

# Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia\*

Enfoque ascendente e enfoque descendente do ordenamento territorial na Colômbia

Ascending and Descending Approaches to Territorial Ordering in Colombia

Nohora Inés Carvajal Sánchez\*\*

Universidad de Montreal, Canadá

## Resumen

El artículo examina el enfoque ascendente y el descendente del ordenamiento territorial, adelantados en Colombia. Se basa, para ello, en la metodología cualitativa, que combina la comprensión de textos y de actores por medio de entrevistas, fuentes documentales y la observación directa. El artículo postula críticamente diferencias entre dos lógicas: la del Estado organizador y modernizador, y la culturalista. La primera se basa en la imitación de modelos descontextualizados de países “desarrollados”, mientras que la segunda construye el territorio a través de la reivindicación identitaria o la exigencia de derechos por parte de los actores sociales. Finalmente, se presentan algunos retos para la organización del territorio en Colombia.

**Palabras clave:** actores sociales, Colombia, lógica culturalista, modelos modernos, ordenamiento territorial.

## Resumo

O artigo examina o enfoque ascendente e o descendente do ordenamento territorial, realizados na Colômbia. Para isto, está baseado na metodologia qualitativa, que combina a compreensão de textos e de agentes por meio de entrevistas, fontes documentais e a observação direta. O artigo mostra diferenças de forma crítica entre duas lógicas: a do Estado organizador e modernizador, e a culturalista. A primeira se baseia na imitação de modelos descontextualizados de países “desenvolvidos”, enquanto a segunda, constrói o território através da reivindicação identitária ou a exigência de direitos por parte dos agentes sociais. Finalmente, alguns desafios para a organização do território na Colômbia são apresentados.

**Palavras-chave:** agentes sociais, Colômbia, lógica culturalista, modelos modernos, ordenamento territorial.

## Abstract

The article examines the ascending and descending approaches to territorial ordering in Colombia, on the basis of a qualitative methodology that combines the comprehension of texts and actors through interviews and documentary sources with direct observation. It then goes on to analyze critically the differences between the logic of the organizing and modernizing State and culturalist logic. The former is grounded in the imitation of decontextualized models of “developed” countries, while the latter constructs territory through the vindication of identity or the claim for rights enforcement on the part of social actors. Finally, the article sets forth some of the challenges faced by territorial organization in Colombia.

**Keywords:** culturalist logic, modern models, social actors Colombia, territorial ordering.

RECIBIDO: 4 DE ABRIL DEL 2011. APROBADO: 26 DE MAYO DEL 2011.

Artículo de investigación científica sobre ordenamiento territorial en Bogotá y la vereda Los Soches en zona periurbana de Bogotá.

\* El presente trabajo se basa en la investigación doctoral “La dinámica del ordenamiento territorial en Colombia: contraste de dinámicas urbanas rurales en la región metropolitana de Bogotá” realizada por la autora. Departamento de Geografía, Universidad de Montreal, 2011.

\*\* Dirección postal: Departamento de Geografía, Universidad de Montreal, C.P. 6128, Succursale Centre-ville Montréal (Qc) H3C 3J7, Tel: 514-343-6111 ext. 37178  
Correo electrónico: nohoracarvajal@yahoo.com

## Introducción

Los Soches es una comunidad campesina ubicada en el límite suroriental de la zona de expansión urbana de Bogotá. Esta comunidad es un caso representativo de lo que Holston (1999) denomina “insurgencia ciudadana”. La característica principal de esta, es la exigencia de derechos por parte de las colectividades o de los nuevos residentes de las ciudades, cuyas reivindicaciones como movimientos sociales frecuentemente derivan en una nueva legislación, produciendo participación y nuevas formas de ciudadanía. Los Soches, a través de un proceso de resistencia frente a la expansión urbana, promueve alternativas de desarrollo local, que son una combinación de apropiaciones territoriales rurales y de áreas protegidas (Ospina 2007).

El presente artículo examina, entre otros, el ejemplo de Los Soches como parte de una de las perspectivas del ordenamiento territorial adelantado en Colombia, el enfoque ascendente. Se plantean como objetivos destacar elementos teóricos de este modelo, así como del modelo denominado descendente, y al mismo tiempo mostrar su aplicación y práctica en Colombia. Se propone, por tanto, que existen visiones diferentes de territorio y de aplicación o actuación en la construcción del mismo.

