

ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE UNA MIRADA TÉCNICA Y PARCIAL A UNA COMPLEJA Y CONTEMPORÁNEA¹

LAND MANAGEMENT AS PUBLIC POLICY. FROM A TECHNICAL AND PARTIAL PERSPECTIVE TOWARDS A MORE COMPLEX AND CONTEMPORARY

Liliana María Sánchez Mazo y Alberto León Gutiérrez Tamayo

Profesores de la Universidad de Antioquia-Colombia
Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO
Correos electrónicos: lyly.sanchez@siu.udea.edu.co; algt@udea.edu.co

Resumen. Como eje de la reflexión, se plantean ante las exigencias de la sociedad contemporánea, nuevos contenidos para el ordenamiento territorial, considerándolo como proceso social, político, temporal y estratégico, en contexto. Esta consideración emerge como respuesta posible ante los vacíos que ha dejado su implementación parcial en Colombia con un énfasis marcado en el tratamiento físico-espacial del territorio. Proponer nuevos contenidos en esta materia, conduce a la configuración de lineamientos de política pública desde una perspectiva normativa y estratégica en los cuales la formación de actores se convierte en estrategia central, entendida como reto para la Geografía y las Ciencias Sociales.

Palabras clave: ordenamiento territorial, territorio, política pública, formación, actores.

Abstract. New contents for land management regulations are proposed when facing new requests from contemporary societies. Land management can be considered a social and political process, highly strategic and dynamic in time and diverse in context. This consideration appears as a response to the potential gaps left by its partial implementation in Colombia, which has been focused mainly in the physical context of the territory. In doing so, new approaches for public policy emerge to which the stakeholders building capacity are at central stake and a challenge for social sciences and geography.

Key words: Land management, territory, public policy, building, stakeholders.

¹ Artículo derivado de ponencia presentada en el XIII Encuentro de geógrafos de América Latina (EGAL), San José, Costa Rica, Julio 25 al 29 de 2011.

Introducción

Tradicionalmente el ordenamiento y la gestión territorial han permanecido ligadas a la geografía física y a la planeación técnica, siendo operados por instrumentos que definen y orientan, en esencia, los usos del suelo, las divisiones territoriales y los asentamientos humanos. En Colombia, el ordenamiento territorial, regido por la Ley 388 de 1997², tiene como objetivo “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial para racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (Artículo 6).

En este sentido, se convierte en el referente espacial del desarrollo económico y social y, en instrumento que posibilita conocer las potencialidades y restricciones territoriales. La experiencia derivada de la implementación de los planes de ordenamiento territorial por más de una década, deja como evidencia: la desarticulación entre planeación del desarrollo y ordenamiento territorial, la desvinculación de las particularidades territoriales, la falta de soportes conceptuales, y la precariedad de la participación en el proceso, desde el análisis preliminar, la formulación, implementación y evaluación.

Como consecuencia de ello, se ha dejado al margen su potencial formativo, político y transformador de la realidad. De este modo, vincular el ordenamiento y gestión territorial con el contexto contemporáneo vigente; con concepciones resignificadas sobre planeación, desarrollo y territorio; y, con la formación de actores como potencial para su práctica, se constituye en oportunidad para advertir los retos que emergen tanto para la Geografía en particular como, en general, para las Ciencias Sociales, en Colombia y Latinoamérica.

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

Planeación y gestión del ordenamiento territorial

Habitualmente se reconoce que el ordenamiento territorial ha tenido como principios reguladores, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y de los beneficios; como tal, desde la puesta en vigencia de la Ley 388 del 17 de Julio de 1997, ha sido asumido en Colombia como función pública de la estructura gubernamental del Estado. Este, problematiza la distribución y localización de infraestructura e equipamientos así como comunicación de la población, siendo de su interés: el acceso al sistema vial, a las infraestructuras de transporte y demás espacios públicos; el uso

²Modificada por la Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento Territorial.

común de las dotaciones públicas; atender los cambios en el uso del suelo procurando su utilización racional en búsqueda del desarrollo sostenible; contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; y en general, a procurar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales, preservando la calidad del ambiente.

Su finalidad, por tanto, ha estado dirigida a complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Para ello se han diseñado estrategias, instrumentos y procedimientos de gestión que posibilitan la ejecución de actuaciones urbanas integrales y su articulación con las sectoriales. En la concepción del ordenamiento territorial, así las cosas, ha prevalecido la mirada físico-espacial, con pretensiones de transformación de las condiciones de vida de la población.

