se dan al interior del Estado en el momento de la definición de las políticas que han desembocado en la configuración actual y la proyección a futuro en términos del ordenamiento del territorio en Colombia.

El actual momento político y económico que atraviesa el país marca el inicio de una nueva configuración del ordenamiento del territorio y es precisamente en el proceso ocurrido desde la década de los años ochenta del siglo pasado, donde se da inicio a un proceso sistemático de acomodamiento del territorio, por el cual el neoliberalismo entra a jugar un papel fundamental en las discusiones de planificación y ordenamiento territorial puesto que éstas tienen relación directa con las necesidades que el orden económico exige.

En ese orden de ideas se plantea la necesidad de estudiar el tema, partiendo de la posibilidad de que el problema de primer orden es el sistema económico que

ordena el funcionamiento del Estado y por ende del país. En esa medida se encuentra que Colombia al entrar en la lógica del neoliberalismo, donde se reduce la intervención del Estado al mínimo, es una de las bases principales de los problemas sobre planificación y ordenamiento territorial y no lo son tanto, las falencias en la redacción de los planes o su aplicación; por tal razón es importante que se afronten los debates que se están presentando acerca de la planificación y el ordenamiento territorial por parte de la ciencia geográfica.

Por consiguiente, como primera medida, con la investigación se pretende ahondar en las raíces de la discusión sobre el desarrollo teórico y la aplicación de políticas en Colombia, en lo que tiene que ver con la planificación y el ordenamiento del territorio, planteando a la comunidad académica una serie de elementos que permitan desarrollar y contribuir a la discusión, donde se aporte al proceso de conceptualización y de la misma manera, generar un conjunto de conocimientos que sirvan de insumo para interpretar la realidad.

Es pertinente entonces, que en un inicio, el documento procure fundar una visión crítica de análisis en la comunidad geográfica de la Universidad de Nariño, y posteriormente, en los diferentes espacios y ámbitos del ordenamiento territorial a nivel nacional como también a nivel internacional.

En esa medida, se espera que se beneficien todos los sectores que quieran optar por una nueva perspectiva al trabajo con el ordenamiento territorial y la planificación, puesto que es de nuestro interés que la investigación sea un punto de partida para generar discusión y debate en torno a los elementos teóricos, así como también al desarrollo práctico de este tema tan fundamental y de esa manera, establecer bases que planteen modelos alternativos de planificación y ordenamiento territorial al interior del territorio colombiano.

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1 OBJETIVO GENERAL**

Generar elementos teórico conceptuales, tomando como fundamento los planteamientos de la Geografía Radical con el propósito de aportar al entendimiento de la problemática sobre planificación y ordenamiento del territorio partiendo del análisis de la contradicción entre el desarrollo conceptual y el resultado de la aplicación de políticas y actuaciones desde el Estado Colombiano.

#### **3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Realizar un estudio sobre la evolución de la base teórica en el debate colombiano acerca de la planificación y ordenamiento territorial a partir de 1980 y hasta la actualidad.
- Analizar la definición y aplicación de políticas de la planificación y ordenamiento territorial en Colombia para el periodo de tiempo en estudio.
- Analizar la problemática de la planificación y ordenamiento territorial en su aplicación práctica a la realidad del contexto colombiano para proporcionar un mayor entendimiento de su desarrollo.
- Determinar la influencia del sistema económico como eje transversal de las políticas y actuaciones de la planificación y ordenamiento territorial en Colombia.
- Definir un esquema que contenga elementos base para entender la conducta de comunidades en medio de procesos de Planificación y Ordenamiento del Territorio.
- Sintetizar elementos teóricos de análisis como aporte para los procesos de Planificación y Ordenamiento del Territorio para las comunidades.

## 4. MARCO REFERENCIAL

### 4.1 MARCO TEORICO

Inicialmente partimos de la relevancia que el tema a estudiar tiene en este momento histórico, hablamos de un tema que no es nuevo en el ámbito geográfico; esa importancia radica en que la planeación y ordenamiento del territorio se debe estudiar teniendo como base el hecho que el mundo en el que vivimos ha sufrido transformaciones de un orden trascendental en el pasado inmediato y que en comparación a otros periodos históricos, las diferencias son abismales. Por un lado tenemos el problema de la sobrepoblación y ligado a esto, la necesidad que aparece de una administración correcta de los recursos; esto nos lleva necesariamente a plantearnos en el momento del análisis, variables que otrora tendrían una importancia relativa como es el caso del manejo de la economía.

Es así como existe una evolución, refiriéndose a los elementos que motivan los procesos planificación y ordenamiento del territorio. Cuando se empieza a hablar de estos a inicios del siglo XX, lo que los impulsa son las necesidades de los Estados, de definir orden en los territorios nacionales para hacer más efectivos los procesos administrativos y por ende, el desarrollo de organigramas donde se incluían las instituciones del Estado; hoy si bien se sigue manteniendo dicha necesidad, existen variables que ganan importancia en el último periodo y por ende reconfiguran la discusión.

Nos disponemos a realizar un viaje a través de los últimos años de la historia colombiana, por la ruta que ha tenido la evolución de la discusión conceptual y la aplicación de políticas en lo concerniente a la planeación y ordenamiento del territorio. Para realizar la observación en este viaje partiremos del entendimiento de que la misma se la puede hacer desde infinidad de ángulos y perspectivas, y por consiguiente, definimos el ángulo y perspectiva de visión que se tomará.

Los elementos brindados por la Geografía Radical, fueron de gran relevancia para el desarrollo de la investigación ya que desde su nacimiento, ésta escuela de Geografía, considera la importancia de una geografía comprometida políticamente con la transformación revolucionaria de la sociedad capitalista (Delgado, 2003) puesto que el desarrollo de la investigación, si bien no tiene dentro de sus objetivos el desarrollo de modelos o planes concretos, sí encierra un profundo interés en aportar elementos de tipo teórico que apunten a desarrollar un entendimiento de la necesidad de la transformación del orden de cosas existente, encontrando las contradicciones que encierra el debate teórico con la definición política del Estado colombiano, en lo que tiene que ver con el ordenamiento y la planificación del territorio.

La Geografía Radical que nace en medio del estruendo producido por los movimientos sociales de mediados del siglo pasado y en el marco de la discusión con la vigente corriente cuantitativa en Geografía, tiene sus raíces en la compleja dinámica política, económica y social que sucede en ese momento, es esta dinámica la que hace que se empiece a cuestionar lo ya escrito en geografía, dándose un salto de la discusión previa donde se contraponía lo cualitativo a lo cuantitativo a entender la importancia de la ideología en la ciencia y el papel de ésta en medio de los sistemas políticos y económicos.

Lo anterior concuerda con la aparición de textos como: Geografía, una síntesis moderna de Peter Haggett, donde es claro el interés de integrar en Geografía de una forma holística, donde se sintetice la geografía física y las ciencias sociales. La discusión entonces se traslada a otro escenario y la contradicción se configura de manera distinta, no se contraponen lo físico a las ciencias sociales.

El momento de inicio de la Escuela de la Geografía Radical, se marca por tres acontecimientos importantes, el primero es la realización de las expediciones geográficas cuya pretensión fue poner al servicio de las comunidades el conocimiento geográfico desde el cual pudieran ganar entendimiento de la explotación a la que estaban siendo sometidas desde la aplicación de políticas urbanas principalmente y en un momento posterior pudiesen tener elementos suficientes para hacerse cargo de sus problemas por su cuenta.

Es muy importante el papel jugado por la Revista Antipode en la búsqueda de la solides teórica de la naciente escuela, tocando temas como la Pobreza; Acceso a los servicios sociales; Explotación y destrucción en el Tercer Mundo; Ideología y ambiente; Geografía de la mujer, crítica de la teoría de centros de crecimiento, abogacía y planificación, justicia social, desigualdad; Economía Política Urbana; Geografía Marxista entre otros.

En la nota introductoria del artículo de David Harvey revolución y contrarrevolución en geografía y el problema de la formación del gueto en Geocritica, se cita a David Stea quien en el primer número de Antipode expone los objetivos de la revista.

Nuestro objetivo es un cambio radical la sustitución de las instituciones y el ajuste institucional de nuestra sociedad, instituciones que no pueden ya responder a las cambiantes necesidades sociales, que ahogan los intentos para darnos unos patrones de vida más viables, que frecuentemente no sirven más que para el propósito de perpetuarse a sí mismos, No tratamos de sustituir las instituciones existentes por otras que adoptarán inevitablemente la misma forma; más bien tratamos de encontrar una nueva ordenación de medios de acuerdo con un nuevo conjunto de objetivos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Disponible en Internet: <http://www.ub.edu/geocrit/geo4.htm>

La constitución de la Unión de Geógrafos Socialistas en 1974, que tiene como propósito fundamental trabajar por la reestructuración radical de la sociedad, se convierte en el primer espacio de organización y a la vez es otro de los elementos que cimientan la construcción de la Geografía Radical.

En la construcción teórica de la Geografía Radical encontramos distintas tendencias e investigaciones realizadas sobre diversidad de áreas, entre los geógrafos que han ganado un reconocimiento importante como representantes de esta escuela encontramos a Milton Santos, W. Bunge, David Harvey, Richard Peet, Terry McGee, Keith Buchanan, Folke, Lacoste entre otros. Ahora bien del amplio espectro de construcción teórica de la Geografía Radical nos acercamos los planteamientos de Bunge, David Harvey, Milton Santos y Richard Peet que corresponden al sector de la Geografía Crítica.

En las líneas siguientes se desarrolla un marco general donde se delimita algunos conceptos claves en el desarrollo de la investigación, dicha delimitación corresponde a lo manifestado anteriormente en términos del enfoque ideológico desde el cual partimos.

Se hablará entonces de ordenamiento y planificación del territorio, así que necesariamente, el concepto de espacio se convierte en un elemento de relevancia para la investigación, si bien no se trata de ahondar en los profundos debates que a lo largo de la historia se han presentado no solo en la ciencia geográfica, sino en muchas disciplinas desde la Física hasta la Filosofía, consideramos preciso realizar una delimitación en lo que a este concepto se refiere y es desde donde se plantarán parte de los cimientos de ésta investigación.

La evolución del concepto de espacio ha sido muy interesante en el último periodo, para el caso de la geografía ha tenido muchas caracterizaciones, desde las que se acercan a la definición física de espacio absoluto, hasta las que en ánimo de dar respuesta a diversas problemáticas estudiadas, han desarrollado definiciones que se acomodan a esos intereses. Sabemos que en un comienzo la geografía se limitó a adoptar los tres ejes X, Y y Z como definición de espacio lo que se consideró suficiente.

Luego, como lo hemos mencionado, son incluidos diversidad de variables y significados de las cuales para nuestro caso tomaremos las siguientes:

El espacio como definición genérica, puede limitarse de alguna manera sin entrar en los debates propios de la física, en los que se delimita con los tres ejes X, Y y Z, pero es preciso anotar que cuando el espacio es elemento de estudio de la geografía, esa definición absoluta que genéricamente se plantea, debe mutar a una relativa por las variables que desde la geografía como ciencia social se deben incluir. Cuando hablamos de esta relatividad en la definición de espacio, una vez

más nos distanciamos de los debates de la física con ánimo de evidenciar claridades.

Esta complejidad, se manifiesta en lo expresado por Carl Sauer, cuando hace referencia a lo que denomina la tarea de la geografía. Sauer afirma la necesidad de la creación de un sistema crítico que abarque en todos sus significados, la variedad del sistema terrestre; aunque esta definición se hace bajo la premisa de que la Geografía es la morfología del paisaje cultural, se evidencia la necesidad de dar un salto de definiciones anteriores pasando a contemplar elementos diferentes.

El carácter relativo corresponde a entender el espacio como un producto de la actividad humana, entendiendo esta actividad como lo resultante de las relaciones de producción lo que por ende le da al significado de espacio para la geografía, características cambiantes que pueden corresponder al momento histórico, a las formas de producción y a las relaciones sociales (Harvey, 1977).

En la Metamorfosis del Espacio Habitado Milton Santos nos plantea una definición de espacio en la que se trata de vincular las variables necesarias de tal manera que corresponda a las necesidades de la Ciencia Geográfica y donde las relaciones de producción tienen una característica de transversalidad.

"El espacio no es ni una cosa ni un sistema de cosas, sino una realidad relacional: cosas y relaciones juntas, por eso su definición solo puede situarse en relación a otras realidades: la naturaleza y la sociedad, mediatizadas por el trabajo. [...] El espacio debe considerarse como el conjunto indisociable del que participan, por un lado, cierta disposición de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales, y por otro, la vida que los llena y anima, la sociedad en movimiento"(santos, 1996).

Lacoste incluye al conjunto de variables algo que para la investigación toma relevancia, en su obra "La Geografía un Arma Para la Guerra" hace especial énfasis en el papel del Estado en el control y organización de los hombres que pueblan los territorios; esto nos introduce la configuración final del concepto como se tratará en la investigación.

Definido el concepto de espacio, se hace necesario desarrollar un breve análisis de los elementos de esta definición para el caso de Colombia, en la delimitación temporal de esta investigación. A partir de la década de 1980 se producen una serie de cambios en la organización de la producción capitalista a nivel mundial, la concentración de la producción mundial en un reducido número de megamonopolios, la supremacía del capital financiero especulativo sobre el capital productivo, son elementos que en la época llamada del neoliberalismo influyen a todos los países que orbitan el sistema capitalista.

Por otra parte los organismos multilaterales como la organización mundial del comercio y el banco mundial, tienen una injerencia mucho más directa que en cualquier otro momento en la historia en las definiciones de los gobiernos, lo que hace que necesariamente dentro de la organización de los Estados se presenten cambios de importancia.

El papel que cumple Colombia en este entramado de engranajes, se define desde este momento, y las tres décadas siguientes no son más que el período donde se desarrolla el proceso de inmersión de Colombia en dicho sistema. En el libro “Breve historia del neoliberalismo” David Harvey cita dos ejemplos que nos sirven en este momento para graficar el proceso que también vive Colombia: el primero es el caso que se vivió en Chile en el período posterior al golpe de Estado en la década de los años 70. El segundo caso es el de Irak, luego de la invasión de Estados Unidos en el año 2001(Harvey, 2007).

La razón de realizar el paralelo con el caso colombiano, radica principalmente en los elementos de tipo económico que entran a variar profundamente, si bien lo sucedido, incluyendo su conflicto interno no adquiere la cualidad de estruendoso como si lo hacen los dos ejemplos citados ya sea por los rápidos cambios o por los conflictos de corte bélico que se produjeron, al igual que en estos, Colombia presenta un cambio importante en lo que tiene que ver con el manejo del Estado.

El neoliberalismo como doctrina económica y como principio rector de la ideología imperante entra en escena para Colombia, y más allá de las ideas que propician su nacimiento, se pretende en este momento resaltar unos elementos en cuanto a su definición que en el desarrollo de la investigación se convertirán en piezas claves para desentrañar su relación con la ordenación del territorio.

Ávila y Lugo sostiene que:

El neoliberalismo es un fenómeno mundial que se basa en las nuevas formas de acumulación del capital a escala mundial, que implica la competitividad internacional, donde se propone que no haya presencia de un control gubernamental y donde exista una liberalización del mercado [...] recomienda la apertura total a la inversión extranjera; es decir, permitir el libre flujo de mercancías y capitales. En países subdesarrollados como el nuestro, se ha visto que esas prácticas provocan retroceso económico, político y social.

Este retroceso se evidencia para el caso de nuestro país, cuando la situación se analiza desde una perspectiva que difiere en gran medida de los objetivos planteados en el momento de la toma de definiciones, en otras palabras el éxito o no del experimento es relativo, puesto que los intereses son disímiles dependiendo del sector de la sociedad desde el cual se realice el análisis.

Por otro lado Friedman (1980) aparte de prestar especial interés en sustentar argumentos sobre la libertad del individuo y criticar los modelos económicos centralistas, define claramente la delimitación del papel del Estado en medio del sistema como ente que establece e interpreta las reglas que se acuerden. Lo anterior se hace evidente en lo planteado por Gaviria (1991) en el “plan de desarrollo la revolución pacífica”

Gaviria afirma que:

El gobierno recogerá la tola vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad de acción en unas áreas muy selectas [...] fortalecerá la justicia y la seguridad, invertirá en la construcción de obras de infraestructura de transporte para garantizar el éxito de la apertura comercial.

Esto haciendo alusión a las supuestas demandas que la condición del país tiene para ese momento y a los cuales el modelo económico adoptado desde ese momento debe responder.

En esa medida para entrar al aspecto sobre ordenamiento territorial, se expresará que si bien se plantea como elemento central, en este marco nos limitaremos solamente a citar algunas definiciones existentes como referentes, más no como cimientos para la investigación puesto que lo que se busca, es precisamente desarrollar un aporte a la conceptualización de la planeación y ordenamiento territorial.

La asamblea constituyente en 1991, determinó la creación de una comisión de ordenamiento territorial que realizará estudios y formulará recomendaciones para adaptar la división territorial del país a las disposiciones de la constitución a la cabeza de la cual se encontraba Orlando Fals Borda quien en su libro “Región e Historia” cita la definición que la comisión toma sobre ordenamiento territorial de la siguiente manera:

Entendemos por ordenamiento territorial un conjunto de acciones concertadas 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 medioambiente.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo. Tiene que ver por una parte, con la organización político administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural del país y, por otra, con los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza. Ambos elementos

del ordenamiento territorial son interdependientes y están orientados a lograr una sociedad más productiva, justa socialmente y sostenible ambientalmente.

El Ordenamiento territorial es, además, un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad. (<http://www.dnp.gov.co>)

El profesor Ángel Massiris Cabeza (2002) al analizar las definiciones adoptadas por países de América Latina y algunos de Europa en el artículo ordenación del territorio en América Latina afirma que:

Todos ellos llevan explícita o implícitamente la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo. Este aprovechamiento se asocia generalmente con el uso sustentable de los recursos naturales (planificación física-ambiental), en estrecha correspondencia con patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas.

Y más adelante en el mismo texto, define la ordenación del territorio como:

Un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo.

La carta europea de ordenamiento del territorio suscrita por todos los países de la Unión Europea, plantea que el ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica, es una disciplina científica, técnica administrativa y acción política, que se enfoca a lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. (Hildenbrand, 1996)

El concepto de planificación es de relevancia particular para la investigación. La evolución de este tiene una serie de particularidades a lo largo de la historia que aparte de convertirse en un elemento importante en el desarrollo de los Estados es un tema que cobra la característica de interesante en el momento de estudiarlo, si bien la planificación entendida como la definición de una serie de procesos que nos llevarán del estado actual a un futuro deseado, existe desde que el ser humano empieza a hacer uso de la razón en sus actividades de supervivencia, desde la previsión de las inundaciones y la construcción de drenajes para aprovecharlas en la agricultura como se dio en las civilizaciones fluviales del mundo antiguo, pasando por las luchas por el dominio de zonas estratégicas para el mercado como es el caso de la lucha que se ha dado en diferentes momentos

de la historia por el dominio de la ciudad hoy llamada Estambul desde cuando ésta se llamaba Bizancio.

Pero es en los inicios del siglo XX cuando la planificación toma relevancia, como una nueva forma de gestión de la economía nacional en los Estados socialistas principalmente en la Unión Soviética, en un primer momento contrastando con la forma de manejar el Estado al estilo del sistema capitalista el cual obedecía a la teoría clásica del liberalismo económico.

La gestión planificada de la economía a escala nacional, en principio, es un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad, que guarda íntima relación con el surgimiento y desarrollo del modo de producción socialista (Efímov *et al.*, 1974), posteriormente a raíz de las crisis económicas sucedidas al sistema capitalista, el término deja de satanizarse y se le hacen los ajustes necesarios para aplicarlo al funcionamiento del Estado capitalista. Para la década de 1960 el término planificación ya ha ganado popularidad y se emplea profusamente, las ideas de planificación de la economía nacional se han difundido en el mundo entero, penetrando en países de diferentes sistemas económicos.

En Colombia a inicios del siglo XX quizá por el tortuoso paso por el periodo de tiempo inmediatamente anterior o por lo joven que podría parecer el Estado, se podría afirmar que muchos elementos del funcionamiento de este o no marchaban o no existían, como es el caso de los entes necesarios para el control de la economía. Es cuando ocurren una serie de sucesos que obligan al gobierno nacional a contratar una misión extranjera cuyo objetivo sería analizar el funcionamiento de la economía nacional, ubicar las raíces de la crisis desde los elementos internacionales que coincidían para el momento, pero también el orden de los elementos internos para posteriormente poder recomendar al gobierno nacional tomar una serie de medidas para el control de la economía.

