



CONFIGURACIÓN ESPACIAL DEL TERRITORIO ANTIOQUEÑO,  
Utopías y Realidades. . . .

JESSICA MARIA RESTREPO RUIZ

Asesor:

Iván Escobar Ramírez

Economista Agrícola – Mg. en Ciencia

Trabajo de grado para optar al título de:

Antropóloga

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA  
MEDELLÍN

2016

*“... El ordenamiento territorial es esencialmente un proceso transformador,  
Que requiere de una reflexión crítica y creativa sobre la naturaleza de las  
Relaciones sociales y de producción dominantes, y en ese sentido debe  
Comportar el afianzamiento y revaloración de su ética tradicional (la de los  
Pueblos indígenas) fundada en el comunitarismo, la reciprocidad y el apoyo  
Mutuo...implica ante todo un ordenamiento del pensamiento, encaminado a  
Reconstruir la trama y la urdimbre del tejido social”*

*Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC*

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	7
<b>1. Concepto de Territorio.....</b>	<b>12</b>
1.1. Sociedad y su relación con el Medio Físico.....	12
1.2. Estado y Territorio.....	19
1.3. Relación entre Estado, Territorio y Medio Ambiente.....	28
<b>2. Ordenamiento Territorial.....</b>	<b>33</b>
2.1 Contextualización del Ordenamiento Territorial.....	33
2.2. Situación en Colombia.....	46
2.2.1. Antecedentes históricos de la planeación territorial.....	46
2.2.2. Estructura Territorial de la Administración del Estado.....	50
2.3. Situación en Antioquia.....	61
2.3.1 Modelos y Proyectos de OT.....	61
2.3.2 Proyectos para el OT Urbano-Regional.....	67
<b>3. Construcciones alternativas para el O.T.....</b>	<b>76</b>
3.1. Análisis al modelo de configuración del territorio.....	76
3.2. Consideraciones finales sobre diversidad y desarrollo sostenible.....	84
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>92</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>95</b>

## Índice de Imágenes

1.	Gráfico 1. ....	.44
2.	Grafico 2. ....	.45
3.	Tabla 1. ....	51
4.	Tabla 2. ....	56
5.	Tabla 3. ....	59
6.	Mapa 1 y 2. ....	62
7.	Mapa 3. ....	64
8.	Mapa 4. ....	65
9.	Imagen 1. ....	.68
10.	Imagen 2. ....	.69
11.	Imagen 3. ....	.69
12.	Imagen 4. ....	.70
13.	Imagen 5. ....	.71
14.	Imagen 6. ....	.71
15.	Imagen 7. ....	.72
16.	Mapa temático 1 y 2. ....	.81

## RESUMEN

El territorio en como escenario de interacción social, cultural y ambiental, representa aquel lugar sobre el cual se establecen todas las relaciones económicas y políticas, y por tanto es donde tienen origen tanto los hechos físicos como simbólicos del espacio. En el actual contexto mundial, uno de los objetivos en común de distintas instituciones tanto públicas como privadas, es acceder al conocimiento y a la propiedad sobre los territorios, para poder, intervenirlos y transformarlos con el propósito de responder al modelo de desarrollo global y a la idea de una sociedad más Moderna y Desarrollada.

El objetivo de la presente investigación es analizar los parámetros de Ordenamiento y Planeación, que mediante los instrumentos de gestión y política pública, se han convertido en los principales motores de transformación de los espacios y de las sociedades que los habitan. Por medio de una lectura de las relaciones entre Estado, Sociedad y Medio Ambiente, y de los modelos de desarrollo generados a razón de este vínculo, se pretenderá entender el contexto Histórico de la idea de organizar y planificar el territorio, de indagar en las estructuras jurídicas y normativas que se establecieron para definirla y sustentarla, y finalmente en comprender la forma como concebimos y configuramos el espacio físico y simbólico. Todo esto con el fin de brindar una perspectiva reflexiva sobre la comprensión del territorio como un conjunto de diversidades que forman un equilibrio y que también pueden permitir un desarrollo para las comunidades y para el territorio Nacional, mediante una planificación razonable que se comprometa tanto con los ecosistemas naturales y los grupos culturales, como hasta ahora se ha comprometido con la Economía.

*Palabras clave: Ordenamiento y Planeación Territorial, Modelos de Desarrollo, Políticas Públicas, Territorio, bienes Ambientales, bien Común*



## INTRODUCCIÓN

La actual crisis ambiental ha venido a cuestionar las formas como hemos venido habitando el mundo, refutando la construcción de verdad desarrollada por los paradigmas de la modernidad, la ciencia objetiva, los modelos y tal como plantea Enrique Leff, la conflictiva social puesta en juego por la crisis ambiental cuestiona las formaciones teóricas e ideológicas que, como dispositivos de poder en el orden de la racionalidad formal y científica, legitiman el orden social establecido, así, la racionalidad económica y jurídica que han legitimado e institucionalizado las formas de acceso, propiedad y explotación de los recursos naturales, aparecen a la luz del saber ambiental como la causa última de la degradación socio-ambiental (2004: 235). Dada esta situación debería instarse a distintas ciencias como instituciones a una o varias re-estructuraciones de los modelos o de las formas legitimadas que han permitido un uso insustentable de la naturaleza, y suponer que la razón fundamental del ordenamiento como conjunto de normas, es mantener la convivencia de los distintos aspectos que componen la sociedad y no generar desequilibrio en estos.

Los cambios que hoy tienen lugar en el mundo son de tal naturaleza y extensión que alcanzan a todas las sociedades. La hegemonía del capitalismo como sistema económico, junto con el avance de las nuevas tecnologías y de los medios de transporte y comunicación han hecho de nuestro planeta un solo mundo. Por eso es común hoy en día utilizar términos como globalización o mundialización, que pueden referirse tanto a las dimensiones económicas de este proceso como a las culturales (Comas d'Argemir: 1998).

En Colombia, como en el caso del resto de los países en vías de desarrollo ha sido constante la manifestación de unos vínculos entre sociedad-naturaleza que se ha caracterizado por una constante explotación de los recursos naturales, países donde el Producto Interno Bruto se cimienta en un altísimo porcentaje en la explotación directa de recursos (Hídricos, Mineros, Energéticos), siendo las actividades económicas, primarias y secundarias. Y en general, todas las demás actividades económica menores dependen igual del uso de recursos ambientales, y si resulta ser, un uso inadecuado, se vuelven cada vez más inevitables las causas de la crisis actual y la capacidad para generar alternativas para el futuro.

Así pues, las condiciones que como sociedad hacia el desarrollo estamos permitiendo, promoviendo y que tenemos como estilo de vida, han venido tomando cada vez más forma de amenaza ambiental, la contaminación del aire, el agua, de la tierra, hacen que el daño que la naturaleza sufra sea uno definitivo, que no solo va a imposibilitar la actividad económica futura que tanto le importa a la Sociedad actual, sino que limitará la propia existencia y el desarrollo del ser humano y de las demás especies como organismos vivos.

Pero tal como se presenta la crisis, también se van presentando alternativas a ésta, y en el caso de la crisis ambiental que es tan importante porque conjuga todos los aspectos de la vida social, se presentan nuevas y diferentes enfoques sobre cómo lograr mejoras sociales, a través de la planeación y del ordenamiento con base en el conocimiento y la convivencia con el entorno, Al respecto Wilches-Chaux (2013) dice que “Existe una gama muy amplia de espacios y de herramientas, que van desde los estudios de impacto ambiental y los análisis y escenarios de riesgo,



hasta el conocimiento acumulado en la memoria individual y colectiva de las comunidades, a través de todas las maneras como esta se almacena y se expresa: conocimiento científico construido desde el saber y la experiencia tradicionales. . . sentido común de quienes, sin conocer el término, tienen que llevar a cabo una gestión cotidiana del riesgo como una forma de sobrevivir a las múltiples amenazas que enfrentan, etc.” Se entiende entonces que frente a los modelos económicos de crecimiento que no han sido eficientes en disminuir la creciente demanda en base a los recursos naturales, así como tampoco lo han sido en disminuir la sobreexplotación de la naturaleza, se han de visibilizar otros conocimientos y otras estrategias de origen tradicional que puedan garantizar a la sociedad los beneficios ambientales, a través de la convivencia y no del abuso sobre el entorno. En este mismo sentido se pronuncia Gómez, al enunciar que “En ausencia de planificación pública los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado, del más fuerte y con una visión a corto plazo: es lo que corresponde a la evolución tendencial, sin intervención voluntarista, que suele conducir a sistemas territoriales indeseables desde el punto de vista del interés general” (Gómez, 2002:47).

Planteado así, la reflexión a la que llegamos es a entender la importancia y la premura que existe de adoptar las políticas y medidas públicas precisas para una gestión y un uso sustentable y responsable de los recursos. En este punto, el territorio aparece como aquel espacio en el cual el Estado actúa con miras a perseguir el interés general, en tanto pueda garantizar un bienestar ecosistémico, que le de relevancia al ambiente como un todo, puesto que la utilización desmedida del territorio conduce a una de las alteraciones antrópicas más radicales, sabiendo ya ampliamente que la urbanización, la sobreexplotación y la descomposición de los ecosistemas son

causas directas del gradual desgaste de diversidad biológica y valores ambientales, induciendo seguidamente un deterioro en la calidad de vida de las personas.

La autoridad entonces que tiene el Estado de tomar decisiones sobre el territorio, y de definir el rumbo del quehacer de las personas sobre estos, se muestra como un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo sustentable y la preservación de la biodiversidad. Y en este sentido, esta investigación tratara de revisar tanto los criterios, como las atribuciones estatales desde una perspectiva más amplia, y la forma de estructuración por medio de modelos y sistemas que usa el estado para una zona específica como el departamento de Antioquia, quien es solo un ejemplo de los demás departamentos del país y del modelo económico en crisis. También pretenderá dar cuenta de la responsabilidad que le cabe a la Administración del Estado, en el uso de sus facultades y prerrogativas sobre el territorio, en proponer a un modelo territorial que permita dar respuesta a las necesidades sociales, económicas y ambientales comunes.

Para ello, se examinará la categorización de territorio existente en nuestro ordenamiento y se realizara un contraste con la aproximación teórica del concepto bajo los criterios de la sustentabilidad. Dicho objetivo se analizará en el primer capítulo el concepto de territorio en relación al vínculo sociedad-naturaleza; la valoración y apropiación del territorio por parte de los seres humanos, y en particular, por la sociedad organizada en el Estado, y además examinar las características y condicionantes constitucionales que debe observar la Administración Pública Colombiana en su proceder, los alcances del derecho a vivir en un medio ambiente libre y cómo éstas se aplican a la planeación del territorio. En el segundo capítulo se presentan

conceptualizaciones científicas de ordenamiento territorial, y los antecedentes de dicha situación en Colombia; a continuación se presenta la estructura orgánica, los instrumentos y las competencias con las que actúa la Administración del Estado sobre el territorio. En el tercer capítulo se apreciará el actual sistema de intervención sobre el territorio, además de contar con consideraciones del desarrollo sustentable en relación con el ordenamiento territorial, para así proponer algunas pautas que debiese contener el ordenación del territorio acorde a las necesidades ambientales que tenemos como sociedad sin tener que continuar con el actual modelo de irracional de relación con la naturaleza. La investigación se realiza en un nivel exploratorio teórico, a través de un análisis e interpretación cualitativa, procurando incorporar visiones analíticas de otras disciplinas. Para ello se utilizaron diferentes métodos de investigación, que parten desde la observación y reflexión como individuo parte de una realidad social, hasta la búsqueda de referencias históricas, políticas y sobre todo enfocadas al análisis de fuentes primordialmente documentales y legales.

## 1. CONCEPTO DE TERRITORIO.

### 1.1. **Sociedad y su relación con el medio físico**

Los seres humanos somos organismos multicelulares complejos, consecuencia de una evolución biológica que se calcula alrededor de 4.000 millones de años desde la existencia de la primera célula; esto sin duda ha sucedido gracias a una disponibilidad de distintos materiales de forma constante, donde los seres vivos que existieron y que hoy existen han contado con incontables elementos que le han permitido continuar, y por tanto construir el fenómeno de la vida social. Así pues, realizar un análisis de la relación entre las personas y el medio físico que los rodea es una necesidad ya que ésta, es una relación existencial y primaria, de tal modo, es este aspecto el que debería ser instituido como condición fundamental en la construcción cultural y eje sobre el cual la sociedad y el entorno se desarrollen.

En este sentido, en el desarrollo humano parece que la forma como cada uno de los individuos se reconoce y se apropia de su entorno, se presenta como el gran diferenciador, y que este diferenciador es sin duda el resultado de un proceso interminable de estimación y representación cultural de los que nos rodea, es otras palabras la posibilidad de identificar y conocer lo externo nos brinda la capacidad de relacionarnos y participar en las transformaciones, contrario a cuando no tenemos esa conciencia del entorno y son otros mecanismos los que deciden el devenir individual, cultural y ambiental. Porto Gonçalves señala que “es necesario que reconozcamos que los hombres no se relacionan entre sí y con la naturaleza directamente, como pretende cierto tipo de empirismo de inspiración positivista. Como ya señalo Carl Jung, el hombre

es un animal simbólico y, en este sentido, sus relaciones entre sí y con la naturaleza son mediadas por los significados que crea y que dirigen sus prácticas. No existe, como hemos visto, apropiación material que no sea, al mismo tiempo, simbólica puesto que sólo se apropia de aquello que tiene [o] hace sentido. Y la creación de sentidos se constituye en el núcleo de las comunidades humanas, en sus ethos específicos, de donde provienen sus dimensiones éticas.” (Porto Gonçalves, 2001:16).

Arturo Escobar, analizando la complejidad que confina la razón sobre el entorno realizó un esfuerzo dogmático por establecer la disposición de estas representaciones cita la biología fenomenológica de Humberto Maturana, Francisco Varela y colaboradores, quienes sugieren “que la cognición no es un proceso de edificación de representaciones de un mundo que nos viene dado por parte de una mente externa a dicho mundo, que también nos viene dada [...], sino que la cognición siempre es experiencia materializada que tiene lugar en un fondo histórico y que se debe teorizar desde la perspectiva de la «coincidencia ininterrumpida de nuestro ser, nuestro hacer y nuestro conocer». En el seno de lo que llaman enfoque enactivo, la cognición se convierte en la representación y en la promulgación de una relación entre la mente y el mundo basada en la historia de su interacción.” (Escobar, 2000: 184)

Continuando estos enfoques, la conciencia del medio físico, es decir la acción y efecto de conocer lo exterior por parte de los seres humanos, ha sido un proceso que surge de una gran cadena de representaciones culturales, determinada por las diferencias que existieron en cada momento histórico particular. También es necesario reconocer el conjunto de significaciones y creencias que han formado dicho vínculo, hoy determinado por la posición occidental capitalista predominante, que ha logrado transformar la tan mencionada relación existencial, y que

actualmente se ha convertido y se entiende como una tensión entre el hombre y la naturaleza, en la cual ambos se ubican en lados opuestos.

En este orden la relación entre hombre-naturaleza se ha establecido como un lazo caracterizado por la posición de dominio, control y supremacía de nuestra especie sobre el medio físico y biológico. La apreciación, el significado y por tanto, la apropiación del entorno han sido construidas en base a un modo distinto de pensar la realidad. Enrique Leff, expone que, “la voluntad de conocimiento engendrada por la epistemología ha generado un exceso de objetividad del mundo. El afán de iluminar el mundo por medio de la razón hasta hacerlo transparente (...), de ordenar la realidad empírica con formulaciones lógicas y fórmulas matemáticas hasta alcanzar la verdad absoluta, ha engendrado una realidad omnipresente en el horizonte de la existencia humana. Esta hiperrealidad ha dislocado el orden simbólico.”(Leff, 2004: 88).

Por tanto, el mundo idealizado por esta posición dominante ha convertido la naturaleza en un ‘objeto’, y la intervención humana sobre este se ha efectuado sin consideración de límites reales, lo que ha acarreado la crisis ambiental. Así, el medio físico, materialmente limitado ya no puede sobrellevar las proyecciones al infinito del crecimiento socio-económico tan codiciado por la sociedad moderna. Ello nos insta a analizar la construcción cultural que hemos realizado sobre el entorno, para lo cual es oportuno remitirnos en este punto, al hecho elemental de que, tanto los seres humanos, como el medio que los rodea, y también el vínculo entre éstos, se da en un espacio determinado, por tanto es una condición necesaria que concibamos el espacio como lo que contiene toda lo existente, o sea comprender, que el mundo, e incluido en él las dinámicas y realidades psico-sociales que pudieren manifestarse existen en una espacialidad fija, y que es desde allí y solo desde estas particularidades que pueden construirse sistemas teóricos que

den cuenta de los procesos físicos y que correspondan a una respuesta acertada a las necesidades de los procesos socio-ambientales.

Hasta aquí, el medio físico, la naturaleza y el entorno, existen en un espacio determinado, y estos conceptos son en sí mismos definiciones de espacio. O en otras palabras, son espacio producido, en la medida que la instauración de conceptos como éstos, deriva justamente de los modos relacionales a través de los cuales constituimos, como humanidad, lo ‘externo’, es decir, son la conformación de nuestra espacialidad. En relación a esta perspectiva, podemos encontrar definiciones de espacio como la de Milton Santos quien señala que “el espacio no es ni una cosa ni un sistema de cosas sino una realidad relacional: cosas y relaciones juntas. Por esto su definición sólo puede situarse en relación a otras realidades: la naturaleza y la sociedad, mediatizadas por el trabajo” (Santos, 1996:27). Esta visión referente al trabajo, pudiera parecer una apreciación sesgada, sin embargo la economía y las formas de producción han sido precisamente el catalizador del vínculo que hemos creado con el medio y por tanto han modelado el espacio, en efecto remitiéndonos a la conformación de nuestro modo de pensar la realidad Leff plantea que “la visión mecanicista del mundo que produjo la razón cartesiana y la dinámica newtoniana se convirtió en el principio constitutivo de la teoría económica, predominando sobre los paradigmas organicistas de los procesos de vida y orientando el desarrollo antinatural de la civilización moderna. De esta forma, la racionalidad económica desterró a la naturaleza de la esfera de la producción,...”. (Leff, 2004: 99)

Sin detrimento de la observación gradual sobre el ámbito económico y la afectación que este ha tenido en la conformación de nuestro entorno, es necesario tener presente que el espacio

no es entendido por los seres humanos como totalidad o como la universalidad material, en efecto nuestra capacidad de aprehender el espacio, tanto individual como social, es sólo respecto a una parcialidad de éste; es aquél espacio que corresponde a nuestros flujos de movimiento, de comunicación, a nuestras construcciones imaginarias de espacialidad. Gonçalves plantea en este sentido que “las identidades colectivas implican por tanto un espacio hecho propio por los seres que las fundan, vale decir, implican un territorio. (...) Incluso se puede decir que existe un determinado espacio concreto, físico, con límites y fronteras bien marcados, en el que un largo proceso de apropiación simbólico-material implicaría que los propios miembros de esta comunidad humana hubieran construido el sentimiento de ese espacio que es su espacio, su espacio común, lo que significa que se comunican a través del mismo, como parte constitutiva de su ser social” (Porto Gonçalves, 2001: 6).

En síntesis, podemos establecer de manera simplificada que, siendo el espacio toda la materia existente, la parte asumida que configuramos y de la que nos apropiamos tanto individual como socialmente sobre este, es el territorio. Y en este sentido, el territorio correspondería a aquel espacio hecho propio bajo un proceso de significación cultural, sin embargo territorio no es sólo una construcción psico-social que pudiera modelarse de manera absoluta por nuestros imaginarios colectivos, ello en la medida que preexisten elementos tanto físicos como biológicos que lo integran. Es más, si llevamos esta argumentación a la visión más propiamente existencial señalada al inicio de este capítulo, cabría sustentar que el territorio que ocupa una especie, es aquel espacio que le permite vivir, su hábitat, es decir el lugar que suministra a cada organismo los flujos e intercambio de materia y energía que sustentan la existencia.