Para alcanzar estos principios y orientaciones, ha sido común la adopción de planes de ordenamiento territorial, entendidos como un conjunto de actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio desde una mirada físico-espacial. En la mayoría de los casos, la simple evidencia empírica proveniente de una lectura desprevenida deja ver que, en Colombia, estos planes están integrados por varios componentes, entre los cuales destacan: el general, constituido por objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; el urbano, constituido por políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y el rural, constituido por políticas, acciones, programas y normas que orientan y garantizan la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y los urbanos, así como la conveniente utilización del suelo.

Aunque es posible encontrar en las orientaciones normativas aspectos básicos asociables con un incipiente espíritu democrático, en tanto se alude a la participación de los actores, es evidente que el ordenamiento territorial no ha sobrepasado las lógicas, ni los escenarios físico-espaciales. Se hace preciso renovar esta mirada tradicional, incorporándole no sólo elementos propios de la de la planeación en tanto proceso sociopolítico, sino también del territorio que ha de ordenarse y de los actores que han de promover su desarrollo.

Superar el carácter restringido del ordenamiento territorial en los términos descritos, se convierte en premisa central; ello implica hacer consciente las limitaciones impuestas por su ejercicio formal, técnico, coyuntural, con alcances reducidos en lo a que participación se refiere, apegado al cumplimiento descontextualizado y desarticulado de objetivos de planes, programas y proyectos. Se busca avanzar hacia su consideración como proceso socio-político, contextualizado, temporal y estratégicamente fijado (Gutiérrez y Sánchez, 2009); que tiene como finalidad, contribuir al desarrollo de la sociedad, entendido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente referenciada (Múnera, 2007), el cual se expresa y materializa en el territorio como sujeto de desarrollo, en tanto se asocia como recipiente maleable (Fals, 2000), producto de la construcción sociocultural que le otorga sentido, al brindarle nuevos usos, otras apropiaciones y simbologías, es decir, al semantizarlo.

Entender el ordenamiento territorial como **proceso social** implica vincular a su énfasis técnico, a la organización social y al crecimiento económico, los actores protagonistas del desarrollo. En tal valoración toma fuerza la vinculación de diferentes sujetos, que mediados por la relación estrecha y cotidiana con sus contextos territoriales

y, por las relaciones comunicativas diversas, construyen deliberadamente contenidos colectivos significativos. Su condición **política** se registra en la posibilidad de encuentro y confluencia de actores sociales, gubernamentales, gremiales y académicos, que ostentan poderes de diversa naturaleza, los cuales se superponen, configurando ambientes específicos para la toma de decisiones ante proposiciones y recursos que conducirán hacia el tipo de sociedad anhelada. La característica **temporal** se asocia a la duración de largo plazo en su evolución y a las formas de implementación (Pichardo, 1997: 35-36; Gutiérrez, 2006: 75-100) que conducen a la valoración de temporalidades en interacción, integradas y comunicadas, propias de un sistema sinérgico, con cualidades de flexibilidad y permanencia.

El ordenamiento territorial en tanto **proceso estratégico** aboga por el establecimiento de objetivos “sumamente móviles” (Rincón, 2001:107) sustentados en pretensiones conceptuales, temporales, enmarcados por condiciones contextuales que los implican, de manera que puedan proyectar asertivamente los resultados y las metas esperadas. A su vez, precisa de mecanismos de gestión y ejecución viables y factibles, los cuales vinculan lo que debe y quiere hacerse con lo que efectivamente puede llevarse a cabo. Los sentidos de proceso social, político, temporal y estratégico vislumbran una noción más amplia, pero sobre todo, vigente en términos territoriales porque incorpora contexto, actores, intereses y prácticas sociales que conduce a la concreción de modos posibles para aproximarse al desarrollo.

Desde tal perspectiva, el ordenamiento territorial guía el camino hacia el desarrollo en tanto fija intenciones que se ven reflejadas en planes, programas y proyectos; mide distancias y límites; ofrece tiempos y espacios concretos; establece jerarquías entre alternativas; revela obstáculos y entornos favorables; plantea acciones viables y factibles; contribuye a la construcción de sentidos colectivos; e incorpora la realidad territorial desde la base social, como mayor reflejo de su existencia y realización, pudiendo transformarla.

Ahora bien, si se parte de la idea de que es el territorio el que se ordena y desarrolla, y que lograrlo exige un proceso de planeación intencionada, consensuada y estratégica, surge la necesidad de explicitar su concepción. Al efecto conviene caracterizar el territorio mediante tres aspectos relevantes: **materialidad**, visible en el espacio; construcción sociocultural, que dota la materialidad de sentidos; y, **semantización**, resultado de la relación dialéctica entre materialidad y construcción sociocultural, que lo hace heterogéneo, simultáneo, conflictivo, flexible, móvil y cambiante en el marco de fuerzas internas y externas (Gutiérrez y Sánchez, 2009).