En concreto, se considera que el modelo descendente refleja el poder y la presencia importante del Estado central, mientras que el modelo ascendente responde a diversas estrategias de los actores locales para hacer prevalecer sus intereses locales. Los aspectos metodológicos que guían el presente trabajo corresponden a los desarrollados en la investigación doctoral “La dinámica del ordenamiento territorial en Colombia: contraste de dinámicas urbano rurales en la región metropolitana de Bogotá”. La investigación se ubica en los estudios geográficos que consideran el territorio en términos de su apropiación y del manejo social y político que se hace de este.

Desde una perspectiva cualitativa, fueron utilizados dos elementos metodológicos: la comprensión del contexto y la comprensión de los actores. En ese sentido, este artículo se basa en el análisis del contexto en el que tiene lugar el ordenamiento territorial de Bogotá y Soacha, y en los estudios de caso seleccionados. De manera más amplia, este contexto comprende, además, las transformaciones claves que se evidencian en los dos casos, relacionadas con los efectos producidos por la mundialización, las normas recientes relativas al ordenamiento

del territorio y las visiones de las últimas cuatro administraciones, tanto distritales como municipales.

La interpretación y análisis del contexto tiene en cuenta las características de la perspectiva cualitativa, propuestas por Glesne (2005), así como los postulados formulados en el modelo de la dinámica de transformación de una localidad (Bryant 1999). Según este modelo, la comprensión de los contextos es básica para entender la manera en que funcionan los actores implicados con un determinado territorio.

## La construcción del territorio colombiano a partir del enfoque descendente

En América Latina “los procesos de constitución de los estados fueron imponiendo concepciones centralistas del ordenamiento territorial” (Arocena 1995, 7). Así, la cultura de la centralización se caracteriza por un modelo de acumulación estructuralista, cuyo agente de desarrollo es el Estado, a través de un sistema de decisión elitista y una organización del territorio centralista (Arocena 1995).

El Estado organizador del territorio se basa en la concepción que Bonnemaïson y Cambrézy (1996) denominan visión cartesiana del territorio. En ese sentido, el territorio se entiende como un espacio geográfico sobre el cual se asume una soberanía del poder en forma excluyente, marcado por unos límites que lo separan de otros espacios en donde actúan otras soberanías y le concede coacción legal, dentro de unas fronteras reconocidas. Incluye, a su vez, segmentos territoriales político-administrativos, en donde el Estado delega un orden subordinado con el fin de racionalizar la administración y mantener su control (Domínguez 1997). En este caso, el territorio está asociado al control, uno de los significados del territorio en tanto apropiación de acuerdo a Lobato (1996).

En Colombia, esta visión de organización del territorio tiene sus raíces históricas en la colonia. Según Serje (2005), este ejercicio de orden territorial corresponde a una visión horizontal cartográfica del territorio, basada en la lógica que impuso el modelo colonial del Imperio español en América Latina y que se prolonga durante la época de la república, es decir, a lo largo de los últimos dos siglos, desde que Colombia se independizó de España.

Esta lógica territorial, de acuerdo con Serje (2005), implantó en Colombia un orden zonal en donde se

distinguen dos tipos de espacios: los articulados e integrados, y los de exclusión. Los primeros se han desarrollado en torno al eje central que sigue el mismo sentido de la cordillera de los Andes y que finaliza al norte del país en la franja que cubre los puertos más importantes del Caribe. En esta zona articulada e integrada se encuentra la estructura vial más importante del país, la cual facilita el flujo e intercambio de mercancías desde Colombia hacia el exterior. Actualmente, en esta zona se ubican las cuatro principales ciudades del país: Cali, Bogotá, Medellín y Barranquilla, y gran parte de las ciudades intermedias más importantes.

Los espacios de exclusión comprueban la permanencia de lo que Zambrano (1992, citado en Serje 2005) denomina una lógica de inclusión/exclusión que ha existido en toda la historia nacional, donde el Estado ha seguido el principio de funcionar paralelamente con áreas centrales de alta cohesión central y articuladas a la Nación, y con espacios de exclusión de débil articulación. En ese sentido, se entiende la desatención de regiones como los valles interandinos, los extremos de la costa Atlántica, la costa Pacífica, la Orinoquía y la Amazonía.