Así, la importancia de estudiar el territorio y la construcción de nuestra espacialidad, es porque en el contexto de una crisis existente entre la relación sociedad – medio ambiente, la necesidad de identificar las posibles alternativas, y en torno a ello, la noción de territorio surge como una oportunidad tanto conceptual como metodológica.

En cuanto a la complejidad del acercamiento a la noción de territorio, se desbrozan varias posturas e intentos de conceptualización, sin embargo al ser el análisis del territorio precisamente el objeto de esta investigación, es pertinente no hacernos de una definición en este punto, sino que baste esbozar por ahora dos visiones con respecto a la enunciación de dicho concepto. Di Meo entiende el territorio como “el molde, a la vez material e inmaterial, de las relaciones socio espaciales. Y como lo expresa Armand Fremont refiriéndose a la significación territorial, "el espacio aparece como el factor explicativo y aislable de la organización social". Es como un calco de la forma como se interrelacionan las acciones y fuerzas de cada actor y grupo de actores sociales, comprendida también su evolución en el tiempo. (...) El territorio es el espacio geográfico más el imaginario colectivo que surge de la superposición de todas las experiencias socio espaciales individuales". Esta postura nos entrega una visión antropocéntrica del término, no obstante es importante tener presente, que tal como plantea Bozzano “en la elaboración del territorio como concepto intervienen a priori cuatro órdenes, cada uno con legalidades o dinámicas de funcionamiento particulares: físicas, biológicas, sociales y psicológico-simbólicas. Con ello se pretende significar que un proceso social no puede explicarse a partir de la física o la biología, o que un proceso natural tampoco puede entenderse a través de un modelo social” (Bozzano, 2000: 39).

Bajo esta idea entonces “una cuenca hidrográfica en un relieve serrano, una cobertura boscosa en un piedemonte o una gran ciudad en una costa montañosa, son tres territorios cuyos procesos responden en mayor medida a dinámicas físicas, biológicas y sociales respectivamente. No por ello, en cada uno de estos lugares, las otras dinámicas no están presentes, sino que suponemos que hay en todos ciertos procesos físicos, biológicos y sociales. En este sentido es que hablamos de combinación, de articulación, de interpenetración de procesos, y aún más, en la medida que el soporte natural –con sus dinámicas- es previo a los procesos sociales que se despliegan, nos referimos a sobreconstrucción de uno sobre lo otro” (Bozzano, 2000: 39).

Los razonamientos antes referidos en torno al concepto de territorio coinciden en entregar, como elemento constitutivo y trascendental de éste, la apreciación social; pues será precisamente el conjunto de significados que le otorgamos al espacio para considerarlo como territorio, lo que determinará su extensión y forma. En tal sentido, es de suma importancia comprender que las distintas sociedades se han desarrollado en un ámbito espacial determinado, que la organización de cada grupo humano, involucra una organización del espacio tanto sobre aquel representado como propio, como aquél realmente utilizado. En consecuencia es de suma relevancia observar la forma que ha adoptado la sociedad organizada, en particular revisaremos el modelo geopolítico por excelencia, el Estado. Su conformación moderna, es sin duda, categórico a la hora de identificar la organización territorial del planeta, y con ello la apropiación del espacio por parte de estas unidades sociales.

## 1.2. Estado y Territorio.

La relación existente entre los conceptos de Estado y territorio, es determinante a al momento de entender la complejidad de la organización política, social y geográfica que ha asumido el mundo en los últimos cinco siglos de historia humana. Tal organización mundial en torno a los llamados Estados Naciones tiene una profunda importancia al toparse una investigación sobre el territorio, ya que será justamente sobre aquel espacio reconocido como parte de un Estado en particular donde se sustanciará la legitimidad del gobierno correspondiente para extender los poderes públicos, y por tanto ejercer la dirección de dicho territorio. Esta comprensión del vínculo entre ambos conceptos se encuentra ligada a la institucionalización del poder, a la idea de soberanía, y por tanto, al nacimiento del Estado Moderno.

La palabra territorio deriva del latín “territorium” y designaba, en un principio, a la zona que rodeaba a una ciudad y que estaba bajo su autoridad. Se aplicó a las ciudades-Estado del Mundo Clásico y resurgió en referencia a la jurisdicción de las ciudades medievales italianas. En este sentido, desde sus orígenes este concepto ha referido a espacios determinados donde se asientan comunidades humanas. No obstante, en su acepción moderna territorio se aplica a los Estados, siendo éste la tierra que pertenece al que gobierna un Estado (Taylor y Flint: 2002).

En cuanto al nacimiento y desarrollo del concepto de Estado es bastante afín a la suerte que sigue la palabra territorio; «Estado» procede del latín ‘status’, que en la Edad Media “se utiliza en relación con el «estado» o condición de un gobernante, o bien con el «Estado» del reino. La idea de un poder público independiente del gobernante y de los súbditos que constituyera la

autoridad política suprema de un territorio determinado no existía en la época medieval ni en épocas anteriores. El concepto moderno se desarrolla (...) en el siglo XVI, primero en Francia y después en Inglaterra” (Taylor y Flint: 2002: 192); y se le atribuye la primera utilización del vocablo a Nicolás Maquiavelo en su obra ‘El Príncipe’ (1515). De modo, que ambos términos en su contenido moderno nacen durante la época del renacimiento, y por tanto son conceptos instituyentes del aglomerado de significaciones que forma parte de la organización social que, a partir de aquel momento, se pone en marcha (Porto Gonçalves, 2001).

Lo anterior confirma la necesidad de detenernos en el contexto histórico que le da cabida al apareamiento del Estado: dicho suceso se sitúa generalmente en los últimos siglos del Medioevo europeo, y culmina en el Renacimiento con el establecimiento del Estado moderno. El proceso que resulta en su formación ha sido estudiado por diversos autores, que no siempre concuerdan en las causas o en los factores que le dan pie a su desarrollo, claro está que la dimensión de esta nueva configuración geopolítica supone que no podría existir una causa única o un antecedente universal. La estructuración del mapa mundial, del modo que hoy es asumido, es casi una forma natural del globo, pero fue sin duda trazada tanto más por fuerzas culturales, sociales, políticas y económicas que convergieron en esta unión histórica.

En una ligera descripción de los aspectos que influyeron en este proceso de formación estatal, podemos señalar que el Medioevo europeo se caracterizaba por una marcada homogeneidad en el ámbito cultural, puesto que la cristiandad se levantaba como el pensamiento filosófico y razón primordial del existir humano; la iglesia se inclinaba a ejercer una dominación

con pretensiones de universalidad, pretensión de uniformidad que co-existía con un alto grado de descentralización política, puesto que los reinos germánicos, diseminados por la Europa occidental, se conformaban como la organización política dominante, y estas autoridades ejercían relaciones de poder básicamente jerárquicas, de vasallaje, servicio y protección que se caracterizaban por ser vínculos personales y no necesariamente se establecían, más bien se determinaban en relación a una base territorial. Entender esto adquiere importancia en la medida en la que es la base histórica de lo que ahora convertido en otras complejidades más, es el modelo o sistema mundial imperante, Occidente y su construcción del mundo sobrepasó las demás realidades territoriales e hizo una superposición de ideas, actos y costumbres, de la cual hoy hacemos parte y que en parte ha causado la crisis.

Ante la idea, en la que el ser humano se re-define frente al mundo es determinante que en el desarrollo de la modernidad y la postmodernidad, la valoración de “hombre” individualizado como la medida del todo, genera una nueva realidad que trasciende en la cultura, la ciencia, el derecho, la economía y la política. Es justamente lo anterior del máximo interés para nuestra tesis, pues sustentaremos que he aquí la raíz del pensamiento que forja la compleja relación que ha construido el ser humano con la naturaleza, relación declarada en crisis.

Esta idea antropocéntrica del quehacer humano, es, la causa de las diversas circunstancias afines que permiten el nacimiento del Estado. La geografía y la economía, hacen parte de la nueva concepción del individuo la que confirma la capacidad humana de aprehender la realidad, así el desarrollo de la técnica y las ciencias se vuelven el instrumento único y apto para

conseguir a dicho objetivo. La geografía, revela su importancia en la materia que nos interesa desde su origen etimológico, cuyo elemento central es la noción de grafiar la tierra, en este sentido, el saber geográfico trata de construir nuevas marcas en la tierra, de establecer nuevos límites de las comunidades humanas, de delimitar los espacios, es decir, de constituir territorios, los estados territoriales modernos (Porto Gonçalves, 2001). Otro de los pensamientos que atraviesa esta forma de pensar y construir el espacio, es una reflexión que David Harvey describe de la siguiente manera: “en varios aspectos, la revolución renacentista que se operó en los conceptos de espacio y de tiempo instauró los cimientos conceptuales para el proyecto de la Ilustración. Aquella que ahora muchos consideran como la primera gran vertiente del pensamiento modernista consideró el dominio de la naturaleza como una condición necesaria para la emancipación humana. Si se tiene en cuenta que el espacio es un «hecho» de la naturaleza, la conquista y el ordenamiento racional del espacio se convirtieron en una parte integrante del proyecto de modernización. La diferencia en este caso consistía en que el espacio y el tiempo tenían que organizarse, no ya para reflejar la gloria de Dios, sino para celebrar y facilitar la liberación del «Hombre» como individuo libre y activo, dotado de conciencia y voluntad.” (Harvey, 1998: 276)

Por otra parte, la economía influyó decididamente en este dominio y modelación humana sobre el espacio, ya que es precisamente “desde que se pretende aprovechar las riquezas del suelo, reservándolas de toda posibilidad de disputarlas a grupos extraños concurrentes, que resulta, en efecto, ineludible amparar, mediante la fijación de deslindes, el alcance del imperio de la voluntad directiva del Estado” (Silva Bascuñan, 1997: 190). La legitimidad de esta emergente potestad estatal sobre la economía es producto del interés que tenían los grupos influyentes del

mercado mundial en traspasar poder económico al Estado en conformación. La sucesión que existe entre estos grupos económicos, la clase dirigente y el proceso de unificación estatal es descrita concisamente por (Taylor y Flint, 2002: 173) “(...) En los comienzos de la economía-mundo los principales grupos que competían por obtener ventajas en el nuevo mercado mundial eran, los terratenientes agrícolas y, los comerciantes urbanos. (...) Este conflicto está en relación directa con la aparición del Estado moderno. Ya el proceso de unificación y centralización del poder estatal, el hecho de poder navegar el mundo en el siglo XV, se dio paso a la apertura de nuevas rutas comerciales, de manera que la competitividad del naciente Estado territorial dependería del control sobre los nuevos recursos y del fortalecimiento del mercado nacional. Dichos objetivos sólo se verificarían a través de la intervención estatal, surge entonces el mercantilismo, que básicamente implicaba “la transferencia de las políticas mercantiles de la ciudad comercial al Estado territorial, en otras palabras, se aumentó la escala de restricciones territoriales sobre el comercio hasta el punto que se convirtió en una arma fundamental para crear Estados” (Taylor y Flint, 2002: 173).

Hernández Martín, en relación a este período sostiene “la misión del Estado consistía en promover el «interés nacional», básicamente el levantamiento de las barreras de protección al comercio y la promoción de la industria nacional. El estado tendía principalmente, a imponer los objetivos del Estado en un campo económico homogéneo, sometiendo toda la acción económica a los puntos de vista que convenían a las necesidades del propio Estado y de su territorio, que se pensaban como formando una unidad... el poder del Estado era la mira central del mercantilismo” (Hernández, 1988: 31).

La intervención del Estado se dirigía, entonces, a conseguir ventajas en los mercados, de modo que, para proporcionar a los mercantilistas de buenas condiciones, tendrá que controlar distintos ámbitos tales como la estructura espacial, los desplazamientos de hombres, producción, etc. En relación al ámbito espacial, es preciso señalar que “los mercantilistas (...) juzgarán benéfico la concentración de las fuerzas productivas, tanto en el plano internacional como en las relaciones entre ciudades y campo, entre capitales y provincias. La desigualdad espacial no les preocupa” (Cuervo, 2006: 22). En este contexto histórico donde se sientan las bases de una visión de mundo en el cual el espacio se basa, divide y apropia bajo premisas económicas, el Estado adquiere una fuerza que controla territorios abundantes en recursos y que además administra el producto de estos. La manera en la que esto se reprodujo tanto dentro como fuera de Europa es sin duda creadora de la configuración geopolítica mundial que hemos estado revisando, su reflejo en el ámbito ideológico cultural del mundo fue adverso. En efecto “varias formaciones culturales desaparecieron bajo la acción unificadora emprendida por el Estado sin la cual el mercantilismo no se habría expandido. Visto desde este punto, no fue el colonialismo simplemente el que destruyó los diferentes pueblos y culturas en todo el mundo. En realidad la anulación de las diferencias estaba inscrita dentro del propio proceso de formación de los Estados territoriales modernos y el colonialismo fue simplemente el desdoblamiento de esa forma en los espacios no europeos” (Porto Gonçalves, 2001: 19).

Los antecedentes aquí empleados pueden no bastar para englobar completamente la gran complejidad que presenta un proceso como fue el de la creación de los Estados territoriales, pero si pretenden discernir aspectos relevantes que han formado la construcción teórica del



concepto de territorio. También cabe destacar, que la construcción moderna del concepto de soberanía (radicada ahora en la nación), sería incorporada como concepto tras la revolución francesa en el siglo XVIII, la transformación del modelo totalitario y patrimonial al Estado Nación “consistió en un proceso gradual que reemplazó la fundación teleológica del patrimonio territorial con una nueva fundación, igualmente trascendente. La identidad espiritual de la nación antes que el cuerpo divino del rey, colocaron ahora al territorio y la población como una abstracción ideal. O, mejor aún, el territorio físico y la población fueron concebidos como la extensión de la esencia trascendente de la nación. De este modo, el concepto moderno de nación heredó el cuerpo patrimonial del Estado monárquico, reinventándolo en una nueva forma. Esta nueva totalidad del poder fue estructurada en parte por nuevos procesos productivos capitalistas, y también por viejas redes de administración absolutista. Esta difícil relación estructural fue estabilizada por la identidad nacional: una identidad integradora, cultural, fundada sobre una continuidad biológica de relaciones de sangre, una continuidad espacial del territorio y una comunidad lingüística” (Hardt y Negri, 2000: 87).

Como resultado del establecimiento del Estado como modelo de organización social, se trasmutó la representación que la humanidad tenía sobre el mundo, sobre su medio, creando uno ideal, basado en el dibujo de límites, fronteras y rayas. Esta delimitación del espacio, la idea de cerramiento, configura quizás el aspecto más importante de la conformación estatal, esto es la aparición de un ‘dentro’ y un ‘fuera’, en este sentido se puede establecer que “...la naturaleza fundamental del estado se compone de dos relaciones, lo que podemos denominar «mirar hacia adentro» y «mirar hacia afuera». El primer caso se vincula con las relaciones entre el Estado (...),

su sociedad civil y las actividades económico-sociales dentro de su territorio. El segundo tiene que ver con las relaciones del Estado respecto al resto del sistema interestatal del que forma parte” (Taylor y Flint, 2002: 171).

Así pues, la comprensión del territorio como el elemento necesario para la existencia del Estado o como la extensión terrestre que pertenece a esta forma de división administrativa, nos obliga a revisar cuáles han sido las principales formas que se han elaborado sobre la naturaleza, además del vínculo que se crea entre el ente estatal y el lugar donde ejerce su soberanía. En la admisión de una de estas teorías u otras que se levanten sobre la naturaleza de la relación entre el Estado y el territorio, no cambia un hecho que parece implícitamente aceptado, que es, la efectiva existencia de una relación entre el Estado y el espacio en el que se manifiesta el querer e interés estatal. Es un hecho que las decisiones estatales se reproducen sobre un espacio real, físico y geográfico, que sustenta las peticiones de la población que habita dentro de las zonas territoriales establecidas. Es notable notar que este espacio donde reclama el Estado autoridad y poder de administración sobrepasa la extensión meramente terrestre, el control estatal se extiende a espacios proyectados, a ideas, a formas de ser socialmente, de manera tal, que el sistema de normas y decisiones rige también sobre proyecciones en el mar territorial, en el subsuelo, y en el espacio aéreo, según límites y significaciones que se analizan en el Derecho Internacional (Silva Bascuñan, 1997).

De modo que podemos establecer que la expresión del querer estatal se verá reflejada en el territorio, y en el espacio se verán los objetivos e intereses que promueven y fundamentan el quehacer estatal. La profundidad del alcance con la creación del Estado, el

soberano “ya no es quien ejerce su poder sobre un territorio a partir de una localización geográfica de su soberanía política (el rol de la capital en el territorio): es algo que tiene que ver con una naturaleza o, mejor con la interferencia, el enredo perpetuo de un medio geográfico, climático y físico con la especie humana, en cuanto ésta tiene un cuerpo y un alma, una existencia física y moral; y el soberano será quien tenga que ejercer su poder en ese punto de la articulación donde la naturaleza, en el sentido de los elementos físicos, interfiere con la naturaleza en el sentido de naturaleza de la especie humana; en este punto de articulación donde el medio se convierte en determinante de la naturaleza. Allí intervendrá el soberano, y si quiere modificar la especie humana tendrá que actuar, (...), sobre el medio” (Foucault, 2006: 44).

### 1.3. **Relación, Estado, Territorio y Medio Ambiente**

Queda establecido, en gran medida por el desarrollo histórico correlativo de los conceptos Estado nacional y territorio, su estrecha y dependiente relación, ahora es preciso, observar los elementos y características que reviste en la actualidad la administración estatal sobre el espacio, con el propósito de entender el alcance, dimensión y retos que se presentan en el contexto moderno de crisis medioambiental y ésta acompañada de una crisis en el ordenamiento social y cultural.

Lo primero que debemos considerar es que la propagación de la cultura occidental pareciera haberse consensuado como un modelo óptimo de formación del Estado, el tan denominado Estado de Derecho; un tipo de organización política donde los poderes del Estado encuentran su cimiento y límite en el declaración, impulso y defensa a los derechos y garantías propios a todos los seres humanos, lo que implica además el deber de validarse en el orden jurídico y normativo. Así se convierte en la máxima, para dotarse de potestades, privilegios y deberes, bogando en la necesaria protección del individuo frente al poder estatal, así se cumple la ‘función pública’ que somete todo su proceder en tanto a lo dispuesto en la ley.

Se entiende entonces que es el bienestar del individuo es o debería ser la razón de existencia y prevalencia del estado “la dignidad humana determina una concepción instrumental del Estado, una visión personalista del mismo, en la medida que el Estado existe en función del

desarrollo de las personas y no al revés, excluyendo toda concepción sustancialista del Estado y el considerar a las personas como medios o instrumentos al servicio del Estado” (Nogueira, 2007: 36). De esta forma la dignidad humana, fija una premisa antropológica-cultural que necesita la comprensión del universo del Estado Constitucional.

Con el propósito de lograr pues, tanto el bienestar de los individuos y por supuesto del conjunto social, en otras palabras, de alcanzar el bienestar de la comunidad nacional, sin que medie para ello privación alguna a la dignidad de individuos o grupo de individuos, ya que el bien común no es una agregación de individualidades, (. . . ) Comprender que el bien común integra a todos y a cada uno de los integrantes de la nación, conlleva el reconocimiento de que en la sociedad existen sacrificios que pueden ser impuestos a ciertos individuos o categorías de individuos en beneficio del bien común; tales sacrificios deben ser proporcionales y basarse en criterios de justicia distributiva y justicia social (Nogueira y Cumplido, 1993: 167).

Hasta este punto pueden entonces desprenderse conclusiones significativas, en cuanto a las implicaciones que tienen éstas disposiciones sobre el papel del Estado en el ordenamiento jurídico. Pero además hay que tener en cuenta que también el rol del estado está enmarcadas en un proceso internacional generalizado de concientización frente a la problemática ambiental, abordándose por primera vez en una discusión formal internacional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, reunión en la cual participaron ciento catorce Estados. En esta coacción las partes asumieron como evidente las relaciones existentes entre los derechos fundamentales y el medio ambiente, tal como

demuestra el hecho de proclamarse al inicio de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano lo siguiente:

“El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.”