El espacio provee de materialidad al territorio comportándose como continente de producciones socioculturales, donde se representa la significación de las acciones humanas y se elaboran las diversas formas de conocimiento de la realidad. Se trata del componente físico para la construcción del universo cultural de las colectividades, donde se desatan las acciones individuales sociales, constituyéndose en marco de inscripción de la cultura y, por tanto, una de sus formas de objetivación (Barbosa, 2002: 132-139). La materialidad del territorio difiere del espacio semantizado, porque este la reúne junto a la vida que la anima y puede asociarse al carácter del territorio como base de la reproducción social, de la producción de gente o como espacio vital. El territorio como materialidad se desarrolla y es susceptible de prefigurarse en términos de imagen objetivo, mediante la participación de los

actores que lo habitan, le aportan vida, animan, movilizan, recrean, transforman y otorgan diversos sentidos.

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

Se asocia al componente físico-espacial del ordenamiento territorial, el potencial sociopolítico del proceso planificador y el estímulo que deviene al comprenderse que el territorio se constituye en procura de desarrollo. De ahí que su consideración como opción para el desarrollo, conlleve la estimulación, la potenciación y el mejoramiento del ser humano considerado en todas sus expresiones, reflejo de mejores prácticas territoriales, en la medida que sea un escenario para la democracia, la libertad, la convivencia, el reconocimiento de las diferencias, la vinculación social permanente y estable.

Ordenamiento territorial como política pública

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

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

Así las cosas, en la política pública debe reconocerse la integración de los múltiples intereses presentes y entenderse como “conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999: 41). Toda política pública, en cualquiera de los ámbitos que le son propios, tiene como finalidad esencial, por un lado, crear las condiciones de inclusión sociopolítica, necesarias y suficientes para que los actores participen en la vida económica, social, cultural, tecnológica, ambiental y democrática, orientada hacia la construcción del proyecto colectivo territorial; por otro, contribuir a la transformación del territorio, buscando armonía entre lo social, lo político y lo económico. Posee, además, una triple fundamentación de soporte: predicción, decisión y acción en el territorio. Predicción,

en tanto no es posible decidir sin tener como referente una imagen objetivo deseada a lograr; decisión, porque define estrategias que inciden sobre los problemas relevantes; acción, porque se concreta en hechos visibles en el tiempo.

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

La flexibilidad y la oportunidad, están ligadas a la previsión de sus efectos y a los equilibrios en las demandas internas y externas a que se le somete cotidianamente. Toda política pública se caracteriza por los principios políticos y éticos que animan su formulación, en particular con el sentido de la acción pública y los objetivos orientados a la construcción de sociedades más equitativas, dándole vigencia a los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y al pleno ejercicio de la ciudadanía. Por último, la política pública tiene su propio ciclo de vida a partir de la consideración, por parte del Estado, de un problema como socialmente relevante.

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

El planteamiento de las reflexiones que convocan el escenario **estructurante jurídico-institucional**, contribuye a mejorar el panorama normativo del ordenamiento territorial al incorporar, poner en vigencia y articular aspectos esenciales relacionados con la temporalidad, la espacialidad de su aplicación, la participación, su formalización como sistema y la activación de mecanismos de información y divulgación pública. En primer lugar, si la planeación del ordenamiento territorial define su temporalidad en el corto, mediano y largo plazo, estableciendo el número de años correspondientes a cada una de ellas, así como su forma de vinculación, evitará la interpretación que la nación y sus entidades territoriales han hecho hasta el momento, al relacionarla, única y exclusivamente, con los períodos de gobierno del ejecutivo electo, basándose en las orientaciones consagradas por la Ley 152 de 1994, relativas a los procesos de planeación del desarrollo; ordenar el territorio y planear el desarrollo deben ser procesos temporalmente sinérgicos, complementarios y coherentes, casi dialécticos. Proyectos de ley que propendan por sincronizar y adecuar los postulados contenidos en la 152 de 1994 y la 388 de 1997, especialmente en lo relativo a temporalidades,

objetivos y metas contenidas en los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, será la línea de acción que acompañe este lineamiento.