Colombia asegura Santos Molano, (2005) desde 1886 había sufrido una serie de crisis financieras consecutivas que despuntan en una muy grave entre 1920 y 1921 coincidiendo con la crisis económica mundial de la misma época, la raíz no es más que la carencia de un sistema administrativo y financiero. Fue entonces cuando se contrató al profesor Edwin Walter Kemmerer\* para encabezar una misión que llevaría su nombre y cuyo objetivo que en un inicio se planteó como el de un mero ente consultor sufre una transformación a tener un papel importante en la definición legislativa de la época en lo que tiene que ver con la política financiera. Este acontecimiento para la historia de Colombia si bien no tiene que

---

\* Economista estadounidense, conocido como *money doctor* (doctor dinero) o asesor económico de gobiernos de países de todo el mundo, especialmente latinoamericanos, como promotor de políticas monetarias dedicadas principalmente al problema de la inflación, a través de la implantación de monedas fuertes y presupuestos balanceados.

ver estrictamente con la planificación si se lo puede considerar de importancia dado que es cuando en el primer plano de la escena, se presenta la necesidad de la intromisión del Estado más allá que como mero regulador.

Luego a inicios de la década de 1940 en el marco de la reforma constitucional de 1936 se expiden los primeros documentos oficiales de planificación donde se hace más evidente la intención de intervencionismo.

El partido considera que la época en que el liberalismo podía identificarse con la doctrina económica del *laissez faire* ha caducado; que el mundo ha entrado en la etapa de la economía planificada y que la intervención del Estado debe ejercerse para conseguir la creación de un sistema económico nacional armónico en sus relaciones internas y con respecto a las realidades del comercio internacional (Sánchez, 1984, p.70)

Con el pasar de los años y a raíz de las deficiencias en el ejercicio de la planeación, Colombia contrata con el banco interamericano de reconstrucción y fomento una misión que tenía como objetivo presentar recomendaciones para acelerar el desarrollo económico del país. Esta misión internacional estuvo encabezada por Lauchlin Currie.\* Las propuestas económicas de la misión de Currie tienen especial importancia para el tema de estudio puesto que estas recomiendan según Varón (2009, p.9) “acelerar el crecimiento urbano, reducir la población agrícola, [...] expedir una reforma agraria estructural y acelerar la industrialización”; por otro lado en términos de la evolución de la política de planificación para Colombia, es desde las recomendaciones de la misión donde se crea el Consejo Nacional de Planeación, la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal y el Comité Nacional de Planeación, todos ellos creados en la década de 1950.

La planeación como política de Estado sufre entonces una evolución, pasando de entenderse como la contraposición a la tesis que define al mercado y su dinámica como ordenador del funcionamiento de todas las variables de la vida del Estado, a un momento diferente donde se le considera más que como elemento antagónico al mercado como un complemento, si bien en los años siguientes a la década de 1970, con el auge de los postulados en lo teórico de la escuela de Chicago y por la influencia de las potencias occidentales en cabeza de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra, todo esto en medio del supuesto evidente fracaso del modelo socialista, se produce un viraje en el rumbo de lo que se ha entendido hasta el momento sobre planificación y se prepara el camino para abandonar el Estado de bienestar que en las décadas anteriores marcaba la

---

\* Economista canadiense, nacionalizado colombiano. Se desempeñó como asesor económico en el gobierno de Estados Unidos y de Colombia, países en donde fue catedrático y propuso diversas políticas económicas.

necesaria contraposición desde occidente al modelo socialista donde el Estado garantiza todos los medios para la vida.

En el mundo se da entonces la discusión sobre qué camino se debe seguir, por un lado la planificación centralizada que se desarrollaba en el bloque socialista sufre una serie de cambios pasando a lo que se llamó socialismo de mercado y por otro lado, en occidente se empieza a desarrollar la teoría neoliberal.

Para Colombia estos cambios se puede decir que se dan desde la década de 1980 pero es con el Plan de Desarrollo de César Gaviria y con la Constitución de 1991 donde se evidencia de una forma más explícita el viraje que en términos económicos toma el país con la trascendencia que esto tiene para todas las esferas de la vida de los colombianos.

En los años siguientes se da una discusión que aún hoy se mantiene en el primer plano del escenario en lo que se refiere a la pugna de los diferentes intereses por lograr posicionar en el ordenamiento del Estado las intenciones que se piensa materializar sobre el territorio, muestra de esto es la misma composición de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que se la podría describir como un complejo revoltijo de las diferentes tendencias políticas presentes en el país, cada una con una forma diferente de analizar y en consecuencia con unas ideas igual de distantes unas de otras en la manera de ver el futuro del país.

Por otro lado, en la vida política nacional se mantiene no solo las diferencias entre posiciones políticas que obedecen a intereses de clase, sino también a diferencias profundas entre sectores que comparten intereses de clase, configurando de esta manera el panorama que muestra como resultado la discusión evidente desde lo conceptual como lo práctico en la planificación y ordenamiento del territorio en Colombia.

## **4.2 MARCO CONTEXTUAL**

Elementos generales:

Colombia está ubicada en la zona noroccidental de América del Sur, su plataforma continental está ubicada astronómicamente de la siguiente manera:

Ubicación latitudinal

Entre los 4°12'30" al sur del Ecuador (desembocadura de la quebrada San Antonio en el río Amazonas) y los 12°26'46" al norte del Ecuador (Punta Gallinas en la Península de la Guajira).

Ubicación longitudinal:

Entre los 66°50'54" al oeste del meridiano Greenwich (Isla de San José en el Río Guainía) y los 79°02'3" al oeste del meridiano Greenwich (cabo manglares, desembocadura del Río Mira)<sup>4</sup>.

Colombia tiene una superficie de 2.129.748 Km<sup>2</sup>, divididos en 1 141 748 Km<sup>2</sup> que corresponden a la plataforma continental y los restantes 988 000 Km<sup>2</sup> que corresponden al área marítima.

La composición del relieve colombiano es variada con la presencia de llanuras, un sistema montañoso que atraviesa el país de norte a sur y también valles interandinos; el sistema montañoso está compuesto por tres cordilleras que nacen en el Nudo de los Pastos en la parte suroccidental entre estas se encuentran los valles interandinos de los ríos Cauca entre la cordillera central y la occidental y el valle del río Magdalena entre la cordillera central y la oriental, también existe la presencia de un sistema montañoso periférico que no se encuentra en las cordilleras mencionadas y está compuesto por, la Serranía de Chiribiquete en medio de la Llanura Amazónica, la Serranía de la Macarena cerca de la cordillera oriental, bordeada por los ríos Guayabero y Ariari, la Serranía del Darién en los límites con Panamá y en la costa caribe, la Sierra Nevada de Santa Marta.

Las características biofísicas del territorio colombiano han influido notablemente en el papel que se le ha encargado a Colombia para que sea cumplido en medio del orden mundial, la ubicación en el continente hace que sea de especial atractivo para las inversiones, dado que el acceso a los dos océanos le permite una movilidad de mercancías extranjeras y también de las provenientes de la extracción local, la presencia de una gran cantidad de recursos, y amplias zonas para el desarrollo de grandes megaproyectos agroindustriales dotan a Colombia de un especial atractivo para la inversión.

Elementos económicos:

Colombia es un país cuyo modo de producción predominante es el capitalista, pero este modo de producción es atrasado por su dependencia directa de las economías imperialistas principalmente de la norteamericana, aunque en algunos periodos se ha desarrollado una relación más directa con potencias europeas.

Si bien previo a la apertura económica de la década de 1990, por la política proteccionista se logra desarrollar en cierta medida algunas ramas de la industria con capital nacional, desde esa época se mantienen los rezagos semif feudales principalmente en las zonas rurales, al día de hoy aunque la implementación de lo

---

<sup>4</sup> Disponible en Internet: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/geografia/geo54.htm>

que se ha denominado el desarrollo rural y la aparición de megaproyectos agroindustriales que ha llevado a que las formas de producción capitalistas lleguen a las zonas rurales otrora totalmente desarticuladas no se puede hablar de que la producción pre capitalista ha desaparecido totalmente.

Desde la década de 1980 el mundo vive la época de la globalización, una época en la que tienen lugar una serie de grandes cambios sin paralelo en la historia, donde se da una nueva organización de la producción mundial con profundas incidencias culturales, políticas, sociales y económicas. Estos cambios relacionados de manera directa con el derrumbe de la URSS y su bloque económico, abre el paso para que en el mundo se dé un acomodamiento de las fuerzas económicas, dándose un proceso de socialización de la producción a escala mundial a la par con la concentración de la acumulación en unos pocos megamonopolios que dominan la agricultura, la industria, la banca y las finanzas. En ese marco, el papel de los gobiernos y los estados nacionales, también sufren un viraje con respecto al papel que cumplían antes, pasando a ser reguladores de las condiciones para que la nueva dinámica del mercado se desarrolle a cabalidad dentro de los territorios nacionales a una clara política de liberalización del mercado.

En este periodo de tiempo también se da una serie de luchas encarnizadas por el control de zonas geoestratégicas a todas las escalas, los territorios ricos en recursos naturales son fruto de disputa, por un lado por las potencias victoriosas del anterior periodo y por las nacientes potencias que en el nuevo orden mundial se abren paso para competir por el control de zonas de mercado así como zonas para realizar procesos de extracción y producción.

Para América Latina, luego de un periodo de receso en el crecimiento económico que corresponde a la década de 1980, fruto de las medidas impuestas por el FMI y la presión para el pago de la deuda, en la década de 1990 se da un repunte asociado a las políticas neoliberales, las implicaciones en los países son la ampliación de la brecha entre ricos y pobres y la consiguiente aparición de conflictos sociales y movilizaciones en contra de la globalización.

Colombia por su ubicación estratégica, la riqueza en recursos de interés para los megamonopolios extranjeros y por el carácter de la clase gobernante que ha demostrado un interés particular en hacer los ajustes al Estado para impulsar los dictámenes de organismos como el fondo monetario internacional el Banco Mundial y de países como los Estados Unidos y la Unión Europea, desarrolla desde inicios de la década de 1990 la inserción en la dinámica global con significativo éxito.

Con la decisión de vincular a Colombia en la internacionalización de la economía, se incrementó su participación en acuerdos comerciales internacionales, de los cuales sin lugar a dudas, los realizados con Estados Unidos tienen especial

importancia dado que este país aparte de ser el principal receptor de exportaciones y de tener la economía más diversificada, su participación en la economía global asciende a la cuarta parte de los intercambios comerciales del planeta; por otro lado su política exterior tiene fuerte influencia en otros países en especial de Latinoamérica y Colombia no es ajena a esto.

La firma del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos y Colombia que entra en vigencia el 15 de mayo de 2012 tiene unos antecedentes importantes que abonaron el terreno, de estos los más importantes se remontan a las últimas dos décadas. El 4 de diciembre de 1991 se firma la ley de preferencias comerciales para el área Andina que entra a regir para Colombia en 1992.

Luego en 2002 se firma la ATPDEA "*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*" (Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de Drogas) de preferencias arancelarias unilaterales comerciales otorgadas por los EE.UU. a los países andinos como contribución a la lucha contra el narcotráfico. Esta ley permite el acceso libre de aranceles de 6.000 productos colombianos a ese país. "El Congreso de Estados Unidos aprobó el 12 de octubre de 2012 la renovación de la ley hasta el 31 de julio de 2013".<sup>5</sup>

En 1990 se firma el acuerdo marco mediante el cual se crea la comisión bilateral de comercio e inversión, lo que se considera como un paso preliminar para la posterior firma del Tratado de Libre Comercio entre Colombia con Estados Unidos, esta comisión empieza su funcionamiento creando 4 grupos de trabajo que discutirían los siguientes temas:

- Sector privado
- Acceso al mercado
- Agricultura y alimentos
- Propiedad intelectual

Las discusiones de esta comisión se enfocan a ubicar los obstáculos dentro de las legislaciones y dar consejo para cambiar las mismas, de tal manera que se propicie el desarrollo de la dinámica de los intercambios comerciales.

En la última década luego, de un arduo debate entre las posturas de quienes defienden las bondades del libre comercio, así como las de los detractores y luego de la discusión en el legislativo de los dos países, entra en vigencia en 2012 el tratado de libre comercio TLC entre Colombia y Estados Unidos.

---

<sup>5</sup> ATPDEA. Disponible en Internet: <http://www.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=ffdc9908-3f30-4041-aef1-d3c4f6274c7b>

Colombia ha firmado otros acuerdos comerciales en el último periodo de tiempo con el ánimo de potenciar la internacionalización de la economía, de los cuales destacamos:

Acuerdo	Descripción
TLC Chile Colombia	– Firmado en noviembre de 2006, entró en vigor el 8 de mayo de 2009. Es una adición al acuerdo de complementación económica suscrito por los dos países el 6 de diciembre de 1993.
TLC Colombia-El Salvador, Guatemala y Honduras	Entra en vigor con Guatemala el 12 de noviembre de 2009, con El Salvador el 1 De Febrero de 2010 y con Honduras el 27 de marzo de 2010. Previo al TLC la relación comercial de Colombia con estos tres países está definida por acuerdos firmados en 1984 que tenían un alcance parcial con preferencias arancelarias fijas.
TLC de los tres	El grupo de los tres (G3), integrado por Colombia, México y Venezuela, se firmó en enero junio de 1994 y entró en vigor en enero de 1995. Una particularidad de este tratado, es la desgravación asimétrica entre los tres países dadas las disparidades entre éstos y una vez entrado en vigor en un plazo de 10 años se igualan los aranceles entre los tres países.
TLC Colombia Canadá	- Se firmó en noviembre de 2008 y entró en vigor en agosto de 2011. Aparte de la liberalización del comercio de bienes el tratado contempla otros factores como el comercio de servicios el tránsito de personas entre otros.
Comunidad del Caribe (CARICOM)	En el marco de la comunidad del caribe, se firma un tratado de liberalización que entra en vigencia en enero de 1995.
MERCOSUR y Colombia	El Tratado de Libre Comercio entre Colombia, Ecuador y Venezuela (países de CAN) y Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay (miembros del MERCOSUR) entró en vigencia el primero de abril de 2004 <sup>6</sup> .

En el panorama latinoamericano, se puede hablar de dos periodos claramente diferenciados en las últimas dos décadas, el primero que corresponde a la

<sup>6</sup> DNP. Disponible en Internet: [http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/manual\\_explicativo\\_acuerdos\\_com.pdf](http://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/manual_explicativo_acuerdos_com.pdf)

continuidad de las políticas enfocadas a la proyección del sistema y el segundo, es la creación de un bloque de países que tienen un viraje en lo político que trasciende al escenario económico estableciéndose acuerdos entre naciones para la creación de bloques económicos no dependientes de las grandes economías como es el caso de Mercosur en el último periodo y lo que se ha llamado la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) e iniciativa para la creación del banco del sur.

Lo anterior obliga a los países cuya inclinación política tiende mantenerse bajo la influencia de Estados Unidos, como principal potencia económica del hemisferio, a crear bloques, dada la desconfiguración de espacios como la Comunidad Andina de naciones.

En ese marco y con la intención de participar de la dinámica comercial asiática, Colombia se incorpora a la integración de la Cuenca del Pacífico ingresando a la APEC (Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico) y desde el continente aparece la alianza del pacífico, acuerdo firmado por México, Perú, Chile y Colombia.

Pese a que la Alianza del Pacífico entre sus objetivos contempla la participación en el comercio asiático, es evidente que los países firmantes son los que políticamente han mostrado en el último periodo, la tendencia a mantener y profundizar la relación de dominación con las potencias económicas del hemisferio.

#### Ordenamiento del Territorio

Con la Constitución de 1886, se podría decir que el país entra en una calma relativa con respecto a los tiempos pasados, la definición del orden del Estado es aceptada por las diferentes tendencias, pero los conflictos toman otros matices que ahora van desde las interpretaciones de la naciente Constitución y sus posteriores reglamentaciones, para terminar de ordenar el Estado ya en escenarios particulares, hasta las inconformidades de sectores de la sociedad que en esos momentos planteaban diferencias sustanciales con lo establecido. Colombia es un país que en su proceso de construcción como Estado sufre toda una serie de embates producto de sus diferentes fuerzas internas, las disímiles posturas políticas que desde su nacimiento empiezan a visualizar y a tratar de guiar al país por un sendero definido, es así como en el siglo XIX estas diferencias internas se presentan mostrándose a través de los conflictos bélicos por control de territorio y así establecer un orden al Estado; transcurren años agitados con el país inmerso en un turbulento transitar por la historia.

En la década de 1980 el país reúne una serie de condiciones que la hacen similar a otros países del área con una constitución política que cumple cien años, inmersa en un conflicto interno que al mirar hacia atrás no se alcanza a definir

claramente sus inicios y con una condición de guerra que ya supera las dos décadas, donde se enfrentan por un lado sectores del pueblo alzados en armas que reivindican la necesidad de cambios estructurales del Estado y por otro el gobierno nacional.

La década perdida de la que se habla en términos de crecimiento económico, también lo es para Colombia, con un auge creciente de los diferentes grupos guerrilleros, desde su credibilidad entre la sociedad pero también de su capacidad logística y bélica obliga al Estado Colombiano a tomar medidas, que por un lado tienen que ver con la negociación pero también la necesidad de quitarle base social a estas organizaciones.

Con la redacción de la constitución política en 1991 Colombia hace su entrada a la última década del siglo XX, este evento es de altísima importancia para el desarrollo futuro del país. En la Constitución se plasma la condición de Colombia dando como resultado un documento que refleja, por un lado aspectos de tipo democrático como reivindicación de amplios sectores de la sociedad, pero a la par es la base normativa para la política neoliberal que se ajusta de forma directa a los intereses de otros sectores de la sociedad colombiana y que sería la hoja de ruta para el futuro inmediato del país.

Posterior a la Constitución de 1991 se produce en Colombia un periodo importante en lo que tiene que ver con el orden territorial, luego de las definiciones en cuanto a lo administrativo en el gobierno de Rafael Reyes no se produce sino hasta este momento un cambio importante en el orden territorial del país, con la aparición de nuevas entidades territoriales, el tránsito de antiguas Comisarias a la denominación de intendencias y departamentos, el reconocimiento de los resguardos indígenas con un cierto nivel de autonomía produce un remezón en el país, a esto se suma la posibilidad de elegir gobernantes en las entidades territoriales, fruto de las discusiones de la Constitución de 1991 se da también la descentralización fiscal que proporciona un nivel de autonomía a las entidades territoriales.

Los cambios en términos de el orden del Estado ocurridos en el siglo XIX, no tienen comparación si hacemos un paralelo con los acontecimientos en el mismo terreno para el caso del siglo XX; decir esto no significa hacer una comparación en términos del conflicto social que ha existido durante la historia de nuestro país, puesto que este se ha desarrollado de forma paralela y en algunos casos de forma proporcional con variables como el aumento de población y hasta incluso con el nivel de tecnificación de los conflictos bélicos.

Nuestro país hoy es un fiel resultado de la compleja dinámica que desde la época de la colonia y luego en la república, hasta los acontecimientos que tenemos en las últimas décadas, marcan el camino y el desarrollo del país, los conflictos de intereses desde los partidistas hasta los de clase han tenido un desarrollo

importante, la profunda brecha en los niveles de acumulación desembocan en la última mitad del siglo XX en una sangrienta guerra que enfrenta hasta el presente, a sectores del pueblo colombiano levantados en armas contra el aparato armado estatal.

Desde el proceso de unión de sectores de las guerrillas liberales de la década de 1950, con las guerrillas comunistas, hasta los momentos de auge de las guerrillas, se da la ocupación de amplias zonas del país donde los vacíos de poder estatal son copados por el orden establecido por los grupos armados de izquierda; paralelo a esto desde sectores de la sociedad colombiana se organizan ejércitos privados en la década de 1980 para hacer frente al creciente poder de los grupos armados de izquierda en amplias zonas del país. En el último periodo de la historia colombiana estos procesos le imprimen una configuración especial al orden del territorio del país, manifestándose esto desde qué instituciones controlan las dinámicas sociales hasta la definición de los usos del suelo.

Por otro lado, en el seno del Estado, teniendo en cuenta la configuración que han tenido los gobiernos centrales, hasta la conformación de la rama legislativa, ha desembocado en un debate de proporciones importantes en lo que tiene que ver con la forma de manejar el Estado y esto se materializa en la definición de las normas y para el caso de nuestro estudio, se ha manifestado de forma contundente; basta solo analizar el caso de la necesidad en los últimos 20 años de aprobar una ley orgánica que concrete todo lo que tiene que ver con el ordenamiento del territorio en el país; en la infancia de la constitución de 1991 se vislumbra dicha necesidad, pero sólo después de cuatro lustros es cuando ésta se ve concretada.

La demora radica principalmente en las diferencias que entre los sectores que componen el Estado, han existido en términos del ordenamiento del territorio, manifestándose esto desde las posturas que plantean una ley con una profundidad desde lo filosófico, hasta los sectores más prácticos que ubican la necesidad de la ley como un instrumento más que sirva para la materialización de las definiciones en lo concreto de lo que se plantea como modelo de desarrollo del país; se presenta también la necesidad de recoger las ansias de poder local encarnándose esto en la ley orgánica aprobada, donde en medio del centralismo se proporciona un nivel importante de poder y definición a las regiones hasta incluso, plantear la posibilidad de la creación de nuevas entidades territoriales como producto de la suma de otras ya existentes.