Pero más allá de las diferentes visiones, aproximaciones e incluso compromisos que se han dado posteriormente en relación al fortalecimiento de la relación entre medio ambiente y derechos fundamentales, es innegable que a partir de 1972, más de la mitad de los Estados miembros de las Naciones Unidas han incorporado garantías constitucionales respecto del medio ambiente, muchas de las cuales declaran o agregan un derecho explícito a una calidad específica del medio ambiente y de cómo los grupos culturales deben relacionarse con él, pero también ha sido evidente que por lo menos en un país como el nuestro, el mismo orden jurídico ha sido calmo en darle cumplimiento a dichas garantías.

Al respecto Fals Borda (2012:175) La crisis que nos afecta es una fase crucial de nuestra historia que lleva al cambio de las estructuras tradicionales de la sociedad latinoamericana. Es crisis porque las estructuras mismas han llegado a plantearse contradicciones o a sufrir

incongruencias de tal entidad que no pueden resolver sin modificar esencialmente sus propias formas y contenidos (. . .) la sociedad sufre así un proceso irreversible de desorganización interna que crea cuerpos y anticuerpos, expresado en valores, normas, grupos, instituciones y técnicas en conflicto. Según algunas interpretaciones teóricas, este conflicto debe ir refractando y agotando el orden social existente para formar finalmente un nuevo tipo de colectividad.

Así pues, más que una alerta, hay que generar una reflexión sobre la forma como estamos participando en las decisiones que trasforman y definen no solo los territorios sino también las costumbres sociales, y de cómo sino establecemos estrategias de organización y planeación a partir de los conocimientos tradicionales, seguiremos siguiendo modelos que no solo no entendemos sino que son inconsecuentes con las realidades físicas, simbólicas y ambientales de nuestro territorio.

En este sentido se hace eco de la idea de promover la defensa del medio ambiente en relación al bien común, a la dignidad humana y el derecho a vivir, como lo proclama la política constituyente, en un medio ambiente libre de contaminación, diverso, justo, que se garantiza a todos por igual, asegurando además el ejercicio de la libertad y la igualdad efectivas de todas las personas, de esta forma debe operar la función transformadora de la Constitución y la postura del Estado al servicio de la persona y su desarrollo, pero tristemente esto parece ser más una utopía, una realidad opacada por intereses personales y privados.

(. . .) las limitaciones del reformismo (o desarrollismo) y sus campañas, que, aunque bien intencionadas a veces, no han inducido sino cambios marginales en la sociedad. Como esta,

a pesar de todo, se sigue desorganizando, la crisis exige ahora soluciones más integrales y significativas de tipo estructural. La revelación de los mecanismos propios de una dominación bastarda y de una inicua explotación, lo que lleva a concebir la posibilidad de cortar los vínculos coloniales internos y externos en que ellas se basan, suscitando el enfrentamiento en unos, y en otros la represión violenta.

Lo que vemos aquí, y que es uno de los puntos más álgidos de la discusión, es que las consecuencias más desafortunadas de que muchos de los estados adopten modelos prestados o permitan la continuidad de las ideologías imperantes, son la degradación de casi todos los valores humanos y culturales, la desapropiación del espacio, la segmentación social, la agresión a todos los niveles y la progresiva pérdida de las herramientas históricas propias y del conocimiento tradicional que terminan siendo las alternativas a los modelos que por manifestación de la actual crisis, evidencia su poca eficiencia.



## 2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

### 2.1. **Contextualización del ordenamiento del Territorial**

La ocupación, intervención, transformación y significación de un espacio físico determinado, que permita el constante flujo de elementos orgánicos en el ambiente es una condición de permanencia a de todos los seres vivos, y tal como se presentó al inicio de este texto, el espacio físico, es el sustento material y base de toda existencia, incluida la humana, por lo cual la utilización y apropiación del mismo es una necesidad básica desde el origen. Esto se ve claramente reflejado tanto en como los grupos humanas nómadas y como sedentarios han organizado sus sistemas sociales entorno al lugar en el que se ubican y que da respuesta a sus necesidades. Y así, las diferentes formas y configuraciones que ha ido adquiriendo el espacio físico, han estado relacionadas a la capacidad humana de ocupar, adaptarse y también dominar una determinada zona, ya sea mediante la creación y adopción de técnicas, o bien a través de los sentidos, significados e imaginarios comunes.

Con el trascurso de la historia, se han ido formando fenómenos, como el desarrollo de nuevas tecnologías, nuevas formas de producción y sobretodo con el crecimiento demográfico de la especie humana, que han causado que las diferentes actividades sociales sobre el territorio, o sea su intervención sobre él, se han incrementado y diversificado. Así mismo, el carácter finito del espacio geográfico y sus recursos, y la multiplicidad de intereses sobre él, que son muchas veces paradójicos, sumado al poco control sobre la forma de ocupación espacial, sigue evidenciando dificultades no esperadas tales como: la salubridad e higiene en las ciudades, los desequilibrios

socio-económicos (campo- ciudad, centro- periferia), el desgaste de biodiversidad, pérdida de bienes ambientales (contaminación del agua, degradación de suelos), vulnerabilidad a riesgos naturales, entre otros. Efectos como estos, imprevistos y el carácter multidimensional del territorio, han llevado a diferentes disciplinas a la búsqueda de soluciones adecuadas para las consecuencias del deficiente abordaje de las problemáticas socio-espaciales.

Es justamente por el carácter social de las consecuencias conocidas, se vuelve a discutir sobre el rol que le corresponde a la Administración Pública en la implementación de herramientas que den salida a los problemas socio-territoriales. Las perspectivas han fluctuado entre aquellos que defienden los instrumentos de mercado, y quienes creen más apropiados los instrumentos de regulación y control. (. . .) Es en este tipo de intervención donde encontramos los antecedentes del ordenamiento del territorio como función pública, derivan principalmente de las disciplinas del urbanismo y de la planificación socioeconómica de vocación regional (Pérez, 1998: 99).

Para empezar entonces a dimensionar los antecedentes del ordenamiento territorial, es preciso iniciar con la conceptualización del urbanismo que, como tal, fue por usado por primera vez en el siglo XIX, y en términos generales es configurado, “como una actuación eminentemente administrativa que se desarrolla en el ámbito local y más concretamente en ese espacio convivencial-multiservicios que denominamos ciudad y cuya finalidad es la regulación del derecho de propiedad del suelo, la ordenación de la ciudad, de su expansión y de aquellos espacios caracterizados por la ausencia de ciudad” (Lobo, 2007: 38). Cabe anotar que, respecto a la

expresión propiamente jurídica del urbanismo, esto es, la planificación urbanística, encuentra sus dos objetivos tradicionales en la remodelación urbana y en la zonificación de los usos de suelo, ambos constituyen principalmente una respuesta a los problemas ambientales de las ciudades, ya que tanto la remodelación urbana, en el plan de transformación de París bajo Napoleón III, como con la zonificación en las normas de uso del suelo adoptadas en varias ciudades alemanas, se pretende hacer frente y prevenir los problemas ambientales y de salud pública que planteaba el desarrollo industrial y los barrios de vivienda obrera (Sabatini, 2000).

Por otra parte, la planificación socioeconómica, como instrumento de expresión de voluntad y acción estatal, es un fenómeno que nace ligado al desarrollo del denominado Estado social de Derecho, etapa que se manifiesta una intensificación de la intervención estatal en la vida social. Sus antecedentes se remontan a los inicios del siglo XX, cuando los efectos de la Revolución Industrial eran un hecho manifestado en las inestabilidades territoriales, principalmente de dos tipos, aquellos relacionados a la incompatibilidad de suelos (resultando en problemas ecológicos), y los desequilibrios socioeconómicos entre las partes del territorio. En buena medida, es “la amenaza de conflictos sociales o socioterritoriales lo que impulsa las llamadas políticas regionales, que buscan la redistribución del empleo, de la riqueza, de la población entre los distintos territorios y que va conformando el llamado Estado del bienestar: por solidaridad o por miedo a los conflictos”. (Bielza, 2001: 4). Así, estas nuevas problemáticas territoriales rebosan al urbanismo dando paso al desarrollo de la planificación de orden regional, y nacional, superando la localidad.

Por tanto se vuelve sumamente importante atender a los orígenes de estas políticas socio económicas regionales, ya que están estrechamente unidas a los referentes propios del ordenamiento territorial, tal como señalan Pujadas y Font, una “versión restringida del ordenamiento del territorio vendría a coincidir aproximadamente con los contenidos de la política regional, entendida como el conjunto de medidas destinadas a combatir los desequilibrios interregionales o interterritoriales y a potenciar, en un sentido amplio, pero prevaleciendo los aspectos económicos, el desarrollo de las regiones menos favorecidas o con problemas de atraso especialmente graves” (Pujadas y Font, 1998: 53).

Entendido de esta forma, la política de ordenamiento del territorio, comenzará a raíz de la depresión económica de 1929 en el Reino Unido, y se impulsará con fuerza después de la II Guerra Mundial en los distintos países europeos. Hildenbrand afirma que la ordenación del territorio correspondería a una de las típicas políticas públicas del Estado de bienestar que aparece en la mayoría de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y remonta sus raíces a épocas anteriores en los casos de Alemania, Holanda y Suiza, sobre todo en aquello que respecta a la planificación territorial de nivel subregional, comarcas, u otros ámbitos supranacionales (Hildenbrand, 2002). En razón de la importancia que adquieren los contenidos de las políticas regionales como antecedentes de la ordenación territorial, analizaremos someramente a modo referencial cómo se modelaron estos primeros instrumentos de planificación socio espacial en Reino Unido, Francia y Alemania. No hay que olvidar que estas ideologías son las infundadas en el “Nuevo Mundo” y este tan como lo conocemos ahora, está fuertemente definido y configurado por estas lógicas espaciales (Correa: 2011).

En el Reino Unido, fue donde se elaboraron los primeros intentos por desarrollar este tipo de instrumentos de planificación. Éstos se remontan a inicios del siglo XX, no obstante se considera como punto de partida de la política regional inglesa, el Informe de la Comisión Barlow de 1939, dicho informe versaba sobre la necesidad de dilucidar las causas posibles de los diferentes ritmos de desarrollo regional, en atención al nivel de industrialización y distribución poblacional. Dicho informe plateó cinco grandes temas: la ordenación de las aglomeraciones urbanas congestionadas, la redistribución de las industrias y la población activa, la diversificación y el equilibrio de las actividades regionales, el freno de las migraciones y la ordenación del espacio urbano, desde la ciudad jardín hasta las zonas industriales.

Sin embargo, la influencia de los planteamientos presentados en el Informe Barlow no aparece reflejada en la legislación sino hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial, período en el que se concretó normativamente la política regional. El abordaje regional se implementó a través de una serie de leyes, siendo la primera de ellas la ley de localización industrial (Distribution of industries Act), aprobada en 1945, que propiciaba la redistribución de la industria, desaconsejando la localización en áreas con fuerte crecimiento espontáneo, y favoreciendo la implantación de ellas en áreas deprimidas por medio del establecimiento de áreas de promoción (Development Areas). Posteriormente a esta acta le siguió la Ley para el desarrollo de ciudades nuevas (New Towns Act) de 1946, cuyo objetivo fue la descongestión de los centros de las ciudades a través de la creación de catorce nuevas ciudades. Luego, se dictó la ley que se indica como la primera y más importante norma jurídica sobre la ordenación del territorio, la «Town and Country Planning Act» de 1947, que impuso el planeamiento obligatorio en todo el país, tomando el distrito como unidad de planeamiento, y estableciendo la revisión quinquenal para los planes de distrito, así como para los planes urbanos (Correa: 2011).

En el caso de Francés, los efectos de la industrialización y la reconstrucción post guerra, impulsaron los graves problemas de desequilibrios interterritoriales, ahora visibilizados. Este complejo escenario fue recogido por el libro ‘París y el desierto francés’ publicado en 1947, de J. P. Gravier, que por su gran influencia en el debate público sobre reorganización territorial se ha señalado como el punto de partida de la ordenación del territorio en Francia. En 1949 se creó la primera Dirección General de Ordenación del Territorio en el Ministerio de Reconstrucción y Urbanismo, y en 1950 el Ministro de dicha cartera, Claudius Petit, presentó el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (aménagement du territoire), dónde definió la ordenación del territorio como la “la búsqueda de una mejor distribución de los hombres en función de una actividad económica y de los recursos naturales”. Esta definición refleja aquello que caracteriza al modelo francés, enfocado primordialmente a la planificación económica y a comprender la ordenación del territorio como la manifestación en el espacio geográfico de las decisiones económicas, se trata pues “de promover racionalmente el espacio y la utilización óptima de los recursos naturales, con la finalidad de obtener un desarrollo económico armonioso y la elevación del nivel de vida de la población” (López R. F, 1987: 133).

Terminada la guerra, la ordenación del territorio en la República Federal Alemana<sup>16</sup> comenzó nuevamente desde ‘abajo,’ ésta vez, a través de los denominados «Länder» (estados federales). Las problemáticas en la elaboración y aprobación de una normativa federal sobre ordenación del territorio, pasaban principalmente por la falta de acuerdo en aquello referido a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados (Länder). Finalmente, en 1965, se aprueba la Ley Federal de Ordenación del Territorio, creándose dos años más tarde la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, como órgano de coordinación entre la Federación y los Länder (Hildenbrand, 2002), correspondiéndoles a éstos

últimos las aptitudes, sin perjuicio de las directrices básicas de ordenamiento territorial que puede emanar desde el Estado federal. Se caracteriza este modelo de ordenación territorial por “la ausencia de una planificación económica y la valoración preferentemente física del espacio, al servicio de una coordinación general de las infraestructuras y de la debida ocupación del suelo, con fuertes preocupaciones de protección ambiental” (López, F., 1987: 130). En este sentido, “se considera a la política regional (planificación económica) como una política sectorial más y sujeta por tanto, a los designios de la planificación espacial” (Lobo A., 2007: 43).

A grandes rasgos, hemos visto que la función ordenadora del territorio contaba ya con algunos antecedentes a inicios del siglo XX, promovida primariamente por las problemáticas del fuerte proceso de industrialización en el que había entrado el mundo occidental. No obstante, este instrumento de planificación encuentra sus orígenes más concretos en los años que le siguieron a la segunda guerra mundial. Desde entonces, la planificación territorial se aboca a la búsqueda de solución a los graves problemas de desequilibrios regionales aparejados a la industrialización. En razón de lo expuesto en los párrafos anteriores podemos distinguir, en el desarrollo europeo de función pública de ordenación del territorio, dos concepciones sobre los contenidos de ésta. La primera entiende la ordenación del territorio en el sentido de la planificación física a escala regional y subregional, con el objeto principal de coordinación, tanto de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales, como de la planificación urbanística municipal (Alemania). La segunda concepción, liga la ordenación del territorio estrechamente con la planificación socio económica y a los objetivos de las políticas regionales (Reino Unido, Francia) (Hildenbrand, 2002).

El atasco en el que se vio la planificación territorial en prácticamente toda Europa, no impidió que el Consejo de Europa siguiera manteniendo las reuniones periódicas de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), organismo que llega en 1983 a una conceptualización de la ordenación del territorio, plasmada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Dicha conceptualización tuvo una amplia difusión y marca una fuerte influencia entre los autores que tratan estas temáticas que en general toman ésta definición como punto de partida para discutir los alcances de la conceptualización de la Ordenación Territorial. La Carta Europea de Ordenación del Territorio define la ordenación del territorio como:

“La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.”

Entonces el texto en referencia constituye además las características que deberá presentar la ordenación del territorio, señalando que “el principal interés de la ordenación del territorio es el ser humano, su bienestar, como también la interacción de éste con su medio ambiente (Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. Con base a lo expuesto por Bielza V., 2001; Pujadas R. y Font. J, 1998; y, Gómez D., 1994.).

El propósito principal es el de proveer a cada individuo un estado de medio ambiente y una calidad de vida que conduzcan al desarrollo de su personalidad en sus expectativas de desarrollo a escala humana. La ordenación del territorio deberá ser:



- Democrática, deberá ser conducida de manera tal que asegure la participación ciudadana.
- Inclusiva, deberá asegurar la coordinación entre diversas políticas sectoriales e integrarlas todas a un enfoque rector.
- Funcional, debe considerar las conciencias regionales basadas en valores comunes, las culturas e intereses, las que pueden cruzar las fronteras administrativas y territoriales, mientras tenga en cuenta las disposiciones de los diferentes países
- Prospectiva, deberá analizar y considerar a largo plazo las tendencias y evolución de los fenómenos económicos, sociales, culturales, ecológicos y ambientales, y sus interacciones.” (CEMAT, 1983)

Del mismo modo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio establece los objetivos fundamentales que persigue esta herramienta, indicando que el ordenamiento territorial busca alcanzar simultáneamente: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y la utilización racional del territorio.

Justamente por ser el ordenamiento territorial, en términos simples, la función pública que procura disponer los hechos o actividades humanas en el espacio, lo recién planteado impactó, al menos, en la construcción teórica de esta herramienta, ya que se agregó como objetivo suyo el compatibilizar el sistema físico biológico con las aspiraciones económicas de la sociedad contemporánea.

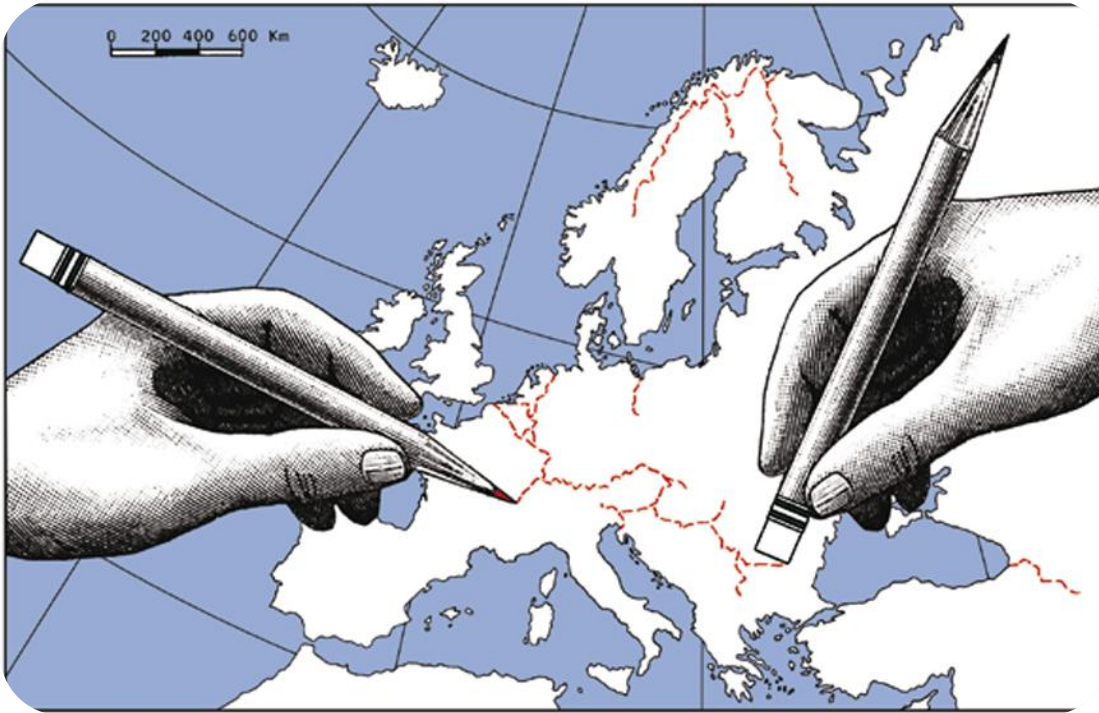
Además de esto, da cuenta lo establecido en el plan de acción en pro del desarrollo sostenible, “Programa 21”, consensuado y aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992. Dicho programa es un plan de acción mundial profunda, que incluye recomendaciones para alcanzar el desarrollo sostenible y afronta, en su Sección II, Capítulo 10, la necesidad de darle un enfoque integrado de la planificación y recursos de la tierra, y señalando en su introducción que:

“Normalmente la tierra se define como una entidad física, en términos de su topografía y naturaleza espacial; si se adopta una visión integrada más amplia, incluye además los recursos naturales: los suelos, los minerales, el agua y la biota que comprende la tierra. Estos componentes están organizados en ecosistemas que proporcionan una variedad de servicios indispensables para mantener la integridad de los sistemas sustentadores de la vida y la capacidad productiva del medio ambiente. (...) Las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, suscitan la competencia y los conflictos y llevan a un uso impropio de la tierra y los recursos. Si se quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial resolver ahora esos conflictos y encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. (...) La esencia de este enfoque integrado consiste en coordinar las actividades sectoriales de planificación y gestión relacionadas con los diversos aspectos de la utilización de la tierra y los recursos de tierras.”