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

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

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

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

A su turno, los lineamientos en lo estructurante estratégico, fortalecen el ejercicio interno del ordenamiento territorial; lo hacen idóneo, contextualizado, articulado, preciso y efectivo como práctica sociopolítica contemporánea, renovada e implican propositivamente la aproximación de formas operativas para su planeación. En primer lugar, la incorporación de una mirada contextual amplia, extendida y confluyente a escala municipal, departamental, nacional e internacional, que cobije hechos y dinámicas internas y externas retrospectivas, coyunturales y prospectivas, en ámbitos de diversa naturaleza, supone la comprensión de condicionamientos y oportunidades

que realcen el ejercicio estratégico del ordenamiento en contextos territoriales conflictivos, dinámicos y complejos como los propios de la realidad colombiana. A manera de línea de acción, se orienta la configuración de ámbitos, acompañados de tendencias contextuales, como expresión interdependiente de la realidad territorial, aplicable en el momento de la formulación de los planes de desarrollo, con posibilidad de actualización permanente.

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

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

En cuarto lugar, la inclusión de sistemas de seguimiento y evaluación asertivos, sólidos, rigurosos, completos, útiles, comparables y confiables para la evaluación del desempeño de la planeación, por parte de las instancias a las que les corresponde elaborar informes y balances, fortalece la cultura de la planeación, en virtud a que permite establecer la eficiencia, la eficacia y la efectividad en los temas asociados al desarrollo del territorio, por cuenta de la planeación.

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

Corolario: Ordenamiento territorial y formación de actores, reto para la Geografía y las Ciencias Sociales

La experiencia vivida en Colombia a partir de 1991, relativa a la planeación del desarrollo nacional y territorial permite aseverar (Gutiérrez y Sánchez, 2009) que es posible encontrar, no sin dificultades, ni plenamente dispuestos, organizados, formados o conscientes de su papel protagónico, actores vinculados a la estructura gubernamental del Estado y a otros, provenientes de las esferas privada, no gubernamental, académica,

social, ciudadana y comunitaria, en diversas expresiones, personas, grupos dispuestos a promover y liderar procesos de ordenamiento territorial estimulantes, adecuado y, sobre todo, útiles para procurar la transformación territorial colectivamente anhelada. El mismo recorrido histórico, permite evidenciar lamentablemente, que no acontece igual con los actores requeridos por los procesos de ordenamiento territorial: están ausentes del panorama nacional y de las entidades territoriales y, por tanto, si de hacerla viable y factible se trata, tendremos que formarlos. Esta formación habrá de habilitarlos, disponerlos y fundamentarlos para conjugar el carácter contemporáneo, renovado y novedoso del ordenamiento territorial, en procura de hacerlo una auténtica realidad. Tal tarea no será posible sino desde el escenario que propicie una fuerte y audaz política pública educativa. Política pública en tanto, por un lado, tal como lo reconoce la literatura al respecto, se constituye en respuesta del Estado a una problemática socialmente relevante, sentida por el conjunto de sus actores, más allá de la norma en la podría soportarse e incorporarse (Salazar, 1999); y por otro lado, se correspondería con los escenarios de política pública en ordenamiento territorial, en los dos horizontes anteriormente planteados: el jurídico-institucional y el estratégico.

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

Formar actores para el ejercicio del ordenamiento territorial, deberá tener como propósito su orientación hacia el desarrollo, en marcos democráticos. No sólo formarlos con preeminencia en derechos y responsabilidades civiles y políticas; deberá hacerse incluyendo también los económicos, sociales y culturales; los de solidaridad, ambientales y los colectivos que trascienden los derechos individuales. Así considerada, se trata de la formación de actores democráticos, sociales, críticos y activos, dispuestos a producir los cambios que aseguren el incremento de la democracia territorial (Gutiérrez, 2009), mediante la fundamentación, la apropiación, la activación y el fortalecimiento de los procesos de planeación del desarrollo y de ordenamiento territorial, dirigidos a fortalecer auténticos escenarios propicios y estimulantes de experiencias orientadas a prácticas de planeación para el desarrollo del territorio (Gutiérrez y Sánchez, 2009). Formación desde los procesos conscientes que la consideran como proceso pedagógico integrador que educa, instruye y desarrolla, posibilitando desarrollar sentidos de pertenencia, respeto por la diferencia, estímulo para la participación, incremento de la gobernabilidad, construcción de convivencia, gestación de ciudadanos activos y críticos, decididos a ejercer sus ciudadanías, fortalecer la democracia y, en esencia, apropiarse del ordenamiento territorial como opción para mejorar condiciones de vida y mayor bienestar.