Si bien la visión horizontal cartográfica, heredada de la colonia, persiste en la concepción y práctica del ordenamiento territorial colombiano, existen otros elementos que han influido la visión del Estado como organizador del territorio. En los años sesenta surgen en Colombia la planeación y el epicentrismo urbano, que según Borja (1996) se constituyen en dos aspectos que determinaron la conceptualización y el diseño de la política territorial del momento. La influencia de modelos y fórmulas que circulaban —como la teoría de los polos de desarrollo de François Perroux (1964)<sup>1</sup>, para quien el crecimiento industrial era productor de desarrollo— se hicieron presentes entre la clase dominante y en la tecnocracia estatal colombianas. En ese sentido señala Borja: “El ordenamiento territorial gubernamental fue enmarcado, entonces, en el estructural-funcionalismo propio de países como Alemania, Francia, Holanda e Inglaterra, que ante todo dieron un carácter legal al ordenamiento espacial” (1996, 19).

Según Stöhr (2003), el modelo de desarrollo descendente, se remonta a los conceptos de ‘polos’, desarrollados por Perroux y de ‘crecimiento polarizado’, de Boudeville (1966). Su principal preocupación era la

reducción de desigualdades en los ingresos y nivel de vida entre las diferentes clases de la sociedad y entre los diferentes territorios. A pesar de la preocupación en la reducción de la pobreza, como Stöhr lo observa, los resultados de las políticas territoriales asociadas al modelo descendente no fueron los esperados. Prueba de ello es el avance en términos económicos y tecnológicos y, al mismo tiempo, el aumento de la pobreza, las epidemias, la exclusión y las desigualdades en el bienestar de la humanidad. Este fenómeno ha conducido a lo que Boisier (1997) y De Mattos (1990) denominan la utilización de la secuencia imitación-prueba-error-descarte en la adopción de modelos de desarrollo en América Latina.

Estos elementos se observan en la planificación económica, introducida en Colombia a finales de los años sesenta. Los soportes que condujeron a su aplicación, según Massiris (2006), estuvieron fundamentados en los evidentes efectos dejados por el modelo de sustitución de importaciones por industrialización, como el aumento progresivo de la población urbana y su concentración en las ciudades de mayor dinamismo industrial, y en los compromisos adquiridos por Colombia en la Alianza para el Progreso a comienzos de esta década, política de John F. Kennedy que enunciaba la libertad con progreso (Grandin 2006). En ese contexto, surgieron los primeros planes nacionales de desarrollo, basados en la teoría de los polos de desarrollo. De ahí la importancia dada al desarrollo urbano y regional, así como a la reducción de desequilibrios urbano-rurales y de la pobreza (Massiris 2006).

A escala internacional, los primeros planes de desarrollo fueron formulados en la década de los treinta del siglo pasado, inspirados en la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA), de los Estados Unidos, y más tarde, en los trabajos del geógrafo alemán Walter Christaller sobre la teoría de los lugares centrales. En Colombia, esta influencia se reflejó no solo en la formulación de planes nacionales de desarrollo, sino además en el surgimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, creadas bajo el modelo de la TVA para la planificación regional, a partir del manejo de cuencas hidrográficas, la primera de las cuales fue la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

Las diversas propuestas de regionalización realizadas en los años setenta y ochenta en Colombia, constituyen uno de los rasgos que muestra las bases del proceso de descentralización y la transformación del Estado hacia una planificación regional. Los principales

1 La noción de polo de desarrollo que surgió originalmente en 1955, aparece en la segunda parte de este libro.

modelos que se plantearon, en su momento, van desde propuestas académicas hasta las planteadas por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, entidad de carácter técnico.

El tránsito de un sistema institucional relativamente centralizado y rígido a otro plural y flexible es, según Restrepo (2004), uno de los cambios más significativos provocados por la descentralización en Colombia. Esto ocurre en la década de los ochenta del siglo XX, cuando el presidente de la república ya no nombra más a los gobernadores ni estos a los alcaldes municipales, gracias a la elección por voto popular de gobernadores y alcaldes. Otra particularidad del debilitamiento del centralismo, según Restrepo (2004), es la transferencia de los ingresos corrientes de la nación a las entidades territoriales, por tanto las autoridades económicas y ministerios perdieron influencia sobre los mandatarios locales.