En síntesis, la función pública de ordenación del territorio deberá entonces configurar el mecanismo de transitividad entre el sistema ecológico y el administrativo, en la

medida que “el componente natural posee jerarquías ecológicas y el componente social tiene sus correspondientes jerarquías administrativas. Así la caracterización ecológica de un ecosistema determinado va complementada con su equivalente administrativo, lo cual permite plantear a través de un nivel de decisión dado, los problemas y necesidades que surgen de la ocupación del territorio, como también canalizar las acciones que se tomen sobre el medio natural” (Gastó, J. y Rodrigo, P., 1998: 69), para lo cual debe contar con una serie de normas que permitan este acoplamiento. Sin embargo, la aproximación del orden jurídico a la naturaleza, y a la vinculación de ésta con el territorio (donde el suelo se presenta como soporte de actividades sociales y como marco de instituciones político-administrativas), es de reciente data, y sus antecedentes derivan de una serie sucesiva de aproximaciones parciales que han sido recibidas y asimiladas por el ordenamiento jurídico en función de las aspiraciones vigentes en cada momento para ordenar la vida social.

De modo que la crisis ambiental exige la creación de técnicas jurídicas transformadoras que se desarrollen en orden a “perfeccionar los instrumentos de valoración y control global de las acciones públicas y privadas sobre el ambiente (en especial, la planificación); a la irreversible consideración del territorio como sede y marco de referencia de los fenómenos ambientales, y la progresiva evolución del régimen jurídico de los llamados bienes ambientales (suelo, paisaje, agua, montes, etcétera), hacia una ordenación pública de su uso y transformación.” (Bassols, M., 1981: 42)



*Grafico 1. <http://pluralencuentros.blogspot.com.co/2013/03/las-fronteras-del-mundo-actual.html>*

Por último, es preciso sostener que siendo la ordenación del territorio un instrumento que se levanta como básico y fundamental para el logro del desarrollo sostenible, deberá construirse en base a un nuevo pensamiento, a una modificación en la estructura de valoraciones de la cual la sociedad se dota, que resitúe el rol que le cabe a la moral y a la ética dentro de la totalidad del quehacer humano. Ello en la medida que “[l]a crisis ambiental es la crisis de nuestro tiempo. No es una crisis ecológica, sino social. Es el resultado de una visión mecanicista del mundo que, ignorando los límites biofísicos de la naturaleza y los estilos de vida de las diferentes culturas, está acelerando el calentamiento global del planeta. Este es un hecho antrópico y no natural. La crisis ambiental es una crisis moral de instituciones políticas, de aparatos jurídicos de dominación, de relaciones sociales injustas y de una racionalidad instrumental en conflicto con la trama de la vida.” (PNUMA, 2002)



Grafico 2. [http://www.lamaletadeportbou.com/ontent/uploads/2013/07/EstadoNacion\\_870.jpg](http://www.lamaletadeportbou.com/ontent/uploads/2013/07/EstadoNacion_870.jpg)



## 2.2. SITUACIÓN EN COLOMBIA

### 2.2.1. Antecedentes históricos de la ordenación del territorio

El Ordenamiento Territorial hasta ahora hemos podido definirlo desde distintas perspectivas, tanto históricas como teóricas, y entendemos que su realidad y dinamismo dependen de una visión más amplia que se tenga sobre desarrollo, en el caso de la actualidad, una visión global, lo cual lleva necesariamente a una definición unificada del Estado, y este a su vez de las regiones y sus localidades, entender estas particularidades comienza a ser el punto de partida de la actividad de planificación y ordenamiento.

Pero antes de continuar con la evaluación del éxito o fracaso de la planificación territorial en Colombia, es indispensable presentar en un breve marco, los antecedentes que han determinado el modelo de gestión pública sobre el territorio, y que como se mencionó anteriormente son, al igual que en Occidente, básicamente el urbanismo y las planificación socioeconómica, traducidas en políticas de regionalización.

(Vigliocco: 2008) “En 1532, Carlos V reglamentó la fundación de ciudades en la Indias, dónde se establecía el modo de trazar las calles, la ubicación de la ciudades respecto de los vientos, llegada del sol, cercanía del agua, altura de la tierra sobre el nivel del mar, tierras de cultivo, cultura y pasto, entre otras. Más tarde la reglamentación fue ampliada por Felipe II en 1573”. Así pues, vemos que el ordenamiento territorial de tradición Europea se extendió al “nuevo mundo” desde antes de siquiera definirse una conceptualización del mismo, y se manifestó en forma de extracción y producción extensiva, mediante encomiendas y grandes haciendas, por alrededor de 300 años.

En efecto muchos de los desafíos del actual proceso de descentralización y del ordenamiento territorial colombiano, hunde sus raíces en una historia que tiene más de 500 años. En este análisis Alfredo Manrique, se remite al profesor Luis Villar Borda que cita a José María Ots Capdequi, quien sostiene que el régimen de las ciudades de Indias fue, en sus líneas generales un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media en momentos en que la institución municipal de castilla había llegado a un grado de postración y decadencia que, por su parte, el derecho Indiano se quedó escrito y sin aplicación por la absoluta falta de relación entre la realidad concreta de la vida colonial y las formalidades de una legislación enteramente casuística (Manrique:2011)

Con lo anterior, queda entendido que el origen e inicio de la función pública del ordenamiento y la planificación territorial, propiamente dicha, se halla en un acumulado de leyes prescritas desde la segunda mitad del siglo XIX, en Occidente y se encuentran fundamentadas y estrechamente relacionadas a la regulación y control del espacio urbano y por ende de las relaciones, usos y funciones sociales que se ejercen sobre él.

En este sentido, nuestro país se ha visto influenciado por innumerables directrices sobre el espacio y la territorialidad, y en la construcción de una idea propia de planificación, ha atravesado por constantes transformaciones tanto en el campo jurídico, administrativo como conceptual, hablando del orden político-territorial, todo en búsqueda de mayores garantías para la gestión del espacio, la reorganización, participación y construcción de un proyecto común, la Constitución Política de 1991, evidencia como han tratado de articularse tanto del desarrollo

urbano, la diversidad cultural, el desarrollo económico y la sostenibilidad en relación al medio ambiente, esto manifestado como un gran proceso de ordenamiento territorial, (. . .) la Constitución define el Estado colombiano, como "Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Art. 1, CP). A su vez, el Artículo 286, constituye nuevas entidades territoriales como los territorios indígenas y distritos y abre la posibilidad de dar este carácter a las provincias y regiones que se constituyan.

Estos son en principio los argumentos sobre los que empiezan a definirse, por parte de las instituciones y entes del estado, unas construcciones particulares en la forma de entender y configurar el concepto de Ordenamiento Territorial (O.T), también definido como " un conjunto de acciones concertadas emprendidas por la nación y las entidades territoriales, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socio económico y teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente"(COT, 1992). Esta definición adoptada por la Comisión de Ordenamiento Territorial y desglosada a continuación por el IGAC, permite establecer que el O.T. cumple dos funciones especialmente: primero, la de constituirse como una política de Estado que debe adecuar la organización político - administrativa de la nación de acuerdo con las disposiciones constitucionales y por otra, permitir una adecuada proyección espacial de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales de la nación (Massiris:1997).



A continuación, se presentarán las actuales competencias que tiene la Administración del Estado sobre el territorio, con el objeto de analizar el marco normativo institucional con relevancia en esta materia. El examen se hará en consideración a la distinción antes expuesta de estructura administrativa, ello con el objeto de ilustrar de manera más didáctica las competencias y jerarquía de las atribuciones que ejercen los diferentes órganos del Estado, y el cómo estos órganos, a través del ejercicio de sus prerrogativas, terminan por administrar y modelar el territorio. La extensión que alcanzará esta revisión sobre la Administración del Estado responde a que en los hechos, la dimensión territorial afecta prácticamente “a la totalidad de la acción pública, puesto que la generalidad de las decisiones procedentes de los diferentes niveles administrativos supone una incidencia, en mayor o menor grado, sobre el territorio” (Pujadas y Font, 1998:11). Finalmente es preciso anotar, que para efectos de esta investigación, el análisis crítico del modelo institucional normativo sobre el territorio se hará considerando que en el actual contexto de crisis ambiental, se hace apremiante incorporar las prácticas del desarrollo sustentable en la actividad estatal, ello invita a re-orientar el fundamento teleológico de la actividad del Estado. Para ello es esencial desarrollar un ordenamiento territorial, donde se elabore un nuevo enfoque territorial de las políticas públicas que logre visibilizar la interdependencia que existe entre el sistema socio cultural y el ambiente que lo sostiene. Pues por más urbanizados que nos encontremos en esta occidental modernidad “la ocupación territorial se define en función de la trilogía territorio-cultura-biodiversidad como un todo íntegro e indivisible” (Ther, F., 2010: 228). Donde “el territorio se define como el espacio para ser y la biodiversidad como un patrimonio cultural que permite al ser permanecer; por tanto la existencia cultural es condición para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad” (PNUMA, 2002; Ther, F., 2010).

## 2.2.2. Estructura territorial de la Administración del Estado.

### **Nacional**

Esta escala, está determinada por la forma en la que el Estado Colombiano, establecido como principal centro de poder político ejercido en todo el territorio nacional, define las acciones de planificación, a través de instituciones funcionalmente diferenciadas y establecidas por la Constitución y las leyes. Dicho poder se ha configurado de forma que se pueda dar cumplimiento a los fines que le son ineludibles a su existencia, mediante el ordenamiento jurídico y que es mediante el análisis de este, que podríamos entender la profundidad y alcance que tiene nuestra normativa.

Para dar cumplimiento a estas funciones, se ha dado paso tanto a la creación como al fortalecimiento de entes que se ocupen del tema específico y definan el rumbo territorial, y el uso espacial. Entre ellas mencionamos instituciones como: Ministerio del Medio Ambiente, vivienda y desarrollo territorial, Ministerio de transporte y obras públicas, Ministerio de Agricultura y desarrollo rural, ministerio de Minas y energía, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, INGEOMINAS, entre otras entidades territoriales y administrativas de planificación. Aun así, ante la presencia de estos diferentes entes sigue existiendo la necesidad de definir de forma específica cuál es el campo de aplicación de cada una de ellas y cuáles son sus límites en la intervención territorial.

A continuación se podrá apreciar el desarrollo normativo en relación a la creación de estrategias para realizar planificación y ordenamiento del territorio Nacional:

<b>Ley 19 de 1958</b>	Creación del (DNP) Departamento Nacional de Planeación
<b>Ley 2ª de 1959</b>	Reservas Forestales
<b>Decreto 2811 de 1974</b>	Sistema Nacional de áreas protegidas y Parques Nacionales Naturales
<b>Art. 340 de la Constitución Política de Colombia de 1991</b>	Crea al Consejo Nacional de Planeación, le otorga carácter consultivo y establece que su principal función será servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.
<b>Ley 60 de 1993</b>	De Competencias y recursos
<b>Ley 70 de 1993</b>	Negritudes (zonas especiales)
<b>Ley 99 de 1993</b>	De Medio Ambiente, que reglamenta el “Estatuto de uso apropiado del territorio”
<b>Ley 128 de 1994</b>	De Áreas metropolitanas
<b>Ley 136 de 1994</b>	Modernización de los municipios
<b>IGAC 1996</b>	Guía Metodológica para la formulación del POT urbano
<b>Ley 152 de 1994</b>	Ley orgánica del plan de Desarrollo (Define las funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales)
<b>Ley 388 de 1997</b>	O ley de Desarrollo territorial, (Modificación a la Ley 9ª de 1989 de Reforma Urbana y 3ª de 1991)
<b>Decreto 1504 de 1998</b>	Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los POT
<b>DNP 2005</b>	Visión Colombia II Centenario 2019 “Todos a marchar”
<b>CONPES 091 DE 2005</b>	Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos del Milenio”
<b>Ley 1454 de 2011.</b>	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

*Tabla 1. Desarrollo normativo de la planeación y ordenamiento territorial en Colombia*

Podemos apreciar entonces que el desarrollo normativo se ha dado de forma fragmentaria y diferencial, y aunque la misma Constitución Política se desprende la necesidad del desarrollo de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo que se ha dado es un desarrollo legislativo fragmentario, en el cual se han tenido en cuenta de forma separada diferentes temas, olvidando que el territorio es el lugar donde todos los fenómenos se integran y que solo entendido de forma integral es posible intervenirlos efectivamente.

El ordenamiento territorial de un país, región o entidad territorial es el resultado de la incidencia espacial de las políticas ambientales, las políticas sectoriales de desarrollo (económico, social y cultural) y de manejo político-administrativo del territorio (. . .) La política de ordenamiento territorial, como estrategia de planificación, procura vincular las políticas anteriores al territorio, en otras palabras, territorializar las estrategias de desarrollo, lo que evidencia la estrecha relación que existe entre desarrollo y ordenamiento territorial y, en consecuencia, entre las políticas de desarrollo y el modelo territorial presente y futuro. Relación de doble vía: las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas constituyen directrices o determinantes para las políticas de ordenamiento territorial y éstas últimas establecen el modelo territorial de largo plazo que guiará la formulación de objetivos y estrategias sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas (Massiris: 1997)

En cuanto a los planes de OT son los instrumentos más idóneos para lograr incorporar los principios básicos de la planeación, mediante la gestión de entidades territoriales, que integren a los planes de desarrollo sus propósitos con una política territorial organizada.

Los planes deben desarrollarse en todos los niveles territoriales en consideración: la Nación, el Departamento, la Ciudad, el Municipio, el barrio, la vivienda, y el individuo y aquellos otros que se requieran para garantizar una coherencia jerárquica y horizontal entre las diferentes entidades territoriales. ( . . . ) plantear la cuestión de las redes y las jerarquías territoriales, como factores potenciales de estructuración e integración del sistema territorial, es pensar en relacionar en la unidad regional, de manera más integral, equitativa y efectiva, las diferentes jerarquías territoriales existentes a todos los niveles, en un sistema de redes interdependientes, solidarias y complementarias. Que no solo se organizan alrededor de una ciudad dominante o de un centro de autoridad, a partir del cual circulan todos los flujos de relaciones, dando origen a la polarización funcional, sino, que se puedan concebir estructuras más heterogéneas y complejas, a partir de la diversidad territorial existente (Escobar: 2008 ).

De esta manera, la formulación de políticas, planes, proyectos y programas que consideren la organización del espacio, deberían, por encima de muchos otros intereses, fomentar y reproducir la relación sociedad/naturaleza y aplicarla a la cultura política y económica del país, en esta medida, el estado brindara instrumentos, normas y pautas para el desarrollo integral y coherente de una diversidad de cuestiones y asuntos de interés general, que en este caso debería corresponder a la visión de desarrollo nacional. Y aunque parte de la legislación que ha avanzado en fortalecer este tema, faltan acciones más claras que se concreten en realidades para todos, así pues, se requiere un enorme compromiso entre los distintos actores y sectores que intervienen o participan en su propia configuración y materialización, tanto institucionales como ciudadanos.

## **Regional**

La región, como ya hemos señalado, se ha configurado como una parte del gran territorio nacional, asique corresponde a una división político administrativa del Estado, más que a la definición de los territorios como sistemas naturales, y éste mas delante de esbozara, como uno de los mayores problemas en la comprensión del espacio y de las acciones que se ejercen en él. La aparición de este concepto en el panorama institucional nacional es bastante reciente y como todos los demás fenómenos socio-culturales modernos, se enmarca dentro de un proceso global de modelización del espacio.

Boisier (2000) “La regionalización no responde a ninguna demanda social ni a ninguna circunstancia histórica. En términos de la teoría de las políticas públicas, ella es claramente el resultado de una racionalidad burocrática Weberiana. La regionalización nace desde el mismo corazón del Estado (una oficina asesora del Presidente de la República) y es impuesta, primero, con el leve peso de un decreto presidencial y posteriormente con la fuerza de un decreto-ley en plena vigencia de un autoritarismo a ultranza.”

En tanto espacio de actuación de políticas públicas y de adecuación a la reglamentación nacional, la región adquiere una enorme relevancia sobre la estructuración del territorio, y significa además un nivel en el que el uso de los espacios responde al anhelado desarrollo estatal y hace realidad sectores de su economía. En cuanto a su organización, la estructura normativa en Antioquia, que es el departamento que servirá como caso, se basa en la normativa nacional, y con excepción de algunas particularidades la función de gobierno y la de administración regional, son similares a las del estado Nacional.

El Departamento de Antioquia se ha destacado, en la formación de la Historia Nacional, como uno de los lugares de mayor importancia en todo el territorio Colombiano, las razones por las cuales esto es una realidad, van desde su Ubicación geográfica, la diversidad de sus recursos vegetales, animales, hídricos, paisajísticos, geológicos, entre otros, hasta las diversidades culturales que enriquecen este conocimiento. Estas razones hacen que este Departamento cuente con todas las posibilidades físicas para desarrollar, mediante programas, proyectos y planes, estrategias que fortalezcan el desarrollo.

De alguna forma es por esto que el Departamento se ve cada vez más afectado desde distintos fenómenos, como la Minería (contaminación del agua), la Agricultura intensiva (contaminación del suelo y el aire), la generación hidroeléctrica (deforestación), urbanización desordenada y otras economías emergentes, que tienen base en el uso a veces indiscriminado de los territorios.

Sin desconocer la acción estructurante regional de las funciones urbanas de los epicentros principales, de los mercados y de las comunicaciones, se puede trabajar en una amplia diversidad de opciones de organización, que se deben diseñar alternativamente, en razón de las potencialidades endógenas y de las capacidades de uso y de innovación que prueben tener los territorios de la región, la propuesta exige poder pensar en un sistema más cohesionador, que integre diferentes jerarquías y procesos de articulación territorial, que es lo opuesto a subordinación y dependencia, a “servidumbres territoriales”, que es lo que hoy se confunde con estructuración regional, (Escobar:2008)

Antes de continuar, con el papel de la región, y su protagonismo en la economía nacional, porque como hemos visto los POT, y demás políticas de planeación, están definidas más desde el campo económico y sus intereses, que el de las realidades sociales y culturales de los territorios, veremos el marco en el que se desenvuelve el departamento para decidir sobre el espacio público. Y que como se mencionó anteriormente, se enmarcan en la normativa Nacional de Planeación, pero que por sus particularidades ha sido objeto de constantes transformaciones y adecuaciones que potencian y en algunos casos sin límites, las capacidades físicas, biológicas y sociales del territorio regional.