Por otro lado hay un avance en términos de normas que aparecen a lo largo de las últimas dos décadas, las cuales tienen de forma directa injerencia en la ordenación del territorio, algunas de las más relevantes se mencionan a continuación:

En 1989 empieza a regir la Ley de Reforma Urbana o Ley 9 que incluye los planes y reglamentos de usos de suelo, reserva de tierras urbanizables, reserva de zonas de protección ambiental, entre otras.

Así mismo, con la Constitución Política de 1991 se constituye en un nuevo orden territorial para Colombia que se basa en 5 componentes presentes en varios artículos, esos componentes son los siguientes: Ordenamiento Político Administrativo, Ordenamiento de Desarrollo Municipal, Ordenamiento Ambiental, Desarrollo Regional Armónico y Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural.

Ya en 1991 con el ánimo de reconocer y proteger en el país los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales se da la Ley 21; la Comisión de Ordenamiento Territorial se crea en 1992 como un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográfico; posteriormente surge la Ley 99 de 1993 o también llamada Ley Ambiental donde introduce elementos relativos a la dimensión ambiental de ordenamiento territorial.

En el año 1994 aparece la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas o Ley 128 donde se crea las bases para el ordenamiento territorial metropolitano, y no menos importante la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana o Ley 134. Por ese mismo año también aparecen la Ley 152 o ley orgánica de planificación y la Ley 160 Ley de Reforma Agraria. Ya para 1997 aparece La Ley 388 la cual establece el marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de ordenamiento territorial.

Y finalmente en el año 2010 luego de varios intentos fallidos desde la creación de la comisión de ordenamiento territorial en 1992, es aprobada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, discusión que se da en el legislativo de manera paralela a la aprobación de otra serie de reglamentaciones que tienen injerencia en el territorio a diferentes escalas; este panorama muestra el avance considerable que desde el Estado Colombiano se ha impulsado en el último periodo.

## 5. METODOLOGÍA

De acuerdo con las características de la investigación ésta se enmarcó en el paradigma cualitativo, puesto que utilizó campos disciplinarios y herramientas metodológicas que abordaron a profundidad experiencias e interacciones, donde la información que se obtuvo provino de entrevistas, documentos, libros, entre otros; a la vez que su función fue la de comprender las prácticas sociales desde sus actores y sus interacciones, además de describir e interpretar una realidad compleja y dinámica.

Guillermo Briones (1995, p.63) en su libro “La Investigación Social y Educativa” dice que una de las características de la investigación cualitativa es la siguiente:

“A diferencia de la investigación cuantitativa, aquí no se requiere especificar detalladamente el diseño de investigación. Utiliza un “diseño emergente”, sencillo, que se va modificando o ampliando según las necesidades de la marcha del estudio”.

Por otro lado, en la investigación cualitativa no hay variables para analizarlas mediante técnicas estadísticas apropiadas, la recolección se hace a través del acercamiento a los fenómenos sociales; es así como los métodos cualitativos parten de un acontecimiento real acerca del cual se quieren construir conceptos, y para ello se observan los hechos y se describe la realidad.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta los debates que se han presentado dentro de la ciencia geográfica, donde estos tienen como fondo la planificación y el ordenamiento del territorio, además del carácter del presente documento donde se pretende generar elementos teóricos conceptuales desde la Geografía Radical se enmarcó dentro de la línea de investigación Teoría Geográfica, ya que con ese proceso se obtuvo como resultado un conjunto de conocimientos organizados que sirvieron de insumo para interpretar la realidad y entender la problemática sobre planificación y ordenamiento del territorio en Colombia.

En consecuencia con lo anterior, el enfoque más indicado que se siguió en la investigación dentro del paradigma cualitativo fue el histórico hermenéutico, puesto que lo histórico está orientado al estudio de hechos pasados y la hermenéutica tiene como característica interpretar y comprender la realidad mediante los procesos no estructurados, sino sistematizados y a través de la dialéctica. En esa medida se abordaron unas fases en la investigación que configuran la ruta metodológica utilizada.

FASE 1: Estudio de la evolución de la base teórica sobre planificación y ordenamiento del territorio.

En ese sentido, con el fin de realizar un estudio teórico sobre planificación y ordenamiento territorial, y de la misma manera de la teoría geográfica, se precisaron fuentes de información que hacen referencia al tema de investigación, donde una vez ubicadas, se las recopiló y seleccionó y posteriormente se clasificaron en primarias o secundarias, finalizando con su análisis para soportar la información.

Del mismo modo se aplicaron instrumentos de recolección de información, como relatos orales, narraciones escritas, entrevistas, revisión documental acudiendo a libros, artículos, revistas, entre otras; ya que es muy importante en la construcción de antecedentes además de permitir un contraste de la información, para poder de esta manera identificar la evolución que se ha llevado a cabo en Colombia acerca del debate en torno a estos temas.

Se utilizó instrumentos flexibles como son las entrevistas, ya que por su técnica permite ir corrigiendo sobre la marcha; para ello se realizaron reuniones presenciales y virtuales con expertos en el área de planificación y ordenamiento territorial, que hacen parte la comunidad geográfica así como docentes, estudiantes, egresados, profesionales de áreas afines, como la Economía, las Ciencias Agrícolas y la Arquitectura.

Por otro lado también se realizó un acercamiento a quienes han sido protagonistas y dinamizadores de los procesos en los territorios; dentro de estos encontramos a líderes de las comunidades, representantes de movimientos y organizaciones políticas y sociales, este acercamiento se realizó partiendo de sus memorias plasmadas en documentos académicos, sus planteamientos políticos y con la participación de los autores de una forma directa en escenarios de discusión de las organizaciones como lo son el Movimiento por la Defensa de los Derechos del Pueblo MODEP y el Congreso de los pueblos; también aunque de forma un poco más lejana se analizó los planteamientos que se ha hecho desde Marcha Patriótica, la Coordinación de Movimientos y Organizaciones sociales de Colombia COMOSOC y las organizaciones Indígenas; de la misma manera se participó en escenarios de coordinación del movimiento social propios como lo es la Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular y en espacios que tienen una característica más institucional como el Foro Participando convocado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana CNPC, escenario citado para la construcción de la Ley de garantías para la participación ciudadana y la movilización social.

La conclusión de esta fase permitió el acercamiento de forma directa a la caracterización del problema que nos convoca, ganando elementos en el ámbito teórico y práctico que permiten abordar la fase de análisis de una manera certera.

FASE 2: Análisis de la problemática sobre planificación y ordenamiento del territorio en Colombia.

Posteriormente, en la segunda fase habiendo ya hecho la recolección de datos así como también las reuniones con los representantes académicos y demás, se prosiguió a hacer el análisis e interpretación de toda la información que proporcionarán los elementos necesarios que conlleven a efectuar un mayor entendimiento de las principales problemáticas de la planificación y ordenamiento del territorio, ofreciendo también un contraste de las mismas; así del mismo modo determinar la influencia del sistema económico como eje transversal de las políticas y actuaciones de la planificación y ordenamiento territorial en Colombia.

En definitiva, se pretendió entender la articulación que existe entre la definición y aplicación de políticas por parte del Estado Colombiano sobre planificación y ordenamiento del territorio y la problemática que se desarrolla en torno al tema y la influencia del sistema económico imperante.

Por consiguiente, hay que tener en cuenta que para el desarrollo de esta fase y el cumplimiento de los objetivos, el análisis se realizaron por periodos de tiempo, donde inicialmente se plantearon cuatro periodos, dejando en claro que todos los objetivos específicos se trabajaron de forma paralela en cada uno de los periodos de tiempo.

Desde este punto de vista existió la necesidad de establecer el contexto, por eso el primero de los cuatro periodos fue desde los inicios de la república hasta la década de los 80's del siglo XX, con el fin de hacer un estudio previo, que fue necesario antes de entrar al periodo centro de estudio.

Consecutivamente el segundo periodo de tiempo comenzó a partir de 1980 y dura hasta mediados de la década de los 90's, es en ésta etapa donde se evidenció la madurez tanto de la discusión como en la definición de normas donde además coincide con el ajuste del país a la nueva dinámica económica imperante a nivel mundial.

Luego, en el tercer periodo que comprende desde mediados de la década de los 90's hasta la actualidad aproximadamente, se da la aplicación de políticas con respecto a formulación y aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y demás.

FASE 3: Síntesis de elementos teóricos y construcción de documento de análisis de la planificación y ordenamiento del territorio.

Para finalizar la presente investigación, en esta fase se realizó la síntesis de la investigación para dar así, cumplimiento al objetivo central del documento, donde como aporte al entendimiento de la problemática sobre planificación y

ordenamiento territorial en Colombia y a partir de los fundamentos de la Geografía Radical se generó elementos teórico conceptuales.

En este momento se condensó los elementos teóricos, conceptos y categorías fruto de la investigación, estos están íntimamente relacionados con el actuar de las comunidades y organizaciones sociales, por lo cual se configuran como un aporte desde la Teoría Geográfica a la perspectiva de la lucha social.

Por otro lado, es importante considerar su inclusión dentro de los elementos que hacen parte de la formación de los geógrafos, como una particular forma de análisis de los fenómenos entendida desde la lucha social de las comunidades, con la que definitivamente, el profesional de la Geografía tendrá que encontrarse.

En esa medida después del estudio analítico y crítico de los métodos de investigación, y de identificar los conceptos centrales que nos sirven para lograr los objetivos planteados en la investigación, se proseguirá a la elaboración del documento de análisis teniendo en cuenta todas las normas técnicas y de redacción requeridas.

## **6. SISTEMA ECONOMICO Y SU RELACION CON LA DINAMICA ESPACIAL**

### **6.1 CONTEXTO INTERNACIONAL**

Hablar de la influencia del sistema económico en la planificación y ordenamiento del territorio, puede sonar redundante, no se necesita hacer un riguroso análisis para poder identificar tal relación; por esto, el objetivo de este capítulo es tratar de identificar, la influencia entendida como relación entre las dos categorías, ubicando en el camino los elementos y variables de la relación y las escalas a las que se da ésta el contexto nacional.

David Harvey plantea en “El nuevo imperialismo acumulación por desposesión” una serie de elementos que identifican el estado actual del desarrollo del sistema económico, hablamos entonces que desde finales de la década de 1980 se da en el mundo una serie de sucesos de orden político y económico, que son los cimientos del estado actual de cosas, con la caída del bloque soviético, desde occidente se impone una hegemonía a escala global en diferentes aspectos, estos se materializan en lo que desde la ideología se sustenta y ya en lo concreto en la política económica mundial.

La variable ideológica se la considera en esta etapa inicial, puesto que para el desarrollo de las líneas siguientes es preciso controvertir lo que desde la década de 1990 se ha impulsado; la caída del bloque soviético marca un punto en la historia en el que los ideólogos del neoliberalismo inician una arremetida teórica, desde la que se plantea que los cambios en el sistema económico hegemónico son imposibles puesto que este sistema ha podido frenar lo que se sustentaba en épocas anteriores sobre la dialéctica en la historia y los imparable cambios en el modelo que tarde o temprano se darían.

En las distintas ramas del conocimiento lo anterior se hace manifiesto dando paso a teorías y métodos que no controvierten el estado de las cosas, cuando han pasado ya poco más de veinte años y con las dinámicas últimas del sistema, donde se puede claramente apreciar que las crisis son cada vez más profundas, la tarea más que decir que los cambios en el sistema son posibles se trata de que estos cambios son urgentes.

Lenin refiriéndose a los acontecimientos de tipo económico de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX ubica un viraje en la economía mundial caracterizada por la concentración de la producción, la aparición de los monopolios y el inicio de una era donde el capital financiero ordenaría todas las esferas de la vida para gran parte de la población mundial, los análisis desarrollados por Lenin en ese momento tienen una evolución y un desarrollo que se manifiestan en el momento actual.

El Movimiento por la Defensa de los Derechos del Pueblo MODEP<sup>1</sup> en ponencia presentada en el 17 Seminario Internacional Problemas de la Revolución en América Latina desarrollado en Quito Ecuador en Julio de 2013 plantea que:

“Lenin concibió al imperialismo como un proceso de desarrollo internacional de los monopolios en relación al poder del Estado, esta es una dinámica que implica ajustes en el desarrollo imperialista, por eso desde su origen hasta hoy podemos analizar distintos momentos de su evolución. Una primera denominada capital monopolista que va desde el origen del imperialismo a finales del siglo XIX hasta la primera década del siglo XX; una segunda, llamada capital monopolista de estado que va desde la primera década de 1900 hasta la década de 1980, y luego una tercera fase.”

El debate sobre los análisis y distintas caracterizaciones del momento que nos tocó vivir está abierto, y no son pocos los teóricos que han aportado a dicha controversia, pero en este caso no nos detendremos a escudriñar en lo profundo del tema, nos limitaremos a hacer una caracterización desde la cual partimos, en adelante desarrollaremos los elementos en los que se basa dicha caracterización. En el sistema capitalista hay dos etapas claramente definidas y teorizadas, la primera en la que se habla del libre mercado, la segunda donde aparecen los monopolios con una íntima relación con los estados nacionales que es llamada imperialismo y tras los cambios que en el último periodo se dan, podemos decir que el sistema imperialista se encuentra en una nueva etapa; estas etapas se definen por la forma de acumulación que sufre unos cambios en el mismo sistema, sobre la última podemos decir que la forma de acumulación ha sufrido unos cambios drásticos.

Desde finales de la década de 1970 y ya en la década de 1980, se empieza a desarrollar una serie de modificaciones que marcan la aparición de la nueva etapa, estos son la concentración de capital en unos pocos megamonopolios, la socialización de la producción a escala mundial y la supremacía del capital financiero especulativo sobre el capital real, la crisis que inicia en el año 2008 con las llamadas hipotecas *subprime* que tiene su génesis en los Estados Unidos y que se expandió por las condiciones actuales a todos los rincones del globo, ha sido útil a los analistas para caracterizar este periodo.

Se afirma que las crisis en el sistema en la época actual ocurren con más frecuencia y la profundidad con la que se desarrolla es mayor comparándolas con épocas anteriores, las crisis económicas ocurridas por superproducción de capitales o mercancías cuando se rompen los ciclos ideados para un mundo infinito, chocan al encontrándose con un mundo finito, trascendiendo a todas las esferas de la vida de los hombres, mucho más allá de la economía, se afecta la política, la cultura y de manera alarmante el ambiente.

En primer lugar, de la etapa inicial de libre mercado donde se consolida el capitalismo monopolista con corporaciones y grupos económicos cuyo alcance se reducía a algunos sectores de la producción, en el último periodo estos mutan a megamonopolios que agrupan diversos sectores de la producción; y con ayuda de organismos como el banco mundial el fondo monetario internacional principalmente hacen que las fronteras de los estados nacionales sufran una desconfiguración, lo anterior se evidencia claramente al analizar las características de los tratados comerciales de la última época.

Sobre la socialización de la producción hablamos de que la gran mayoría de la población del planeta tiene relación directa o indirecta con la producción y la concentración de capital; La combinación de los anteriores elementos hace que el sistema en esta última época sufra crisis más profundas a escala global, la última y de la que aún se siente los coletazos en diferentes rincones del globo es la del año 2008 causada por las llamadas hipotecas *subprime* conocida como la burbuja inmobiliaria.

Sobre el análisis de este periodo se acudirá de forma recurrente a lo planteado por David Harvey, esto por la afinidad en términos ideológicos y dado que el debate sobre la caracterización del sistema económico para el último periodo es muy amplio y no se trata de centrar la disertación en dicho debate. Es preciso mencionar entonces, el análisis que Harvey (2004) en su artículo titulado "*El Nuevo Imperialismo Acumulación Por Desposesión*" sobre la relación de las crisis del sistema con el tema espacial en términos de la posible salida a la crisis a través de ajustes espacio temporales:

*"[...]Este argumento sólo tiene sentido en relación con la tendencia del capitalismo a producir crisis de sobreacumulación, la cual puede entenderse teóricamente mediante la noción de caída de la tasa de ganancia de Marx. Estas crisis se expresan como excedentes de capital y de fuerza de trabajo que coexisten sin que parezca haber manera de que puedan combinarse de forma rentable a efectos de llevar a cabo tareas socialmente útiles. Si no se producen devaluaciones sistémicas (e incluso la destrucción) de capital y fuerza de trabajo, deben encontrarse maneras de absorber estos excedentes. La expansión geográfica y la reorganización espacial son opciones posibles. Pero éstas tampoco pueden divorciarse de los ajustes temporales, ya que la expansión geográfica a menudo implica inversiones de largo plazo en infraestructuras físicas y sociales (por ejemplo, en redes de transporte y comunicaciones, educación e investigación) cuyo valor tarda muchos años en realizarse a través de la actividad productiva a la que contribuyen".*

Y continúa.

*"Desde los '70 el capitalismo global ha experimentado un problema crónico y duradero de sobreacumulación. [...]Por mi parte, interpreto la volatilidad del capitalismo internacional durante estos años en términos de una serie de ajustes espacio-temporales que han fracasado, incluso en el mediano plazo, para afrontar los problemas de sobreacumulación".*

Tratando de simplificar lo comentado en el mismo documento sobre el comportamiento del sistema partiendo de la premisa espacio-temporal, se plantea que iniciando de que una explicación básica para las crisis del sistema es que estas se dan por sobre producción de capitales y mercancías, partiendo de lo anterior, la salida a la crisis es la destrucción de las mismas, pero tratando de evitar esta situación se afirma que hay una salida que se ha venido desarrollando y es que para evitar la destrucción, el excedente generador de crisis se revierta a inversión en cosas como infraestructuras (espacio) que generarían rentabilidad en periodos posteriores (tiempo).

Sumado a lo anterior es necesario considerar las características mencionadas anteriormente sobre el papel del capital financiero especulativo y el carácter global del sistema, por esto, cuando se hace este análisis sobre el comportamiento del sistema se está hablando de una dinámica global.

Continuando con el tema espacio temporal y su relación con la crisis capitalista Harvey manifiesta:

*"El "ajuste" espacio-temporal, por otra parte, es una metáfora de las soluciones a las crisis capitalistas a través del aplazamiento temporal y la expansión geográfica. La producción del espacio, la organización de nuevas divisiones territoriales de trabajo, la apertura de nuevos y más baratos complejos de recursos, de nuevos espacios dinámicos de acumulación de capital y de penetración de relaciones sociales y arreglos institucionales capitalistas (reglas contractuales y esquemas de propiedad privada) en formaciones sociales preexistentes brindan diversos modos de absorber los excedentes de capital y trabajo existentes. [...] Por otra parte, si el capital sobreacumulado no puede o no quiere moverse, permanece para ser directamente devaluado. Usualmente ofrezco el siguiente argumento resumido de este proceso: el capital, en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal que resuelve las crisis de sobreacumulación a la que es proclive, crea necesariamente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego. Esta es la historia de la destrucción creativa (con todas sus consecuencias sociales y ambientales negativas) inscrita en la evolución del paisaje físico y social del capitalismo".*

Se ha mencionado en líneas anteriores el tema de la relación del tema económico con la dinámica espacial haciendo referencia a que las actividades productivas se

desarrollan en el espacio, por ende estas necesariamente deben tener relación con su ordenamiento y estructuración, con lo que se plantea de la relación espacio-temporal con el sistema se ahonda en las características para el caso del periodo de esta nueva forma de acumulación que existe en el mundo, en adelante Harvey desarrolla una serie de variables en términos económicos en las que no nos detendremos; retomamos si la relación que se da entre el capital financiero y los aparatos estatales ya sea para movimientos de salvataje o para estructurar normatividades que faciliten las dinámicas del mercado y para el tema en estudio, normas enfocadas al orden del territorio.

Otro elemento que es preciso mencionar para caracterizar el momento tiene que ver con la relación hombre naturaleza bajo las nuevas leyes del sistema económico, entendemos la naturaleza más allá del mero espacio físico sino como un elemento que tiene íntima relación con las actividades y relaciones sociales, configurándose como el lugar donde se encuentran las bases para la vida; por esto este elemento gana especial relevancia para entender el estado actual de cosas.

Al respecto el alemán Stefan Engel (2014) en su obra *Alarma de Catástrofe* plantea:

*"[...]La explotación del hombre por el hombre tomó la dimensión de la explotación y opresión de países y pueblos enteros. La explotación abusiva de la naturaleza y el socavamiento de las bases naturales de la vida humana adquirieron una dimensión global".*

Más adelante hablando de la crisis ecológica mundial como fenómeno inherente al modelo económico, plantea que:

*"[...] con la nueva organización de la producción internacional la sobreacumulación de capital se volvió crónica: las posibilidades de inversiones de capital que prometen la ganancia máxima, no guardaron el paso con la ampliación del capital. Por eso la explotación desconsiderada de los recursos naturales, como una fuente de riqueza y al nivel de la destrucción sistemática y en todo aspecto de la unidad vital entre el hombre y la naturaleza, se ha convertido por primera vez en coacción económica; de otra manera, el capital financiero internacional, único dominante, no podía seguir realizando más ganancias máximas".*

Al momento hay una evolución de los ejes del sistema capitalista que modifican radicalmente la forma como se tiene que entender y analizar los procesos dentro de las fronteras de los países, nos encontramos en un momento en el que las definiciones de los gobiernos y Colombia no es la excepción, están altamente permeadas, por un lado están las recomendaciones que de manera directa hacen los organismos multilaterales sobre diversas esferas de la vida en el país, pero por otro lado encontramos también las negociaciones que tras bambalinas se realizan

de forma directa también entre los grandes mega monopolios y las clases dominantes en el país. Lo anterior modifica desde las políticas de estado de más alta envergadura hasta las definiciones más concretas para determinados territorios en algunas zonas del país.