La descentralización no tuvo lugar solamente en Colombia; fue una ola que se extendió por toda América Latina, según García (2003), como consecuencia de la crisis de la deuda externa de los países de América Latina, en la década de los ochenta se adelantó la descentralización. Esta, a su vez, es el efecto de la reestructuración del Estado la cual desató los procesos de reconstrucción de las democracias de la región y los programas de ajuste fiscal que permitirían la renegociación de la deuda.

Para De Mattos (1990), la reforma del Estado aparece cuando este empezó a ser considerado como un factor perturbador de los procesos de acumulación y crecimiento capitalista. De ahí la receta impulsada por la ideología neoliberal que incluye tres componentes: desburocratización, privatización y descentralización. En ese sentido, la descentralización se presenta tanto por los planes de ajuste, promovidos por entes supranacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, como por el proceso político propio de cada país, que en Colombia condujo a la reforma constitucional de 1991. Con el proceso de descentralización entraron en escena las Juntas Administradoras Locales, las cuales se constituyeron en entes de la administración a escala local, cuyos miembros, los ediles, son elegidos por voto popular.

La formulación de la nueva constitución política colombiana, en 1991, creó un ambiente de discusión acerca de diferentes aspectos de la vida colombiana, entre ellos el del ordenamiento territorial. Según González et ál. (2002), la reforma constitucional de 1991 es el resultado de una grave crisis de representación política

que afectaba profundamente la legitimidad de las instituciones estatales y las formas de mediación política de la sociedad colombiana.

El trabajo realizado por la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de formular la nueva constitución, tuvo como uno de sus temas centrales el del ordenamiento territorial, contribuyendo a que en la carta constitucional quedará consignado un título referido al tema, se trata del título XI. La Asamblea Nacional Constituyente conformó la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la cual se encargó de discutir el concepto de ordenamiento territorial, quedando consignadas las diferentes posiciones en el boletín que emitió regularmente entre 1992 y 1995. La COT (1992) definió el ordenamiento territorial como:

[...] un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación, utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socio-económico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente. (COT 1992, 3)

Esta concepción responde a dos influencias importantes del momento: una interna, relacionada con la reciente constitución política, en donde quedaron establecidas las nuevas formas de participación ciudadana lo que condujo a reforzar la idea de la necesidad de concertación para la decisión entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad; otra externa, que hace referencia al debate que en el momento se estaba presentando en torno al desarrollo sostenible con la celebración de la segunda cumbre de la tierra en Río de Janeiro, en junio de 1992, en donde se enfatizó sobre la necesidad de la conciliación entre el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente.

Los elementos primordiales de este concepto de ordenamiento territorial fueron retomados en la noción de ordenamiento territorial que quedó señalada en la ley 388 de 1997, cuya principal novedad radicó en establecer la responsabilidad de cada municipio para elaborar su propio plan de ordenamiento territorial, convirtiéndolo en un instrumento básico de la planificación municipal.

Los planes de ordenamiento territorial, según Brand y Viviescas (2001), despertaron gran interés, no solamente en las administraciones municipales, sino también en las organizaciones sociales. Esta nueva manera de ordenar el territorio condujo a la movilización

de esfuerzos por parte de las instituciones del Estado en interacción con diversos sectores de la sociedad para mostrar que la planeación era un proceso de construcción conjunta. A pesar del surgimiento de entes como el Consejo Territorial de Planificación, instancia permanente de carácter consultivo en la planeación municipal, en la práctica, su incidencia no ha sido significativa en los procesos de decisión.

Luego de este recorrido por las principales ideas y prácticas del enfoque de ordenamiento territorial en el que el Estado es el protagonista principal, a continuación se presenta el segundo modelo que tiene lugar en Colombia, y que corresponde a la perspectiva ascendente del ordenamiento territorial.

### Las estrategias de ordenamiento territorial ascendente

Como ya lo mencionamos, los resultados de las políticas de desarrollo adelantadas en la década de los setenta y, años más tarde, la creciente mundialización muestran que las desigualdades entre las regiones y entre las diferentes capas de la población se han acentuado. Expresión de lo inadecuado del desarrollo descendente. Como alternativa a este enfoque, surgen las estrategias del desarrollo ascendente: “estas son graduales, la prioridad pasa de una estrategia a otra y frecuentemente se superponen” (traducción propia) (Stöhr 2003, 124). Entre las diversas alternativas, se destacan los mecanismos endógenos de innovación; el desarrollo a partir de la iniciativa local; el desarrollo orientado al saber, la acción política, y la nueva gobernabilidad local (Stöhr 2003).