<b>Ordenanza 20 de 1958</b>	Creación del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia
<b>Ordenanza 041 de 1975</b>	Delimita el Departamento en subregiones
<b>Plan Prospectivo</b>	Proyecto Antioquia Siglo XXI
<b>IGAC 1995</b>	Guía Metodológica para la formulación de POT a nivel departamental
<b>Ley 99 de 1993</b>	Permitió la creación de entidades ambientales en el Departamento
<b>Planeación Departamental 1998</b>	Directrices de OT de Antioquia y de la Zona Central de Influencia del Desarrollo Urbano Metropolitano
<b>Ordenanza departamental N°12 de agosto de 1998</b>	Plan Estratégico de Antioquia Planea 2020
<b>Acuerdo metropolitano N°15 de 2006</b>	Directrices de ordenamiento territorial, hacia una región de ciudades
<b>Ordenanza 34 de Noviembre de 2006</b>	Sistema departamental de planeación (SDP), mediante Planes Estratégicos Subregionales (PES)
<b>LOTA 2008</b>	Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia
<b>2011</b>	Plan Regional de Competitividad (Antioquia 2032)

*Tabla 2. Marco general de la normativa en OT para Antioquia*



Resulta ser entonces la Región, esa figura territorial que se posiciona como una fragmento del Estado y empieza a poner al servicio de este, sus bienes tanto ambientales como culturales y así poder responder a intereses de carácter Nacional, que rebosan los intereses particulares de los grupos locales que habitan los territorios. Es por esto que vemos cada vez más, en la realización de nuevos proyectos, o megaproyectos, la poca relevancia que se le da a la historia local, la memoria colectiva, la diversidad biológica y por supuesto el bienestar social, que aunque muchas veces es la justificación, para promover todas las economías posibles, termina siendo la sociedad común, lo que menos bienestar gana.

Además, no podemos olvidar que la Región por más grande que sea, está, por lo menos en nuestro modelo de organización y administración, determinada por una centralidad, que corresponde a un centro urbano dominante, en el caso de Antioquia, la ciudad de Medellín, es quien centraliza, tanto instituciones públicas y privadas, encargadas de definir, y transformar el territorio regional y acompañado de esto y no menos importante, de transformar tanto los órdenes sociales, como históricos y culturales.

En este punto entonces podemos entender las formas de jerarquía territorial que adopta el Estado, para ser omnipresente, pero como también tiene unas figuras de poder visibles, que pueden y deben ser abordadas desde lo local, y que deben empezar a convertirse en fuentes de participación. Así pues, la realidad urbana, de las calles, barrios y casas, podría ser parte de esa jerarquía, como la más importante, la primera en la escala nacional.

## **Urbano.**

El termino de urbanización se refiere al mismo tiempo tanto a la constitución de formas espaciales significativas de las sociedades humanas, caracterizadas por la significativa concentración de actividades y poblaciones en un espacio restringido, como a la existencia y difusión de un particular sistema cultural, la Cultura Urbana (Castells:1974)

Aunque las organizaciones sociales concentradas y asentadas en un lugar geográfico específico, existen hace más de 4.000 años, asociadas a la aparición de la agricultura, la domesticación de animales y un mayor manejo de técnicas que permitían adaptarse a un entorno, la transformación a las sociedades modernas se dio en un espacio de tiempo muy corto y represento la re significación de todos los aspectos de la vida, y la conversión a formas políticas, económicas, religiosas y culturales, que son tan complejas que terminan desconociendo los procesos por los cuales fue posible tal transformación y los criterios con las que esta se dio y que por supuesto se sigue dando.

Así pues, la fuerza que tiene lo urbano, como idea de centralización, de aglomeración y de concentración de poderes, se convierte en una fuerza que a veces, sin una adecuada planificación, se vuelca sobre sí misma, las noticias, la prensa y la voz popular, expresan su constante preocupación por lo que pasa en las ciudades, pero más allá de la observación, no se entiende que la crítica a la crisis es mucho más estructural, como de entender los abismos entre unos y otros y el distanciamiento que existe entre quienes deciden sobre el territorio y quienes lo habitan.

En la actualidad nuestro ordenamiento territorial, en Medellín, instaure que, para efectos de la administración local, la ciudad, se dividirán en comunas, estas a su vez tendrán cierta personalidad jurídica y un patrimonio propio, para garantizar las necesidades específicas de la población local y asegurar que participen en el proceso de ciudad, tanto en lo social como en lo económico, pero también hay que tener presente que estas necesidades se ven a veces desdibujadas por intereses que “superan” su escala física, es decir, por ejemplo que se prioricen proyectos de carácter metropolitano o regional, por sobre ,los intereses locales o comunitarios. A continuación se podrá observar un marco general de acción, a partir del cual se llevan a cabo los hechos y transformaciones urbanas en Medellín.

<b>DPN-Gobernación-EPM 1973-1980</b>	Plan de ordenamiento Espacial (Valle de Aburrá-Oriente cercano)
<b>1979</b>	Creación de las áreas Metropolitanas
<b>Acuerdos N° 05 y 06 de 1988</b>	POT Zona norte y sur del valle de Aburrá
<b>1997</b>	Plan estratégico de Medellín y área metropolitana del valle de Aburrá 2015
<b>Acuerdo 23 de 2000</b>	Normatividad urbana (Delimitación y normas)
<b>Acuerdo metropolitano N° 15 de 2006</b>	Directrices metropolitanas de Ordenamiento Territorial
<b>POMCA 2006</b>	Plan de ordenamiento y manejo de la cuenca del Río Aburrá
<b>Acuerdo metropolitano N° 018 de 2011-Junta metropolitana</b>	Proyecto Metròpoli 2020
A esto, se suman por supuesto los POT, y los nuevos PUI (Planes Urbanos Integrales), que tienen un carácter más local, y que han contado en los últimos años con un mayor proceso de participación y construcción comunitaria.	

*Tabla 3. Marco normativo local y Metropolitano.*

De ahí, nuestra preocupación principal por leer y entender las nuevas relaciones territoriales urbanas que la ciudad establece y se propone establecer con su entorno territorial, esto es regional y fronterizo, que van cambiando de expresión, de carácter y de grado, en la medida en que nos apartamos del centro, o del que hemos llamado “punto de origen” del sistema, dando lugar a similares dinámicas urbanas satélites y si nos acercamos a las fronteras del sistema departamental, estas influencias de ningún modo desaparecen, más bien han ido encontrando allí la manera de expresar nuevas dinámicas urbanas a su escala. De esta manera la lectura y análisis territorial han sido exigidos por la propia realidad, a buscar en sus dinámicas actuales, las razones que le puedan ayudar a explicar porque coexisten desarrollo urbano y atraso regional y fronterizo (Escobar: 2006)

Vemos entonces, que tenemos tanto una normatividad que busca promover el ordenamiento del territorio, en relación a lo urbano, regional y nacional, y que trata aspectos ambientales, sociales y económicos, pero también está presente la crítica ante una ausencia en el cumplimiento de las mismas normas a veces y otras en el desvío de los intereses sobre los cuales se toman las decisiones. Lo que quiere decir que hay una gran ausencia de intereses públicos sobre lo público, e inversión de lo público en el bienestar común, razón por la cual vemos a veces enormes urbanísticos, al lado de barrios formados en muchas ocasiones por el desplazamiento regional, y que carecen de respaldo institucional y que a causa de estos proyectos, y de este abandono, terminan siendo también víctimas del desplazamiento urbano y continúan haciendo parte de las cifras de desigualdad social en aumento.

## 2.3 SITUACIÓN EN ANTIOQUIA

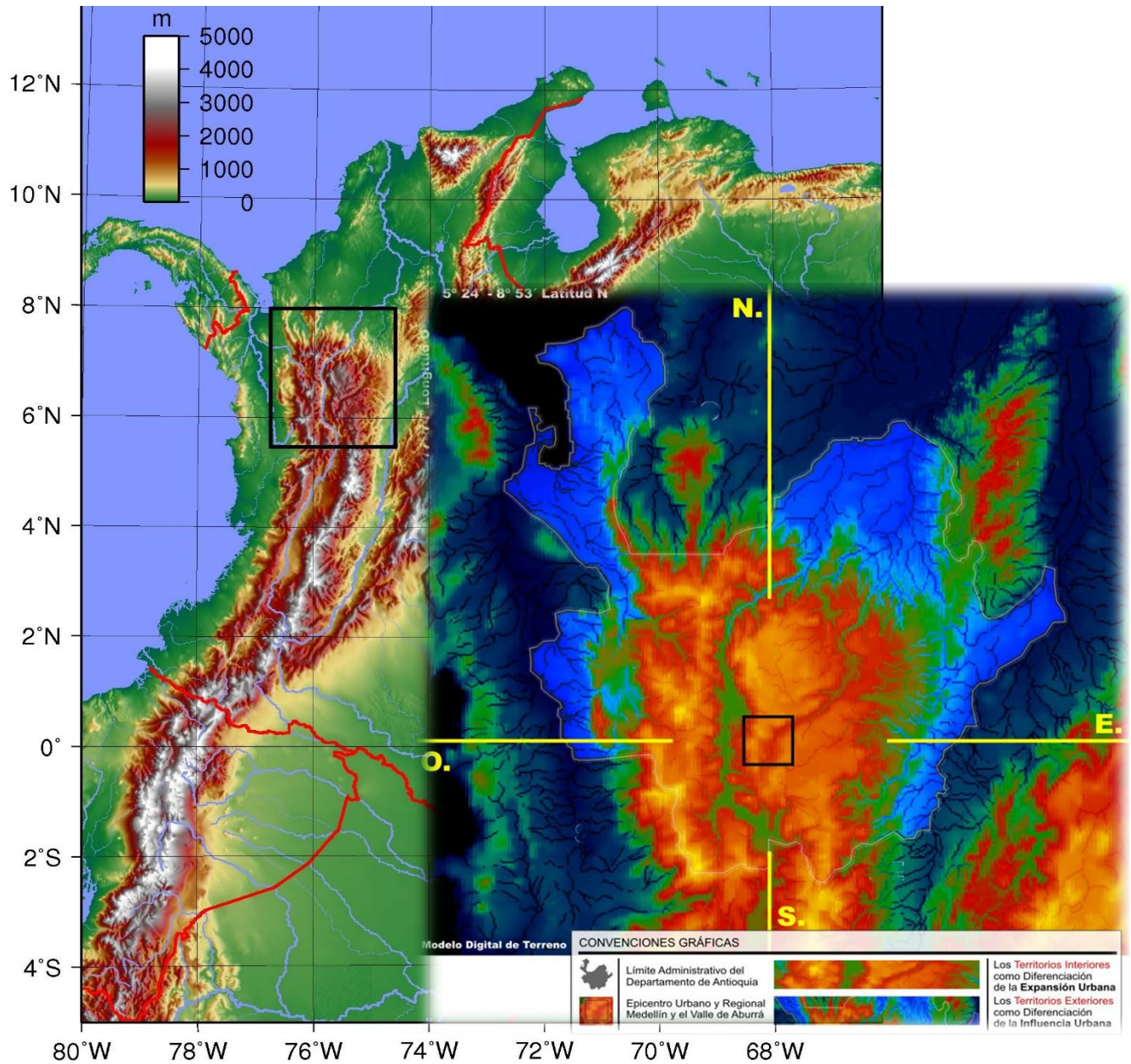
### 2.3.1. Modelos de Ordenamiento Territorial

Como vimos en el capítulo anterior, son muchas las razones por las cuales Antioquia, es un perfecto ejemplo de cómo se desarrolla en modelo económico actual, tanto a nivel nacional como global, y como los planes de ordenamiento territorial y los proyectos urbanos que los llevan a cabo, responden a necesidades que superan la misma escala regional y generan tanto ventajas como inconvenientes tanto físicos como sociales.

También, se ha dejado claro como las políticas públicas que definen tanto los planes como los proyectos de ordenamiento territorial en la región, están enmarcados en unas políticas nacionales de uso del espacio y actividades económicas, y que dichas políticas están definidas por el Estado con el propósito de mantener, potenciar y conservar tanto los bienes ambientales como culturales de la Nación. Pero que en el proceso de descentralización de las políticas y de la administración de territorio, también se ha causado un efecto de fragmentación de los territorios, de las sociedades tradicionales y por ende la crisis de algunas de estas políticas, planes y proyectos.

Pero antes de continuar con la relación política y espacial del territorio Antioqueño, vamos a dimensionarlo un poco más como espacio físico y tratar de integrar esto al significado de lo que hoy conocemos como Región.

Antioquia se encuentra ubicada en la zona Noroccidental de Colombia, comprende la divisoria de la cordillera occidental de la cordillera central, por las cuales recorren los Ríos Cauca y Magdalena. Tiene una extensión de 62.150 km<sup>2</sup>, 5,44% del territorio Nacional.

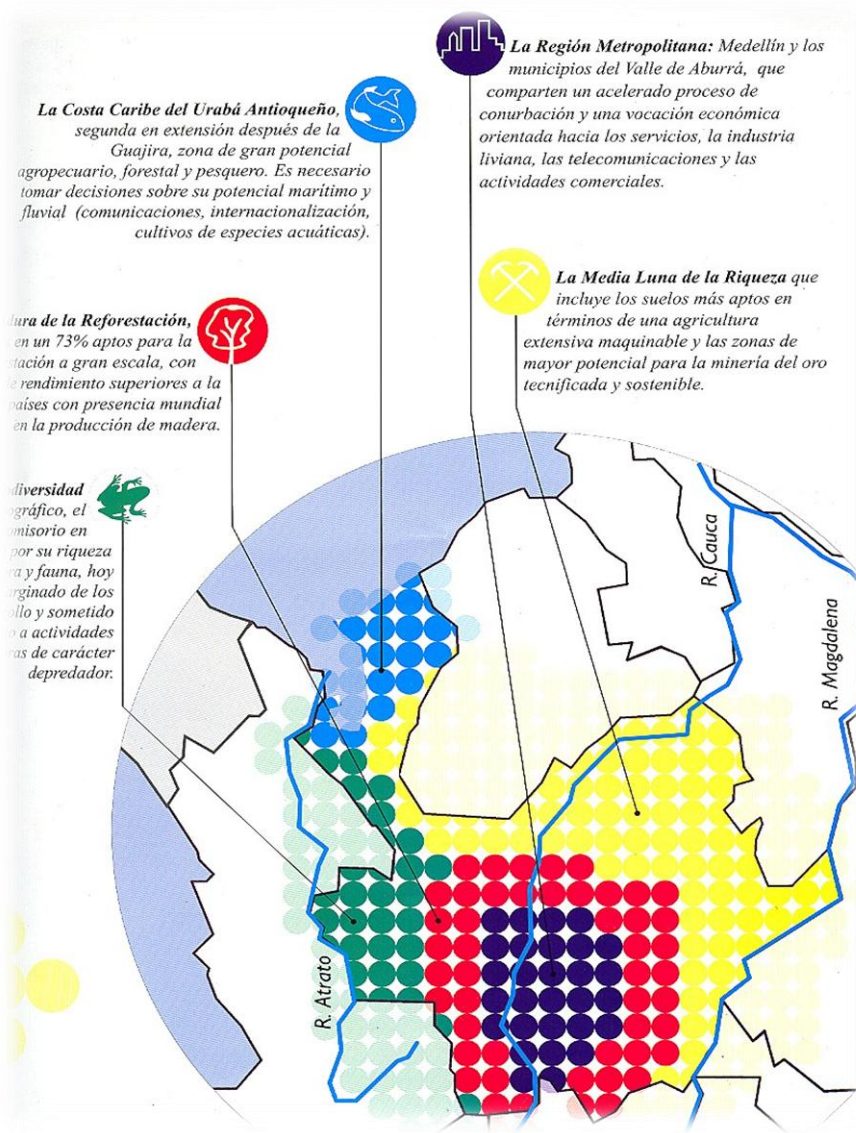


Mapa 1 y 2. Modelos Digitales de Terreno. Fuente: Iván Escobar. Laboratorio de Estudios Geográficos y Territoriales. Universidad Nacional sede Medellín.

Entre su territorio se halla enorme diversidad, iniciando con la de zonas de vida que van desde los 0 a 3500 msnm, esta diversidad de zonas permite el crecimiento y supervivencia de distintas y numerosas especies vegetales y animales, además de contar con la formación geomorfológica de una gran cantidad de sistemas montañosos y por tanto de redes hídricas que alimentan toda esta diversidad. Se comunica al Oriente con el Magdalena Medio, al Sur con el Gran Macizo Colombiano, al occidente con el río Atrato y la costa Pacífica y Norte con las planicies Sinuanas, la depresión Mompoxina y el Mar Caribe.

Visto de esta forma, este territorio cuenta con características que proporcionan condiciones óptimas para el desarrollo de todo un ecosistema complejo, del cual hacemos parte, pero que gracias a nuestro invento cultural de ordenar el territorio y de imponer ideas sobre realidades físicas, hemos no solo intervenido de forma irracional sino también alterado el territorio como un sistema o conjunto de cosas, sin las cuales no es posible un equilibrio y que termina convirtiéndose en una crisis ambiental y social, como tanto la historia nos lo ha mostrado. Además por estar geográficamente ubicados en una centralidad en relación al territorio nacional, hay mayores intereses de toda clase, para ejercer influencia en las decisiones que se toman sobre el quehacer de los espacios. Esto sumado a la división política de los espacios, ha llevado a una despersonalización y desappropriación territorial, razón por la cual en casi todos los lugares, los proyectos son generados e impulsados desde afuera y muchas veces responden temporalmente a problemas como desempleo y actividad económica, pero que no resuelven a largo plazo la crisis social y también dejan a las comunidades un problema ambiental el cual no van a tener como revertir, además de supeditarlas a un modelo de organización que no deja mucho espacio a alternativas para mitigar el impacto y adaptarse a las nuevas transformaciones.

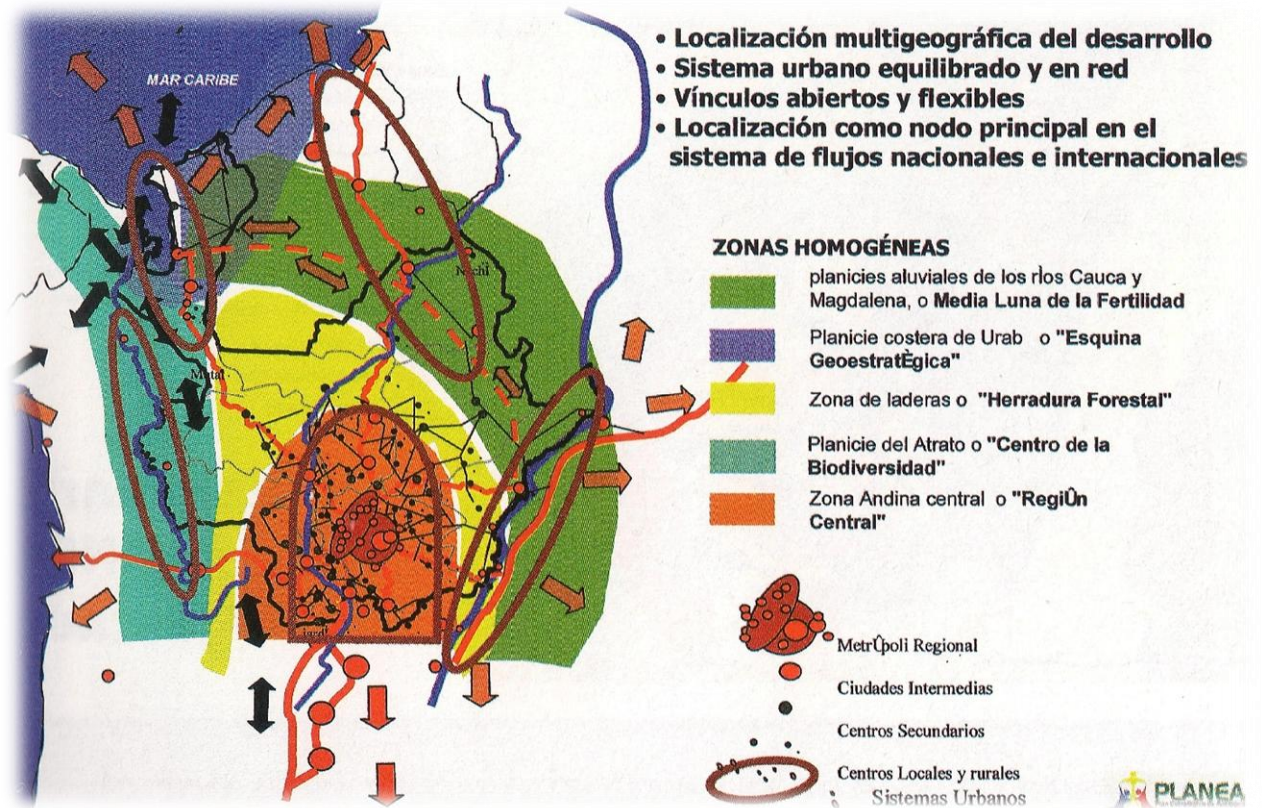
Mapa 3. Plan de Desarrollo Regional, Planea 2020.