## **6.2 EL SISTEMA ECONOMICO EN COLOMBIA**

Lo mencionado anteriormente hace referencia a la evolución del sistema en términos generales a escala global, corresponde en este momento aproximarnos a cuál ha sido la experiencia colombiana, el tipo de capitalismo desarrollado en Colombia se caracteriza por dos elementos, el primero es el momento tardío en el que se desarrolla, y el segundo hace referencia a que este tipo de capitalismo es el impuesto por los países imperialistas en países atrasados para garantizar su dominación.

Al respecto Silva Colmenares (2004) escribe:

*"Ya para mediados de los años cuarenta es notoria la penetración de capital extranjero en la industria, a través de diversas formas: empresas de propiedad exclusiva, compartidas o en asociación, empréstitos y suministros de tecnología. De esta manera, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones desembocó en una sustitución parcial de propietarios nacionales por extranjeros, que venían a explotar el pequeño pero creciente mercado interno y a utilizar mano de obra barata para exportar hacia países donde los costos son mayores".*

Lo anterior lo comenta por la situación presentada en el periodo de las guerras mundiales que por la condición externa, en el país se presentó un relativo crecimiento de la economía, basado en la necesidad de la sustitución de importaciones y no por una política clara de impulso de la producción nacional.

**6.2.1 Capitalismo Monopolista de Estado en Colombia.** Si bien es una tendencia mundial que se produce como resultado de la crisis económica de los años treinta, y se hace indispensable acudir al respaldo estatal para desde sus arcas y su estructura normativa poder salvar el sistema, Silva Colmenares lo define de la siguiente manera:

*"[...]El capitalismo monopolista de estado surge cuando los monopolios – obviamente la burguesía monopolista – unen su fuerza al poder del estado para utilizarlo descaradamente en beneficio de la reproducción de las condiciones de explotación y dominio y para consolidar sus ganancias de monopolio".*

Su desarrollo en Colombia ha sido ampliamente debatido, puesto que por las particularidades de su economía y su construcción estatal está muy lejos de asemejarse a los países desarrollados. Es preciso considerar las variables que para el caso de Colombia matizan lo que se denomina el capitalismo monopolista de estado.

En primer lugar la relación monopolio – estado a diferencia de los países desarrollados, es una relación que se sustenta en un modo de producción semifeudal, encontramos también que el interés sobre el cual se desarrolla dicha relación, no es el desarrollo nacional sino el mantenimiento de las condiciones de acumulación, sumemos a esto la situación que vive el país por su relación de dominación con los países imperialistas de donde se importan las maquinarias y la tecnología, son estos mismos los que imponen las condiciones comerciales y por ultimo pero no menos importante es que los capitales extranjeros se concentran en los renglones estratégicos de la economía.

Este fenómeno ha sido denominado como capitalismo burocrático, término que ha sido acuñado para definir como se da este proceso en países atrasados, al respecto David Huamaní Pumacahua al referirse a una situación similar en el Perú manifiesta lo siguiente.

*"Este proceso ocurría en el ocaso del capitalismo de libre competencia; y cuando este capitalismo de libre competencia quedó como historia y se impuso el capitalismo monopolista o imperialismo, el panorama de nuestro país también cambia. Porque el dominio del imperialismo en los países que hoy conocemos como subdesarrollados o en vías de desarrollo implica el comienzo del surgimiento de un tipo especial de industrias de corte monopolista ligado a sus intereses. Este tipo especial de industrias monopolistas es lo que denominamos como capitalismo burocrático, y éstas fueron impulsadas y creadas por los imperialistas en estrecha ligazón con los intereses de las clases dominantes del país, los cuales pusieron su experiencia en la organización de esta nueva actividad, denominado por nosotros como capitalismo burocrático monopolista."*

### **6.3 LA NUEVA FASE DE ACUMULACIÓN EN COLOMBIA**

En el momento en que en el mundo toman fuerza las tesis del neoliberalismo, en Colombia se ha desarrollado una incipiente industria y un desarrollo desigual en las regiones, se desarrolla un conflicto armado interno que a ese momento alcanza casi la totalidad del territorio nacional y la economía ilícita por el tráfico de narcóticos toma fuerza en el país; lo anterior no impide que estas tesis se adapten y apliquen al territorio nacional.

A inicios de la década de 1980, partiendo de las crisis del sistema, se ha logrado sintetizar cuales deben ser los movimientos que se deben desarrollar en términos

de la relación estado-mercado, planificación-libre mercado; por otro lado fruto de la condición interna del país se traza una serie de normas cuya expresión principal se manifiesta en la Constitución Política de 1991, donde es clara la dicotomía que se manifiesta con una clara tendencia hacia la apertura económica y por otro lado rasgos significativos de ganancias democráticas en comparación de épocas anteriores.

El comportamiento del sistema en Colombia en el periodo del nuevo imperialismo, es preciso abordarlo entendiendo el papel que juega en el concierto mundial como un engrane dependiente, en ese marco se ubica entonces, tanto los cambios en la producción como los flujos de capitales, en el mismo sentido su comportamiento en las crisis definida en gran medida por su ubicación por sus niveles de relación con los países epicentro de estas. Sobre los ajustes espacio temporales mencionados anteriormente para el caso de Colombia enmarcándola en el contexto mundial, se podría explicar por las fluctuaciones que en las últimas tres décadas se han dado en Colombia por motivo del cambio de modelo de sustitución de importaciones en un inicio, luego con la entrada de capitales producto de la política de apertura económica y las variaciones en los aportes de los renglones de la economía en el PIB nacional.

Otras variables a considerar son las modificaciones en el modelo, producto de los cambios de gobierno en este periodo, donde se materializa en temidos económicos las pugnas entre las clases que gobiernan el país, produciéndose cambios en la venia que se hace a capitales transnacionales provenientes de uno u otro lugar del globo y también por los sectores económicos nacionales a los que representan.

En el último periodo se ha venido sustentando que hay una clara tendencia a pasar en Colombia a un modelo extractivista, al hacer una revisión de las estadísticas del banco de datos del Departamento Nacional de Planeación sobre los indicadores económicos para el periodo en estudio, se encuentra un comportamiento que tiene como característica la variación en el peso de los sectores y su aporte en el PIB que cuya frecuencia y amplitud en el tiempo no permite corroborar de manera clara lo anterior, por otro lado en los planes nacionales de desarrollo y en la normatividad producida se hace evidente.

El Gobierno Nacional conoce de las actuales y potenciales ventajas competitivas de Colombia como receptora de la Inversión Extranjera Directa (IED), y que los inversionistas que se localizan en el territorio tienen la posibilidad de aprovechar la privilegiada posición geográfica del país como plataforma exportadora, acceso preferencial al mercado americano y europeo, recurso humano técnico y profesional altamente calificado, y una vasta fuente de recursos naturales, entre otros. Partiendo de lo anterior es evidente la inclinación a un modelo extractivista, esto ha potenciado en Colombia una profunda transformación espacial.

Lo que se ha definido como la generación de condiciones para la inversión, incluye desde la promulgación de normas que la regulen hasta el emplazamiento de infraestructuras y equipamientos como vías de comunicación lugares de transformación y almacenamiento de mercancías, así como la definición de zonas con privilegios arancelarios como las zonas francas, las zonas de frontera con condiciones especiales, la definición de potencialidad de uso para las regiones en los planes de desarrollo; el impacto en la dinámica espacial es de alto grado y sin distinción se encuadran en la construcción del ordenamiento territorial del país a distintas escalas.

## **7. PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA.**

En el ámbito latinoamericano la conceptualización del ordenamiento territorial, se ha dado de manera paralela que al de Colombia, es decir que comparten una historia reciente y se remontan a los inicios de la década de los ochenta, puesto que ha correspondido al cambio de modelo económico mundial. En ese sentido el ordenamiento territorial desde el inicio ha estado asociado a políticas urbanas, de desarrollo económico, a lo ambiental, descentralización.

Sin embargo para el caso colombiano el debate teórico se ha enmarcado en su mayoría por la discusión normativa más que por realizar un debate exhaustivo de la conceptualización del ordenamiento territorial, puesto que los teóricos o académicos que han trabajado sobre el tema en estudio, han sido pocos. Por tal motivo, se hace necesario realizar un estudio previo que permita entender la base teórica de la normatividad que rige al ordenamiento territorial en Colombia

### **7.1 PERIODO 1819 HASTA 1979**

**7.1.1 La lucha por la Organización Territorial en la Gran Colombia.** Las contradicciones en la discusión y la aplicación de las políticas de Ordenamiento Territorial en Colombia han existido desde el siglo XIX; inicialmente se dieron como producto de los diferentes puntos de vista y los constantes conflictos entre las élites de los federalistas y centralistas. En esa medida vemos que el territorio en sí, desde el inicio de la república y más aún desde el inicio de las pugnas entre las clases dominantes, ha sido entendido sencilla y equivocadamente como la mera división político administrativa del país.

Como podemos apreciar ya desde aquella época se presentan profundas diferencias de cómo manejar el rumbo de la Gran Colombia, respondiendo así a los intereses de quien se encuentre en el poder en su momento, lo cual podemos evidenciar entre los años de 1819 a 1855; periodo marcado por los cambios en las formas de organización geopolítica, y para entender de una mejor manera tomaremos a groso modo como ejemplo lo siguiente: lo que inicialmente se conformó como departamentos, pasaron a llamarse provincias y estas a su vez se dividieron en cantones y distritos parroquiales, con el fin de tener un mayor control o gestión administrativa del país, motivo por el cual las provincias aumentaban en número.

Concluimos entonces diciendo que estos procesos a parte de la lucha por el poder también repercutieron en el origen del conflicto en el proceso de ocupación por la tierra y la conformación territorial tal como se menciona en el artículo “La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el

destierro”<sup>7</sup>, en el cual se mencionan dos leyes principales, la Ley 61 de 1874, “Recopilación de las leyes y disposiciones vigentes sobre tierras baldías”<sup>8</sup> y la Ley 48 de 1882, la cual establece que “los cultivadores de las tierras baldías establecidos en ellas con casa y labranza, serán considerados como poseedores de buena fe y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario”<sup>9</sup>.

Sin embargo más allá de plasmar un análisis teórico de cada una de las leyes podemos decir que su aplicación profundizó los conflictos entre los terratenientes y los campesinos poseedores por la lucha de la tierra, aparte de iniciar el proceso de expansión de la frontera agrícola, problema que aún perdura hasta la actualidad. Continuando en esa línea temporal y con las mismas clases dominantes aún en conflicto, observamos que la tensión entre ellas se agudiza mucho más con el paso del tiempo, puesto que el federalismo tomaba cada vez mas forma en el poder, llegando a tal punto de generar una serie de guerras civiles en el país por la disputa del mismo.

**7.1.2 La influencia de la Constitución Política de 1886 y la Guerra de los mil días en el Ordenamiento Territorial.** En ese orden de ideas, los centralistas apoyan al liberal independiente Rafael Núñez, y tras llegar al poder aprueban la constitución de 1886, de carácter centralista, obra cúspide de la regeneración,\* con la cual buscaban una ruptura completa de las políticas del federalismo y aunque la constitución mantuvo las divisiones territoriales, los antiguos estados de la federación pasaron a llamarse departamentos. Sin embargo las diferencias entre liberales y conservadores representando el federalismo y el centralismo respectivamente, se profundizaron una vez más, llevando al país a una nueva confrontación beligerante, célebremente conocida como la guerra de los mil días, una guerra que se llevó a cabo entre los años de 1899 y 1902, que trajo como consecuencia la también famosa y reconocida secesión del istmo de Panamá. Respecto a lo anterior Fals Borda plantea (1996, 13):

*Los desequilibrios políticos, económicos y sociales causados por la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y la secesión de Panamá (1903) llevaron al gobierno de Reyes a examinar a fondo la situación territorial. Había peligro de nuevos separatismos, en especial del Cauca y de la Costa Atlántica, algunos de cuyos dirigentes fueron castigados con el destierro en Orocué y Mocoa. Reyes concibió, para contrarrestar esas tendencias, una política de subdivisión de los*

---

<sup>7</sup> Disponible en Internet: [http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrollo\\_Rural/article/viewFile/1272/760](http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrollo_Rural/article/viewFile/1272/760)

<sup>8</sup> Disponible en Internet: <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/88066/brblaa877225.pdf>

<sup>9</sup> Disponible en Internet: <https://www.redjurista.com/documents/10048882.aspx>

\* Movimiento político conformado por conservadores y liberales moderados, en oposición a los liberales radicales que ostentaban el poder.

*grandes departamentos existentes que, en realidad, eran casi los mismos estados soberanos antes de 1886.*

Paradójicamente la separación de Panamá generó un consenso entre la clase política en torno a las necesidades de superar definitivamente las rivalidades regionales. Este espíritu de conciliación se manifestó en una relativa estabilidad política durante la llamada Hegemonía Conservadora y en la facilidad con que se impusieron los proyectos para la unidad nacional. Por tanto, la separación de Panamá significó la posibilidad de construir un proyecto nacional con respecto a las agresiones norteamericanas y un pacto tácito de paz entre los partidos que se extendió por treinta años.<sup>11</sup>

Como resultado de todas las guerras que se presentaron a lo largo de ese periodo, quedaron plasmadas las reformas a la constitución de 1886, entre las cuales hubo dos de gran importancia, si bien no eran meramente de tema territorial, éste sí estuvo inmerso en dichas reformas. La primera reforma fue en el año de 1905<sup>12</sup>, la cual trataba básicamente de crear o suprimir el número de departamentos, cuyo propósito era proporcionar un mejor manejo a las unidades administrativas. La segunda reforma se presentó en el año de 1910<sup>13</sup>, ésta a diferencia de la anterior perduró por mucho tiempo y tuvo mayores aportes al tema de ordenamiento territorial; en ella por ejemplo, se fijaron los requisitos y reglamentos para la creación de divisiones territoriales.

**7.1.3 Inicios de la Planificación Económica en Colombia.** Posteriormente, se genera una crisis económica mundial que se prolongó hasta la década de 1930, conocida como la Gran depresión; acontecimiento al cual Colombia no fue ajena, razón por la cual, a partir de ello, el gobierno nacional empieza a entender la importancia de la economía como factor influyente en la planificación y el orden territorial. "Los primeros intentos de llevar a cabo un proceso de planificación sistemática y continua en nuestro país, se los ubica hacia los años 1920 con los programas sectoriales de carreteras y ferrocarriles y con la reorganización del sistema bancario y finanzas públicas".<sup>14</sup>

Como fruto de ese interés se produce en primera instancia la contratación de una misión en el año de 1923 precedida por el profesor Edwin Walter Kemmerer,\* y como primera actividad realizó el estudio de la realidad económica.

---

<sup>11</sup> IGAC. Geografía de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2011, p. 144.

<sup>12</sup> Disponible en Internet: <http://hdhc.blogspot.com.co/2007/02/reformas-de-1905.html>

<sup>13</sup> Disponible en Internet: <http://hdhc.blogspot.com.co/2007/02/reformas-de-1910.html>

<sup>14</sup> ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. "La planificación Estatal en Colombia". Los inicios de la planeación en Colombia. Bogotá: ESAP.1989.p.17

\* Economista estadounidense, conocido como *money doctor* (doctor dinero) o asesor económico de gobiernos de países de todo el mundo, especialmente latinoamericanos, como promotor de

En el año de 1936 con la ley 200, o también llamada ley de tierras o ley de reforma agraria, con esta ley se pretendía corregir la problemática de dominio y concentración de la propiedad rural y estableció la figura de “extinción de dominio” de terrenos baldíos, lo cual llevó a un período de improductividad de diez años.<sup>16</sup>

Posteriormente en la década de 1950 se contrata otra misión, encabezada por Lauchlin Currie,\* la cual arrojo como producto según Varón (2009, p.9), “acelerar el crecimiento urbano, reducir la población agrícola, [...] expedir una reforma agraria estructural y acelerar la industrialización. [...] En consecuencia se crearon el Consejo Nacional de Planeación (1952 – 1953), la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal (1954) y el Comité Nacional de Planeación (1955)”.

Estas dos misiones extranjeras además de ser contratadas por gobiernos conservadores tienen otra característica en común, la primera la contrató Pedro Nel Ospina y la segunda la hizo su sobrino Mariano Ospina Pérez. Estas misiones claramente influyeron en la normatividad de la planificación y el ordenamiento territorial en Colombia, en ese sentido desde finales de los años de 1940 se crean políticas que ya no se limitan simplemente a la división político administrativa del territorio nacional, sin embargo el debate conceptual aún no es claro respecto a estos temas tan fundamentales.

#### **7.1.4 Evolución normativa de la Planificación y el Ordenamiento Territorial a partir de la década de los cuarenta hasta finales de la década de los setenta.**

A continuación exponemos una amplia contextualización a partir de la década de los años 40 hasta los años 80, centrándonos fundamentalmente en el marco legal, tomando como base para el estudio de ordenamiento, el análisis que realizó Angel Massiris Cabeza en su artículo, *Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*; y para el tema de planificación principalmente tendremos en cuenta a autores como Fabio Velasquez, y su libro *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*; la ESAP, entre otros.

Iniciamos entonces en el año de 1947. La Ley 188 obliga a los municipios, que tienen presupuesto mayor a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluye: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.

---

políticas monetarias dedicadas principalmente al problema de la inflación, a través de la implantación de monedas fuertes y presupuestos balanceados.

<sup>16</sup> Disponible en Internet: <http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v8n67/v8n67a05.pdf>

\* Economista canadiense, nacionalizado colombiano. Se desempeñó como asesor económico en el gobierno de Estados Unidos y de Colombia, países en donde fue catedrático y propuso diversas políticas económicas.

1950. El Decreto 2838 crea el Comité de Desarrollo Económico, cuyo objetivo era llevar a cabo las recomendaciones de la misión Currie.

1951. El Decreto 1928 creó la Oficina de Planeación, la que dos años más tarde fue convertida en órgano especial de la Presidencia de la República (Decreto 999 de 1953).

1952. El Decreto legislativo 389, por el cual el gobierno creó el Consejo Nacional de Planificación Económica, encargado de apoyar al gobierno nacional en las tareas de la planificación. Un año después, el consejo fue sustituido por la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal.

1953. El Decreto 2278 ordena el uso y aprovechamiento de los bosques colombianos, a partir de la clasificación de éstos en bosque protector, bosque público, bosque de interés general y bosque de propiedad privada.

1954. Los decretos 3080 y 3103 crean el Consejo Nacional de Economía y la Dirección Nacional de Planificación Económica y Social, como organismos de carácter consultivo.

1957. Se crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

1958. Ley 19 creó el Consejo de Política Económica y Planificación y el Servicio Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación).

1959. La Ley 2 establece y delimita las primeras 7 zonas forestales sujetas a manejo especial: del Pacífico, Central, del río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, de El Cocuy y de la Amazonia. Así mismo define las áreas forestales productoras y protectoras-productoras.

1961. La Ley 135 (de reforma Social Agraria), intenta modificar las condiciones de tenencia y uso de las tierras rurales e introduce las zonas de colonización. Se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, cuyos tres lineamientos fundamentales eran: dotación de tierras a campesinos carentes de ellas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios sociales básicos.

1965. Se creó la Comisión del Plan del Congreso, la cual presentó un documento que sirvió de base para incorporar algunos conceptos sobre la planificación en la reforma constitucional de 1968.

1968. El Decreto 3133 define para Bogotá el Estatuto del Distrito Especial en el que se consagra un artículo relativo a la organización físico-espacial.

1974. Decreto 2811 por el cual se adopta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente que sienta las bases para ordenamiento ambiental del territorio. Establece un gran número de categorías espaciales, agrupadas en:

Sistema de Parques Nacionales Naturales, que incluye: las siguientes categorías: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, vía parque, cuyo uso fue reglamentado por el Decreto 622 de 1977.

Zonas de Protección, Estudio y Propagación de Fauna Silvestre: territorio fáunico, zocriaderos, reserva de caza, coto de caza, veda de caza. Reglamentados por el Decreto 1608 de 1978.

Distritos de Conservación de Suelos: reglamentados por el decreto 1974 de 1989, bajo el nombre de distritos de manejo integrado de recursos naturales -DMI-.

Zonas Hídricas de Protección Especial: reglamentadas por el Decreto 1541 de 1978.

Áreas Especiales de Manejo Integrado para Protección, Propagación o Cría de Especies Hidrobiológicas: reglamentadas por el Decreto 1681 de 1978, incluye manglares, estuarios, meandros, ciénagas y otros cuerpos de agua. Zonas exclusivas para pesca de subsistencia o comunitaria.