Para Arocena (1995), se trata de un enfoque que denomina microdesarrollista, el cual plantea la emergencia de actores locales en el área económica, social o cultural, capaces de imponer el interés local y, por tanto, de limitar los efectos de las lógicas macroestructurales. Opuesto a la planificación centralizada, en este esquema aparece un sistema de decisiones más amplio en el que la planificación parte de lo local. En esta visión el territorio no se ordena desde el centro, sino que se crean formas político-administrativas que contribuyen a que las sociedades locales se autogobiernen.

En Colombia, los movimientos sociales juegan un papel importante en la construcción de alternativas al modelo de desarrollo imperante. A continuación, se consideran tres ejemplos de movimientos sociales que reivindican su territorio desde antes de la promulga-

ción de la constitución política, pero que tomaron elementos claves de esta para reforzar su posición frente al ordenamiento territorial. Para este efecto, se presentan la Asociación de Cabildos Indígenas de la Zona del Bajo Atrato (Camizba)<sup>2</sup>, las comunidades negras organizadas del Pacífico y los campesinos de la vereda Los Soches, en Bogotá. Estas experiencias desarrolladas en Colombia permiten recuperar, en términos pedagógicos, aspectos claves de estos procesos, los cuales pueden considerarse como ideas esenciales del enfoque ascendente de ordenamiento territorial.

La promulgación de la Constitución Política colombiana de 1991 marcó un punto de inflexión importante en varios aspectos de la vida nacional. La Carta de 1886, vigente hasta el momento, resultaba obsoleta. Según Uprimny (2001), esta señalaba a Colombia como una república unitaria, en donde la religión católica era un elemento esencial del orden social. Por el contrario, la Constitución de 1991 destaca el carácter de república pluralista del país, que reconoce la autonomía de las entidades territoriales y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Estos aspectos muestran el cambio desde la idea que el orden nacional solo se podía dar por medio de la implantación de valores homogéneos, como la religión católica desde la capital o centro de poder, hacia la noción que intentaba construir colectivamente una identidad nacional, a partir del reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y regional.

Para Vásquez (2006), aunque el impacto de la nueva constitución se ha visto limitado a ámbitos específicos, logró cambiar algunos de los sentidos atribuidos a la relación entre el Estado y la sociedad, y se convirtió en una de las referencias utilizadas por actores colectivos para reivindicar sus derechos.

El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en la nueva carta constitucional afianzó la reflexión de algunos movimientos sociales sobre el territorio, la cual giraba alrededor de inquietudes acerca de su entorno geográfico, su cultura y su aspiración a una sociedad justa. En 1986 se creó la organización Camizba, con el objetivo de resistir, según ellos mismos lo afirman, a los embates de la modernidad, rigiéndose por cuatro principios: la defensa del territorio, la cultura, la unidad y la autonomía (Camizba 2006). Mediante la

<sup>2</sup> Esta organización agrupa cinco pueblos indígenas: Embera, Wounaan, Katío, Chamí y Tule, localizados en los municipios de Unguía, Acandí, Riosucio y Carmen del Darién en el departamento del Chocó en el Pacífico colombiano, región de selva tropical húmeda.

organización, la cohesión de su grupo y la práctica de sus valores culturales, luchan por sus territorios, ubicados en la selva tropical húmeda del Pacífico chocono. En un periodo de cerca de dos décadas, lograron el reconocimiento legal del 90% de su territorio, mediante la figura de resguardos. La cultura es el aspecto distintivo de su identidad, que es valorada a través de la aplicación del principio de unidad, basado en la unión de cinco etnias diferentes que habitan en la zona. El respeto por las particularidades de cada una de estas etnias fortalece los dos principios. El reconocimiento por parte del Estado de sus propias formas de gobierno, reglamentos y justicia indígena es el resultado del trabajo realizado en torno al principio de autonomía.