En esta imagen podemos observar como el territorio Antioqueño es visto como un lugar de zonas con una actividad y un propósito determinado, mayormente económico. Minería, Agricultura extensiva, Reforestación con fines industriales, generación Hidroeléctrica, industria, servicios y en menor medida, conservación de biodiversidad. Esto, cuestionando el equilibrio y la sostenibilidad que también deberían ser compromisos tan serios como con el desarrollo.



Mapa 4. Plan de Desarrollo Regional, Planea 2020



Este modelo de organización, es otro de los propuestos a escala regional, en el observamos la conformación y la proyección de zonas para una actividad específica, Redensificación demográfica o centros de concentración urbana, zonas de producción forestal, y producción minero energética, así como agrícola y agraria. Y en de generación industrial y de servicios entorno a los centros urbanos, en donde se concentra la mayor población productora, que además administra y sostiene, estas dinámicas regionales. Este modelo es de gran importancia para la región que se proyecta para el año 2020 como "La mejor esquina de América", por tanto se ha convertido en una perspectiva y guía territorial.

Cabe anotar que estos mapeos sobre los cuales se han propuesto ejes de desarrollo para el departamento, están basadas en gran medida en la capacidad de los territorios para generar naturalmente los recursos, es decir, en zonas como el bajo Cauca, la actividad minera es alta porque el proceso de geomorfológico del río, ha sedimentado el mineral y se encuentra en abundancia, o como las planicies tanto del golfo de Urabá, como las del Cauca y Magdalena, son zonas de concentración de actividad orgánica, en suelos, vegetación y agua, lo cual ha permitido la extensión de grandes monocultivos y por otro lado de enormes zonas ganadera.

Esto pues, no respalda la idea de aprovechar los recursos al máximo como nos lo propone el desbocado desarrollo, sino por el contrario de entender las dinámicas y propiedades naturales de cada sitio y si optimizar algunos de los bienes ambientales con los que este cuenta, pero no al punto de alterar e impactar negativamente todos componentes que conviven y hacen posible lo que llamamos diversidad y sostenibilidad, y que dado el caso debe ser tan importante como el desarrollo, ya que este se alimenta justamente de esos recursos y está agotando incluso su propio sustento.

Así pues se hace necesario replantear la forma como están definidos y van a seguir definiéndose los usos del territorio, aunque parezca tarea resuelta. (. . .) La necesidad de desarrollar diferentes propuestas de clasificación y organización de la dimensión regional, que respondan a la diversidad de factores que inciden en la estructuración y dinamismo territorial, de un sistema que es la expresión de una gran variedad de fuerzas y acciones, ponen en evidencia la heterogeneidad de situaciones que debe afrontar el lenguaje, por cuanto las diferentes iniciativas de regionalización y ordenamiento, deben proyectarse sobre un territorio común, administrativamente unitario (Escobar:2007).

### 2.3.2. **Proyectos para el OT Urbano-Regional**

En la actualidad, existen en curso y en planeación varios proyectos que para la región significan las transformaciones tanto físicas como sociales del departamento, y que impulsados por las perspectivas de desarrollo y progreso, se convierten en los principales mecanismos de cambio.

“Desde fines de los años '70 e inicios de los '80, el discurso acerca de “cómo hacer ciudad” y la “nueva cuestión urbana” se vieron impregnados de una nueva jerga económica – urbanística: gerenciamiento, gobernabilidad, flexibilización, oportunidad, revitalización urbana, competencia, pensamiento positivo. Vocablos que se vinculan con fines de la Guerra Fría, momento en el cual los ejércitos de los países centrales tomaron la vanguardia de la investigación científica y tecnológica y el gerenciamiento científico. Estos términos serán tomados desde aquí en adelante, como sinónimos de modernización. Y las empresas empezaran a formular sus propios Planes Estratégicos” (Cardoso, R., 2006). En este discurso sobre los “modelos de ciudad” se reiteran las referencias a las nociones de competitividad, eficiencia, equidad, ranking de ciudades, ciudad conectada, flexible, administrada cual empresa, con fuerte apoyo de estrategias de marketing, es decir, como mercancía a ser “vendida”. Todo ello, asociado a la “ciudad sustentable”, como si de por sí fuera un atributo de la competitividad.

Seguido se presentaran los proyectos que están tanto en funcionamiento, como en proyección y ejecución y que son los que mayor impacto están generando tanto a nivel ambiental como económico y social.

# 1. Autopistas para la Prosperidad

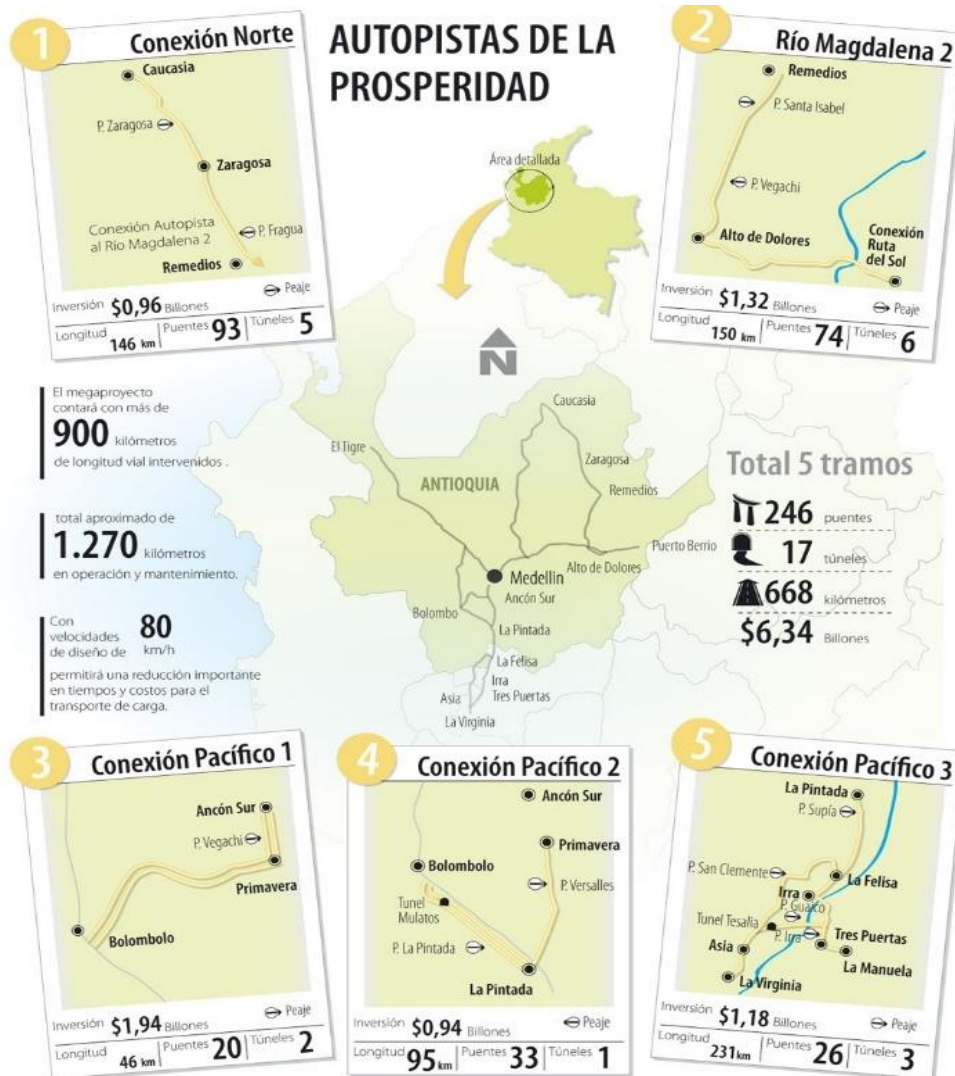


Imagen 1 .[http://www.larepublica.co/economia/los-cinco-tramos-de-las-autopistas-de-la-prosperidad-contar%C3%A1n-con-246-puentes\\_35968](http://www.larepublica.co/economia/los-cinco-tramos-de-las-autopistas-de-la-prosperidad-contar%C3%A1n-con-246-puentes_35968)

Con una inversión cercana a los **13 billones de pesos**, une al departamento con las demás **regiones del país**. Según el DAP, la tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) del departamento **pasará del 4,5 ciento a un histórico 6 por ciento, superando la tasa decrecimiento proyectada para el país. También incluye el nuevo túnel del Toyo.**

## 2. Proyecto HidroItuango



Imagen 2. <http://cdn1.radiosantafe.com/wp-content/uploads/2015/06/ituango.jpg>

Represara 70 km el Río Cauca, desde la presa de Pescadero, hasta Sabanalarga, con una inversión estimada en 5.500 millones de dólares, será la **hidroeléctrica más grande del país, avanza en un 40 por ciento.**

## 3. Recuperar la navegabilidad del río Magdalena



Imagen 3. <http://expresiondigital.ucp.edu.co/wp-content/uploads/2015/10/infografia3.jpg>

Cerca de **170** obras harán de nuevo navegable al río Magdalena busca, con **170** obras hidráulicas, recuperar el canal navegable que tiene el río. El proyecto tiene un total de **908** kilómetros y cuenta con una inversión de **2,5** billones de pesos.

#### 4. Puerto Antioquia desarrollará la región de Urabá



Imagen 4. <http://www.puertoantioquia.com.co/porta/es/>

Puerto Antioquia, en Urabá, sería el puerto más importante y moderno del país. Se construirá en 2016. Según el DNP, La importancia de este puerto radica en su ubicación, pues está a 350 kilómetros más cerca del 70 por ciento del PIB en el centro del país. Urabá, además, tiene más de un millón de hectáreas para desarrollar, 2,5 millones de toneladas de carga cautiva y 8 millones de toneladas de carga total.

Como se aprecia en la imagen, la interconexión regional, va tomando cada vez más forma de territorio para el desarrollo económico, en infraestructura, movilidad de materias primas y productos, y para la generación de ganancias monetarias, pero los criterios de sostenibilidad, diversidad ecológica y cultural, y de la historia propia de los sitios, se ven cada vez más desdibujados.

## 5. Parques del Río Medellín



Imagen 5. [http://www.elpalpar.com/wp-content/archivos/2015/01/Parque\\_del\\_rio\\_Medellin1.jpg](http://www.elpalpar.com/wp-content/archivos/2015/01/Parque_del_rio_Medellin1.jpg)

Con un estimado de cuatro billones de pesos de inversión, Parques del Río es proyecto de infraestructura más grande de la ciudad, busca mejorar la movilidad y recuperar las riveras del Río Aburra, tanto a nivel paisajístico como ambiental.

## 6. Jardín Circunvalar

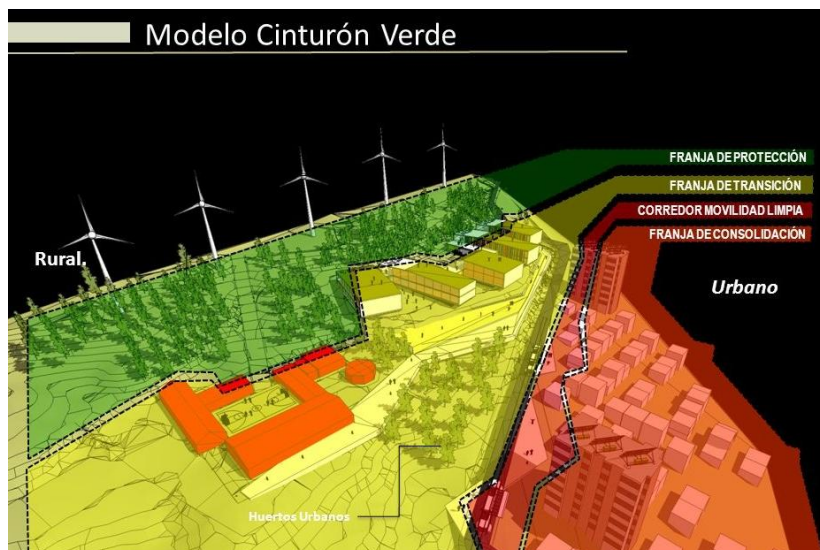


Imagen 6. [http://images.slideplayer.es/3/1106817/slides/slide\\_10.jpg](http://images.slideplayer.es/3/1106817/slides/slide_10.jpg)

El Jardín Circunvalar hace parte del Modelo de Cinturón verde, tiene como objetivos frenar la expansión hacia las laderas orientales de la ciudad, y establecer un límite entre lo Urbano y lo Rural, con una zona verde, llamada Franja de Protección. Este proyecto también planea la recuperación ambiental como restauración ecológica y mitigación del riesgo.

## 7. Los 80 parques educativos



**Es fue la gran apuesta de la administración de Sergio Fajardo y la transformación física de su slogan ‘La más educada’.**

Con los parques educativos se pretende mejorar la calidad de la educación en el departamento y lo primero es dignificar los espacios. **Con tecnología, innovación, cultura y emprendimiento le abren puertas para que las comunidades accedan a diferentes oportunidades mediante la educación.**

Imagen 7. [https://pbs.twimg.com/profile\\_images/541323373746192386/I4LakcNh.png](https://pbs.twimg.com/profile_images/541323373746192386/I4LakcNh.png)

Además de estos proyectos de gran impacto regional, se suman también otros de movilidad como el de los Cables integrados al Metro, del Picacho y Pan de Azúcar el también nuevo, tranvía de Ayacucho, y las crecientes líneas del Metroplús. Proyectos igualmente de UVAS (Unidades de Vida Articulada), y otros proyectos como los PUI (Planes Urbanos Integrales).



Tenemos pues en el panorama una amplia gama de proyectos tanto vigentes como por iniciar, que en perspectiva plantean un mejoramiento de la actividad económica y social del territorio tanto Regional, como Urbano y Local, y que encaminan la región hacia la competitividad Nacional e incluso Internacional.

“Los programas de desarrollo que han tenido lugar en Latinoamérica no han conseguido resolver la pobreza ni ampliar significativamente la absorción de fuerzas de trabajo. Además, la mayoría más pobre ha tenido una participación escasa de los ciclos de crecimiento pero, en cambio, ha soportado la carga de lo que ha sido una progresiva y constante concentración de la riqueza” (Comas d’Argemir: 1998). Vuelve entonces la cuestión, que es el punto más crítico, pero no invisible, de lo que pasa con una sociedad que rebosa en producción lo que puede consumir, pero que el consumo, al igual que las ganancias de la producción se reducen a ciertos grupos sociales que ni producen sino que administran, y es por esto que la distribución tiende a ser bastante desigual, al igual que el desarrollo que termina siendo muy efectivo para las instituciones pero más bien poco para las comunidades.

Debe quedar claro, que lo que se pretende con esta crítica no es solo “criticar” la forma como la administración pública ha asumido su papel dentro del aglomerado social, ni muchos menos desconocer los esfuerzos que han hecho algunas administraciones para mejorar la condición de vida de la ciudad y sus habitantes, sino que solo se busca cuestionar los criterios con los cuales se han dado las transformaciones en el espacio urbano y regional, y ver qué tan eficaces han sido o no para responder a las necesidades tanto del medio natural como cultural.

En relación a los proyectos mencionados por ejemplo, existen varias cuestiones tanto de procedimiento como de importancia real, sabemos realmente cual es el costo y el impacto Ambiental (Flora, Fauna, Suelos, Agua) y Cultural (Social, Arqueológico) que tendrán proyectos como HidroItuango, que inundara las laderas del Rio Cauca en un tramo de 70 km y que esto acaba con muchas formas de vida y altera el curso natural del ecosistema de esta zona, sin mencionar la transformación micro climática de esta zona al generar un espejo de agua enorme que sin duda alguna aumentara la evaporación y la temperatura, impactando aún más de lo que se calcula como embalse, el impacto es en todo un sistema territorial y aunque ya sabemos que va a generar millonarias regalías, y suponiendo que estas se inviertan en los lugares más afectados por este impacto, será realmente un reto afrontar las trasformaciones tanto físicas, ambientales como económicas y sociales.

También queda la pregunta de las intenciones de proyectos como el cinturón verde, que pretende frenar el crecimiento de la ciudad en las laderas Nororientales de la ciudad, donde se han establecido barrios de invasión, pero no lo hace en la zona Suroriental, donde la Expansión de viviendas estrato 8 o estrato 20 si existe, están empezando a construir sobre la avenida las palmas hacia el borde del altiplano, superando por mucho la cota de nivel establecida para el cinturón, entonces no queda claro, o quizá muy claro que se pretende frenar el crecimiento de unos pero no de otros, y además esta zona está considerada como de protección ambiental, lo cual tampoco es claro, ya que si nos remitimos a los planes Regionales, veremos que está proyectada como una reserva forestales pero para uso industrial, o sea otro negocio pero vestido de verde.

Así pues la crítica radica en el agotamiento de unas políticas públicas y un respaldo desde la institución pública a la privada, que confunde toda posibilidad de justicia social y se resolución de las problemáticas ambientales y sociales, que desde instaurado el modelo, hasta ahora no hemos dejado de padecer.

“Generalmente los proyectos estratégicos y expansivos de la ciudad metropolitana, así como sus réplicas a menor escala, escamotean las diversidades territoriales, como si se pudiera avanzar en cualquier dirección a “tala rasa”, la característica más generalizada hasta ahora de las iniciativas de regionalización urbana, haciendo que la continua destrucción y construcción de las ciudades evolucione de forma errática e incontrolada, ofreciendo el panorama de “gigantismo sin forma propio de las modernas megalópolis para designarlas al apreciar su marcada diferencia con lo que antes se entendía por ciudades” (Escobar:2005).

En el capítulo siguiente se presentará la razón por la cual se hace la crítica a este tipo de modelos de desarrollo y se intentaran presentar algunas alternativas de tipo teórico y metodológico que son más otras posibilidades de entender y acercarnos al territorio, pero sobre todo de reconocerlo de nuevo no solo como un instrumento político y económico, sino como un bien natural del cual hacemos parte y que estamos alterando para nuestro propio daño.

### 3. CONSTRUCCIONES ALTERNATIVAS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### 3.1. **Análisis al modelo de configuración del territorio.**

Hasta aquí, nos hemos formado una amplia acepción de lo que significa El territorio en tanto espacio de acción constante tanto de factores humanos como ambientales, pero también como el efecto de un proceso (territorio construido o producido), producto de las estrategias de actores y hechos de aprendizaje y construcción colectiva. También vimos como al Estado le cabe un rol primordial en esta ‘producción social’ del territorio, pues en su actuar debe proponerse atender el principio básico, que es, promover el bien común. Así, los requerimientos que en este sentido se le solicitan y exigen al Estado son en razón de conducir sus acciones a modo de alcanzar una mejor calidad de vida, para todos los habitantes por igual.

También vimos que para conseguir que los objetivos públicos, realmente sean públicos la Administración deberá intentar que el ejercicio de su trabajo y su intervención, se traduzca favorablemente en acciones razonables y consecuentes sobre el territorio, es decir que el ejercicio de lo público vaya hacia la corrección de las graves secuelas sociales que llevan los desequilibrios territoriales, la disminución y justa distribución de las externalidades negativas junto a una ocupación irracional del espacio, y la armonización de los intereses simultáneos y convergentes sobre éste.