Zonas de Preservación del Paisaje: Reglamentadas por el Decreto 1715 de 1978. Se incluyen, también, las zonas de descanso o recreo.

1977. El Decreto 622 establece que las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales podrán ser zonificadas, atendiendo las siguientes categorías: Zona primitiva, Zona intangible, Zona de Recreación, Zona Histórico-Cultural, Zona de Recreación general Exterior, Zona de Alta Densidad de Uso y Zona Amortiguadora.

1978. La Ley del Mar (Ley 10), establece las bases para el ordenamiento del territorio marino del país, a partir de tres categorías: Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental. Adicionalmente, el Decreto 1875 de 1979 dicta normas para prevenir la contaminación del medio marino que son complementadas por la Ley 45 de 1985. Las áreas marinas y submarinas del país hacen parte de su territorio, razón por lo cual también son parte de la política de OT.

1978. La Ley 61 (Ley Orgánica de Desarrollo Urbano), cuyo artículo 3 señala: «Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan

integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de la planeación urbana y de coordinación urbano-regional».

1979. El Código Sanitario (Ley 9), establece elementos para el ordenamiento urbano referidos a localización de zonas industriales, manejo del espacio público, prevención de asentamientos ilegales y calidad del agua para consumo doméstico y disposición de residuos líquidos y sólidos.

Para finalizar, concluimos comentando que este periodo se caracterizó por la aplicación de un enfoque proteccionista en el modelo económico, por lo tanto, en la década de 1940, a partir de la implementación del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones empieza el proceso de urbanización en el país, y al respecto Angel Massiris Cabeza (2012) menciona:

*"En efecto, las industrias se localizaron en los principales centros urbanos generando en la población la percepción de oportunidades laborales y de mejores servicios, lo cual motivó oleadas de desplazamientos del campo a la ciudad. Poco a poco los países de América Latina dejaron de ser rurales y pasaron a ser urbanos. El crecimiento urbano se fue dando sin que existieran normas regulatorias, políticas que ordenaran dichos crecimientos, tomando en cuenta consideraciones territoriales (potencialidades naturales, ubicaciones inadecuadas por riesgo, etc.) Por el contrario, la expansión urbana se fue dando en función de los intereses económicos de los urbanizadores en contubernio con grupos políticos. Se fue dando así una situación que será típica en toda América Latina y es lo que se llama el crecimiento desordenado. Esto motivó a que en los países latinoamericanos se promulgaran normas regulatorias del crecimiento urbano sin que se les llamara todavía ordenamiento territorial, sino simplemente regulaciones urbanísticas o de urbanismo, [...] "*

El otro factor importante que no debemos dejar pasar para sustentar el crecimiento acelerado y desordenado que tuvieron las ciudades es la violencia bipartidista, que finalizó con la creación del Frente Nacional,\* no está de más aclarar que la violencia que terminó fue la bipartidista, no el conflicto armado interno, que ha sido un gran problema que ha sufrido Colombia a lo largo de la historia. Estas características fueron las que provocaron que la población pasara de un porcentaje mayor rural a un porcentaje mayor urbano, teniendo su auge en la década de 1960, cuando se inicia el acelerado crecimiento demográfico.

---

\* Pacto entre los partidos liberal y conservador para alternarse en el poder entre 1958 y 1974.

## 7.2 PERIODO 1980 HASTA 1996

La contextualización y revisión previa permitirá comprender e interpretar apropiadamente los planteamientos sobre el marco de la planificación y ordenamiento del territorio, igualmente se puede decir que la discusión teórica y normativa que antecede, es la base que rige este periodo a partir de la década de los ochenta hasta la actualidad y que por tanto las definiciones que se tomaron no nacieron por si solos, si no que correspondieron a unos intereses.

Entonces, desde finales de la década de los setenta e inicios de la década de los ochenta a nivel mundial se da un cambio en el modelo económico, caracterizado esencialmente por el libre mercado o también llamada apertura económica, y la globalización, que para el caso colombiano se profundiza a partir de los años 90's. Época de grandes cambios en la historia, en la cual se origina una nueva organización de la producción mundial con profundas incidencias culturales, políticas, sociales y económicas los cuales repercutieron en la planificación y el ordenamiento territorial.

Pero la idea de la globalización como la "desaparición de la importancia del espacio", solo es una cara de la moneda, ya que los actores principales, los que detentan el poder, intentan sacar las mayores ventajas al elegir la localización de sus actividades<sup>19</sup>.

**7.2.1 Planificación regional.** La introducción de la planificación urbana y regional dentro de los planes nacionales de desarrollo se presentó a finales de la década de los sesenta. Durante "la década de los setenta los planes nacionales de desarrollo pusieron énfasis en el desarrollo urbano y regional, fundados en la teoría de los polos de desarrollo así como en la reducción de disparidades entre el desarrollo urbano y rural de la pobreza."

**7.2.2 Influencia del crecimiento urbano acelerado en la Planificación y el Ordenamiento Territorial.** En ese orden de ideas teniendo en cuenta lo anterior, también juegan un papel importante otras características como por ejemplo: la localización de las industrias en las ciudades y el crecimiento urbano acelerado. Este último ya se venía presentando de tiempo atrás, como ya lo hemos comentado anteriormente, específicamente desde la década de los cincuenta y sesenta; además con la necesidad de planificar y ordenar las ciudades, este tema toma mayor relevancia en el país, razón por la cual se inician los debates y discusiones conceptuales en torno a este fenómeno; pero para este caso en

---

<sup>19</sup> SANTOS, Milton. *Por otra globalización. Del Pensamiento único a la conciencia universal*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2004. p. 24.

particular solo fue hasta 1989 que se culminaron, con la expedición de la Ley 9 o Ley de Reforma Urbana.

En Colombia, por ser un país donde la población en su mayoría vive en las ciudades, se expidieron normas que correspondían a esa particularidad, las cuales básicamente eran normas reguladoras del suelo urbano; entre las que tenemos hasta el año de 1990, punto de quiebre o referencia por la constituyente, las siguientes: El Decreto Reglamentario 1306 de 1980 de la Ley 61 de 1978, El Decreto 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal.

En conclusión, bien lo mencionaba Massiris, (1999):

*"En Colombia la planificación de los usos del suelo urbano se adoptó legalmente en 1979, a través de la Ley 9 de ese año (código sanitario), ampliada en 1986 al promulgarse el Decreto 1333 (Código de Régimen Municipal) y mejorada tres años después mediante la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana), que constituyó la base de la actual Ley 388 de 1997 reguladora de la ordenación del territorio municipal y distrital".*

Adicionalmente a las normas urbanas están El Decreto 2857 de 1981, el cual reglamenta el ordenamiento de las cuencas hidrográficas y El Decreto 2655 de 1988, por medio de la cual establece las zonas mineras indígenas, posteriormente son retomadas por el Decreto 710 de 1990.

Además la Ley 76 de 1985, fue un aporte importante en el proceso de planificación, por medio de la cual se ordena la creación del Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES), "a partir de las cuales se determinaron los programas y proyectos de intervención estatal entre 1989 y 1996"<sup>20</sup>.

### **7.2.3 La apertura económica y la Constitución Política de Colombia de 1991 en el desarrollo de las políticas de planificación y ordenamiento territorial.**

Colombia ya inmersa en la época de transformaciones políticas y económicas, principalmente en la apertura económica, presenta una serie de cambios profundos, que se evidencian en el gobierno de César Gaviria con su respectivo plan de desarrollo, "La Revolución pacífica", en la cual se profundiza el proceso de descentralización. En ese orden de ideas, se da una discusión en el sentido de lograr posicionar en la planificación y en el ordenamiento territorial del Estado, las intenciones de materializar sobre el territorio los intereses de los que ostentan el poder; parte de ello se manifiesta con la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y la nueva Constitución Política de 1991, que introduce el

---

<sup>20</sup> IGAC. Geografía de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2011, p. 229.

ordenamiento del desarrollo municipal y el ordenamiento político administrativo, en donde se evidencia de una forma más explícita el viraje que en términos económicos toma el país con la trascendencia que esto tiene para todas las esferas de la vida de los colombianos.

Fue a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, que el ordenamiento territorial se establece como un tema complejo y fundamental en la política nacional, por tanto merece capítulo especial que se encuentra en el Título XI de la carta magna, denominado: “De la organización territorial” que desarrolla lo referente a la división del territorio y exhorta al congreso a expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial. Se puede decir entonces, que en términos político-administrativos se mantuvo la división territorial en departamentos que además ampliaron su número a treinta y dos, puesto que las antiguas intendencias y comisarias pasaron a conformarse en departamentos.

Con la Constitución de 1991 se presenta la última división político administrativa del país, y con esto podemos concluir que desde ahí empieza a evidenciarse una contradicción en la aplicación de las políticas, puesto que correspondieron a intereses de la clase política imperante en su momento; por lo que al respecto tomaremos el planteamiento de Fals Borda en el que manifiesta:

*Para empezar, recordemos cómo es que hemos heredado los actuales límites departamentales y municipales: ellos no nacieron porque sí en el mapa oficial, y su trazo actual no les hace, por eso mismo, intocables o eternos. Se decidieron en circunstancias concretas en un momento dado por gente de carne y hueso, con intereses o ignorancias palpables. En efecto, los actuales límites son por regla general resultado de imposiciones verticales, autoritarias y a veces violentas, externas a los pueblos de base afectados, decisiones que a veces nos vienen desde hace siglos. Por ejemplo, el río Magdalena como límite divisor de departamentos fue decidido hacia 1550 en el Palacio de Aranjuez por el rey de España.[...] Los límites de provincias y Estados Soberanos del siglo XIX en nuestro país reflejaron intereses de caudillos de las diversas regiones que así lo determinaron arbitrariamente en la Convención de Rionegro luego del triunfo de la revolución federalista de 1861. De esas decisiones elitistas persiste nada menos que el embrollo del sur de Bolívar, herencia de un vacío territorial que fuerzas no estatales han venido llenando. Los límites de Risaralda se deben a una puja inmisericorde de políticos caldenses que ante todo querían defender sus curules en el Congreso<sup>21</sup>.*

---

<sup>21</sup> FALS BORDA, O y BORJA, Miguel. *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos.* Disponible en: [http://www.mamacoca.org/e\\_book/Compendio\\_rural/Orlando\\_Fals\\_Borda\\_guia\\_practica\\_ordenamiento.htm](http://www.mamacoca.org/e_book/Compendio_rural/Orlando_Fals_Borda_guia_practica_ordenamiento.htm)

"El *ordenamiento territorial*, en efecto, trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente. En Colombia estos espacios sociogeográficos se definen como veredas o caseríos, corregimientos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y departamentos, para conformar el ámbito unitario de la nación. De estos espacios, la Constitución de 1991 consagró como "entidades territoriales" a los municipios, los departamentos y los distritos, y añadió las provincias, las regiones y las entidades indígenas (ETIS). Abrió igualmente la puerta a una figura cercana: la comunidad ribereña afrocolombiana, y permitió impulsar las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas"<sup>22</sup>.

Massiris (1999) comenta: La nueva Constitución Política establece un nuevo orden territorial para Colombia, basado en cinco componentes básicos:

a. Ordenamiento Político-Administrativo: presente en los siguientes artículos:

Art. 288: Distribución de competencias entre la nación y entidades territoriales.

Art. 297: Formación de nuevos departamentos.

Art. 307: Conversión de regiones en entidades territoriales.

Art. 319: Régimen de áreas metropolitanas.

Art. 329: Conformación de entidades territoriales.

b. Ordenamiento del Desarrollo Municipal: Art. 311

c. Ordenamiento Ambiental: expresado en los siguientes artículos:

Art. 58: Función social y ecológica de la propiedad.

Art. 80: Aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables.

Art. 313: Reglamentación de usos del suelo.

Art. 334: Intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano.

d. Desarrollo Regional Armónico: (Art. 334)

e. Ordenamiento del Desarrollo Social Urbano y Rural

Art. 64 y 65: Ordenamiento del desarrollo campesino.

Art. 334: Distribución equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo.

En el artículo 340 se crea el Consejo Nacional de Planeación y establece que el mismo estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, comunitarios y culturales. Adicionalmente le otorga carácter consultivo y establece que su principal función será servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>22</sup> Ibid

Con la Constitución de 1991, la región adquiere *status* constitucional, primero como región administrativa y de planificación y luego como entidad territorial<sup>23</sup>. "Asimismo, se debe abrir la posibilidad de crear provincias y regiones administrativas y de planificación, y que éstas una vez consolidadas se conviertan en entidades territoriales sin que ello implique mayor gasto para las finanzas nacionales. La creación de regiones es una alternativa importante en la medida en que la vida institucional de los Consejos Regionales de Planeación (Corpes) ha terminado y se requieren mecanismos para orientar el desarrollo territorial en este nivel. El tiempo de consolidación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) dependerá del grado de integración y cohesión social, de su carácter histórico y del respaldo que tenga el proyecto político por parte de las entidades territoriales y de la población que conforman la región"<sup>24</sup>. El artículo 306 de la constitución menciona: Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

**7.2.4 La Comisión de Ordenamiento Territorial COT en el proceso de conceptualización.** En la Constitución Política de 1991 se estableció mediante el artículo transitorio 38, la Comisión de Ordenamiento Territorial, que cumpliría sus funciones durante un período de tres años, ésta fue encargada de realizar los estudios y recomendaciones pertinentes respecto a la organización territorial, además le presentara al gobierno nacional unas recomendaciones que le permitiesen definir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esa Comisión definió: "*el ordenamiento territorial se concibe como un proceso que comprende acciones concertadas emprendidas por la Nación y las entidades territoriales y administrativas de la República para gobernar el territorio bajo su jurisdicción y para regular la transformación, ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de autorrealización cultural, quiere decir, social, económica y política, en armonía con el medio ambiente*".<sup>25</sup>.

**7.2.5 Evolución normativa de la Planificación y el Ordenamiento Territorial a partir de la década de los noventa hasta 1996.** Retomando el análisis que hace Massiris (1999), respecto a la normatividad en Colombia tenemos las siguientes:

---

<sup>23</sup>ORDENAMIENTO TERRITORIAL, REGIÓN Y PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN REGIONAL. Disponible en file:///C:/Users/MiPc/Downloads/OT,%20regi%C3%B3n%20y%20procesos%20de%20construcci%C3%B3n%20regional.pdf, pag. 57

<sup>24</sup> Disponible en Internet: [http://www.bdigital.unal.edu.co/33/6/352\\_-\\_5\\_Capi\\_4.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/33/6/352_-_5_Capi_4.pdf)

<sup>25</sup> COT. Boletín No. 27, junio-julio de 1994a. Santafé de Bogotá D.C.: Comisión de Ordenamiento Territorial, 1994.

1991. la Ley 21 reconoce y protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas.

1993. La Ley Ambiental (Ley 99), retoma y desarrolla varias categorías de ordenamiento ambiental del Código de Recursos Naturales Renovables e introduce elementos importantes relativos a la dimensión ambiental del ordenamiento territorial, tales como:

Zonificación del uso del territorio para su apropiado ordenamiento ambiental. Regulaciones nacionales sobre usos del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales.

Pautas ambientales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial.

Regulación ambiental de asentamientos humanos y actividades económicas. Reglamentación de usos de áreas de parques nacionales naturales.

1993. La Ley 60 asigna la competencia a los municipios para asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, pasó como el control de plazas de mercado, centros de acopio y mataderos públicos y privados y la adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo de desastres por amenazas naturales.

1993: La Ley 70 reconoce el respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.

1994. La Ley 142 define el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía, eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil y distribución de gas combustible.

1994. La Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128) crea las bases para el ordenamiento territorial metropolitano, a través del desarrollo armónico e integrado del territorio, la normatización del uso del suelo urbano y rural metropolitano y el plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del medio ambiente.

1994. La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134) aporta instrumentos que contribuyen al principio democrático y participativo del OT, tales como: referendo, revocatoria del mandato, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular legislativa y normativa.

1994. La Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios (Ley 136) retoma el mandato constitucional de ordenar el desarrollo de los territorios y

promueve la creación de asociaciones municipales para el desarrollo integral del territorio municipal.

1994. La Ley 141 (Fondo Nacional de Regalías) otorga recursos derivados de explotaciones mineras para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales.

1994. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152) establece la obligatoriedad de los municipios para realizar planes de ordenamiento territorial (Art. 41) complementarios al plan de desarrollo e introduce los consejos territoriales de planeación y algunas normas de organización y articulación de la planeación regional y de las distintas entidades territoriales.

1994. La Ley De Reforma Agraria (Ley 160): establece categorías de ordenamiento rural, relacionadas con las áreas de baldíos nacionales, zonas de colonización y zonas de reserva campesina.

1995. La Ley de Fronteras (Ley 191) establece las bases para el ordenamiento de las áreas fronterizas, a partir de dos categorías espaciales: las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza.

**7.2.6 Inicio de la conceptualización de ordenamiento territorial.** La Comisión de Ordenamiento Territorial, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Departamento Nacional de Planeación, realizaron eventos para dar claridad conceptual respecto al Ordenamiento Territorial. Uno de los eventos fue el "Taller Nacional sobre Ordenamiento Territorial, conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común", que se propuso establecer las bases para construir un concepto de ordenamiento territorial que orientara las recomendaciones de la COT y la futura política de ordenamiento territorial del país.<sup>26</sup>

Por su parte, la Comisión de Ordenamiento Territorial COT, organizó el taller sobre "Sistemas de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización", con el propósito de reunir elementos para el diseño del futuro sistema de ordenamiento territorial en el país.<sup>27</sup> A mediados de la década de los ochenta el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realiza y publica entre el año 1985 – 1990, el estudio sobre la Estructura urbano-regional de Colombia e inicia los proyectos de regionalización del país y ordenamiento de la Sierra Nevada de Santa Marta. RENGIFO, (2012) citando a PÁRAMO, (1993: 251) expresa: "*En 1987, se inicia el*

---

<sup>26</sup> MASSIRIS CABEZA, A. *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y Desafíos*. Tunja: Imprenta de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2006.

Pág 106.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

*proceso de conceptualización del ordenamiento territorial alrededor de este último proyecto, el cual se intensifica en 1989, cuando se asume dicha conceptualización como tarea prioritaria. En ese instante se genera una definición del ordenamiento territorial, el cual manifestaba que la ordenación de territorio es un “proceso integral para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, teniendo en cuenta para ello los intereses y expectativas de los sectores sociales del territorio, con la finalidad de optimizar y armonizar su aprovechamiento, propendiendo por el desarrollo sostenible, la valoración del medio ambiente, el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población”.*

En Colombia, las guías metodológicas para la formulación de planes de OT elaborada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, proponen la prospectiva como un proceso necesario y aportan un marco conceptual y metodológico para su incorporación en la formulación de los planes urbanos, municipales y departamentales de ordenación territorial. (IGAC, 1996, 1997a, 1997b). En estos aportes el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, define al ordenamiento territorial como: "*política de Estado e instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente*". (IGAC, 1996)

### **7.3 PERIODO 1997 HASTA LA ACTUALIDAD**

En este contexto, el ordenamiento territorial en la estructura jurídica se desarrolló en diversos momentos, tal como se ha plasmado anteriormente en el desarrollo del trabajo, cuyos antecedentes más relevantes e importantes son: la ley 9 de 1989, la Constitución Política de 1991, Ley 152 de 1994 y ley 99 de 1993, que culminaron con la promulgación de la ley 388 de 1997; por la cual el ordenamiento territorial se incorpora en el ámbito jurídico colombiano.

**7.3.1 Ley 388 de 1997.** En el Capítulo II artículo 5 define conceptualmente el ordenamiento territorial municipal como: El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Es en la Ley 388 de 1997, donde se estipula el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como herramienta de planificación y gestión territorial de largo plazo para los entes territoriales (Colombia, Congreso de la República, 1997). Acorde con el artículo 9 de dicha ley, el POT “Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptados para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio”.

**7.3.2 Evolución normativa de la Planificación y el Ordenamiento Territorial a partir de 1997 hasta 2011.** Se toma como base el estudio realizado por Saúl Orlando León, en su trabajo Concepto y desarrollo normativo del ordenamiento territorial en Colombia, a partir de la constitución política de 1991.

1999 Decreto 797. “Mediante el cual se crea la Comisión Intersectorial para la redacción del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, adscrita al Ministerio del Interior.

1999 Ley 507. Mediante la cual se modifica la Ley 388 de 1997 y se establece como obligación, antes de debatir el proyecto de plan de ordenamiento territorial, celebrar un cabildo abierto. Así mismo, se prorroga el plazo para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial.

2000 Ley 612. Reforma la Ley 136 de 1994 y otorga nuevas facultades a los entes territoriales. Establece también la categorización de municipios y departamentos.

2000 Ley 614. Por 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.

2001 Ley 677. “Por la cual se regula la actividad marítima y fluvial como servicio público en las áreas marítimas y fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional”.

2001 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”.

2002 Ley 732. Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado.

2003 Ley 810. Por medio de la cual se reforma la Ley 388 de 1997.

2003 Ley 812. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 -2006, hacia un Estado comunitario.

2005 Decreto Nacional 1600 Derogó el Decreto Nacional 1052 de 1998 referido al otorgamiento de licencias urbanísticas y las funciones de los curadores.