En el caso de las comunidades negras organizadas del Pacífico, se observa al igual que en la organización Camizba un proyecto con una perspectiva etno-territorial y una organización de apropiación del territorio. Según Escobar (2008), un elemento clave para lograr el objetivo del proyecto es la autonomía alimentaria basada en las prácticas de sistemas productivos tradicionales. Esta estrategia es una vía para resistir en el sitio. Escobar destaca además las nociones que el proyecto utiliza, las cuales son introducidas progresivamente en el discurso etno-territorial, incluyendo región-territorio, territorios de vida, alegría y libertad, buena vida y bienestar colectivo. Estas nociones muestran otras visiones de territorio que circulan al margen del Estado.

Con el proceso de realización colectiva y de consolidación de mínimos acuerdos, tanto políticos como ideológicos, se logró, en 1993, la aprobación por el Senado de la Ley 70. El derecho a la propiedad colectiva fue reconocido a través de este instrumento jurídico, considerando las prácticas tradicionales de producción de las comunidades negras de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico. De esta manera, el nuevo orden territorial se estableció a través de la regularización de títulos de propiedad sobre tierras ocupadas ancestralmente en esas regiones de selva tropical húmeda (Escobar 1998).

Otro movimiento social que igualmente basa su estrategia en la resistencia es el de los campesinos de la vereda Los Soches, en zona periurbana de Bogotá. La concepción de territorio y de su ordenamiento para estos campesinos también está apoyada en una legitimación de reivindicaciones identitarias. La expansión urbana, en su mayoría, avanza en Bogotá hacia zonas campesinas antiguamente productoras de alimentos

para el autoconsumo y abastecedoras de alimentos de los mercados de la ciudad capital. La estrategia de Los Soches se basa en la resistencia frente a la expansión urbana.

Varios elementos en común se destacan en los ejemplos presentados, a pesar de desarrollarse en contextos diferentes: la organización para la apropiación del territorio, la reivindicación identitaria, la exigencia de derechos y la resistencia en el sitio. Al respecto, las afirmaciones de Borja (1996, 22) son pertinentes: “el ordenamiento territorial es considerado como algo que está relacionado con las formas de organización humana del espacio y las influencias históricas y culturales que actúan sobre su entorno”.

La noción de territorio manejada en este enfoque corresponde a lo que Bonnemaïson y Cambrézy (1996) señalan como la lógica culturalista del territorio. La relación afectiva que se establece con el territorio le confiere al mismo un significado de apropiación basado en la identidad. Las personas construyen su identidad individual y colectiva en los espacios en que nacen y crecen, por tanto, el territorio no es un objeto ajeno y por fuera del ser, sino que hace parte de su identidad, es el lugar donde se forjan sus sentimientos, sus maneras de ver el mundo, donde crecen sus afectos, donde construyen sus afinidades y sus diferencias, donde está su historia y su herencia. El concepto de territorio se vincula a una geografía que privilegia los sentimientos y simbolismos atribuidos a los lugares, es decir, a los geosímbolos. Además, según Vanden (2003), el desarrollo organizacional y las acciones en grupo vinculan a los individuos e incrementa la identidad de grupo, característica observable en los tres ejemplos presentados.

El reconocimiento legal del territorio y de las formas propias de gobierno, así como de las alternativas de desarrollo local, forma parte de los elementos que muestran una producción de territorio en la que el Estado reconoce las acciones emprendidas por los actores para producir una nueva normatividad.

## **Conclusiones: retos para la organización del territorio**

La complejidad de los territorios presenta diversos retos para la planificación del mismo. La presencia de una variedad de actores —sean públicos, privados o asociativos, con múltiples lógicas y dispuestos a participar en la toma de decisiones— representa un primer reto. De ahí surge la pregunta de cómo asegurar

que haya una representación democrática que tenga en cuenta los diferentes intereses.

Para responderla, es necesario preguntarse ¿cuáles son los poderes que se imponen? La respuesta debe considerar al mismo tiempo la presencia de dos procesos: uno macro, relacionado con las políticas económicas globales, y otro de escala nacional, relativo al proceso de planificación interno, a través, por ejemplo, de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Otro reto para el gobierno, a diferentes escalas, se refiere a la existencia de diversas formas y prácticas de participación que emergen de la organización de la sociedad civil como crítica y alternativa a las prácticas existentes. Estas formas muestran que la elaboración conjunta de políticas públicas de ordenamiento territorial es una vía que cada vez cobra más fuerza, gracias al trabajo organizado de la comunidad.