Diseñar, transformar y construir infraestructuras; ordenar espacios productivos, recreativos, deportivos, institucionales, académicos; dictar normas urbanísticas,

reglamentar usos, implementar políticas; crear y modificar paisajes; dotar de funciones sociales, delimitar usos y separar territorios, entre otras cosas, son actividades espaciales, es decir, aluden a campos de conocimiento sobre la tierra a partir de “prácticas sociales de carácter espacial, que forman parte de la propia sociedad humana y que le acompañan desde su origen” (Ortega, 2000: 8, 23), construyendo espacios, produciendo paisajes, constituyendo territorios, es decir, gestando el propio objeto geográfico. Hacerlo de manera participativa con perspectiva democrática; asumirlo como potencial pedagógico para formar los ciudadanos que se requieren para potenciarlo y llevarlo a cabo, aprovechando el escenario propicio del ordenamiento territorial generado e implementado en Colombia a partir de 1991, se constituye en todo un reto y, a la vez, en una oportunidad para la Geografía moderna en particular y, en general, para las Ciencias Sociales no solo colombianas, sino también latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín (2008).** *Agenda de estudios de ciudad con énfasis en Medellín. Diez investigaciones. Concurso convocado por el Municipio de Medellín y Colciencias*, Medellín, Departamento Administrativo de Planeación
- Álvarez de Zayas, C.M. (1998).** *Pedagogía como ciencia o epistemología de la educación*, La Habana, Cuba: Ed. Félix Varela.
- Barbosa, P. (2002).** Apropiación simbólica del territorio. En: *Revista Cuadernos Americanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año XVI, vol. 6, núm. 96, nov.-dic., pp. 132-139
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998).** *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, España: Ariel
- Colombia, Congreso de la República, Ley 388**, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones, Bogotá, Diario Oficial, año CXXXIII, núm. 43091, 24 julio 1997
- Colombia, Congreso de la República, Ley 152**, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, *Diario Oficial*, año cxxx, núm. 41450, 19 de julio de 1994
- Díaz, A.E. y Quiroz, R.E. (2005).** *Educación, instrucción y desarrollo*, Medellín, Colombia: Imprenta de la Universidad de Antioquia
- Echeverría, M.C. y Rincón, A. (2000).** *Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín*, Medellín, Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín
- Fals Borda, O. (2000).** Acción y espacio. Autonomías en la nueva República, Bogotá, Colombia: Ed. Enero
- Gutiérrez, A. L. (2006).** El ciclo de intervención social participativo (Cis (p)): opción metodológica para la participación en la planeación del desarrollo territorial en Colombia. *Revista de Trabajo Social*, Medellín, Universidad de Antioquia, Departamento de Trabajo Social, núm. 3, ene.-jun., pp. 71-100
- Gutiérrez, A.L. (2009).** Ciudadanía y territorio: escenario para la formación ciudadana. *Revista Palabra: palabra que obra*, 10, 109-127.
- Gutiérrez, A.L y Sánchez, L.M. (2009).** Planeación para el Desarrollo del Territorio: perspectiva contemporánea. Medellín, Colombia: Ed. Universidad de Antioquia

- Medellín, P. (2004).** *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, Chile: CEPAL, núm. 23
- Mendicoa, G. (1997).** *La planificación de las políticas sociales. Planteo de un caso para su análisis y evaluación*, Buenos Aires, Argentina: Espacio
- Múnera López, M.C. (2007).** *Resignificar el desarrollo*, Medellín, Colombia: Escuela del Hábitat CEHAP, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia
- Ortega Valcárcel, J. (2000).** *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*. Barcelona: Ariel
- Pichardo, A. (1997).** *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Argentina: Lumen, Humanitas
- Salazar, C. (1999).** *Las políticas públicas*, Bogotá, Colombia: Javegraf
- Sánchez, L. M. (2005).** Fragmentación social y planeación territorial: 'Plan de ordenamiento territorial', municipio de Medellín, Estudio de caso: Corregimiento de San Antonio de Prado. Tesis de magíster en estudios urbano-regionales, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Medellín
- Sánchez, L. M. (2007).** Fragmentación social y planeación territorial, *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, Bogotá, Colombia, Instituto Hábitat, Ciudad y Territorio, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, vol. 11, núm. 1, ene.-dic., pp. 28-39
- Santos, M. (2000).** *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*, traducción de María Laura Silveira, Barcelona, España: Ariel Geografía
- Sarmiento, E. (2002).** *El modelo propio: teorías económicas e instrumentos*, Bogotá, Colombia: Norma, Escuela Colombiana de Ingeniería
- Vargas Velásquez, A. (1999).** *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Colombia: Almudena.