2006 Decreto Nacional 564. Por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos. Derogó el Decreto 1600 de 2005.

2010 Decreto 1469. Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; el reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos. Derogó el Decreto 1600 de 2005.

2011 Ley Orgánica 1454. Por medio de la cual se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

**7.3.3 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT.** Ahora bien, después de 20 años de debates en torno a la necesidad de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que inicialmente fue propuesta por la Comisión de Ordenamiento Territorial en el año 1992, en cabeza de Orlando Fals Borda; finalmente es aprobada mediante la Ley 1454 de 2011, la cual define el ordenamiento territorial como 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.

Cuya finalidad es 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 del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

La participación de las comunidades hacen parte de esta normativa que rige el ordenamiento territorial, está inmersa tanto en la ley 388 de 1997 y ley 1454 de

2011, puesto que es política del ordenamiento territorial promover la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial

Sin embargo las comunidades no son un actor influyente y de decisión en el ordenamiento de sus territorios, puesto que la ley misma limita su actuar ya que estos deben responder a las políticas nacionales en cabeza del Plan Nacional de Desarrollo de los gobiernos de turno; y es ahí donde se presentan pugnas o contradicciones entre las políticas de planificación y ordenamiento territorial y lo que las comunidades realmente necesitan, en ese sentido exponemos el derecho al territorio y la apropiación del mismo por parte las comunidades como factor primordial en el desarrollo de la transformación de la planificación y el ordenamiento territorial.

A continuación observamos algunos conceptos sobre ordenamiento territorial que se han desarrollado por parte del Estado:

ENTIDAD	CONCEPTUALIZACION
IGAC 1989	<i>"...la ordenación de territorio es un "proceso integral para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, teniendo en cuenta para ello los intereses y expectativas de los sectores sociales del territorio, con la finalidad de optimizar y armonizar su aprovechamiento, propendiendo por el desarrollo sostenible, la valoración del medio ambiente, el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población".</i>
COMISION ORDENAMIENTO TERRITORIAL 1994, Boletín No 27	<i>"el ordenamiento territorial se concibe como un proceso que comprende acciones concertadas emprendidas por la Nación y las entidades territoriales y administrativas de la República para gobernar el territorio bajo su jurisdicción y para regular la transformación, ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de autorrealización cultural, quiere decir, social, económica y política, en armonía con el medio ambiente".</i>
IGAC 1996 - 1997	<i>"política de Estado e instrumento de</i>

	<i>planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente".</i>
LEY 388 DE 1997	<i>El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.</i>
LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. LEY 1454 DE 2011	<i>Define el ordenamiento territorial como 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.</i>

Fuente: Elaboración propia\*

---

\* Basado en estudios realizados por diferentes autores que se tuvieron en cuenta a lo largo de la investigación

## **8. DERECHO AL TERRITORIO**

Este apartado encierra la pretensión de una posible reconceptualización de las categorías de territorio derecho al territorio y defensa del territorio, donde partiendo de los conceptos de espacio y territorialización se pretende resignificarlos incluyendo variables nuevas y abordándolo de una perspectiva diferente.

La tendencia que ha marcado los estudios y la conceptualización sobre ordenamiento territorial ha estado marcada entre otros por la realización de balances y recomendaciones de como seria la forma adecuada de desarrollar las Políticas de Ordenamiento Territorial dirigida desde el estado. Hasta el momento lo anterior no tienen ningún problema, la situación gana complejidad cuando se empieza a considerar el elemento de relación directa que el Ordenamiento Territorial tiene con la política económica, esto implica para el desarrollo teórico la inevitable toma de partido.

Desde la perspectiva que definimos adoptar para la conceptualización, la forma antes mencionada se aborda desde un plano distinto, sin duda la actuación del estado juega un rol importante pero no tratamos de hacer recomendaciones para mejorar sus actuaciones, el interés por el contrario se trata de aprovechar los vacíos de su actuación para justificar y anclar una nueva forma de abordar los procesos de ordenamiento del territorio en Colombia en sus distintas escalas.

### **8.1 ESPACIO Y TERRITORIO**

En el último momento de la historia de Colombia y en las ciencias sociales el término territorio se puede decir que se ha convertido en un cliché, esto puede suceder por la importancia que ha venido ganando el elemento espacial en el momento de analizar las problemáticas sociales, por esto consideramos importante acercarnos a una posible definición de territorio para el contexto desde nuestra perspectiva.

Sobre el tema, el profesor Ovidio Delgado Mahecha citando a Geiger, 1996 y a Correia de Andrade, 1996 en su texto Espacio, Territorio y Región Conceptos Básicos Para la Construcción del Estado Nación hace un ejercicio de relación entre el concepto de territorio y territorialidad, refiriendo se al primero plantea que el territorio se configura partiendo de la relación de poder sobre un espacio determinado, por parte de un grupo social o un individuo. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite

la idea de cerramiento (Delgado Mahecha, 1998)<sup>29</sup>. Menciona también ejemplos de este tipo de delimitación que se establecen como territorios.

Al referirse a territorialidad, se puede interpretar lo planteado como las prácticas de los grupos sociales, dentro de las cuales se encuentran las políticas, económicas, culturales, entre otras; que al construir apropiación (propiedad) configuran los distintos niveles de poder que se ejerce sobre el espacio, podría afirmarse que la territorialidad es la que dibuja los límites del territorio.

Otro concepto que se desarrolla es Desterritorialización, entendida como los procesos de pérdida del territorio derivados de la dinámica territorial y de los conflictos de poder entre los distintos agentes territoriales. Una empresa puede expandir su territorio a costa de la desterritorialización total o parcial de otra (Delgado Mahecha, 1998)<sup>30</sup>. Este concepto es importante dado que en el análisis de la construcción social del Espacio se evidencia una tendencia en la relación entre los territorios, ha sido la desterritorialización la causante de la ruptura del tejido social, así como del desarraigo; a lo largo y ancho del País se encuentran innumerables historias de desplazamiento forzado producto de una de las formas más crueles de desterritorialización.

Sin tratar de simplificar lo anterior, se puede afirmar que la configuración de un territorio se da por el ejercicio del poder sobre una porción del espacio y la territorialidad tiene que ver con la construcción de las relaciones de poder en relación directa con la cuestión espacial, en otras palabras es el ejercicio de la demarcación de los límites hasta donde se ejerce el poder en el espacio; dicho esto es preciso considerar que existen infinidad de construcciones territoriales que cobijan el espacio, donde su interrelación es la que configura la complejidad de las relaciones sociales a distintas escalas y sus delimitaciones son dinámicas en el espacio y en el tiempo.

Para graficar lo anterior se puede mencionar algunos ejemplos que se dan en Colombia:

- El territorio nacional se lo puede definir como la porción de espacio sobre la cual ejerce el poder el estado colombiano a través de un complejo entramado normativo y el monopolio de la fuerza, este tiene un ordenamiento y unas subdivisiones territoriales que se enmarcan en su ordenamiento.
- Al interior del territorio nacional se configuran expresiones de poder como las zonas controladas por grupos armados.
- Las zonas controladas por las estructuras de narcotráfico.

---

<sup>29</sup> CUADERNOS DE GEOGRAFIA, Vol. VII, 1-2 1998 disponible en: [http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez\\_y\\_Delgado.\\_1998.pdf](http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez_y_Delgado._1998.pdf)

<sup>30</sup> Ibid

- Otro tipo de construcción territorial es la que se da relacionada con el tipo de producción económica, encontramos entonces las zonas donde predomina un tipo de cultivo agrícola, las formas de ganadería, las zonas de extracción minera.
- Encontramos las zonas de influencia de las distintas tendencias políticas fácilmente delimitables por los mapas electorales y la relación con los partidos y organizaciones políticas.
- Las zonas de influencia de determinado grupo económico-empresarial delimitado por el alcance de sus mercados.
- Los territorios de las comunidades indígenas
- Los territorios de las comunidades negras.
- Dentro de las zonas urbanas se encuentra una complejidad de construcciones territoriales, estas pueden estar sujetas al ordenamiento arquitectónico o a las definiciones en términos de modelos de desarrollo urbanístico que se hayan impulsado.

## **8.2 LAS FORMAS DEL TERRITORIO**

Las formas del territorio entonces, son entendidas de manera diferenciada dadas las diferentes perspectivas de los habitantes, de los grupos de habitantes, de las clases sociales y los sectores de clase, esto es clave para entender los complejos entramados y conflictos que se dan en el espacio.

El pensamiento dominante, dicho de otra manera el pensamiento que se impone, llama a entender el espacio de una manera plana, no geomorfológicamente hablando sino en sus dinámicas y de esta manera se definen las políticas para su tratamiento, para la planificación y su ordenación, el territorio no es más que el espacio donde están ubicadas las materias primas, los puntos de manufactura o transformación, los puntos de venta, las infraestructuras que los comunican y los sitios donde viven las personas que participan en los procesos de extracción, transformación y comercialización.

Lo anterior no se manifiesta de manera explícita, por el contrario, dentro de los ejercicios de conceptualización y de construcción legislativa, se puede inferir que el ejercicio que se hace trata de tomar las distintas variables que configuran el espacio y cuando se habla de la participación en los procesos de ordenamiento del territorio, se podría manifestar que hay un interés por darle peso a las construcciones territoriales de las comunidades.

Esto se afirma por ejemplo partiendo de lo que se define en la ley 388 de 1997 y si vamos un poco más allá en lo manifestado en la exposición de motivos de la misma ley, lo que si es cierto es que se puede afirmar, partiendo de este análisis es que lo que dentro del ordenamiento jurídico se lo puede ubicar como el marco

normativo que guía los procesos de ordenamiento del territorio, no es otra cosa que una herramienta de planeación para ejecutar lo que ya se ha definido en instancias superiores.

La racionalidad del sistema capitalista es la racionalidad del lucro; Se trata de un tipo de racionalidad instrumental: medio-fin, cuyo único propósito es la obtención de un producto que tenga un precio cuantitativamente mayor que la suma de los precios de los medios utilizados para producirlo; en síntesis, comprar barato y vender caro. Ordenar el territorio es distribuir espacialmente y socialmente las variables de tal manera que los procesos de producción se desarrollen a satisfacción, donde las fuentes de inversión logren obtener las mayores ganancias posibles, donde las personas que participan de los procesos estén ocupadas en ellos y no tengan la posibilidad de entenderlo de maneras diferentes, donde los nodos, vértices y rutas de conexión estén distribuidas en el espacio para garantizar el equilibrio entre costos de producción y generación de ganancias.

Bajo esta lógica los individuos juegan un rol importante y preocupante a la vez, donde un grupo están encajados perfectamente en el entramado de engranes y otro grupo está listo a reemplazar cualquier pieza que a juicio del ordenador del sistema esté funcionando mal, claro está, que en los procesos de ordenación del territorio las personas son tomadas en cuenta, hay un grupo de personas que juegan un papel importantísimo y son las que han recibido una formación que les permite entender en su totalidad el ideal funcionamiento del sistema y su rol es aplicar los manuales para que éste siga funcionando, la mayoría de las personas pueden opinar en el momento de las definiciones y la aplicación de las políticas en que parte del engranaje quieren participar.

Existen infinidad de formas concebidas por los actores sociales de cómo entender el espacio y de cómo desarrollar los procesos de apropiación del mismo, estas formas son disimiles en su complejidad y desarrollo; su origen está relacionado con su participación en la producción en lo que tiene que ver con sus variables principales, esto define otros elementos como la cultura, la cosmovisión entre otras.

Esas formas del territorio desarrollan infinidad de relaciones entre sí, unas están contenidas en otras; si hablamos por ejemplo del territorio nacional éste a su interior contiene distintos territorios y procesos de territorialización, éste a su vez para el caso del último periodo histórico al que se ha hecho referencia está contenido en otros territorios de alcance global que pueden ser los que cobijan los acuerdos comerciales o el delimitado por el radio de acción de corporaciones multinacionales que tiene injerencia en el país.

La categoría territorio más allá del ejercicio académico ha venido construyéndose por distintos sectores de la sociedad, para las comunidades indígenas por ejemplo está íntimamente relacionado con su cosmovisión y representa desde la

materialización terrenal de las deidades, hasta las relaciones de los hombres que lo habitan, el territorio es el lugar donde se da la vida, es el lugar donde los dioses entregan los alimentos y el techo, el territorio es el lugar donde vivieron los mayores, donde están enterrados los muertos y también es el lugar donde nacen y vivirán los hijos, si bien su definición está relacionada con el espacio que se habita se encuentre relación con delimitaciones físicas, y sobre la necesidad de conceptualizarlo. Agredo Cardona (2006)

*“Para el indígena no existía en su mentalidad la noción del espacio regulado, del espacio trazado; la racionalidad de territorio es una imposición de carácter occidental, concepción que fragmenta al individuo, lo limita y lo obliga a hablar de propiedad o posesión.[...]”*

*Por lo anterior se podría pensar que la relación con lo espacial no tenía relevancia, lo que sucede por el contrario, es que ésta tenía una relación tangencial con la vida comunitaria lo que dentro de su concepción rebasa los límites y los mojones de propiedad.*

Agredo Cardona al referirse a como las comunidades indígenas afrontan los procesos de desterritorialización manifiesta.

*“Desafortunadamente el indígena se ve obligado a determinar su territorio en el mismo afán de no perder su medio ambiente, acogiéndose a la figura instituida durante la conquista y la colonia: el resguardo, sistema creado para consolidar un medio productivo y la posibilidad de generación de impuestos por aquellas épocas. De igual manera, el proceso de colonización actual ha invadido los predios bajo la complacencia -en muchos casos- de autoridades locales, como les ha ocurrido a los indígenas motilonos quienes se vieron en la necesidad de adquirir ganado y construir casas con materiales no autóctonos debido a que las características naturales de los materiales empleados en sus viviendas eran fácil presa para la destrucción por parte de terceros quienes creían éstas carentes de valor y quienes no suponían la existencia de derechos en el territorio. En la actualidad, conscientes de la necesidad de proteger su sociedad, puesto que las reservas indígenas se han vuelto resguardos, se ven en la obligación de reclamar por lo negado el mínimo reconocimiento a su autonomía, la propiedad comunitaria e indivisible, la pertenencia indiscutible de su territorio.”*

Para las comunidades negras su forma de entender el territorio está marcado por el recorrido de las migraciones emprendidas desde las antiguas zonas de esclavitud hasta las zonas donde pudiesen vivir en libertad, esta búsqueda de esas zonas está sujeto a la necesidad de reconstruir su cultura por ende el territorio para el negro está ligado a su identidad como comunidad.

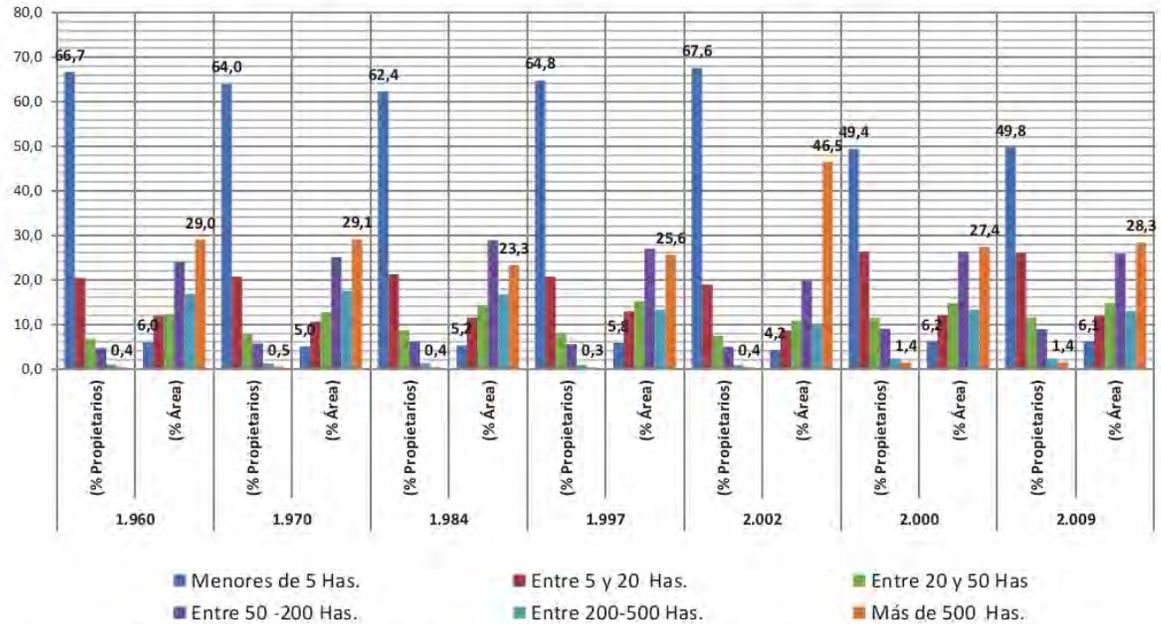
Para la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato, Ascoba citada por Coronado Delgado (p12, 2009)

*“El territorio es y forma parte de nuestra vivencia social y cultural y jamás puede ser considerado como un inmueble de intercambio comercial. Él es para nosotros, los dueños y pobladores ancestrales, un espacio que acoge la vida de las Comunidades de manera integral, con pueblos, culturas y organizaciones sociales propias, y que nos proporciona los recursos naturales para la reproducción de la vida y la cultura. [...] Este es todo aquello que se puede ver y palpar con facilidad, es decir, los ríos, las ciénagas, los bosques los animales, la tierra para cultivar, los minerales, pero también incluye todo aquello que no se puede tocar con las manos y que hace parte de nuestra espiritualidad como pueblos afrodescendientes, esto es, las manifestaciones culturales propias, las tradiciones, las costumbres, las fuerzas sobrenaturales que rigen la naturaleza, los espíritus de nuestros ancestros que protegen el territorio, las formas propias de relacionarnos con la naturaleza y nuestro conocimiento ancestral”*

El proceso de encuentro con un espacio que permita construir nuevamente el tejido cultural se ha encontrado con muchos obstáculos que ha obligado a la continuación de la migración o a la adaptación a nuevas relaciones de producción que a su vez permean sus construcciones culturales y de territorialización, estos obstáculos han sido impuestos muchas veces desde el estado a través de normas, claro ejemplo de ello es lo que sucede con la Ley segunda de 1959 con influencia en las tierras bajas del pacífico convirtiéndolas en baldío, posterior a esto se facilita la entrada a las compañías de explotación maderera lo que a su vez cambia la construcción social que se venía produciendo imponiéndose otro tipo de relaciones económicas.

Para el Campesino, el territorio está ligado a la relación de propiedad y la producción económica, estos dos elementos determinan la construcción cultural y se ven reflejados en las demandas de sus procesos organizativos, lo anterior se relaciona con el problema de la propiedad de la tierra en Colombia que tiene su origen en la época de la colonia y a lo largo del tiempo ha tenido un comportamiento variante en términos de la definición de uso; pero lo que sí es una constante es la distribución de la tierra basada en la concentración de la propiedad, como se puede apreciar en el gráfico:

**Figura 1. Distribución de la propiedad rural por rangos de tamaño y propietarios 1960 - 2009**



Fuentes: años 60-70-84. Lorente, Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. 1997: Claudia Lucía Rincón D., "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras", 2002: DNP-Banco Mundial. Colombia en Transición; 2000 y 2009 Gran Altas de la Distribución de la propiedad Rural, 2010

Fuente: Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) 2012

A lo largo de la historia reciente del país, en la lucha de los campesinos se han gestado diversidad de procesos organizativos, estos han sintetizado sus demandas a distintas escalas, algunas de alcance nacional y otras de alcance local, esto de la mano del ejercicio de variadas formas de lucha que van desde lo que se puede definir como institucional hasta la lucha armada, mutando de las reivindicaciones particulares como sector a programas políticos de gran complejidad; al encontrarse con los cambios políticos de la época actual, pese a que muchas de las demandas siguen siendo las mismas, los procesos organizativos de los campesinos se han visto abocados a nuevas apuestas.

Lo anterior se manifiesta por ejemplo en la declaración política de la segunda Junta Nacional de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria con motivo de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP:

*Con profunda conciencia del momento histórico por el que atraviesa el país y la posibilidad real de poner fin a más de 50 años de guerra que ha dividido a la sociedad colombiana, nos comprometemos a continuar fortaleciendo nuestro compromiso en la defensa de la economía campesina, de los derechos*

*campesinos, de los trabajadores y trabajadoras del campo, a la construcción de una política pública para el sector rural colombiano, cuyo eje sea la puesta en práctica de una REFORMA AGRARIA INTEGRAL DEMOCRÁTICA, RÁPIDA Y MASIVA, que resuelva de una vez por toda el conflicto agrario y de desigualdad en las zonas rurales.*<sup>31</sup>

Dentro de estas nuevas apuestas se trata de combinar la lucha institucional desde lo local hasta la parlamentaria de alcance nacional, ejemplo de esto es lo que se ha impulsado desde el Coordinador Nacional Agrario (CNA) con la construcción de los denominados Territorios Campesinos Agroalimentarios que van de la mano del reconocimiento del campesino como sujeto de derechos, dentro de sus características se evidencia la construcción de hecho por las comunidades y el impulso de proyectos legislativos que sustenten el proyecto, así mismo la búsqueda de apoyo en gobernantes locales y departamentales.