**Nohora Inés Carvajal Sánchez**

Doctora en geografía. Postdoctorante en geografía humana, laboratorio de desarrollo sostenible y dinámica territorial. Departamento de Geografía, Universidad de Montreal, Canadá.

## Referencias

- Arocena, José. 1995. Descentralización e iniciativa una discusión necesaria *Nómadas* 3: 1-13.
- Boisier, Sergio. 1997. El vuelo de una cometa: una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Estudios regionales* 48: 41-79.
- Bonnemaison, Joël y Cambrézy, Luc. 1996. Le lien territorial, entre frontières et identités. *Géographie et cultures* 20.
- Borja, Miguel. 1996. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: CEREC-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Boudeville, Jacques-R. 1966. *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Brand, Peter, ed. 2001. *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín-Tercer Mundo.
- Bryant, Christopher. 1999. Community Change in Context. En *Sustainable Development Series*, vol. 2. *Communities, Development, and Sustainable across Canada*, dirs. Dale, A. y J. Pierce. Vancouver: University of British Columbia.
- Comisión de Ordenamiento Territorial. 1992. *Boletín n.º 3*. Bogotá.
- De Mattos, Carlos. 1990. La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Estudios regionales* 26: 49-70.
- Domínguez, Camilo. 1997. Territorio y región en la amazonia occidental colombiana: conceptos básicos. En *Memorias del primer encuentro de investigadores del piedemonte amazónico (Florencia, Caquetá, 1997)*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Escobar, Arturo. 2008. *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*. Durham-London: Duke University Press.
- García, Miguel. 2003. *¿Ciudadanía avergonzada?: democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia-CESO, Universidad de los Andes.
- Glesne, Corrine. 2005. *Qualitative researchers: An Introduction*. Boston: Pearson.
- González, Fernán.; Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo, eds. 2002. *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: CINEP-Anthropos.
- Grandin, Greg. 2006. *Empires Workshop. Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*. New York: Metropolitan Books.
- Holston, James. 1999. Spaces of Insurgent Citizenship. En *Cities and Citizenship*: 155-173. Durham-London: Duke University Press.
- Lobato, Roberto. 1996. Territorialidade e corporação um exemplo. En *Território, globalização e fragmentação*, eds. Santos, Milton; De Souza, Maria Adélia y Silvaira, Maria Laura. Sao Paulo: Editora Hucitec.
- Massiris, Ángel. 2006. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos. Colombia: UPTC.
- Ospina, Liliana. 2007. Incidencia de la expansión urbana de Bogotá en las relaciones con la tierra de comunidades rurales circundantes: el caso de los Soches en Usme. Tesis de Maestría en Urbanismo. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Perroux, François. 1964. *L'économie du xx<sup>e</sup>. Siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Restrepo, Darío. 2004. De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Eure* 30 (89): 81-96. <http://www.eure.cl/numero/de-la-descentralizacion-a-la-regionalizacion-nuevo-escenario-de-la-guerra-y-oportunidad-para-la-paz/> (consultado en diciembre del 2010).
- Serje, Margarita. 2005. *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Stöhr, Walter. 2003. Development From Below: vingt ans plus tard. En *Reconversion économique et développement territorial*, dirs. De Fontan, Jean-Marc; Klein, Juan-Luis y Lévesque, Benoit: 119-143. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Uprimny, Rodrigo. 2001. Presentación Derechos fundamentales multiculturalidad y sociedad. En *Modernidades, nueva constitución y poderes constituyentes*, ed. Herrera, Miguel Ángel. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Vanden, Harry E. 2003. Globalization in a Time of Neoliberalism: Politicized Social Movements and the Latin American Response. *Journal of Developing Societies* 19 (2-3): 308-333.
- Vásquez, Teófilo. 2006. La constitución del 91: entre los derechos y el modelo de desarrollo: ciudadanía, derechos económicos, sociales y culturales y medidas de ajuste económico. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-238.html> (consultado en noviembre del 2010).
- Zambrano, Fabio. 1992. Presentación. En *Espacios de exclusión: el estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*, González, José Jairo. Bogotá: CINEP.