Otro de los problemas que causa dificultades en la gobernabilidad de los mismos; son los conflictos ambientales que han dado cuenta de los interrogantes de la ciudadanía sobre los fundamentos, legitimidad y pertinencia de la toma de decisión pública. Lo que pasa es que, siendo el territorio el espacio sobre el cual confluyen múltiples intereses y proyecciones sociales, la decisión pública se determinará a través de una aprobación de alternativas sobre el espacio, por lo tanto, la cuestión de vuelve eminentemente política, y sus consecuencias caerán directamente sobre los grupos humanos que habiten dichos territorios, por lo cual se debería asegurar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, para que, a través de la construcción de acuerdos sociales, se le dote de legitimidad y gobernabilidad.

Entender entonces que la participación ciudadana y los procesos de construcción de la democracia son básicos para la producción de políticas públicas consecuentes a la realidad a la cual se adscriben. También se precisa dar garantías a la participación ciudadana, en tal sentido, el grado de descentralización que haya alcanzado la Administración del Estado es fundamental, y si bien la participación ciudadana no se agota ni se asegura únicamente a través de la descentralización, es un hecho cierto que la descentralización territorial, funcional y política brinda un marco político institucional sobre el cual dicha participación se hace efectiva, es decir amplía las posibilidades de participación política y los canales de comunicación directos con los órganos estatales que tienen a su cargo el gobierno y administración a escalas subnacionales.

En este sentido, Sergio Boisier, sostiene que “lo fundamental de la descentralización es viabilizar la participación. De lo contrario sería “ficticia”. Para ello se requiere de: (i) sistemas de información (en ambas direcciones); (ii) nuevos procedimientos electorales (mecanismos

mayoritarios y personalizados); (iii) apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva; (iv) colaboración entre empresas y administración pública y (v) defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud” (Boisier, 2007:37).

Otra de las cuestiones de mayor importancia del marco jurídico institucional que se levanta sobre el territorio, es que la fuerte tradición centralizada y de la regulación territorial. En efecto, la atomización y falta de estructura de este conjunto de normativas han significado una incorrecta coordinación de los órganos con competencia territorial, produciendo inconsistencias graves en la toma de decisiones públicas que recaen sobre aspectos territoriales. Esta situación no ocurre sólo en Colombia, y responde a que los enfoques parciales de la Administración del Estado se han visto superados por la complejidad y dinamismo que revelan los asuntos transversales de la sociedad, como paradójicamente lo son el territorio y el ambiente. Así, la descoordinación de los órganos con competencia territorial, tanto sectoriales como territoriales, se levanta como una de las principales falencias de la actual regulación del territorio y ha sido ampliamente criticada en investigaciones anteriores que versan sobre la materia. En la actualidad la noción de ordenamiento territorial comprende la necesidad de conformarse como un instrumento inclusivo, donde prime la coordinación administrativa entre los diversos organismos sectoriales del mismo rango y entre los distintos niveles administrativos de decisión, para ello la Administración deberá asumir la interdependencia institucional, y promover relaciones intergubernamentales enfocadas en la cooperación, a objeto de dar coherencia y fuerza sinérgica a las actuaciones territoriales (Correa: 2011)

Frente a esta realidad, se pretende también, en este punto presentar otras visiones que también se han construido desde la perspectiva de políticas públicas, pero que su naturaleza, como su origen propone otras formas de acercamiento, análisis y transformación de los espacios.

Es el caso por ejemplo de distintas organizaciones indígenas, que han realizado esfuerzos enormes por traducir la forma en como han convivido ancestralmente con el territorio, y elaborar un discurso que respalde sus planes de vida, también en ordenamiento territorial. “los pueblos indígenas tiene unas formas particulares de relacionarse y asumir su territorio, allí se ven reflejados aspectos de uso directo de recursos, espacios y ecosistemas, así como el uso indirecto o de opción en cuanto a los servicio ambientales o ecosistémicos, además de sus valores intrínsecos, de existencia” (OIA: 2014) Lo que, podemos señalar entonces es que la actual regulación territorial y sus instrumentos, son eminentemente sectoriales y desintegrados, lo que incita efectos no deseados en la política pública, como el desconocimiento de los alcances normativos, la superposición de competencias, duplicidad de esfuerzos, vacíos normativos e incluso dificultades respecto a la gobernabilidad en lo que se refiere a la legitimidad de la administración. En este sentido, el escenario presentado, se aleja bastante de una ordenación del territorio nacional que se haga cargo de aunar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente. Bajo esta premisa es preciso comprender que para crear una ordenación del territorio nacional que simpatice a la realización humana y el bien común, hacen falta acuerdos sociales, que permitan otorgar de estabilidad al territorio, que reconozca la capacidad de carga y regeneración de los ecosistemas que componen el sustrato material con los que la nación puede contar.

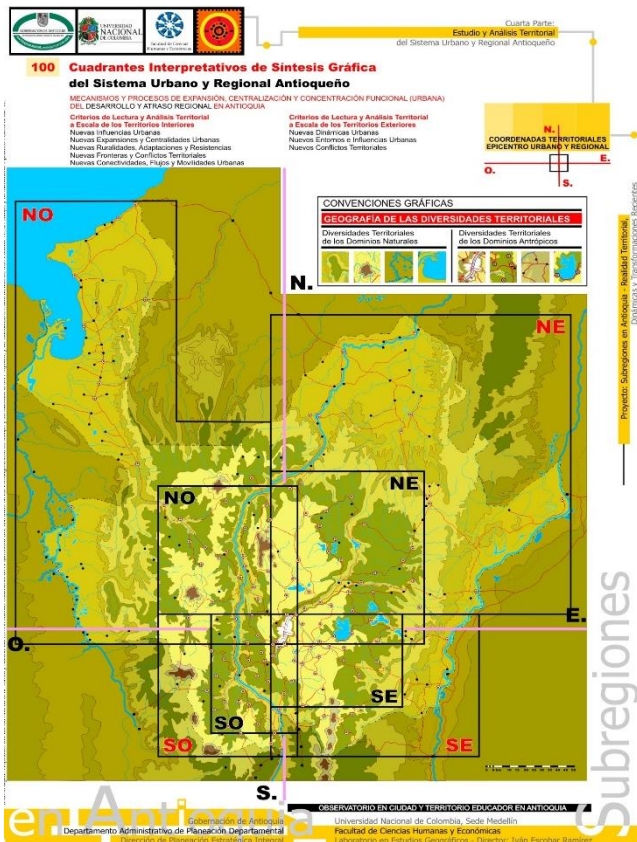
Otro de los modelos, de análisis territorial que pretende dimensionar el territorio como un todo integrado, y que ha resultado ser la principal fuente de cuestionamiento sobre los criterios de planeación y ordenamiento territorial en Antioquia, a lo largo de este trabajo, tiene origen en la academia. Este trabajo ha sido resultado de años de investigación, observación, lectura y análisis de los procesos históricos que anteceden la realidad de la configuración actual de los espacios, y ha sido reflexivo en cuanto a una elaboración propia de modelos de acercamiento e intervención sobre el territorio.

Dicho trabajo, comprende en realidad una gran cantidad de textos, tanto gráficos como escritos y audiovisuales que buscan acercarse al espacio desde los distintos lenguajes, con el fin de formar una idea integral de lo que significa la producción de lugares y la apropiación se ideas sobre este. Y ha sido el Laboratorio de Estudios Geográficos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, en cabeza del Maestro Iván Escobar, quien en conjunto con una amplia variedad de profesionales y estudiantes en formación, han propuesto desde la ciudad y las relaciones regionales, una forma diferente de ver y valorar el territorio como cualidad física y ambiental, más que como un recurso y un objeto de usufructo para los intereses económicos.

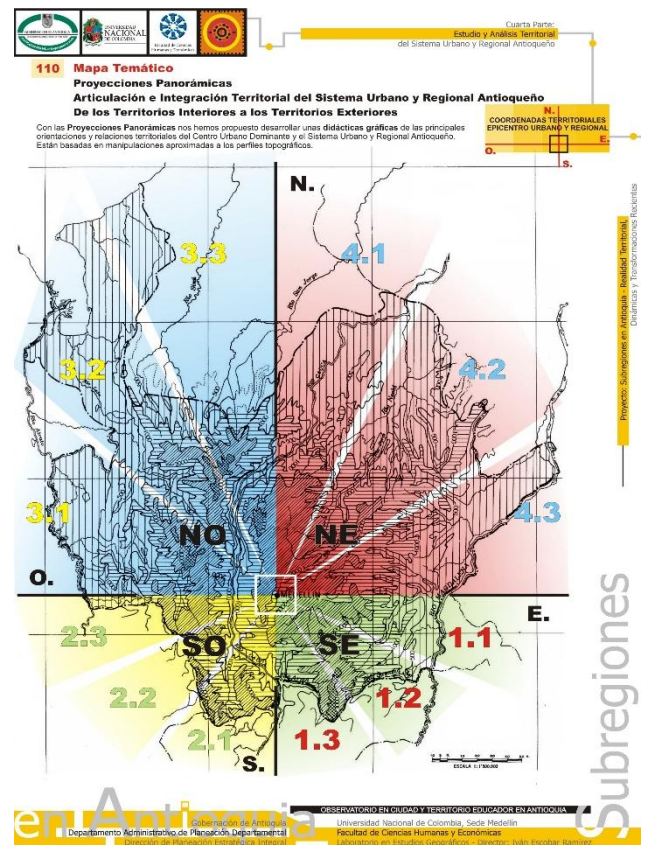
Proyectos como subregiones en Antioquia, han brindado nuevas herramientas metodológicas y conceptuales para la comprensión de las dinámicas, estructuras y realidades territoriales, generando no solo una opinión crítica sobre los modelos de desarrollo actual, sino también sobre la gobernabilidad y la participación colectiva de las comunidades en la construcción de políticas públicas eficientes.



“El propósito de estas lecturas y análisis territoriales, es poder diferenciar la variedad de efectos de estos procesos y mecanismos, no obstante que por su naturaleza territorial, se estructuran y funcionan de manera relacionada y como fuerzas integradas y en ocasiones complementarias, lo que de todos modos pone en evidencia que la expansión urbana, en la forma centralizada y concentrada con la que hoy la conocemos y paralelamente, las nuevas formas de expansión difusa y dispersa con que se extiende el urbanismo metropolitano a las regiones de su área de influencia, son de carácter insular y mediterráneo, sin que sus proyecciones actúen de modo continuo, coherente e integral, para transformar el territorio en el sentido positivo y global del proceso urbano, sino más bien, subordinándolo unilateralmente a sus propias exigencias de sostenibilidad, mercado y acumulación, imponiéndole funciones tributarias (Escobar: 2007)



Mapa temático 1. Subregiones en Antioquia

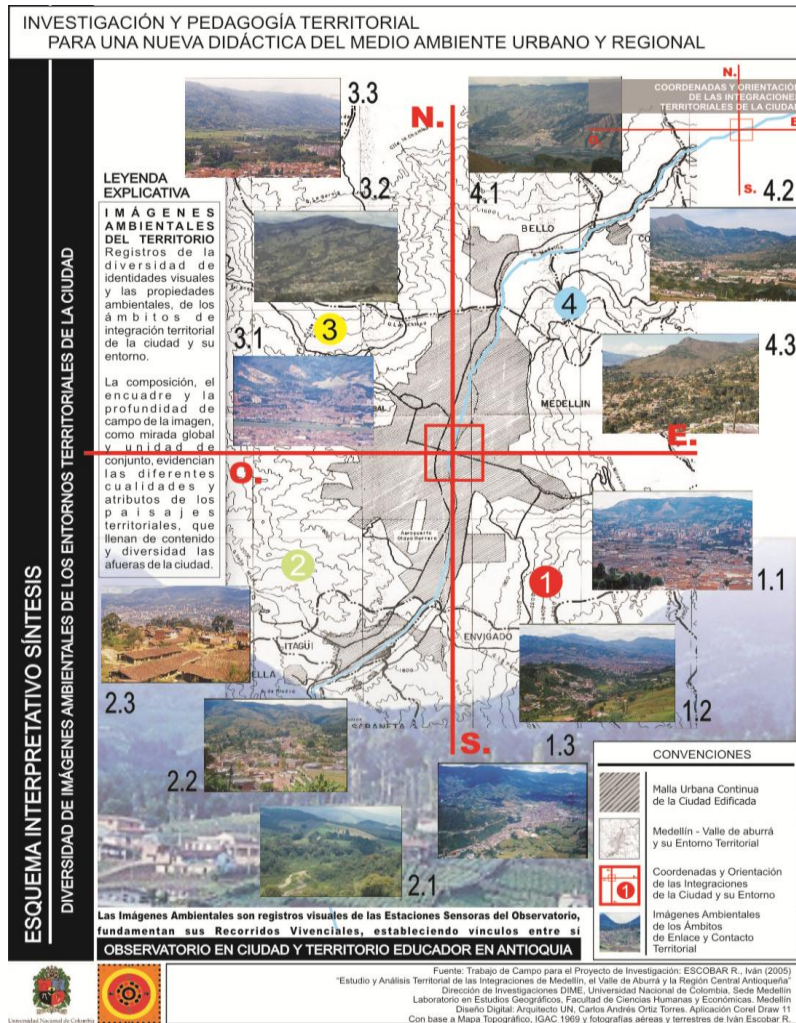


Mapa temático 2. Subregiones en Antioquia

En el mapa temático 1, se puede apreciar cómo a través de la definición de la expansión del sistema urbano-regional, por medio de cuadrantes interpretativos, presentan (. . .)” unas aproximaciones geométricas y unas interpretaciones, que sintetizan gráficamente la configuración y el funcionamiento actual del territorio regional, que pueden ser de una gran utilidad para los fines proyectivos de la regionalización y el ordenamiento, como iniciativas de organización urbana, regional y fronteriza, subrayando el carácter cualitativo de las diversidades territoriales, privilegiando el estudio dinámico de sus contenidos, y considerando la globalidad de sus problemáticas”. En el mapa temático 2, se aprecian las proyecciones que hace el sistema, tanto a los territorios exteriores como interiores (. . .) “con las proyecciones panorámicas nos hemos propuesto desarrollar unas didácticas gráficas de las principales orientaciones y relaciones territoriales del centro urbano dominante y el sistema urbano y regional Antioqueño” (Escobar: 2007, 3).

En suma lo que vemos en este par de interpretaciones gráficas del territorio es que se está pensando, en primer lugar como un sistema natural que comprende tanto medio ambiente como medio social, en otras palabras, está teniendo más en cuenta factores que corresponden a la realidad espacial y no a la superposición de realidades como suelen hacerse las interpretaciones tradicionales, aquí las “rayas del mapa” se desdibujan dando paso a las rayas de las huellas hídricas, de cambios de nivel, de límites físicos como los costeros, en fin, se privilegian los criterios y las escalas bióticas en relación a pretender una intervención y transformación de los territorios, lo cual para efectos de ordenamiento termina siendo más práctico y funcional.

La idea de un modelo aproximado, es poder pensar en lineamientos alternativos para proponer por nuevos criterios y escalas en la formación de una cultura territorial (. . .), “una de las finalidades es establecer prioridades de investigación y pedagogía territorial, que además de formar lectores y analistas del territorio con capacidad para entender el devenir del mundo y con disposición social para orientarlo, apunten al desarrollo de capacidades técnicas y críticas, que superen lugares comunes y avancen en el esclarecimiento de nuestras dificultades actuales, admitiendo que las problemáticas socioespaciales de las regiones y las localidades están profundamente ancladas en su historia reciente y pasada” (Escobar: 2007, 6).



Mapa temático 3. Modelo visual de análisis territorial.

### 3.2. Consideraciones finales sobre desarrollo sostenible y

Entender el fenómeno de la vida implica la tarea de observar y descifrar el gran entramado de relaciones que permiten su existencia. Ya sea entendida la biodiversidad como “el conjunto de genes, especies, ecosistemas y paisajes en un espacio determinado y en un momento dado, considerados en sus interacciones jerárquicas sucesivas de genes a especies, ecosistemas y paisajes, y viceversa”, donde los paisajes, por su parte, “ todos modificados por el hombre, todos culturales en distinta medida, constituyen el puente hacia la diversidad cultural, el relais (la posta o el pasaje de mando) entre la evolución biológica y aquella cultural del hombre (di Castri, 2003); constituye sin duda un objeto del conocimiento complejo, que demanda de un acercamiento multidimensional y transversal, que asuma además, en razón de la extensión de la exploración, la indecisión junto a la imposibilidad de alcanzar su íntegro conocimiento.

La crisis civilizatoria a la que nos enfrenta la pérdida de biodiversidad es de un alcance indimensionable y la no certidumbre científica no es en la actualidad aceptable para fundamentar la inacción, y así lo ha reconocido el principio precautorio que se ha levantado sobre las disciplinas ambientales, principio que parece del todo lógico si se considera que la “biodiversidad ofrece a la humanidad los servicios ecológicos esenciales: el reciclaje de elementos nutritivos y la descontaminación natural de la tierra y del mar, la conservación de la calidad del agua, del suelo y del aire, la regulación de los sistemas climáticos, los mecanismos de reproducción de animales y plantas, y de las invasiones biológicas, la conservación de los paisajes incluso en sus dimensiones estéticas, culturales, recreativas y espirituales” (di Castri, 2003: 33).

Es imperioso en este punto precisar que el compromiso que le cabe a la humanidad para con la biodiversidad, y en general con el medio ambiente, no procede de la permanente intervención e interacción que en tanto organismos vivos nos es propia y esencial a nuestra existencia, sino que se basa en la dimensión de los efectos de nuestras acciones que dan cuenta de la producción de daños ambientales irreversibles y acumulativos a escala mundial. Como fue planteado en el primer capítulo de esta investigación el peso de nuestras acciones se relaciona estrechamente con la forma de conocer, y los orígenes sobre los cuales la humanidad ha representado el mundo. En este sentido, el inicio de la desintegración entre ‘lo humano’ y su medio se encontraría en una estructuración dual del modelo de pensamiento dominante la que basada en “una profunda escisión entre cultura y naturaleza, que bajo las figuras de cielo y tierra, o alma y cuerpo, llegó a la modernidad para convertirse en sujeto y objeto, fue el cimiento del desarrollo sin límites de la ciencia y la tecnología. La cultura moderna se consolidó gracias a la creencia según la cual la naturaleza era ilimitada y estaba dispuesta, como recurso, a la racionalidad tecnocientífica infinita del ser humano” (Noguera, A., 2010: 83).

La idea occidental dominante, donde la naturaleza es vista como ilimitada y fuente inacabable de recursos naturales, empieza a caer ante el innegable deterioro de ecosistemas que en diferentes escalas dieron cuenta de su fragilidad ante las presiones humanas. El contexto descrito, en la que una especie, en este caso la humana, descompone el ecosistema en el cual habita, no es algo nuevo para las ciencias ambientales, lo particular es que acompañado al poder técnico científico desarrollado por el intelecto humano se desata, desde la revolución industrial, un incremento poblacional exponencial.

En un mundo materialmente finito, estas situaciones presentan lógicamente problemas en razón de dar satisfacción a las necesidades crecientes de una población cada vez mayor. El mayor problema radica en que el subsistema económico, institución social encargada de la producción de bienes y servicios, se construye bajo modelos simplificadores y reduccionistas, y es hoy ampliamente reconocido que su modelo basado en el capital, la fuerza de trabajo y los bienes de producción, desconoce en su origen a la naturaleza y a la biosfera como fuente de todos los recursos materiales que alimentan dicho sistema y sumidero de todos los desechos aparejados a los procesos de producción. Sin embargo, esta negación de la naturaleza inscrita en la disciplina económica, no representó un problema mientras este sistema era relativamente pequeño con respecto al ecosistema global, donde los recursos y los vertederos eran grandes y sus límites carecían de significación, la reciente preocupación sobre este asunto aparece con la advertencia en trabajos de destacados profesionales, sobre el hecho de que el subsistema económico es relativamente grande en relación con la biósfera, y que se está sometiendo a un esfuerzo excesivo la capacidad de recursos y vertederos de la misma. Así, en un ecosistema global materialmente limitado se convierte en imperativo mantener el tamaño de la economía global dentro de los límites de capacidad que tiene el ecosistema para sostenerlo (Goodland, 1997).