En la proclamación del Territorio Campesino Agroalimentario en el Norte de Nariño y Sur del Cauca, Robert Daza miembro del CNA manifestó:

Nos declaramos en minga por la construcción del territorio para la vida campesina donde la agricultura sea la que nos garantiza los medios para el bienestar de nuestra familia y comunidad. Nos comprometemos a hacer minga para cuidar, proteger y garantizar el agua, la tierra, el territorio para la gente y no para los intereses de las empresas transnacionales, en especial las mineras. Nos comprometemos a organizar y trabajar en comunidad para sacar adelante los proyectos que dignifiquen nuestra vida campesina. Nos comprometemos a luchar por la infraestructura necesarias para el bienestar y progreso, nos comprometemos a recuperar y engrandecer nuestra cultura campesina. Nos comprometemos a desterrar toda forma de discriminación en especial hacia las mujeres y la niñez, nos comprometemos a cuidar la vida, la gente y el medio ambiente.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Disponible en Internet <http://fensuagro.org/index.php/11-noticias/999-ii-junta-nacional>

<sup>32</sup> Disponible en internet: <http://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/316-primero-territorio-agroalimentario-del-norte-de-narino-y-sur-del-cauca.html>

**Figura 2. Acto de proclamación del Territorio Campesino Agroalimentario en el Norte de Nariño y Sur del Cauca:**



Fuente: CNA

En lo que tiene que ver con las zonas urbanas la discusión alcanza otros grados de complejidad, quizá por la misma historia de la configuración del entramado social, es en los centros urbanos donde se concentra la actividad institucional y a la vez las repercusiones espaciales como influencia de las dinámicas económicas, para los casos anteriores se ha mencionado variables como la relación del hombre con la naturaleza para la subsistencia, la relación con la propiedad de la tierra y la historia de ocupación de porciones de espacio que generan identidad en las comunidades; esto dadas las dinámicas urbanas de movilidad de la propiedad, los juegos de valorización del suelo, las definiciones de potencialidad de uso, producen profundo desarraigo social y espacial.

En la obra *Lucha de Clases por el Derecho a la Ciudad* hablando de la historia de la lucha que se da en los barrios orientales de Bogotá contra la Avenida de los Cerros el Grupo de Estudios José Raimundo Russi se refiere al urbanismo de la siguiente manera:

*“El urbanismo se desarrolla como instrumento para la dominación de clase y los burgueses tratan de presentarlo como una nueva ciencia. En realidad se trata de una técnica social, que necesita de la demagogia y de la represión, para que las*

*clases capitalistas adapten las estructuras espaciales a las exigencias del capital; manipulen la formación social que se conforma en el proceso de desarrollo económico y urbano de las sociedades dependientes. En el devenir histórico se adoptan nuevos criterios de apropiación y uso de los espacios urbanos, de parte de sectores de la burguesía que, de acuerdo a una correlación favorable de las fuerzas – a su interior y con respecto a las clases explotadas –, les permite establecer “medidas para controlar la anarquía del crecimiento urbano”.*

*“El imperialismo que se manifiesta a través de nuestra burguesía, necesita contar con unos centros urbanos donde la economía se desarrolle; donde la industria tenga asegurado su mercado, donde las transnacionales cuenten con una mano de obra abundante, barata y de fácil movilización; donde los espacios urbanos se usen con un criterio de máxima rentabilidad; donde se permitan crear las condiciones para aligerar y racionalizar las actividades de producción, circulación y consumo; como también las de establecer un rígido control militar y social sobre la población. Estas son las ciudades para las cuales el imperialismo y la burguesía dedican sus mayores esfuerzos para que, racionalizando y modernizando sus actividades básicas, la dominación y la dependencia queden aseguradas y para que se puedan realizar los ajustes que estas requieren”.*

Podría afirmarse que dentro de los objetivos de las políticas urbanísticas esta intrínseco el interés de desconfigurar los procesos de territorialización de las comunidades, lo que no ha evitado que se configuren experiencias organizativas; pero en Colombia éstas se han dado de forma aislada unas de otras, lo que dificulta ubicar tendencias en términos de su entendimiento de las construcciones territoriales, esto se evidencia al comparar su dinámica con los procesos anteriormente mencionados, mientras estos han tenido movimientos de alcance nacional, la discusión de lo urbano se ha dado de forma esporádica en el tiempo y por reivindicaciones muy concretas.

El hecho de que en las zonas urbanas se configure una alta densidad de construcciones territoriales, demanda de las comunidades y las organizaciones sociales prestar especial atención en el momento de proyectar objetivos comunes que apunten a la identificación de su identidad, de la mano de luchas urbanas que trasciendan la reivindicación particular para configurar proyectos de alcance político. En este contexto ha venido tomando fuerza el concepto de Derecho a la Ciudad, en torno al cual las organizaciones y movimientos sociales apuntan a organizar las luchas de los pobladores de las ciudades.

En el mes de marzo de 2016 se realizó la cumbre urbana donde participaron principalmente organizaciones de Bogotá y Cundinamarca, en su declaración política los participantes manifiestan:

*La Cumbre es un espacio de convergencia y unidad de las organizaciones sociales y populares que, cansadas de caminar solas, nos convocamos*

*porque entendemos que somos los y las habitantes del territorio quienes tenemos en nuestras manos la solución para la crisis económica, la catástrofe climática y la crisis civilizatoria. Ahora desarrollamos nuestra Cumbre Popular Urbana, con el objetivo de generar un espacio de encuentro y participación de experiencias de trabajo comunitario, académico, popular, social, alternativo y de base, que nos permita establecer lazos de comunicación, avanzar en miradas alternativas al modelo impuesto de ciudad al servicio del gran capital, y avanzar en la construcción colectiva de una propuesta de ciudad y territorio, que nos permita avanzar en la consolidación de un movimiento social urbano ante la creciente indignación de la ciudadanía.*<sup>33</sup>

Continúa

*“[...] En esta Cumbre Popular Urbana construimos un pliego mínimo de exigencias en donde reafirmamos la lucha por la defensa del patrimonio público; la garantía del derecho a la salud, a la educación, al trabajo digno, a la comunicación, a la cultura alternativa y al derecho a la autodeterminación de los pueblos, las comunidades y los territorios desde el ejercicio de la soberanía popular. En nuestro pliego reafirmamos la necesidad de consolidar por medio de la lucha social y política nuestro derecho a la vivienda digna, al cese de los desalojos y mejorar las condiciones de hábitat óptimas; detener la segregación social en las periferias urbanas; un ordenamiento del territorio que cuente con nosotros(as) en su planificación y desarrollo; la democratización de la ciudad y la construcción de paz con justicia social y la vida digna. Precisamente, manifestamos que la materialización del derecho a la ciudad y el territorio en Bakatá, así como en el resto del país, está profundamente vinculada a la solución política del conflicto armado colombiano y la concreción de la paz con justicia social, para la vida digna y el buen vivir. Una paz que debe ser construida por el pueblo colombiano, pues es éste quien sufre en carne propia la violencia económica, política y simbólica”.*

Dentro de las demandas que se sintetiza, se manifiesta las diversas aspiraciones de las personas que habitan los espacios urbanos, las construcciones territoriales y su entendimiento están atravesadas por ese entramado de variables, se puede definir como principal el tema de vida digna y su relación con las actividades cotidianas de las comunidades lo que configura las delimitaciones espaciales, para este caso es preciso afirmar que resta bastante camino por recorrer. Un elemento a tener en cuenta es que si de lo que se trata es de construir a partir de los territorios una nueva idea de país, la discusión de lo urbano demanda especial atención, la razón es sencilla, la distribución poblacional en Colombia, por diversos motivos, a partir de mediados del siglo pasado, está marcada por el traslado a las zonas urbanas, siendo estas hoy en día en las que vive la mayoría de los colombianos.

---

<sup>33</sup> Disponible en internet: <http://comosoc.org/Declaracion-Politica-De-La-Cumbre>

Al interior del territorio nacional las relaciones entre los territorios y los procesos de territorialización desarrollan distintos procesos de relacionamiento entre sí, el más típico y evidente es el que se da por la relación entre el territorio nacional y los territorios y construcciones territoriales contenidas en él; el siguiente que lo definiremos como relación de *simetría* es el que guarda características similares o iguales un ejemplo de ello puede ser la relación entre dos departamentos, la similitud para este caso tiene que ver con la base legal que los define unidades administrativas parte de la construcción del estado; otro tipo de relación es el de complementariedad que se da entre dos territorios o construcciones territoriales, que si bien tienen características distintas, éstas en esencia no chocan por el contrario desde su diferencia se encuentran, un ejemplo que se puede mencionar es la relación de una vereda y su junta de acción comunal impulsando la implementación de un territorio agroalimentario; la relación de equivalencia tiene cuando existen territorios o construcciones territoriales que en su esencia pueden ser distintos y pueden corresponder a sectores sociales diferentes (pero definitivamente de la misma clase social) su igualdad o similitud se configura por su relación con otros territorios un ejemplo puede ser el territorio de un pueblo indígena que se opone a la gran minería al igual que un proceso organizativo de una comunidad campesina.

### **8.3 DERECHO AL TERRITORIO**

Una definición básica del concepto, partiendo de la definición de territorio que se ha desarrollado, puede ser el derecho a ejercer poder sobre el espacio; para efectos de éste documento y desde la perspectiva desde la que se aborda el tema, esta definición tiene una connotación que implica considerar variables específicas; antes de definir las se mencionara algunas de las conceptualizaciones que se ha hecho sobre esta categoría.

En el momento de caracterizar el periodo de tiempo en el que se desarrolla el estudio, se ha planteado como elemento fundamental el problema de la relación del sistema económico con la supervivencia, partiendo del análisis de la contradicción profunda entre las nuevas formas de acumulación y su relación con la explotación de la naturaleza, que si bien ha sido una constante en el sistema capitalista, los niveles a los que en la actualidad se desarrolla dicha relación, se puede decir que la conservación de las bases para la vida se ven seriamente amenazadas en el mediano plazo si no hay un cambio profundo en el sistema.

Lo anterior es preciso relacionarlo con el modelo extractivista que se ha venido implementando para el caso de Colombia, lo que definitivamente incluye todas las esferas de la vida de los colombianos sin excepción alguna, incluyéndose ahí todos los procesos de territorialización que se construyan.

Partiendo de lo anterior la definición de "Derecho al territorio" debe considerar la necesidad de la transformación del modelo económico como requisito fundamental

para la conservación de las bases de la vida, este elemento que se configura como principal se desdobra en un sinnúmero de iniciativas que las comunidades han venido adelantando, obligadas por el actual estado de cosas.

#### **8.4 ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El tiempo transcurrido desde que se empieza a hablar de ordenamiento territorial de manera sistemática es relativamente corto siendo la Carta Europea de Ordenamiento Territorial en 1983 uno de los primeros documentos que conceptualiza y define el concepto y además marca una ruta para la construcción de políticas, en adelante distintos autores, organizaciones gubernamentales y procesos organizativos han desarrollado el tema.

Para abordar esta discusión retomamos la definición de la carta europea de ordenamiento territorial: "El ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica, es una disciplina científica, técnica administrativa y acción política, que se enfoca a lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio".

Se puede afirmar que la definición de la carta europea, que se ha constituido como guía para los estados es plana y básica razón por la cual gana importancia la necesidad de analizar la relación de las variables que considera.

Coincidimos en los elementos que la carta europea considera en la definición, pero partiendo de la experiencia alcanzada en la formulación de políticas de ordenamiento territorial es preciso considerar una jerarquización de dichos elementos. En un plano superior debe ubicarse la política económica como determinante en los procesos, de hecho para el caso de Colombia este ha sido un elemento determinante (Borja 2000). El problema radica en cómo se ha entendido la relación del elemento económico con lo social, cultural y ecológico.

Al respecto Hernández 2010 afirma que *"El territorio, entendido como un sustrato diverso, no se ha concebido de manera integral, conjugando las diferencias regionales y la gran riqueza cultural y ecológica. Esto ha traído como consecuencia la existencia de zonas cuya riqueza natural no se maneja de manera armónica desde una perspectiva sustentable"* sin embargo consideramos que el problema radica en los siguientes interrogantes:

¿Hasta qué punto la voluntad política de los gobernantes, define dentro de sus alcances, entender la construcción de una política económica que considere los elementos social, cultural y ecológico?

¿La política económica que se adopta responde a un interés de desarrollo nacional?

Como se ha visto anteriormente, la respuesta a estos interrogantes se la encuentra al analizar la historia económica del país. Aclarado esto, se decanta el rol que juega la política de ordenamiento del territorio en Colombia en medio de la construcción del estado nacional, considerando esto podría afirmarse que la política de ordenamiento y planificación del territorio no es más que una herramienta política creada con el fin de materializar definiciones tomadas a otras escalas con restricción de la participación.

En el momento de plantear elementos que recomienden actuaciones para corregir desde el estado y la institucionalidad los vacíos en la formulación y aplicación de políticas, partiendo del análisis que se puede hacer de la problemática, si el objetivo de este trabajo lo fuera, se podría mencionar los siguientes elementos:

- Apropiación del territorio por parte de los habitantes. Esta apropiación se supone debe darse por parte de los habitantes en este caso de Colombia, partiendo de un conocimiento del territorio a sus distintas escalas con un carácter histórico espacial. Esto se supone conduciría a el desarrollo más tranquilo de los procesos de ordenación partiendo de los locales entendiéndolos como parte de un proyecto macro de escala nacional en relación con el mundo.
- Hablando de la escala nacional y desde la perspectiva institucional o gubernamental si se quiere, se recomendaría la realización de análisis previos a la implantación de los planes que conduzcan a establecer el impacto en las regiones para que se pueda de manera previa incluir elementos que aminoren el impacto y se establezcan medidas de control para que no se vea comprometida la “tranquilidad social”.
- Reconocer la configuración regional que se da en Colombia y que el conocimiento y entendimiento de su Genesis en sus aspectos espacial, temporal y social debe desembocar en el desdoblamiento de los planes nacionales en sus particularidades.
- La gobernabilidad partiendo del reconocimiento y aceptación de las instituciones y sus políticas, es un factor al que se debe prestar especial atención.
- Establecer la “participación democrática” como eje transversal a los procesos de construcción e implementación de los planes de tal manera que estos conduzcan a una apropiación por parte de las comunidades.
- Los actores sociales tienen un orden jerárquico, este orden debe ser el que determine el nivel de participación y definición dentro de la construcción e implementación de los planes, este orden jerarquice lo determina su participación en el plan económico y su influencia política.
- La construcción de un sistema nacional que ordene las diferentes políticas y planes de tal manera que se dé una articulación entendiendo el papel que juegan los planes de ordenamiento municipal y distrital, lo anterior es

importante dado que el municipio se configura como la entidad administrativa territorial-administrativa básica del orden estatal.

- La pericia en la técnica debe ser el común denominador en el momento de definir tanto el estado del arte de la geografía nacional, así como en el momento de la ejecución de los planes y proyectos.

Si bien algunos de los anteriores elementos son válidos en el momento de ordenar el territorio desde los distintos enfoques posibles, trataremos en adelante de abordar el tema desde una perspectiva distinta, desde la cual nuestro ángulo de visión está enfocado a utilizar el ordenamiento territorial como herramienta para controvertir el orden de cosas existente, en primer lugar aprovechando las normas existentes, pero más allá de eso partiendo de su relación directa con la política económica, construyendo de hecho procesos de ordenamiento que se anclen en las normas pero que en términos estratégicos desborden lo establecido institucionalmente y permitan avanzar en el proceso de transformación nacional.

En ese orden de ideas el Derecho al Territorio, o el derecho de las comunidades a ejercer el poder sobre los espacios que habitan, plantea una forma distinta de cómo entender los escenarios de Ordenamiento Territorial; en primer lugar el ordenamiento territorial rebasa lo posible de alcanzar en la construcción de los planes que están reglamentados en la normatividad actual, las comunidades desde el ejercicio del derecho al territorio y la defensa del territorio construyen su ordenamiento el cual anclan a la normatividad desde donde se hace frente a otras posibles definiciones. Los escenarios de construcción de las políticas planes y demás de ordenamiento territorial se configuran como escenarios donde se confronta las distintas formas de construcción de territorio, donde unas por su afinidad en términos de los intereses de los afectados, se agrupan y en las intersecciones que se manifiestan con las de los sectores contrarios se manifiesta la contradicción con la política económica y el modelo económico.

Es importante entender que los territorios que se habitan y se construyen están íntimamente relacionados con otros que son vecinos y mucho más con los que superponen, entender esto plantea la necesidad de relacionar su construcción con la de los otros, en este momento se hace necesario encontrar los puntos de encuentro lo que construye procesos de territorialización a una escala mayor; este proceso continuado y dinámico al recorrer desde la pequeña propiedad del campesino, la chagra donde se siembra, la zona del río donde habitualmente se pesca, la cuadra; pasando por la vereda, el resguardo, el barrio y alcanzando el corregimiento, la comuna, la cuenca si se quiere hasta alcanzar una posible configuración de regiones cuyo encuentro es el que configura la construcción de un territorio nacional distinto.

En este momento retomamos lo planteado en un momento anterior sobre los procesos de relacionamiento entre territorios y procesos de construcción territorial para hacer énfasis en los que manifiestan contradicción, dado que estos evidencian las diferencias con el modelo económico y a la vez se configuran como

los escenarios de lucha para el movimiento social. Estos procesos de relacionamiento de los territorios habitados por las comunidades que entran en contradicción con la territorialización construida desde el capital y sus procesos espaciales se configura como el común denominados para el encuentro de otro tipo de relaciones espaciales.

Ejemplo de lo anterior es la experiencia de la Cumbre Agraria Campesina Étnica y popular donde confluyen infinidad de procesos organizativos políticos y sociales, donde se ha discutido partiendo de las reivindicaciones concretas de cada sector los posibles escenarios de encuentro y confluencia, la Cumbre fruto de sus discusiones internas Produjo un pliego que recoge muchas de las demandas de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

El punto N°1. Del pliego construido por la cumbre agraria campesina étnica y popular se titula *“Tierras, territorios colectivos y ordenamiento territorial”* se considera citarlo en su totalidad por la complejidad que encierra su construcción en términos de los sectores sociales que participaron en ella, también y tal vez lo más relevante para lo que se ha expuesto, la configuración de éste como un ejercicio que partiendo de las experiencias de las comunidades se configura como una apuesta para la coincidencia de los proyectos, visiones y experiencias de transformación desde los territorios.

**Figura 3 Afiche Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular**



Fuente: Cumbre Agraria

*Tierras, territorios colectivos y ordenamiento territorial*

El país necesita un proceso de Ordenamiento Territorial donde sean las comunidades quienes redefinan la manera como se organiza la producción, se distribuye el uso del suelo, se gobierna el subsuelo, y se protegen el aire, el agua, los ecosistemas estratégicos y los medios de vida de las comunidades agrarias. Ese ordenamiento apuntará a armonizar la conservación del medio natural con el aprovechamiento para la pervivencia de las comunidades agrarias.

Por lo anterior, Exigimos y mandatamos:

1. Que sean las comunidades y los pueblos quienes definan cuáles deben ser los usos del territorio y las maneras de habitarlo, conservarlo y cuidarlo conforme a las cosmovisiones de los pueblos y comunidades agrarias, de acuerdo a una política diferencial propia que incluya a las distinciones étnicas, regionales y productivas, y que garantice la seguridad jurídica para los territorios individuales y colectivos.
2. El ordenamiento territorial exigido tendrá como base la definición y el respeto de las figuras colectivas de gobierno propio y defensa del territorio, incluyendo:
  - Resguardos indígenas y territorios ancestrales
  - Territorios colectivos afrocolombianos
  - Zonas de Reserva Campesina
  - Zonas Agroalimentarias
  - Zonas de biodiversidad
  - Territorios interétnicos e interculturales
  - Otras formas de ejercicio de la territorialidad de las comunidades. Estas tendrán el carácter de inalienables e imprescriptibles.
  - Las organizaciones, comunidades, autoridades y pueblos movilizados o que por decisión autónoma se incluyan en el proceso, desarrollaremos una ruta propia de definición de los términos del ordenamiento territorial para garantizar la permanencia en el territorio y la convivencia interétnica e intercultural. Esa ruta propia hace parte de una iniciativa de paz impulsada por las organizaciones campesinas, indígenas, afro y urbano-populares que participen del proceso.
3. Que el gobierno nacional nos dé garantías para la elaboración de esa ruta de ordenamiento territorial y que las figuras mencionadas sean consignadas en la normativa colombiana y sean reglamentadas conforme a las decisiones de las organizaciones, pueblos y comunidades participantes.

---

<sup>34</sup> Disponible en <http://www.cumbreagraria.org/category/pliego/tierra-territorio/>

Incluyendo el reconocimiento constitucional de la territorialidad colectiva campesina.

4. Una política de reforma agraria integral que redistribuya y democratice la propiedad de la tierra, que desmonte el latifundio como expresión histórica de la desigualdad y genere acceso seguro a la tierra para quienes carezcan de ella, así como la garantía de la autonomía territorial para campesinos, indígenas y afro. Esa política de reforma agraria deberá construirse de la mano con las organizaciones rurales y urbano-populares.
5. Esta política debe tener un enfoque territorial y no simplemente de acceso a la tierra, de ahí que no se deba limitar a la dotación de tierra para las comunidades rurales, sino que redistribuya el conjunto de bienes comunes que se encuentran en los territorios rurales y en los márgenes entre lo rural y lo urbano, asegurando su cobertura, garantía y acceso para los pueblos indígenas, afro, campesinos y urbano-populares.
6. La constitución de un fondo de tierras que se alimente de los predios despojados, de las propiedades de los narcotraficantes, de aquellos que no cumplan con la función social de la propiedad, que atenten contra su vocación natural y los baldíos apropiados ilegalmente por la agroindustria.
7. Que se reconozcan los derechos históricos de los pueblos indígenas, el pueblo raizal y las comunidades afro a sus territorios, y en especial la propiedad colectiva inalienable de los resguardos indígenas, territorios ancestrales y territorios de las comunidades afro.
8. Que se completen los procesos de titulación colectiva para pueblos indígenas y afros que aún están pendientes.
9. Que se detengan todos los planes y proyectos que amenazan el goce de la tierra para las comunidades campesinas, indígenas y afro, entre ellas el derecho de superficie y los mercados de carbono en favor de empresarios nacionales o extranjeros. Consideramos que esas medidas son otra forma de despojo contra los pueblos.
10. Que se aplique el derecho de prevalencia para los territorios de las comunidades indígenas, afro y campesinas, en caso de disputas con transnacionales, terratenientes y despojadores.
11. Que la consulta previa, y el consentimiento previo libre e informado, se amplíe a las comunidades campesinas, extendiendo la aplicación del convenio 169 de la OIT. Garantizar con carácter vinculante el derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado a las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes sobre proyectos y normativas que afecten su entorno, en lo social, en lo político, en lo ambiental, en lo económico y lo cultural.
12. Que se declaren nulas las compras masivas de tierras que han hecho las empresas que han violado la ley 160 de 1994, al adquirir extensiones mayores a las UAF autorizadas en dicha norma.
13. Que los baldíos se destinen exclusivamente a garantizar el derecho a la tierra de los campesinos, trabajadores rurales, población afrocolombiana e indígena.

14. Que se proscriban todas las formas de extranjerización de la tierra. En ningún caso personas naturales o jurídicas de origen extranjero podrán apropiarse, usar, arrendar superficie o generar ninguna forma de tenencia sobre la tierra.
15. El cumplimiento y fortalecimiento de la legislación relativa a la extinción de dominio de las tierras que no cumplan con la función social y ambiental de la propiedad.
16. La restitución integral de las tierras despojadas a las familias, comunidades y pueblos víctimas del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta enfoques colectivos y énfasis comunitarios en tales procesos de reparación.
17. La devolución de tierras expropiadas por endeudamiento campesino.
18. El reconocimiento del enfoque diferenciado y con perspectiva de género del acceso, uso y goce del territorio y la tierra para las mujeres
19. La creación de una nueva institucionalidad pública para darle cumplimiento al nuevo ordenamiento territorial, la reforma agraria, la protección ambiental y demás disposiciones del pliego.

El mar es otra expresión territorial, que necesita la garantía de los derechos de las comunidades costeras y de pescadores artesanales.

## **8.5 DEFENSA DEL DERECHO AL TERRITORIO**

La territorialización realizada por las comunidades, enfatizando en los lugares donde las intersecciones territoriales generan conflicto, producto de las contradicciones profundas del modelo, se ha venido construyendo desde la movilización social, ésta por los cambios políticos que sufre el país debe considerar formas que combinen la lucha por las reivindicaciones, con la construcción de los territorios ejerciendo control espacial, un ejemplo de esto es lo que históricamente han desarrollado los pueblos indígenas con la guardia indígena y sus normas internas reconocidas en alguna medida por el estado colombiano; partiendo de esta experiencia se ha venido impulsando la creación de las guardias campesinas. Este tipo de formas tienen validez para algunos espacios principalmente los espacios rurales, el reto para las comunidades es hacer una síntesis de las experiencias para ubicar elementos que permitan el desarrollo de acciones en otros sectores como las áreas urbanas, que como ya se ha mencionado tienen especial importancia.

Ejemplo de lo anterior es la creación de La Constituyente del Catatumbo en el municipio de El Tarra (Norte de Santander), donde se reunieron cientos de campesinos de la zona y definen continuar de hecho, la construcción de la Zona de Reserva Campesina, pese a la resistencia que se ha dado por parte de las autoridades para legalizarla; además se define la creación de la Guardia Campesina que "Se trata de un organismo vinculado a la Asociación Campesina del Catatumbo, integrado por unos 300 voluntarios con el objetivo de dar

protección a las comunidades. Posee un carácter civil, con enfoque de promoción y defensa de los derechos humanos, y su autoridad radica en la dignidad campesina representada en el 'Bolillo Patriótico [...]'<sup>35</sup>

**Figura 4. Guardia Campesina del Catatumbo**



Fuente: El Espectador

Otro elemento a considerar es el anclaje con lo institucional, sobre esto es amplio el camino recorrido donde se ha hecho uso de las estructuras de organización comunitaria que están reconocidas por el estado colombiano, por otro lado juegan un papel importante las iniciativas legislativas que desde la lucha parlamentaria se impulsan para validar en los aspectos legales las iniciativas de las comunidades, ejemplo de esto es el proyecto de ley que se ha venido impulsando sobre el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos; "El proyecto también pretende que se reconozca el derecho a la tierra individual y colectiva. Así las familias y las comunidades campesinas tendrán la posibilidad de ser titulares de derecho a la tierra, y que el Estado progresivamente garantice que el campesinado acceda a la tierra y el territorio. Por lo anterior, el proyecto reconoce el trabajo que las comunidades campesinas han desarrollado en diversas regiones del país para defender la producción agropecuaria, el agua, los bosques y otros bienes comunes. El proyecto también reconoce el derecho a las semillas, garantizando que los campesinos no vean restringido su derecho a guardar, intercambiar o mejorar las semillas nativas."<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Disponible en <http://www.marchapatriotica.org/index.php/noticias-marcha-patriotica-2/86-constituyentes-por-la-paz/2488-crean-guardia-campesina-en-el-catatumbo>

<sup>36</sup> Disponible en: <http://congresovisible.org/elespectador/agora/post/por-el-reconocimiento-de-los-derechos-del-campesinado-colombiano/9379/>

Otro ejemplo de la participación en los escenarios institucionales, son los espacios que con motivo de la implementación de los Acuerdos de paz entre la insurgencia y el gobierno se han convocado, uno de ellos es el *Foro Participando* convocado por el Ministerio del Interior para la construcción de la ley de garantías para la participación ciudadana y la movilización social, en el foro regional realizado en la ciudad de Cali se planteó como elementos para la construcción de la ley, "el reconocimiento e inclusión de las expresiones no institucionales de participación social en los procesos y el sistema nacional de planeación; la superación del enfoque territorial en que el territorio se entiende meramente como una categoría geo-física; La planeación participativa tiene sentido en la medida en que el concepto de territorio abarque sus dinámicas integrales: políticas, sociales, económicas, culturales, espirituales y ambientales. Reconocimiento y fortalecimiento de las subregiones que no coinciden necesariamente con la división político administrativa de municipios y departamentos; [...] garantizar la transversalidad de la participación en los procesos de formulación de los POT y EOT (L.338/97) y garantizar la participación ciudadana (instancias de participación y organizaciones sociales) en el Sistema Nacional de Competitividad y Productividad, pues el sistema condiciona los lineamientos de la planificación de los territorios en todo el país"<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> POT y EOT. Disponible en Internet: <http://participando.co/media/docs/leyes/2RelatoriaPacifico.pdf>

## 9. APORTE A LA GEOGRAFIA.

La ciencia Geográfica ha venido ganando relevancia en el país por varios motivos, la existencia de los programas de formación profesional y de posgrado, y la participación de los geógrafos en distintas esferas de la vida política, posicionan su quehacer en la coyuntura espacio temporal; esto en definitiva representa retos de gran envergadura para la construcción teórica; por otro lado los cambios que atraviesa el mundo y el país, demandan de análisis geográficos, que como se ha demostrado en otras disciplinas de las ciencias sociales, controviertan lo establecido como inamovible, el ejercicio realizado reposiciona la Geografía Radical, una escuela de la ciencia geográfica considerada por el debate ideológico y teórico como caduca y sus planteamientos anacrónicos.

En ese sentido éste trabajo pretende con la Geografía Radical posicionar el pensamiento crítico dentro de la ciencia geográfica, con el ánimo de organizar una corriente de izquierda, que permita tomar una postura crítica frente a las bases teóricas impuestas desde las clases dominantes y puestas en práctica a través de políticas que entran en contradicción con las verdaderas problemáticas que tiene la sociedad en el contexto colombiano.

Por lo tanto, abordar el tema del Ordenamiento Territorial desde la perspectiva que se ha realizado, arroja elementos teóricos que sin duda aportan al entendimiento de su problemática y en ese sentido invita al geógrafo, en la necesidad de establecer diálogos con las comunidades para configurar y construir planteamientos en la práctica que permita entender sus demandas y pensar más allá de la aplicación de metodologías reglamentadas en leyes y decretos en pro de avanzar en la transformación del sistema político y económico dominante.

De igual manera es importante para la Geografía, así como también para las comunidades, el estudio de conceptos como espacio, territorio, territorialidad y defensa del territorio, lo cual permitió la aproximación a la reconceptualización de los mismos. En esa medida el analizar el sistema económico en Colombia permitió considerarlo a éste como un factor determinante en los problemas de planificación y ordenamiento territorial, y no lo son tanto las inconsistencias de redacción y aplicación de las políticas y planes; entendiéndose entonces que este estudio y análisis forma parte innegable en el seno de un nuevo proceso de construcción de país.

Por último, la investigación en sí misma es un aporte pertinente para las discusiones y los debates que se puedan presentar en la ciencia geográfica en torno a los aspectos teóricos así como también al desarrollo práctico respecto a la Planificación y Ordenamiento Territorial en Colombia, puesto que su análisis crítico nos brinda elementos teóricos que aportan al entendimiento de las problemáticas acerca del tema, con los cuales se procura contribuir a todos los sectores que

piensen también con un enfoque crítico y permita construir organizativamente nuevas formas de territorio y la defensa del mismo.

Lo anterior invita a considerar la necesidad de la realización tanto de ajustes curriculares, como de perspectivas de investigación ligadas a la interacción con la sociedad desde los programas de formación profesional en geografía, como lo son los eventos académicos como escenarios de discusión y lo que se podría definir como el observatorio geográfico, que se encargaría de canalizar las iniciativas de investigación en conversación directa con los procesos de ordenación y planificación del territorio en la Región.

## 10. CONCLUSIONES

El debate conceptual sobre Planificación y Ordenamiento Territorial en Colombia ha sido mínimo, sumado a esto el tema de estudio tiene una historia reciente tanto en Latinoamérica como en el país; en ese sentido el desarrollo que ha tenido Colombia sobre planificación y Ordenamiento Territorial se ha enmarcado sobre todo en el ámbito de la normatividad.

El complejo entramado legal que existe en Colombia sobre ordenamiento territorial se encuentra supeditado a definiciones mayores, sujetas a la relación profunda entre el desarrollo del Sistema Económico y las dinámicas sociales productoras de espacio. Desde el inicio de la república hasta la actualidad se observa que las políticas de Planificación y Ordenamiento Territorial han sido impulsadas por las clases que se encuentran en el poder, configurando así el territorio para que correspondan a sus intereses de clase.

A partir de la década de 1980 cambia la estructura económica en el mundo y Colombia no fue ajena a ello, hecho que impulsó la reconfiguración del territorio a partir de la reconfiguración legislativa, al emplazamiento de infraestructuras y equipamientos así como la inclinación evidente en los planes de desarrollo nacionales a un modelo extractivista, todo esto para dar la bienvenida al nuevo mundo globalizado.

Producto de lo anterior, además del bajo conocimiento que se tiene de los procesos, el papel de las comunidades que debería ser protagónico se reduce a la legitimación de los planes en el momento culmen de su construcción, con la posibilidad de opinar sobre elementos accesorios y no estratégicos dentro del ordenamiento territorial; pero de manera paralela ha sido vasta la construcción territorial que las comunidades realizan en su cotidianidad y desde sus expresiones organizativas se sintetiza las experiencias traduciéndolas en pliegos y proyectos.

La reconceptualización de territorio y defensa del territorio, es un elemento relevante como aporte de la Geografía a las comunidades, de la misma manera para las instituciones en el momento de pensar las políticas y construir los planes para ordenar el territorio a las distintas escalas dentro de lo Nacional.

## BIBLIOGRAFIA

- AVILA, J. *Introducción a la Economía*. México: Plaza y Valdez, 2004.
- BRIONES, G. *La Investigación Social y Educativa*. Bogotá: SECAB, 1995.
- CORONADO DELGADO, S. *El Derecho a la Tierra y al Territorio*. Bogotá: Ediciones Ántropos Ltda, 2009.
- COT (1992). Boletín No. 3, mayo de 1992. Santafé de Bogotá D.C.: Comisión de Ordenamiento Territorial.
- Cuadernos de geografía. Revista Colombiana de geografía., Número 19, p. 97 - 109, Universidad Nacional de Colombia: 2010. ISSN electrónico 2256-5442. ISSN impreso 0121-215X.
- DELGADO MAHECHA, O. *Debates Sobre Espacio en la Geografía Contemporánea*. Bogotá: UNIBIBLOS, 2003.
- EFĪMOV, A. *et al. Principios de la Planificación Científica en la URSS*. Moscú: Editorial Progreso, 1974.
- ENGEL, S. *Alarma de Catástrofe: ¿ Que Hacer Contra la Destrucción Deliberada de la Unidad Entre el Ser Humano y la Naturaleza?*. Bogotá: Difundir Ltda, 2014.
- ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA. *"La Planeación Estatal en Colombia"*. *Los Inicios de la Planeación en Colombia*. Bogotá: ESAP, 1989.
- \_\_\_\_\_. *"Planeación y Desarrollo Municipal"*. *Los Inicios de la Planeación en Colombia*. Bogotá: ESAP, Abril de 1990.
- FAJARDO, N. *Historia y Lógica en la Economía Colombiana*. Bogotá: Editorial Colombia Nueva Ltda, 1989.
- FALS BORDA, O. *Región e Historia, Elementos Sobre Ordenamiento y Equilibrio Regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1996.
- FRIEDMAN, M y FRIEDMAN, R. *Libertad de Elegir*. Traducido por Carlos Rocha Pujol. Nueva York: Ediciones Orbis S.A., 1980.
- GRUPO DE ESTUDIOS JOSE RAIMUNDO RUSSI. *Lucha de Clases por el Derecho a la Ciudad*. Medellín: Editorial 8 de Junio, 1975.
- HAGGETT, P. *Geografía. Una Síntesis Moderna*. Barcelona: Omega, 1988.

HARVEY, D. *Breve Historia del Neoliberalismo*. Traducido por Ana Varela Mateos, Madrid: Ediciones Akal, 2007.

\_\_\_\_\_. *El "Nuevo" Imperialismo: Acumulación por Desposesión*. Buenos Aires: CLACSO Editorial, 2005.

\_\_\_\_\_. *Urbanismo y Desigualdad Social*, Traducido por Marina González Arenas, México: Siglo XXI Editores, 1977.

HILDENBRAND SCHEID, A. *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Vol VIII, Sevilla: Universidad de Sevilla, 1996.

HUAMANÍ PUMACACHUA, D. *El Capitalismo Burocrático: Hacia una morfología del atrasado*. Editoria bubok, 2010.

INSTITUTO COLOMBIANO DE CULTURA HISPÁNICA. Geografía Humana de Colombia : Los Afrocolombianos Tomo VI. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI (IGAC). *Geografía de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2011.

\_\_\_\_\_. Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012.

\_\_\_\_\_. Subdirección de Geografía (Colombia). *Guía Metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades*. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar, 1996.

\_\_\_\_\_. Subdirección de Geografía (Colombia). *Guía Metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal*, Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar, 1997a

\_\_\_\_\_. Subdirección de Geografía (Colombia). *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar. 1997b.

LACOSTE, Y. *La Geografía Un Arma Para La Guerra*, Barcelona: editorial Anagrama, 1977.

MASSIRIS CABEZA, A. *Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*. En: Revista Perspectiva Geográfica, Banco de la República. 1999. Vol. 4. Bogotá D.C.: p. 7-75. ISSN: 0123-3769.

\_\_\_\_\_. *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y Desafíos*. Tunja: Imprenta de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2006.

RENGIFO RENGIFO, J. Evolución de la Planificación Regional en Colombia "Tendencias y Perspectivas del Desarrollo". En: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRITICA (XII: 2012: Bogotá). Memorias del XII Coloquio Internacional de Geocrítica. Bogotá: 2012.p. 1-21

SÁNCHEZ, R. *Estado y Planeación en Colombia*, Bogotá: La Rosa Roja, 1984.

SANTOS, Milton. *Metamorfosis del Espacio Habitado*, Barcelona: Oikos- Tau, 1996.

\_\_\_\_\_. *Por otra globalización. Del Pensamiento único a la conciencia universal*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2004.

SAUER CARL, O. *La Morfología del Paisaje*, Traducción de Guillermo Castro H, University of California Publications in Geography., 1925.

SILVA COLMENARES, J. Los Verdaderos Dueños del país. Bogotá: Editorial Colombia Nueva Ltda, 1977.

\_\_\_\_\_. *El Gran Capital en Colombia: Proyección al siglo XXI*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A. 2004.

VELÁSQUEZ, Fabio C. *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*, Cuadernos descentralistas No. 25, Grupo Propuesta ciudadana. Lima, Perú. 2010.

## NETGRAFIA

AGREDO CARDONA, Gustavo Adolfo, *EI TERRITORIO Y SU SIGNIFICADO PARA LOS PUEBLOS LOS PUEBLOS INDÍGENAS* Revista Luna Azul [en línea] 2006, (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 28 de mayo de 2017] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321727225006>> ISSN

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. [Internet] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/OrdenamientoTerritorial.aspx> [Acceso el 6 Enero 2013].

FALS BORDA, O y BORJA, Miguel. *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos*. Disponible en: [http://www.mamacoca.org/e\\_book\\_Compendio\\_rural/Orlando\\_Fals\\_Borda\\_guia\\_practica\\_ordenamiento.htm](http://www.mamacoca.org/e_book_Compendio_rural/Orlando_Fals_Borda_guia_practica_ordenamiento.htm) [acceso el 22 de noviembre de 2016]

GAVIRIA, C. *La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*, visto el 6 de Enero de 2013, [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Gaviria\\_Prologo.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Gaviria_Prologo.pdf) .

LEON, S. *Concepto y desarrollo normativo del ordenamiento territorial en Colombia, a partir de la constitución política de 1991* [en línea]. <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12119/1/MONOGRAF%C3%8DA%20SA%C3%9AL%20ORLANDO%20LE%C3%93N%20CAGUA.pdf> [citado en 4 de noviembre 2016]

MASSIRIS CABEZA, A. *Ordenación del Territorio en América Latina*, Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales [Internet] 1 de Octubre, VI (125). 2002. Disponible en: <http://www.slideshare.net/vicedo90/caractersticas-del-sistema-harvard-de-citas> [acceso el 22 de noviembre de 2012]

\_\_\_\_\_. *Procesos de Ordenamiento en America Latina y Colombia*. Disponible en: <http://www.facartes.unal.edu.co/otros/ProcesosOrdenamientoAmericaLatinaColombia.pdf> [acceso el 19 de mayo de 2017]

\_\_\_\_\_. *Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional*. Disponible en: <file:///C:/Users/MiPc/Downloads/OT,%20regi%C3%B3n%20y%20procesos%20de%20construcci%C3%B3n%20regional.pdf> [Acceso el 20 Enero 2017]

PEREZ MARTINEZ, M. *La Conformación Territorial en Colombia: Entre el Conflicto, el Desarrollo y el Destierro*. Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/viewFile/1272/760>

SANTOS MOLANO, E. *La Misión Kemmerer*, Revista Credencial Historia [Internet] Abril, (184). 2005. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/abril2005/mision.htm> [acceso el 5 de diciembre de 2012]

VARÓN PEREA, M. *Quién Decide qué y por qué, Relaciones Entre Ejecutivo y Legislativo en Materia de Planeación*, Archivos de Economía [Internet] 3 de Junio, documento 356. 2009. Disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/356\\_Ejecutivo%20y%20legislativo%20frente%20al%20PND.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/356_Ejecutivo%20y%20legislativo%20frente%20al%20PND.pdf) [Acceso el 26 de abril de 2017]