Esta nueva realidad mundial donde lo que aparece amenazado es la continuidad de la evolución biológica del planeta, o al menos la continuidad de las condiciones biofísicas que permiten nuestra existencia, configura la necesidad de explorar alternativas que den solución al paradójico sistema económico que se advierte como materialmente inviable. “El desafío en cuestión es nada menos que re-posicionar al ser humano y su actividad económica dentro de la trayectoria

evolutiva de la Tierra y no como un agente externo de la misma. Semejante empresa permite pocos espacios para el yerro, y posiblemente su mayor dificultad radica en que para asegurar el éxito de las acciones emprendidas en esta materia se requiere de un conocimiento basal que parece inabarcable por el método científico, pues conocer certeramente los límites de los ecosistemas para luego reconocer los límites a los que nuestra acción debe someterse, no parece un campo de variables abordables por ninguna disciplina científica en particular” (Correa 2011: 34)

Se torna intensamente relevante el aclarar el rol que le cabe al Estado en el establecimiento de los límites, sobre esta materia se sostiene en esta investigación que la afirmación del Estado territorial representa, sin lugar a dudas una de las territorializaciones más trascendentes a la que ha asistido la humanidad, y que el control e institucionalización del poder estatal -una vez despojado de su origen violento- se ha basado en el impulso del bien común.

(. . .) “sea ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas.” (Guimarães, 2002: 66)

“La crisis ambiental no es una catástrofe ecológica, sino el efecto del pensamiento con el que hemos construido y destruido el mundo globalizado y nuestros mundos de vida. Esta

crisis civilizatoria se presenta como un límite en lo real que resignifica y reorienta el curso de la historia: límite del crecimiento económico y poblacional; límite de los desequilibrios ecológicos y de las capacidades de sustentación de la vida; límite de la pobreza y la desigualdad social.” (Leff, 2004:241)

El desarrollo sostenible se desenvuelve y proyecta necesariamente en diferentes escalas espacio-temporales, la dimensión territorial le es inherente pues representa precisamente aquel lugar en el cual se desenvuelven de manera simultánea los procesos naturales y sociales, donde se verifica la permanente interacción, es decir las múltiples acciones y reacciones que dinámicamente se producen desde la esfera social hacia el medio natural, y viceversa. La relevancia de incorporar el territorio para la concreción de la sustentabilidad radica en el hecho de que este mundo económicamente globalizado, caracterizado por la des-territorialización de los capitales, no provoca la misma particularidad respecto a las personas que habitan un lugar determinado, como tampoco con los componentes del espacio geográfico, que sostienen el desarrollo e impacto de las actividades económicas. Razón por la cual se demanda del Estado un rol activo, que con el objeto de promover el bien común, deberá garantizar que las actividades productivas desarrolladas sobre el territorio sometido a su control contribuyan a elevar las condiciones de vida de la población y proteger el patrimonio biogenético que habrá de traspasar a las generaciones venideras (Guimarães, 2002)

En resumen, el ordenamiento del territorio se instituye como uno de los instrumentos principales para alcanzar el desarrollo sostenible, y se sostiene en esta investigación



que es justamente la naturaleza y objetivos de este mecanismo, que determinada como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política al mismo tiempo, interesa además, su capacidad para instaurarse como un instrumento clave en orden a proteger la biodiversidad. La exigencia es aún mayor, pues en atención al carácter prospectivo de la ordenación del territorio significa una respuesta de conservación a la posibilidad de vida futura. Intervenir los ecosistemas, representa un desafío de mayor envergadura para el Estado, pues si es que la ordenación del territorio en tanto política pública de regulación busca manejar los sistemas sociales y naturales, caracterizados por su complejidad, resulta esencial que su diseño y propuesta sean igualmente complejos. Pues, como señala Ostrom (2000) “sin un profundo interés en la creación de sistemas complejos y anidados, el proceso mismo de intentar regular el comportamiento o el preservar la biodiversidad producirá la consecuencia trágica y no deseada de la destrucción de la complejidad que se ha intentado proteger”.

Colombia no escapa a la situación descrita, en efecto los instrumentos de planificación territorial que establece nuestro ordenamiento jurídico no contemplan, en su construcción, especial atención a los aspectos ambientales como elementos estructurantes y basales de los mismos, tampoco así la regulación que versa sobre esta materia. Como se mencionó anteriormente con el objeto de superar este vacío y asegurar la consideración de aspectos ambientales en los instrumentos territoriales, la legislación ambiental dispuso el sometimiento de los planes territoriales a mecanismos de evaluación ambiental externas a dichos instrumentos.

Pero más allá de establecer un modelo o delinear un única manera de ordenar el territorio, es justo resaltar la enorme potencialidad que tiene esta planificación como línea maestra o instrumento clave para alcanzar el desarrollo sustentable. La ordenación del territorio

concierno un proyecto colectivo de desarrollo que debe ser apropiadamente convenido por todos los actores sociales, donde sea primero el interés colectivo por sobre cualquier interés particular.

Es imprescindible tener en cuenta que el desarrollo atañe un componente físico-material y otro inmaterial que rememora a la potencialidad socio-cultural de una comunidad dada, será entonces necesario para otorgarnos de una ordenación territorial, no sólo el esquema dispositivo del sistema jurídico institucional, sino que también observar y resignificar el sistema de valores sociales con el cual se construye y apropia un determinado territorio, pues como plantea Guattari las perspectivas puramente tecnocráticas se muestran incapaces de abordar los peligros que amenazan el entorno natural de nuestras sociedades y sólo una articulación ético- política (llamada por este autor ecosofía) entre los tres registros ecológicos, el del medioambiente, el de las relaciones sociales y el de la subjetividad humana, sería susceptible de clarificar convenientemente estas cuestiones (Guattari, 2000). De modo que la Ordenación del Territorio deberá constituir como ejes de su actuación principios como el de la equidad y solidaridad – principios que de hecho están consagrados en nuestra Constitución Política- que permitan construir una sociedad ya no basada en la competencia sino que en la acción colaborativa para un mejor habitar.

Para finalizar es preciso entender que la igualdad como principio conductor del ordenamiento territorial pretende asegurar en un plano de igualdad el acceso a las posibilidades de desarrollo que ofrece un determinado espacio geográfico. Contextos y elementos que no sólo son materiales sino que también culturales, comprende además una distribución justa de las cargas

o pasivos ambientales y sociales que genera la actividad humana sobre el mismo. Implica –bajo los imperativos del desarrollo sostenible- defender el hábitat no sólo la actual comunidad humana, sino que del futuro hábitat de nuestra especie y de los demás organismos vivos.

## CONCLUSIONES

La presente investigación examinó la noción de territorio como cualidad conceptual y espacio de actuación del ordenamiento jurídico. En tanto categoría conceptual el territorio como un concepto de múltiples escalas, por lo cual su definición opera como un reduccionismo que es preferible evitar. En general el término se presenta como aquel espacio representado por una comunidad dada (que utiliza significados, imaginarios, memorias, etc.) donde se comprueba la relación permanente existente entre la comunidad con los otros y con el medio ambiente sobre el cuál habita.

En la actualidad, la crisis ambiental ha vuelto como una necesidad social, común y global, atender los niveles de aprovechamiento a los que hemos sometido el medio en el cual habitamos, en efecto, indicadores como la gradual pérdida de biodiversidad aparecen como una más de las secuelas que provienen de la relación destructiva que ha construido la humanidad sobre la naturaleza. Dicha relación se produjo en la construcción de un pensamiento civilizatorio que desfiguró la resistente unidad que existe entre todos los seres vivos y el medio físico que sustenta su existencia. La sustentabilidad, en este sentido, impone al Estado y en particular a la Administración Pública desafíos que alcanzan un elevado grado de complejidad, pues significan reestructurar las herramientas regulatorias y de planificación con metas a abordar un problema de efectos desconocidos, que amenazan la vida futura, y que tienen su origen en la descomposición ambiental provocada por la actividad humana.

De manera tal que el territorio involucra una unidad operativa sobre la cual le es posible al Estado intervenir efectivamente con miras a alcanzar los objetivos sociales que demanda nuestro habitar. En Colombia, la dinámica de las necesidades sociales, dan cuenta de la generación de un sinnúmero de normativas de orden imperativo, que han regulado diferentes aspectos del desarrollo social, institucional, económico y cultural del país, que conciernen una afectación al territorio, que a través de la institucionalización se estructura y modela. Sin embargo, la reivindicación del alcanzar el desarrollo sustentable, le impone al Estado la necesidad de resguardar las condiciones y potencialidades que tiene su territorio, a través de instrumentos que sobrepasen el enfoque sectorial, y permitan abordar el territorio una unidad ecosistémica que nutre los flujos e interacciones que permiten la vida de quienes en el país habitan y de los demás organismos vivos que cohabitan con el sistema social.

Reflexionando también en lo que corresponde a una “función de la administración pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria” (Gómez, 2002:55), ante el cuestionamiento de si existe o no una política pública de ordenamiento territorial en nuestro país, o si bien, existiendo ésta sea un instrumento planificación eficaz y eficiente en el cometido de su propósito, debemos concluir que no existe en Colombia un instrumento de las características descritas y los pocos instrumentos desarrollados son herramientas de carácter indicativo, lo que ha derivado en un evidente

detrimento ambiental, facilitando la fragmentación de los ecosistemas y la consecuente pérdida de biodiversidad.

Ante esto, se plantea que es preciso la creación de una regulación territorial marco, que permita asociar y coordinar la actividad pública con el objeto de gestionar el territorio y el medio ambiente en diferentes escalas. Para ello la gestión del territorio debe intentar incorporar las demandas ambientales como una pauta que guíe su accionar, pues la conservación de la permanencia de los ecosistemas, como campo de interacción permanente, implica de la misma forma, el cuidado de la vida actual y futura de la especie humana.

Es probable que una de las principales restricciones en este factor la encontramos en que en términos generales el concepto de territorio utilizado por las ciencias jurídicas, y en particular por el derecho administrativo, corresponde a uno referencial y formal, que muchas de las veces impide percibir la compleja trascendencia socioambiental de la intervención pública. En este sentido, se realizó una aproximación a la discusión entorno a la relevancia que adquiere la gestión del territorio como instrumento para alcanzar los fines públicos de la Administración del Estado en un contexto global de crisis ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA.

BASSOLS Coma, Martín. Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos. [En línea] [14 agosto 2014] Revista de Administración Pública, Mayo-Agosto 1981, N° 95, 41-88 pp. Madrid, Instituto de Estudios Públicos.  
<<http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=1&IDN=95&IDA=23199> >

BIELZA De Ory, Vicente Experiencias y retos europeos de la ordenación del territorio en relación con la ciudad. [En línea] [4 julio 2014] Geographicalia 2002, N° 41, 37-58 pp. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=257347>>

BOISIER Etcheverry, Sergio. Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Tesis Doctoral. Alcalá De Henares, España. Universidad De Alcalá, Facultad de Ciencias Económicas Y Empresariales, 2007. 339p.

BOZZANO, Horacio. Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente. Buenos Aires, Argentina, 2000. 264 p.

CASTELLS, Manuel. La Cuestión Urbana. Editores, Siglo XXI, España, 1974

CARDOSO, Reginaldo Luis. As cidades brasileiras e o pensamento neoliberal (Submissao ao pensamento único: única alternativa para as cidades? Revista Digital Rizoma. [En línea]. <http://www.rizoma.net/interna.php?id=196&secao=anarquitectura>>.

COMAS d'Argemir, Dolors. Antropología Económica. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1998. 13 p.

COMISIÓN DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente. México: BID; FCE; PNUD, 1991. 102 p.

CONFERENCIA Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) [en línea] [25 marzo 2015] Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983. Versión en inglés y francés.  
<<http://www.fundicot.org/Documentos/La%20Carta%20de%20Torremolinos.pdf>>

CUERVO, Luis Mauricio. Globalización y territorio. Serie Gestión Pública N° 56, ILPES/CEPAL. Santiago, Chile, 2006. 57 p.

DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE HUMANO. [En línea] [26 agosto 2015].  
<<http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial, Bogotá, 2010.

DI CASTRI, Francesco. Globalización y Biodiversidad. En: Eugenio FIGUEROA y Javier SIMONETTI (Eds.), Globalización y Biodiversidad: Oportunidades y desafíos para la sociedad chilena. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2003. pp. 23-49

DIRECTIVA 2001/42/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. [En línea] [07 febrero 2015]. . <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriSev.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:ES:PDF>>

ESCOBAR, Arturo. El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o posdesarrollo. En: VIOLA, Andreu (Comp.), Antropología del Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos para América Latina. España, Paidós, 2000. pp. 113-143.

ESCOBAR Ramírez, Iván. “Estudio y análisis territorial de las integraciones del sistema urbano de Medellín y el valle de Aburrá”. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, 2005

\_\_\_\_\_ “Estudio y análisis territorial del sistema urbano y regional Antioqueño” En: Subregiones en Antioquia: Realidad territorial, dinámicas y transformaciones Recientes. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, 2006.



\_\_\_\_\_; Criterios y escalas de regionalización, política y desarrollo territorial. En: Subregiones en Antioquia. Realidad territorial, dinámicas y transformaciones Recientes. Quinta parte. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Gobernación de Antioquia, 2007.

\_\_\_\_\_; Pautas de política territorial y orientaciones de desarrollo territorial del sistema urbano, regional y fronterizo. En: curso de ordenamiento territorial. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 2008

\_\_\_\_\_; Expansión, centralización y concentración funcional y urbana del desarrollo y atraso regional y fronterizo de Antioquia. En: Subregiones en Antioquia, Cuarta parte. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Gobernación de Antioquia, 2007

FOUCAULT, Michael. Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collège de France: 1977-1978. Argentina, Buenos Aires, Edición Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2006. 484 p.

GOODLAND, Robert. La Tesis que el mundo está en sus límites. En su: (coord.) Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Más allá del Informe Brundtland. España: Trotta, 1997. pp. 19-36.

GUATTARI, Félix. Las Tres Ecologías. 3º ed. Valencia, Pre Textos, 2000. 79 p.

GUIMARÃES, Roberto P. La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. [En línea] [30 marzo 2015]. En: ALIMONDA Héctor. (Cood). Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía. Buenos Aires, CLACSO, 2002. pp. 53-82.

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecologia/guimaraes.pdf>>

HARDT, Michael y NEGRI, Toni. Imperio. [En línea] [11 enero 2015] traducción: Eduardo Sadier de la edición de Harvard University Press, Cambridge, 2000.

<<http://www.librosgratisweb.com/html/negri-antonio/imperio/index.htm>>

HARVEY, David. La condición de la Postmodernidad, investigación sobre los orígenes del cambio cultural. 2ª ed. Buenos Aires, 1998. 401 p.

HILDENBRAND, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. España, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2002. 541 p.

LEFF, Enrique. Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza. México, Siglo XXI, 2004. 532 p.

LOBO Rodrigo, Ángel. La ordenación territorial y urbanística de las redes de telecomunicación. España, Montecorvo, Gobierno de Canarias, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, 2007. 421 p.

LÓPEZ Ramón, Fernando. Planificación territorial. [En línea] Revista de Administración Pública. Septiembre-diciembre 1987, N° 114, pp. 127-177. Madrid, Instituto de Estudios Públicos. <<http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=1&IDN=112&IDA=23548> >

MANRIQUE Reyes, Alfredo. Evolución Histórica Del ordenamiento Territorial y Organización del Estado. En: <http://www.slideshare.net/d1305/evolucion-historica-del-ordenamiento-territorialyorganizaciondelestadocolombiano> (26 agosto 2015)

MASSIRIS Cabeza, Ángel. Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional. En: Revista Perspectiva Geográfica, Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG), No. 1, 1997. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. págs. 7-87.

MASSIRIS Cabeza, Ángel. Ordenación del Territorio en América Latina. [En línea] Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Octubre 2002, Vol. VI, N° 125. PP. 105-132. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>> [1 mayo 2015]

NACIONES UNIDAS. Cumbre para la Tierra. Programa 21: un plan de acción en pro del desarrollo sostenible. [En línea] [23 mayo 2015] Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 1992.

<<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm#section1>>

NOGUEIRA Alcalá, Humberto y CUMPLIDO, Francisco. Derecho Político: Introducción a la política y Teoría del Estado. 2ª ed. Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello, 1993. 451 p.

NOGUEIRA Alcalá, Humberto. La dignidad humana, los derechos fundamentales, el bloque constitucional de derechos fundamentales y sus garantías jurisdiccionales. Gaceta Jurídica, 2007, N° 322, Santiago. pp. 32-67

NOGUERA, Ana Patricia. De los paradigmas a los enigmas del mundo de la vida. Aportes del pensamiento ambiental a las ciencias sociales. En: ESCHENHAGEN, María Luisa (Comp). Aportes ambientales desde América Latina para la apertura de las ciencias sociales. Bogotá, Fundación Universidad Central, 2010. pp. 71-96.

OIA (Organización Indígena de Antioquia). Ordenando y conservando el Territorio. Los sitios sagrados de los pueblos indígenas de Antioquia. Medellín, Antioquia, 2014.

OSTROM, Elinor. Diseños complejos para manejos complejos. Gaceta Ecológica, 2000, N° 54: 43–58. México. [En línea] [30 septiembre 2010].

<<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/539/53905404.pdf>>

PANTOJA Bauzá, Rolando. El Derecho y la Administración del Estado en Chile. En su: Derecho Administrativo Chileno. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. pp. 3-150

PÉREZ Andrés, Antonio Alfonso. La Ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras. Revista de Administración Pública, (147): 97-138, Septiembre-diciembre 1998. Madrid, Instituto de Estudios Públicos, 1998.

PNUMA. CONSEJO DE LA TIERRA. Manifiesto por la vida por una ética para la sustentabilidad. [En línea]. Manifiesto elaborado por el Simposio Regional sobre Principios Éticos y Desarrollo Sustentable celebrado en Bogotá, Colombia, 2002. Disponible desde Internet en: <<http://www.pnuma.org/educamb/mantexto.php>>

PORTO Gonçalves, Carlos Walter. Geo-Grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad. México, Siglo XXI, 2001. 298 p.

PUJADAS, Roma y FONT, Jaume. Ordenación y planificación territorial. Madrid, Síntesis, 1998. 399 p.

SANTOS, Milton. Metamorfosis del espacio habitado. Barcelona, 1996. 118 p.

SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA. Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3. Montreal 2010. [En línea]. [09 junio 2014]. <<http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-es.pdf>>

SILVA Bascuñan, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo 1 Principios Estado y Gobierno. 2ª ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997. 588 p.

\_\_\_\_\_; y HAEFNER, Carlos Planificación Subnacional: Articulando Actores Para El Desarrollo Territorial Endógeno. [En línea]. Documento de trabajo, Santiago, Ministerio del Interior, 2009. <<http://www.subdere.cl/1510/w3-article-78874.html>> [06 mayo 2014].

TAYLOR, Peter y COLIN, Flint. Geografía Política; Economía Mundo, Estado-nación y Localidad. 2ª ed. Madrid, Trama, 2002. 447 p.

THER, Francisco. Imaginarios Territoriales. En: ESCHENHAGEN, María Luisa (Comp). Aportes ambientales desde América Latina para la apertura de las ciencias sociales. Bogotá: Fundación Universidad Central, 2010, pp. 224-239.

VIGLIOCCO, Miguel Ángel. El planeamiento territorial en las leyes de Indias. Universidad Nacional de la Plata. Argentina, 2008.

WILCHES-CHAUX, Gustavo. “El Conceptuario sobre sostenibilidad”. Documento presentado al Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD (Bogotá, Mayo de 2013).